



ISSN 2356-1106

Jurnal Perundang-undangan

Vol. 2 No. 1, Juni 2014

PRODIGY

***Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi
Perkara NO.93/PUU-X/2012 terhadap
Kewenangan Penanganan Sengketa
Perbankan Syariah***

***Pengawasan terhadap Rumah Sakit dalam
Pelayanan Kesehatan Berdasarkan Undang-
Undang Nomor 44 Tahun 2009
tentang Rumah Sakit***

***Keberadaan Bentuk Usaha Bersama (Mutual)
dalam Industri Asuransi: Telaah terhadap
RUU Perubahan Atas Undang-Undang Nomor
2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian***

***Penegakan Hukum Sistem Outsourcing
di Indonesia***

***Tata Kelola Kelembagaan Pengelolaan Hulu
Minyak dan Gas Bumi
Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi***

***Kajian Yuridis terhadap Pemanfaatan
Cagar Alam untuk Kegiatan Wisata***

***Materi Muatan Ketentuan Peralihan dalam
Undang-Undang (Analisis terhadap Beberapa
Undang-Undang yang Disahkan Sebelum dan
Sesudah Undang-Undang Nomor 12 Tahun
2011 tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-Undangan)***

***Kelembagaan Otoritas Veteriner di Indonesia
Pasca Putusan Mahkamah
Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009***

***Tinjauan Yuridis Kasasi terhadap Putusan
Bebas dalam Sistem
Pidana di Indonesia***

***Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah
Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013
terhadap Pengaturan Syarat Ambang Batas
Pengusulan Calon Presiden dan
Wakil Presiden***

SEKRETARIAT JERIDNAL

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Jurnal	Volume	Nomor	Halaman	Tahun	ISSN
PDG	2	1	1- 148	Juni 2014	2356-1106

PRODIGY
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN
Volume 2, Nomor 1, Juni 2014

DAFTAR ISI

Daftar Isi	iii-iv
Pengantar Deputy Perundang-undangan	v-vi
Pengantar Redaksi	vii-viii
Lembar Abstrak	ix-xx
Artikel:	
<i>Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara NO.93/PUU-X/2012 terhadap Kewenangan Penanganan Sengketa Perbankan Syariah</i> <i>Khopiatuziadah</i>	1-8
<i>Pengawasan terhadap Rumah Sakit dalam Pelayanan Kesehatan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit</i> <i>Nita Ariyulinda</i>	19-30
<i>Keberadaan Bentuk Usaha Bersama (Mutual) dalam Industri Asuransi: Telaah terhadap RUU Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian</i> <i>Chairul Umam</i>	31-44
<i>Penegakan Hukum Sistem Outsourcing di Indonesia</i> <i>Bagus Prasetyo</i>	45-58
<i>Tata Kelola Kelembagaan Pengelolaan Hulu Minyak dan Gas Bumi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi</i> <i>Wiwin Sri Rahyani</i>	59-72
<i>Kajian Yuridis terhadap Pemanfaatan Cagar Alam untuk Kegiatan Wisata</i> <i>Atisa Praharini</i>	73-88
<i>Materi Muatan Ketentuan Peralihan dalam Undang-Undang (Analisis terhadap Beberapa Undang-Undang yang Disahkan Sebelum dan Sesudah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)</i> <i>Kuntari</i>	89-106
<i>Kelembagaan Otoritas Veteriner di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009</i> <i>Ricko Wahyudi</i>	107-120
<i>Tinjauan Yuridis Kasasi terhadap Putusan Bebas dalam Sistem Pemidanaan di Indonesia</i> <i>Yudarana Sukarno Putra</i>	121-136

***Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013
terhadap Pengaturan Syarat Ambang Batas Pengusulan Calon Presiden dan
Wakil Presiden***

Zaqiu Rahman..... 137-148

Panduan Penulisan

Indeks



PENGANTAR
DEPUTI BIDANG PERUNDANG-UNDANGAN
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI

Puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, berkat rahmat dan karunia-Nya Deputy Perundang-Undangan Sekretariat Jenderal DPR RI pada bulan Juni tahun 2014 dapat menerbitkan Jurnal Perundang-Undangan "Prodigy". Jurnal Volume 2 Nomor 1 kali ini telah mendapatkan International Standard Serial Number sebagai terbitan berkala dari lingkungan Deputy Perundang-Undangan Sekretariat Jenderal DPR RI. Penerbitan ini telah dilakukan tinjauan secara menyeluruh oleh pembaca ahli (Mitra Bestari).

Keseluruhan tulisan yang disajikan dalam jurnal ini meliputi 10 (sepuluh) tulisan dengan berbagai tema sebagai berikut: Kesatu, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara NO.93/PUU-X/2012 terhadap Kewenangan Penanganan Sengketa Perbankan Syariah; Kedua, Pengawasan terhadap Rumah Sakit dalam Pelayanan Kesehatan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit; Ketiga, Keberadaan Bentuk Usaha Bersama (Mutual) dalam Industri Asuransi; Telaah terhadap RUU Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian; Keempat, Penegakan Hukum Sistem Outsourcing di Indonesia; Kelima, Tata Kelola Kelembagaan Pengelolaan Hulu Minyak dan Gas Bumi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi; Keenam, Kajian Yuridis terhadap Pemanfaatan Cagar Alam untuk Kegiatan Wisata; Ketujuh, Materi Muatan Ketentuan Peralihan dalam Undang-Undang (Analisis terhadap Beberapa Undang-Undang yang Disahkan Sebelum dan Sesudah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan); Kedelapan, Kelembagaan Otoritas Veteriner di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009; Kesembilan, Tinjauan Yuridis Kasasi terhadap Putusan Bebas dalam Sistem Pemidanaan di Indonesia; Kesepuluh, Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 terhadap Pengaturan Syarat Ambang Batas Pengusulan Calon Presiden dan Wakil Presiden.

Kami berharap Jurnal Perundang-undangan ini dapat dijadikan referensi bagi pembacanya maupun sarana peningkatan kapasitas dan kapabilitas bagi Perancang Peraturan Perundang-Undangan, pejabat, dan pegawai di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI dalam memberikan dukungan keahlian kepada Dewan di bidang Legislasi. Penerbitan jurnal ini diharapkan menjadi salah satu media untuk mewujudkan sumber daya manusia di Sekretariat Jenderal DPR RI yang handal dan profesional dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Semoga Jurnal ini dapat ditingkatkan terus kualitasnya dan dapat diterbitkan secara berkala serta bermanfaat bagi kita semua.

Jakarta, Juni 2014

Deputi Bidang Perundang-Undangan

 30/6

K. Johnson Rajagukguk, S.H.,M.Hum.



PENGANTAR REDAKSI

Puji Syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, berkat rahmat dan karunia Nya, Redaksi dapat menerbitkan Jurnal Perundang-undangan "Prodigy" Volume II No. 1 Juni 2014. Jurnal ini merupakan wadah bagi Perancang Peraturan Perundang-Undangan, pejabat, dan pegawai di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR RI untuk menuangkan ide maupun pemikirannya dalam bidang hukum dan legislasi. Beberapa tulisan diantaranya merupakan hasil kajian lebih lanjut maupun elaborasi dari suatu naskah akademik dan rancangan undang-undang, analisis peraturan perundang-undangan, analisis Putusan Mahkamah Konstitusi, serta kajian dan teori dari konsepsi hukum.

Dalam penerbitan ini setiap tulisan telah disepakati Tim Redaksi Jurnal Perundang-undangan "Prodigy" tahun 2014 dan telah dilakukan tinjauan secara menyeluruh oleh pembaca ahli (Mitra Bestari). Keseluruhan tulisan yang disajikan memuat 10 (sepuluh) tulisan yang substansinya mencakup masalah-masalah hukum dan perundang-undangan di bidang politik dan hukum, ekonomi dan keuangan, perindustrian, budaya, kesejahteraan sosial, ketenagakerjaan, pertanian, dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan.

Tulisan pertama mengupas tentang sejauhmana implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Perkara NO.93/PUU-X/2012 terhadap kewenangan penanganan sengketa perbankan syariah dan bagaimana kesiapan di lingkungan peradilan agama dalam menangani sengketa perbankan syariah. Tulisan kedua membahas tentang bentuk pengawasan terhadap rumah sakit dan urgensi standar pelayanan medik sebagai rambu operasional Badan Pengawasan Rumah Sakit dalam menjalankan pelayanan kesehatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit. Tulisan ketiga menelaah RUU Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian mengenai keberadaan bentuk usaha bersama (mutual) dalam industri asuransi. Tulisan keempat mengangkat teman penegakan hukum sistem outsourcing di Indonesia serta melihat perlu tidaknya outsourcing dihapuskan sebagaimana tuntutan buruh selama ini. Tulisan kelima mengulas mengenai model tata kelola, status badan hukum dan pengaruh tata kelola kelembagaan pengelolaan hulu minyak dan gas bumi pasca Putusan Mahkamah Konstitusi.

Selanjutnya, tulisan keenam mengkaji secara yuridis mengenai pengaturan pemanfaatan cagar alam untuk kegiatan wisata dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Tulisan ketujuh menganalisis bagaimana formulasi perumusan dan materi muatan ketentuan peralihan dalam beberapa undang-undang yang disahkan sebelum dan sesudah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan baik yang sudah tepat maupun yang belum tepat. Tulisan kedelapan mengkaji tentang bagaimana bentuk dan kewenangan kelembagaan Otoritas Veteriner yang sesuai dengan kondisi di Indonesia dan amanat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009. Tulisan kesembilan melakukan tinjauan secara yuridis mengenai kasasi terhadap putusan bebas dalam sistem pidana di Indonesia. Tulisan kesepuluh melihat bagaimana implikasi yuridis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 terhadap pengaturan syarat ambang batas pengusulan calon presiden dan wakil presiden. Sejauh mana relevansi pengaturan syarat ambang batas untuk diterapkan pada penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden serentak tahun 2019.

Redaksi berharap dalam setiap penerbitan Jurnal Perundang-Undangan "Prodigy" tulisan yang ditampilkan dapat semakin meningkat kualitasnya baik dari sisi teknik penulisan ilmiah maupun substansi. Kelemahan dan kekurangan masih banyak ditemui, namun dengan upaya perbaikan secara terus-menerus diharapkan kualitas tulisan yang ditampilkan akan semakin lebih baik. Untuk itu kritik dan saran konstruktif dari berbagai pihak sangat kami harapkan.

Jakarta, Juni 2014

Tim Redaksi

PRODIGY

Jurnal Perundang-Undangan

Vol. 2 No. 1, Juni 2014

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Khopiatuziadah

Sekretariat Jenderal DPR RI

Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No.93/PUU-X/2012 Terhadap Kewenangan Penanganan Sengketa Perbankan Syariah

Jurnal Prodigy Vol. 2 No.1, Juni 2014, halaman 1-18

Putusan MK Perkara No.93/PUU-X/2012 memberikan kewenangan kepada pengadilan di lingkungan peradilan agama sebagai satu-satunya lembaga penyelesaian sengketa perbankan syariah melalui jalur litigasi. Namun demikian putusan tersebut masih meninggalkan catatan terkait dengan dihapuskannya secara keseluruhan penjelasan Pasal 55 ayat (2) UU tentang Perbankan Syariah yang juga menyebutkan cara-cara penyelesaian sengketa melalui jalur nonlitigasi, padahal norma Pasal 2 yang membuka peluang penyelesaian sengketa selain di pengadilan agama tidak dihapuskan. Hal ini mengakibatkan ketidakpastian karena adanya multi-interpretasi terhadap ketentuan tersebut yang tidak sepenuhnya menuntaskan permasalahan. Bagi pengadilan agama, Putusan MK ini menjadi titik awal bagi terbukanya peluang sekaligus tantangan guna meningkatkan kinerja pengadilan agama dalam penyelesaian sengketa perbankan syariah. Setidaknya terdapat 3 (tiga) aspek penting yang menjadi peluang dan tantangan yakni, aspek formil, materiil, dan sumber daya manusia.

Kata Kunci: penyelesaian sengketa, perbankan syariah, peradilan agama

Impact Of The Constitutional Court Decision No.93/PUU-X/2012 Toward The Authority Of Shari'ah Banking Dispute Resolution

Prodigy Journal Vol.2 No.1, June 2014, page 1-18

Based on decision of The Constitutional Court No. No.93/PUU-X/2012, the religious court is the one and only authority to resolve shari'ah banking dispute case through litigation. However, the decision remains have a problem associated with the elimination of an overall explanation of Article 55 paragraph (2) of the Islamic Banking Act which also mentions other alternative ways of resolving disputes through non-litigation, even though the norms of Article 2 which opens opportunities for dispute resolution other than in the religious court is not eliminated. This result in uncertainty due to the multi-interpretation of such provisions and doesnot fully resolve the problem. For the religious court, the Constitutional Court Decision is the starting point for opening up opportunities and challenges in order to improve the performance of religious courts in Islamic banking disputes. There are three important aspects namely: formal, material and human resources.

Keywords: dispute resolution, Shariah banking, the religious court

PRODIGY
Jurnal Perundang-Undangan

Vol. 2 No. 1, Juni 2014

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Ariyulinda, Nita

Sekretariat Jenderal DPR RI

Pengawasan Terhadap Rumah Sakit Dalam Pelayanan Kesehatan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit

Jurnal Prodigy Vol. 2 No. 1, Juni 2014, halaman 19-30

Rumah sakit memiliki peran yang sangat penting sebagai salah satu dari sarana kesehatan yang menjadi rujukan pelayanan kesehatan dengan fungsi utama menyelenggarakan upaya kesehatan yang bersifat penyembuhan dan pemulihan bagi pasien. Dalam menjalankan fungsi dan perannya diperlukan adanya pengawasan terhadap rumah sakit dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada pasien. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan mutu pelayanan kesehatan, keselamatan pasien, pengembangan jangkauan pelayanan, dan peningkatan kemampuan kemandirian rumah sakit. Bentuk pengawasan terhadap rumah sakit yaitu pengawasan teknis medis, teknis perumahsakit, dan nonteknis perumahsakit.

Kata Kunci: rumah sakit, pengawasan, teknis medis, teknis perumahsakit, nonteknis perumahsakit

Supervision Towards Hospital In Performing Health Services Based On The Law Number 44 Year 2009 Concerning Hospital

Prodigy Journal Vol.2 No.1, June 2014, page 19-30

The hospital has a very important role as one of the health facilities for being referral health care with the main function organized health services namely healing and recovery treatment for the patient. In carrying out its function and role, it is necessary to supervise the hospital in providing health care to patients. It aims to improve health care quality, patient safety, development outreach, and capacity-independence Hospital. The supervision of the hospital is including supervision of medical technical, technical hospitalization, and nontechnical hospitalization.

Keywords: hospital, supervision, medical technical, technical hospitalization, and non-technical hospitalization

PRODIGY

Jurnal Perundang-Undangan

Vol. 2 No. 1, Juni 2014

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Umam, Chairul

Sekretariat Jenderal DPR RI

Keberadaan Bentuk Usaha Bersama (Mutual) Dalam Industri Asuransi: Telaah Terhadap Ruu Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian

Jurnal Prodigy Vol. 2 No.1, Juni 2014, halaman 31-44

Bentuk perusahaan asuransi di Indonesia saat ini berbentuk Perseroan Terbatas (PT) dan bentuk usaha bersama/mutual. Keberadaan bentuk usaha bersama atau mutual saat ini terancam dengan adanya ketentuan dalam RUU tentang Perubahan UU tentang Usaha Perasuransian yang menghapuskan bentuk mutual tersebut. Bentuk mutual usaha asuransi yang berbasis kepemilikan satu tangan dimana pemegang polis sekaligus sebagai pemilik perusahaan dinilai sangat rentan dibanding usaha asuransi berbentuk PT. Penghapusan bentuk mutual usaha asuransi dalam RUU tentang Perubahan UU tentang Usaha Perasuransian akan membawa akibat hukum, yakni perusahaan asuransi berbentuk mutual yang saat ini hanya dijalankan oleh AJB Bumiputera wajib menyesuaikan bentuk usaha menjadi PT. Mekanisme penyesuaian dan jangka waktunya masih akan diatur dalam Peraturan OJK. Jika bentuk mutual usaha asuransi masih tetap diakomodir dalam RUU, maka pembenahan terhadap industri asuransi khususnya bentuk mutual usaha asuransi harus dilakukan. Peningkatan instrumen kebijakan dalam hal pengawasan, reasuransi premi, pembentukan lembaga penjamin premi, dan peningkatan perlindungan konsumen merupakan pilihan kebijakan yang masih dapat ditempuh Pemerintah. Namun demikian, apapun nanti yang akan menjadi keputusan politik pembentuk undang-undang maka kepentingan konsumen asuransi yang harus diutamakan.

Kata Kunci: Asuransi, Mutual, Perseroan Terbatas

Mutual In Insurance Industry: Analysis Toward The Draft Of The Amandement Of Law Number 2 Year 1992 On Insurance

Prodigy Journal Vol.2 No. 1, June 2014, page 31-44

Insurance companies in Indonesia consists of Limited Liabilities Company (PT) and mutual . The Amendment of the Insurance Law propose to abolish the mutual insurance company. The mutual ownership based on one had ownership, -the policyholder at the same time is also the owner of the company is considered very vulnerable than PT. If the ammandement of the Insurance Law decide to eliminate the mutual insurance companies, there are some legal consequenses. The mutual insurance company which is currently run by AJB Bumiputera only- is required to change the legal entity into PT. Mechanism to adjust and the time period will be set in the OJK's rules. Meanwhile, if the form of mutual insurance companies is still accommodated, some effort must be done within the insurance industri in particular for mutual insurance company. Improving policy instruments in terms of supervision, reinsurance

premiums, premiums guarantor institution building, and increasing consumer protection are some policy options that might be done by the Government. However, no matter political decisions of the legislators, the insurance consumer interests should come in the first place.

Keywords: *Insurance, Mutual, Limited Liabilities Company*



PRODIGY
Jurnal Perundang-Undangan

Vol. 2 No. 1, Juni 2014

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Prasetyo, Bagus

Sekretariat Jenderal DPR RI

Penegakan Hukum Sistem Outsourcing Di Indonesia

Jurnal Prodigy Vol. 2 No.1, Juni 2014, halaman 45-58

Memasuki era globalisasi, perusahaan berusaha mengurangi risiko usaha termasuk risiko dalam hal sumber daya manusianya untuk menekan biaya produksi. Upaya yang dilakukan oleh perusahaan adalah dengan menerapkan sistem alih daya (*outsourcing*). Pelaksanaan *outsourcing* menimbulkan keresahan bagi pekerja/buruh selama ini. Pelaksanaan *outsourcing* diatur dalam Pasal 64, Pasal 65, dan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU tentang Ketenagakerjaan). Pelaksanaan *Outsourcing* dan penegakan hukumnya belum terlaksana dengan baik. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi penegakan hukumnya dan harus segera diselesaikan agar permasalahan *outsourcing* tidak berlarut sehingga tujuan bernegara sebagaimana yang dicita-citakan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dapat terwujud.

Kata Kunci: ketenagakerjaan, penegakan hukum, *outsourcing*

Law Enforcement Of Outsourcing System In Indonesia

Prodigy Journal Vol.2 No.1, June 2014, page 45-58

In the era of globalization, the Company seeks to reduce business risks, including the risks in terms of human resources to reduce the cost of production. The effort made by the company is to implement outsourcing system. Implementation of outsourcing raises concerns for workers/laborers. Implementation of outsourcing has been provided in Article 64, Article 65, and Article 66 of Law Number 13 of 2003 on Manpower. Outsourcing Implementation and enforcement of the law has been not running well. There are several factors that affect the law enforcement that must be resolved therefore the goal stipulated in the preamble of the Constitution can be reached.

Keywords: *manpower, law enforcement, outsourcing*

PRODIGY JurnalPerundang-Undangan	
Vol. 2 No. 1, Juni 2014	ISSN 2356-1106
Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.	
Wiwin Sri Rahyani Sekretariat Jenderal DPR RI	
Tata Kelola Kelembagaan Pengelolaan Hulu Minyak Dan Gas Bumi Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi	
Jurnal Prodigy Vol. 2 No.1, Juni 2014, halaman 59-72	
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 yang menyatakan bahwa keberadaan Badan Pelaksana Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) berimplikasi terhadap tata kelola kelembagaan dalam pengelolaan hulu minyak dan gas bumi. Tata kelola kelembagaan pengelolaan hulu minyak dan gas bumi didasarkan kepada tiga hal, pertama, penguasaan atas sumber daya alam minyak dan gas bumi (<i>mineral right</i>) berada pada Negara. Kedua, kuasa pertambangan (<i>mining right</i>) dipegang oleh Pemerintah. Ketiga, pemberian hak pengelolaan dan pengusahaan (<i>economic right</i>) kepada lembaga/otoritas minyak dan gas bumi. Tata kelola kelembagaan pengelolaan hulu minyak dan gas bumi yang dilaksanakan oleh Pemerintah, lembaga/otoritas minyak dan gas bumi, serta badan usaha milik negara nasional dapat menjadi pilihan yang masuk akal, pro bisnis, dan memenuhi ekspektasi pengelolaan minyak dan gas bumi untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945.	
Kata Kunci: minyak dan gas bumi, tata kelola kelembagaan, pengelolaan hulu minyak dan gas bumi	
<i>Institutional Governance Of The Upstream Management Of Oil And Gas Post The Constitutional Court Decision</i>	
<i>Prodigy Journal Vol.2 No.1, June 2014, page 59-72</i>	
<i>Based on Decision of the Constitutional Court Number 36/PUU-X/2012 Indonesia Upstream Oil and Gas Regulatory Body (BP Migas) is unconstitutional. It result in the institutional governance of the upstream management of oil and gas. The institutional governance of the upstream management of oil and gas based on three ideas: first, power of ownership of natural resources including oil and gas (mineral rights) is in the State. Second, the power of mining (mining rights) is held by the Government. And third, management and exploitation rights (economic right) is held by the agency/authority of oil and gas. The institutional governance of the upstream management of oil and gas which is executed by the government, the agencies/authorities of oil and gas, and the State-owned enterprises can be a reasonable choice, bussiness friendly, and meet the expectations of management of oil and gas for the maximum benefit of the people as mandated by The 1945 Constitution.</i>	
Keywords: oil and gas, institutional governance, the upstream management of oil and gas.	

PRODIGY
Jurnal Perundang-Undangan

Vol. 2 No. 1, Juni 2014

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Praharini, Atisa

Sekretariat Jenderal DPR RI

Kajian Yuridis Terhadap Pemanfaatan Cagar Alam Untuk Kegiatan Wisata

Jurnal Prodigy Vol. 2 No. 1, Juni 2014, halaman 73-88

Cagar alam merupakan kawasan suaka alam karena keadaan alamnya mempunyai kekhasan tumbuhan, satwa, dan ekosistemnya atau ekosistem tertentu yang perlu dilindungi dan perkembangannya berlangsung secara alami. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU tentang KSDAHE) melarang setiap orang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan cagar alam. Namun dalam penjelasan Pasal 33 huruf b PP No. 28 Tahun 2011 yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU tentang KSDAHE dan PP No. 50 Tahun 2011 sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata telah membuka celah pemanfaatan cagar alam untuk kegiatan wisata. Disharmoni antarperaturan perundang-undangan yang mengatur pemanfaatan cagar alam tersebut, menyebabkan tidak adanya perlindungan yang menjamin keberlanjutan cagar alam.

Kata Kunci: cagar alam, konservasi, kegiatan wisata

Juridical Study Of The Use Of Nature Reserves For Tourism Activities

Prodigy Journal Vol.2 No. 1, June 2014, page 73-88

The nature reserve is a reserve area because of its natural state has peculiarities of plants, animals, and the ecosystem or particular ecosystem needs to be protected and development occurs naturally. Law No. 5 Year 1990 of Conservation of Natural Resources and Ecosystems prohibit any person engage in activities that could result in changes to the integrity of nature reserves. However, the explanation of Article 33 b PP. 28 In 2011 as the implementing regulation of the Law No.5 Year 1990 and PP. 50 In 2011 as the impleteneting regulation of the Law No. 10 Year 2009, has opened up the use of natural reserves for tourism activities. The disharmonious among the legislations governing the use of natural reserves for tourism activities result ini a lack of protection which ensures the sustainability of nature reserves.

Keywords: nature reserves, conservation, tourism activities

PRODIGY Jurnal Perundang-Undangan	
Vol. 2 No. 1, Juni 2014	ISSN 2356-1106
Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.	
Kuntari Sekretariat Jenderal DPR RI	
Materi Muatan Ketentuan Peralihan Dalam Undang-Undang (Analisis Terhadap Beberapa Undang-Undang Yang Disahkan Sebelum Dan Sesudah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)	
Jurnal Prodigy Vol. 2 No.1, Juni2014, halaman 89-106	
Materi muatan di dalam batang tubuh undang-undang menguraikan pokok pikiran dari pembentuknya. Materi muatan dalam ketentuan peralihan, meskipun tidak wajib diatur dalam suatu undang-undang namun manakala diperlukan sebagai syarat operasional atau berlakunya materi muatan yang dinormakan dalam pasal-pasal sebelumnya, harus berhati-hati dalam merumuskan dan mengantisipasi akibat hukum yang akan terjadi. Merumuskan materi muatan ketentuan peralihan setidaknya harus diperhatikan adanya syarat pembatasan; kejelasan tujuan melalui pencantuman unsur penormaan yang baik; serta penormaan yang tepat dan baik sesuai dengan bahasa perundang-undangan. Dalam praktik perancangan undang-undang masih banyak kesalahan penempatan dan kesalahan perumusan substansi, sehingga diperlukan pengetahuan yang baik dan mendalam dalam merumuskan ketentuan peralihan agar dapat berlaku efektif dan efisien.	
Kata Kunci: materi muatan, ketentuan peralihan, undang-undang	
<i>The Substance Of Transitional Provisions In Act (Analysis Toward Several Acts Enacted Before And After The Law Number 12 Year 2011 On Formulation Of Legislation)</i>	
<i>Prodigy Journal Vol.2 No.1, June 2014, page 89-106</i>	
<i>The substance of an Act outlines the basic ideas from legislators. Although not mandatory, the substance of the transitional provisions, when it is required as a term of operational or the enactment of the substance of the previous articles, it should be carefully formulated to anticipate the legal consequences that would occur. In formulating the substance of the transitional provisions, at least it should be aware of some restrictions of requirement; clarity of purpose through an excellent drafting norm; as well as the formulation of appropriate and in accordance with legislation sentence. In several Acts, the transitional provisions are still incorrect placement and formulation. Thus it still requires depth knowledge in formulating the transitional provisions in order to be effective and efficient.</i>	
Keywords: substance, transitional provisions, act	

PRODIGY
Jurnal Perundang-Undangan

Vol. 2 No. 1, Juni 2014

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Wahyudi, Ricko

Sekretariat Jenderal DPR RI

Kelembagaan Otoritas Veteriner Di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-VII/2009

Jurnal Prodigy Vol. 2 No.1, Juni 2014, halaman 107-120

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 68 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan dapat berimplikasi dibentuknya otoritas veteriner sebagai badan tersendiri yang berperan untuk mengambil keputusan tertinggi yang bersifat teknis kesehatan hewan yang di dalamnya melibatkan dokter hewan, pemerintah, tenaga kesehatan hewan selain dokter hewan, dan penyuluh. Belum adanya kelembagaan veteriner yang kuat dan profesional pada tingkat negara, organisasi profesi, dan ketahanan masyarakat sendiri yang masih sangat lemah akan sangat membahayakan kehidupan peternak dan masyarakat konsumen pada umumnya. Penyakit hewan merupakan salah satu tanggung jawab otoritas veteriner dalam lingkup penyelenggaraan kesehatan hewan. Negara bertanggung jawab untuk melindungi kehidupan masyarakat dan kesehatan hewan di dalam wilayah negara dan risiko yang ditimbulkan dari masuk, berkembangnya, serta menyebarnya hama penyakit, organisme pembawa penyakit, dan organisme penyebar penyakit.

Kata Kunci: kesehatan hewan, penyakit hewan menular, otoritas veteriner

Veterinary Authority Institutions In Indonesia After The Constitutional Court Decision Number 137/PUU-VII/2009

Prodigy Journal Vol.2 No.1, June 2014, page 107-120

Constitutional Court Decision on Article 68 paragraph (4) of Law No. 18 Year 2009 on Animal Husbandry and Animal Health may have implications establishment the veterinary authority as a separate entity whose role is to make decisions that are technical highest animal health within which involves veterinarians, government, and Animal handler. The absence of a strong and professionals veterinary institution at the state level, professional organizations and community resilience itself is still very weak, which could endanger the life of the farmer and the consumer society in general. Animal disease is one of the responsibilities of the veterinary authority in the scope of animal health management. The state is responsible for protecting people's lives and health of animals in the territory and risks arising from the entry, development, and spread of pests and diseases, disease-carrying organisms, and organism spreaders of disease.

Keywords: animal health, zoonosis, veterinary authority.

PRODIGY
Jurnal Perundang-Undangan

Vol. 2 No. 1, Juni 2014

ISSN 2356-1106

Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Putra, Yudarana Sukarno

Tinjauan Yuridis Kasasi Terhadap Putusan Bebas Dalam Sistem Pemidanaan Di Indonesia

Jurnal Prodigy Vol. 2 No.1, Juni 2014, halaman 121-136

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana mengatur mengenai larangan untuk mengajukan kasasi terhadap putusan bebas. Namun dalam perkembangannya penuntut umum dapat mengajukan kasasi terhadap putusan bebas yang didasarkan pada Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M/14-PW.07.03 Tahun 1983 tentang Tambahan Pedoman Pelaksanaan KUHAP. Putusan Mahkamah Agung Nomor 275 K/Pid/1983 merupakan putusan terkait yang pertama kali lahir sebagai yurisprudensi yang mendikotomikan antara putusan bebas murni dan bebas tidak murni. Dalam perkembangan selanjutnya Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 114/PUU-X/2012 menghilangkan frasa “kecuali terhadap putusan bebas” dalam Pasal 244 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang berarti bahwa setiap putusan bebas dapat diajukan upaya hukum kasasi. Hal ini berdampak pada tidak terjadinya keseimbangan antara pihak penuntut umum yang memperjuangkan keadilan dengan terdakwa untuk mencari keadilan dan tidak ada kepastian hukum baik terhadap proses peradilannya maupun bagi terdakwa itu sendiri. Perlu ada suatu solusi untuk menciptakan keseimbangan hukum antara pihak terdakwa untuk mencari keadilan dengan pihak penuntut umum untuk memperjuangkan keadilan. Solusi tersebut dengan cara menganalisis upaya hukum lain yang ada atau dengan cara mereformulasikan kembali secara jelas tentang pengaturan upaya hukum kasasi terhadap putusan bebas dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang akan datang.

Kata Kunci: Kasasi, putusan bebas, upaya hukum

Judicial Analysis Cassation Against Acquittal Decision In Indonesian Criminal Legal System)

Prodigy Journal Vol.2 No.1, June 2014, page 121-136

The Law Number 8 of 1981 on Criminal Procedure governing the prohibition to file an appeal against acquittal decision. However there have been notable developments in the application of that respective law, that the public prosecutor may submit a cassation against acquittal decision based on the legal basis from the decision of the Minister of Justice Republic Indonesia Number M.14-PW.07.03 1983 concerning the Supplement of Criminal Procedural Code. The Supreme Court Decision Number 275 K/Pid/1983 was a related decision that was first born as a jurisprudence that distinguishes between pure acquittal and impure acquittal. In the further development, the Constitutional Court decision number MK 114/PUU-X/2012 eliminates the phrase “except against the acquittal decision” in article 244 of Law Number 8 of 1981 on Criminal Procedure which means that any acquittal decision can be filed cassation. This matter will have an impact on the balance between the public prosecutor who fights for justice and the defendant’s right to seek justice. Therefore it needs solutions to balance the

law between them. The solution is to analyze for any available legal remedies or by reformulating legal arrangements regarding cassation against acquittal decision in the next law on criminal procedure.

Keywords: cassation, acquittal, legal remedy



Kata kunci yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya.

Rahman, Zaqiu

Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Terhadap Pengaturan Syarat Ambang Batas Pengusulan Calon Presiden Dan Wakil Presiden

Jurnal Prodigy Vol. 2 No. 1, Juni 2014, halaman 137-148

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menyatakan pemilihan umum legislatif (pileg) dan pemilihan umum presiden dan wakil presiden (pilpres) akan dilaksanakan serentak mulai tahun 2019. Dalam putusannya, MK menolak *judicial review* terhadap Pasal 9 UU tentang Pilpres, sehingga pengaturan mengenai *presidential threshold* oleh partai politik (parpol) atau gabungan parpol sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan. Para perumus perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah membuat desain pilpres seperti tertuang dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945. Pilpres haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan presidensial serta memperkuat sistem presidensial. Presiden tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan parpol, karena presiden dipilih langsung oleh rakyat. Dalam perkembangannya, pelaksanaan pilpres setelah pileg tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Pemberlakuan ambang batas tertentu dalam pencalonan presiden tidak lazim jika dikaitkan dengan perolehan suara atau kursi parlemen. Kelak sebaiknya pengusulan calon presiden dan wakil presiden dilakukan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu yang dilakukan sebelum pileg.

Kata Kunci: Putusan Mahkamah Konstitusi, *presidential threshold*, pemilihan umum legislatif, dan pemilihan umum presiden dan wakil presiden

Legal Consequences Of The Constitutional Court Decision Number 14/PUU-XI/2013 To Threshold Requirements Arrangement To Nominate President And Vice President

Prodigy Journal Vol.2 No.1, June 2014, page 137-148

Constitutional Court Decision Number 14/PUU-XI/2013 states that legislative election and presidential election will be held simultaneously in 2019. The Court rejected the judicial review of Article 9 of the Presidential Election Law and therefore the presidential threshold is no longer relevant. The formulators of the Amendment of the Constitution of the Republic of Indonesia has made the design of presidential election as stated in Article 6A. Presidential election must be associated with the design system of presidential government and strengthen the presidential system. President does not depend entirely on political parties supports, because president is elected by the people. The fact that the presidential election is held after legislative election could not be a transformation tool of social changes to a desired direction. The use of a certain threshold in president nomination is not prevalent related to the vote or parliamentary seats. Thus, in the future, president and vice president candidates shall be nominated by political parties or coalition of political parties participating in elections before the legislative election.

Keywords: *The Constitutional Court's decision, presidential threshold, legislative election, and presidential election.*

**IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI PERKARA NO.93/PUU-X/2012
TERHADAP KEWENANGAN PENANGANAN SENGKETA PERBANKAN SYARIAH
(IMPACT OF THE CONSTITUTIONAL COURT DECISION NO.93/PUU-X/2012 TOWARD
THE AUTHORITY OF SHARIAH BANKING DISPUTE RESOLUTION)**

Khopiatuziadah

Perancang Undang-Undang Bidang Ekonomi Keuangan

Sekretariat Jenderal DPR RI

*Korespondensi: zaha.alin@gmail.com

Abstrak

Putusan MK Perkara No.93/PUU-X/2012 memberikan kewenangan kepada pengadilan di lingkungan peradilan agama sebagai satu-satunya lembaga penyelesaian sengketa perbankan syariah melalui jalur litigasi. Namun demikian putusan tersebut masih meninggalkan catatan terkait dengan dihapuskannya secara keseluruhan penjelasan Pasal 55 ayat (2) UU tentang Perbankan Syariah yang juga menyebutkan cara-cara penyelesaian sengketa melalui jalur nonlitigasi, padahal norma Pasal 2 yang membuka peluang penyelesaian sengketa selain di pengadilan agama tidak dihapuskan. Hal ini mengakibatkan ketidakpastian karena adanya multi-interpretasi terhadap ketentuan tersebut yang tidak sepenuhnya menuntaskan permasalahan. Bagi pengadilan agama, Putusan MK ini menjadi titik awal bagi terbukanya peluang sekaligus tantangan guna meningkatkan kinerja pengadilan agama dalam penyelesaian sengketa perbankan syariah. Setidaknya terdapat 3 (tiga) aspek penting yang menjadi peluang dan tantangan yakni, aspek formil, materiil, dan sumber daya manusia.

Kata Kunci: penyelesaian sengketa, perbankan syariah, peradilan agama.

Abstract

Based on decision of The Constitutional Court No. No. 93/PUU-X/2012, the religious court is the one and only authority to resolve shari'ah banking dispute case through litigation. However, the decision remains have a problem associated with the elimination of an overall explanation of Article 55 paragraph (2) of the Islamic Banking Act which also mentions other alternative ways of resolving disputes through non-litigation, even though the norms of Article 2 which opens opportunities for dispute resolution other than in the religious court is not eliminated. This result in uncertainty due to the multi-interpretation of such provisions and doesnot fully resolve the problem. For the religious court, the Constitutional Court Decision is the starting point for opening up opportunities and challenges in order to improve the performance of religious courts in Islamic banking disputes. There are three important aspects namely: formal, material and human resources.

Keywords: dispute resolution, shariah banking, the religious court.

I. Pendahuluan

A. Latar belakang

Pasal 55 Undang-Undang No 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah (UU tentang Perbankan Syariah) beserta penjelasannya dinilai mengandung dualisme pengaturan dalam hal penanganan sengketa perbankan syariah. Pasal 55 ayat (1) menyebutkan dengan jelas bahwa penyelesaian sengketa Perbankan Syariah dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Agama. Dualisme muncul akibat adanya alternatif pilihan penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi pada lembaga peradilan umum.

Pasal 55 ayat (2) menyatakan bahwa "Dalam hal para pihak telah memperjanjikan penyelesaian sengketa selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelesaian sengketa dilakukan sesuai dengan isi Akad." Sedangkan penjelasan Pasal 55 ayat (2) menyatakan: "Yang dimaksud dengan "penyelesaian sengketa dilakukan sesuai dengan isi Akad" adalah upaya sebagai berikut: a. musyawarah; b. mediasi perbankan; c. melalui Badan Arbitrase Syariah Nasional (Basyarnas) atau lembaga arbitrase lain; dan/atau d. melalui pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum."

Penjelasan ayat (2) huruf a sampai dengan huruf c merupakan suatu alternatif penyelesaian sengketa melalui jalur nonlitigasi. Dalam hal ini diberikan kesempatan kepada para pihak untuk memilih jalur nonlitigasi di luar pengadilan dalam lingkungan peradilan agama, jika disepakati sejak awal dalam akad perjanjian. Hal ini sejalan dengan prinsip dasar dalam bidang keperdataan bahwa perjanjian bagi para pihak yang menyepakatinya merupakan suatu undang-undang yang mengikat. Prinsip yang dikenal sebagai asas kebebasan berkontrak inilah yang kemudian menjadi dasar dibukanya suatu *choice of forum* bagi penyelesaian sengketa perbankan syariah. Ketentuan ini pada dasarnya sejalan dengan beberapa peraturan perundang-undangan terkait lainnya

seperti Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer) dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (UU tentang Arbitrase dan APS).

Permasalahan yang kemudian diajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi (MK) disebabkan oleh ketentuan huruf d pada penjelasan Pasal 55 ayat (2) yakni penyelesaian melalui pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa yang dapat disepakati di dalam akad. Setidaknya ada tiga alasan yang menunjukkan adanya suatu permasalahan hukum dari penjelasan huruf d tersebut yaitu:¹

- a. pengelompokkan pengadilan umum dalam penjelasan ini menjadi rancu dan tidak sejalan dengan upaya penyelesaian sengketa yang lain yang merupakan upaya penyelesaian sengketa nonlitigasi sebagaimana upaya musyawarah, mediasi dan arbitrase (huruf a, b, dan c);
- b. penjelasan huruf d dapat ditafsirkan sebagai suatu norma yang mereduksi kewenangan pengadilan di lingkungan peradilan agama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (1). Lebih jauh ketentuan ini dianggap bertentangan atau tidak sinkron satu sama lain; dan
- c. kekhawatiran akan adanya perbedaan atau dualisme pengaturan dan timbulnya ketidakpastian hukum dengan memberikan kewenangan kepada dua lembaga peradilan yang berbeda.

Meskipun pemohon mengajukan uji materiil terhadap Pasal 55 ayat (2) dan ayat (3) secara keseluruhan, namun terhadap Perkara No.93/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk hanya mengabulkan sebagian permohonan, yakni hanya menyatakan penjelasan Pasal 55 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar NRI Tahun

¹ Khopiatuziadah, *Kajian Yuridis Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah*, Jurnal Legislasi Indoensia Vol 10 No 3 September 2013, hal 287.

1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Putusan MK tersebut bagi Peradilan Agama menjadi suatu titik awal terbukanya peluang sekaligus tantangan terhadap optimalisasi peran peradilan agama bagi perkembangan perbankan syariah di Indonesia yang semakin menantang dewasa ini. Perkembangan perbankan syariah di Indonesia dinilai sebagai perkembangan perbankan syariah retail terbesar di dunia. Setidaknya ada 5 hal yang menunjukkan posisi tersebut, yakni: keluasan jaringan kelembagaan², jumlah nasabah yang besar yang mengakar dari bawah/ *grassroot*, jumlah Dewan Pengawas Syariah (DPS) terbanyak, banyaknya jumlah bankir yang ahli dan tersertifikasi, dan banyaknya jumlah perguruan tinggi yang menyediakan sumber daya manusia bidang perbankan syariah.³

² Hingga November 2013, tercatat ada 11 Bank Umum Syariah (BUS), 24 Unit Usaha Syariah (UUS) dan 156 Bank Perkreditan Rakyat Syariah (BPRS) dengan jaringan kantor yang mencapai 2.574 kantor. Meskipun dilihat dari jumlah kelembagaan tetap sama dengan tahun sebelumnya, namun jumlah kantor layanannya mengalami peningkatan hingga 25,31%. Ini berarti, perbankan syariah terus mengembangkan jangkauan pelayanannya ke seluruh negeri. Lihat *Majalah Peradilan Agama*, Edisi 3, Desember 2013 – Februari 2014 hal. 5.

³ Jaringan kelembagaan yang telah mencapai 191 bank syariah dan akan semakin besar manakala didukung oleh pertumbuhan pada sektor-sektor lainnya, seperti asuransi, reksadana, sukuk, dan lain-lain. Jaringan kelembagaan tersebut didukung jumlah nasabah atau pengguna jasa perbankan yang tidak sedikit, setidaknya 17 juta nasabah. Jumlah nasabah tersebut murni dari unsur masyarakat, tanpa keterlibatan unsur pemerintah atau partisipasi BUMN. Ini berarti, nasabah perbankan syariah di Indonesia tumbuh dan besar dari bawah. Pertumbuhan perbankan syariah di Indonesia didukung oleh jumlah anggota DPS terbesar di dunia hampir seluruhnya telah memiliki sertifikat dasar. DPS bertugas untuk mengawasi dan memastikan operasional perbankan syariah telah memenuhi kriteria-kriteria syariah. Dengan jaringan kelembagaan yang besar, dapat dipastikan Indonesia juga memiliki bankir Islam terbanyak di dunia dengan berbagai spesifikasi keahlian dan dibekali dengan program sertifikasi yang dilakukan oleh Bank Indonesia bekerjasama dengan Dewan Syariah Nasional dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Indonesia juga memiliki perguruan tinggi terbanyak yang menawarkan materi perbankan syariah sebagai bahan pembelajaran. Hal ini memastikan ketersediaan kebutuhan sumberdaya manusia untuk pengembangan perbankan syariah selanjutnya. Lihat *Majalah Peradilan Agama*, Edisi 3, Desember 2013 – Februari 2014 hal. 5-6.

B. Permasalahan

Dengan diterbitkannya Putusan MK Perkara No.93/PUU-X/2012 terdapat beberapa permasalahan yang akan menjadi dasar dalam pembahasan dalam tulisan ini yaitu:

1. Bagaimana Implikasi Putusan MK Perkara No.93/PUU-X/2012 terhadap kewenangan penyelesaian sengketa perbankan syariah?
2. Apakah Putusan MK Perkara No.93/PUU-X/2012 menjadi solusi atas dualisme kewenangan dalam penyelesaian sengketa perbankan syariah?
3. Sejauh mana kesiapan pengadilan di lingkungan Peradilan Agama dalam menangani perkara perbankan syariah?

D. Tujuan

Tulisan ini ditujukan untuk mengetahui:

1. Implikasi dari Putusan MK Perkara No.93/PUU-X/2012 terhadap kewenangan penyelesaian sengketa perbankan syariah.
2. Sejauh mana Putusan MK Perkara No.93/PUU-X/2012 menjadi solusi bagi permasalahan dualisme kewenangan penyelesaian perbankan syariah.
3. Kesiapan pengadilan di lingkungan Peradilan Agama dalam menangani sengketa perbankan syariah.

E. Metode Penulisan

Dalam membahas permasalahan dan guna mencapai tujuan dari penulisan, penulis melakukan kajian secara yuridis normatif terhadap berbagai literatur terkait dengan topik utama penulisan yakni seputar sengketa perbankan syariah, kewenangan penyelesaian sengketa dan mengkaji lebih dalam Putusan MK Perkara No.93/PUU-X/2012. Penulis juga menganalisis bagaimana prospek penerapan dari Putusan MK tersebut dikaitkan dengan kesiapan dari pengadilan di lingkungan Peradilan Agama dalam menangani perkara perbankan

syariah pasca Putusan MK dimaksud dari berbagai upaya konkrit yang dilakukan oleh lembaga ini.

Berdasarkan berbagai publikasi dari Badan Peradilan Agama yang merupakan rangkuman hasil simposium, wawancara dan riset terkait dengan kesiapan peradilan agama menghadapi putusan MK, peradilan agama tampaknya mulai telah mempersiapkan diri sedemikian rupa. Persiapan dari aspek formil dan materil yakni dengan telah disusunnya suatu Kompilasi Hukum Ekonomi Islam (KHEI) sebagai dasar para hakim peradilan agama memutus perkara ekonomi syariah termasuk didalamnya sengketa perbankan syariah. Selain itu telah dibentuk tim penyusunan hukum acara bagi praktik di peradilan dengan sedang disusunnya suatu Kompilasi Hukum Acara Ekonomi Islam (KHAEI). Persiapan dari aspek sumber daya manusia dilakukan dengan menyiapkan anggaran pendidikan dan latihan bagi para hakim di lingkungan peradilan agama dan mengadakan kerjasama dengan berbagai lembaga terkait guna meningkatkan kemampuan para hakim.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konsepsional

1) Sengketa Perbankan Syariah

Sengketa perbankan syariah selayaknya sengketa perbankan konvensional merupakan permasalahan yang tak terelakkan dalam kegiatan transaksional perbankan. Praktik perbankan syariah sebagai suatu kegiatan keperdataan memungkinkan timbulnya suatu sengketa antar para pihak. Munculnya sengketa umumnya diakibatkan oleh tindakan wanprestasi dari salah satu pihak. Secara umum sengketa dalam bidang ekonomi syariah dapat dikelompokkan menjadi tiga yakni:

- a. sengketa antara lembaga keuangan dan lembaga pembiayaan syariah dengan nasabahnya;
- b. sengketa antara sesama lembaga keuangan dan lembaga pembiayaan syariah; dan

- c. sengketa antara orang-orang yang beragama Islam, yang akad perjanjiannya disebutkan dengan tegas bahwa kegiatan usaha yang dilakukan adalah berdasarkan prinsip-prinsip syariah.⁴

Adapun sengketa antara pihak bank syariah dengan nasabah umumnya berangkat dari a). adanya perbedaan penafsiran mengenai akad yang sudah disepakati; b). perselisihan ketika transaksi sudah berjalan; serta c). adanya kerugian yang dialami oleh salah satu pihak sehingga melakukan wanprestasi.⁵

Penyelesaian sengketa antar para pihak dalam kegiatan perbankan syariah pada dasarnya serupa dengan penyelesaian sengketa perbankan konvensional. Namun demikian, mengingat kekhususan sistem yang dianut dalam kegiatan perbankan syariah maka mekanisme penyelesaiannya harus disesuaikan dengan prinsip-prinsip syariah. Hal ini tentu saja merujuk kepada konsep perjanjian dalam perbankan syariah yang disebut sebagai akad.

Akad merupakan suatu perjanjian yang dilandasi dengan konsensus (kesepakatan) antara dua pihak atau lebih yang mengikat para pihak dan menimbulkan akibat hukum bagi pihak-pihak yang melakukan perjanjian tersebut serta bagi objek yang diperjanjikannya. Dalam UU tentang Perbankan Syariah, akad didefinisikan sebagai kesepakatan tertulis antara bank syariah atau unit usaha syariah dan pihak lain yang memuat adanya hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak sesuai dengan prinsip syariah (Pasal 1 angka 13).

Akad dalam kajian hukum perdata sering dipersamakan dengan perikatan atau perjanjian dan pengaturannya terdapat dalam Buku III KUHPer mengenai

⁴ Abdul Manan, *Beberapa Masalah Hukum dalam Praktek Ekonomi Syariah*, Makalah Diklat Calon Hakim Angkatan-2 di Banten, 2007, hal. 8.

⁵ *Kompetensi Pengadilan Agama Terbentuk UU Arbitrase*, Sabtu 7 Juli 2007, diunduh dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/holl7114/kompetensi-pengadilan-agama-terbentuk-uu-arbitrase>, diakses tanggal 4/03/2013.

perikatan. Dalam Pasal 1313 KUHPer perjanjian mempunyai definisi: "suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih."⁶ Hal ini dapat dilihat dari asas-asas yang mendasari akad dan perjanjian. Beberapa asas yang mendasari suatu akad yang disepakati oleh banyak ahli hukum Islam yaitu:⁷ asas kebebasan berkontrak (*al Hurriyah*)⁸, asas persamaan atau kesetaraan (*al Musawah/taswiyah*)⁹, asas keadilan (*al-Adalah*)¹⁰, asas kerelaan (*al Ridha/ikhtiyari*)¹¹, asas kejujuran dan kebenaran (*ash Sidq*)¹², asas tertulis (*al kitabah*).¹³

Sebagai perbandingan, asas yang mendasari suatu perjanjian antara lain: asas kebebasan berkontrak, asas konsensualisme, asas mengikatnya suatu perjanjian (*pacta sunt servanda*), asas iktikad baik, dan asas kepribadian.¹⁴

⁶ Handri Raharjo, *Hukum Perjanjian di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2009, hal. 41.

⁷ Fathurrahman Djamil, *Hukum Perjanjian Syariah*, dalam Mariam Darus Badruzaman, *Kompilasi Hukum Perikatan*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2001, hal. 249 – 251.

⁸ Asas kebebasan berkontrak (*al Hurriyah*); merupakan prinsip dasar dalam fiqh muamalah dan merupakan prinsip dasar pula dalam perjanjian (akad).

⁹ Asas persamaan atau kesetaraan (*al Musawah/taswiyah*); sebagai landasan bahwa kedua belah pihak yang melakukan akad mempunyai kedudukan yang sama antara satu dan lainnya.

¹⁰ Asas keadilan (*al-Adalah*); dalam pelaksanaan akad para pihak harus berlaku benar dalam pengungkapan kehendak dan keadaan, memenuhi perjanjian yang telah dibuat dan memenuhi semua kewajibannya.

¹¹ Asas kerelaan (*al Ridha/ikhtiyari*); segala bentuk transaksi yang dilakukan harus atas dasar kerelaan semua pihak. Kerelaan pihak-pihak yang berakad dianggap sebagai syarat terwujudnya semua transaksi.

¹² Asas kejujuran dan kebenaran (*ash Sidq*); dimaksudkan agar pada pihak yang melakukan perjanjian untuk tidak berdusta, menipu dan melakukan pemalsuan. Akad ini diistilahkan pula sebagai asas transparansi yaitu keharusan akad dilakukan dengan pertanggung jawaban secara terbuka oleh para pihak.

¹³ Asas tertulis (*al kitabah*); agar akad yang dilakukan benar-benar berada dalam kebaikan bagi semua pihak, maka akad harus dilakukan dengan melakukan *kitabah* atau secara tertulis dalam penulisan perjanjian dan kontrak terutama transaksi dalam bentuk kredit.

¹⁴ Asas kebebasan berkontrak memberikan kebebasan kepada para pihak untuk membuat atau tidak membuat perjanjian, mengadakan perjanjian

Secara garis besar tampak adanya kesamaan asas yang mendasari suatu akad dan perjanjian, misalnya asas kebebasan berkontrak dengan asas *al hurriyah*, kemudian asas konsensualisme dengan asas *al Ridha* dan asas *pacta sunt servanda* yang maknanya terkandung dalam pengertian akad itu sendiri. Salah satu hal yang sangat mendasar baik dalam konsep akad (maupun perjanjian) sebagaimana tercermin dalam asas *al hurriyah* atau asas kebebasan berkontrak adalah bahwa para pihak yang melakukan akad mempunyai kebebasan untuk membuat suatu perjanjian (*freedom of making contract*), baik dalam menentukan yang diperjanjikan (objek perjanjian) maupun menentukan syarat-syaratnya termasuk menentukan cara-cara penyelesaian jika terjadi sengketa. Kebebasan menentukan persyaratan ini dibolehkan selama tidak bertentangan dengan syariat Islam. Hal ini diperkuat dengan asas *al musawah/taswiyah* yakni pada saat para pihak menentukan hak dan kewajiban masing-masing, harus didasarkan pada asas persamaan atau kesetaraan, termasuk dalam menentukan penyelesaian sengketa.

2) Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah

Berdasarkan atas asas kebebasan berkontrak dan kesetaraan inilah, lahirnya suatu kebebasan untuk memilih media penyelesaian bagi para pihak jika di kemudian hari terjadi sengketa antar keduanya selama kesepakatan ini dimuat di dalam akad. Persyaratan berikutnya

dengan siapa pun, menentukan isi perjanjian, pelaksanaan dan persyaratannya serta menentukan bentuk perjanjian dengan syarat tidak melanggar undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan. Asas konsensualisme dimaksudkan untuk mewujudkan kemauan (kesepakatan) para pihak dalam melakukan perjanjian. Asas mengikatnya suatu perjanjian (*pacta sunt servanda*), bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Asas iktikad baik menginginkan agar setiap perjanjian dapat dilaksanakan dengan iktikad baik. Asas kepribadian yakni perjanjian yang dibuat oleh seseorang dalam kapasitas sebagai individu hanya akan mengikat untuk dirinya sendiri. lihat Handri Raharjo, *Hukum Perjanjian di Indonesia*, hal. 43 – 45.

setelah adanya kebolehan atau kebebasan dalam membuat isi kesepakatan dalam akad adalah bahwa isi kesepakatan tersebut tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariah Islam. Hal ini senada dengan pengaturan dalam Pasal 1338 KUHPerdata yang menyebutkan bahwa semua persetujuan yang dibuat secara sah adalah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka (para pihak) yang membuatnya,¹⁵ sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁶

Pasal 55 ayat (2) dan (3) Undang-Undang tentang Perbankan Syariah sesungguhnya didasari oleh adanya pemahaman akan *asas al hurriyah* atau asas kebebasan berkontrak, sehingga Pasal ini kemudian memberikan alternatif pilihan penyelesaian sengketa yang dapat dilakukan para pihak pada saat menyepakati akad perjanjian dan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip syariah. Penjelasan dari ayat (2) lebih lanjut merinci media atau sarana apa saja yang dimungkinkan untuk dipilih oleh para pihak baik melalui jalur litigasi maupun non litigasi meliputi a. musyawarah; b. mediasi perbankan; c. melalui Basyarnas atau lembaga arbitrase lain; dan/atau d. melalui pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum.

Pilihan penyelesaian sengketa melalui jalur nonlitigasi bagi perkara perdata telah lama dipraktikkan. Secara yuridis, praktik ini telah mendapatkan legalitas dengan diundangkannya UU tentang Arbitrase dan APS. Selain itu, jalur nonlitigasi pada hakikatnya mengedepankan nilai-nilai dalam ajaran Islam bahwa jika terjadi sengketa dalam

kegiatan fiqh muamalah, penyelesaian secara damai merupakan sebaik-baik jalan yang dipilih. Hal ini sejalan dengan fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN) Nomor 04/DSN MUI/IV/2000, penyelesaian yang dilakukan seyogyanya melalui jalur musyawarah untuk mufakat.

Dalam kajian hukum bisnis, dikenal dua pembedaan dalam mekanisme penyelesaian sengketa, yaitu melalui jalur litigasi dan jalur nonlitigasi. Jalur litigasi merupakan mekanisme penyelesaian sengketa melalui jalur peradilan dengan menggunakan pendekatan hukum melalui aparat atau lembaga penegak hukum yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, jalur litigasi merupakan upaya terakhir manakala penyelesaian sengketa secara kekeluargaan atau perdamaian di luar pengadilan ternyata tidak menemukan titik temu atau jalan keluar.

Sebaliknya penyelesaian sengketa melalui jalur nonlitigasi adalah mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Pada umumnya ia menggunakan mekanisme yang hidup dalam masyarakat yang bentuk dan macamnya sangat bervariasi seperti cara musyawarah, perdamaian, kekeluargaan, dan penyelesaian adat. Salah satu cara yang sekarang sedang berkembang dan diminati adalah melalui lembaga Penyelesaian Sengketa Alternatif (APS) / *Alternative Dispute Resolution* (ADR).¹⁷ Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam UU tentang Arbitrase dan APS.

Penyelesaian sengketa juga kerap dibedakan antara yang menetapkan bahwa yang satu benar, sehingga harus menang dan yang lain salah, sehingga harus kalah (*win-loose solution*) dengan yang menerapkan prinsip semua pihak benar dan menang, dalam artian bahwa semua pihak juga ada salahnya (*win-win solution*). Jenis penyelesaian sengketa yang pertama dikenal dengan istilah adjudikatif, sementara yang kedua dikenal

¹⁵ Kata "semua" dipahami mengandung asas kebebasan berkontrak yaitu asas yang memberikan kebebasan kepada para pihak untuk: a. membuat atau tidak membuat perjanjian; b. mengadakan perjanjian dengan siapapun; c. menentukan isi perjanjian, pelaksanaan, dan persyaratannya; dan d. menentukan bentuk perjanjian baik secara tertulis maupun lisan; sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum. Lihat J Satrio, *Hukum Perikatan: Perikatan pada Umumnya*, Bandung: Penerbit Alumni, 1999, hal 36.

¹⁶ Salim H.S., *Hukum Kontrak: Teori dan teknik Penyusunan Kontrak*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004, hal 9.

¹⁷ Bambang Sulistiyo, *Penyelesaian Sengketa Bisnis*, Yogyakarta: Citra Media, 2006, hal. 6.

dengan istilah konsesnus atau kompromi. Mekanisme penyelesaian sengketa secara adjudikatif ditandai dengan kewenangan pengambilan keputusan oleh pihak ketiga dalam sengketa yang berlangsung di antara para pihak. Pihak ketiga ini dapat bersifat sukarela (*voluntary*) atau tidak sukarela (*involuntary*).¹⁸

Penyelesaian secara adjudikatif dibedakan menjadi dua, yaitu adjudikatif publik dan adjudikatif privat. Adjudikatif publik dilakukan melalui institusi pengadilan negara (litigasi). Pihak ketiga dalam hal ini bersifat *involuntary*, karena hakimnya sudah disiapkan oleh pengadilan dan para pihak tidak bisa memilih dan menentukan sendiri hakimnya. Sedangkan adjudikatif privat dilakukan melalui arbitrase. Pihak ketiga bersifat *voluntary*, apabila arbiter dapat dipilih dan ditentukan sendiri oleh pihak yang bersengketa. Lembaga arbitrase dapat dikatakan sebagai tingkat atau prosedur penyelesaian tertinggi dari pelbagai mekanisme penyelesaian perkara di pengadilan. Sebaliknya mekanisme penyelesaian sengketa secara konsensus ditandai dengan cara penyelesaian sengketa secara kooperatif/kompromi untuk mencapai solusi yang bersifat *win-win solution*. Kehadiran pihak ketiga, walaupun ada, tidak memiliki kewenangan mengambil keputusan. Termasuk dalam kategori ini adalah negosiasi, mediasi dan konsiliasi.¹⁹

Selain itu, ada dua cara menentukan pilihan di mana sengketa akan diselesaikan berdasar belum atau sudah terjadinya sengketa, yaitu melalui *factum de compromittendo* dan *acta compromittendo*. *factum de compromittendo* merupakan kesepakatan para pihak yang mengadakan perjanjian mengenai domisili hukum yang akan dipilih jika terjadi sengketa dan biasanya dicantumkan dalam kontrak atau akad sebagai klausula antisipatif guna mengantisipasi hal-hal yang akan terjadi selama berlangsungnya

suatu kontrak. Sedangkan *acta compromittendo* merupakan suatu perjanjian tersendiri yang dibuat setelah terjadinya sengketa. Namun pilihan tempat penyelesaian lebih mengarah pada wilayah yurisdiksi pengadilan dalam satu lingkungan peradilan, bukan terhadap peradilan di lingkungan yang berbeda.²⁰

Terkait dengan Pasal 55 UU tentang Perbankan Syariah yang mengenalkan adanya *choice of forum*, terdapat beberapa pendapat mengenai hal tersebut. Bagir Manan menyebutkan bahwa ada beberapa argumentasi yang membenarkan *choice of forum*. Pertama, berdasarkan prinsip, hukum perjanjian adalah hukum yang bersifat terbuka, artinya pihak-pihak dapat menentukan dengan bebas (*freedom of contract*) mengenai isi perjanjian dan cara penyelesaian sengketa. Prinsip ini sejalan dengan asas-asas yang mendasari suatu akad/perjanjian seperti telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Kedua, pendapat yang menyebutkan bahwa UU tentang Perbankan dianggap telah mengubah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama (UU tentang Peradilan Agama) berdasarkan asas hukum *lex posterior derogat legi priori*. Asas hukum yang menyatakan bahwa hukum yang baru mengesampingkan hukum yang lama.²¹

Namun demikian dalam pandangan Bagir Manan, kedua argumen tersebut memiliki kelemahan jika diterapkan dalam kasus penyelesaian sengketa perbankan syariah. Terkait asas kebebasan berkontrak, beliau berpendapat dalam kasus ini yang berlaku adalah *choice of law* bukan *choice of forum*. Ketika para pihak (bank syariah dan nasabah, muslim maupun non muslim) bersepakat terhadap suatu perjanjian perbankan syariah maka seharusnya kedua pihak tunduk pada

²⁰ Hasbi Hasan, *Kompetensi Peradilan Agama dalam Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah*, Jakarta: Gramata Publishing, 2010, hal 140.

²¹ Bagir Manan dalam kata pengantar Hasbi Hasan, *Kompetensi Peradilan Agama dalam Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah*, hal xi - xii.

¹⁸ *Ibid*, hal. 8.

¹⁹ *Ibid*.

asas dan kaidah hukum syariah, dimana kedua belah pihak sepakat untuk memilih hukum syariah (*choice of law*) bukan memilih forum.²²

Choice of forum ditentukan oleh *choice of law*, yaitu jika disepakati untuk tidak menggunakan lembaga yang menerapkan asas dan kaidah hukum syariah, maka yang bersangkutan bukan saja boleh melainkan wajib membawa sengketa ke peradilan umum dan peradilan agama tidak berwenang mengadili sengketa tersebut. Demikian pula jika yang terjadi sebaliknya, saat memilih untuk melakukan perjanjian dengan lembaga yang menerapkan asas dan kaidah hukum syariah maka yang bersangkutan secara suka rela menundukkan diri pada kaidah hukum syariah, yang berdasarkan UU tentang Peradilan Agama menjadi kewenangan peradilan agama.²³

Menurut Bagir Manan, terkait dengan kompetensi absolut dari lembaga peradilan, bukan forum yang melahirkan kompetensi absolut melainkan hukum substantif yang (akan) diserahkan dan subjek yang akan menjadi pihak dalam sengketa atau perkara. Adanya dua atau lebih forum tidak serta merta menghilangkan kompetensi absolut. Karena kompetensi absolut merupakan wewenang yang berkaitan dengan hukum substantif atau hukum materiil yang ditegakkan. Walaupun hukum substantif yang ditegakkan sama, masing-masing mempunyai kompetensi absolut. Namun demikian kondisi ini menyebabkan terjadinya *concurrent authority* (kekuasaan bersama) yang dapat menimbulkan sengketa antar-wewenang (*dispute authority*).²⁴

Perkara ekonomi syariah mengandung makna menerapkan hukum substantif dan prosedural yang sama dan berlaku bagi setiap orang tanpa memandang perbedaan agama. Dengan demikian tidak semestinya ada forum

yang berbeda yang bebas dipilih (*choice of forum*) oleh yang mengajukan sengketa. Suatu pilihan yang *opportunistic* bukan saja akan menimbulkan disparitas dan ketidakpastian hukum bahkan lebih jauh menimbulkan kekacauan hukum (*legal disorder*).²⁵

Sementara jika menggunakan asas hukum *lex posteriori derogat legi priori*, Bagir Manan menilai tidak dapat diberlakukan dalam hubungan dengan kompetensi peradilan agama menyelesaikan sengketa ekonomi syariah. Salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam menggunakan asas tersebut adalah dua aturan dimaksud berada dalam suatu regim hukum yang sama. UU tentang Perbankan Syariah dan UU tentang Peradilan Agama berada di wilayah atau regim yang berbeda sehingga tidak bisa dinyatakan bahwa UU tentang Perbankan Syariah mengesampingkan UU tentang Peradilan Agama terkait kewenangan penyelesaian sengketa perbankan syariah.²⁶

3) Kewenangan Peradilan Agama

Sebelum diubah dengan UU tentang Peradilan Agama pada tahun 2006, kewenangan dan kompetensi Peradilan agama hanya berwenang memeriksa perkara perdata tertentu di bidang perkawinan, wasiat dan hibah, wakaf, dan shadaqoh.²⁷ Beberapa ketentuan dalam UU tentang Peradilan Agama kemudian memperluas kewenangan peradilan agama antara lain dalam Pasal 2 dan Pasal 49 serta penegasan dalam penjelasan umum.

Kata "perdata" dalam Pasal 2 dihilangkan, sehingga secara keseluruhan Pasal 2 berbunyi: "Peradilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu sebagaimana dimaksud dalam

²⁵ *Ibid* hal x

²⁶ *Ibid* hal xii.

²⁷ Pasal 2 dan Pasal 49 ayat 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

²² *Ibid*.

²³ *Ibid.*, hal xii

²⁴ *Ibid.*, hal ix-x.

Undang-Undang ini.“ Sedangkan Pasal 49 ayat (1) diubah sehingga berbunyi:

“Pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang: a. perkawinan; b. waris; c. wasiat; d. hibah; e. wakaf; f. zakat; g. infaq; h. shadaqah; dan i. ekonomi syari'ah.”²⁸

Adapun dalam penjelasan umum disebutkan bahwa:

“Dalam Undang-Undang ini kewenangan pengadilan di lingkungan Peradilan Agama diperluas, hal ini sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat, khususnya masyarakat muslim. Perluasan tersebut antara lain meliputi ekonomi syari'ah. Dalam kaitannya dengan perubahan Undang-Undang ini pula, kalimat yang terdapat dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang menyatakan: “Para Pihak sebelum berperkara dapat mempertimbangkan untuk memilih hukum apa yang dipergunakan dalam pembagian warisan”, dinyatakan dihapus. “

Selanjutnya Dalam Penjelasan Pasal 49 dinyatakan bahwa “Penyelesaian sengketa tidak hanya dibatasi di bidang perbankan syari'ah, melainkan juga di bidang ekonomi syari'ah lainnya.” Sedangkan penjelasan frasa “antara orang-orang yang beragama Islam” adalah termasuk orang atau badan hukum yang dengan sendirinya menundukkan diri dengan sukarela kepada hukum Islam

mengenai hal-hal yang menjadi kewenangan Peradilan Agama sesuai dengan ketentuan Pasal ini. Batasan ekonomi syariah dalam Pasal 49 meliputi perbuatan atau kegiatan usaha yang dilaksanakan menurut prinsip syari'ah, antara lain:²⁹

a. bank syari'ah; b. lembaga keuangan mikro syari'ah; c. asuransi syari'ah; d. reasuransi syari'ah; e. reksa dana syari'ah; f. obligasi syari'ah dan surat berharga berjangka menengah syari'ah; g. sekuritas syari'ah; h. pembiayaan syari'ah; i. pegadaian syari'ah; j. dana pensiun lembaga keuangan syari'ah; dan k. bisnis syari'ah.

Berdasarkan penjelasan Pasal 49 tersebut, maka seluruh nasabah lembaga keuangan dan lembaga pembiayaan syariah, atau unit usaha syariah dari bank konvensional terikat dengan ketentuan ekonomi syariah, baik dalam pelaksanaan akad maupun dalam penyelesaian perselisihan.

Ketentuan dalam UU tentang Peradilan Agama ini selaras dengan ketentuan Pasal 55 ayat (1) UU tentang Perbankan Syariah yang secara jelas dan tegas menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa perbankan syariah dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan agama.

Kewenangan pengadilan agama terhadap penyelesaian sengketa perdata di perbankan syariah juga meliputi putusan arbitrase syariah terutama putusan dari Basyarnas dalam hal para pihak tidak mau melaksanakan putusan arbitrase syariah secara suka rela. Mengingat Basyarnas tidak mempunyai kewenangan untuk menjalankan atau mengeksekusi putusannya sendiri maka putusan arbitrase syariah tersebut akan dilaksanakan berdasarkan perintah ketua pengadilan agama atas permohonan salah

²⁸ Perubahan pada Pasal 2 dan pasal 49 ayat (1) ini mengandung 3 makna: Pertama, peradilan agama tidak lagi semata-mata mengadili perkara perdata saja, tetapi dimungkinkan untuk memeriksa perkara lain (pidana) sejauh diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kedua, kompetensi peradilan agama diperluas sampai kepada ranah ekonomi syariah. Ketiga, dihapusnya hak opsi dalam sengketa waris lihat Hasbi Hasan, *Kompetensi Peradilan Agama dalam Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah*, hal.74-75.

²⁹ Penjelasan Pasal 49 Undang-Undang tentang Peradilan Agama.

satu pihak yang bersengketa.³⁰ Akan tetapi jangkauan kewenangan peradilan agama tidak dapat menjangkau klausula arbitrase dari badan arbitrase umum yang menurut UU tentang Arbitrase dan APS menjadi kewenangan peradilan umum.

B. Implikasi Putusan MK Perkara No.93/PUU-X/2012 terhadap Kewenangan Pengadilan di Lingkungan Peradilan Agama dalam penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah

Putusan MK No. 93/PUU-X/2012 yang diketuk pada tanggal 29 Agustus 2013 menjadi babak baru bagi penanganan sengketa perbankan syariah. Sebelum adanya putusan MK yang menganulir penjelasan Pasal 55 ayat (2) UU tentang Perbankan Syariah, penanganan sengketa ekonomi syariah secara litigasi di pengadilan masih menjadi polemik. Dualisme penanganan perkara antara Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama masih terjadi akibat tersedianya peluang *choice of forum* dalam Undang-Undang dimaksud. Beberapa pertimbangan MK dalam Putusannya antara lain:

- a. Pilihan forum hukum sebagaimana diatur dalam Penjelasan Pasal 55 ayat (2) UU tentang Perbankan Syariah dalam beberapa kasus konkret telah membuka ruang adanya pilihan forum penyelesaian yang juga telah menimbulkan adanya persoalan konstitusionalitas yang pada akhirnya dapat memunculkan adanya ketidakpastian hukum yang dapat menyebabkan kerugian bukan hanya bagi nasabah tetapi juga pihak Unit Usaha Syariah. Adanya pilihan penyelesaian sengketa (*choice of forum*) untuk menyelesaikan sengketa dalam perbankan syariah sebagaimana tersebut pada akhirnya akan menyebabkan adanya tumpang

tindih kewenangan untuk mengadili oleh karena ada dua peradilan yang diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa perbankan syariah sedangkan dalam UU tentang Peradilan Agama secara tegas dinyatakan bahwa peradilan agama diberikan kewenangan untuk menyelesaikan sengketa perbankan syariah termasuk juga sengketa ekonomi syariah.³¹

- b. Dengan merujuk sengketa yang dialami oleh Pemohon dan praktik dalam penyelesaian sengketa ekonomi syariah, menurut MK, hukum sudah seharusnya memberikan kepastian bagi nasabah dan juga unit usaha syariah dalam penyelesaian sengketa perbankan syariah. Apabila kepastian dalam penyelesaian sengketa perbankan syariah tidak dapat diwujudkan oleh lembaga yang benar-benar kompeten menangani sengketa perbankan syariah, maka pada akhirnya kepastian hukum sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 juga tidak akan pernah terwujud.
- c. Mahkamah juga menilai adalah hak nasabah dan juga unit usaha syariah untuk mendapatkan kepastian hukum sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Mahkamah menilai ketentuan Penjelasan Pasal 55 ayat (2) Undang-Undang *a quo* tidak memberi kepastian hukum. Walaupun MK tidak mengadili perkara konkret, telah cukup bukti bahwa ketentuan Penjelasan Pasal *a quo* telah menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil dan hilangnya hak konstitusional nasabah untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil dalam penyelesaian sengketa perbankan syariah [vide Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945] yang

³⁰ Ketentuan ini pada dasarnya merujuk pada Pasal 61 UU tentang Arbitrase dan APS, Namun khusus untuk putusan arbitrase syariah kata Ketua Pengadilan Negeri dibaca Ketua Pengadilan Agama sesuai dengan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 08 Tahun 2008 tentang Eksekusi Putusan Arbitrase Syariah.

³¹ Putusan MK No. 93/PUU-X/2012 hal 37-38.

bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi;³²

Dalam amar putusannya, MK mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian yakni menyatakan penjelasan Pasal 55 ayat (2) UU tentang Perbankan Syariah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.³³ Terhadap putusan MK, Hakim Konstitusi Hamdan Zoelva, Hakim Konstitusi Ahmad Fadlil Sumadi memiliki alasan berbeda (*concurring opinion*) dan Hakim Konstitusi Muhammad Alim memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*).³⁴

Inti dari Putusan MK dimaksud adalah menghapus penjelasan dari Pasal 55 ayat (2) UU tentang Perbankan Syariah. Dengan pertimbangan sebagaimana dijelaskan diatas, MK menilai dihapuskannya penjelasan Pasal 55 ayat (2) tersebut akan menjawab ketidakpastian hukum yang dihadapi Pemohon. Namun demikian pertimbangan MK yang sangat sederhana tersebut nampaknya tidak sepenuhnya menjawab persoalan yang ada. Di satu sisi, dengan dihapuskannya penjelasan Pasal 55 ayat (2) secara keseluruhan, maka dapat dipastikan bahwa penanganan sengketa perbankan syariah melalui jalur litigasi hanya dapat dilakukan di pengadilan dalam lingkungan peradilan agama. Sampai pada poin ini, maka dualisme kelembagaan peradilan yang memiliki kewenangan menyelesaikan sengketa perbankan syariah berakhir sudah. Babak baru telah dibuka, Peradilan agama menjadi satu-satunya lembaga di lingkungan yudikatif yang memiliki kewenangan tersebut, sejalan dengan ketentuan dalam UU tentang Peradilan Agama.

Namun persoalannya kemudian adalah adanya interpretasi lebih lanjut dari implikasi putusan MK tersebut menimbulkan beberapa potensi masalah

di antaranya, pertama; dengan dihapuskannya penjelasan Pasal 55 ayat (2) secara keseluruhan dapat diartikan bahwa penyelesaian sengketa melalui jalur nonlitigasi seperti melalui musyawarah, mediasi perbankan dan Basyarnas atau lembaga arbitrase lainnya juga tidak dimungkinkan sebagaimana melalui jalur litigasi di pengadilan negeri. Yang artinya hanya ada satu cara dan satu lembaga yang berwenang dalam penyelesaian sengketa perbankan syariah, yakni melalui jalur litigasi di peradilan agama. Sementara norma ayat (2) yang membuka alternatif penyelesaian sengketa sesuai akad para pihak tidak dihapuskan oleh MK. Sebagaimana diketahui norma ayat (2) ini sejalan dengan asas kebebasan berkontrak.

Kedua, dihapuskannya penjelasan Pasal 55 ayat (2) saja tanpa menghapuskan ayat (2) apakah menjawab persoalan dibukanya alternatif penyelesaian sengketa di luar ketentuan ayat (1)? Jika Pasal 55 dibaca secara keseluruhan dan runut maka setelah penjelasan Pasal 55 ayat (2) dihapus sekalipun, Pasal ini tetap membuka kemungkinan adanya penyelesaian sengketa selain di pengadilan agama selama para pihak menyepakati dalam akad dan tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip syariah.

Ketiga, dihapuskannya penjelasan Pasal 55 ayat (2) secara keseluruhan dapat menimbulkan pemaknaan bahwa ayat (2) yang berbunyi "Dalam hal para pihak telah memperjanjikan penyelesaian sengketa selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), penyelesaian sengketa dilakukan sesuai dengan isi Akad" tetap memberikan kemungkinan penyelesaian sengketa selain di pengadilan agama yang justru pilihannya lebih luas dan tidak dibatasi sebagaimana sebelumnya dibatasi dengan penjelasan ayat tersebut. Secara normatif ketiga pemahaman tersebut sangat mungkin terjadi, sehingga tujuan Putusan MK untuk menghapuskan ketidakpastian hukum tidak terpenuhi.

³²Putusan MK No. 93/PUU-X/2012 hal 38.

³³Putusan MK No. 93/PUU-X/2012 hal 39.

³⁴ Putusan MK No. 93/PUU-X/2012 hal 40.

Dalam pandangan penulis, ketiga persoalan multi-interpretasi diatas dapat dihindari jika MK hanya memutuskan untuk menghapus norma yang menimbulkan dualisme kewenangan lembaga peradilan saja, yakni penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d. Hal ini sejalan pula dengan pokok permohonan dari pemohon. Timbulnya dualisme yang kemudian menimbulkan permasalahan ketidakpastian hukum adalah adanya norma penjelasan Pasal 55 ayat (2) huruf d tersebut. Sedangkan penjelasan huruf a - c yang merupakan media/sarana dari alternatif penyelesaian sengketa nonlitigasi seharusnya masih relevan untuk dinormakan jika ketentuan ayat (2) tidak dihapuskan. Hal ini sejalan dengan asas kebebasan berkontrak dan dengan UU tentang Arbitrase dan APS.

Tampaknya MK dalam hal ini tidak melakukan pengkajian secara teliti dalam memutuskan perkara dimaksud, selain putusan menimbulkan implikasi multi-interpretasi yang pada akhirnya (kembali) bermuaranya pada adanya ketidakpastian hukum. Putusan MK tidak memperhatikan bagian lain dari UU tentang Perbankan Syariah yang terkait dengan ketentuan yang dihapus tersebut. Dalam penjelasan umum UU tentang perbankan syariah masih disebutkan bahwa:

“...Sementara itu, penyelesaian sengketa yang mungkin timbul pada perbankan syariah, akan dilakukan melalui pengadilan di lingkungan Peradilan Agama. Di samping itu, dibuka pula kemungkinan penyelesaian sengketa melalui musyawarah, mediasi perbankan, lembaga arbitrase, atau melalui pengadilan di lingkungan Peradilan Umum sepanjang disepakati di dalam Akad oleh para pihak.”

Meskipun ketentuan ini terdapat dalam penjelasan umum, namun jika ketentuan ini tidak turut dihapus maka justru menimbulkan inkonsistensi dalam UU ini. Kealpaan atau entah kesengajaan

ini seharusnya menjadi catatan tersendiri bagi MK dalam memutuskan suatu perkara.

C. Peluang dan Tantangan Pengadilan di Peradilan Agama Pasca Putusan MK

Putusan MK No. 93/PUU-X/2012 telah menyerahkan sepenuhnya kewenangan penyelesaian sengketa perbankan syariah dan sengketa ekonomi syariah lainnya pada Pengadilan Agama/Mahkamah Syar'iyah. Selanjutnya siapakah Peradilan Agama menjalankan perannya di tengah kompleksitas sengketa perekonomian syariah yang semakin menantang? Peran optimal Peradilan Agama itu paling tidak harus diwujudkan dalam dua hal. Pertama, memberikan keadilan bagi para pihak yang bersengketa sehingga mereka merasa puas dengan putusan yang dihasilkan. Kedua, memberikan sumbangsih positif bagi perkembangan ekonomi syariah di Indonesia yang kini, menurut Adiwarmanto A. Karim, sudah menjelma menjadi *'The Biggest Islamic Retail Banking in the World'*. Butuh waktu untuk membuktikan peran itu mengingat kewenangan penanganan sengketa ekonomi syariah ini terhitung masih relatif baru diberikan oleh negara.³⁵

Sementara ini paling tidak ada tiga kritik yang mengemuka terkait penanganan sengketa ekonomi syariah di peradilan agama. Pertama, perbankan syariah enggan membawa sengketanya ke pengadilan agama karena mereka seringkali dikalahkan dalam putusan akhir. Kedua, masih kuatnya keraguan pihak perbankan terkait dengan kekuatan eksekutorial (pelaksanaan) dari putusan pengadilan agama dalam sengketa ekonomi syariah.³⁶ Ketiga, hakim peradilan Agama selama ini hampir secara eksklusif hanya menangani perkara hukum

³⁵ *Majalah Peradilan Agama*, Edisi 3, Desember 2013 - Februari 2014 hal.3.

³⁶ Sebagaimana disampaikan Adiwarmanto A. Karim dalam Wawancara dengan Tim Redaksi *Majalah Peradilan Agama*, Lihat *Majalah Peradilan Agama*, Edisi 3, Desember 2013 - Februari 2014 hal.3.

keluarga. Hakim Peradilan Agama cenderung lambat dalam menggali permasalahan seputar ekonomi syariah yang secara teknis begitu kompleks dan menantang.³⁷

Menyikapi adanya peluang dan tantangan tersebut peradilan agama tentunya harus merespon secara positif dan melakukan berbagai usaha guna mengantisipasi permasalahan terkait dengan pemberian kewenangan penuh untuk menyelesaikan sengketa perbankan syariah kepada lembaga pengadilan di lingkungan peradilan agama. Ada tiga aspek penting yang menjadi catatan bagi kesiapan peradilan agama menangani sengketa perbankan syariah yakni aspek formil dan materiil, serta aspek sumberdaya manusia.

1) Aspek Formil dan Materiil

Menyikapi kewenangan yang diberikan oleh UU tentang Peradilan Agama, Mahkamah Agung membentuk tim untuk menyusun perangkat hukum materiil dan formil sebagai landasan hukum mengadili sengketa. Ketua MA yang ketika itu dijabat oleh Bagir Manan, mengeluarkan surat keputusan Nomor: KMA/097/SK/X/2006 tanggal 20 Oktober 2006 tentang pembentukan Tim Penyusun Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES). Tim tersebut bertugas menghimpun dan mengolah materi yang relevan, menyusun draf naskah KHES, menyelenggarakan seminar yang mengkaji draf naskah dengan melibatkan unsur lembaga, ulama, dan pakar ekonomi syariah.³⁸ Tahun 2008, diterbitkanlah

Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No. 2 Tahun 2008 tentang KHES sebagai pedoman dan landasan hukum bagi hakim peradilan agama dalam memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa ekonomi syariah.³⁹

Sampai tahun 2013 terdapat 15 perkara di bidang ekonomi syariah yang diputuskan oleh pengadilan agama. Sejauh ini KHES telah menjadi rujukan bagi pertimbangan hukum para hakim agama yang menangani sengketa tersebut, meskipun jumlah perkara yang diadili di pengadilan agama masih sangat minim dibandingkan jumlah perkara secara

untuk memperoleh gambaran ekonomi syariah serta problematikanya secara lebih mendalam

³⁹ KHES terdiri dari 4 buku yang terdiri dari 790 pasal. Buku I membahas tentang Subyek Hukum dan Harta (*amwal*). Buku II membahas tentang Akad. Buku III membahas tentang Zakat dan Hibah. Buku IV membahas tentang Akuntansi Syariah. Dalam Buku I yang terdiri dari 3 bab tersebut mengatur tentang ketentuan umum, kecakapan subjek hukum yang dapat atau tidak dapat melakukan perbuatan hukum, ketentuan dalam perwalian yang dalam perwalian tersebut terjadi akibat dari orang yang tidak cakap melakukan perbuatan hukum, serta mengatur tentang *amwal* atau kebendaan yang di dalamnya dibahas tentang asas kepemilikan, cara memperoleh, dan sifat kepemilikan dari *amwal* tersebut. Buku II terdiri atas 29 bab dan mengatur tentang akad yang berkaitan dengan kesepakatan dalam mengadakan suatu perjanjian. Dari sekian banyak bab jika dirunut meliputi: ketentuan umum; asas-asas dari akad; rukun dan syarat yang harus dipenuhi, kategori hukum; 'aib; akibat dan penafsiran akad; bai'; akibat bai'; syirkah; syirkah milk; mudharabah; muzara'ah dan musaqah. Selanjutnya dalam buku II tersebut juga diatur bab tentang khiyar; ijarah; kafalah; hawalah (pengalihan utang); rahn (gadai); wadi'ah; gashb dan itlaf; wakalah; shulh; pelepasan hak; ta'min; obligasi syariah mudharabah; pasar modal; reksadana syariah; sertifikat bank Indonesia syariah; obligasi syariah; pembiayaan multi jasa; qardh; pembiayaan rekening Koran syariah; dan dana pensiun syariah. Buku III membahas tentang Zakat dan Hibah. Pada bagian ini terdiri atas empat bab meliputi ketentuan umum; ketentuan umum zakat; harta yang wajib dizakati serta tentang hibah, mulai dari rukun dan penerimaannya, persyaratan akad hibah, menarik kembali hibah, dan hibah orang yang sedang sakit keras. Buku IV membahas tentang Akuntansi Syariah yang terdiri atas tujuh bab. Bab I membahas tentang cakupan akuntansi syariah. Bab II membahas tentang akuntansi piutang. Bab III membahas tentang akuntansi pembiayaan. Bab IV membahas tentang akuntansi kewajiban. Bab V membahas tentang akuntansi investasi tidak terkait. Bab VI membahas tentang akuntansi equitas, dan bab VII membahas tentang akuntansi ZIS dan *qard*. Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama MA RI, *Buku Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah*, Edisi Revisi 2010.

³⁷ Pendapat ini dikemukakan Indonesianis dari Australia, Tim Lindsey dalam *Jurnal Sydney Law Review* 2012, Vol. 34 hlm. 120, Lihat *Majalah Peradilan Agama*, Edisi 3, Desember 2013 – Februari 2014 hal.4.

³⁸ Tim menyesuaikan pola pikir, mencari format ideal dengan mengadakan semiloka, pertemuan sekaligus meminta masukan kepada beberapa lembaga seperti Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES) dan Ikatan Ahli Ekonomi Syariah (IAES), MUI serta Bank Indonesia (BI). Di samping itu, tim juga melakukan kajian pustaka terhadap literatur kitab fikih klasik dan ekonomi kontemporer. Dalam rangka kajian pustaka, tim penyusun berkunjung ke Malaysia dan Pakistan

keseluruhan. Selain KHES, fatwa DSN menjadi salah satu dasar pertimbangan para hakim.

Pembentukan KHES disadari masih meninggalkan beberapa yang harus disikapi guna memperkuat kedudukan dari KHES. KHES sebagai pedoman prinsip syariah bagi hakim pengadilan Agama dalam memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan perkara yang berkaitan dengan ekonomi syariah diterbitkan dalam bentuk PERMA. Hal ini untuk mengisi kekurangan atau kekosongan undang-undang dalam menjalankan praktik peradilan dan untuk menghindari disparitas dalam memberikan keadilan yang menyebabkan kepastian hukum tidak terwujud.

Meskipun dari sisi hierarki peraturan perundang-undangan, PERMA merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum imperatif,⁴⁰ selayaknya peningkatan instrumen hukum dari PERMA kepada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat diupayakan lebih lanjut guna kepastian hukum. Wacana ini hakikatnya tidak semata-mata bagi KHES tapi juga bagi KHI (Kompilasi Hukum Islam) yang menjadi dasar atau pedoman bagi hakim pengadilan agama dalam memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan perkara yang berkaitan kewenangan Peradilan Agama yang lain seperti nikah, talak, waris, wasiat, hibah.

Catatan lain dari sisi materi, bahasa, maupun penyusunan muncul dari kalangan akademisi. Abdul Mughits⁴¹

misalnya menyampaikan beberapa catatan, antara lain: Pertama, KHES lebih banyak menyebutkan kaidah-kaidah *fiqhiyyah* dalam satu rangkaian yang belum diklasifikasikan jenis, cakupan dan fungsinya. Kaidah-kaidah tersebut dibutuhkan sebagai landasan filosofis. Hal ini akan membuat kesimpangsiuran dalam penerapannya, mengingat masih banyak ikhtilaf dalam hukum mu'amalat di kalangan ulama. Kedua, KHES belum menyebutkan sub-sub topik penting dalam akad dan masih terlalu global. Hal itu menimbulkan masalah ketika muncul perkara yang tidak terakomodasi dalam KHES, sehingga penafsiran hakim yang "dipaksakan" cenderung akan menimbulkan masalah lain, yaitu rasa keadilan para pihak.

Ketiga, masalah *qardh* dan zakat. Dalam akad *qardh* tidak disinggung tentang status hukum riba, tetapi disebutkan bahwa biaya administrasi dalam akad *qardh* dibebankan kepada nasabah, dengan tanpa diberi batasan. Hal itu akan menimbulkan masalah ketika kreditur menafsirkan secara berlebihan yang terlalu membebani debitur. Sementara itu, dalam ketentuan zakat tanam-tanaman dan buah-buahan tidak disebutkan ketentuan nisabnya, sedangkan jenis harta yang lainnya disebutkan. Keempat, dari segi penyusunan, KHES hanya mengakomodir sebagian kecil umat Islam dan para pakar, berbeda dalam penyusunan KHI sebelumnya.

Selain itu dari segi penyusunan, Muhammad Amin Suma dalam makalahnya yang berjudul "Kajian Kritis terhadap KHES," menyatakan bahwa penyusunan KHES kurang memperhatikan tertib pembidangan ekonomi syariah, baik dari sisi keberadaan peraturan perundang-undangan yang terkait maupun dari sisi pembahasan bab-bab dalam kitab-kitab fikih. Misalnya, peletakan Bab Zakat dan Hibah dalam KHES dimuat dalam buku III sesudah

⁴⁰ Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur: "Jenis peraturan perundang-undangan selain yang disebut dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan... Mahkamah Agung...". Dalam Pasal 8 ayat (2) ditegaskan bahwa "Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan".

⁴¹ Abdul Mughits, *KHES dalam Tinjauan Hukum Islam*, Jurnal Al-Mawarid Edisi XVIII Tahun 2008, sebagaimana dikutip dalam *Majalah Peradilan*

Agama, Edisi 3, Desember 2013 – Februari 2014 hal 25.

sekian banyak jenis transaksi muamalah lainnya yang dimuat di dalam Buku II. Padahal, bab zakat itu tetap mencerminkan nilai-nilai peribadatan (ubudiah) di samping nilai-nilai ekonomi. Dari sudut pandang filosofi, *abwab al-fiqh* ke depan memang tetap layak dipertimbangkan. Pasalnya, selain urutan pembahasan bab-bab dalam fikih yang telah baku itu memiliki nilai-nilai kesejarahan yang demikian melekat dan berlangsung terus, juga memiliki pengaruh tersendiri dalam tahapan/babak pemberlakuan hukum Islam dalam konteks *al-tadrij fi-al-tasyri' al-Islami* (legislasi hukum Islam secara evolusi).⁴²

Dari segi bahasa, M. Amin Suma juga menyampaikan kritik, misalnya, dalam Buku I bab I Pasal 1 angka 9 KHES disebutkan:

"Amwal adalah benda yang dapat dimiliki, dikuasai, diusahakan, dan dialihkan, baik benda berwujud maupun tidak berwujud, baik benda yang terdaftar maupun yang tidak terdaftar, baik benda yang bergerak maupun yang tidak bergerak, dan hak yang mempunyai nilai ekonomis."

Menurutnya, rumusan teks tersebut selain kurang mencerminkan bahasa hukum yang singkat, padat dan akurat, juga kurang fokus dalam memberikan pemaknaan maksud dari kata *amwal* yang bersifat komprehensif (menyeluruh) dan utuh. Rumusan teks tentang definisi *amwal* lebih menekankan pemaknaan kata *amwal* dalam bentuk benda ekonomis, yang seharusnya juga memperhatikan hak yang mengandung nilai ekonomi. Akibatnya, penambahan kalimat "dan hak yang mempunyai nilai ekonomis," pada penghujung teks di atas, seakan-akan terpisah dari pemaknaan kata *amwal* dari semata-mata benda

ekonomi dalam pengertian yang sesungguhnya.

Sedangkan untuk aspek formil, saat ini tengah berjalan penyusunan hukum acara ekonomi syariah melalui Kompilasi Hukum Acara Ekonomi Syariah (KHAES) yang rencananya akan disahkan tahun 2014. Mahkamah Agung telah membentuk tim penyusun yang terdiri dari berbagai kalangan baik praktisi maupun akademisi yang saling bersinergi. Dalam kurun waktu dua tahun, tim penyusun yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Ketua MA Nomor: 151/KMA/SK/VIII/2010 tanggal 16 Agustus 2010 ini, telah berhasil menyusun draf KHAES yang berisi 12 Bab dan 268 Pasal. Rujukan penyusunan draf KHAES, selain berasal dari hukum acara perdata yang berlaku di lingkungan peradilan agama dan peradilan umum, juga diambil dari ketentuan hukum acara ekonomi syariah yang berlaku di negara-negara Timur Tengah, yakni Mesir, Sudan, Suriah, Iran, dan Uni Emirat Arab.

KHAES yang sedang disusun terdiri dari 12 Bab dan 268 Pasal, secara garis besar sistematika bab-babnya meliputi ketentuan umum, tuntutan hak, pemberian kuasa khusus, pendaftaran, penetapan hari sidang, dan tata cara pemanggilan, upaya menjamin hak, perdamaian dan mediasi, tata cara pemeriksaan perkara, pembuktian, putusan, upaya hukum, eksekusi putusan, dan acara khusus. Upaya penyusunan KHAES juga mendapat respons baik dari kalangan praktisi yang tergabung dalam Himpunan Ilmuwan dan Sarjana Syariah Indonesia (HISSI) dan Masyarakat Ekonomi Syariah (MES) dengan mengadakan penandatanganan nota kesepahaman antara Dirjen Badan Peradilan Agama (Dirjen Badilag), HISSI dan MES. Nota kesepahaman ini antara lain dalam rangka pengembangan hukum ekonomi syariah, pengembangan SDM, dan tukar-menukar informasi dan data mengenai ekonomi syariah.

KHAES yang akan disahkan tahun 2014 menjadi pelengkap KHES yang telah

⁴² Muhammad Amin Summa, Kajian Kritis terhadap KHES, sebagaimana dikutip dalam *Majalah Peradilan Agama*, Edisi 3, Desember 2013 – Februari 2014, hal 25.

lebih dahulu disahkan berdasarkan PERMA Nomor 2 Tahun 2008. Dengan hadirnya KHAES sebagai hukum acara ekonomi syariah, maka diharapkan melahirkan kepastian hukum bagi para hakim peradilan agama sehingga tidak terjadi disparitas dalam praktik penanganan perkara ekonomi syariah. Sejalan dengan itu, hadirnya KHAES ini menjadi obat yang dapat mengundang *public trust* terhadap peradilan agama.

2) Aspek Sumber Daya Manusia

Tantangan berikutnya adalah tersedianya sumber daya manusia yang berkompeten dan diakui oleh pemangku kepentingan ekonomi syariah di Indonesia. Perbankan syariah Indonesia diharapkan memiliki hakim spesialisasi hukum ekonomi syariah terbanyak yang mampu menyelesaikan perkara perbankan syariah. Menyikapi kesiapan di bidang sumber daya manusia, Dirjen Badilag sudah menggariskan bahwa 2014 adalah tahun ekonomi syariah sehingga kegiatan bimbingan teknis aparat peradilan agama akan diarahkan sepenuhnya untuk mempersiapkan sumber daya manusia yang tangguh dalam menangani perkara ekonomi syariah. Tahun 2014 memang tak pelak memberikan suntikan harapan baru sekaligus tantangan baru bagi aparat peradilan agama untuk tidak main-main dalam mempersiapkan diri menyelesaikan sengketa ekonomi syariah.⁴³

Selain itu dilakukan pula upaya masif merespon putusan MK Nomor 93/PUUX/ 2012. Ditjen Badilag diharapkan segera mencetak tidak kurang dari 1200 hakim bersertifikat untuk menangani sengketa ekonomi syariah. Ke depan di 359 pengadilan tingkat pertama dan 29 pengadilan tingkat banding di lingkungan peradilan agama terdapat satu majelis hakim khusus perkara ekonomi syariah. Terkait hal ini Adiwarmanto, yang juga anggota DSN MUI, mengajak Mahkamah Agung (Ditjen Badilag) untuk

bersama-sama mengadakan pelatihan dan sertifikasi hakim ekonomi syariah bersama tiga lembaga lainnya yakni DSN MUI, Bank Indonesia (BI), dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

III. Penutup

1. Putusan MK Nomor 93/PUUX/ 2012 di satu sisi memberikan ketegasan bahwa peradilan agama merupakan satu-satunya lembaga peradilan yang berwenang menangani sengketa perbankan syariah (jalur litigasi).
2. Namun demikian ternyata timbul ketidakpastian baru mengingat dihapusnya seluruh penjelasan Pasal 55 ayat (2) juga menghapus ketentuan alternatif penyelesaian sengketa melalui jalur nonlitigasi sementara ketentuan ayat (2) sendiri tidak dihapuskan.
3. Peradilan agama menjadikan Putusan MK dimaksud sebagai titik awal guna melakukan berbagai upaya penyiapan lembaga tersebut menghadapi peluang dan tantangan perkembangan perbankan syariah di masa datang. Aspek-aspek penting yang telah dipersiapkan menyangkut aspek formil dan materil serta aspek sumber daya manusia. Penyiapan ketiga aspek tersebut juga dilakukan dengan kerjasama sinergis dengan berbagai lembaga pemangku kepentingan terkait seperti BI, OJK dan asosiasi himpunan sarjana syariah. Dari sisi materil, telah disusun KHEI sebagai pedoman bagi para hakim dalam memutuskan perkara ekonomi Syariah. Dari sisi formil, saat ini tengah disusun suatu pedoman sejenis yakni KHAEI. Adapun peningkatan kapasitas sumberdaya manusia dilakukan dengan berbagai pendidikan dan pelatihan.

⁴³ *Majalah Peradilan Agama*, Edisi 3, Desember 2013 –Februari 2014 hal.2

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bambang, Sulistiyo. *Penyelesaian Sengketa Bisnis*, Yogyakarta: Citra Media, 2006.

Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama MA RI, *Buku Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah*, Edisi Revisi 2010.

Djamil, Fathurrahman. *Hukum Perjanjian Syariah* dalam Mariam Darus Badruzaman, *Kompilasi Hukum Perikatan*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2001.

H.S. Salim. *Hukum Kontrak: Teori dan teknik Penyusunan Kontrak*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004.

Hasan, Hasbi. *Kompetensi Peradilan Agama dalam Penyelesaian Perkara Ekonomi Syariah*, Jakarta: Gramata Publishing, 2010.

Raharjo, Handri. *Hukum Perjanjian di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2009.

Satrio, J. *Hukum Perikatan: Perikatan pada Umumnya*, Bandung: Penerbit Alumni, 1999.

Jurnal

Amin Summa, Muhammad. Kajian Kritis terhadap KHES, sebagaimana dikutip dalam *Majalah Peradilan Agama*, Edisi 3, Desember 2013 – Februari 2014.

Khopiatuziadah. *Kajian Yuridis Penyelesaian Sengketa Perbankan Syariah*, Jurnal Legislasi Indoensia Vol 10 No.3 September 2013.

Lindsey, Tim. *Jurnal Sydney Law Review* 2012, Vol. 34.

Mughits, Abdul. *KHES dalam Tinjauan Hukum Islam*, Jurnal Al-Mawarid Edisi XVIII Tahun 2008.

Majalah

Majalah Peradilan Agama, Edisi 3, Desember 2013 – Februari 2014.

Bahan yang Tidak Diterbitkan

Manan, Abdul. *Beberapa Masalah Hukum dalam Praktek Ekonomi Syariah*, Makalah Diklat Calon Hakim Angkatan-2 di Banten, 2007.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP).

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama.

Undang-Undang No 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 93/PUU-X/2012.

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 08 Tahun 2008 tentang Eksekusi Putusan Arbitrase Syariah.

Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah.

Website

Kompetensi Pengadilan Agama Terbentur UU Arbitrase, Sabtu 7 Juli 2007, diunduh dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol17114/kompetensi-pengadilan-agama-terbentur-uu-arbitrase> diakses tanggal 4 Maret 2013.

**PENGAWASAN TERHADAP RUMAH SAKIT DALAM PELAYANAN KESEHATAN
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 44 TAHUN 2009 TENTANG RUMAH SAKIT
(SUPERVISION TOWARDS HOSPITAL IN PERFORMING HEALTH SERVICES BASED ON
THE LAW NUMBER 44 YEAR 2009 CONCERNING HOSPITAL)**

Nita Ariyulinda

Perancang Undang-Undang Bidang Kesejahteraan Sosial

Sekretariat Jenderal DPR RI

*Korespondensi: nita_ldf@yahoo.com

Abstrak

Rumah sakit memiliki peran yang sangat penting sebagai salah satu dari sarana kesehatan yang menjadi rujukan pelayanan kesehatan dengan fungsi utama menyelenggarakan upaya kesehatan yang bersifat penyembuhan dan pemulihan bagi pasien. Dalam menjalankan fungsi dan perannya diperlukan adanya pengawasan terhadap rumah sakit dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada pasien. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan mutu pelayanan kesehatan, keselamatan pasien, pengembangan jangkauan pelayanan, dan peningkatan kemampuan kemandirian rumah sakit. Bentuk pengawasan terhadap rumah sakit yaitu pengawasan teknis medis, teknis perumahsakit, dan nonteknis perumahsakit.

Kata Kunci: rumah sakit, pengawasan, teknis medis, teknis perumahsakit, nonteknis perumahsakit.

Abstract

The hospital has a very important role as one of the health facilities for being referral health care with the main function organized health services namely healing and recovery treatment for the patient. In carrying out its function and role, it is necessary to supervise the hospital in providing health care to patients. It aims to improve health care quality, patient safety, development outreach, and capacity-independence Hospital. The supervision of the hospital is including supervision of medical technical, technical hospitalization, and nontechnical hospitalization.

Keywords: hospital, supervision, medical technical, technical hospitalization, and non-technical hospitalization.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Kesehatan sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum harus diwujudkan melalui berbagai upaya kesehatan dalam rangkaian pembangunan kesehatan secara menyeluruh dan terpadu yang didukung oleh suatu sistem kesehatan nasional.¹

Rumah sakit sebagai salah satu fasilitas pelayanan kesehatan merupakan bagian dari sumber daya kesehatan yang sangat diperlukan dalam mendukung penyelenggaraan upaya kesehatan. Pelayanan rumah sakit diselenggarakan berdasarkan Pancasila dan didasarkan kepada nilai kemanusiaan, etika dan profesionalitas, manfaat, keadilan, persamaan hak dan anti diskriminasi, pemerataan, perlindungan dan keselamatan pasien, serta berfungsi sosial. Pada hakekatnya rumah sakit berfungsi sebagai tempat penyembuhan penyakit dan pemulihan kesehatan yang seyogyanya merupakan tanggung jawab pemerintah dalam meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat.²

Penyelenggaraan pelayanan kesehatan di rumah sakit mempunyai karakteristik dan organisasi yang sangat kompleks.³ Pengaturan penyelenggaraan

rumah sakit bertujuan untuk mempermudah akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan, memberikan perlindungan terhadap keselamatan pasien, masyarakat, lingkungan rumah sakit dan sumber daya manusia di rumah sakit, meningkatkan mutu dan mempertahankan standar pelayanan rumah sakit, dan memberikan kepastian hukum kepada pasien, masyarakat, dan sumber daya manusia rumah sakit.

Sebagai sarana kesehatan, rumah sakit dituntut memberikan pelayanan kesehatan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat dan berorientasi pada kesehatan individu. Pelayanan yang diberikan rumah sakit harus mencakup aspek promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif serta dapat memberikan hasil yang bermanfaat bagi masyarakat. Dalam menyelenggarakan pelayanan rumah sakit, diperlukan suatu pedoman yang dapat memberikan arahan tentang pengembangan, pembangunan, dan pelayanan rumah sakit yang dapat dilaksanakan secara efektif, efisien, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, baik mutu maupun cakupan pelayanannya.

Dalam membangun atau mengembangkan rumah sakit, diperlukan langkah-langkah yang sistematis, cermat, dan teliti karena penyelenggaraan rumah sakit adalah gabungan dari berbagai aspek dan kegiatan yang saling terkait, yaitu aspek pelayanan, pendidikan, kependudukan, sosial budaya dan lingkungan. Agar langkah-langkah ini berjalan dengan baik, maka diperlukan pembinaan dan pengawasan khusus terhadap rumah sakit.⁴

B. Permasalahan

Organisasi, lembaga, atau perusahaan dibentuk dari komponen-

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 Tentang Rumah Sakit.

² Direktorat Jendral Pelayanan Medik, Direktorat Rumah Sakit Umum dan Pendidikan, *Standar Pelayanan Rumah Sakit*, Jakarta, 1992. http://buk.kemkes.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=61, diakses 26 Februari 2014.

³ Setiawan, B., dkk, *Cermin Dunia Kedokteran: Kebijakan Pengembangan Rumah Sakit Dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II*, Jakarta: PT Kalbe Farma, 1994, hal. 21.

⁴ Direktorat Jenderal Bina Upaya Kesehatan, *Penguatan Badan Pengawas Rumah sakit Indonesia*, http://buk.kemkes.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=223:penguatan-badan-pengawas-rumah-sakit-indonesia-, diakses tanggal 28 Februari 2014.

komponen sistem yang masing-masing memiliki kepentingan, sehingga sangat memerlukan adanya pengawasan internal maupun eksternal. Pengawasan ini dimaksudkan untuk mencegah secara dini tindakan yang akan menyimpang dari jalur pencapaian tujuan organisasi, lembaga, atau perusahaan.

Rumah sakit sebagai sebuah organisasi juga memiliki tujuan yang harus dicapai, dalam hal ini adalah pemberian pelayanan kesehatan yang bermutu terhadap para pasien baik internal maupun eksternal. Undang - Undang Nomor 44 tahun 2009 tentang Rumah Sakit (UU Tentang Rumah Sakit) menyatakan bahwa rumah sakit harus memiliki standar pelayanan yang harus dicapai dalam setiap aspek kegiatannya. Untuk mencapai standar ini rumah sakit harus memiliki organisasi yang efektif, efisien dan akuntabel. Organisasi Rumah sakit disusun dengan tujuan untuk mencapai visi dan misi Rumah sakit dengan menjalankan tata kelola perusahaan dan tata kelola klinis yang baik.

Dalam pengelolaan rumah sakit, sebagaimana sebuah organisasi, juga rawan terjadi penyimpangan. Penyimpangan yang terjadi pada pemberian layanan, bukan tidak mungkin bisa beresiko cidera, bahkan kematian pasien dan berlanjut pada tuntutan hukum. Apapun bentuk penyimpangannya, berpotensi untuk menimbulkan kerugian terhadap rumah sakit maupun pasien.

Berdasarkan uraian di atas maka permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimanakah bentuk pengawasan terhadap rumah sakit dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat?
2. Apa urgensi standar pelayanan medik yang bersifat nasional sebagai rambu operasional Badan Pengawasan Rumah Sakit dalam menjalankan fungsi pengawasan?

C. Tujuan

Tulisan ini ditujukan untuk mengetahui:

1. Bentuk pengawasan terhadap rumah sakit dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat.
2. Urgensi standar pelayanan medik yang bersifat nasional sebagai rambu operasional Badan Pengawasan Rumah Sakit dalam menjalankan fungsi pengawasan.

D. Metode Penulisan

Metode penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan permasalahan dalam tulisan ini maka pengkajian dilakukan dengan menganalisis UU tentang Rumah Sakit dan peraturan pelaksanaannya. Permasalahan dan analisa dalam tulisan ini disajikan secara deskriptif analitis yakni memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai pengawasan rumah sakit dalam rangka memberikan pelayanan kesehatan berdasarkan UU tentang Rumah Sakit dan peraturan pelaksanaannya.

II. Pembahasan

A. Konsep Pengawasan

Di kalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *controlling* dengan pengawasan. Pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata "kendali", sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki kegiatan yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Dalam praktek sehari-hari istilah *controlling* itu sama dengan istilah pengawasan dan istilah pengawasan inipun telah mengandung pengertian luas, yakni tidak hanya sifat melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi tetapi juga mengandung pengendalian dalam arti mengerjakan, memperbaiki dan meluruskan sehingga mencapai

tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.⁵

Menurut Fayol, pengawasan adalah upaya memeriksa apakah semua terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan, perintah yang dikeluarkan, dan prinsip yang dianut. Hal ini juga dimaksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dihindari kejadiannya di kemudian hari.⁶ Menurut Winardi pengawasan adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh pihak manajer dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan.⁷

Sementara Maman Ukas menyatakan bahwa "pengawasan adalah suatu proses kegiatan yang dilakukan untuk memantau, mengukur dan bila perlu melakukan perbaikan atas pelaksanaan pekerjaan sehingga apa yang telah direncanakan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang diinginkan."⁸

Berdasarkan pengertian para ahli atau sarjana tentang pengawasan sebagaimana diungkapkan di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah suatu proses kegiatan pimpinan yang sistematis untuk membandingkan (memastikan dan menjamin) bahwa tujuan dan sasaran serta tugas organisasi telah terlaksana dengan baik sesuai dengan standard, rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan dan yang berlaku, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan, guna pemanfaatan manusia dan sumber daya lain yang paling efektif dan efisien dalam mencapai tujuan suatu organisasi.

Pelaksanaan kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan

memerlukan pengawasan agar perencanaan yang telah disusun dapat terlaksana dengan baik. Pengawasan dikatakan sangat penting karena pada dasarnya manusia sebagai objek pengawasan mempunyai sifat salah dan khilaf. Oleh karena itu manusia dalam organisasi perlu diawasi, bukan dicari kesalahannya kemudian menghukumnya, tetapi mendidik dan membimbingnya.

Menurut Husnaini, tujuan pengawasan adalah sebagai berikut:⁹

1. menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan dan hambatan.
2. mencegah terulang kembalinya kesalahan, penyimpangan, pemborosan dan hambatan.
3. meningkatkan kelancaran operasi suatu organisasi.

Selanjutnya dikemukakan oleh T. Hani Handoko bahwa proses pengawasan memiliki lima tahapan yaitu:¹⁰

1. penetapan standar pelaksanaan;
2. penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan;
3. pengukuran pelaksanaan kegiatan nyata;
4. perbandingan pelaksanaan kegiatan dengan standar dan penganalisaan penyimpangan-penyimpangan; dan
5. pengambilan tindakan koreksi, bila diperlukan.

Adapun jenis-jenis pengawasan terdiri dari:¹¹

1. pengawasan fungsional (struktural). Fungsi pengawasan ini melekat pada seseorang yang menjabat sebagai pimpinan lembaga.
2. pengawasan publik. Pengawasan ini dilakukan oleh masyarakat.
3. pengawasan non fungsional. Pengawasan ini biasanya dilakukan

⁵ Victor M Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Jakarta, Rineka Cipta, 1998, hal. 17.

⁶ Harahap, Sofyan Syafri, *Sistem Pengawasan Manajemen*. Jakarta: Pustaka Quantum, 2001, hal. 10

⁷ Winardi, *Manajer dan Manajemen*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, hal. 585.

⁸ Maman Ukas, *Manajemen: Konsep, Prinsip dan Aplikasi*. Bandung: Penerbit Agnini, 2004, hal. 337.

⁹ Husnaini, *Manajemen : Dasar, Pengertian, dan Masalah*. Jakarta: PT Bumi Aksara.2001, hal 400.

¹⁰ T. Hani Handoko. *Manajemen*. Edisi kedua, Yogyakarta: BPFE. 1995, hal. 102.

¹¹ Salindeho, John, *Pengawasan Melekat Aspek - Aspek Terkait dan Implementasinya*, Jakarta: Bumi Aksara,1995. Hal 167.

oleh badan-badan yang diberikan wewenang untuk melakukan pengawasan seperti DPR, BPK, KPK, dan lain-lain.

Pengawasan dan pengendalian sebagai fungsi manajemen bila dikerjakan dengan baik akan menjamin bahwa semua tujuan dari setiap orang atau kelompok konsisten dengan tujuan jangka pendek maupun jangka panjang. Hal ini membantu meyakinkan bahwa tujuan dan hasil tetap konsisten satu sama lain dalam organisasi.¹² Pengawasan dan pengendalian berperan juga dalam menjaga pemenuhan aturan dan kebijakan yang esensial.

B. Pengawasan Rumah sakit

Rumah sakit merupakan salah satu institusi penting dalam rangka mewujudkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya, sebagai investasi bagi pembangunan sumber daya manusia yang produktif secara sosial dan ekonomi. Rumah sakit sebagai institusi pelayanan kesehatan yang menyediakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna, mengembangkan 4 fungsi, yaitu:¹³

1. penyelenggaraan pelayanan pengobatan dan pemulihan kesehatan sesuai dengan standar pelayanan rumah sakit;
2. pemeliharaan dan peningkatan kesehatan perorangan;
3. penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia; dan
4. penyelenggaraan penelitian dan pengembangan, serta penapisan teknologi bidang kesehatan.

Agar keempat fungsi tersebut dapat terlaksana maka perlu dilakukan pengawasan terhadap rumah sakit. Bentuk pengawasan terhadap rumah sakit yaitu pengawasan teknis medis, teknis perumahsakitan, dan nonteknis perumahsakitan.

1. Pengawasan Teknis Medis dan Teknis Perumahsakitan

Pengawasan teknis medis atau dengan kata lain audit medis merupakan upaya evaluasi secara profesional terhadap mutu pelayanan medis yang diberikan kepada pasien dengan menggunakan rekam medisnya yang dilaksanakan oleh profesi medis.¹⁴

Pengawasan teknis medis sangat diperlukan karena hal ini merupakan salah satu faktor kunci dalam pengembangan pelayanan rumah sakit untuk meningkatkan mutu pelayanan medis. Mutu pelayanan medis merupakan indikator penting baik buruknya pelayanan di rumah sakit, di sisi lain mutu sangat terkait dengan keselamatan pasien. Tujuan dilakukan audit medis adalah:¹⁵

1. untuk melakukan evaluasi mutu pelayanan medis;
2. untuk mengetahui penerapan standar pelayanan medis;
3. untuk melakukan perbaikan pelayanan medis sesuai kebutuhan pasien dan standar pelayanan medis.

Rumah sakit dalam melaksanakan pengawasan teknis medis berpedoman pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 755 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Komite Medik Di Rumah sakit (Permenkes No. 755 Tahun 2011). Permenkes No. 755 Tahun 2011 bertujuan untuk mengatur tata kelola klinis (*clinical governance*) yang baik agar mutu pelayanan medis dan keselamatan pasien di rumah sakit lebih terjamin dan terlindungi serta mengatur penyelenggaraan komite medik di setiap rumah sakit dalam rangka peningkatan profesionalisme staf medis.

Berdasarkan Permenkes No. 755 Tahun 2011, pengawasan teknis medis

¹⁴ Penjelasan Pasal 39 ayat (3) UU No. 44 Tahun 2009.

¹⁵ Divisi Mutu PKMK FK UGM, Pelatihan dan Workshop Audit Medis Di Rumah sakit Implementasi Permenkes No. 755 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Komite Medik di Rs.<http://www.mutupelayanankesehatan.net/index.php/component/content/article/14/253>, diakses tanggal 4 Maret 2014.

¹² Ibid, hal 140.

¹³ Lihat Pasal 5 UU No. 44 Tahun 2009.

internal dilakukan oleh Komite Medik Rumah sakit (Komite Medik). Komite Medik merupakan organisasi non struktural yang dibentuk di rumah sakit oleh kepala/direktur rumah sakit. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya Komite Medik bertanggung jawab kepada kepala/direktur rumah sakit. Penyelenggaraan pengawasan dalam Komite Medik dilakukan oleh Menteri, Badan Pengawas Rumah sakit, Dewan Pengawas Rumah sakit, Kepala Dinas Kesehatan Provinsi, Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota, dan perhimpunan/asosiasi perumahsakitannya dengan melibatkan perhimpunan atau kolegium profesi yang terkait sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.¹⁶

Pengawasan teknis perumahsakitannya atau dengan kata lain audit kinerja rumah sakit merupakan pengukuran kinerja berkala yang meliputi kinerja pelayanan dan kinerja keuangan. Pengawasan kinerja internal dilakukan oleh Satuan Pemeriksaan Internal.¹⁷ Tujuan pokok dari suatu pemeriksaan internal adalah membantu agar para anggota organisasi dapat melaksanakan tanggung jawabnya secara efektif, sehingga sistem dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Berdasarkan UU tentang Rumah Sakit dan Peraturan Menteri Kesehatan No. 1684 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Rumah Sakit, rumah sakit perlu membentuk suatu Satuan Pengawasan Internal (SPI). SPI merupakan Satuan Kerja Fungsional yang bertugas melaksanakan pengawasan internal rumah sakit yang dibentuk dan ditetapkan oleh pimpinan rumah sakit sehingga SPI berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan rumah sakit.¹⁸

Dalam penyelenggaraan rumah sakit, SPI melakukan pemeriksaan keuangan dan operasional rumah sakit,

memberi saran perbaikan dan bertanggung jawab kepada direksi. Keberadaan SPI diharapkan dapat menjadi mitra kerja yang baik bagi manajemen dalam menilai setiap kegiatan yang diselenggarakan oleh rumah sakit.¹⁹ SPI bukanlah unit kerja yang mencari kesalahan, tetapi unit kerja yang membantu top manajemen dalam mengawasi dan mengevaluasi sistem pengendalian manajemen sehingga mengarahkan dalam jalur yang benar.²⁰ Dengan adanya SPI rumah sakit mampu meningkatkan mutu pelayanan dan mengembangkan manajemen agar lebih efisien dan efektif, terutama dalam pengelolaan dana, sedangkan pelayanan yang baik dan bermutu dapat dilihat dari, waktu tunggu pasien lebih singkat, petugas medis lebih ramah dan lebih perhatian.²¹

2. Pengawasan Nonteknis Perumahsakitannya

Sebagai sarana kesehatan rumah sakit dituntut memberikan pelayanan kesehatan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat dan berorientasi pada kesehatan individu. Pelayanan yang diberikan rumah sakit harus mencakup aspek promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif serta dapat memberikan hasil yang bermanfaat bagi masyarakat.

Dalam menyelenggarakan pelayanan rumah sakit, diperlukan suatu pedoman yang dapat memberikan arahan tentang pengembangan, pembangunan, dan pelayanan rumah sakit yang dapat dilaksanakan secara efektif, efisien, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, baik mutu maupun cakupan pelayanannya.²²

Dalam membangun atau mengembangkan rumah sakit, diperlukan langkah-langkah yang sistematis, cermat, dan teliti karena penyelenggaraan rumah

¹⁹ A. A. Gde Manunjaya, *Manajemen Kesehatan*, Jakarta: EGC, 1999. hal. 206.

²⁰ *Ibid*, hal. 215.

²¹ S. Adikoesomo, *Manajemen Rumah sakit*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995, hal. 60.

²² Azwar Azrul, *Menjaga Mutu Pelayanan Kesehatan*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996, hal. 24.

¹⁶ Pasal 17 Permenkes No. 755 Tahun 2011.

¹⁷ Lihat Penjelasan Pasal 39 ayat (3) UU No. 44 Tahun 2009.

¹⁸ Lihat Pasal 18 Peraturan Menteri Kesehatan No. 1045 Tahun 2006 tentang Pedoman Organisasi Rumah sakit Di Lingkungan Departemen Kesehatan.

sakit adalah gabungan dari berbagai aspek dan kegiatan yang saling terkait, yaitu aspek pelayanan, pendidikan, kependudukan, sosial budaya dan lingkungan. Agar langkah-langkah ini berjalan dengan baik, maka diperlukan pembinaan dan pengawasan khusus.²³

Pengawasan nonteknis perumhaskitan merupakan pengawasan terhadap hal-hal yang terkait dengan mutu pelayanan rumah sakit.²⁴ Pengawasan nonteknis perumhaskitan dapat dilakukan secara internal dan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh Dewan Pengawas Rumah sakit, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh Badan Pengawas Rumah Sakit disingkat (BPRS).

Dalam UU tentang Rumah Sakit mengatur mengenai pembentukan Dewan Pengawas Rumah sakit.²⁵ Dewan Pengawas Rumah Sakit merupakan suatu unit non struktural yang bersifat independen dan bertanggung jawab kepada pemilik rumah sakit dan dapat dibentuk oleh pemilik rumah sakit. Keanggotaan Dewan Pengawas Rumah sakit terdiri dari unsur pemilik rumah sakit, organisasi profesi, asosiasi perumhaskitan, dan tokoh masyarakat.²⁶ Tugas Dewan Pengawas Rumah Sakit adalah:²⁷

- a. menentukan arah kebijakan rumah sakit;
- b. menyetujui dan mengawasi pelaksanaan rencana strategis;
- c. menilai dan menyetujui pelaksanaan rencana anggaran;
- d. mengawasi pelaksanaan kendali mutu dan kendali biaya;

²³ Hal ini diucapkan oleh Menteri Kesehatan pada saat Pengukuhan Badan Pengawas Rumah sakit Indonesia di gedung J.Leimena Kementerian Kesehatan, http://buk.kemkes.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=223:pengukuhan-badan-pengawas-rumah-sakit-indonesia-, diakses tanggal 6 Maret 2014.

²⁴ Lihat penjelasan Pasal 2 PP No. 49 Tahun 2013 Tentang Badan Pengawas Rumah Sakit.

²⁵ Lihat Pasal 55 ayat (2) UU No. 44 Tahun 2009.

²⁶ Lihat Pasal 56 UU No. 44 Tahun 2009.

²⁷ Lihat Pasal 56 ayat (5) UU No. 44 Tahun 2009.

- e. mengawasi dan menjaga hak dan kewajiban pasien;
- f. mengawasi dan menjaga hak dan kewajiban rumah sakit; dan
- g. mengawasi kepatuhan penerapan etika rumah sakit, etika profesi, dan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan nonteknis perumhaskitan secara eksternal dalam UU tentang Rumah Sakit diamanatkan untuk membentuk BPRS baik di Pusat maupun di Provinsi. BPRS di Pusat merupakan unit non-struktural di Kementerian Kesehatan sedangkan BPRS di Provinsi merupakan unit non-struktural di Dinas Kesehatan Provinsi. BPRS Pusat dalam melakukan tugasnya bersifat independen dan bertanggung jawab kepada Menteri Kesehatan sedangkan BPRS Provinsi dalam melakukan tugasnya bersifat independen dan bertanggung jawab kepada Gubernur. Dibentuknya BPRS ini sejalan dengan tuntutan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan kesehatan yang bermutu dan terjangkau.

Sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 61 UU tentang Rumah Sakit, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 8 Juli 2013 lalu telah menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2013 tentang Badan Pengawas Rumah Sakit.²⁸ Peraturan Pemerintah ini didasarkan pada pemikiran bahwa terhadap Rumah sakit perlu dilakukan pengawasan yang diarahkan untuk pemenuhan kebutuhan pelayanan kesehatan yang terjangkau oleh masyarakat, peningkatan mutu pelayanan kesehatan, keselamatan pasien, pengembangan jangkauan pelayanan, dan peningkatan kemampuan kemandirian Rumah sakit.

Berdasarkan UU Tentang Rumah Sakit dan PP No. 49 Tahun 2013 tentang Pembentukan Badan Pengawas Rumah Sakit, dalam melakukan pengawasan

²⁸ Pusdatin, *Presiden Tandatangani PP Pembentukan Badan Pengawas Rumah sakit*, <http://www.setkab.go.id/berita-9755-presiden-tandatangani-pp-pembentukan-badan-pengawas-rumah-sakit.html>, diakses tanggal 6 Maret 2014.

eksternal nonteknis perumahsakitan BPRS bertugas:²⁹

- a. membuat pedoman tentang pengawasan rumah sakit untuk digunakan oleh BPRS Provinsi;
- b. membentuk sistem pelaporan dan sistem informasi yang merupakan jejaring dari BPRS dan BPRS Provinsi; dan
- c. melakukan analisis hasil pengawasan serta memberikan rekomendasi kepada Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk digunakan sebagai bahan pembinaan.

Adapun wewenang BPRS meliputi:³⁰

- a. menyusun tata cara penanganan pengaduan dan mediasi oleh BPRS Provinsi;
- b. menyusun pedoman, sistem pelaporan, dan sistem informasi jejaring dari BPRS dan BPRS Provinsi untuk ditetapkan oleh Menteri Kesehatan;
- c. meminta laporan dari BPRS mengenai hasil pembinaan dan pengawasan dari BPRS Provinsi;
- d. memberikan rekomendasi kepada Menteri Kesehatan dan Gubernur mengenai pola pembinaan dan pengawasan Rumah sakit berdasarkan analisis hasil pembinaan dan pengawasan; dan
- e. memberikan rekomendasi kepada Menteri dan Pemerintah Daerah untuk mengambil tindakan administratif terhadap rumah sakit yang melakukan pelanggaran.

BPRS melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Menteri Kesehatan secara berkala setiap 6 (enam) bulan atau sewaktu-waktu diperlukan. Untuk keanggotaan, BPRS terdiri dari unsur Kementerian Kesehatan, Asosiasi Perumahsakitan, Organisasi profesi bidang kesehatan dan Tokoh masyarakat.

BPRS Provinsi dibentuk oleh gubernur apabila jumlah Rumah sakit di provinsi tersebut paling sedikit 10

(sepuluh) Rumah sakit.³¹ Keanggotaannya terdiri dari unsur Pemerintah Daerah, asosiasi perumahsakitan, organisasi profesi bidang kesehatan dan tokoh masyarakat yang ditetapkan oleh gubernur.³²

Adapun tugas dari BPRS Provinsi antara lain:³³

- a. mengawasi dan menjaga hak dan kewajiban pasien di wilayahnya;
- b. mengawasi dan menjaga hak dan kewajiban Rumah sakit di wilayahnya;
- c. mengawasi penerapan etika Rumah sakit, etika profesi, dan peraturan perundang-undangan;
- d. melakukan analisis hasil pengawasan dan memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Daerah untuk digunakan sebagai bahan pembinaan; dan
- e. menerima pengaduan dan melakukan upaya penyelesaian sengketa dengan cara mediasi.

Dalam menjalankan tugasnya BPRS mempunyai kewenangan, antara lain antara lain:

- a. melakukan inspeksi penegakan hak dan kewajiban pasien dan Rumah sakit di wilayahnya;
- b. menindaklanjuti pengaduan dalam rangka upaya penyelesaian sengketa melalui mediasi; dan
- c. memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Daerah untuk mengambil tindakan administratif terhadap Rumah sakit yang melakukan pelanggaran.

Dalam hal BPRS Provinsi belum dibentuk, tugas pembinaan dan pengawasan nonteknis perumahsakitan secara eksternal di tingkat provinsi dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan Provinsi.

Dengan adanya Badan Pengawas Rumah Sakit, diharapkan rumah sakit dapat meningkatkan kualitas pelayanannya dan mengutamakan keselamatan pasien.

³¹ Lihat Pasal 23 ayat (2) PP No. 49 Tahun 2013.

³² Lihat Pasal 27 Ayat (3) PP No.49 Tahun 2013.

³³ Lihat Pasal 60 UU No. 44 Tahun 2009.

²⁹ Pasal 58 UU No. 44 Tahun 2009.

³⁰ Lihat Pasal 5 PP No. 49 Tahun 2013.

C. Urgensi Standar Pelayanan Medik yang Bersifat Nasional bagi Badan Pengawas Rumah Sakit

Standar pelayanan medik adalah standar pelayanan yang harus diikuti oleh dokter dan dokter gigi dalam menyelenggarakan praktik kedokteran.³⁴ Standar pelayanan medik merupakan salah satu cara untuk menjamin dan meningkatkan mutu pelayanan secara sistematis dan efisien dalam organisasi rumah sakit.³⁵

Dalam organisasi rumah sakit sesuai dengan Pedoman Pengorganisasian Staf Medis dan Komite Medis, masing-masing kelompok staf medis wajib menyusun indikator mutu pelayanan medis.³⁶ Dengan adanya penetapan jenis indikator mutu pelayanan medis diharapkan masing-masing kelompok staf medis melakukan pengawasan melalui pengumpulan data, pengolahan data dan melakukan analisa pencapaiannya dan kemudian melakukan tindakan koreksi.

Upaya peningkatan mutu pelayanan medis tidak dapat dipisahkan dengan upaya standarisasi pelayanan medis, karena itu pelayanan medis di rumah sakit wajib mempunyai standar pelayanan medis yang kemudian perlu ditindaklanjuti dengan penyusunan standar prosedur operasional.³⁷ Tanpa ada standar sulit untuk melakukan pengukuran mutu pelayanan.

Saat ini standar pelayanan medik dibuat oleh Kementerian Kesehatan, Ikatan Dokter Indonesia atau modifikasi

oleh Staf Medis Fungsional (SMF).³⁸ SMF adalah para dokter atau dokter gigi yang berada pada masing-masing unit pelayanan fungsional. Sehingga tiap rumah sakit bisa menggunakan standar pelayanan medik yang dibuat oleh Kementerian Kesehatan, Ikatan Dokter Indonesia atau modifikasi oleh Staf Medis Fungsional. Dengan kondisi seperti ini maka belum adanya standar pelayanan medik bersifat nasional yang menjadi acuan bagi rumah sakit di Indonesia sehingga tiap rumah sakit dapat memiliki standar pelayanan medik yang berbeda.

Badan Pengawas Rumah Sakit telah dibentuk dan tentunya harus disambut dengan baik. Dalam menjalankan tugasnya, BPRS memerlukan acuan yang digunakan untuk melakukan pengawasan rumah sakit. Jika tidak ada acuan maka bagaimana BPRS mengawasi banyaknya rumah sakit.

Acuan yang diperlukan oleh BPRS dalam menjalankan pengawasan adalah standar pelayanan medik yang bersifat nasional. Saat ini Indonesia belum memiliki standar pelayanan medik yang bersifat nasional. Dengan keadaan seperti ini maka hal ini akan menjadi penghambat bagi BPRS dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap rumah sakit.

Standar pelayanan medik yang bersifat nasional sangat penting karena hal ini akan menjadi tolok ukur untuk menyamakan persepsi dokter, pihak medis, masyarakat, dan penegak hukum dalam hal pelayanan kesehatan. Kesepahaman semua pihak bakal memudahkan penyelesaian masalah terkait layanan medis terutama terjadinya malpraktik.

Dengan adanya standar pelayanan medik yang bersifat nasional, pengawasan

³⁴ Imbolo Pohan, "Jaminan Mutu Layanan Kesehatan". Jakarta: Kedokteran ECG, 2007. Hal. 129.

³⁵ Bawa Budi Raharja, *Prosedur Penyusunan Standar Pelayanan Medik RSUD dr. H. Soemarno Sosroatmodjo*, 9 Agustus 2010. <http://rsudkapuas.org/yanmed/wp-content/uploads/2010/07/SPO-Penyusunan-Standar-Pelayanan-Medis.docx>. Diunduh 14 April 2014.

³⁶ Wiku Adisasmito, *Kebijakan Standar Pelayanan Medik dan Diagnosis Related Group (DRG), Kelayakan Penerapannya di Indonesia*, 2008, http://staff.blog.ui.ac.id/wiku-a/files/2009/02/kebijakan-standar-pelayanan-medik-drg_edited.pdf. Diunduh 14 April 2014, hal. 13.

³⁷ *Ibid*, hal 14.

³⁸ Bawa Budi Raharja, *Prosedur Penyusunan Standar Pelayanan Medik RSUD dr. H. Soemarno Sosroatmodjo*, 9 Agustus 2010. <http://rsudkapuas.org/yanmed/wp-content/uploads/2010/07/SPO-Penyusunan-Standar-Pelayanan-Medis.docx>. Diunduh 14 April 2014.

yang dilakukan Badan Pengawas Rumah Sakit bisa lebih operasional karena ada rambu ataupun standar tertentu yang baku.

Standar pelayanan medik dibuat oleh Kementerian Kesehatan sehingga semua rumah sakit mengacu kepada standar pelayanan medik tersebut dan tidak ada lagi perbedaan standar pelayanan medik di setiap rumah sakit.

Saat ini standar pelayanan medik sudah diujicobakan di Pusat Pelayanan Kesehatan Masyarakat (Puskesmas).³⁹ Hal ini merupakan uji coba untuk pelayanan primer. Untuk pelayanan sekunder, tentu perlu standar yang sama. Prinsipnya, standar pelayanan medik itu sangat kita perlukan.

III. Penutup

A. Simpulan

1. Rumah sakit sebagai salah satu fasilitas pelayanan kesehatan mempunyai karakteristik dan organisasi yang sangat kompleks. Oleh sebab itu perlu dilakukannya pengawasan yang diarahkan untuk pemenuhan kebutuhan pelayanan kesehatan yang terjangkau oleh masyarakat, peningkatan mutu pelayanan kesehatan, keselamatan pasien, pengembangan jangkauan pelayanan, dan peningkatan kemampuan kemandirian rumah sakit.

Pengawasan rumah sakit bersifat teknis medis, teknis perumahsakitian, dan nonteknis perumahsakitian serta dilakukan secara internal dan eksternal. Dengan adanya pengawasan, secara internal dan eksternal diharapkan dapat:

- a. melakukan pengawasan seluruh jajaran organisasi rumah sakit sesuai tugas pokok dan fungsinya;

- b. mengelola resiko dan pengendalian operasional yang akan menjadi penyeimbang bagi jajaran manajemen dalam menjalankan organisasi agar dapat mengeliminasi hambatan-hambatan yang muncul menjadi sekecil mungkin;
- c. menerapkan kinerja secara integrasi dan berkesinambungan; dan
- d. mencegah terjadinya tindak kecurangan yang akan merugikan organisasi.

2. Standar pelayanan medik yang bersifat nasional sangat diperlukan oleh BPRS karena sebagai dasar atau tolok ukur dalam melakukan fungsi pengawasan. Tanpa adanya standar pelayanan medik yang bersifat nasional maka akan menyulitkan BPRS dalam menjalankan pengawasan rumah sakit.

B. Saran

Pemerintah seharusnya membuat standar pelayanan medik yang bersifat nasional sehingga setiap rumah sakit di Indonesia mengacu kepada standar pelayanan medik dan mempermudah BPRS dalam menjalankan fungsi pengawasan rumah sakit.

³⁹ Farid Kusuma, *Agar Semua Pihak Tenang, Perlu Standar Pelayanan Medik*, <http://www.jurnalparlemen.com/view/7019/agar-semua-pihak-tenang-perlu-standar-pelayanan-medik.html>, diunduh 15 April 2014.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adikoesoemo, S. *Manajemen Rumah Sakit*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- Azwar Azrul. *Menjaga Mutu Pelayanan Kesehatan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Hani Handoko, T. *Manajemen Edisi Kedua*. Yogyakarta: BPFE, 1995.
- Harahap, Sofyan Syafri. *Sistem Pengawasan Manajemen*. Jakarta: Pustaka Quantum, 2001.
- Husnaini. *Manajemen: Dasar, Pengertian, dan Masalah*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2001.
- Manunjaya, A.A. Gde. *Manajemen Kesehatan*. Jakarta: EGC, 1999.
- Pohan, Imbolo. *Jaminan Mutu Layanan Kesehatan*. Jakarta: Kedokteran ECG, 2007.
- Salindeho, John. *Pengawasan Melekat Aspek-Aspek Terkait dan Implementasinya*. Jakarta: Bumi Aksara, 1995.
- Setiawan, B dkk. *Cermin Dunia Kedokteran: Kebijakan Pengembangan Rumah sakit Dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II*. Jakarta: PT Kalbe Farma, 1994.
- Ukas, Maman. *Manajemen: Konsep, Prinsip dan Aplikasi*. Bandung: Penerbit Agnini, 2004.
- Victor, M Situmorang dan Jusuf Juhir. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Jakarta: Rineka Cipta, 1998.
- Winardi. *Manajer dan Manajemen*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia. Undang-Undang No. 44 Tahun 2009 Tentang Rumah sakit.
- , Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2013 Tentang Badan Pengawas Rumah sakit.
- , Peraturan Menteri Kesehatan No. 1045 Tahun 2006 tentang Pedoman Organisasi Rumah sakit Di Lingkungan Departemen Kesehatan.
- , Peraturan Menteri Kesehatan No. 755 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Komite Medik Di Rumah sakit.

Website

- Adisasmito, Wiku. *Kebijakan Standar Pelayanan Medik dan Diagnosis Related Group (DRG), Kelayakan Penerapannya di Indonesia*, 2008, http://staff.blog.ui.ac.id/wiku-a/files/2009/02/kebijakan-standar-pelayanan-medik-drg_edited.pdf.
- Budi Raharja, Bawa. *Prosedur Penyusunan Standar Pelayanan Medik RSUD dr. H. Soemarno Sosroatmodjo*, 9 Agustus 2010. <http://rsudkapuas.org/yanmed/wp-content/uploads/2010/07/SPO-Penyusunan-Standar-Pelayanan-Medis.docx>.
- Direktorat Jenderal Bina Upaya Kesehatan. *Pengukuhan Badan Pengawas Rumah Sakit Indonesia*. http://buk.kemkes.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=223:pengukuhan-badan-pengawas-rumah-sakit-indonesia.
- Divisi Mutu PKMK FK UGM. *Pelatihan dan Workshop Audit Medik Di Rumah Sakit: Implementasi Permenkes No. 755 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Komite Medik di RS*. <http://www.mutupelayanankesehatan.net/index.php/component/c>

ontent/article/14/253, diakses
tanggal 4 Maret 2014.

Pusdatin. *Presiden Tandatangani PP
Pembentukan Badan Pengawas
Rumah Sakit.*
[http://www.setkab.go.id/berita-
9755-presiden-tandatangani-pp-
pembentukan-badan-pengawas-](http://www.setkab.go.id/berita-9755-presiden-tandatangani-pp-pembentukan-badan-pengawas-)

rumah-sakit.html, diakses
tanggal 6 Maret 2014.

Menkes. *Penguhan Badan Pengawas
Rumah Sakit Indonesia.*
[http://buk.kemkes.go.id/index.p
hp?option=com_content&view=art
icle&id=223:penguhan-badan-
pengawas-rumah-sakit-indonesia-](http://buk.kemkes.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=223:penguhan-badan-pengawas-rumah-sakit-indonesia-)
, diakses tanggal 6 Maret 2014.



**KEBERADAAN BENTUK USAHA BERSAMA (MUTUAL) DALAM INDUSTRI ASURANSI:
TELAAH TERHADAP RUU PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR 2 TAHUN 1992 TENTANG USAHA PERASURANSIAN
(MUTUAL IN INSURANCE INDUSTRY: ANALYSIS TOWARD THE DRAFT OF THE
AMANDEMENT OF LAW NUMBER 2 YEAR 1992 ON INSURANCE)**

Chairul Umam

Perancang Undang-Undang Bidang Ekonomi Keuangan
Sekretariat Jenderal DPR RI

*Korespondensi: irul_dpr@yahoo.com



Abstrak

Bentuk perusahaan asuransi di Indonesia saat ini berbentuk Perseroan Terbatas (PT) dan bentuk usaha bersama/mutual. Keberadaan bentuk usaha bersama atau mutual saat ini terancam dengan adanya ketentuan dalam RUU tentang Perubahan UU tentang Usaha Perasuransian yang menghapuskan bentuk mutual tersebut. Bentuk mutual usaha asuransi yang berbasis kepemilikan satu tangan dimana pemegang polis sekaligus sebagai pemilik perusahaan dinilai sangat rentan dibanding usaha asuransi berbentuk PT. Penghapusan bentuk mutual usaha asuransi dalam RUU tentang Perubahan UU tentang Usaha Perasuransian akan membawa akibat hukum, yakni perusahaan asuransi berbentuk mutual yang saat ini hanya dijalankan oleh AJB Bumiputera wajib menyesuaikan bentuk usaha menjadi PT. Mekanisme penyesuaian dan jangka waktunya masih akan diatur dalam Peraturan OJK. Jika bentuk mutual usaha asuransi masih tetap diakomodir dalam RUU, maka pembenahan terhadap industri asuransi khususnya bentuk mutual usaha asuransi harus dilakukan. Peningkatan instrumen kebijakan dalam hal pengawasan, reasuransi premi, pembentukan lembaga penjamin premi, dan peningkatan perlindungan konsumen merupakan pilihan kebijakan yang masih dapat ditempuh Pemerintah. Namun demikian, apapun nanti yang akan menjadi keputusan politik pembentuk undang-undang maka kepentingan konsumen asuransi yang harus diutamakan.

Kata Kunci: Asuransi, Mutual, Perseroan Terbatas

Abstract

Insurance companies in Indonesia consists of Limited Liabilities Company (PT) and mutual . The Amendment of the Insurance Law propose to abolish the mutual insurance company. The mutual ownership based on one had ownership, -the policyholder at the same time is also the owner of the company is considered very vulnerable than PT. If the ammandement of the Insurance Law decide to eliminate the mutual insurance companies, there are some legal consequences. The mutual insurance company which is currently run by AJB Bumiputera only- is required to change the legal entity into PT . Mechanism to adjust and the time period will be set in the OJK's rules. Meanwhile, if the form of mutual insurance companies is still accommodated, some effort must be done within the insurance industri in particular for mutual insurance company. Improving policy instruments in terms of supervision, reinsurance premiums, premiums guarantor institution building, and increasing consumer protection are some policy options that might be done by the Government. However, no matter political decisions of the legislators, the insurance consumer interests should come in the first place.

Keywords: Insurance, Mutual, Limited Liabilities Company.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang,

Sampai dengan tahun 2014, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian (selanjutnya disebut UU tentang Usaha Perasuransian) telah berlaku selama 22 tahun. Sebuah angka yang tidak dapat dibilang muda untuk sebuah undang-undang dengan segala perkembangan dan kemajuan pesat yang terjadi, baik di dunia asuransi itu sendiri maupun jasa keuangan pada umumnya. Data Bapepam LK menunjukkan bahwa total premi bruto yang dikelola oleh industri asuransi dari kurun waktu 2006 hingga tahun 2010 mengalami kenaikan rata-rata sebesar 21,38 persen setiap tahunnya. Pada tahun 2006 jumlah premi yang dikelola oleh industri asuransi mencapai Rp55,6 triliun dan pada tahun 2010 sebesar Rp125,12 triliun. Pertumbuhan industri asuransi ini juga terlihat pada rasio premi bruto terhadap produk domestik bruto yang mengalami peningkatan, pada tahun 2006 sebesar 1,67 persen dan pada tahun 2010 sebesar 1,95 persen.¹

Pertumbuhan industri asuransi yang relatif cukup pesat tersebut mengindikasikan semakin banyaknya masyarakat yang percaya dan memahami manfaat asuransi. Pertumbuhan industri asuransi, juga meningkatkan besarnya kewajiban klaim dan juga besaran dana investasi yang dapat dikelola oleh perusahaan asuransi. Hal ini dapat dilihat dalam kurun waktu tahun 2006 hingga 2010, dana investasi industri asuransi meningkat tajam sebesar 133 persen. Pada tahun 2006 sebesar Rp152,94 Triliun dan Rp356,4 Triliun pada tahun 2010.²

Di samping itu, dalam praktik terjadi inovasi produk yang berimplikasi pada hadirnya produk-produk keuangan hibrida (*hybrid financial products*) ataupun produk-produk lintas sektoral seperti *unit-link*. Kondisi demikian mengakibatkan berkurangnya kejelasan batas definitif

produk-produk keuangan, yang menimbulkan jenis risiko baru dan memunculkan wilayah abu-abu (*grey area*) dari sisi pengaturan dan pengawasan. Perkembangan industri asuransi yang begitu pesat di tanah air juga mencatatkan permasalahan lain, mulai dari permasalahan kedudukan pemegang polis yang relatif lemah, potensi risiko pemegang polis kehilangan hak jika terjadi pembubaran/ likuidasi/ pailitnya perusahaan asuransi, konglomerasi usaha di bidang jasa keuangan, kurangnya penerapan manajemen risiko dalam pengelolaan usaha asuransi, masih banyaknya perusahaan asuransi yang belum menerapkan prinsip *good governance* dan praktik-praktik usaha sesuai standar praktik terbaik yang berlaku secara internasional (*international best practice*), penjaminan dana pemegang polis, kejahatan asuransi, hingga permasalahan bentuk badan usaha asuransi.³

Dari beragam permasalahan itulah saat ini Pemerintah mengambil inisiatif perubahan UU tentang Usaha Perasuransian. Usulan ini menjadi salah satu Rancangan Undang-Undang (RUU) dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2013 dengan nomor urut 58 berdasarkan Keputusan DPR-RI No.08/DPR-RI/II/2011-2012. Pemerintah telah menyampaikan Draft RUU kepada DPR dan telah diumumkan dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 16 Agustus 2012. Saat tulisan ini dibuat, RUU masih dalam tahap pembahasan tingkat I oleh Panja Komisi XI.

Permasalahan yang dinilai paling krusial adalah mengenai bentuk badan usaha dari usaha perasuransian. Permasalahan ini terkait dengan pilihan bentuk badan hukum yang tepat bagi perusahaan asuransi dan keberadaan

¹ Bapepam LK, *Perasuransian Indonesia 2010*, diunduh dari <http://www.bapepam.go.id/diakses> 23 Januari 2014.

² *Ibid.*

³ Berdasarkan data OJK yang dikutip Kompas dengan judul: "Pungutan OJK; Industri Asuransi Tunggu Kejelasan", Jumat, 21 Februari 2014, Jumlah perusahaan asuransi per September 2013 tercatat 141 perusahaan asuransi dan reasuransi di Indonesia dengan aset yang tercatat hingga Juni 2013 sebesar Rp. 612,16 triliun.

perusahaan asuransi yang berbentuk mutual apabila diharuskan berbentuk badan PT.⁴ Dalam draft RUU tentang Perubahan atas UU tentang Usaha Perasuransian (RUU tentang Usaha Perasuransian) yang disampaikan Pemerintah ke DPR, badan usaha asuransi berbentuk koperasi dan usaha bersama (mutual) dihapuskan sehingga hanya badan usaha asuransi yang berbentuk PT saja lah yang dapat terus menjalankan usaha asuransi.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini yaitu:

1. Bagaimana konsep bentuk usaha bersama (mutual) pada industri asuransi?
2. Bagaimana perubahan pengaturan mengenai bentuk usaha bersama (mutual) dalam RUU tentang Usaha Perasuransian dan implikasi hukumnya?

C. Tujuan

Tujuan tulisan ini untuk mengetahui:

1. Konsep bentuk usaha bersama (mutual) pada industri asuransi.
2. Perubahan pengaturan mengenai bentuk usaha bersama (mutual) dalam RUU tentang Usaha Perasuransian dan implikasi hukumnya.

D. Metode Penulisan

Tulisan ini disajikan dengan metode deskriptif analitis yaitu memaparkan mengenai latar belakang dan permasalahan industri asuransi, konsep bentuk badan usaha bersama (mutual) dalam industri asuransi, uji materiil UU tentang Usaha Perasuransian, serta industri asuransi berbentuk mutual di Inggris. Selanjutnya, penulis menganalisis mengenai perubahan bentuk badan usaha

asuransi dalam draft RUU tentang Usaha Perasuransian dan implikasi hukum terhadap bentuk usaha mutual asuransi.

II. Pembahasan

A. Bentuk Badan Usaha Bersama (Mutual) dalam Industri Asuransi (AJB Bumiputera 1912)

Bentuk usaha mutual dalam industri asuransi di Indonesia tercatat hanya dijalankan oleh AJB Bumiputera 1912 yang merupakan perusahaan asuransi nasional yang berdiri sejak tanggal 12 Februari 1912, di Magelang oleh "tiga orang guru" yaitu M. Dwidjosewodjo, MKH. Subroto, dan M. Adimidjodjo dalam acara kongres Persatuan Guru Hindia Belanda (PGHB).⁵ Sebagai bagian dari sejarah perjuangan bangsa, konsep AJB dilahirkan dari rasa kebersamaan yang pada mulanya merupakan wadah PGHB.⁶

Sejak pendiriannya, AJB Bumiputera 1912 memiliki konsep kepemilikan dan penguasaan yang unik yang terlihat dari bentuk badan usaha berupa mutual atau usaha bersama.⁷ Keunikan dari bentuk usaha mutual ini yaitu bahwa semua pemegang polis adalah sekaligus pemilik perusahaan.⁸ Untuk mengawasi jalannya perusahaan mereka memercayakan kepada wakil-wakil mereka di Badan Perwakilan Anggota (BPA). BPA merupakan lembaga tertinggi perusahaan yang terdiri dari wakil-wakil pemegang

⁵ Bumiputera, *Factsheet Media Launch Bumiputera*, diunduh dari <http://www.bumiputera.com/download/document/Fact Sheet Media Launch Bumiputera 010212 13.pdf> hal 1., diakses 21 Feb 2014.

⁶ Latin cs, *Perusahaan Mutual, Modern Tanpa Meninggalkan Tradisi*, Diunduh dari <http://latincs-mariberasuransi.blogspot.com/2010/08/perusahaan-mutual-modern-tanpa.html>, diakses 21 Feb 2014.

⁷ Perusahaan Asuransi yang berbentuk Usaha Bersama tersebut melandaskan keberadaannya pada Keputusan Kerajaan Belanda tanggal 28 Maret 1870 No. 2 Stb. 64 sesuai Sekretaris Gubernur Jenderal Hindia Belanda tanggal 6 April 1915.

⁸ Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Anggaran Dasar AJB Bumiputera 1912 diatur bahwa anggota AJB Bumiputera 1912 adalah pemegang polis yang berkewarganegaraan Indonesia, secara perorangan maupun selaku pengurus yang mewakili badan hukum atau lembaga yang tunduk pada hukum Indonesia dan mempunyai kontrak asuransi jiwa dengan AJB Bumiputera 1912.

⁴ Berdasarkan Pasal 7 ayat (3) UU tentang Usaha Perasuransian, bentuk badan usaha perasuransian adalah PT, Koperasi dan Badan Usaha Berbentuk Mutual.

polis. Tiap-tiap anggota/pemegang polis mempunyai hak untuk memilih dan dipilih menjadi anggota BPA, yaitu anggota/pemegang polis yang masih aktif polisinya dan telah berjalan minimal 2 tahun dan kontrak asuransinya belum akan berakhir dalam 5 tahun berikutnya. Pemilihan BPA dilakukan oleh sebuah tim yang disebut Panitia Anggota BPA. Tugas BPA antara lain menentukan kebijaksanaan perusahaan dan mengadakan pengawasan umum. BPA bersidang paling sedikit dua kali dalam setahun menetapkan anggaran dan biaya perusahaan dalam tahun yang akan berjalan serta mengevaluasi kinerja perusahaan. Selain Anggota BPA juga terdapat direksi dan komisaris sebagaimana layaknya PT.⁹

Dalam menjalankan perusahaan asuransi berbentuk usaha bersama (mutual), AJB Bumiputera 1912 yang menjalankan lini usaha asuransi jiwa mempunyai prinsip-prinsip umum yang dianut secara universal dan dipegang sebagai dasar penyelenggaraan usaha bersama asuransi jiwa yaitu:¹⁰

- a. Peranan anggota/pemegang polis sangat penting dan dianggap sebagai pemilik perusahaan;
- b. Sebagai pemilik perusahaan, pemegang polis memegang kekuasaan tertinggi yang menentukan garis besar kebijakan penyelenggaraan usaha asuransi jiwa; dan
- c. Kekuasaan tertinggi dari pemegang polis dituangkan dalam Rapat Pemegang Polis atau melalui Perwakilan Pemegang Polis (BPA).

Ketiga prinsip universal yang dianut oleh usaha bersama asuransi jiwa tersebut jelas berbeda dengan prinsip-prinsip umum penyelenggaraan usaha oleh badan usaha berbentuk PT. Dalam usaha asuransi yang dijalankan oleh PT, berlaku prinsip-prinsip umum penyelenggaraan usaha sebagaimana layaknya PT yang menjalankan jenis usaha lainnya.

Pemegang polis pada perusahaan asuransi berbentuk PT bukanlah pemilik perusahaan, tetapi hanya sebagai pembeli polis dari perusahaan asuransi. Pemegang polis pada perusahaan asuransi berbentuk PT juga tidak memiliki hak suara atau kekuasaan apapun terhadap perusahaan, kecuali jika sebagai pemegang saham dari perusahaan.¹¹ Kekuasaan tertinggi perusahaan asuransi berbentuk PT adalah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) yang merupakan perwakilan pemegang saham dan bukan perwakilan pemegang polis seperti pada usaha asuransi berbentuk mutual. Dalam mekanisme pertanggungjawaban, perusahaan berkewajiban melaporkan kinerja keuangan kepada BPA sebagai perwakilan pemegang polis sekaligus pemilik perusahaan, dimana sebelumnya telah diaudit oleh auditor independen yang kemudian dipublikasikan dan diumumkan melalui media massa.

Demikian pula dalam hal risiko, dalam penyelenggaraan usaha asuransi berbentuk usaha bersama (mutual), risiko dipikul oleh para peserta sendiri sebagai pemilik perusahaan. Hal ini berbeda dengan PT, dimana perusahaanlah yang menanggung risikonya. Begitu pula dalam hal terdapat surplus dari hasil usaha, maka surplus tersebut dibagikan kepada peserta (*polis dividend*). Sedangkan pada PT, keuntungan diberikan kepada pemegang saham dalam bentuk dividen saham. Dalam konteks ini, konsep usaha bersama pada dasarnya tidak ditujukan semata mengejar laba tetapi perbuatan saling menanggung yang jika terdapat keuntungan dikembalikan lagi kepada

⁹ Bumiputera, *Factsheet Media Launch Bumiputera*, hal 1-2.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Salah satu keuntungan perusahaan mutual yang sekaligus menjadi kekuatannya yaitu pada hak suara bagi pemegang polis yang menjadikan perusahaan mutual lebih menarik karena pemegang polis sebagai pemilik dengan suaranya dapat mengusulkan perubahan produk asuransi yang lebih atraktif, perubahan personil kunci di perusahaan dan membuat kebijakan yang besar pengaruhnya terhadap perubahan perusahaan jika merasa tidak puas dengan kinerja perusahaan – Dikutip dari Financial Web, *How does a Mutual Insurance Company Compare?*, yang diunduh dari <http://www.finweb.com/insurance/how-does-a-mutual-insurance-company-compare.html#ixzz2tkpzFO6a>, diakses 3 Maret 2014.

peserta. Usaha bersama terlihat lebih kepada usaha saling menanggung yang dikenal dalam hukum perdata sebagai "perkumpulan saling menanggung" yaitu perkumpulan yang bertujuan untuk menutup perjanjian pertanggungan dengan peran anggotanya dalam usaha pertanggungan, yang bekerja untuk kepentingan para anggota tersebut.¹² Terhadap perkumpulan jenis ini berlaku ketentuan-ketentuan dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (bab IX buku ketiga KUHPerdata) dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang.¹³

Dari aspek-aspek perbedaan yang telah diuraikan maka aspek kepemilikan perusahaan menjadi dasar perbedaan penting kedua bentuk usaha tersebut. Konsep kepemilikan perusahaan menentukan bagaimana perusahaan dijalankan. Keuntungan dari perusahaan asuransi berbentuk PT adalah pada akses terhadap modal. Hal ini karena dimungkinkan bagi PT untuk mendapatkan modal dari penjualan saham kepada publik (*public offering*) Dana dari penjualan saham dapat digunakan diantaranya untuk membayar klaim, pertumbuhan usaha, ataupun keperluan bisnis lainnya.¹⁴

¹² Farida Hasyim, *Hukum Dagang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), Cet. I, hal. 69.

¹³ Pasal 246 KUHD menjelaskan bahwa yang dimaksud asuransi atau pertanggungan adalah suatu perjanjian, dengan mana seorang penanggung mengikatkan diri kepada seorang tertanggung, dengan menerima suatu premi, untuk memberikan penggantian kepadanya karena suatu kerugian, kerusakan atau kehilangan keuntungan yang diharapkan, yang mungkin akan dideritanya karena suatu peristiwa yang tak tertentu - Dikutip dari R Subekti dan R Tjitrasudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Undang-Undang Kepailitan*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1999), hal. 74. Sedangkan pertanggungan jiwa adalah perjanjian timbal balik antara penutup (pengambil) asuransi dengan penanggung dimana penutup asuransi mengikatkan diri untuk membayar uang yang jumlahnya telah ditetapkan pada saat ditutupnya pertanggungan kepada pengguna asuransi yang didasarkan atas hidup dan matinya seseorang yang ditunjuk - Dikutip dari HMN, Purwosutjipto, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia: Hukum Pertanggungan*, (Jakarta: Djambatan, 1996), hal. 139.

¹⁴ Financial Web, *How does a Mutual Insurance Company Compare?*. Diunduh dari <http://www.finweb.com/insurance/how-does-a-mutual-insurance-company-compare.html#ixzz2tkpzFO6a>, diakses 3 Maret 2014.

Sementara perusahaan bentuk mutual tidak dapat melakukan hal demikian karena tidak ada saham karena bukan persekutuan modal tetapi persekutuan orang. Dalam konteks ini walaupun perusahaan mutual dimiliki oleh banyak pemilik yang notabene adalah pemegang polisnya namun tidak serta merta dapat ditarik modal dari pemilik apalagi pihak luar karena kepemilikan berbasiskan polis. Banyaknya pemilik pada perusahaan mutual tidak kemudian menjadikannya perusahaan publik. Oleh karenanya pada perusahaan mutual biasanya tidak banyak diatur pengawasannya jika dibandingkan perusahaan berbasis kepemilikan saham.¹⁵ Dalam perkembangannya, posisi AJB Bumiputera 1912 dengan bentuk badan usaha mutualnya menjadikan perusahaan pada keadaan yang tidak "equal" dengan sesama rekannya dari industri asuransi yang berbadan hukum PT.¹⁶

B. Gugatan terhadap UU tentang Usaha Perasuransian di Mahkamah Konstitusi

Permasalahan pada konsep badan usaha bentuk mutual yang dijalankan oleh AJB Bumiputera 1912 berujung pada saat Pemerintah mengajukan RUU tentang Usaha Perasuransian ke DPR yang salah satu isi dari pasal perubahannya menyatakan dihapuskannya bentuk usaha mutual di industri asuransi dan diwajibkan beralih ke bentuk usaha PT.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Hal ini dapat dilihat pada saat keluarnya Keputusan Menteri Keuangan (KMK) 504/2004 tentang kesehatan keuangan bagi perusahaan asuransi yang berbentuk badan hukum bukan Perseroan Terbatas, yang kenyataannya tidak mudah diikuti Bumiputera karena perbedaan mekanisme sistem usaha yang tidak bisa disamakan dengan PT. Begitu pula pada saat pemerintah menerapkan *risk based capital* (RBC) tahun 1997 yang mengharuskan perusahaan asuransi memiliki modal dalam jumlah tertentu, sesuai risiko yang mereka tanggung. Padahal sebagai perusahaan mutual, Bumiputera tak memiliki modal uang maupun mekanisme suntikan modal dari pihak luar. Termasuk dalam soal solvabilitas (rasio aset dan kewajiban) Bumiputera yang harus bisa tercapai 100% pada tahun tersebut. Dikutip dari Latin cs, *Perusahaan Mutual, Modern Tanpa Meninggalkan Tradisi*.

Usulan penghapusan bentuk usaha mutual pada industri asuransi kemudian mendapat reaksi dari masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk gugatan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi.¹⁷

Dalam permohonannya, para pemohon mengemukakan bahwa hak konstitusional mereka telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya Pasal 7 ayat (3), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian yang menyatakan bahwa: "Ketentuan tentang usaha perasuransian yang berbentuk usaha bersama (mutual) diatur lebih lanjut dengan Undang-undang."

Ketentuan Pasal 7 ayat (3) tersebut pada kenyataannya belum pernah dilaksanakan oleh Pemerintah dan DPR sebagai pembuat undang-undang. Sampai saat ini belum terbentuk undang-undang yang mengatur lebih lanjut tentang usaha perasuransian yang berbentuk usaha bersama (mutual). Para pemohon menganggap kondisi tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum yang berkepanjangan sehingga tidak sejalan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan telah menimbulkan perlakuan diskriminatif di hadapan hukum yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.¹⁸

Dengan tidak dibentuknya Undang-Undang tentang Usaha Perasuransian yang berbentuk usaha bersama (mutual) dianggap oleh pemohon:

- a. telah menghilangkan hak warga/masyarakat untuk mendapatkan sandaran hukum pengaturan badan hukum usaha

¹⁷ Diajukan oleh empat Pemohon yaitu Jaka Irwanta, SE, (Wiraswasta di Yogyakarta), Siti Rohmah, (ibu rumah tangga di Yogyakarta), Freddy Gurning (Karyawan BUMN di Bandung), dan Yana Permadiana (Pegawai Swasta di Bandung).

¹⁸ Perlakuan diskriminatif oleh Pemohon diperlihatkan dengan membandingkan badan hukum PT (UU 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas) dan koperasi (UU 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian) yang telah memiliki dasar hukum atau pengaturan terlebih dulu dalam bentuk Undang-Undang.

bersama (mutual), seperti halnya perseroan terbatas maupun koperasi.

- b. menyebabkan hak-hak dari anggota/pemegang polis dalam usaha perasuransian yang berbentuk usaha bersama (mutual) tidak mendapatkan perlindungan yang cukup.
- c. menimbulkan potensi kerugian bagi AJB Bumiputera 1912 dikarenakan tidak mendapatkan kesempatan untuk ikut dalam tender pengadaan jasa/barang sebab kualifikasi/syarat tender tidak bisa dipenuhi.
- d. tidak diperolehnya hak peserta/pemegang polis untuk mendapatkan bagian keuntungan/laba dari usaha sebagai pemilik perusahaan dikarenakan pengaturannya yang hanya dibuat internal.¹⁹

Menurut para pemohon, kerugian konstitusional tersebut tidak akan terjadi manakala terdapat undang-undang mengenai badan hukum usaha bersama (mutual), yang antara lain mengatur mengenai hak-hak anggota (pemegang polis) berikut sanksi bagi pengelola yang melanggar (tidak memberikan hak-hak anggota/pemegang polis).²⁰

Pada tanggal 3 April 2014, Perkara No. 32/PUU-XII/2013 tersebut mendapatkan putusan dari Mahkamah Konstitusi yang intinya bahwa agar memperoleh perlindungan dan kepastian hukum dalam menjalankan usaha maka setiap bentuk usaha perasuransian memerlukan pengaturan dalam bentuk undang-undang dan memberikan tenggang waktu dua tahun enam bulan setelah putusan Mahkamah diucapkan bagi pembentuk undang-undang untuk mewujudkan undang-undang tentang perusahaan asuransi yang berbentuk usaha bersama. Dipertahankannya bentuk usaha bersama yang dijalankan AJB Bumiputera 1912 oleh Mahkamah Konstitusi karena dinilai sebagai bentuk usaha yang sesuai dengan amanat Pasal

¹⁹ Mahkamah Konstitusi RI, *Surat Permohonan Judicial Review Perkara No. 32/PUU-XII/2013 mengenai UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian*.

²⁰ Ibid., hal. 12.

33 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan eksistensinya sebagai bukti sejarah konsep asuransi dengan prinsip dan asas kebersamaan.²¹

C. Sekilas Industri Asuransi Berbentuk Mutual di Inggris

Sebagai negara besar dalam dunia asuransi, Inggris seringkali dijadikan barometer dalam melihat perkembangan industri asuransi. Industri asuransi Inggris merupakan terbesar ketiga di dunia setelah Amerika Serikat dan Jepang, dengan mempekerjakan 300.000 orang yang merupakan seperempat dari jumlah seluruh pekerja di sektor keuangan. Dana premi sebesar 30% merupakan premi yang berasal dari luar Inggris, sedangkan investasi luar GBP 450 juta dan dana keseluruhan yang dikelola mencapai GBP 1,8 triliun. Industri asuransi di Inggris diatur dan diawasi oleh tiga regulator sekaligus yaitu FCA (*Financial Conduct Authority*), PRA (*Prudential Regulator Authority*), dan komite di bank sentral yang menangani makro prudential (*Financial Policy Committee/FPC*).²²

Mengenai bentuk usaha perasuransian di Inggris, selain terdapat perusahaan asuransi yang berbentuk PT, terdapat pula yang berbentuk mutual. Adanya bentuk usaha bersama (mutual) di Inggris tidak terlepas dari sejarah awal sebelum ditemukannya bentuk *limited liability company* atau PT, di mana perusahaan dimiliki oleh pemegang polis. Perusahaan asuransi berbentuk mutual pertama di Inggris berdiri pada tahun 1696 yang bergerak di bidang asuransi kebakaran yang dibentuk oleh para petani yang tidak mendapatkan jaminan/asuransi dari perusahaan asuransi besar. Kemudian mutual terus berkembang sejak terbentuknya perusahaan asuransi

mutual yang bergerak di bidang asuransi jiwa pada tahun 1843.²³

Secara organisasi, pemegang polis dalam perusahaan asuransi mutual dapat dilihat dari dua sisi yaitu sebagai pemegang polis yang mempunyai hak-hak atas polis tersebut dan juga sebagai pihak yang berhak atas kepemilikan perusahaan. Hak atas kepemilikan perusahaan muncul seketika pada saat pembelian polis dan berakhir pada saat ditutupnya polis. Sebagaimana bentuk usaha bersama lainnya, hak kepemilikan perusahaan juga meliputi hak untuk mengatur dan berpartisipasi secara ekonomi dalam perusahaan. Pemegang polis mempunyai hak suara untuk memilih dewan direksi. Dewan direksi mempunyai kewenangan memutuskan penggunaan dari profit atau surplus perusahaan, termasuk diantaranya pembagian surplus dalam bentuk *polis dividen (capital distribution)*. Pemegang polis juga mendapat keuntungan dalam bentuk lain dari partisipasi ekonominya dalam perusahaan seperti pengurangan premi dan kredit premi.²⁴

Perusahaan asuransi yang berbentuk usaha bersama (mutual) umumnya lebih sederhana dengan permasalahan yang tidak terlalu kompleks dikarenakan pemilik usaha sekaligus pemegang polis. Walaupun demikian, kesinambungan perusahaan dalam jangka panjang dianggap terlalu berisiko, terutama bagi perusahaan asuransi bentuk mutual yang berskala besar. Keunggulan dari perusahaan asuransi yang berbentuk usaha bersama (mutual) adalah bentuk mutual lebih *customer friendly* daripada bentuk PT. Adanya variasi bentuk badan usaha asuransi yang berbeda dinilai lebih baik karena terdapat alternatif pilihan bagi

²¹ lihat salinan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 32/PUU-XI/2013.

²² Panja RUU Asuransi, *Laporan Kunjungan Kerja Delegasi Komisi XI Panja RUU Usaha Perasuransian Ke Inggris, 20 – 26 Mei 2013.*, hal. 4.

²³ University of Wisconsin Center for Cooperative, *Mutual Insurance*, diunduh dari <http://reic.uwcc.wisc.edu/mutualinsurance/>, diakses 5 Maret 2014.

²⁴ *Ibid.*

konsumen maupun alternatif kebijakan bagi regulator.²⁵

Dalam perkembangan selanjutnya, gelombang perubahan dari perusahaan berbentuk mutual menjadi perusahaan berdasarkan kepemilikan saham juga terjadi di Inggris mulai tahun 1960an – 1990an yang dikenal dengan “fase demutualisasi”.²⁶ Dalam laporan tentang *The UK Insurance Market Share As Held By Mutual And Cooperative Insurers* yang direlease oleh ICMIF (*International Cooperative and Mutual Insurers Federation*) tahun 2011 dilaporkan bahwa industri asuransi berbentuk koperasi dan mutual kembali menguasai pasar (*market share*) di Inggris setelah serangan krisis keuangan global tahun 2007. Kendati perusahaan asuransi yang berbentuk *limited liabilities* atau PT terus mengalami penyusutan perolehan premi mulai dari 12% hingga 34%, perusahaan asuransi berbentuk koperasi dan mutual justru terus menambah perolehan premi hingga 38% sejak 2007 dengan total dana premi di tahun 2011 sebesar GBP 16.0 miliar. Tercatat 30 perusahaan asuransi mutual besar dengan total asset GBP 126,5 miliar di tahun 2011.²⁷ Berikut data tentang dampak keberadaan perusahaan asuransi mutual terhadap perekonomian di Inggris pada tahun fiskal 2007.

Table 4-4.3: Economic Impacts for Mutual Insurance Companies²⁸

Economic Impact	Multiplier	Units	Direct	Indirect	Induced	Total
Revenues	1.209	million \$	187,343	17,273	21,956	226,571
Income	1.756		27,427	8,750	11,982	48,159
Wages	1.846		14,419	5,426	6,772	26,616
Employment	1.829	jobs	321,414	105,729	160,642	587,784

D. Bentuk Usaha Asuransi dalam RUU tentang Usaha Perasuransian

Keberadaan bentuk usaha mutual dalam industri asuransi selama ini dikuatkan oleh UU tentang Usaha Perasuransian dalam bab IV yang mengatur mengenai bentuk hukum usaha perasuransian. Dalam Pasal 7 ayat (1) huruf c disebutkan bahwa usaha perasuransian hanya dapat dilakukan oleh badan hukum yang berbentuk:

- Perusahaan Perseroan (PERSERO);
- Koperasi;
- Usaha Bersama (Mutual).

Bentuk usaha bersama (mutual) sebagaimana disebut dalam huruf c di atas kemudian akan diatur lebih lanjut ketentuannya dengan undang-undang (Pasal 7 ayat (3)). Untuk mengantisipasi belum terbentuknya undang-undang tersebut maka sebagai *exit clause* di dalam penjelasan Pasal 7 ayat (3) diberikan jalan keluar oleh pembentuk Undang-undang dengan suatu pernyataan bahwa:

“Mengingat Undang-undang mengenai bentuk hukum Usaha Bersama (Mutual) belum ada, maka untuk sementara ketentuan tentang usaha perasuransian yang berbentuk Usaha Bersama (Mutual) akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Dari bunyi penjelasan tersebut maka seharusnya keberadaan Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur mengenai usaha perasuransian yang berbentuk

²⁵ Panja RUU Asuransi, *Laporan Kunjungan Kerja Delegasi Komisi XI Panja RUU Usaha Perasuransian Ke Inggris*, Op.Cit., hal. 11.

²⁶ Fase ini ditandai dengan adanya keinginan perusahaan berbentuk mutual untuk menganekaragamkan kegiatan bisnis asuransi dan memperluas akses atas modal. Beberapa ada yang sepenuhnya beralih menjadi perusahaan berdasarkan kepemilikan saham dan ada juga yang membentuk perusahaan induk mutual (*mutual holding Company*) yang dimiliki oleh pemegang polis dari perusahaan asuransi mutual yang berubah bentuk kepemilikan tersebut.

²⁷ International Cooperative and Mutual Insurers Federation, *The UK Insurance Market Share As Held By Mutual And Cooperative Insurers*, diunduh dari <http://www.icmif.com/wp-content/uploads/2013/03/Market-Insights-UK.pdf>, hal. 2., diakses 5 Maret 2014.

²⁸ University of Wisconsin Center for Cooperative, *Mutual Insurance*, Loc.cit .

usaha bersama (mutual) bersifat sementara karena akan digantikan oleh peraturan yang lebih tinggi yaitu undang-undang. Akan tetapi sampai dengan saat ini ketentuan undang-undang tentang usaha perasuransian yang berbentuk usaha bersama (mutual) sebagaimana yang diamanatkan belum pernah terbentuk.²⁹ Sementara itu, AJB Bumiputera 1912 sebagai satu-satunya badan usaha asuransi yang berbentuk usaha bersama (mutual) masih tetap berjalan walaupun tanpa dukungan undang-undang sebagaimana perusahaan asuransi lain yang berbentuk PT atau Koperasi.³⁰ Dalam prakteknya, keadaan ini menjadi hambatan bagi yang usaha asuransi berbentuk usaha bersama (mutual). Hambatan organisatoris dan hambatan struktural kerap menjadi sandungan dalam menghadapi persaingan usaha dan pengembangan perusahaan.

Sementara itu, Pemerintah nampaknya ingin bergerak lebih taktis dalam pembenahan di sektor industri asuransi. Alih-alih membentuk undang-undang khusus tentang usaha perasuransian yang berbentuk usaha bersama (mutual), Pemerintah malah meniadakan sama sekali bentuk usaha bersama (mutual). Hal ini ditunjukkan melalui draft RUU tentang Usaha Perasuransian yang diusulkan ke DPR. Dalam Bab III tentang Bentuk Badan Hukum dan Kepemilikan Perusahaan Perasuransian, khususnya Pasal 6 disebutkan bahwa Perusahaan Perasuransian harus berbentuk PT.

²⁹ Keberadaan Perusahaan asuransi berbentuk mutual kemudian dikuatkan dengan Keputusan Menteri Keuangan (KMK) No. 504 Tahun 2004 tentang kesehatan keuangan bagi perusahaan asuransi yang berbentuk badan hukum bukan Perseroan Terbatas yang telah dicabut dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 53 Tahun 2012 tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi.

³⁰ Walaupun saat ini tidak ada badan usaha asuransi yang berbentuk Koperasi. Pernah terdapat satu perusahaan asuransi jiwa yang berbentuk koperasi, yaitu Koperasi Asuransi Jiwa Indonesia (Kajindo), namun perusahaan asuransi jiwa ini telah dicabut izin usahanya pada tahun 2007. Penyebab dicabutnya izin usaha Kajindo adalah karena Kajindo tidak dapat memenuhi ketentuan mengenai kesehatan keuangan perusahaan asuransi.

Pertimbangan Pemerintah dalam mengambil rumusan ini juga ditegaskan dalam penjelasan Pasal 6 yang mengatakan bahwa berdasarkan karakteristik dan pengaturan tata kelolanya yang baik, PT memiliki beberapa keunggulan sebagai penyelenggara perusahaan perasuransian, yang tidak dimiliki oleh usaha bersama (mutual) yang diantaranya meliputi:³¹

- a. kelangsungan perusahaan lebih terjamin karena tidak tergantung pada pemilik tertentu karena kepemilikan tersebut dapat berganti dengan memindahkan atau menjual sahamnya kepada pihak lain;
- b. perusahaan dapat diperbesar karena adanya tambahan modal dengan mengeluarkan saham baru; dan
- c. kepentingan para pemangku kepentingan terlindungi dengan baik karena kejelasan tata kelola.

Tidak hanya itu, pertimbangan lain juga dikemukakan Pemerintah menyangkut penghapusan bentuk usaha bersama (mutual). Selain ketiadaan aturan khusus mengenai badan hukum usaha bersama yang mengakibatkan ketidakjelasan tata kelola badan usaha ini dan dapat menimbulkan keraguan akan perlindungan hak-hak para pemangku kepentingan, bentuk badan usaha bersama juga menghadapi tantangan dan hambatan dalam hal penyediaan modal yang cukup untuk penyelenggaraan usaha asuransi atau usaha reasuransi, mengingat ketiadaan atau ketidakjelasan mekanisme penambahan modal dengan atau tanpa penambahan anggota baru di dalam usaha bersama. *Benchmarking* juga dilakukan Pemerintah dengan negara Jepang dan Kanada yang walaupun sejumlah usaha bersama di bidang perasuransian tercatat sebagai perusahaan besar di negara-negara tersebut, namun banyak di antara mereka yang sedang menggagas upaya untuk lebih berkembang dengan mengubah diri

³¹ Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan, Naskah Akademik RUU Perubahan UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian, hal. 128.

menjadi Perseroan Terbatas sehingga dapat mengumpulkan modal lebih besar.³²

Terlepas dari pertimbangan Pemerintah tersebut, terdapat ketentuan lain yaitu ketentuan peralihan sebagai konsekuensi ditiadakannya bentuk usaha bersama (mutual). Dalam ketentuan peralihan disebutkan bahwa perusahaan asuransi yang berbentuk usaha bersama (mutual) yang telah mendapat izin usaha pada saat ditetapkannya undang-undang ini (RUU tentang Usaha Perasuransian) tetap dapat melakukan kegiatan usaha, dengan kewajiban menyesuaikan diri dengan ketentuan dalam undang-undang ini, termasuk dalam hal bentuk badan hukum perusahaan perasuransian.³³ Dari rumusan ketentuan peralihan tersebut dapat diartikan bahwa perusahaan asuransi yang berbentuk usaha bersama (mutual) tidak serta merta bubar pada saat undang-undang yang baru ditetapkan, tetapi diberi kesempatan menyesuaikan dengan ketentuan undang-undang yang baru terutama berkenaan dengan bentuk badan hukum perusahaan, dengan ketentuan penyesuaian dan jangka waktunya yang akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan OJK.³⁴

E. Implikasi Hukum atas Perubahan Bentuk Usaha Mutual Usaha Asuransi

Berkaca kepada pertumbuhan industri asuransi Inggris dan negara seperti Jepang dan Kanada, sesungguhnya keberadaan industri asuransi berbentuk mutual dan PT masih bisa berjalan beriringan. Meskipun terjadi beberapa peralihan bentuk perusahaan asuransi dari mutual ke PT (*demutualisasi*), namun tidak membuat keberadaan perusahaan asuransi bentuk mutual menjadi terpinggirkan atau hilang sama sekali.³⁵

Peralihan bentuk usaha dari mutual ke bentuk PT atau *demutualisasi* terjadi lebih karena faktor alamiah yaitu dinamika perusahaan dan iklim usaha.

Memperhatikan konsep draft RUU tentang Usaha Perasuransian, penghapusan bentuk mutual menyisakan dua pilihan bagi AJB Bumiputera 1912. Jika diterima pilihan yang mengharuskan penyesuaian bentuk perusahaan menjadi PT maka perlu dilakukan proses penyesuaian sebagaimana persyaratan layaknya perusahaan berbentuk PT sesuai Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Permasalahannya kemudian, apakah perusahaan AJB Bumiputera 1912 harus dibubarkan terlebih dulu sebelum dilakukan penyesuaian ke bentuk PT ataukah penyesuaian dilakukan tanpa pembubaran perusahaan. Jika dibubarkan lebih dulu tentu dilakukan pemberesan terhadap perusahaan menyangkut kewajiban dan aset serta penyelesaian kepentingan pemegang polis. Penyelesaian yang mengedepankan perlindungan kepentingan pemegang polis tentunya harus diutamakan.³⁶ Untuk itu perlu diberikan jangka waktu yang cukup bagi perusahaan dalam melakukan penyesuaian dalam Peraturan OJK yang akan mengatur jangka waktu dan mekanisme penyesuaiannya. Namun jika proses penyesuaian tanpa pembubaran sebagaimana yang disimpulkan dari Pasal 65 ketentuan peralihan RUU tentang Usaha Perasuransian maka harus dilakukan pembekuan sementara terhadap kegiatan usaha.

Begitupun sebaliknya, jika pilihan kewajiban menyesuaikan bentuk menjadi PT tidak diterima, maka perusahaan AJB Bumiputera 1912 tidak dapat meneruskan usaha asuransinya lagi dengan bentuk usaha bersama (mutual) dan harus membubarkan diri. Jika perusahaan terus dijalankan maka dapat dikategorikan sebagai menjalankan usaha tanpa izin dan

³² *Ibid.*, hal. 130.

³³ Pasal 65 ayat (2) dan ayat (4) Draft RUU Perubahan Atas UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Usaha Perasuransian.

³⁴ Pasal 65 ayat (5)

³⁵ Bahkan pertumbuhan pasar (*market share*) perusahaan asuransi bentuk mutual lebih baik dibanding bentuk PT pasca krisis ekonomi di Inggris.

³⁶ Konsep dan mekanisme penyelesaian yang jelas dan transparan serta tersosialisasi dengan baik juga akan menghindari aksi "rush" oleh para peserta/pemegang polis akibat kepanikan.

terancam sanksi pidana penjara maksimal 15 tahun penjara dan denda maksimal Rp200 miliar.³⁷ Sayangnya, dalam ketentuan RUU tentang Usaha Perasuransian, penyelesaian jika perusahaan tidak menerima pilihan kewajiban penyesuaian menjadi bentuk PT dan mekanisme penyelesaiannya tidak diatur dalam Peraturan OJK sebagaimana mekanisme jika penyesuaian bentuk usaha diterima.³⁸

Nampaknya dalam RUU tentang Usaha Perasuransian ini, Pemerintah hanya memiliki satu kebijakan terhadap perusahaan asuransi berbentuk mutual yang tidak lain yaitu kewajiban menyesuaikan bentuk menjadi PT.³⁹ Padahal, penyamaan perlakuan tanpa melihat bentuk usaha inilah yang selama ini dianggap oleh AJB Bumiputera 1912 menjadi hambatan bagi kelangsungan perusahaan. Andaipun jika penghapusan bentuk usaha bersama dan koperasi ini yang ditempuh dalam RUU maka masih akan berpotensi menjadi objek uji materiil karena akan menabrak kebebasan berserikat dalam Pasal 28 dan bertentangan bangun perekonomian nasional (koperasi) dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

Namun jika amanat putusan MK yang ditempuh - dan memang sudah

seharusnya menjadi kewajiban bagi pembentuk undang-undang - maka sesungguhnya pilihan kebijakan terhadap pengaturan bentuk usaha bersama (mutual) masih sangat terbuka. Jika perusahaan asuransi berbentuk mutual dianggap tidak lebih baik dari perseroan terbatas dalam hal penerapan GCG (*Good corporated Governance*) terkait aspek transparansi dan pertanggungjawaban perusahaan dikarenakan kekuasaan sebagai pemilik dan pemegang polis berada dalam satu tangan,⁴⁰ maka masih dapat dibuat pengaturan pengawasan yang lebih ketat oleh otoritas pengawas (OJK) sehingga bisa diminimalisir penyelewengan-penyelewengan yang terjadi di internal perusahaan. Tanpa pengetatan aturan main bagi perusahaan berbentuk mutual, dalam jangka panjang kepentingan pemegang polis dinilai rentan jika terjadi gangguan kesehatan keuangan perusahaan.

Selain itu, untuk meminimalisir resiko yang timbul jika terjadi penurunan tingkat kesehatan atau bahkan kepailitan perusahaan asuransi berbentuk mutual, maka instrumen-instrumen penyelamatan dana premi nasabah dapat disiapkan. Salah satu yang digagas selain instrumen reasuransi dan asuransi premi yang sudah berjalan saat ini, adalah instrumen penjaminan melalui kelembagaan berupa kewajiban perusahaan asuransi menjadi peserta penjaminan pemegang polis pada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).⁴¹ Penguatan-penguatan instrumen yang memberikan perlindungan maksimal bagi konsumen asuransi dapat dilakukan untuk menutupi celah-celah kelemahan

³⁷ Pasal 59 ayat (1). Draft RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Usaha Perasuransian, Pasal 59 ayat (1).

³⁸ Hal ini terkait siapakah nantinya yang akan bertanggung jawab mengatur dan mengawasi proses penyelesaiannya. AJB Bumiputera 1912 sebagai salah satu penyedia jasa keuangan di bidang asuransi tentu masih menjadi objek pembinaan dan pengawasan OJK. Dalam Draft RUU Perubahan UU Asuransi Pasal 35 hanya dibuat aturan secara umum bagi perusahaan asuransi bahwa bagi yang akan menghentikan kegiatan usahanya wajib melaporkan rencana tersebut kepada OJK dengan terlebih dulu menyelesaikan kewajibannya. Juga pengaturan pembubaran/likuidasi Pasal 37 RUU yang hanya mengatur pembubaran perusahaan berbentuk PT.

³⁹ Kecenderungan sikap Pemerintah ini juga terlihat dari dicabutnya KMK No. 504 Tahun 2004 yang mengatur tentang kesehatan keuangan bagi perusahaan asuransi yang berbentuk badan hukum bukan Perseroan Terbatas dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 53 Tahun 2012 tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi, yang di dalamnya tidak lagi membedakan pengaturan kesehatan keuangan perusahaan asuransi berbentuk PT atau non PT.

⁴⁰ Jika dilihat dari beberapa kasus yang menimpa AJB Bumiputera antara lain kasus dugaan penggelapan dana investasi oleh PT. Optima Kharya Capital Management, Risk Based Capital (RBC) 120% yang tidak terpenuhi sehingga mendapat Surat Peringatan II dari OJK, hingga penjualan aset tanah perusahaan oleh manajemen yang dianggap bermasalah.

⁴¹ Draft RUU Perubahan Atas UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Usaha Perasuransian, Op.Cit., Pasal 3. Walaupun penjaminan melalui LPS ini masih harus dipertimbangkan mengingat skema tentang penjaminan pemegang polis asuransi tentunya berbeda dengan skema penjaminan simpanan perbankan di LPS saat ini.

tata kelola maupun pengawasan terhadap perusahaan asuransi. Oleh karenanya wacana agar Pemerintah menghidupkan kembali BUMN PT. Reasuransi Umum Indonesia menjadi relevan untuk ditindaklanjuti guna memberikan rasa aman dan ketenangan bagi konsumen.

Jika berbagai instrumen perlindungan yang ada masih belum cukup, maka sesungguhnya masih dapat dilakukan pembatasan terhadap pendirian perusahaan asuransi baru berbentuk mutual misalnya dengan suatu rumusan yang melarang pendirian perusahaan asuransi baru berbentuk mutual, sehingga hanya ada satu perusahaan asuransi saja yang berbentuk mutual yang dipertahankan karena pertimbangan kemudahan pengawasan dan pertimbangan lain di luar konteks badan usaha seperti faktor kesejarahan dan kebangsaan. Namun dengan akan adanya UU yang mengatur perusahaan asuransi berbentuk usaha bersama (mutual), opsi pembatasan nampaknya menjadi tidak relevan lagi.

III. Penutup

A. Simpulan

Berdasarkan analisis permasalahan di atas, dapat ditarik simpulan sebagai berikut:

Pertama; Bentuk usaha bersama (mutual) muncul di Inggris tidak terlepas dari sejarah awal sebelum ditemukannya bentuk *limited liability company* atau PT. Bentuk usaha bersama (mutual) merupakan salah satu bentuk badan usaha pada industri asuransi yang secara prinsip berbeda dengan usaha asuransi berbentuk PT. Perbedaan yang mendasar terletak pada konsep kepemilikan usaha dimana pada usaha asuransi berbentuk mutual, pemegang polis juga sekaligus sebagai pemilik perusahaan. Sebagai pemilik perusahaan, pemegang polis memiliki hak suara dan memegang kekuasaan menentukan garis besar kebijakan penyelenggaraan usaha. Kekuasaan dari pemegang polis dituangkan dalam Rapat Pemegang Polis

atau melalui Perwakilan Pemegang Polis yaitu Badan Perwakilan Anggota (BPA) yang merupakan lembaga tertinggi perusahaan yang terdiri dari wakil-wakil pemegang polis.

Tiap-tiap anggota/pemegang polis mempunyai hak untuk memilih dan dipilih menjadi anggota BPA. Tugas BPA antara lain menentukan kebijaksanaan perusahaan dan mengadakan pengawasan umum. Konsep kepemilikan pada bentuk usaha mutual yang tidak berbasis kepemilikan saham seperti halnya PT ini dianggap memunculkan permasalahan tersendiri dalam menjalankan perusahaan terutama dari aspek sumber permodalan dan aspek kesehatan keuangan terkait pemenuhan *risk based capital* serta aspek penerapan prinsip *good corporate governance* dalam pengelolaan perusahaan.

Kedua; konsep RUU tentang Usaha Perasuransian yang diusulkan oleh Pemerintah sebagai pengganti UU 2 Tahun 1992, salah satu pasalnya yaitu Pasal 6 meniadakan atau menghapus bentuk usaha bersama (mutual) dan hanya mengatur bentuk usaha PT. Konsekuensi penghapusan bentuk usaha mutual pada industri asuransi ini akan membawa dua pilihan bagi AJB Bumiputera 1912 yaitu mengikuti penyesuaian bentuk badan usaha menjadi PT atau membubarkan diri jika opsi kewajiban penyesuaian bentuk usaha tidak diterima. Namun adanya putusan MK yang mengamanatkan pembentukan UU tersendiri mengenai perusahaan asuransi yang berbentuk usaha bersama (mutual) maka keberadaan bentuk usaha mutual yang saat ini hanya dijalankan oleh AJB Bumiputera 1912 tetap diakui dan tidak perlu bertransformasi menjadi bentuk PT. Konsekuensinya ke depan akan ada dua pengaturan dalam bentuk UU yang akan mengatur bentuk usaha asuransi.

B. Saran

Dengan akan adanya dua UU yang mengatur bentuk usaha asuransi, pengaturan perusahaan asuransi berbentuk usaha bersama (mutual)

diharapkan nantinya akan diisi dengan materi pengaturan yang tidak tumpang tindih dengan UU Usaha Perasuransian dan dapat mengatasi hambatan usaha asuransi berbentuk mutual diantaranya berupa pembenahan meliputi penguatan

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Hasyim, Farida, *Hukum Dagang*, Jakarta: Sinar Grafika, Cet. I, 2009.

Purwosutjipto, HMN., *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia: Hukum Pertanggunggan*, Jakarta: Djambatan, 1996.

Subekti R dan Tjitrasudibio R, *Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Undang-Undang Kepailitan*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1999.

Harian

Pungutan OJK; Industri Asuransi Tunggu Kejelasan. Kompas, Jumat, 21 Februari 2014.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 Tentang Usaha Perasuransian.

Keputusan Menteri Keuangan (KMK) No. 504 Tahun 2004 tentang kesehatan keuangan bagi perusahaan asuransi yang berbentuk badan hukum bukan Perseroan Terbatas.

Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 53 Tahun 2012 tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi.

Website

<http://www.bapepam.go.id/perasurasian/indonesia/2010/>

http://www.bumiputera.com/download/document/Fact_Sheet_Media_Launch_Bumiputera_010212_13.pdf.

instrumen pengaturan dan pengawasan, kelembagaan usaha yang kredibel, dan sistem penjaminan polis/premi yang handal bagi usaha asuransi berbentuk mutual.

http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/Risalah/risalah_sidang_4867

<http://latincs-mariberasuransi.blogspot.com/2010/08/perusahaan-mutual-modern-tanpa.html>

<http://www.finweb.com/insurance/how-does-a-mutual-insurance-company-compare.html#ixzz2tkpzFO6a>

<http://www.jurnas.com/news/93929#sth.ash.ZgplqNh6.dpuf>

<http://reic.uwcc.wisc.edu/mutualinsurance/>

<http://www.rmml.com/wp-content/uploads/2013/03/Market-Insights-UK.pdf>.

Bahan yang Tidak Diterbitkan

Permohonan Judicial Review Perkara No. 32/PUU-XII/2013 mengenai UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian

Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 32/PUU-XII/2013 mengenai UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian

Laporan Kunjungan Kerja Delegasi Komisi XI Panja RUU Usaha Perasuransian Ke Inggris, 20 – 26 Mei 2013.

Naskah Akademik RUU Perubahan UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian

Draft RUU Perubahan Atas UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Usaha Perasuransian.

PENEGAKAN HUKUM SISTEM *OUTSOURCING* DI INDONESIA
(*LAW ENFORCEMENT OF OUTSOURCING SYSTEM IN INDONESIA*)

Bagus Prasetyo

Perancang Undang-Undang Bidang Kesejahteraan Sosial

Sekretariat Jenderal DPR RI

*Korespondensi: bagus_dpr@yahoo.com

Abstrak

Memasuki era globalisasi, perusahaan berusaha mengurangi risiko usaha termasuk risiko dalam hal sumber daya manusianya untuk menekan biaya produksi. Upaya yang dilakukan oleh perusahaan adalah dengan menerapkan sistem alih daya (*outsourcing*). Pelaksanaan *outsourcing* menimbulkan keresahan bagi pekerja/buruh selama ini. Pelaksanaan *outsourcing* diatur dalam Pasal 64, Pasal 65, dan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU tentang Ketenagakerjaan). Pelaksanaan *Outsourcing* dan penegakan hukumnya belum terlaksana dengan baik. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi penegakan hukumnya dan harus segera diselesaikan agar permasalahan *outsourcing* tidak berlarut sehingga tujuan bernegara sebagaimana yang dicita-citakan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dapat terwujud.

Kata Kunci: ketenagakerjaan, penegakan hukum, *outsourcing*.

Abstract

In the era of globalization, the Company seeks to reduce business risks, including the risks in terms of human resources to reduce the cost of production. The effort made by the company is to implement outsourcing system. Implementation of outsourcing raises concerns for workers/laborers. Implementation of outsourcing has been provided in Article 64, Article 65, and Article 66 of Law Number 13 of 2003 on Manpower. Outsourcing Implementation and enforcement of the law has been not running well. There are several factors that affect the law enforcement that must be resolved therefore the goal stipulated in the preamble of the Constitution can be reached.

Keywords: manpower, law enforcement, outsourcing.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Globalisasi telah membawa dampak yang luas dalam kehidupan manusia. Dampak yang ditimbulkan globalisasi tidak semuanya bersifat positif akan tetapi ada juga yang berdampak negatif bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.¹ Globalisasi ekonomi yang ditandai dengan persaingan yang semakin ketat, telah menempatkan Indonesia sebagai negara berkembang pada posisi yang serba dilematis dalam menjamin hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak.

Bekerja adalah cara manusia mendapatkan harkat dan martabatnya sebagai manusia. Sayangnya, bekerja tidak serta merta mengangkat harkat ketika pekerja berhadapan dengan kenyataan terbatasnya lapangan kerja.² Padahal apabila mengkristalisasi tujuan kedua dari tujuan nasional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), maka akan bisa dimaknai bahwa negara bertanggung jawab untuk meningkatkan kesejahteraan, yang salah satunya adalah meningkatkan derajat penghidupan rakyat Indonesia melalui pekerjaan yang layak. Tujuan ini kemudian dipertegas di dalam Pasal 27 ayat (2), yang menjamin hak warganya atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal ini merupakan pasal yang ditujukan pada warga negara Indonesia dan mengandung dasar etika, khususnya etika kemanusiaan. Oleh sebab itu, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak adalah jaminan sekaligus hak konstitusional setiap warga negara.

Unsur tenaga kerja memegang peranan penting dalam pembangunan. Dengan jumlah penduduk yang besar

apabila dapat dibina dan dikerahkan sebagai tenaga kerja yang efektif merupakan modal pembangunan yang sangat besar dan menguntungkan bagi usaha pembangunan di segala bidang.³ Bila dilihat dari posisi antara buruh dan pengusaha yang tidak seimbang, diperlukan peran negara untuk melindungi pihak yang lemah yaitu perlindungan terhadap buruh melalui hukum atau peraturan perundang-undangan khususnya UU tentang Ketenagakerjaan agar tercapai keseimbangan antara buruh dan pengusaha serta tercapai tujuan negara yaitu menjamin kehidupan yang layak bagi setiap warga negara.

Paradigma hukum sebagai perwujudan dari kebijakan publik seharusnya dijadikan dasar di dalam pembentukan UU tentang Ketenagakerjaan meskipun hukum juga merupakan produk politik dan kepentingan pihak-pihak tertentu. Pilihan antara upaya mensejahterakan rakyat (pekerja) melalui peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan dengan kebijakan untuk menarik investor asing, melalui keunggulan komparatif upah murah dan pelaksanaan hukum ketenagakerjaan yang lunak, merupakan dilema bagi Pemerintah Indonesia dalam menghadapi pasar bebas.⁴

Di satu pihak negara berkembang yang berada pada posisi tergantung pada modal dan teknologi negara maju, terpaksa menekan tingkat upah dan syarat-syarat kerja lainnya untuk menarik penanam modal asing. Di lain pihak mereka ditekan oleh negara maju untuk memperhatikan upah buruh serta syarat-syarat kerja dan kondisi kerja lainnya melalui berbagai macam cara. Ancaman pencabutan kuota ekspor selalu diusulkan untuk diagendakan dalam setiap sidang *World Trade Organization* (WTO). Misalnya,

¹ Miswati, Betti. *Dampak Globalisasi Terhadap Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara*, <http://www.sabenggo.com/2014/01/dampak-globalisasi-terhadap-kehidupan.html>, diakses tanggal 17 Maret 2014.

² NMP, *Bola Salju Sistem "Outsource"*, *Harian Kompas*, Jumat, 26 Maret 2010, hal. 45.

³ Djumadi, *Hukum Perburuhan Perjanjian Kerja*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995, hal. 19.

⁴ Aloysius Uwayono, *Implikasi Hukum Pasar Bebas Dalam Kerangka AFTA terhadap Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia*, *Jurnal Hukum Bisnis*, Tahun 2004, hal. 41-46.

Amerika Serikat beberapa kali mengancam akan mencabut kuota ekspor tekstil ke Amerika Serikat karena pemerintah Indonesia tidak menjamin hak buruh untuk berserikat ataupun pelaksanaan peraturan perundang-undangan.⁵

Meskipun era globalisasi dan pasar bebas belum berjalan sepenuhnya, persaingan antar perusahaan barang maupun jasa baik di dalam negeri maupun antarnegara sudah terasa ketatnya. Dalam iklim pasar bebas, hanya perusahaan efisien dan dengan produk berkualitas saja yang akan mampu bertahan dalam seleksi tersebut, sehingga perusahaan harus melakukan berbagai upaya efisiensi di segala bidang dengan tetap meningkatkan kualitas produk dan layanannya.

Perusahaan di Indonesia dituntut untuk meningkatkan produksinya agar tidak tergerus oleh derasnya persaingan dalam era pasar bebas. Bahkan sejak tanggal 1 Januari 2010, melalui ASEAN CHINA Free Trade Area (ACFTA), Indonesia telah memasuki arena perdagangan bebas bersama 5 negara pendiri ASEAN yaitu Indonesia, Malaysia, Singapura, Filipina, dan Thailand dengan Tiongkok yang merupakan negara industri terbesar di Asia dan diprediksi akan menguasai pasar dunia. ACFTA semakin membuat Indonesia harus meningkatkan daya saing produksi dunia usahanya demi tercapainya pemenuhan kebutuhan masyarakat di segala aspek.

Sebagai akibatnya banyak perusahaan berusaha mengurangi risiko usaha termasuk risiko dalam hal Sumber Daya Manusia (SDM) untuk menekan biaya produksi. Upaya yang dilakukan oleh perusahaan adalah dengan menerapkan sistem *outsourcing*. Bahkan hal ini juga dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) seperti PT. Pertamina, PT. PLN, dan PT. Telkom, meskipun berdasarkan Surat Edaran Menteri BUMN sejak tanggal 5 Maret 2014

tidak diperbolehkan lagi perusahaan BUMN melaksanakan *outsourcing* yang tidak sesuai dengan ketentuan UU tentang Ketenagakerjaan.

Demo buruh yang sering terjadi sejak beberapa tahun terakhir seringkali mengusung beberapa tuntutan besar diantaranya penghapusan sistem *outsourcing*, sudah sekian lama buruh di Indonesia menuntut penghapusan *outsourcing* yang dinilai lebih banyak merugikan, mengganggu rasa keadilan dan kesejahteraan, serta dianggap lebih menguntungkan pengusaha.

Konsep *outsourcing* pertama kali diperkenalkan pada tahun 1990 oleh CK Prahalad dan Gary Hamel melalui sebuah artikel berjudul "*The Core Competences of the Corporations*". Disebutkan bahwa dalam persaingan bisnis global saat ini, agar bisa bertahan hidup serta sukses dalam jangka panjang setiap perusahaan harus memiliki keunggulan kompetitif dalam menjalankan bisnisnya. Di antaranya dengan cara penerapan konsep pekerja alih daya.⁶

Outsourcing merupakan sebuah gejala global yang terjadi di seluruh dunia, dan muncul karena dunia usaha semakin menyadari siklus bisnisnya bergerak semakin pendek.⁷ Pada tahun 2003 dan tahun 2011, pasal-pasal yang terkait *outsourcing* telah diuji materiil ke Mahkamah Konstitusi (MK) meskipun MK tidak mengabulkannya. Namun selama ini pelaksanaan *outsourcing* menimbulkan keresahan bagi pekerja/buruh. Aksi penolakan maupun permintaan penghapusan *outsourcing* oleh buruh menunjukkan adanya kemungkinan terdapat kekurangan dalam penegakan hukum terhadap pelaksanaan *outsourcing* berdasarkan UU tentang Ketenagakerjaan.

⁶ Muhammad Shodiq, *Wacana Penghapusan Pekerja Alih Daya*, Harian Kompas, Jumat, 3 Januari 2014, hal.7.

⁷ Rhenald Kasali, *Outsourcing*, Harian Seputar Indonesia, Kamis, 4 Oktober 2012, hal.1.

⁵ Aloysius Uwiyono, *Hak Mogok Di Indonesia*, Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001, hal. 221.

B. Permasalahan

Permasalahan yang akan dicermati yaitu:

1. Bagaimana pengaturan *outsourcing* dalam UU tentang Ketenagakerjaan dan bagaimana penegakan hukumnya.
2. Apakah *outsourcing* perlu dihapuskan sebagaimana dituntut oleh buruh selama ini?

Hal ini sangat penting untuk dikaji mengingat kebijakan pembangunan hukum memainkan peranan penting dalam menjamin dan melindungi kehidupan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Pengaturan *outsourcing* dalam UU tentang Ketenagakerjaan dan penegakan hukumnya.
2. Perlu tidaknya *outsourcing* dihapuskan sebagaimana dituntut oleh buruh selama ini.

III. Pembahasan

A. Pengaturan *Outsourcing*

Sistem hukum menurut Lawrence Meir Friedman meliputi elemen-elemen sebagai berikut, yaitu struktur hukum⁸, substansi hukum⁹, dan budaya hukum¹⁰.

⁸ Struktur hukum menurut Friedman, adalah rangkanya atau kerangka, dan sebagai bagian-bagian dari hukum yang tetap senantiasa bertahan, atau bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Kelembagaan hukum adalah bagian dari struktur hukum, seperti Lembaga Mahkamah Agung, Kejaksaan, Kepolisian.

⁹ Substansi hukum menurut Friedman, adalah peraturan-peraturan yang ada, norma-norma, dan aturan tentang perilaku manusia, atau yang biasanya dikenal sebagai "hukum" itulah substansi hukum. Substansi hukum juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan.

¹⁰ Budaya hukum menurut Friedman, adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran dan harapannya. Budaya hukum juga mencakup suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum, maka sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya.

Substansi hukum juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya pada aturan yang ada dalam kitab hukum (*law in books*). Sumber hukum ketenagakerjaan di Indonesia didominasi oleh ketentuan hukum yang tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan, dan UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU tentang Ketenagakerjaan) merupakan salah satu substansi hukum yang dimaksudkan oleh Friedman.

Mengingat bisnis *outsourcing* berkaitan erat dengan praktik ketenagakerjaan, peraturan-peraturan yang berhubungan dengan ketenagakerjaan menjadi faktor penting dalam memacu perkembangan *outsourcing* di Indonesia. Legalisasi penggunaan jasa *outsourcing* mulai terjadi pada tahun 2003, yakni dengan berlakunya UU tentang Ketenagakerjaan.¹¹ UU tentang Ketenagakerjaan tidak merumuskan secara eksplisit tentang istilah *outsourcing* dan hanya mengatur konsep pelaksanaan *outsourcing* dalam Pasal 64, Pasal 65, dan Pasal 66 serta diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 19 Tahun 2012 tentang Syarat-Syarat Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan Kepada Perusahaan Lain.

Dalam Pasal 64 disebutkan bahwa "Perusahaan dapat menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lainnya melalui perjanjian pemborongan pekerjaan atau penyediaan jasa pekerja/buruh yang dibuat secara tertulis." Bila melihat konsep redaksional Pasal ini, maka terlihat bahwa konsep *outsourcing* dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan terbagi dua kategori yaitu **pertama** adalah *outsourcing* pekerjaan, dimana perusahaan utama menyerahkan atau memborongkan kepada perusahaan lainnya. Sebagai contoh kategori pertama yaitu *outsourcing*

¹¹ Lahu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003 hal.177.

pekerjaan, misalnya satu perusahaan memborongkan atau menyerahkan pekerjaan kepada perusahaan lainnya untuk melaksanakan sebuah pekerjaan. Perusahaan yang menerima pekerjaan ini memperkerjakan pekerja tersebut sehingga pekerja tersebut hanya memiliki hubungan kerja dengan perusahaan yang menerima pekerjaan tersebut.

Kategori **kedua** adalah *outsourcing* pekerja, dimana perusahaan utama (pengguna) memperkerjakan pekerja yang didapatkannya melalui perusahaan lain yaitu perusahaan jasa pekerja. Sebagai contoh untuk kategori kedua yaitu *outsourcing* pekerja, misalnya satu perusahaan menyerahkan pekerjaanya kepada perusahaan lain untuk dipekerjakan dibawah pimpinan atau pengawasan perusahaan lain tersebut.

Dalam Pasal 65 ayat (1) juga disebutkan bahwa "Penyerahan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lain dilaksanakan melalui perjanjian pemborongan pekerjaan yang dibuat secara tertulis."

Selanjutnya, pada ayat (2) dipersyaratkan terhadap pekerjaan yang dapat diserahkan kepada perusahaan lain tersebut harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. dilakukan secara terpisah dari kegiatan utama;
- b. dilakukan dengan perintah langsung atau tidak langsung dari pemberi pekerjaan;
- c. merupakan kegiatan penunjang perusahaan secara keseluruhan; dan
- d. tidak menghambat proses produksi secara langsung.

Selain persyaratan tersebut, syarat lain yang harus dipenuhi adalah pemberian kerja dan syarat-syarat kerja harus sekurang-kurangnya sama dengan perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja pada perusahaan pemberi pekerjaan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya, hubungan kerja dapat didasarkan atas perjanjian kerja waktu tertentu atau perjanjian kerja

waktu tidak tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 59 UU tentang Ketenagakerjaan. Namun berdasarkan putusan MK Nomor 27/PUU-IX/2011 frasa "...perjanjian kerja waktu tertentu" dalam Pasal 65 ayat (7) sudah tidak mengikat.

Bila melihat Pasal 65 ayat (2) huruf a, dengan tidak dijelaskan lebih lanjut batasan kegiatan utama dapat membuat kesulitan dalam menafsirkan batasan yang dimaksud antara kegiatan/pekerjaan utama atau bukan (kegiatan/pekerjaan penunjang). Redaksional ini memiliki potensi multitafsir yang akan mengakibatkan ketidakjelasan defmisi sebuah pekerjaan merupakan kegiatan utama atau bukan. Ditambah lagi tidak adanya pengaturan lebih lanjut mengenai kriteria dari masing-masing kegiatan tersebut secara rinci menyebabkan perusahaan dapat menafsirkannya secara berbeda-beda karena tidak ada pihak lain yang dapat menilai atau menentukan kegiatan utama atau penunjang sebuah perusahaan selain perusahaan tersebut sehingga masing-masing perusahaan dapat menafsirkan secara berbeda-beda.

Terkait hal tersebut, masih banyak perusahaan yang memperkerjakan buruh dengan sistem *outsourcing* untuk semua pekerjaan, baik pekerjaan inti maupun pekerjaan penunjang. Pasal 65 ayat (2) huruf a UU tentang Ketenagakerjaan telah menentukan bahwa pekerjaan penunjang saja yang dapat dilakukan dengan *outsourcing* baik melalui *outsourcing* pekerjaan maupun *outsourcing* pekerja.¹²

B. Penegakan Hukum

Menurut Soerjono Soekanto, dalam menilai efektivitas suatu undang-undang di masyarakat dapat dilihat dari beberapa

¹² M Hadi Shubhan, Buruh dan Lumpuhnya Hukum, Harian Kompas, Selasa, 29 April 2014, hal. 7.

faktor yang mempengaruhi bekerjanya hukum atau penegakan hukum, yaitu¹³:

1. hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan hukum;
3. sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. kesadaran hukum masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum itu berlaku atau diterapkan;
5. kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Bila sebelumnya telah dijabarkan salah satu faktor yang dapat mempengaruhi penegakan hukum yaitu peraturan perundang-undangan, faktor lain yang penting adalah penegak hukum. Ruang lingkup dari istilah "penegak hukum" luas sekali, mencakup mereka yang secara langsung atau tidak langsung berkecimpung di bidang penegakkan hukum. Di dalam tulisan ini, yang dimaksud dengan penegak hukum akan dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung di bidang ketenagakerjaan seperti mereka yang bertugas dalam pengawasan terhadap pelaksanaan UU tentang Ketenagakerjaan.

Peranan penegak hukum telah dirumuskan dalam Pasal 176 sampai dengan Pasal 181 BAB XIV UU tentang Ketenagakerjaan. Dalam Pasal 176 disebutkan bahwa "Pengawasan ketenagakerjaan diakukan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan yang mempunyai kompetensi dan independen guna menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan." Salah satu tugas utama Pemerintah yaitu mengawasi terjadinya hubungan industrial yang dilakukan pengusaha dengan pekerjaanya apakah telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan,

perjanjian kerja, dan perjanjian kerja bersama.

Tugas pengawasan yang harus dilakukan terkait *outsourcing* adalah mengawasi implementasi norma *outsourcing* secara aktif dan rutin ke setiap perusahaan untuk mengetahui antara lain berapa jumlah pekerja *outsourcing* di sebuah perusahaan dan apakah bentuk pekerjaan yang dilakukan oleh pekerja *outsourcing* tersebut.

Hal ini perlu dilakukan karena ketika ada pekerja *outsourcing* di perusahaan tersebut maka harus diawasi apakah bentuk pekerjaan pekerja *outsourcing* di perusahaan tersebut telah sesuai dengan norma-norma dalam UU tentang Ketenagakerjaan atau tidak. Artinya penegak hukum harus melihat langsung ke setiap perusahaan terhadap implementasi dari norma *outsourcing* ini.

Persoalan penegakan hukum pada faktor penegak hukum salah satunya terdapat pada kuantitas Sumber Daya Manusia (SDM) untuk melakukan pengawasan terhadap penerapan UU tentang Ketenagakerjaan. Berdasarkan data Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans), jumlah pengawas ketenagakerjaan tercatat sebanyak 2.384 orang di Indonesia. Para pengawas itu harus mengawasi sekitar 216.547 perusahaan di Indonesia. Sebaran pengawas ketenagakerjaan saat ini baru menjangkau kurang lebih 300 kabupaten/kota dari kurang lebih sebanyak 500 jumlah kabupaten/kota yang ada. Dengan asumsi 1 pengawas ketenagakerjaan mampu mengawasi 60 perusahaan per tahun maka masih dibutuhkan tambahan kurang lebih 3.700 pegawai fungsional pengawas ketenagakerjaan.¹⁴

Dengan jumlah yang tidak seimbang antara tenaga pengawas dan jumlah perusahaan, hal ini jelas

¹³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 1983, hal.2.

¹⁴ Wiji Nurhayat, *Jumlah Pengawas Ketenagakerjaan di Indonesia Masih Minim*, 2013, <http://finance.detik.com/read/2013/05/07/165151/2240337/4/jumlah-pengawas-ketenagakerjaan-di-indonesia-masih-minim>, diakses tanggal 14 Maret 2014.

mengakibatkan pengawasan ketenagakerjaan menjadi tidak efektif karena kuantitas SDM pengawas ketenagakerjaan yang belum sesuai dengan kebutuhan di lapangan. Diantara pegawai pengawas tersebut bahkan ada yang diberikan tugas ganda yaitu beban tanggung jawab struktural misalnya sebagai kepala seksi, kepala bidang, dan lain-lain.¹⁵ Lemahnya pengawasan merupakan hal yang perlu mendapat perhatian penting dalam aspek penegak hukum di bidang ketenagakerjaan. Pengawasan ketenagakerjaan seharusnya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Pasal 134 UU tentang Ketenagakerjaan yang menyebutkan "Dalam mewujudkan pelaksanaan hak dan kewajiban pekerja/buruh dan pengusaha, pemerintah wajib melaksanakan pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan".

Selain faktor UU dan penegak hukum, penegakan hukum tidak mungkin akan berlangsung dengan lancar tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain organisasi yang baik, peralatan yang memadai, dan keuangan yang cukup.

Keterbatasan sarana atau fasilitas operasional pengawas ketenagakerjaan merupakan kendala yang sering ditemukan di beberapa daerah. Pengawas ketenagakerjaan belum difasilitasi oleh kendaraan operasional dalam menjalankan tugasnya. Padahal dengan wilayah kerja yang cukup luas di setiap kabupaten/kota atau setiap kecamatan, pengawasan akan sulit dilaksanakan tanpa kendaraan operasional.

Sebagai contoh di Kotawaringin Timur Kalimantan Tengah yang hanya memiliki dua orang pengawas ketenagakerjaan, belum memiliki mobil dinas operasional untuk pengawasan di lapangan. Akibatnya, pengawasan masih terbatas karena hanya menggunakan dana yang cukup terbatas untuk mengawasi

470 perusahaan dengan sekitar 105.000 pekerja di Kotawaringin Timur tersebut.¹⁶ Selama ini pengawas ketenagakerjaan seringkali melaksanakan tugasnya dengan kendaraan pribadi mereka.

Dalam rangka meningkatkan mutu, prestasi, pengabdian, dan semangat kerja bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diangkat dan ditugaskan secara penuh dalam jabatan fungsional Pengawas Ketenagakerjaan diberikan Tunjangan Jabatan Fungsional Pengawas Ketenagakerjaan oleh Pemerintah, yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2007 Tentang Tunjangan Jabatan Fungsional Pengawas Ketenagakerjaan.

Namun jumlah tunjangan yang diterima sejumlah Rp.240.000,00 untuk pengawas ketenagakerjaan pelaksana hingga sejumlah Rp.500.000,00 untuk pengawas ketenagakerjaan madya setiap bulannya, jelas belum memadai dengan beban kerja yang diemban pengawas tersebut. Dengan jumlah tunjangan pengawas ketenagakerjaan yang relatif sangat rendah dan sarana untuk operasional pengawasan seperti alat transportasi dan anggaran pengawasan di lapangan tersebut merupakan kendala yang perlu segera dicari jalan keluarnya karena dikhawatirkan dapat membuat pengawasan ketenagakerjaan menjadi semakin lemah dan berpotensi terjadinya kolusi antara pengawas dengan perusahaan yang diperiksa. Di masa yang akan datang, jumlah pengawas harus dapat ditingkatkan dengan jumlah yang ideal sehingga dapat berjalan optimal.

Faktor keempat, yaitu faktor masyarakat. Faktor ini memang memiliki keterkaitan dengan faktor-faktor sebelumnya yaitu peraturan, penegak hukum, dan sarana atau fasilitas. Penegakan hukum memang bertujuan untuk mencapai kedamaian dalam masyarakat meskipun masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum

¹⁵ Danang Sunyoto, *Hak dan Kewajiban Bagi Pekerja dan Pengusaha*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2013, hal. 33.

¹⁶ Kotawaringin Timur Hanya Miliki Dua Pengawas Ketenagakerjaan, 2013, <http://www.kalimantan-news.com/berita.php?idb=21789>, diakses tanggal 14 Maret 2014.

tersebut. Masyarakat memang memiliki peran yang sangat besar dalam penegakan Undang-Undang Ketenagakerjaan khususnya terkait dengan *Outsourcing*.

Outsourcing memang ditujukan terhadap pekerjaan yang sifatnya bukan bisnis utama (*core business*), namun dikarenakan kebutuhan hidup masyarakat yang semakin meningkat membuat pekerja mau bekerja dengan sistem *Outsourcing* yang seringkali “dipaketkan” dengan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) oleh penyedia jasa *Outsourcing*. Padahal pelaksanaan PKWT memiliki kriteria tersendiri dan tidak semua pekerjaan bisa dilaksanakan dengan PKWT. Hal ini dilakukan oleh pekerja karena kebutuhan keluarga yang terus meningkat sehingga pekerjaan apapun dan dengan kondisi apapun akan dikerjakannya untuk memenuhi kebutuhan keluarganya.

Kedudukan yang berbeda antara pekerja dengan pengusaha juga merupakan kendala di masyarakat. Dengan kedudukan yang tidak seimbang ini akan membuat perusahaan dan penyedia jasa *Outsourcing* mendominasi dalam membuat perjanjian khususnya PKWT sehingga PKWT yang dihasilkan sesuai dengan keinginan penyedia jasa tersebut, meskipun seringkali tidak tepat untuk jenis pekerjaan yang diperjanjikannya. Sedangkan bagi pekerja, faktor ekonomi merupakan hal yang sangat penting dalam mendapatkan pekerjaan. Sulitnya mencari pekerjaan sehingga pekerja terpaksa menerima kondisi atau perlakuan yang tidak tepat dalam mendapatkan sebuah pekerjaan. Hal ini mengakibatkan tidak dapat berjalannya penegakkan hukum karena kondisi masyarakat yang menerima perlakuan tersebut tanpa adanya upaya tawar-menawar yang disebabkan tidak seimbang posisi pekerja dengan pengusaha atau penyedia jasa *Outsourcing*.

Dari hal tersebut dapat terlihat bahwa kendala rendahnya tingkat ekonomi pekerja, sulitnya mendapatkan pekerjaan, beban biaya hidup yang terus

meningkat, serta kesadaran hukum yang lemah membuat masyarakat (dalam hal ini adalah pekerja) melepaskan hak-haknya yang dilindungi oleh UU tentang Ketenagakerjaan sehingga meskipun UU tentang Ketenagakerjaan telah melindungi dalam pengaturan terkait *Outsourcing*, menjadi tidak berarti karena pekerja melepaskan hak perlindungannya tersebut karena faktor kebutuhan ekonomi.

Sebagai contoh, hubungan kerja terhadap pekerja *outsourcing* didasarkan dengan perjanjian kerja waktu tertentu yang dalam penerapannya harus memenuhi persyaratan dalam Pasal 59, yaitu hanya dilakukan terhadap:

- a. pekerjaan yang sekali selesai atau yang sementara sifatnya;
- b. pekerjaan yang diperkirakan penyelesaiannya dalam waktu yang tidak terlalu lama dan paling lama 3 (tiga) tahun;
- c. pekerjaan yang bersifat musiman; atau
- d. pekerjaan yang berhubungan dengan produk baru, kegiatan baru, atau produk tambahan yang masih dalam percobaan atau penjajakan.

Dikarenakan sulitnya mendapatkan pekerjaan dan rendahnya tingkat ekonomi, seseorang akan menerima pekerjaan apapun tanpa harus berfikir apakah pekerjaan tersebut telah sesuai dengan persyaratan dalam Pasal 59 atau tidak. Hal ini dilakukannya karena belum tentu dia mendapatkan pekerjaan di tempat lain. Hak-hak perlindungan yang seharusnya pekerja *outsourcing* dapatkan berdasarkan perjanjian kerja waktu tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 59 menjadi dilepaskan atau tidak diperdulikan demi tetap untuk bekerja.

Selain itu, pengusaha juga menggunakan kelemahan dalam pelaksanaan UU tentang Ketenagakerjaan untuk membenarkan tindakannya dalam menjalankan *Outsourcing*, sehingga pekerja terpaksa menerima kondisi atau perlakuan yang tidak tepat dalam mendapatkan sebuah pekerjaan. Pengusaha, sebagai pihak yang lebih

paham hukum karena kemampuan modal dan pendidikan, seharusnya memberikan panutan atau tidak memanfaatkan kondisi kelemahan yang dimiliki oleh pekerja agar penegakan hukum dapat berjalan efektif.

Faktor yang terakhir yaitu faktor kebudayaan. Faktor ini yang sebenarnya terkait dengan faktor masyarakat, namun sengaja dibedakan karena di dalam pembahasan ini masalah sistem nilai-nilai yang akan menjadi inti dari kebudayaan spiritual atau non-materiil.¹⁷ Kebudayaan (sistem) hukum pada dasarnya mencakup nilai-nilai, yang merupakan konsepsi abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga harus dianut) dan apa yang dianggap buruk (sehingga harus dihindari). Nilai-nilai tersebut, lazimnya merupakan pasangan nilai-nilai yang mencerminkan dua keadaan ekstrim yang harus diserasikan.

Nilai-nilai tersebut yaitu dalam hal nilai ketertiban dan nilai ketentraman. Dalam hal *Outsourcing*, nilai ketertiban yang harusnya tercapai adalah bagaimana UU tentang Ketenagakerjaan menciptakan ketertiban hukum dalam masyarakat sehingga harus dipatuhi dan dijalankan sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pembuat Undang-Undang. Sedangkan nilai ketentraman dapat tercipta dalam hal *Outsourcing*, yaitu ketika seseorang telah memiliki pekerjaan. Hal ini dikarenakan budaya dalam masyarakat yang masih sering mencemooh seseorang yang tidak memiliki pekerjaan dalam memenuhi kebutuhan dirinya maupun keluarganya.

Namun ketika pengusaha menerapkan outsourcing yang tidak sesuai dengan peraturan seperti menerapkan outsourcing untuk semua pekerjaan baik pekerjaan inti maupun pekerjaan penunjang, si pekerja tetap terpaksa untuk bekerja dengan kondisi apapun karena pekerja lebih mementingkan ketentraman hatinya. Ketentraman hatinya didapat karena telah mendapatkan pekerjaan dan dia tidak peduli apakah pekerjaannya itu

merupakan pekerjaan inti atau pekerjaan penunjang dari perusahaan tersebut.

Dari kedua nilai tersebut, terlihat bahwa nilai ketertiban dikesampingkan karena lebih mengedepankan nilai ketentraman. Nilai ketertiban yang harusnya tercipta dengan lahirnya UU tentang Ketenagakerjaan terkait *Outsourcing* menjadi dikesampingkan penegakan hukumnya karena lebih mementingkan ketentraman pribadi dari pekerja tersebut.

Hal ini tercermin dari kekhawatiran seseorang yang takut dicemooh oleh keluarganya apabila tidak bekerja sehingga mau saja menerima pekerjaan apapun dengan kondisi apapun daripada menjadi pengangguran. Meskipun realitasnya implementasi sistem *Outsourcing* di Indonesia lebih banyak merugikan pekerja, namun dikarenakan lebih menonjolnya faktor kebudayaan tersebut menjadi sulit untuk dihindari.

Kedudukan yang berbeda antara pengusaha dan pekerja juga menjadi salah satu alasan budaya yang menghambat penegakan hukum karena nilai-nilai yang terdapat dalam masyarakat menganggap pengusaha sebagai pemilik modal merupakan pihak yang berkuasa dibandingkan pekerja. Pengusaha dapat dengan mudah mendapatkan dan menentukan seseorang untuk dapat bekerja, sedangkan pekerja menjadi tidak berdaya sebab sangat membutuhkan pekerjaan. Oleh sebab itu, cukup banyak perusahaan yang ingin meraih untung sebesar-besarnya namun tidak memikirkan hak-hak dan kesejahteraan karyawannya. Budaya tersebut menyebabkan penegakan hukum menjadi semakin sulit.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan erat karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta merupakan tolok ukur efektifitas penegakan hukum. Berdasarkan hal tersebut maka pelaksanaan *Outsourcing* berdasarkan UU tentang Ketenagakerjaan belum efektif.

Menurut teori Radbruch, suatu peraturan atau hukum baru dapat

¹⁷ Lawrence M Friedman, 1977, dikutip dalam Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hal 47.

dikatakan baik apabila memenuhi tiga syarat, yaitu secara filosofis dapat menciptakan keadilan, secara sosiologis bermanfaat, dan secara yuridis dapat menciptakan kepastian¹⁸. Selain itu hukum perburuhan harus berfungsi sebagai stabilitator (*stability*), memberikan keadilan (*fairness*), dan memberikan arahan ke depan yang jelas (*predictability*).¹⁹

Pro-kontra praktek "*outsourcing*" terjadi terus-menerus karena benturan kepentingan antara kepentingan pengusaha dan kepentingan buruh. Oleh karena itu kebijakan pembangunan hukum memainkan peranan penting dalam menjamin dan melindungi kehidupan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Pengaturan pelaksanaan pekerjaan pemborongan dan penyedia jasa tenaga kerja dalam UU tentang Ketenagakerjaan diharapkan bisa menjadi landasan penyelesaian permasalahan apabila terjadi perselisihan hubungan industrial akibat *outsourcing*²⁰. Pengaturan tersebut bertujuan untuk mengakomodir kenyataan yang ada dalam praktik sehari-hari bahwa ada pekerjaan-pekerjaan yang menurut jenis dan sifat pekerjaannya merupakan penunjang bagi kegiatan usaha tertentu yang pada umumnya dilakukan melalui pemborongan pekerjaan atau penyediaan jasa pekerja/buruh. Tujuan lainnya untuk memberikan perlindungan kepada pekerja/buruh dengan menetapkan syarat-syarat tertentu bagi pelaksanaan *outsourcing*. Penetapan syarat-syarat tersebut akan menjamin bahwa perlindungan pekerja/buruh yang

bekerja pada perjanjian pemborongan tidak akan menerima hak yang lebih rendah dari mereka yang bukan bekerja berdasarkan perjanjian pemborongan²¹. Berdasarkan hal tersebut pula, *outsourcing* bisa dikatakan masih diperlukan selama pelaksanaan *outsourcing* dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang ada.

Dilihat dari sudut pengusaha atau perusahaan, pelaksanaan *outsourcing* sangat menguntungkan karena perusahaan jadi lebih fokus kepada kegiatan utama perusahaan sehingga perusahaan lebih efektif dan efisien. Oleh karena itu, yang harus dituntut adalah konsistensi pelaksanaan peraturan dan saling introspeksi diri oleh berbagai pihak (Pemerintah, Pengusaha, dan Buruh) agar permasalahan *outsourcing* tidak berlarut dan tujuan bernegara sebagaimana yang dicita-citakan dalam pembukaan UUD 1945 dapat terwujud.

III. Penutup

A. Simpulan

1. UU tentang Ketenagakerjaan tidak merumuskan secara eksplisit tentang istilah *outsourcing*. Konsep pelaksanaan *outsourcing* tergambar dalam Pasal 64, Pasal 65, dan Pasal 66 serta diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi Nomor 19 Tahun 2012 tentang Syarat-Syarat Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan Kepada Perusahaan Lain.

Penegakan hukum *Outsourcing* berdasarkan Pasal 64, Pasal 65, dan Pasal 66 UU tentang Ketenagakerjaan belum terlaksana dengan baik. Faktor yang mempengaruhi penegakan hukum pelaksanaan *outsourcing* yaitu: *Pertama*, faktor hukum atau Peraturan Perundang-undangan dimana masih terdapat kekurangan substansial dalam rumusannya.

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980, hal. 25.

¹⁹ Leonard J. Theberge, "Law and Economic Development" *Journal of International Law and Policy* (1980, No.9), hal. 231-232 dikutip dari: "Aloysius Uwiyono, Peranan Hukum Perburuhan dalam Pemulihan Ekonomi Dan Peningkatan Kesejahteraan Buruh", Orasi pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Perburuhan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok 11 Juni 2003, hal. 7.

²⁰ Muzni Tambusai, *Pengaturan Outsourcing, Tidak Tertera Secara Eksplisit*, *Majalah Buletin HRD Volume II*, Edisi 2, September 2003, Jakarta: Sentra Dinamika Mandiri, hal.33.

²¹ Mahkamah Konstitusi, Putusan Perkara Nomor 012/PUU-I/2003 Dimuat Dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 92 Tahun 2004, Terbit Hari Rabu tanggal 17 Nopember 2004.

Kedua, faktor penegak hukum, yaitu masih kurangnya kuantitas tenaga pengawas ketenagakerjaan. *Ketiga*, faktor masih kurangnya sarana atau fasilitas yang dimiliki tenaga pengawas seperti alat transportasi dan jumlah honor pengawas ketenagakerjaan sehingga menjadi kendala dalam melakukan pengawasan. *Keempat*, faktor masyarakat dimana adanya kedudukan yang berbeda atau tidak seimbang antara pekerja dengan pengusaha, dan bagi pekerja, faktor ekonomi merupakan hal yang sangat penting dalam mendapatkan pekerjaan karena sulitnya mencari pekerjaan, sehingga terpaksa menerima *outsourcing*. *Kelima*, faktor kebudayaan dimana masih terdapatnya nilai-nilai dalam masyarakat yang menyebabkan masyarakat mengabaikan peraturan demi ketentraman dirinya.

2. Bila kendala penegakan hukum tersebut telah diselesaikan serta pelaksanaan *outsourcing* telah sesuai dengan ketentuan UU tentang Ketenagakerjaan dan Putusan MK, sebenarnya tidak ada alasan untuk tetap menuntut penghapusan *outsourcing*. Yang harus dituntut adalah konsistensi pelaksanaannya dan saling introspeksi diri oleh berbagai pihak (Pemerintah, Pengusaha, dan Buruh) agar permasalahan *outsourcing* tidak berlarut dan tujuan bernegara

sebagaimana yang dicita-citakan dalam pembukaan UUD 1945 dapat terwujud.

B. Saran

1. Perlunya sosialisasi yang dilakukan oleh pengusaha dan Pemerintah baik di pusat maupun tingkat daerah baik di universitas maupun sekolah mengenai pengaturan bidang ketenagakerjaan khususnya terkait *Outsourcing* sehingga meminimalisir terjadinya kerugian pekerja yang diakibatkan kurangnya pemahaman terhadap suatu peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.
2. Dengan adanya ketentuan UU tentang Ketenagakerjaan, khususnya penyerahan sebagian pekerjaan kepada perusahaan lainnya melalui jasa pemborongan pekerjaan atau penyediaan jasa pekerja/buruh (*outsourcing*), perusahaan perlu membuat suatu pedoman untuk mengevaluasi dan memilah secara cermat proses bisnis dan kegiatan yang dikelompokkan menjadi kegiatan utama (*core*) dan kegiatan penunjang (*non-core*) untuk setiap proses bisnis. Selanjutnya pedoman tersebut harus dimiliki oleh Pemerintah sebagai pengawas dari pelaksanaan UU tentang Ketenagakerjaan, sehingga pengawasan dan penilaian pelaksanaan *outsourcing* terhadap perusahaan dapat berjalan secara obyektif dan akuntabel.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Arinanto, Satya. *Kumpulan Materi Kuliah Politik Hukum (Disusun dari Berbagai Sumber Kepustakaan)*. Jakarta: Program Pascasarjana FHUI, 2009.

_____. *Kumpulan Materi Transparasi Kuliah Politik Hukum*. Jakarta: Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta: 2008.

Djumadi. *Hukum Perburuhan Perjanjian Kerja*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.

Husni, Lalu. *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*.

- Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Indrajit, Richardus Eko dan Richardus Djokopranoto. *Proses Bisnis Outsourcing*. Jakarta: Grasindo, 2003.
- Laboratorium Hukum FH UNPAR. *Keterampilan Perancangan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 1980.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002.
- _____. *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum terhadap Masalah-Masalah Sosial*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1989.
- _____. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.
- _____. *Efektivikasi Hukum dan Peranan Sanksi*. Bandung: Remadja Karya, 1985.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Gholia Indonesia, 1983.
- Soepomo, Iman, *Pengantar Hukum Perburuhan*. Jakarta: Djambatan, 1999.
- Sunyoto, Danang. *Hak dan Kewajiban Bagi Pekerja dan Pengusaha*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2013.
- Tunggal, Hadi Setia. *Himpunan Peraturan Ketenagakerjaan Edisi 2011*. Jakarta: Harvarindo, 2010.
- Uwiyono, Aloysius. *Hak Mogok Di Indonesia*. Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.
- _____. *Masalah-Masalah Aktual Hukum Perburuhan*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia Program Pascasarjana, 2002.
- _____. "Implikasi Hukum Pasar Bebas Dalam Kerangka AFTA terhadap Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia". *Jurnal Hukum Bisnis*, 2004.
- _____. "Peranan Hukum Perburuhan dalam Pemulihan Ekonomi dan Peningkatan Kesejahteraan Buruh". Orasi pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Perburuhan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok 11 Juni 2003.
- _____. "Outsourcing: Perbudakan Modern". *Buletin HRD Volume II*, Edisi 2, September 2003.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002.
- Jurnal**
- Alie, Marzuki. Kegiatan DPR-RI minggu Ketiga Maret 2014. *Buletin Parlemenaria*, Nomor: 807 /III/2014, III/Maret, 2014.
- Pella, Darmin Ahmad. Outsourcing. *Buletin HRD Volume II*, Edisi 2, September 2003.
- Tambusai, Muzni. Pengaturan Outsourcing, Tidak Tertera Secara Eksplisit. *Majalah Buletin HRD Volume II*, Edisi 2, September 2003.
- Uwiyono, Aloysius. Implikasi Hukum Pasar Bebas Dalam Kerangka AFTA terhadap Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia. *Jurnal Hukum Bisnis*, Tahun 2004.
- Surat Kabar**
- Muhammad Shodiq. Wacana Penghapusan Pekerja Alih Daya. *Kompas*, Jumat, 3 Januari 2014.
- NMP. Bola Salju Sistem "Outsource". *Kompas*, Jumat, 26 Maret 2010.

NMP/MH. Undang-Undang: Lemahnya Pengawasan. *Kompas*, Jumat, 26 Maret 2010.

Kasali, Rhenald. Outsourcing. *Seputar Indonesia*, Kamis, 4 Oktober 2012.

Shubhan, M Hadi. Buruh dan Lumpuhnya Hukum. *Kompas*, Selasa, 29 April 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden Nomor 51 Tahun 2007 tentang Tunjangan Jabatan Fungsional Pengawas Ketenagakerjaan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 012/PUU-I/2003.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 012/PUU-I/200327/PUU-IX/2011.

Website

Kotawaringin Timur Hanya Miliki Dua Pengawas Ketenagakerjaan, 2013, <http://www.kalimantan-news.com/berita.php?pidb=21789>, diakses tanggal 14 Maret 2014.

Miswati, Betti. Dampak Globalisasi Terhadap Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara, <http://www.sabenggo.com/2014/01/dampak-globalisasi-terhadap-kehidupan.html>, diakses tanggal 17 Maret 2014.

Wiji, Nurhayat. Jumlah Pengawas Ketenagakerjaan di Indonesia Masih Minim, 2013, <http://finance.detik.com/read/2013/05/07/165151/2240337/4/jumlah-pengawas-ketenagakerjaan-di-indonesia-masih-minim>, diakses tanggal 14 Maret 2014.

**TATA KELOLA KELEMBAGAAN PENGELOLAAN HULU
MINYAK DAN GAS BUMI PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
(INSTITUTIONAL GOVERNANCE OF THE UPSTREAM MANAGEMENT
OF OIL AND GAS POST THE CONSTITUTIONAL COURT DECISION)**

Wiwin Sri Rahyani

Perancang Undang-Undang Bidang Ekonomi Keuangan

Sekretariat Jenderal DPR RI

*Korespondensi: wiwin.rahyani@dpr.go.id

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 yang menyatakan bahwa keberadaan Badan Pelaksana Hulu Minyak dan Gas Bumi (BP Migas) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) berimplikasi terhadap tata kelola kelembagaan dalam pengelolaan hulu minyak dan gas bumi. Tata kelola kelembagaan pengelolaan hulu minyak dan gas bumi didasarkan kepada tiga hal, pertama, penguasaan atas sumber daya alam minyak dan gas bumi (*mineral right*) berada pada Negara. Kedua, kuasa pertambangan (*mining right*) dipegang oleh Pemerintah. Ketiga, pemberian hak pengelolaan dan pengusahaan (*economic right*) kepada lembaga/otoritas minyak dan gas bumi. Tata kelola kelembagaan pengelolaan hulu minyak dan gas bumi yang dilaksanakan oleh Pemerintah, lembaga/otoritas minyak dan gas bumi, serta badan usaha milik negara nasional dapat menjadi pilihan yang masuk akal, pro bisnis, dan memenuhi ekspektasi pengelolaan minyak dan gas bumi untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945.

Kata kunci: minyak dan gas bumi, tata kelola kelembagaan, pengelolaan hulu minyak dan gas bumi.

Abstract

Based on Decision of the Constitutional Court Number 36/PUU-X/2012 Indonesia Upstream Oil and Gas Regulatory Body (BP Migas) is unconstitutional. It result in the institutional governance of the upstream management of oil and gas. The institutional governance of the upstream management of oil and gas based on three ideas: first, power of ownership of natural resources including oil and gas (mineral rights) is in the State. Second, the power of mining (mining rights) is held by the Government. And third, management and exploitation rights (economic right) is held by the agency/authority of oil and gas. The institutional governance of the upstream management of oil and gas which is executed by the government, the agencies/authorities of oil and gas, and the state-owned enterprises can be a reasonable choice, bussiness friendly, and meet the expectations of management of oil and gas for the maximum benefit of the people as mandated by The 1945 Constitution.

Keywords: oil and gas, institutional governance, the upstream management of oil and gas.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Minyak dan gas bumi (migas) merupakan sumber daya alam strategis tak terbarukan yang dikuasai oleh negara dan merupakan komoditas vital yang memegang peranan penting dalam penyediaan bahan baku industri, penghasil devisa negara yang penting, dan pemenuhan kebutuhan energi di dalam negeri untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Saat ini, peran perusahaan nasional dalam pengusahaan migas khususnya di bidang hulu terus berkembang menjadi sekitar 29 persen. Peran ini amat strategis dan penting mengingat pengusahaan migas memiliki ciri padat modal, padat teknologi, dan mengandung risiko investasi yang besar. Meskipun pengusahaan migas pada awalnya telah membuka ruang bagi investor asing, namun seiring dengan berkembangnya kemampuan nasional, peran perusahaan nasional dalam bidang pengelolaan migas semakin memperlihatkan kemajuan.¹

Menghadapi kebutuhan dan tantangan global pada masa yang akan datang, kegiatan usaha migas dituntut lebih mampu mendukung kesinambungan pembangunan nasional dalam rangka peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dalam pemanfaatan migas sebagai sumber alam yang sangat vital dan penting bagi negara dan masyarakat, perlu pengaturan dalam pengelolaannya agar tidak menimbulkan permasalahan serta dapat memberikan rasa keadilan bagi masyarakat. Saat ini pengaturan mengenai migas diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU tentang Migas).

Dalam perjalanannya UU tentang Migas telah beberapa kali diajukan uji materi di Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 002/PUU-I/2003 tanggal 21 Desember 2004 membatalkan Pasal 12 ayat (3) sepanjang mengenai kata-kata "diberi wewenang", Pasal 22 ayat (1) sepanjang mengenai kata-kata "paling banyak", serta Pasal 28 ayat (2) dan ayat (3) UU Migas dan dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 serta tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Putusan MK Nomor 20/PUU-V/2007 tanggal 17 Desember 2007 yang menyatakan permohonan para pemohon tidak dapat diterima karena para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*).

Selanjutnya pada tanggal 13 November 2012, Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 menyatakan bahwa beberapa pasal dan penjelasan yang berkaitan dengan BP Migas bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Kemudian untuk mencegah kekosongan hukum setelah BP Migas dibubarkan oleh MK, Pemerintah menetapkan Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2012 tentang Pengalihan dan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas (Perpres No. 95 Tahun 2012). Perpres No. 95 Tahun 2012 menyebutkan pelaksanaan tugas, fungsi, dan organisasi BP Migas dialihkan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang minyak dan gas bumi, sampai dengan diterbitkannya peraturan yang baru.²

Pembentukan Perpres No. 95 Tahun 2012 dilakukan untuk menaati dan menjalankan Putusan MK agar pelaksanaan fungsi pengawasan dalam industri perminyakan tetap berjalan dan mengembalikan seluruh fungsi BP Migas ke Kementerian Energi Sumber Daya Mineral (ESDM).

Selama masa transisi hingga disahkannya UU tentang Migas yang baru,

¹ Kementerian ESDM, *Peran Nasional dalam Pengusahaan Migas Terus Berkembang*, <http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/2369-peran-nasional-dalam-pengusahaan-migas-terus-berkembang.html>, diakses tanggal 2 Maret 2014.

² Pasal 1 Perpres No. 95 Tahun 2012.

tata kelola migas dialihkan ke Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (Perpres No. 9 Tahun 2013). Perpres No. 9 Tahun 2013 menegaskan bahwa Menteri ESDM membina, mengoordinasikan, dan mengawasi penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Penyelenggaraan pengelolaan kegiatan usaha hulu migas untuk sementara dilaksanakan oleh SKK Migas. Dalam rangka pengendalian, pengawasan, dan evaluasi terhadap pengelolaan kegiatan usaha hulu migas yang dilaksanakan oleh SKK Migas, dibentuk Komisi Pengawas.³

Mengingat pembangunan ekonomi nasional migas memberikan kontribusi yang signifikan maka diperlukan tata kelola kelembagaan dalam pengelolaan hulu migas yang dapat memenuhi akuntabilitas publik dan efektif dalam mengemban amanat UUD NRI Tahun 1945.

B. Permasalahan

Kompleksnya permasalahan dalam kegiatan usaha migas ini memerlukan suatu kebijakan pengelolaan yang dapat mengakomodasi berbagai kepentingan dalam masyarakat, termasuk kepentingan para investor (kontraktor) yang telah menanamkan modalnya di sektor migas. Namun dalam proses pengelolaannya, kepentingan nasional seharusnya menjadi dasar dan prioritas dari kebijakan pengelolaan sektor migas di masa yang akan datang. Hal ini sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

Permasalahan yang ingin dianalisis penulis yaitu:

1. Bagaimana model tata kelola kelembagaan pengelolaan hulu migas pasca Putusan MK?

2. Bagaimana status badan hukum dari kelembagaan pengelolaan hulu migas?
3. Bagaimana pengaruh tata kelola kelembagaan pengelolaan hulu migas terhadap kinerja sektor hulu migas?

C. Tujuan

Tulisan ini hendak mengetahui:

1. Model tata kelola kelembagaan pengelolaan hulu migas pasca Putusan MK.
2. Status badan hukum dari kelembagaan pengelolaan hulu migas.
3. Pengaruh tata kelola kelembagaan pengelolaan hulu migas terhadap kinerja sektor hulu migas.

D. Metode Penulisan

Pembahasan dalam tulisan ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dengan mengkaji dan menelaah berbagai sumber pustaka terkait dengan materi tata kelola kelembagaan pengelolaan hulu migas baik peraturan perundang-undangan maupun hasil karya ilmiah lainnya. Penelitian yuridis normatif merupakan suatu penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan meneliti data sekunder.⁴ Tulisan disajikan secara deskriptif analitis dengan mendeskripsikan fakta yang ada kemudian dilakukan analisis berdasarkan hukum positif dan teori terkait dengan tata kelola migas, penguasaan negara terhadap migas dalam UUD NRI Tahun 1945, dan perbandingan tata kelola migas di negara lain. Analisis deskriptif tertuju pada pemecahan masalah, yang tidak hanya terbatas pada tahap pengumpulan dan penyusunan data, tetapi juga meliputi analisis dan interpretasi tentang arti data itu sendiri.⁵

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hal. 24.

⁵ Soejono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Tercipta, 2003, hal. 22.

³ Pasal 1 dan Pasal 2 Perpres No. 9 Tahun 2013.

1. Penguasaan Negara terhadap Minyak dan Gas Bumi Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945

Dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa:

- (2) *Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;*
- (3) *Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."*

Migas termasuk cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak merupakan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi dan air Indonesia yang harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi memakna mengenai penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945⁶ memiliki pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik, dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara sesuai dengan doktrin "dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat".

Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan publik oleh rakyat secara kolektif. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah hukum negara pada hakikatnya adalah milik

publik seluruh rakyat secara kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.⁷

Berdasarkan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, pengertian "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas sumber kekayaan "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD NRI Tahun 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁸

Menurut Mahkamah Konstitusi, bentuk penguasaan negara peringkat pertama dan yang paling penting adalah Negara melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam, dalam hal ini migas, sehingga negara mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari pengelolaan sumber daya alam. Penguasaan negara pada peringkat kedua adalah negara membuat kebijakan dan pengurusan. Fungsi negara dalam peringkat ketiga adalah fungsi pengaturan dan pengawasan. Sepanjang negara memiliki kemampuan baik modal, teknologi, dan manajemen dalam mengelola sumber daya alam maka negara harus memilih untuk melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam. Dengan pengelolaan secara langsung, dipastikan seluruh hasil dan keuntungan yang diperoleh akan masuk

⁶ Pertimbangan dalam Putusan Nomor 002/PUU-I/2003, tanggal 21 Desember 2004 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, tanggal 13 November 2012, hal. 98.

⁸ *Ibid*, hal. 99.

menjadi keuntungan negara yang secara tidak langsung akan membawa manfaat lebih besar bagi rakyat.⁹ Ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 dapat ditafsirkan tidak anti monopoli.¹⁰

Fungsi pengurusan oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan, lisensi, dan konsesi. Fungsi pengaturan oleh negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan pemerintah, dan regulasi oleh eksekutif. Fungsi pengelolaan dilakukan oleh mekanisme pemilikan saham dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen badan usaha milik negara atau badan hukum milik negara sebagai instrumen kelembagaan melalui makna negara *c.q.* pemerintah mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Fungsi pengawasan oleh negara dilakukan oleh negara *c.q.* pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹¹

Dari lima konsep frasa “dikuasai negara” dalam putusan MK, yaitu kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan, hanya konsep pengaturan yang secara tegas menyebutkan keterlibatan institusi perwakilan rakyat seperti DPR. Hal ini bisa jadi semata karena DPR hanya dipandang sebagai pranata legislasi belaka, padahal

juga melekat pranata anggaran dan pranata pengawasan.

Ada dua konsepsi konstitusional mengenai frasa “dikuasai negara” seperti ditafsirkan MK dalam putusannya yang tidak serta-merta menjadi otoritas otonom pemerintah atau setidaknya tidaknya dibenarkan secara konstitusional. Konsepsi pertama, fungsi pengelolaan dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen badan usaha milik negara atau badan hukum milik negara sebagai instrumen kelembagaan dimana negara melalui pemerintah harus melakukan relasi kelembagaan dengan institusi perwakilan rakyat baik DPR, DPD, dan/atau DPRD provinsi kabupaten/kota dalam mendayagunakan kepenguasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsepsi kedua, fungsi pengawasan oleh negara dilakukan oleh negara *c.q.* pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

2. Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi

Dalam Pasal 1 angka 7 UU tentang Migas diberikan batasan pengertian bahwa kegiatan usaha hulu adalah kegiatan usaha yang berintikan atau bertumpu pada kegiatan usaha Eksplorasi dan Eksploitasi. Eksplorasi adalah kegiatan yang bertujuan memperoleh informasi mengenai kondisi geologi untuk menemukan dan memperoleh perkiraan cadangan minyak dan gas bumi di wilayah kerja yang ditentukan.¹² Sedangkan eksploitasi adalah rangkaian kegiatan yang bertujuan untuk menghasilkan minyak dan gas bumi dari wilayah kerja yang ditentukan, yang terdiri atas pengeboran dan penyelesaian sumur,

⁹ *Ibid.*, hal. 101.

¹⁰ Pidato dari Mohammad Hatta pada tahun 1949 dan tahun 1970 sebelum wafat menyatakan bahwa apabila Indonesia tidak mempunyai uang dapat meminjam asing, apabila tidak mempunyai pinjaman maka dapat menggunakan modal asing untuk sementara waktu. Lihat Erman Radjagukguk, Hasil Rapat Dengar Pendapat Umum RUU Tentang Minyak Dan Gas Bumi, Selasa 27 November 2012.

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, tanggal 13 November 2012,, hal 100.

¹² Pasal 1 angka 8 UU tentang Migas.

pembangunan sarana pengangkutan, penyimpanan, dan pengolahan untuk pemisahan dan pemurnian Minyak dan Gas Bumi di lapangan serta kegiatan lain yang mendukungnya.¹³

Kegiatan hulu migas (eksplorasi dan eksploitasi) merupakan kegiatan investasi berdimensi jangka panjang (10 sampai dengan 30 tahun), mengandung risiko finansial, teknis, operasional yang besar, menuntut profesionalisme dan sumber daya manusia yang handal, serta modal yang besar. Mitra Investor migas adalah lintas yurisdiksi negara. Industri hulu secara alami akan menyaring para pelaku bisnis yang dapat menggelutinya. Untuk itu mutlak diperlukan kehadiran negara melalui kebijakannya untuk mengatur sehingga ada keseimbangan antara tujuan komersial, sustainabilitas penyediaan cadangan pengganti, kontribusi makro ke perekonomian nasional, dan penguatan kapasitas nasional untuk berpartisipasi.¹⁴

Terdapat empat faktor yang membuat industri hulu migas berbeda dengan industri lainnya, antara lain: pertama, lamanya waktu antara saat terjadinya pengeluaran (*expenditure*) dengan pendapatan (*revenue*). Kedua, keputusan yang dibuat berdasarkan risiko dan ketidakpastian tinggi serta melibatkan teknologi canggih. Ketiga, sektor ini memerlukan investasi biaya kapital yang relatif besar. Keempat, dibalik semua risiko tersebut, industri migas juga menjanjikan keuntungan yang sangat besar. Risiko tinggi, penggunaan teknologi canggih, dan sumber daya manusia terlatih serta besarnya kapital yang diperlukan, membuat negara, khususnya negara berkembang, merasa perlu mengundang investor asing untuk melakukan aktivitas eksplorasi dan eksploitasi tersebut.¹⁵

Model atau rezim pengelolaan industri hulu migas pada dasarnya hanya dua, yaitu sistem konsesi dan *Production Sharing Contract* (PSC). Dari pelbagai jenis kontrak migas, sistem konsesi adalah sistem yang paling tua dan tetap banyak digunakan hingga saat ini. Pada sistem konsesi, perusahaan migas diberikan hak eksklusif untuk melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi selama periode tertentu. Dalam konsesi pemegang kontrak dijamin hak penambangannya oleh negara. Pada awalnya berbentuk izin eksplorasi dan kemudian jika terdapat penemuan hidrokarbon yang komersial menjadi izin eksploitasi yang biasa disebut konsesi.¹⁶

Karakteristik sistem konsesi adalah bahwa semua hasil produksi dalam wilayah konsesi tersebut dimiliki oleh perusahaan migas, sementara negara menerima pembayaran royalti yang besarnya secara umum berupa persentase dari pendapatan bruto. Selain royalti, negara juga akan memperoleh pajak.

Dalam perkembangannya, sistem konsesi tradisional ini mengalami banyak perubahan untuk mengakomodasi kepentingan negara tuan rumah. Perkembangan tersebut, antara lain: peningkatan bagian pemerintah baik dari royalti maupun pajak, seperti pemberlakuan pajak khusus terhadap keuntungan yang berlebihan dan jenis pajak lainnya. Di samping itu, dalam rangka ikut terlibat langsung dalam bisnis hulu migas, maka diperkenalkan ketentuan mengenai partisipasi pemerintah (*government participation*). Pada sistem konsesi modern, luas area konsesi jauh lebih kecil dibandingkan dengan sistem konsesi tradisional dan periodenya jauh lebih pendek. Periode konsesi tradisional bisa mencapai 60 tahun, sementara sistem konsesi modern hanya 20-25 tahun. Sistem konsesi

¹³ Pasal 1 angka 9 UU tentang Migas.

¹⁴ Sampe L. Purba, *Mencari Model Kelembagaan Sektor Hulu Migas Dalam Revisi Undang-Undang*, makalah dalam diskusi publik di Hotel Grand Sahid Jaya, 4 Desember 2013.

¹⁵ Benny Lubiantara, *Ekonomi Migas Tinjauan Aspek Komersial Kontrak Migas*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2002, hal. 5.

¹⁶ Widjajono Partowidagdo, *Migas dan Energi di Indonesia Permasalahan dan Analisis Kebijakan*, Bandung: Development Studies Foundation, hal. 68.

modern juga dikenal dengan sebutan sistem royalti/ *tax*.¹⁷

PSC secara konsep dan asal muasal, telah dikenal di beberapa negara, termasuk Indonesia. Namun dalam praktiknya, industri migas mancanegara mencatat Indonesia sebagai pelopor yang ditandai dengan kesepakatan kontrak sistem PSC pertama pada 1966. Sampai saat ini, sistem PSC ini digunakan di banyak negara. Sistem PSC muncul karena adanya tuntutan agar pemerintah tidak bersifat pasif, namun mempunyai peran yang lebih besar terhadap pengawasan kegiatan operasional migas yang dilakukan oleh perusahaan migas internasional. Menurut Le Leuch¹⁸ kesuksesan sistem PSC pada awalnya lebih dipicu oleh motivasi politik, mengingat dalam sistem PSC perusahaan migas internasional hanya menjadi kontraktor dan hanya berhak mendapat sebagian dari produksi.

Karakteristik sistem PSC antara lain meliputi: perusahaan migas ditunjuk oleh pemerintah sebagai kontraktor pada suatu wilayah kerja tertentu, kontraktor menanggung semua risiko dan biaya eksplorasi, pengembangan, dan produksi. Apabila eksplorasi berhasil yakni terjadi penemuan migas yang komersial, kontraktor diberi kesempatan untuk memperoleh pengembalian atau pemulihan biaya (*cost recovery*) dari hasil produksi. Kontraktor juga memperoleh bagian dari produksi setelah dikurangi *cost recovery* yang disebut *profit share* atau dikenal juga dengan istilah *profit split* atau *profit oil*. Kontraktor selanjutnya diwajibkan membayar pajak penghasilan dan pajak lainnya. Semua peralatan dan instalasi menjadi milik negara.¹⁹

3. Tata Kelola Migas dalam Peraturan Perundang-undangan

¹⁷ *Ibid*, hal 6.

¹⁸ Honore Le Leuch, *Chapter 5 Contractual Flexibility in New Petroleum Investment Contract*, in Beredjick (ed) *Petroleum Investment Policies in Developing Countries*, 1988, h. 90.

¹⁹ Benny Lublantara, *Ekonomi Migas Tinjauan Aspek Komersial Kontrak Migas*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2002, hal. 8.

Prinsip penguasaan oleh negara atau kedaulatan negara atas migas sebagaimana ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang migas. Kedaulatan ini termaktub dalam Undang-Undang Nomor 44 Prp. Tahun 1960 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi yang pada tahun 2001 diganti dengan UU tentang Migas. Prinsip penguasaan negara terdapat dalam Pasal 4 UU tentang Migas. Migas sebagai sumber daya alam strategis takterbarukan yang terkandung di dalam Wilayah Hukum Pertambangan Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara.²⁰ Kemudian penguasaan oleh negara tersebut diselenggarakan oleh Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan.²¹ Pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan membentuk Badan Pelaksana.²² Ketentuan ini lah yang dibatalkan oleh MK.

Berdasarkan Pasal 4 UU tentang Migas, tata kelola kelembagaan pengelolaan hulu migas didasarkan kepada tiga konsep. Pertama, penguasaan atas sumber daya alam migas (*mineral right*) berada pada negara. Negara, sebagai pemilik hak mineral dan dengan kebijakan atas dasar kekuasaannya, dapat menentukan siapa yang melakukan dan mengeksploitasi sumber daya hidrokarbon dengan mengacu kepada undang-undang dan sistem kontrak yang berlaku.²³

Kedua, kuasa pertambangan (*mining right*) dipegang oleh Pemerintah. Ketiga, memberikan hak pengelolaan dan pengusahaan (*economic right*) kepada kontraktor atau investor. *Economic right* inilah yang perlu ditata kembali, seharusnya tidak langsung berada pada kontraktor tetapi pada otoritas/lembaga migas.

²⁰ Pasal 4 ayat (1) UU tentang Migas.

²¹ Pasal 4 ayat (2) UU tentang Migas.

²² Pasal 4 ayat (3) UU tentang Migas.

²³ Widjajono Partowidagdo, *Migas dan Energi di Indonesia Permasalahan dan Analisis Kebijakan*, Bandung: Development Studies Foundation, hal. 68.

Hukum harus menjelaskan badan pemerintah yang diberi tugas, khususnya merundingkan dan menandatangani kontrak-kontrak perminyakan. Badan ini juga, baik secara langsung maupun melalui penugasan, mengawasi operasi perminyakan dan memonitor kesesuaiannya dengan peraturan yang berlaku.²⁴

4. Perbandingan Tata Kelola Migas di Negara Lain

Industri migas suatu negara berbeda satu sama lain dalam hal bagaimana pengaturan peran dan tanggung jawab dalam pelaksanaan tiga fungsi, yaitu: kebijakan (*policy*), regulasi, dan komersial (bisnis).²⁵

Beberapa negara memisahkan secara tegas tiga fungsi tersebut, seperti Norwegia dan Brazil. Di Norwegia, fungsi kebijakan ditangani oleh Kementerian Perminyakan dan Energi, fungsi regulasi dibawah oleh Direktorat Perminyakan, sedangkan fungsi Komersial dilakukan oleh perusahaan minyak nasional (*National Oil Company/NOC*) bersama dengan *International Oil Company* (IOC). Begitu pula di Brazil, ketiga fungsi tersebut dipisahkan secara tegas.²⁶

Namun beberapa negara lain tidak memisahkan secara tegas ketiga fungsi tersebut. Fungsi yang satu merangkap fungsi yang lain, seperti di Saudi Arabia dan Malaysia. Saudi Aramco dan Petronas berperan sangat dominan, sehingga di samping berperan sebagai fungsi komersial, Saudi Aramco dan Petronas juga memerankan fungsi regulasi. Sebaliknya di Venezuela, Kementerian Perminyakan berperan lebih dominan. Sebelum era Chavez, NOC di Venezuela termasuk kategori NOC yang dominan. Ketika Chavez menjadi Presiden pada tahun 1998, peran NOC yang sudah terlalu kuat, diibaratkan seperti “negara dalam negara”. NOC ikut berpolitik menentang naiknya Chavez. Sejak tahun

1999, dominasi NOC mulai dikurangi. Fungsi regulasi kemudian dikembalikan ke Kementerian Perminyakan. Sementara, di Iran dominasi antara *National Iranian Oil Company* (NIOC) dan Kementerian relatif berimbang.

Di negara berkembang peran komersial umumnya dilakukan oleh NOC, baik sendiri maupun bersama-sama dengan IOC. Sementara di Negara USA, UK, Australia, dan Kanada, negara tidak terjun langsung ke dalam bisnis migas melalui NOC (tidak ada NOC di negara tersebut), sehingga fungsi komersial murni dilakukan oleh pihak swasta.

Negara yang juga melakukan pemisahan ketiga fungsi tersebut, seperti Nigeria dan Aljazair dianggap kurang berhasil karena pemisahan tersebut hanya formalitas dan banyak tantangan internal. Sementara Meksiko berpotensi untuk melakukan perbaikan kinerja sektor hulu. Namun efektivitas pemisahan fungsi masih harus diuji mengingat fungsi regulasi baru dibentuk pada tahun 2008.²⁷

Lima negara yang dianggap bagus kinerja hulunya yaitu Norwegia, Brazil, Saudi Arabia, Angola, dan Malaysia, lebih disebabkan karena dukungan pemerintah baik finansial maupun non-finansial terhadap aktivitas eksplorasi dan produksi di negara tersebut. Hal ini terlepas dari ada atau tidak adanya pemisahan ketiga fungsi kebijakan, regulasi, dan komersial.²⁸

B. Model Tata Kelola Kelembagaan dalam Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Migas Pasca Putusan MK

Untuk mendapatkan model tata kelola kelembagaan dalam pengelolaan kegiatan usaha hulu migas, perlu mempertimbangkan peran migas dalam pembangunan ekonomi suatu negara,

²⁴ *Ibid*, hal. 71.

²⁵ Benny Lubiantara, *Ibid*, hal. 127.

²⁶ *Ibid*, hal 128.

²⁷ Berdasarkan hasil studi Mark Thurber dan kawan-kawan dari Universitas Stanford pada 2011 mengenai sejauh mana pengaruh pemisahan tiga fungsi yang mencakup kebijakan, regulasi dan komersial terhadap kinerja produksi di beberapa negara eksportir minyak.

²⁸ Benny Lubiantara, *Ekonomi Migas Tinjauan Aspek Komersial Kontrak Migas*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2002, hal. 129.

hakekat alami industri migas, model/ *fiscal terms* kontrak migas, praktik dan kematangan kelembagaan dalam suatu negara, dan formulasi kelembagaan tersebut agar dapat memenuhi akuntabilitas publik dan efektif dalam mengemban misi konstitusi.²⁹

Dalam UU tentang Migas sebelum Putusan MK, Pertamina difokuskan kepada fungsi komersial agar berkembang dan dapat bersaing di tingkat global. Adapun kuasa pertambangan dikembalikan ke Pemerintah dan Pemerintah membentuk BP Migas untuk mengemban fungsi manajemen pengelolaan kegiatan hulu secara keseluruhan. Kehadiran BP Migas juga dimaksudkan sebagai tameng/ *buffer* agar Pemerintah sebagai pemegang kedaulatan publik tidak terekspose secara langsung terhadap risiko komersial dan sengketa hukum (*commercial risk and legal disputes*) yang lumrah terjadi dalam pelaksanaan perjanjian kontraktual komersial (*contractual agreement*).³⁰

Berdasarkan konsep tata kelola kelembagaan di sektor hulu migas yang membedakan *mineral right*, *mining right*, dan *economic right*, dalam konstruksi UU tentang Migas *economic right* berada pada kontraktor/investor bukan pada Pemerintah atau BP Migas.

Dalam skema tiga kaki, ada tiga fungsi kunci. Pertama, *policy* (kebijakan), yang saat ini dipegang Kementerian ESDM dan DPR. Kedua operasional, yang dulu pernah dipegang Pertamina lalu terbentuk BP Migas, dan yang sekarang menjadi SKK Migas. Dan ketiga adalah bisnis.³¹ Sebagai contoh, praktik yang dilakukan di Norwegia pada akhir tahun 1960-an saat ditemukan minyak. Ketika itu struktur belum terbentuk, belum diketahui

bagaimana bisnis, bagi hasil dan aset. Norwegia mendirikan State Oil sebagai BUMN dan organisasi semacam SKK Migas yang terpisah. Tujuannya untuk menata industri migas. Adapun satu contoh keberhasilan sistem 2 kaki, yaitu yang dipraktikkan Petronas di Malaysia di mana fungsi bisnis dan badan seperti SKK Migas berada dalam satu lingkup sehingga strateginya jelas. Strategi ini dikembangkan mengingat tingkat geologi eksotiknya.³²

Norwegia yang menganut 3 kaki memiliki NOC semacam Pertamina, tetapi NOC memiliki kuasa untuk mengerjakan wilayah-wilayah yang mampu dikerjakan sendiri. Apabila kemudian bekerja sama dengan pihak lain, dilakukan model setingkat sewa teknologi sementara manajemen tetap ditangani NOC. Apabila dianalogikan dalam konteks Indonesia, misalnya Pertamina tidak bisa mengerjakan, kemudian diserahkan ke SKK Migas yang sudah berbentuk badan usaha. Selanjutnya, SKK Migas melakukan kerjasama dengan pihak lain dengan pertimbangan pengerjaan wilayah yang sulit, membutuhkan modal besar, dan membutuhkan teknologi tinggi. Model ini yang sepertinya relevan dengan amanat Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 berdasarkan Putusan MK.

C. Status Badan Hukum Kelembagaan

Dalam UU tentang Migas, BP Migas merupakan organ pemerintah yang khusus, berbentuk Badan Hukum Milik Negara (BHMN). BP Migas memiliki posisi strategis bertindak atas nama Pemerintah melakukan fungsi penguasaan negara atas migas khususnya kegiatan hulu (ekplorasi dan eksploitasi) yang meliputi fungsi pengendalian dan pengawasan yang dimulai dari perencanaan, penandatanganan kontrak dengan badan usaha, pengembangan wilayah kerja, persetujuan atas rencana kerja dan anggaran badan usaha, monitoring pelaksanaan kontrak kerja serta menunjuk penjual migas bagian negara kepada badan hukum lain.

²⁹ Sampe L. Purba, *Mencari Model Kelembagaan Sektor Hulu Migas Dalam Revisi Undang-Undang*, Makalah Dalam Diskusi Publik di Hotel Grand Sahid Jaya, 4 Desember 2013.

³⁰ *Ibid*.

³¹ Darmawan Prasodjo, *Memahami Skema Tiga Kaki Dalam Pengelolaan Migas*, <http://migasreview.com/memahami-skema-tiga-kaki-dalam-pengelolaan-migas.html>, diakses tanggal 6 Maret 2014.

³² *Ibid*.

Oleh karena BP Migas hanya melakukan fungsi pengendalian dan pengawasan terhadap pengelolaan sumber daya alam migas, maka negara dalam hal ini Pemerintah tidak dapat melakukan pengelolaan secara langsung atas sumber daya alam migas pada kegiatan hulu.³³

Pihak yang secara langsung dapat mengelola sumber daya alam migas menurut UU tentang Migas hanya badan usaha³⁴ dan bentuk usaha tetap³⁵. Badan usaha meliputi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), koperasi, serta badan usaha swasta. Dengan demikian konstruksi hubungan antara negara dan sumber daya alam migas menurut UU tentang Migas dilakukan oleh Pemerintah selaku pemegang kuasa pertambangan yang dilaksanakan oleh BP Migas.

Dalam hal ini, BP Migas melakukan fungsi penguasaan negara berupa tindakan pengendalian dan pengawasan atas pengelolaan migas yang dilakukan oleh badan hukum yang dapat berupa BUMN, BUMD, Koperasi, usaha kecil atau badan hukum swasta maupun bentuk usaha tetap. Hubungan antara BP Migas dan badan hukum atau bentuk usaha tetap yang mengelola migas dilakukan dalam bentuk Kontrak Kerja Sama (KKS) atau kontrak kerja sama lainnya dengan syarat minimal, yaitu: kepemilikan sumber daya alam di tangan Pemerintah sampai pada titik penyerahan, pengendalian manajemen operasi berada pada BP Migas, serta modal dan resiko seluruhnya ditanggung badan usaha atau bentuk usaha tetap.³⁶

³³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, tanggal 13 November 2012, hal. 103.

³⁴ Menurut Pasal 1 angka 17 UU tentang Migas, badan usaha adalah perusahaan berbentuk badan hukum yang menjalankan jenis usaha bersifat tetap, terus menerus, dan didirikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta bekerja dan berkedudukan dalam wilayah NKRI.

³⁵ Menurut Pasal 1 angka 13 UU tentang Migas, bentuk usaha tetap adalah badan usaha yang didirikan dan berbadan hukum di luar wilayah NKRI, yang melakukan kegiatan di wilayah NKRI dan wajib mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku di wilayah Republik Indonesia.

³⁶ Pasal 6 UU tentang Migas.

Dari konstruksi hubungan tersebut, terdapat dua aspek penting yang harus diperhatikan. Pertama, penguasaan negara atas Migas diselenggarakan oleh Pemerintah melalui BP Migas. Kedua, bentuk penguasaan negara terhadap Migas oleh BP Migas hanya sebatas tindakan pengendalian dan pengawasan bukan pengelolaan. Berdasarkan Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012, untuk menghindari hubungan yang demikian, negara dapat membentuk atau menunjuk BUMN yang diberikan konsensi untuk mengelola migas di wilayah hukum pertambangan Indonesia atau di wilayah kerja. BUMN tersebut yang melakukan KKS dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap sehingga hubungannya tidak lagi antara negara dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap, tetapi antara badan usaha dengan badan usaha atau bentuk usaha tetap.

Penafsiran dalam Putusan MK tersebut dapat diartikan bahwa pengelolaan migas bukan pengurusan atau pengaturan, sehingga harus dikelola oleh badan usaha. Kerangka kelembagaan yang sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, dapat dilakukan oleh badan usaha milik negara atau suatu otoritas/lembaga yang diformulasikan sebagai badan usaha namun namanya bukan BUMN yang dibentuk dalam revisi UU tentang Migas. Hal yang terpenting bahwa otoritas/lembaga tersebut dapat melakukan kegiatan usaha seperti halnya badan usaha.

Pengelolaan migas harus dilakukan oleh badan usaha untuk kepentingan pembukuan dalam neraca perusahaan guna menghitung cadangan migas yang bisa dijadikan aset, sehingga bisa menjadi jaminan untuk meminjam dana investasi dan menerbitkan obligasi. Apabila cadangan itu dikuasai pemerintah akan menjadi menganggur karena tidak bisa diuangkan. Ilustrasinya apabila kita punya aset minyak banyak kemudian dikelola oleh BUMN, jika aset tersebut dibukukan, maka bisa digunakan sebagai *underlying* untuk menerbitkan *bond*

sebagai jaminan. Aspek-aspek tersebut hanya bisa dilakukan dalam bentuk badan usaha.³⁷

Terdapat 3 konsep status badan hukum dari kelembagaan sektor hulu migas yaitu 1) Pemerintah secara langsung menjadi pihak dalam kontrak, 2) Pemerintah menugasi satu BUMN Nasional, 3) Undang-undang membentuk dan menugaskan satu lembaga yang diberi otoritas untuk itu. Berikut ini disampaikan beberapa kelebihan dan kelemahan model tersebut.³⁸

- a. Apabila Pemerintah yang secara langsung menjadi pihak dalam kontrak [model satu kaki], akan menunjukkan secara nyata dan langsung keterlibatan negara dalam pengelolaan migas. Namun hal ini akan membawa konsekuensi terdegradasi perannya sebagai pemegang kedaulatan publik. Kedudukan setara dengan investor/kontraktor dalam hubungan keperdataan, memungkinkan terekspos kepada risiko kontraktual, termasuk harta dan kekayaan negara lainnya, serta kurangnya fleksibilitas dalam merespon transaksi komersial.
- b. Apabila ada satu BUMN Nasional yang ditugaskan dalam skema model dua kaki, menunjukkan bahwa negara melalui instrumen BUMN akan mengoptimalkan peluang ekonomis dalam pengelolaan sumber daya migas. Namun demikian, hal ini membawa konsekuensi sebagai berikut: 1) BUMN akan terbebani dengan tugas-tugas dan fungsi non komersial, sehingga mengurangi daya saingnya di tingkat global. 2) Dalam hal terdapat gugatan dengan mitra kontraktornya (*commercial dispute*), seluruh asetnya terekspos dan rawan

kemungkinan terjadinya potensi pertentangan kepentingan antara sebagai pelaku bisnis dengan pengatur/manajemen. 3) Dalam hal dibentuk BUMN baru, memerlukan sumber daya besar untuk menopangnya (aset, jaringan, finansial, sumber daya manusia). 4) Kemungkinan BUMN Nasional akan membentuk anak perusahaan yang menerima penugasan pengelolaan kegiatan hulu.

- c. Dalam revisi UU tentang Migas, dibentuk satu lembaga/otoritas migas nasional.

Berdasarkan uraian di atas dibentuknya satu lembaga/otoritas migas nasional yang memiliki hak pengelolaan dan pengusahaan (*economic right*) dalam revisi UU tentang Migas merupakan konsep yang relevan dengan Putusan MK. Pengaturan dan ketentuan tersebut didasarkan pada konsep bahwa penguasaan atas sumber daya alam migas (*mineral right*) pada negara, kuasa pertambangan (*mining right*) dipegang pemerintah, yang kemudian memberikan pada lembaga/otoritas migas nasional (model tiga kaki).

D. Pengaruh Tata Kelola terhadap Kinerja Sektor Hulu Migas

Thurber³⁹ dan kawan-kawan melakukan studi sejauh mana pengaruh pemisahan fungsi tata kelola migas ini terhadap kinerja produksi di beberapa negara eksportir minyak. Norwegia dianggap sebagai contoh keberhasilan pengelolaan migas. Ada dua parameter yang digunakan, yakni persaingan politik (*political competition*) dan kapasitas kelembagaan (*institutional capacity*). Hipotesa pertama dalam studi ini adalah pemisahan fungsi komersial seperti yang terjadi di Norwegia mempunyai korelasi positif terhadap kinerja sektor migas.

Hipotesa kedua adalah semakin baik kapasitas kelembagaan dan semakin tinggi persaingan politik, maka kecenderungan pemisahan fungsi akan

³⁷ Komaide Notonegoro, Menunggu Nasib Undang-Undang Tata Kelola Migas, <http://migasreview.com/menunggu-nasib-undang-undang-tata-kelola-migas.html>, diakses tanggal 6 Maret 2014.

³⁸ Sampe L. Purba, Mencari Model Kelembagaan Sektor Hulu Migas Dalam Revisi Undang-Undang, makalah dalam diskusi publik di Hotel Grand Sahid Jaya, 4 Desember 2013.

³⁹ Benny Lubiantara, hal. 128.

efektif dalam rangka mendorong kinerja sektor migas. Negara yang dipilih sebagai sampel adalah Aljazair, Brazil, Meksiko, Nigeria, dan Norwegia yang mewakili negara yang memisahkan ketiga fungsi tersebut. Sementara Angola, Malaysia, Rusia, Saudi Arabia, dan Venezuela, mewakili negara yang tidak melakukan pemisahan.

Hasil studi ini menunjukkan bahwa semakin rendah persaingan politik seperti di Saudi Arabia, Malaysia, Angola, semakin rendah pula kepentingan untuk memisahkan ketiga fungsi tersebut. Sebaliknya, semakin tinggi persaingan politik seperti di Norwegia, Brazil, Meksiko, dan Nigeria, semakin besar dorongan untuk memisahkan ketiga fungsi. Berhasil atau tidaknya, akan dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan. Di Norwegia dan Malaysia, kualitas kapasitas kelembagaan sudah baik. Sementara di Brazil, Meksiko, Saudi Arabia, dan Rusia, termasuk lumayan. Sedangkan Aljazair, Nigeria, Angola, dan Venezuela, kualitas kapasitas kelembagaan masih rendah.⁴⁰

Terkait dengan hubungan antara pemisahan fungsi dan kinerja sektor hulu migas, kesimpulan studi menunjukkan sedikit korelasi, dimana hanya dua negara, yaitu Norwegia dan Brazil yang secara menyakinkan menunjukkan bahwa pemisahan tiga fungsi tersebut berkorelasi positif terhadap kinerja sektor hulu migas. Sebaliknya, Saudi Arabia dan Malaysia, yang tidak memisahkan ketiga fungsi di atas, ternyata juga mempunyai kinerja sektor hulu migas yang baik.⁴¹

III. Penutup

A. Simpulan

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Tata kelola kelembagaan pengelolaan hulu minyak dan gas bumi didasarkan kepada pertama, penguasaan atas sumber daya alam

minyak dan gas bumi (*mineral right*) berada pada negara. Kedua, kuasa pertambangan (*mining right*) dipegang oleh pemerintah. Ketiga, memberikan hak pengelolaan dan pengusahaan (*economic right*) kepada lembaga/otoritas migas. Dalam konstruksi UU tentang Migas sebelum Putusan MK, *economic right* tersebut berada pada kontraktor/investor bukan pada Pemerintah atau BP Migas.

2. Terkait dengan status dari badan hukum kelembagaan dalam pengelolaan hulu migas, pertama, dapat dilakukan oleh satu BUMN Nasional dengan demikian dapat menunjukkan bahwa negara melalui instrumen BUMN akan mengoptimalkan peluang ekonomis dalam pengelolaan sumber daya migas. Kedua, dapat dibentuk BUMN baru, tetapi memerlukan sumber daya besar untuk menopangnya (aset, jaringan, finansial, sumber daya manusia). Kemungkinan BUMN nasional akan membentuk anak perusahaan yang menerima penugasan pengelolaan kegiatan hulu. Ketiga, melalui revisi UU tentang Migas dibentuk satu lembaga/otoritas migas nasional sebagai pengelola kegiatan usaha hulu migas.
3. Terkait dengan hubungan antara pemisahan fungsi dan kinerja sektor hulu migas, menunjukkan sedikit korelasi, dimana hanya dua negara, yaitu Norwegia dan Brazil yang secara menyakinkan menunjukkan bahwa pemisahan tiga fungsi tersebut berkorelasi positif terhadap kinerja sektor hulu migas.

B. Saran

Pasca Putusan MK, untuk dapat memenuhi pengelolaan migas untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai amanat UUD NRI tentang 1945, model kelembagaan yang meletakkan dan menata peran tiga institusi yaitu pemerintah, lembaga/otoritas migas, serta

⁴⁰ Benny Lubiantara, *Ekonomi Migas Tinjauan Aspek Komersial Kontrak Migas*, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2002, hal. 128.

⁴¹ *Ibid.*

BUMN nasional dapat menjadi pilihan yang masuk akal dan pro bisnis. Untuk lebih menjamin kepastian hukum terhadap tata kelola kelembagaan dalam

pengelolaan sektor hulu migas ini perlu segera diatur dalam revisi UU tentang Migas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Leuch, Honore Le. *Chapter 5 Contractual Flexibility in New Petroleum Investment Contract*. in Beredjick (ed) *Petroleum Investment Policies in Developing Countries*, 1988.

Lubiantara, Benny. *Ekonomi Migas Tinjauan Aspek Komersial Kontrak Migas*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, 2002.

Partowidagdo, Widjajono. *Migas dan Energi di Indonesia Permasalahan dan Analisis Kebijakan*. Bandung: Development Studies Foundation, 2009.

Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Soejono dan Abdurrahman. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 2003.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2012 tentang Pengalihan dan Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas.

Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi.

Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 002/PUU-I/2003. Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. 21 Desember 2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012. Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. 13 November 2012.

Bahan yang Tidak Diterbitkan

Purba, Sampe L. *Mencari Model Kelembagaan Sektor Hulu Migas Dalam Revisi Undang-Undang*. Makalah dalam Diskusi Publik di Hotel Grand Sahid Jaya. 4 Desember 2013.

Radjagukguk, Erman. *Hasil Rapat Dengar Pendapat Umum RUU Tentang Minyak Dan Gas Bumi*. 27 November 2012.

Website

Energi Sumber Daya Mineral, Kementerian. *Peran Nasional dalam Pengusahaan Migas Terus Berkembang*. <http://www.esdm.go.id/berita/migas/40-migas/2369-peran-nasional-dalam-pengusahaan-migas-terus-berkembang.html>. Diakses tanggal 2 Maret 2014.

Inilah Amar Putusan MK Terkait BPMIGAS Bertentangan dengan UUD. <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=77651945>. Diakses tanggal 1 Maret 2014.

Notonegoro, Komaidi, Menunggu Nasib Undang-Undang Tata Kelola Migas. <http://migasreview.com/menunggu-nasib-undang-undang-tata->

kelola-migas.html. Diakses tanggal 6 Maret 2014.

Perpres 95/2012 Agar Industri Migas Tidak Vakum.
http://www.komhukum.com/komhukum-detail-edukasi-744-perpres-952012-agar-industri-migas-tidak-vakum.html#.UKcOe2c_LMo.
Diakses tanggal 1 Maret 2014.

Prasodjo, Darmawan. *Memahami Skema Tiga Kaki Dalam Pengelolaan Migas*.

<http://migasreview.com/memahami-skema-tiga-kaki-dalam-pengelolaan-migas.html>. Diakses tanggal 6 Maret 2014.

Putusan MK Bubarkan BP Migas buat Situasi Darurat.
<http://www.mediaindonesia.com/read/2012/11/11/363453/284/1/Putusan-MK-Bubarkan-BP-Migas-buat-Situasi-Darurat>.
Diakses tanggal 1 Maret 2014.



**KAJIAN YURIDIS TERHADAP PEMANFAATAN CAGAR ALAM
UNTUK KEGIATAN WISATA
(JURIDICAL STUDY OF THE USE OF NATURE RESERVES FOR TOURISM ACTIVITIES)**

Atisa Praharini

Perancang Undang-Undang Bidang Kesejahteraan Sosial

Sekretariat Jenderal DPR RI

*Korespondensi: tisamini@gmail.com

Abstrak

Cagar alam merupakan kawasan suaka alam karena keadaan alamnya mempunyai kekhasan tumbuhan, satwa, dan ekosistemnya atau ekosistem tertentu yang perlu dilindungi dan perkembangannya berlangsung secara alami. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU tentang KSDAHE) melarang setiap orang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan cagar alam. Namun dalam penjelasan Pasal 33 huruf b PP No. 28 Tahun 2011 yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU tentang KSDAHE dan PP No. 50 Tahun 2011 sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata telah membuka celah pemanfaatan cagar alam untuk kegiatan wisata. Disharmoni antarperaturan perundang-undangan yang mengatur pemanfaatan cagar alam tersebut, menyebabkan tidak adanya perlindungan yang menjamin keberlanjutan cagar alam.

Kata kunci: cagar alam, konservasi, kegiatan wisata.

Abstract

The nature reserve is a reserve area because of its natural state has peculiarities of plants, animals, and the ecosystem or particular ecosystem needs to be protected and development occurs naturally. Law No. 5 Year 1990 of Conservation of Natural Resources and Ecosystems prohibit any person engage in activities that could result in changes to the integrity of nature reserves. However, the explanation of Article 33 b PP. 28 In 2011 as the implementing regulation of the Law No. 5 Year 1990 and PP. 50 In 2011 as the impletening regulation of the Law No. 10 Year 2009, has opened up the use of natural reserves for tourism activities. The disharmonious among the legislations governing the use of natural reserves for tourism activities result ini a lack of protection which ensures the sustainability of nature reserves.

Keywords: nature reserves, conservation, tourism activities.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai salah satu dari tiga negara *megabiodiversity* memiliki keanekaragaman hayati yang sangat tinggi.¹ Indonesia menduduki posisi keanekaragaman hayati di dunia tingkat pertama untuk tumbuh-tumbuhan *palmae* dan untuk jenis burung paruh bengkok, tingkat kedua untuk mamalia, tingkat ketiga untuk ikan air tawar, tingkat keempat untuk reptil, serta tingkat kelima untuk burung.² Namun ancaman penyusutan keanekaragaman hayati yang berujung kepada ancaman kepunahan akibat aktivitas manusia, semakin menghantui. Salah satu strategi untuk melindungi keanekaragaman hayati yaitu dengan membentuk kawasan konservasi. Di dalam kawasan tersebut, keanekaragaman hayati diharapkan dapat dipertahankan secara *in-situ* (di tempat habitat aslinya).³

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU tentang KSDAHE), dikenal apa yang disebut dengan kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam. Kawasan suaka alam terdiri atas cagar alam dan suaka margasatwa, sedangkan kawasan pelestarian alam terdiri atas taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam.⁴

Cagar alam merupakan kawasan suaka alam karena keadaan alamnya mempunyai kekhasan tumbuhan, satwa, dan ekosistemnya atau ekosistem tertentu yang perlu dilindungi dan

perkembangannya berlangsung secara alami.⁵ Cagar alam sebagai bagian dari kawasan suaka alam, selain mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, juga berfungsi sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga kehidupan.⁶ Kegiatan yang dapat dilakukan di cagar alam terbatas pada kegiatan untuk kepentingan penelitian dan pengembangan, ilmu pengetahuan, pendidikan, dan kegiatan lainnya yang menunjang budidaya.⁷ UU tentang KSDAHE melarang setiap orang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan kawasan suaka alam.⁸

Pada kenyataannya, beberapa cagar alam kerap dijadikan tujuan wisata seperti seperti Cagar Alam Pangandaran di Jawa Barat, Cagar Alam Pulau Sempu di Jawa Timur, Cagar Alam Dolok Tinggi di Sumatera Utara, dan Cagar Alam Kepulauan Krakatau di Provinsi Lampung.⁹ Paket wisata ke cagar alam marak ditawarkan di media elektronik dan pameran pariwisata.¹⁰ Dampak dari kegiatan wisata di beberapa cagar alam

⁵ *Ibid.*, Pasal 1 angka 10.

⁶ *Ibid.*, Pasal 15.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, Pasal 19 ayat (1).

⁹ Surya Irawan, *Pangandaran – Cagar Alam Pananjung*,

<http://pangandarantour.blogspot.com/2008/12/pangandaran-obyek-wisata-cagar-alam.html>, diakses tanggal 28 Maret 2014. Lihat juga Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Pulau Sempu: Menyibak Laguna Segara Anakan yang Menawan, diunduh dari <http://www.indonesia.travel/id/destination/784/pulau-sempu>, diakses tanggal 28 Maret 2014. Travel Club, *Pusat Air Panas di Sumatera Utara*, diunduh dari

http://liburan.info/content/view/592/43/lang_indonesian/, diakses tanggal 28 Maret 2014.

¹⁰ Surya Irawan, *Pangandaran – Cagar Alam Pananjung*,

<http://pangandarantour.blogspot.com/2008/12/pangandaran-obyek-wisata-cagar-alam.html>, diakses tanggal 28 Maret 2014. Lihat juga Arimbi, *Paket Wisata Alam Dolok Tinggi Raja (Bukit Kapur/Kawah Putih)*, <http://dvonshop.com/post/paket-wisata-alam-dolok-tinggi-raja-bukit-kapur-kawah-putih.html>, diakses tanggal 28 Maret 2014. *Malang Holiday*, *Paket Wisata Malang: Pulau Sempu 2 Hari 1 Malam*, diunduh dari

<http://malangholiday.wordpress.com/paket-wisata-malang-pulau-sempu-2-hari-1-malam/>, diakses tanggal 28 Maret 2014.

¹ Jatna Supriatna, *Melestarikan Alam Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008, hal. 3. Dua negara lainnya, yakni Brazil di Amerika Selatan dan Zaire di Afrika. Menurut Jatna Supriatna, definisi keanekaragaman hayati yang lebih mudah dicerna dari sekian banyak definisi yang ada, yaitu "kekayaan hidup di bumi, jutaan tumbuhan, hewan, dan mikro organisme, genetika yang dikandungnya, dan ekosistem yang dibangunnya menjadi lingkungan hidup."

² *Ibid.*, hal. xii

³ Mochamad Indrawan, Richard B. Primack, dan Jatna Supriatna, *Biologi Konservasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2012, hal. 245.

⁴ Pasal 14 dan Pasal 29 ayat (1) UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

antara lain tumpukan sampah, rusaknya pohon dan tanah akibat pendirian tenda dan saung, serta rusaknya terumbu karang yang berpotensi mengakibatkan perubahan terhadap keutuhan ekosistem cagar alam.¹¹

Salah satu upaya menjaga keutuhan ekosistem cagar alam dilakukan melalui pengaturan cagar alam dalam peraturan perundang-undangan yang seharusnya memberikan perlindungan dan menjamin keberlanjutan cagar alam dalam setiap aspek pengelolaan dan pemanfaatannya. Namun adakalanya peraturan perundang-undangan memiliki berbagai kelemahan sehingga tujuan pengaturan tidak terpenuhi.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini adalah bagaimana pengaturan pemanfaatan cagar alam untuk kegiatan wisata di beberapa peraturan perundang-undangan?

C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengaturan pemanfaatan cagar alam untuk kegiatan wisata di beberapa peraturan perundang-undangan.

D. Metode Penulisan

Penyusunan tulisan ini dilakukan melalui studi pustaka terhadap peraturan perundang-undangan dan literatur terkait dengan cagar alam. Selanjutnya, penulis

melakukan analisis deskriptif yuridis terhadap berbagai bahan tersebut guna menjawab permasalahan.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Konservasi

Berry Nahdian Forqan dan Ade Fadli mengemukakan bahwa:¹²

Konservasi berasal dari kata "conservation" yang terdiri atas kata *con* (*together*) dan *servare* (*keep/save*) yang memiliki pengertian upaya memelihara apa yang kita punya (*keep/save what you have*), namun digunakan secara bijaksana (*wise use*). Dalam Oxford Dictionary (2004) dijelaskan "conservation" yakni (1) *protection of the natural environment*; (2) *prevention of loss, waste, etc.* Menurut *FreeDictionary*, "conservation" dapat dimaknai sebagai (1) *The act or process of conserving*; (2) *Preservation or restoration from loss, damage, or neglect: manuscripts saved from deterioration under the program of library conservation*; (3) *The protection, preservation, management, or restoration of wildlife and of natural resources such as forests, soil, and water*, atau; (4) *The maintenance of a physical quantity, such as energy or mass, during a physical or chemical change*.

Menurut M. Daud Silalahi, konsep konservasi pada mulanya ditujukan pada pengaturan perburuan (*hunting*) secara lokal yang dimulai pada abad pertengahan.¹³ Konsep konservasi

¹¹ Dewantoro, *BBKSDA Sumut: Cagar Alam Dolok Tinggi Raja Bukan Kawasan Wisata*, <http://www.khazanahleuser.com/lingkungan/bbkstda-sumut-cagar-alam-dolok-tinggi-raja-bukan-kawasan-wisata/>, diakses tanggal 28 Maret 2014. Lihat juga Eko Widiyanto, *Sampah Merangsek ke Cagar Alam Pulau Sempu*, <http://www.tempo.co/read/news/2012/06/06/199408653/Sampah-Merangsek-ke-Cagar-Alam-Pulau-Sempu>, diakses tanggal 28 Maret 2014. Singgih Afifa Putra, *Bagaimanakah Status Konservasi Kepulauan Krakatau*, diunduh dari <http://wisata.kompasiana.com/jalan-jalan/2012/12/10/bagaimanakah-status-konservasi-kepulauan-krakatau-515468.html>, diakses tanggal 28 Maret 2014.

¹²Berry Nahdian Forqan dan Ade Fadli, *Konservasi Berbasis Rakyat: Sebuah Pilihan bagi Keberlanjutan Layanan Alam dan Kesejahteraan Rakyat*, <http://www.walhi.or.id/wp-content/uploads/2014/02/walhi-hutan-konservasi-kertasposisi-090205-1.pdf>, diakses tanggal 28 Maret 2014.

¹³ M. Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung: Alumni, 2001, hal. 148.

didasarkan pada anggapan atau teori tentang kelangkaan atau keterbatasan alam di bumi (*resource scarcity*) sehingga perlu penggunaan yang bijaksana (*wise use*) atau anjuran untuk menciptakan teknik pengelolaan yang efisien (*techniques of efficient management*). Pada dasarnya konsep konservasi ini ditujukan pada *nature, animals, and plants*. Konsep konservasi terutama ditujukan pada masalah kelangkaan atau keterbatasan kekayaan alam (*scarcity, exhaustability or depletion*).¹⁴

Lembang Palipadang menjelaskan bahwa konsep konservasi juga berasal dari konsep *animal rights*.¹⁵ Konsep ini menguburkan anggapan yang menyatakan bahwa spesies harus dilindungi hanya karena memiliki nilai ekonomis antara lain untuk kebutuhan sandang dan pangan. Konsep *animal rights* menekankan perlindungan terhadap spesies wajib dilakukan karena alasan etis, kemanusiaan, dan ekologis. Alasan etis didasarkan karena semua makhluk hidup adalah ciptaan Tuhan Yang Maha Esa, sehingga memperlakukan makhluk hidup dengan semena-mena apalagi jika berakibat pada kerusakan atau kepunahan adalah suatu sikap yang tidak etis. Sedangkan alasan kemanusiaan didasarkan pada pengaruh yang akan ditimbulkan oleh rusak atau musnahnya spesies tertentu bagi kehidupan umat manusia.¹⁶ Alasan ekologis menyatakan bahwa setiap makhluk hidup adalah bagian dari ekosistem. Binatang, tumbuhan, serta organisme lainnya merupakan subsistem yang senantiasa harus berada dalam keadaan yang seimbang agar makhluk hidup secara keseluruhan sebagai suatu ekosistem yang lebih luas, tetap dalam keadaan yang seimbang, dalam arti interaksi antara setiap komponen yang ada di dalamnya akan berlangsung dengan serasi. Rusak atau musnahnya suatu spesies akan

memberi pengaruh buruk pada ekosistem secara keseluruhan.¹⁷

Konservasi sumber daya alam hayati menurut UU tentang KSDAHE adalah pengelolaan sumber daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin kesinambungan persediaannya dengan tetap memelihara dan meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya.¹⁸ Konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya dilakukan melalui kegiatan:¹⁹

- a. perlindungan sistem penyangga kehidupan;
- b. pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya;
- c. pemanfaatan secara lestari sumber daya alami hayati dan ekosistemnya.

Berdasarkan pengaturan tersebut, konsep konservasi dalam UU tentang KSDAHE menekankan pada aspek perlindungan, pengawetan, dan pemanfaatan.

2. Klasifikasi dan Kriteria Kawasan

Strategi konservasi yang ditetapkan oleh *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) tertuang dalam *Guidelines for Protected Area Management Categories*. IUCN menggunakan istilah *protected area* sebagaimana dikenal sebagai kawasan konservasi di Indonesia. Menurut IUCN, *protected area* didefinisikan: *an area of land and/or sea especially dedicated to the protection and maintenance of biological diversity, and of natural and associated cultural resources and managed through legal or other effective means*.²⁰ IUCN membentuk sistem klasifikasi kawasan yang dilindungi, mencakup berbagai intensitas penggunaan habitat oleh manusia dari skala kecil hingga besar

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Lembang Palipadang, *Hukum Internasional dan Nasional tentang Perlindungan Keanekaragaman Hayati*, Bandung Unpad Press, 2010, hal. 77.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.* hal. 78.

¹⁸ Pasal 1 angka 2 UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

¹⁹ *Ibid.* Pasal 5.

²⁰ Mochamad Indrawan, Richard B. Primack, dan Jatna Supriatna, *Biologi Konservasi*, hal. 294-296.

dalam 6 kelompok, yakni sebagai berikut.²¹

1. Cagar alam murni (*strict nature reserves*) beserta daerah habitat alami (*wilderness areas*) yang merupakan kawasan-kawasan yang melindungi biota dan proses alami dalam keadaan (relatif) utuh. Tujuannya, melestarikan cuplikan yang mewakili keanekaragaman hayati (*representative samples of biological diversity*) untuk penelitian ilmiah, pendidikan, pemantauan lingkungan, dan sumber kekayaan genetika.
2. Taman Nasional merupakan wilayah luas dengan keindahan alam dan pemandangan yang khas, serta sangat penting untuk tujuan ilmiah, pendidikan, dan rekreasi, baik dalam skala nasional maupun internasional. Umumnya tidak digunakan untuk kegiatan pengambilan secara komersial.
3. Monumen-monumen nasional dan bentukan-bentukan alam (*landmarks*) merupakan kawasan alami yang berukuran relatif kecil yang bertujuan untuk melestarikan suatu keutuhan biologi, geologi atau kebudayaan yang bersifat khusus dan menarik. Kategori ini belum atau tidak digunakan di Indonesia.
4. Suaka alam dan cagar alam yang dikelola
Serupa dengan cagar alam murni, namun pada kedua kawasan ini masih diperbolehkan campur tangan manusia, untuk mempertahankan ciri-ciri komunitas yang khas dan mendukung spesies tertentu. Pengambilan secara terkendali masih diizinkan. Di Indonesia contohnya adalah Suaka Margasatwa.
5. Bentang alam darat dan laut yang dilindungi
Dalam kawasan ini diwujudkan dan diterapkan harmonisasi manusia

dan lingkungan. Di dalamnya dimungkinkan penggunaan secara tradisional oleh masyarakat setempat, yang bersifat tidak merusak serta membuka kesempatan untuk wisata dan rekreasi. Contohnya, padang penggembalaan, desa, dan pembuatan talun (*orchards*). Di Indonesia mungkin contohnya adalah Taman Wisata.

6. Kawasan yang dilindungi dengan sumber daya alam yang dikelola
Kawasan yang memungkinkan pemanfaatan sumber daya secara berkelanjutan termasuk air, satwa liar, penggembalaan ternak, kayu, wisata, dan pemancingan di mana semuanya dilakukan dengan memperhatikan berbagai aspek pelestarian dan keberlanjutan keaneka ragaman hayati. Kawasan ini umumnya berukuran besar dan memungkinkan penggunaan sumber daya alam secara modern maupun tradisional. Di Indonesia mungkin contohnya adalah Taman Buru dan Hutan Lindung.

MacKinnon menjabarkan kawasan yang dilindungi di Indonesia beserta kriterianya sebagai berikut:²²

1. Cagar alam: umumnya berukuran kecil, habitat rapuh yang tak terganggu dengan kepentingan pelestarian yang tinggi, keunikan alam, habitat spesies langka tertentu, dan lain-lain. Kawasan ini memerlukan perlindungan mutlak.
2. Suaka margasatwa: umumnya kawasan berukuran sedang atau luas dengan habitat yang relatif utuh serta memiliki kepentingan pelestarian sedang hingga tinggi.
3. Taman Nasional: Kawasan luas yang relatif tidak terganggu yang mempunyai nilai alami yang menonjol dan disertai kepentingan pelestarian yang tinggi, berpotensi besar untuk rekreasi, mudah dicapai pengunjung,

²¹ Ibid.

²² Ibid., 297.

dan memberikan manfaat yang besar wilayah tersebut.

4. Taman Wisata: Kawasan alam atau lanskap yang kecil atau tempat yang menarik dan mudah divapai pengunjung, di mana nilai pelestarian relatif rendah, atau tidak mengganggu kegiatan pengunjung dan pengelolaan yang berorientasi rekreasi.
5. Taman Buru: Habitat alam atau semi alami berukuran sedang sampai besar yang memiliki potensi satwa yang boleh diburu, yaitu jenis –jenis satwa besar (babi hutan, rusa, sapi liar, ikan dll.) yang populasinya cukup besar; dimana terdapat minat untuk berburu, tersedianya fasilitas buru yang memadai, dan lokasinya mudah dijangkau oleh pemburu. Cagar semacam ini harus memiliki kepentingan dan nilai pelestarian yang relatif rendah yang tidak akan terancam oleh kegiatan perburuan atau pemancingan.
6. Hutan lindung: Kawasan alami atau hutan tanaman berukuran sedang sampai besar, pada lokasi yang curam, tinggi, mudah tererosi, serta tanah yang terbasuh hujan, di mana penutup tanah berupa hutan adalah mutlak diperlukan untuk melindungi kawasan tangkapan air, mencegah longsor dan erosi. Prioritas pelestarian hutan lindung tidak begitu tinggi untuk diberi status “cagar alam.”

UU tentang KSDAHE membagi kawasan menjadi kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam:

Kawasan suaka alam adalah kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di darat maupun di perairan yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan.²³

²³ Pasal 1 angka 9 UU tentang UU tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Lihat juga Pasal 15: Kawasan suaka

Kawasan pelestarian alam adalah kawasan dengan ciri khas tertentu, baik di darat maupun di perairan yang mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.²⁴

Dari pengaturan tersebut, terdapat perbedaan pada fungsi pokoknya. Kawasan suaka alam menekankan pada perlindungan dan pengawetan, sedangkan kawasan pelestarian alam menekankan pada perlindungan, pengawetan, dan pemanfaatan.

Kawasan suaka alam terdiri atas:²⁵

1. Cagar alam
Cagar alam adalah kawasan suaka alam karena keadaan alamnya mempunyai kekhasan tumbuhan, satwa, dan ekosistemnya atau ekosistem tertentu yang perlu dilindungi dan perkembangannya berlangsung secara alami.
2. Suaka margasatwa
Suaka margasatwa adalah kawasan suaka alam yang mempunyai ciri khas berupa keanekaragaman dan atau keunikan jenis satwa yang untuk kelangsungan hidupnya dapat dilakukan pembinaan terhadap habitatnya.

Sedangkan kawasan pelestarian alam terdiri atas:²⁶

1. Taman nasional
Taman nasional adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai

alam selain mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, juga berfungsi sebagai wilayah perlindungan sistem penyangga.

²⁴ *Ibid.*, Pasal 1 angka 13. Lihat juga Pasal 30: Kawasan pelestarian alam mempunyai fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

²⁵ *Ibid.*, Pasal 1 angka 10 dan angka 11.

²⁶ *Ibid.*, Pasal 1 angka 14, angka 15, dan angka 16.

ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata, dan rekreasi.

2. Taman hutan raya

Taman hutan raya adalah kawasan pelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan atau satwa yang alami atau buatan, jenis asli dan atau bukan asli, yang dimanfaatkan bagi kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya, pariwisata dan rekreasi

3. Taman wisata alam

Taman wisata alam adalah kawasan pelestarian alam yang terutama dimanfaatkan untuk pariwisata dan rekreasi alam.

Untuk kegiatan yang dapat dilakukan di masing-masing kawasan, dapat dilihat pada tabel berikut.²⁷

		Kegiatan yang Dapat Dilakukan
Kawasan Suaka Alam	Cagar Aiam	Kegiatan untuk kepentingan penelitian dan pengembangan, ilmu pengetahuan, pendidikan dan kegiatan lainnya yang menunjang budidaya (Pasal 17 ayat (1) UU tentang KSDAHE)
	Suaka Margasatwa	Kegiatan untuk kepentingan penelitian dan pengembangan, ilmu pengetahuan, pendidikan, wisata terbatas, dan kegiatan lainnya yang menunjang budidaya.

²⁷ Pengelompokan kegiatan didasarkan pada ukuran, keunikan, dan fungsi dari ekosistem. Lihat Jatna Supriatna, *Melesiarikan Alam Indonesia*, hal. 225.

		(Pasal 17 ayat (2) UU tentang KSDAHE)
Kawasan Pelestarian Alam	Taman Nasional	Kegiatan untuk kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, budaya, dan wisata alam. (Pasal 31 ayat (1) UU tentang KSDAHE)
	Taman Hutan Raya	
	Taman Wisata Alam	

Jika melihat definisi cagar alam dan pengaturan kegiatan yang dapat dilakukan di cagar alam dalam UU tentang KSDAHE, definisi dan pengaturan kegiatan tersebut masuk ke dalam kelompok cagar alam murni (kelompok 1) menurut IUCN dan kriteria cagar alam menurut MacKinnon.

Untuk diusulkan sebagai kawasan cagar alam, suatu kawasan harus memiliki beberapa kriteria sebagai berikut:²⁸

- a. memiliki keanekaragaman jenis tumbuhan dan/atau satwa liar yang tergabung dalam suatu tipe ekosistem;
- b. mempunyai kondisi alam, baik tumbuhan dan/atau satwa liar yang secara fisik masih asli dan belum terganggu;
- c. terdapat komunitas tumbuhan dan/atau satwa beserta ekosistemnya yang langka dan/atau keberadaannya terancam punah;
- d. memiliki formasi biota tertentu dan/atau unit-unit penyusunnya;
- e. mempunyai luas yang cukup dan bentuk tertentu yang dapat menunjang pengelolaan secara efektif dan menjamin berlangsungnya proses ekologis secara alami; dan/atau
- f. mempunyai ciri khas potensi dan dapat merupakan contoh ekosistem

²⁸ Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam (PP No. 28 Tahun 2011).

yang keberadaannya memerlukan upaya konservasi.

Dari kriteria tersebut, kriteria terpenting untuk diusulkan sebagai cagar alam yaitu kawasan harus mempunyai kondisi alam, tumbuhan dan/atau satwa liar yang secara fisik masih asli dan belum terganggu.²⁹ Hal tersebut berbeda dengan kriteria untuk diusulkan menjadi kawasan suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam. Kriteria suatu wilayah dapat ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan suaka margasatwa meliputi:³⁰

- a. merupakan tempat hidup dan berkembang biak satu atau beberapa jenis satwa langka dan/atau hampir punah;
- b. memiliki keanekaragaman dan populasi satwa yang tinggi;
- c. merupakan tempat dan kehidupan bagi jenis satwa migrasi tertentu; dan/atau
- d. mempunyai luas yang cukup sebagai habitat jenis satwa.

Kriteria suatu wilayah dapat ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan taman nasional meliputi:³¹

- a. memiliki sumber daya alam hayati dan ekosistem yang khas dan unik yang masih utuh dan alami serta gejala alam yang unik;
- b. memiliki satu atau beberapa ekosistem yang masih utuh;
- c. mempunyai luas yang cukup untuk menjamin kelangsungan proses ekologis secara alami; dan
- d. merupakan wilayah yang dapat dibagi kedalam zona inti, zona pemanfaatan, zona rimba, dan/atau zona lainnya sesuai dengan keperluan.

Kriteria suatu wilayah dapat ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan taman hutan raya meliputi:³²

- a. memiliki keindahan alam dan/atau gejala alam;
- b. mempunyai luas wilayah yang memungkinkan untuk pengembangan koleksi tumbuhan dan/atau satwa; dan
- c. merupakan wilayah dengan ciri khas baik asli maupun buatan, pada wilayah yang ekosistemnya masih utuh ataupun wilayah yang ekosistemnya sudah berubah.

Kriteria suatu wilayah dapat ditunjuk dan ditetapkan sebagai kawasan taman wisata alam sebagaimana dimaksud meliputi:³³

- a. mempunyai daya tarik alam berupa tumbuhan, satwa atau bentang alam, gejala alam serta formasi geologi yang unik;
- b. mempunyai luas yang cukup untuk menjamin kelestarian potensi dan daya tarik alam untuk dimanfaatkan bagi pariwisata dan rekreasi alam; dan
- c. kondisi lingkungan di sekitarnya mendukung upaya pengembangan pariwisata alam.

3. Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan yang Baik

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) memuat asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.³⁴

²⁹ Putro Sugiarto, Kriteria Penetapan Kawasan Suaka Alam (KSA), Fungsi serta Pemanfaatannya, <http://tnrawku.wordpress.com/2012/09/27/kriteria-penetapan-kawasan-suaka-alam-ksa-fungsi-dan-pemanfaatannya/>, diakses tanggal 28 Maret 2014.

³⁰ Pasal 7 PP No. 28 Tahun 2011.

³¹ *Ibid.*, Pasal 8.

³² *Ibid.*, Pasal 9.

³³ *Ibid.*, Pasal 10.

³⁴ Pasal 5 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Mas Achmad Santosa mengemukakan bahwa konsistensi, harmonisasi, serta kejelasan rumusan termasuk kriteria dalam melihat apakah suatu perangkat hukum atau peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam mendukung perwujudan pemerintahan yang baik dan pengakuan aspek perlindungan daya dukung lingkungan.³⁵ Konsistensi adalah kesesuaian substansi antara satu pasal dengan pasal lainnya dalam satu produk hukum.³⁶

Harmonisasi adalah kesesuaian antara substansi dalam satu peraturan perundang-undangan dengan substansi yang terdapat dan semangat yang tercermin dalam konstitusi, peraturan perundang-undangan, serta konvensi internasional yang diakui oleh banyak negara di dunia, terlepas apakah ikut meratifikasi konvensi tersebut atau tidak.³⁷ Menurut L.M. Lopian Gandhi, ada delapan faktor penyebab disharmoni:³⁸

1. Perbedaan antara berbagai peraturan perundang-undangan;
2. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan;
3. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah (juklak);
4. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan Surat Edaran Mahkamah Agung;
5. Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan;
6. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah;
7. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu;

8. Benturan antara wewenang instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Kejelasan rumusan suatu peraturan perundang-undangan sangat penting untuk menjamin kepastian hukum dan mempengaruhi daya penegakan.³⁹ Kejelasan rumusan mengandung maksud peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.⁴⁰ Beberapa cara penafsiran dapat digunakan dalam mengkaji rumusan pengaturan, yaitu:⁴¹

- a. Penafsiran gramatikal, yaitu menafsirkan menurut susunan kata-kata.
- b. Penafsiran sistematikal, yaitu menafsirkan pasal-pasal dalam hubungan secara keseluruhan.
- c. Penafsiran historikal, mencakup:
 - 1) Penafsiran dengan melihat perkembangan terjadinya peraturan perundang-undangan, melihat bahan-bahan perundangan/parlemen.
 - 2) Penafsiran dengan melihat perkembangan lembaga hukum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- d. Penafsiran teleologikal, yaitu menafsirkan dengan menyelidiki maksud pembuat undang-undang akan tujuan disusunnya undang-undang itu.
- e. Penafsiran ekstensif yaitu menafsirkan dengan memperluas arti suatu istilah atau pengertian dalam (pasal) undang-undang.

³⁵ Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Jakarta: ICEL, 2001, hal. 99.

³⁶ *Ibid.*, hal. 100.

³⁷ *Ibid.*,

³⁸ Maharini Siti Shopia, *Catatan Ketidakadilan Hukum atas Lingkungan*, Jurnal Hukum Jentera, Edisi 18 Tahun IV, April-Juni 2008, hal. 33.

³⁹ Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, hal. 100.

⁴⁰ Penjelasan Pasal 5 huruf f UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴¹ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hal. 13-14.

- f. Penafsiran restriktif yaitu penafsiran dengan mempersempit arti suatu istilah atau pengertian dalam (pasal) undang-undang.

B. Pemanfaatan Cagar Alam untuk Kegiatan Wisata dalam Peraturan Perundang-undangan

Dari definisi cagar alam, suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dalam UU tentang KSDAHE, kata “pariwisata” hanya terdapat dalam definisi taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam. Jenis wisata yang dapat dilakukan di taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam adalah wisata alam.

Sedangkan untuk suaka margasatwa yang termasuk dalam kawasan suaka alam, masih diperbolehkan kegiatan wisata terbatas, yaitu suatu kegiatan untuk mengunjungi, melihat, dan menikmati keindahan alam di suaka margasatwa dengan persyaratan tertentu.⁴² Adapun di kawasan cagar alam yang juga termasuk kawasan suaka alam, tidak dibuka peluang untuk kegiatan wisata, bahkan untuk wisata terbatas. Pengaturan ini dilakukan karena cagar alam harus dilindungi paling ketat dibandingkan dengan kawasan lain.⁴³

Peraturan lain yang berkaitan dengan cagar alam adalah Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Suaka Margasatwa, Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam (PP No.36 Tahun 2010). Berdasarkan Pasal 4 PP No.36 Tahun 2010, pengusahaan pariwisata alam dapat dilakukan di dalam suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam.⁴⁴

Pasal 5 PP No. 36 Tahun 2010 mengatur:

- (1) Dalam suaka margasatwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a hanya dapat dilakukan kegiatan wisata terbatas berupa kegiatan mengunjungi, melihat, menikmati keindahan alam dan keanekaragaman tumbuhan serta satwa yang ada di dalamnya.
- (2) Dalam taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dapat dilakukan kegiatan mengunjungi, melihat, menikmati keindahan alam, keanekaragaman tumbuhan dan satwa, serta dapat dilakukan kegiatan membangun sarana kepariwisataan.

Peraturan Pemerintah tersebut semakin mempertegas bahwa pengusahaan pariwisata alam hanya diperbolehkan di suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam, bukan di cagar alam.

Peraturan lain yang terkait yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam (PP No.28 Tahun 2011). Perbandingan kegiatan yang dapat dilakukan di cagar alam dengan suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam, yakni sebagai berikut:

		Pemanfaatan untuk:
Kawasan Suaka Alam	Cagar Alam (Pasal 33)	a. penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan;
		b. pendidikan dan peningkatan kesadartahuan konservasi alam;
		c. penyerapan dan/atau penyimpanan karbon; dan

bersifat sementara untuk menikmati gejala keunikan dan keindahan alam di kawasan suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam. Lihat Pasal 1 angka 3 dan angka 4 PP No.36 Tahun 2010.

⁴² *Ibid.*, Pasal 17 ayat (2).

⁴³ Jatna Supriatna, *Melestarikan Alam Indonesia*, hal. 303.

⁴⁴ Pariwisata alam adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan wisata alam, termasuk pengusahaan obyek dan daya tarik serta usaha yang terkait dengan wisata alam. Wisata alam adalah kegiatan perjalanan atau sebagian dari kegiatan tersebut yang dilakukan secara sukarela serta

		d. pemanfaatan sumber plasma nutfah untuk penunjang budidaya
	Suaka Margasatwa (Pasal 34)	a. penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan; b. pendidikan dan peningkatan kesadartahuan konservasi alam; c. penyimpanan dan/atau penyerapan karbon, pemanfaatan air serta energi air, panas, dan angin <u>serta wisata alam terbatas</u>; dan d. pemanfaatan sumber plasma nutfah untuk penunjang budidaya.
Kawasan Pelestarian Alam	Taman Nasional (Pasal 35)	a. penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan; b. pendidikan dan peningkatan kesadartahuan konservasi alam; c. penyimpanan dan/atau penyerapan karbon, pemanfaatan air serta energi air, panas, dan angin <u>serta wisata alam</u>; d. pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar; e. pemanfaatan sumber plasma nutfah untuk penunjang budidaya; f. pemanfaatan tradisional.
	Taman Hutan Raya (Pasal 36)	a. penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi; b. pendidikan dan peningkatan kesadartahuan konservasi; c. koleksi kekayaan keanekaragaman hayati;

		d. penyimpanan dan/atau penyerapan karbon, pemanfaatan air serta energi air, panas, dan angin <u>serta wisata alam</u>; e. pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar dalam rangka menunjang budidaya dalam bentuk penyediaan plasma nutfah; f. pemanfaatan tradisional oleh masyarakat setempat; dan g. penangkaran dalam rangka pengembangbiakan satwa atau perbanyakan tumbuhan secara buatan dalam lingkungan yang terkontrol.
	Taman Wisata Alam (Pasal 37)	a. penyimpanan dan/atau penyerapan karbon, pemanfaatan air serta energi air, panas, dan angin <u>serta wisata alam</u>; b. penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan; c. pendidikan dan peningkatan kesadartahuan konservasi alam; d. pemanfaatan sumber plasma nutfah untuk penunjang budidaya; e. penangkaran dalam rangka penetasan telur dan/atau pembesaran anakan yang diambil dari alam; dan f. pemanfaatan tradisional oleh masyarakat setempat.

Dari tabel tersebut, di taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam dapat dimanfaatkan untuk wisata alam. Di suaka margasatwa, dapat dimanfaatkan untuk wisata alam terbatas. Sedangkan di cagar alam, tidak ada pemanfaatan untuk wisata.

Namun dalam penjelasan Pasal 33 huruf b PP 28 Tahun 2011, disebutkan bahwa “pendidikan dan peningkatan kesadartahuan konservasi alam termasuk kegiatan wisata alam terbatas bagi kepentingan peningkatan kesadartahuan”. Penjelasan Pasal 33 huruf b PP 28 Tahun 2011 ini membingungkan karena pada pengaturan pemanfaatan suaka margasatwa dalam Pasal 34, frasa “wisata alam terbatas” disebutkan dalam batang tubuh, bukan dalam penjelasan. Selain itu, pada pengaturan suaka margasatwa, frasa “pendidikan dan peningkatan kesadartahuan konservasi alam” dan frasa “wisata alam terbatas” disebutkan secara terpisah. Hal ini menunjukkan “pendidikan dan peningkatan kesadartahuan konservasi alam” berbeda dengan “wisata alam terbatas”, atau dengan kata lain “wisata alam terbatas” bukan termasuk/bukan bagian dari “pendidikan dan peningkatan kesadartahuan konservasi alam”.

Penjelasan Pasal 33 huruf b PP No. 28 Tahun 2011 bertentangan dengan UU tentang KSDAHE, PP No. 36 Tahun 2010, dan Pasal 33 PP No. 28 Tahun 2011 karena baik UU tentang KSDAHE, PP No. 36 Tahun 2010, maupun Pasal 33 PP No. 28 Tahun 2011 tidak membuka peluang pemanfaatan cagar alam untuk wisata, bahkan untuk jenis wisata alam terbatas.

Dalam Lampiran No. 176 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan:⁴⁵

“penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata,

frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.”

Penjelasan Pasal 33 huruf b PP No. 28 Tahun 2011 telah mengakibatkan ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.

Selain itu, dalam Lampiran No. 178 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, disebutkan “Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan”. Penjelasan Pasal 33 huruf b PP No. 28 Tahun 2011 secara implisit mengindikasikan perubahan prinsip dari “cagar alam yang tidak boleh dimanfaatkan untuk kegiatan wisata” menjadi “terbukanya peluang kegiatan wisata di cagar alam dalam bentuk wisata alam terbatas yang merupakan bagian dari pendidikan dan peningkatan kesadartahuan konservasi alam”. Ketidakjelasan rumusan tersebut juga tidak sesuai dengan salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yakni asas kejelasan rumusan.

Peraturan perundang-undangan lain yang dapat menimbulkan multitafsir adalah Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pembangunan Kepariwisata Nasional Tahun 2010-2025 (PP No. 50 Tahun 2011) yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata. Dalam peraturan tersebut terdapat beberapa Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN) yang melingkupi cagar alam seperti pada peta KSPN Pengandaran dan KSPN Pulau Weh.⁴⁶ Permasalahan lain, yaitu pada KSPN tertentu, tidak terdapat

⁴⁵ Lampiran No. 176 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁶ Lihat Lampiran 4 hal.14 dan Lampiran 3 hal.29 PP No. 50 Tahun 2011.

keterangan yang menunjukkan bahwa terdapat cagar alam di KSPN tersebut, seperti pada KSPN Krakatau. Padahal Kepulauan Krakatau memiliki status sebagai cagar alam. Adanya cagar alam yang termasuk dalam KSPN dalam PP No. 50 Tahun 2011 dikhawatirkan membuka asumsi masyarakat bahwa dalam kawasan cagar alam dapat dijadikan destinasi pariwisata dan dibangun usaha pariwisata sehingga mengancam keutuhan ekosistem cagar alam. Pengaturan pemanfaatan cagar alam untuk kegiatan wisata yang tidak dapat mengakibatkan pemanfaatan cagar alam yang saling bertentangan.⁴⁷

Berdasarkan uraian tersebut, masih terdapat inkonsistensi, disharmonisasi, serta ketidakjelasan rumusan dalam pengaturan pemanfaatan cagar alam untuk kegiatan wisata. Padahal konsistensi, harmonisasi, serta kejelasan rumusan termasuk kriteria dalam melihat apakah suatu perangkat hukum atau peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam mendukung perwujudan pemerintahan yang baik dan pengakuan aspek perlindungan daya dukung lingkungan.⁴⁸ Ketidakonsistenan atau disharmoni peraturan juga akan membuka peluang lemahnya penegakan hukum. Menurut Soerjono Soekanto, ketidakjelasan arti kata-kata di dalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpangsiuran di dalam penafsiran dan penerapannya dapat mengganggu penegakan hukum.⁴⁹ Fuller juga mengemukakan bahwa peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti dan suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.⁵⁰

III. Penutup

⁴⁷ Jatna Supriatna, *Melestarikan Alam Indonesia*, hal.227.

⁴⁸ Mas Achmad Santosa, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, hal. 99-101.

⁴⁹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: RajaGrafindoPersada, 2002.

⁵⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, hal. 69.

A. Simpulan

Cagar alam merupakan kawasan yang dilindungi dari segala ancaman terhadap lingkungan untuk menjaga kekhasan tumbuhan, satwa, dan ekosistem tertentu. Jalinan kompleks yang terdapat di cagar alam merupakan kesatuan ekosistem. Kesemuanya merupakan mata rantai yang mempunyai keterkaitan dalam hubungan ketergantungan satu sama lainnya, dan bila dirusak akan membawa dampak terhadap mata rantai lainnya.

Mempertahankan status sebagai cagar alam menjadi hal yang penting karena keberadaan cagar alam merupakan benteng pertahanan terakhir bagi keanekaragaman hayati dan ekosistemnya yang semakin terancam. Oleh karena itu, pengaturan pemanfaatan terhadap cagar alam, disusun paling ketat dibandingkan dengan pengaturan terhadap suaka margasatwa, taman nasional, taman hutan raya, dan taman wisata alam. Wisata alam terbatas pun diberikan kepada kawasan suaka alam yang berada satu tingkat di bawah cagar alam, yakni suaka margasatwa.

UU tentang KSDAHE, PP No. 36 Tahun 2010, dan PP No. 28 Tahun 2011 telah sejalan mengatur hal tersebut, namun penjelasan Pasal 33 huruf b PP No. 28 Tahun 2011 dan PP No. 50 Tahun 2011 telah membuka celah pemanfaatan cagar alam untuk kegiatan wisata sehingga peraturan perundang-undangan yang mengatur pemanfaatan cagar alam untuk kegiatan wisata belum memberikan perlindungan yang menjamin keberlanjutan cagar alam.

B. Saran

Salah satu upaya yang perlu dilakukan agar pengaturan pemanfaatan cagar alam untuk kegiatan wisata menjadi harmonis dan memberikan perlindungan yang menjamin keberlanjutan cagar alam, yaitu mendorong pemerintah merevisi penjelasan Pasal 33 huruf b PP No. 28 Tahun 2011 sebagai peraturan pelaksanaan dari UU tentang KSDHAE

dan PP No. 50 Tahun 2011 sebagai peraturan pelaksana dari UU tentang

tentang Kepariwisata.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Hamzah, Andi. *Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Indrawan, Mochamad, Richard B. Primack, dan Jatna Supriatna. *Biologi Konservasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2012.

Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

Palipadang, Lembang. *Hukum Internasional dan Nasional tentang Perlindungan Keanekaragaman Hayati*. Bandung: Unpad Press, 2010.

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

Santosa, Mas Achmad. *Good Governance dan Hukum Lingkungan*. Jakarta: ICEL, 2001.

Silalahi, M. Daud. *Hukum Lingkungan dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia*. Bandung: Alumni, 2001.

Setyowati, Abidah Billah et al. *Konservasi Indonesia: Sebuah Potret Pengelolaan dan Kebijakan*. Bogor: Pojka Kebijakan Konservasi, 2008.

Sunaryo, Bambang. *Kebijakan Pembangunan Destinasi Pariwisata: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media, 2013.

Supriadi. *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Supriatna. *Melestarikan Alam Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.

Susilo, Rachmad K. Dwi. *Sosiologi Lingkungan*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi PBB Mengenai Keanekaragaman Hayati

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Suaka Margasatwa, Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam.

Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2011 tentang Rencana Induk

Pembangunan Kepariwisata
Nasional Tahun 2010-2025.

Jurnal

Shopia, Maharini Siti. Catatan
Ketidakadilan Hukum atas
Lingkungan. *Jurnal Hukum
Jentera*. Edisi 18 Tahun IV, April-
Juni 2008.

Website

Arimbi. *Paket Wisata Alam Dolok Tinggi
Raja (Bukit Kapur/Kawah Putih)*,
[http://dvonshop.com/post/paket-
wisata-alam-dolok-tinggi-raja-
bukit-kapur-kawah-putih.html](http://dvonshop.com/post/paket-wisata-alam-dolok-tinggi-raja-bukit-kapur-kawah-putih.html),
diakses tanggal 28 Maret 2014.

Dewantoro. *BBKSDA Sumut: Cagar Alam
Dolok Tinggi Raja Bukan Kawasan
Wisata*,
[http://www.khazanahleuser.com/li
ngkungan/bbksda-sumut-cagar-
alam-dolok-tinggi-raja-bukan-
kawasan-wisata/](http://www.khazanahleuser.com/lingkungan/bbksda-sumut-cagar-alam-dolok-tinggi-raja-bukan-kawasan-wisata/), diakses tanggal
28 Maret 2014.

Forqan, Berry Nahdian dan Ade Fadli.
Konservasi Berbasis Rakyat:
Sebuah Pilihan Bagi Keberlanjutan
Layanan Alam dan Kesejahteraan
Rakyat.
[http://www.walhi.or.id/wp-
content/uploads/2014/02/walhi-
hutan-konservasi-kertasposisi-
090205-1.pdf](http://www.walhi.or.id/wp-content/uploads/2014/02/walhi-hutan-konservasi-kertasposisi-090205-1.pdf), diakses tanggal 28
Maret 2014.

Irawan, Surya. *Pangandaran – Cagar Alam
Pananjung*,
[http://pangandarantour.blogspot.c
om/2008/12/pangandaran-obyek-
wisata-cagar-alam.html](http://pangandarantour.blogspot.com/2008/12/pangandaran-obyek-wisata-cagar-alam.html), diakses
tanggal 28 Maret 2014.

Kementerian Pariwisata dan Ekonomi
Kreatif. *Pulau Sempu: Menyibak*

*Laguna Segara Anakan yang
Menawan*,
[http://www.indonesia.travel/id/de
stination/784/pulau-sempu](http://www.indonesia.travel/id/destination/784/pulau-sempu),
diakses tanggal 28 Maret 2014.

Malang Holiday. *Paket Wisata Malang:
Pulau Sempu 2 Hari 1 Malam*,
[http://malangholiday.wordpress.co
m/paket-wisata-malang-pulau-
sempu-2-hari-1-malam/](http://malangholiday.wordpress.com/paket-wisata-malang-pulau-sempu-2-hari-1-malam/), diakses
tanggal 28 Maret 2014.

Putra, Singgih Afifa. *Bagaimanakah Status
Konservasi Kepulauan Krakatau*,
diunduh dari
[http://wisata.kompasiana.com/jal
an-
jalan/2012/12/10/bagaimanakah-
status-konservasi-kepulauan-
krakatau-515468.html](http://wisata.kompasiana.com/jalan-jalan/2012/12/10/bagaimanakah-status-konservasi-kepulauan-krakatau-515468.html), diakses
tanggal 28 Maret 2014.

Travel Club. *Pusat Air Panas di Sumatera
Utara*,
[http://liburan.info/content/view/5
92/43/lang.indonesian/](http://liburan.info/content/view/592/43/lang.indonesian/), diakses
tanggal 28 Maret 2014.

Widianto, Eko. *Sampah Merangsek ke
Cagar Alam Pulau Sempu*,
[http://www.tempo.co/read/news/
2012/06/06/199408653/Sampah-
Merangsek-ke-Cagar-Alam-Pulau-
Sempu](http://www.tempo.co/read/news/2012/06/06/199408653/Sampah-Merangsek-ke-Cagar-Alam-Pulau-Sempu), diakses tanggal 28 Maret
2014.

Zuhri, Musyarofah dan Endah
Sulistyawati. *Pengelolaan
Perlindungan Cagar Alam Gunung
Papandayan*. *Jurnal Lingkungan
Tropis Hidup* Edisi Khusus Agustus
2007
[http://www.sith.itb.ac.id/prof ile/d
atabuendah / Publications /6.%20M
usyarofah%20Zuhri IATPI%202007
.pdf](http://www.sith.itb.ac.id/profile/databuendah/Publications/6.%20Musyarofah%20Zuhri%20IATPI%202007.pdf), diakses tanggal 28 Maret
2014.

**MATERI MUATAN KETENTUAN PERALIHAN DALAM UNDANG-UNDANG
(ANALISIS TERHADAP BEBERAPA UNDANG-UNDANG YANG DISAHKAN SEBELUM DAN
SESUDAH UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN)**

**THE SUBSTANCE OF TRANSITIONAL PROVISIONS IN ACT
(ANALYSIS TOWARD SEVERAL ACTS ENACTED BEFORE AND AFTER THE LAW
NUMBER 12 YEAR 2011 ON FORMULATION OF LEGISLATION)**

Kuntari

Perancang Undang-Undang Bidang Industri Perdagangan
Sekretariat Jenderal DPR RI

*Korespondensi: kuntarikardoyo_5705@yahoo.com atau kuntari@dpr.go.id

Abstrak

Materi muatan di dalam batang tubuh undang-undang menguraikan pokok pikiran dari pembentuknya. Materi muatan dalam ketentuan peralihan, meskipun tidak wajib diatur dalam suatu undang-undang namun manakala diperlukan sebagai syarat operasional atau berlakunya materi muatan yang dinormakan dalam pasal-pasal sebelumnya, harus berhati-hati dalam merumuskan dan mengantisipasi akibat hukum yang akan terjadi. Merumuskan materi muatan ketentuan peralihan setidaknya harus diperhatikan adanya syarat pembatasan; kejelasan tujuan melalui pencantuman unsur penorma-an yang baik; serta penorma-an yang tepat dan baik sesuai dengan bahasa perundang-undangan. Dalam praktik perancangan undang-undang masih banyak kesalahan penempatan dan kesalahan perumusan substansi, sehingga diperlukan pengetahuan yang baik dan mendalam dalam merumuskan ketentuan peralihan agar dapat berlaku efektif dan efisien.

Kata kunci: materi muatan, ketentuan peralihan, undang-undang.

Abstract

The substance of an Act outlines the basic ideas from legislators. Although not mandatory, the substance of the transitional provisions, when it is required as a term of operational or the enactment of the substance of the previous articles, it should be carefully formulated to anticipate the legal consequences that would occur. In formulating the substance of the transitional provisions, at least it should be aware of some restrictions of requirement; clarity of purpose through an excellent drafting norm; as well as the formulation of appropriate and in accordance with legislation sentence. In several Acts, the transitional provisions are still incorrect placement and formulation. Thus it still requires depth knowledge in formulating the transitional provisions in order to be effective and efficient.

Keywords: substance, transitional provisions, act.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Undang-undang merupakan salah satu produk hukum positif yang berlaku dan mengikat seluruh warga negara. Sebagai produk hukum, fungsi undang-undang salah satunya adalah sebagai alat atau sarana untuk menegakkan rasa keadilan dan kepastian hukum. Kejelasan norma dan kepastian hukum yang terkandung dalam undang-undang sangat diperlukan oleh masyarakat sebagai pengguna dan pemerintah sebagai pelaksana. Hal ini merupakan bentuk efektivitas dari suatu undang-undang yang ditandai dengan adanya kepatuhan masyarakat dan penegakan undang-undang tersebut oleh penegak hukum.

Struktur suatu undang-undang, dimulai dari diktum menimbang, diktum mengingat, batang tubuh yang menguraikan materi muatan, hingga penjelasan pasal demi pasalnya, harus mampu menyinergikan berbagai idealisme, tujuan, kepentingan, serta penyelesaian masalah yang dihadapi. Setiap Undang-Undang yang lahir idealnya harus dapat memberikan manfaat dan kemaslahatan bagi kehidupan bernegara.

Materi muatan yang ada di dalam batang tubuh suatu undang-undang merupakan ruh dan inti pengaturan yang menguraikan pokok-pokok pikiran dari pembentuknya. Kalimat harus disusun sesuai dengan bahasa perundang-undangan menjadi norma hukum, baik berupa perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), perizinan (*toestemming*), maupun pembebasan (*vrijstelling*)¹. Salah satu materi muatan yang kerap kali ditemui dalam undang-undang adalah ketentuan peralihan (*transitional provisions/ overgangs bepalingen*). Ketentuan peralihan memang tidak wajib dalam arti tidak harus diatur dalam suatu undang-undang, namun manakala diperlukan maka harus sangat berhati-hati dalam merumuskan dan

mengantisipasi akibat hukum yang akan terjadi. Menurut Hariningsih, kejelasan mengenai fungsi ketentuan peralihan sangat penting agar dapat dihindari ketidaktepatan atau kekeliruan dalam menempatkan norma hukum yang berisi suatu ketentuan mengenai kesinambungan atau penyelesaian hubungan hukum atau tindakan hukum yang telah dilakukan sebelum peraturan perundang-undangan yang baru dinyatakan berlaku untuk memberikan kepastian hukum.²

Perancangan setiap substansi pasal suatu undang-undang, tidak terkecuali ketentuan peralihan, harus dilakukan dengan berpedoman pada teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Teknik penulisan suatu undang-undang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah dicabut dan diganti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang). Undang-undang tersebut diharapkan dapat menjadi pemandu arah dalam merancang setiap materi muatan peraturan perundang-undangan agar lebih sempurna dan tepat. Meskipun demikian, dalam praktek pembentukan undang-undang masih terdapat beberapa undang-undang yang bertujuan mengatur secara khusus tentang ketentuan peralihan namun penempatannya dan substansinya belum tepat.

B. Permasalahan

Ketidaktepatan merancang rumusan ketentuan peralihan masih banyak ditemukan dalam beberapa undang-undang, masih diperlukan pemahaman dan pengetahuan yang mendalam

¹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, Ed. 8, 2007, hal. 36.

² Sri Hariningsih, *Ketentuan Peralihan Dalam Peraturan Perundang-Undang*, <http://www.djpp.kemhum.go.id/htn-dan-puu/69-ketentuan-peralihan-dalam-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses tanggal 10 Februari 2014.

mengenai bagaimana pedoman merancang ketentuan peralihan dalam suatu undang-undang. Dengan demikian permasalahan yang hendak dikaji dalam tulisan ini adalah:

1. Apa saja yang harus diperhatikan dalam merumuskan ketentuan peralihan sehingga menghasilkan rumusan yang baik, jelas, tegas, serta tidak bermakna ganda?
2. Bagaimana formulasi rumusan ketentuan peralihan yang terdapat dalam beberapa undang-undang yang berlaku, baik yang sudah tepat maupun yang belum tepat?

C. Tujuan

Tulisan ini ditujukan untuk mengetahui:

1. Apa sajakah yang harus diperhatikan dalam merumuskan ketentuan peralihan sehingga menghasilkan rumusan yang baik, jelas, tegas, serta tidak bermakna ganda.
2. Bagaimanakah formulasi rumusan ketentuan peralihan yang terdapat dalam beberapa undang-undang yang berlaku, baik yang sudah tepat maupun yang belum tepat.

D. Metode Penulisan

Dalam membahas permasalahan dan guna mencapai tujuan penulisan, penulis melakukan kajian yuridis normatif terhadap beberapa undang-undang yang berlaku dan literatur. selanjutnya dalam tulisan ini akan dilakukan analisis kritis bagaimana undang-undang dan berbagai teori perundang-undangan memberi pedoman dalam merancang ketentuan peralihan. Penulis kemudian mengklasifikasi formulasi rumusan ketentuan peralihan dalam beberapa undang-undang sehingga diperoleh gambaran bagaimana formulasi rumusan yang sudah tepat dan yang belum tepat.

II. Pembahasan

A. Materi Muatan dalam Ketentuan Peralihan

Perumusan setiap pokok pikiran dalam norma undang-undang harus selalu dilakukan melalui proses perancangan yang sesuai antara materi muatan dengan jenis peraturan perundang-undangannya. Demikian pula ketika merancang suatu rancangan undang-undang sebagai salah satu jenis peraturan perundangan-undangan harus diisi dengan substansi yang memenuhi syarat sebagai materi muatan Undang-Undang. Maria Farida menguraikan tentang sembilan butir materi muatan dari Undang-Undang Indonesia yang menunjukkan “pena-pena penguji” (*test-pennen*) apakah suatu materi peraturan perundang-undangan negara termasuk materi muatan undang-undang atau tidak :³

1. yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan TAP MPR;
2. yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;
3. yang mengatur hak-hak (asasi) manusia;
4. yang mengatur hak dan kewajiban warga negara;
5. yang mengatur pembagian kekuasaan negara;
6. yang mengatur organisasi pokok Lembaga-Lembaga Tertinggi/ Tinggi Negara;
7. yang mengatur pembagian wilayah/daerah negara;
8. yang mengatur siapa warganegara dan cara memperoleh atau kehilangan kewarganegaraan;
9. yang dinyatakan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

Dalam Pasal 10 UU tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan lebih lanjut ditegaskan mengenai materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang antara lain memuat:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945;

³ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, hal. 242.

- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Setiap undang-undang yang dibentuk harus mengandung materi muatan dalam Pasal 10 sebagai alasan dan dasar pembentukannya, materi muatan tersebut lebih lanjut akan dijabarkan dan dimuat seluruhnya ke dalam batang tubuh undang-undang yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal. Pada umumnya materi muatan dalam batang tubuh dikelompokkan ke dalam:⁴

- a. ketentuan umum;
- b. materi pokok yang diatur;
- c. ketentuan pidana (jika diperlukan);
- d. ketentuan peralihan (jika diperlukan); dan
- e. ketentuan penutup.

Pengelompokkan materi muatan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf⁵, yang harus merupakan jabaran normatif, saling terkait, serta saling mendukung, sehingga undang-undang dapat berlaku efektif dan efisien. Salah satu bagian dari batang tubuh undang-undang adalah ketentuan peralihan. Meskipun sifatnya fakultatif – jika diperlukan – namun manakala diperlukan dan digunakan dalam suatu undang-undang maka akan menjadi bagian yang sangat penting bahkan seringkali menjadi syarat operasional atau berlakunya materi muatan yang dinormakan dalam pasal-pasal sebelumnya.

Materi muatan ketentuan peralihan diperlukan salah satunya untuk mencegah kondisi kekosongan hukum akibat perubahan ketentuan dalam perundang-undangan, antara lain terkait

dengan kondisi seperti pembagian wilayah, perluasan wilayah, serta peralihan kewenangan dari satu lembaga ke lembaga lain atau peralihan dari yurisdiksi pengadilan.

Ketentuan peralihan dalam suatu peraturan perundang-undangan merupakan suatu ketentuan hukum yang memiliki fungsi untuk menjaga dan menghindari adanya pihak-pihak yang dirugikan dengan adanya perubahan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dengan maksud agar segala hubungan hukum atau tindakan hukum yang telah dilakukan atau sedang dilakukan dan belum selesai prosesnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diubah (ketentuan perundang-undangan lama) menjadi tidak dirugikan akibat berlakunya peraturan yang baru, sehingga seharusnya diatur seadil mungkin agar tidak melanggar hak-hak asasi manusia sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.⁶

Menurut Bagir Manan, ketentuan peralihan berfungsi untuk:

1. menghindari kemungkinan terjadinya kekosongan hukum atau kekosongan peraturan perundang-undangan (*rechtsvacuum*)
2. menjamin kepastian hukum (*rechtszekerheid*)
3. perlindungan hukum (*rechtsbeschering*) bagi rakyat atau kelompok tertentu atau orang tertentu.⁷

Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan tentang ketentuan peralihan dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan

⁶ Notaris Sidoarjo, *Ketentuan Peralihan Dalam Perundang-Undangan*, <http://notaris-sidoarjo.blogspot.com/2012/11/ketentuan-peralihan-dalam-perundang.html>, diakses tanggal 11 Februari 2014.

⁷ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill.Co., 1992, hal. 72-73.

⁴ Angka 62 Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁵ Angka 67., *Ibid*.

Perundang-Undangan. Salah satu penyempurnaannya mengenai kapan dan untuk tujuan apa ketentuan peralihan dirumuskan. Sebagaimana diatur dalam lampiran II angka 127, ketentuan peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

- a. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. menjamin kepastian hukum;
- c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- d. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Ketentuan peralihan dapat memuat ketentuan mengenai penyimpangan sementara atau penundaan sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu.⁸ Disamping itu, penyimpangan sementara terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan berlaku juga bagi ketentuan yang diberlakusurutkan. Jika suatu peraturan perundang-undangan diberlakukan surut, peraturan perundang-undangan tersebut hendaknya memuat ketentuan mengenai status dari tindakan hukum yang terjadi atau hubungan hukum yang ada di dalam tenggang waktu antara tanggal mulai berlaku surut dan tanggal mulai berlaku pengundangannya.⁹

Selanjutnya, jika penerapan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan dinyatakan ditunda sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu, ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut harus memuat secara tegas dan rinci tindakan hukum atau hubungan hukum yang dimaksud, serta jangka waktu atau

persyaratan berakhirnya penundaan sementara tersebut.¹⁰

Hal penting yang harus pula diperhatikan adalah rumusan dalam ketentuan peralihan tidak memuat perubahan terselubung atas ketentuan peraturan perundang-undangan lain, seperti contoh rumusan pada Angka 135 Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengertian baru dalam ketentuan umum peraturan perundang-undangan atau dilakukan dengan membuat peraturan perundang-undangan perubahan.¹¹ Para perancang peraturan perundang-undangan sangat dianjurkan untuk menghindari rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung tersebut.¹²

Penormaan setiap peraturan perundang-undangan harus mempunyai unsur-unsur yang lengkap sehingga kejelasan tujuan dapat diwujudkan. Menurut Ruiters, sebuah norma, termasuk norma hukum mengandung unsur-unsur berikut:

- a. cara keharusan berperilaku (*modus van behoren*), disebut operator norma;
- b. seorang atau sekelompok orang adresat (*normadressat*), disebut subyek norma;
- c. perilaku yang dirumuskan (*normgedrag*), disebut obyek norma; dan
- d. syarat-syaratnya (*normcondities*), disebut kondisi norma.¹³

Meskipun dalam penerapannya dapat dicantumkan dengan berbagai model secara tidak berurutan, namun keempat unsur tersebut harus selalu ada agar penormaan menjadi jelas, tegas, dan tidak multi tafsir.

Ketika suatu undang-undang memerlukan materi muatan ketentuan peralihan sebagai salah satu substansi

⁸ Angka 129, Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁹ Angka 130-131, *Ibid*.

¹⁰ Angka 134, *Ibid*.

¹¹ Angka 135, *Ibid*.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hal. 130.

¹³ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, hal. 37.

untuk mencapai tujuan sebagaimana diuraikan dalam Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, seharusnya digunakan pilihan kata dan penormaannya yang tepat dan baik. Setiap kalimat yang digunakan harus sesuai dengan bahasa peraturan perundang-undangan yang memperhatikan kaidah Bahasa Indonesia.¹⁴ Berdasarkan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, ciri-ciri bahasa peraturan perundang-undangan antara lain:¹⁵

- a. lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
- b. bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai;
- c. objektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud);
- d. membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten;
- e. memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
- f. penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal; dan
- g. penulisan huruf awal dari kata, frasa atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberikan batasan pengertian, nama jabatan, nama profesi, nama institusi/lembaga pemerintah/ketatanegaraan, dan jenis Peraturan Perundang-undangan dan rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam rumusan norma ditulis dengan huruf kapital.

¹⁴ Angka 242 Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berbunyi "Bahasa Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun bahasa Peraturan Perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan."

¹⁵ Lihat angka 242 sampai dengan angka 254 Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sebagaimana dikemukakan oleh Asshiddiqie, setiap kata mengandung makna gramatikal, "*the litera scripta*", atau "*literal legis*", yang merupakan bagian dari keseluruhan pengertian yang terkandung dalam undang-undang yang bersangkutan.¹⁶ Setiap kata yang dipakai dalam rumusan undang-undang haruslah dikonstruksikan dengan pengertian gramatikalnya, dirumuskan secara tegas, jelas, dan tidak "*ambiguous*" atau bermakna ganda.

B. Penormaannya Materi Muatan Ketentuan Peralihan yang Baik dan Benar

Berdasarkan uraian diatas, dalam merumuskan materi muatan ketentuan peralihan setidaknya harus diperhatikan 3 hal utama antara lain sebagai berikut:

1. memenuhi syarat pembatasan sebagaimana diatur dalam Lampiran II angka 127 sampai dengan angka 135;
2. kejelasan tujuan melalui pencantuman unsur penormaannya yang baik.
3. menggunakan penormaannya yang tepat dan baik sesuai dengan Bahasa Peraturan Perundang-Undangan yang memperhatikan kaidah Bahasa Indonesia dan pilihan kata yang tepat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

Beberapa rumusan ketentuan peralihan dalam undang-undang yang telah memenuhi ketiga kriteria tersebut antara lain:

- a. Pasal 130 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU tentang ASN), menyatakan:

"Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan

¹⁶ Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers., 2010, hal. 177.

Pensiun Janda/Duda Pegawai (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2906) dan peraturan pelaksanaannya tetap berlaku sampai ditetapkan oleh peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini yang mengatur mengenai program pensiun PNS.

Ketentuan Pasal 130 UU tentang ASN ini tepat diletakkan di Ketentuan Peralihan karena mengandung kelugasan bahasa dan mempunyai kejelasan tujuan yaitu untuk menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum bagi pegawai dan janda/duda pegawai yang pensiun. Ketentuan Pasal 130 menimbulkan beberapa akibat hukum, antara lain:

- 1) Selama peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksanaan yang mengatur lebih lanjut mengenai pengelolaan program pensiun PNS¹⁷ belum terbentuk maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penetapan Pensiun Pokok Pensiunan Pegawai Negeri dan Janda/Dudanya masih berlaku sebagai dasar hukum pengaturan tentang pensiun. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 136 juncto Pasal 139 UU tentang ASN yang telah mencabut dan menyatakan tidak berlaku Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian berikut perubahannya namun semua peraturan pelaksanaannya

dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diganti.

- 2) Jika peraturan pemerintah mengenai pengelolaan program jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS ditetapkan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penetapan Pensiun Pokok Pensiunan Pegawai Negeri dan Janda/Dudanya dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
- 3) Pasal 130 juncto Pasal 91 ayat (6) UU tentang ASN menyatakan bahwa program pensiun PNS sebagai satu kesatuan dengan program jaminan hari tua akan diatur dalam peraturan pemerintah. Hal ini berarti tidak harus diatur dengan peraturan pemerintah khusus tentang pensiun PNS saja melainkan dapat digabung dengan materi lain dalam UU tentang ASN yang akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Disamping itu, jika dikaitkan dengan ketentuan dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU tentang SJSN) yang mengatur bahwa jaminan hari tua dan jaminan pensiun merupakan bagian dari jenis program jaminan sosial dimana khusus untuk pengaturan besarnya iuran diatur dalam Peraturan Pemerintah¹⁸. Sebagai bentuk efektifitas, efisiensi, sinkronisasi, dan harmonisasi, pengaturan terhadap program jaminan pensiun dan program

¹⁷Lihat Pasal 91 UU tentang ASN.

¹⁸Lihat Pasal 38 dan Pasal 42 UU tentang SJSN.

jaminan hari tua dapat diatur cukup dalam satu peraturan pemerintah.

- b. Pasal 122 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian (UU tentang Perindustrian) yang berbunyi:

“Pada saat berlakunya Undang-Undang ini, Perusahaan Industri dan Perusahaan Kawasan Industri yang telah beroperasi dalam melakukan pemanfaatan sumber daya alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak tanggal diundangkan.”

Sesuai dengan persyaratan materi muatan Ketentuan Peralihan dalam Angka 127 Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka ketentuan Pasal 122 ini bertujuan untuk:

- 1) memberikan perlindungan hukum bagi perusahaan industri dan perusahaan kawasan industri yang telah beroperasi dalam melakukan pemanfaatan sumber daya alam untuk tidak serta merta menjalankan ketentuan dalam Pasal 30 serta ketentuan lain dalam UU tentang Perindustrian;
- 2) mengatur hal-hal yang bersifat transisi atau bersifat sementara, yaitu penegasan waktu yang diberikan kepada perusahaan industri dan perusahaan kawasan industri yang telah beroperasi dalam melakukan pemanfaatan sumber daya alam untuk melakukan penyesuaian dengan ketentuan UU tentang Perindustrian hanya sampai

dengan tanggal 15 Januari 2017 atau terhitung 3 (tiga) tahun sejak tanggal diundangkan.

Jika dikaji lebih lanjut terhadap rumusan Pasal 122 ini sebagaimana pendapat Ruitter tersebut diatas maka telah terpenuhi unsur sebagai norma hukum, diantaranya:

- 1) cara keharusan berperilaku (*modus van behoren*), disebut operator norma, yaitu dari rumusan “... wajib ...”;
- 2) seorang atau sekelompok orang adresat (*normadressat*), disebut subyek norma, dirumuskan dengan “... Perusahaan Industri dan Perusahaan Kawasan Industri yang telah beroperasi dalam melakukan pemanfaatan sumber daya alam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, ...”;
- 3) perilaku yang dirumuskan (*normgedrag*), disebut obyek norma, tampak dari frasa “...menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini...”
- 4) syarat-syaratnya (*normcondities*), disebut kondisi norma, dalam Pasal 122 ini mengandung 2 rumusan kondisi, yaitu “... Pada saat berlakunya Undang-Undang ini...” dan “... dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun sejak tanggal diundangkan”.

C. Kesalahan Penormaan Materi Muatan Ketentuan Peralihan

Peletakan ketentuan peralihan yang berada di belakang dari suatu peraturan perundang-undangan yakni sebelum ketentuan penutup, terkadang disertai dengan sikap kekuranghati-hatian dalam merumuskan normanya. Kesalahan perancangan ditemukan dalam perumusan norma ketentuan peralihan yang tidak tepat sebagaimana diatur

dalam Lampiran Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Selain itu ditemukan pula kesalahan penempatan dimana pembentuk undang-undang menempatkan ketentuan peralihan dalam ketentuan penutup¹⁹, padahal dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, kedua ketentuan tersebut mempunyai fungsi yang berbeda secara esensial antara yang satu dengan yang lain. Ketentuan peralihan dalam undang-undang bersifat tidak wajib atau hanya akan ada jika diperlukan sedangkan ketentuan penutup sifatnya wajib dan harus selalu ada dalam setiap undang-undang. Dalam beberapa undang-undang yang hingga saat ini masih berlaku masih ditemukan ketidaktepatan perumusan ketentuan peralihan.

1. Kesalahan Penempatan Ketentuan Penutup yang Seharusnya Merupakan Ketentuan Peralihan

- a. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang (UU tentang penetapan PERPPU Nomor 01 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Kehutanan).

UU tentang penetapan PERPPU Nomor 01 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Kehutanan merupakan undang-undang yang ditetapkan dengan

¹⁹ Angka 137 Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa pada umumnya Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:

- a. a.penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
- b. nama singkat Peraturan Perundang-undangan;
- c. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
- d. saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

pertimbangan bahwa di dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU tentang Kehutanan) tidak mengatur mengenai kelangsungan perizinan atau perjanjian pertambangan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang tersebut. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dalam berusaha di bidang pertambangan di kawasan hutan terutama bagi investor yang telah memiliki izin atau perjanjian sebelum berlakunya Undang-undang tersebut, sehingga dapat menempatkan Pemerintah dalam posisi yang sulit dalam mengembangkan iklim investasi.

Kontroversi soal perizinan pertambangan di hutan lindung muncul sejak diterbitkannya UU tentang Kehutanan. Ketentuan dalam UU tentang Kehutanan²⁰ membuat izin pertambangan di hutan lindung, yang sebelumnya sudah diberikan pemerintah kepada 150 perusahaan, ditinjau kembali. Sebagian besar izin tersebut kemudian dibekukan karena adanya penetapan hutan lindung di kawasan penambangan terkait. Hal ini memunculkan protes dan ancaman arbitrase dari pihak perusahaan-perusahaan

²⁰ Pasal 38 UU tentang Kehutanan menyatakan:

- (1) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan hanya dapat dilakukan di dalam kawasan hutan produksi dan kawasan hutan lindung.
- (2) Penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dilakukan tanpa mengubah fungsi pokok kawasan hutan.
- (3) Penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pertambangan dilakukan melalui pemberian izin pinjam pakai oleh Menteri dengan mempertimbangkan batasan luas dan jangka waktu tertentu serta kelestarian lingkungan.
- (4) Pada kawasan hutan lindung dilarang melakukan penambangan dengan pola pertambangan terbuka.
- (5) Pemberian izin pinjam pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang berdampak penting dan cakupan yang luas serta bernilai strategis dilakukan oleh Menteri atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

pertambangan yang menganggap undang-undang tersebut telah menciptakan ketidakpastian hukum.²¹

Ketentuan dalam UU tentang penetapan PERPPU Nomor 01 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Kehutanan berbunyi:

Pasal I

Menambah ketentuan baru dalam Bab Penutup yang dijadikan Pasal 83A dan Pasal 83B, yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 83A

Semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan yang telah ada sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian dimaksud.

Pasal 83B

Pelaksanaan lebih lanjut ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83A ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Sebagaimana diuraikan di atas bahwa UU tentang penetapan PERPPU Nomor 01 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Kehutanan bertujuan untuk tercipta kepastian hukum dalam berusaha di bidang pertambangan yang berada di kawasan hutan,

terutama yang telah memiliki perizinan atau perjanjian pertambangan, dan mendorong minat serta kepercayaan investor untuk berusaha di Indonesia. Selanjutnya jika dicermati rumusan Pasal 83A maka tidak tepat jika materi muatan Pasal 83A diletakkan dalam Bab Penutup karena merupakan materi muatan ketentuan peralihan.²² Ketentuan tersebut lebih tepat jika diletakkan dalam Bab Ketentuan Peralihan yaitu disisipkan diantara Pasal 81 dan Pasal 82 UU tentang Kehutanan (Pasal 81A).

Hal lain yang harus dicermati adalah substansi Pasal 83B UU tentang Penetapan PERPPU Nomor 01 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Kehutanan yang mengamanatkan pengaturan lebih lanjut dengan keputusan presiden mengenai izin atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan. Pendelegasian lebih lanjut ke keputusan presiden²³ ini dalam pembentukannya harus diharmonisasikan dengan peraturan pemerintah yang diamanatkan dalam Pasal 39 UU tentang Kehutanan²⁴ sehingga tidak menimbulkan permasalahan dalam penerapan dan pelaksanaannya.

- b. Pasal II Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan

²¹ Lihat Angka 127, Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²² Saat ini telah ada Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2004 tentang Perizinan atau Perjanjian di Bidang Pertambangan yang Berada di Kawasan Hutan, yang intinya menetapkan penunjukan dan pemberian izin kepada 13 perusahaan pertambangan untuk tetap melanjutkan operasionalnya dan menambang terbuka di hutan lindung. 13 perusahaan itu merupakan perusahaan yang mendapatkan prioritas dari 150 perusahaan pertambangan yang ada.

²³ Pasal 39 UU tentang Kehutanan berbunyi: "Ketentuan pelaksanaan tentang pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27, Pasal 29, Pasal 34, Pasal 36, Pasal 37, dan Pasal 38 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah."

²⁴ Uni Sosial Demokrat, *Tentang Penambahan di Hutan Lindung DPR Setujui Perpu No 1/2004*, <http://www.unisosdem.org/>, diakses tanggal 12 Juni 2014.

Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan ditemukan suatu rumusan yang tidak lazim atau tidak biasa digunakan dalam undang-undang, yakni ketentuan mengenai pernyataan mulai diberlakukannya suatu undang-undang sebagai materi muatan ketentuan penutup ditempatkan dalam satu pasal dengan materi muatan ketentuan peralihan.

Hal ini dapat dilihat sebagaimana bunyi ketentuan Pasal II sebagai berikut:

Pasal II

1. Terhadap semua hak dan kewajiban perpajakan Tahun Pajak 2001 sampai dengan Tahun Pajak 2007 yang belum diselesaikan, diberlakukan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2000.
2. Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1, daluwarsa penetapan untuk Masa Pajak, Bagian Tahun Pajak, atau Tahun Pajak 2007 dan sebelumnya, selain penetapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (5) atau Pasal 15 ayat (4), berakhir

paling lama pada akhir Tahun Pajak 2013.

3. Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2008.

Dari sudut pandang sistematika perundang-undangan, materi muatan ini tidak tepat jika:

- 1) disatukan dalam satu rumpun karena seharusnya angka 1 dan angka 2 merupakan materi muatan ketentuan peralihan sedangkan angka 3 termasuk materi muatan ketentuan penutup.
- 2) ditempatkan dalam Pasal II Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 (undang-undang yang mengubah). Berdasarkan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, seharusnya ditempatkan pada Pasal I Angka 60 dengan melakukan perubahan, perbaikan, atau penambahan dalam Pasal 45, Pasal 46, dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 (undang-undang yang diubah).

2. Kesalahan penempatan ketentuan peralihan yang seharusnya merupakan materi pokok yang diatur.

Pasal 40 ayat (1) dan ayat (3) BAB XIII Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro (UU tentang LKM) berbunyi sebagai berikut:

Pasal 40

- (1) Otoritas Jasa Keuangan, kementerian yang menyelenggarakan urusan koperasi, dan Kementerian Dalam Negeri harus

melakukan inventarisasi LKM yang belum berbadan hukum.

- (3) Dalam melakukan inventarisasi LKM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Otoritas Jasa Keuangan, kementerian yang menyelenggarakan urusan koperasi, dan Kementerian Dalam Negeri dapat bekerja sama dengan pihak lain yang memiliki infrastruktur memadai.

Dalam UU tentang LKM tersebut terdapat ketidaktepatan peletakan Pasal 40 ayat (1) dan ayat (3) karena materi muatannya mengatur keharusan bagi Otoritas Jasa Keuangan, kementerian yang menyelenggarakan urusan koperasi, dan Kementerian Dalam Negeri melakukan inventarisasi LKM yang belum berbadan hukum. Sehingga jika nanti UU tentang LKM akan diubah maka Pasal 40 ayat (1) dan ayat (3) sesuai dengan praktik dan kelaziman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya diletakkan di batang tubuh dalam pengelompokan materi pokok yang diatur, misalnya dalam Bab Pembinaan, karena tidak termasuk dalam kriteria materi muatan ketentuan peralihan sebagaimana diatur dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

3. Kesalahan penempatan ketentuan peralihan yang seharusnya merupakan ketentuan penutup

Meskipun antara norma peralihan dan norma penutup dimungkinkan untuk tidak diletakkan dalam bab tersendiri, namun manakala diperlukan untuk diatur dalam suatu bab maka timbul konsekuensi penormaannya harus tunduk

dan taat kepada UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang memisahkan kedua bab tersebut.²⁵ Fungsi dan tujuan dari ketentuan peralihan sangatlah berbeda dengan ketentuan penutup sehingga harus diatur dalam bab yang berbeda. Meskipun demikian masih terdapat beberapa pasal dalam undang-undang yang belum sesuai dengan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diantaranya:

- a. Pasal 59 Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU tentang Migas).

Kesalahan penempatan dapat ditemukan sebagaimana rumusan yang terdapat dalam Pasal 59 UU tentang Migas Bab XII Ketentuan Peralihan yang berbunyi²⁶:

“Pada saat Undang-undang ini berlaku:

- a. dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun dibentuk Badan Pelaksana;
b. dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun dibentuk Badan Pengatur.”

Pasal 59 ini memuat ketentuan mengenai penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan.²⁷

²⁵ Dalam Angka 128 Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan “Ketentuan Peralihan dimuat dalam Bab Ketentuan Peralihan dan ditempatkan di antara Bab Ketentuan Pidana dan Bab Ketentuan Penutup. Jika dalam Peraturan Perundang-undangan tidak diadakan pengelompokan bab, pasal, atau beberapa pasal yang memuat Ketentuan Peralihan ditempatkan sebelum pasal atau beberapa pasal yang memuat ketentuan penutup.

²⁶ Meskipun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, tanggal 13 November 2012, Mahkamah Konstitusi telah melakukan Pembatalan Pasal 59 huruf a, Pasal 61, dan Pasal 63 dalam ketentuan peralihan merupakan konsekuensi pembubaran Badan Pelaksana Minyak dan Gas Bumi (BP MIGAS) berdasarkan pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi hal. 103 s.d 107.

²⁷ Lihat Angka 111 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang meskipun sudah diganti namun rumusannya tetap dipertahankan dalam

Substansi Pasal 59 UU tentang Migas tersebut seharusnya diletakkan dalam Bab XIV Ketentuan Penutup.

- b. Pasal 37 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Ketentuan dalam Pasal 37 ayat (1) Bab XVII Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal merupakan norma yang seharusnya berada pada Bab XVIII Ketentuan Penutup dan tidak tepat jika ditempatkan dalam ketentuan peralihan karena memuat ketentuan mengenai status Peraturan Perundang-Undangan yang ada.²⁸ Rumusan Pasal 37 ayat (1) berbunyi sebagai berikut:

“Pada saat Undang-Undang ini berlaku, semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970 tentang Perubahan dan Tambahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman

Modal Dalam Negeri dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dan belum diatur dengan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan Undang-Undang ini.”

- c. Pasal 116 ayat (2) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Pasal 116 ayat (2) menyatakan “Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menetapkan Peraturan Daerah tentang penetapan Desa dan Desa Adat di wilayahnya.”, ketentuan ini memuat keterangan mengenai penunjukan jenis instrumen hukum sebagai alat kelengkapan pelaksanaan Undang-Undang tersebut sehingga menjadi tepat dan taat asas pembentukan peraturan perundang-undangan jika diletakkan dalam materi muatan Ketentuan Penutup.²⁹

4. Penormaan substansi ketentuan peralihan yang belum tepat

- a. Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU tentang SJSN) menyatakan:

“Semua ketentuan yang mengatur mengenai Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan Undang-Undang ini paling lambat 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

Rumusan frasa “... disesuaikan dengan Undang-Undang ini...” di dalam ketentuan Pasal 52 ayat (2) tersebut jika dihubungkan dengan

Angka 137 huruf a Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

²⁸Angka 137 huruf c, Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

²⁹Angka 137 huruf a, Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

ayat (1)³⁰ yang menyatakan Jamsostek, Taspen, Asabri, dan Askes tetap berlaku “sepanjang belum disesuaikan” dengan UU tentang SJSN dan dikaitkan dengan Pasal 5 UU tentang SJSN³¹ yang

³⁰Pasal 52 ayat (1) UU tentang SJSN berbunyi:

(1) Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Perusahaan Perseroan (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK) yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1995 tentang Penetapan Badan Penyelenggara Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 59), berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3468);
- b. Perusahaan Perseroan (Persero) Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TASPEN) yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1981 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 38), berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2906), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3014) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3890), dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3200);
- c. Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI) yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1991 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 88);
- d. Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (ASKES) yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1992 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (Perum) Husada Bhakti menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 16);

tetap berlaku sepanjang belum disesuaikan dengan Undang-Undang ini.

³¹Pasal 5 UU tentang SJSN berbunyi:

- (1) Badan Penyelenggara Jaminan Sosial harus dibentuk dengan Undang-Undang.
- (2) Sejak berlakunya Undang-Undang ini, badan penyelenggara jaminan sosial yang ada dinyatakan sebagai Badan Penyelenggara

mengatur bahwa BPJS terdiri dari Jamsostek, Taspen, Asabri, dan Askes, dalam pelaksanaannya menimbulkan berbagai penafsiran mengenai bagaimana status dari BUMN Jamsostek, Taspen, Asabri, dan Askes, apakah serta merta bubar atau akan diperlakukan khusus sampai batas waktu tertentu, dan apa saja bentuk “penyesuaian” yang harus dilakukan oleh ke empat BUMN terhadap UU tentang SJSN.

Seharusnya ketentuan peralihan ini tidak menggunakan frasa “... disesuaikan dengan Undang-undang ini...” melainkan dirumuskan dengan tegas bagaimana status ke empat lembaga tersebut dan apa saja tindakan yang harus dilakukan selama masa transisi sehingga mampu memberikan lebih banyak kemudahan dan efisiensi dalam pelayanan jaminan sosial. Hal ini sejalan dengan tujuan ketentuan peralihan sebagaimana diatur dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu memberikan kepastian hukum dan jaminan perlindungan terhadap pihak-pihak yang rawan untuk dirugikan, dalam hal ini ke empat BUMN tersebut yang berusaha di bidang pelayanan umum yang pada akhirnya akan memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi seluruh masyarakat untuk mendapatkan pelayanan jaminan

Jaminan Sosial menurut Undang-Undang ini.

- (3) Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. Perusahaan Perseroan (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK);
 - b. Perusahaan Perseroan (Persero) Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TASPEN);
 - c. Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI); dan
 - d. Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (ASKES).
- (4) Dalam hal diperlukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial selain dimaksud pada ayat (3), dapat dibentuk yang baru dengan Undang-Undang.

sosial nasional melalui satu penyelenggara yaitu BPJS.

- b. Pasal 39 UU tentang LKM menyatakan:

- “(1) Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Bank Karya Produksi Desa (BKPD), Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP), Baitul Maal wa Tamwil (BMT), Baitul Muhammadiyah (BTM), dan/atau lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu tetap dapat beroperasi sampai dengan 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini berlaku.
- (2) Lembaga-lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memperoleh izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini berlaku.
- (3) Lembaga Perkreditan Desa dan Lumbung Pitih Nagari serta lembaga sejenis yang telah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, dinyatakan diakui keberadaannya berdasarkan hukum adat dan tidak tunduk pada Undang-Undang ini”.

Perumusan ayat (1) dan ayat (2) Pasal 39 frasa “... terhitung sejak Undang-Undang ini berlaku.” belum sesuai dengan Angka 134 Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang memberikan pedoman jika penerapan suatu ketentuan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan ditunda sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu, ketentuan Peraturan Perundang-undangan tersebut harus memuat secara tegas dan rinci tentang jangka waktu atau persyaratan berakhirnya penundaan sementara tersebut. Sesuai dengan contoh perumusan dalam Angka 134 tersebut maka frasa yang tepat digunakan adalah “.... terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan”.

Pasal 39 ayat (2) juga mengandung norma yang menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan yang mana jika kewajiban tersebut tidak terpenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi.³² Dalam praktik pembentukan undang-undang, norma yang mengandung pelarangan dan pembebanan kewajiban biasanya dirumuskan sebagai materi muatan materi pokok yang diatur, bukan materi muatan ketentuan peralihan. Sehingga penormaan Pasal 39 ayat (2) sebaiknya diubah/dipecah menjadi 2 ayat dan disesuaikan peletakkannya dalam batang tubuh yaitu:

- 1) menambah satu ayat ke dalam Pasal 9 ayat (2a) yang mengatur tentang Perizinan LKM, karena Pasal 39 ayat (2) mengatur kewajiban untuk

³²Lihat Angka 268, Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

memperoleh izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan tersebut dibebankan kepada lembaga keuangan mikro yang ada dan sudah beroperasi saat ini, dengan rumusan:

Pasal 9

(2a) Bank Desa, Lumbung Desa, Bank Pasar, Bank Pegawai, Badan Kredit Desa (BKD), Badan Kredit Kecamatan (BKK), Kredit Usaha Rakyat Kecil (KURK), Lembaga Perkreditan Kecamatan (LPK), Bank Karya Produksi Desa (BKPD), Badan Usaha Kredit Pedesaan (BUKP), Baitul Maal wa Tamwil (BMT), Baitul Muhammadiyah (BTM), dan/atau lembaga-lembaga lainnya yang dipersamakan dengan itu wajib memperoleh izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan.

- 2) menyempurnakan penormaan Pasal 39 ayat (2) agar sesuai dengan materi muatan ketentuan peralihan, dengan rumusan:

Pasal 39

(2) Izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2a) wajib diperoleh paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Satu hal penting yang seharusnya diatur secara tegas dalam ketentuan peralihan UU tentang LKM adalah bagaimana status lembaga keuangan mikro

yang telah ada tersebut setelah satu tahun sejak UU tentang LKM diundangkan jika tidak memperoleh izin usaha dari Otoritas Jasa Keuangan apakah secara otomatis dibubarkan atau tidak boleh beroperasi lagi.

III. Penutup

A. Simpulan

1. Dalam merumuskan materi muatan ketentuan peralihan setidaknya harus memenuhi syarat pembatasan sebagaimana diatur dalam Lampiran II angka 127 sampai dengan angka 135, mengandung unsur penormaan yang baik, serta menggunakan penormaan yang tepat dan baik sesuai dengan Bahasa Perundang-Undangan.
2. Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah mengatur dan memberikan pedoman mengenai syarat perlu diaturnya suatu ketentuan peralihan, namun dalam praktek perancangan undang-undang masih ada yang belum taat dan memperhatikan Lampiran tersebut sehingga muncul kesalahan dalam perumusan ketentuan peralihan di berbagai ketentuan undang-undang, yaitu kesalahan penempatan atau kesalahan substansi.

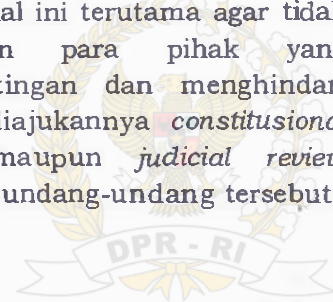
B. Saran

Penormaan ketentuan peralihan tidak bisa diabaikan meskipun letaknya di bagian akhir dalam batang tubuh suatu peraturan perundang-undangan, oleh karenanya sebagai bagian dari norma hukum harus berhati-hati dalam merumuskannya.

Pemahaman yang mendalam terhadap substansi UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, kecermatan, serta pandangan dan pengetahuan yang visioner merupakan syarat penting yang harus dimiliki pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik.

Sebagai bentuk ketaatan hukum dan kepastian hukum maka kesalahan-kesalahan

perumusan materi muatan ketentuan peralihan dalam suatu undang-undang harus menjadi salah satu materi muatan yang diubah jika terhadap undang-undang terkait akan diubah atau diganti, hal ini terutama agar tidak merugikan para pihak yang berkepentingan dan menghindari potensi diajukannya *constitutional review* maupun *judicial review* terhadap undang-undang tersebut.



DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Indrati S, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

_____, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan, Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992).

Natabaya, HAS. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan beserta Lampiran I dan Lampiran II.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi.

Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2013 tentang Penetapan Pensiun Pokok Pensiunan Pegawai Negeri dan Janda/Dudanya.

Keputusan Presiden Nomor 41 Tahun 2004 tentang Perizinan atau Perjanjian di Bidang Pertambangan yang Berada di Kawasan Hutan.

PUTUSAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, tanggal 13 November 2012.

WEBSITE

Hariningsih, Sri. *Ketentuan Peralihan dalam Peraturan Perundang-undangan.*

<http://www.djpp.kemendikham.go.id/htn-dan-puu/69-ketentuan-peralihan-dalam-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses tanggal 15 Januari 2014.

Notaris Sidoarjo. *Ketentuan Peralihan Dalam Peraturan-Undang.*

<http://notaris-sidoarjo.blogspot.com/2012/11/ketentuan-peralihan-dalam-perundang.html>, diakses tanggal 15 Januari 2014.

**KELEMBAGAAN OTORITAS VETERINER DI INDONESIA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI NOMOR 137/PUU-VII/2009
VETERINARY AUTHORITY INSTITUTIONS IN INDONESIA AFTER THE CONSTITUTIONAL
COURT DECISION NUMBER 137/PUU-VII/2009**

Ricko Wahyudi

Perancang Undang-Undang Bidang Industri Perdagangan
Sekretariat Jenderal DPR RI

*Korespondensi: ricko_wahyudi@yahoo.com

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 68 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan dapat berimplikasi dibentuknya otoritas veteriner sebagai badan tersendiri yang berperan untuk mengambil keputusan tertinggi yang bersifat teknis kesehatan hewan yang di dalamnya melibatkan dokter hewan, pemerintah, tenaga kesehatan hewan selain dokter hewan, dan penyuluh. Belum adanya kelembagaan veteriner yang kuat dan profesional pada tingkat negara, organisasi profesi, dan ketahanan masyarakat sendiri yang masih sangat lemah akan sangat membahayakan kehidupan peternak dan masyarakat konsumen pada umumnya. Penyakit hewan merupakan salah satu tanggung jawab otoritas veteriner dalam lingkup penyelenggaraan kesehatan hewan. Negara bertanggung jawab untuk melindungi kehidupan masyarakat dan kesehatan hewan di dalam wilayah negara dan risiko yang ditimbulkan dari masuk, berkembangnya, serta menyebarnya hama penyakit, organisme pembawa penyakit, dan organisme penyebar penyakit.

Kata kunci: kesehatan hewan, penyakit hewan menular, otoritas veteriner.

Abstract

Constitutional Court Decision on Article 68 paragraph (4) of Law No. 18 Year 2009 on Animal Husbandry and Animal Health may have implications establishment the veterinary authority as a separate entity whose role is to make decisions that are technical highest animal health within which involves veterinarians, government, and Animal handler. The absence of a strong and professionals veterinary institution at the state level, professional organizations and community resilience itself is still very weak, which could endanger the life of the farmer and the consumer society in general. Animal disease is one of the responsibilities of the veterinary authority in the scope of animal health management. The state is responsible for protecting people's lives and health of animals in the territory and risks arising from the entry, development, and spread of pests and diseases, disease-carrying organisms, and organism spreaders of disease.

Keywords: animal health, zoonosis, veterinary authority.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Keberadaan otoritas veteriner di Indonesia belum juga mendapatkan solusi dan bentuk organisasi fungsional walaupun telah ada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (UU tentang Nakeswan). Sebelumnya ketentuan mengenai otoritas veteriner diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 mengenai Ketentuan-Ketentuan Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan. Pengaturan kesehatan hewan dalam undang-undang tersebut memuat materi muatan pemeliharaan kesehatan yang lebih ditujukan kepada penambahan produksi, peningkatan taraf hidup ternak, dan memenuhi keperluan bahan makan yang berasal dari ternak. Di samping itu ketentuan ini sudah tidak sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan kesehatan hewan pada era globalisasi dan otonomi daerah. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 telah dicabut dengan lahirnya UU tentang Nakeswan.

Dalam UU tentang Nakeswan, otoritas veteriner didefinisikan sebagai kelembagaan Pemerintah dan/atau kelembagaan yang dibentuk Pemerintah dalam pengambilan keputusan tertinggi yang bersifat teknis kesehatan hewan dengan melibatkan keprofesionalan dokter hewan dan dengan mengerahkan semua lini kemampuan profesi mulai dari mengidentifikasi masalah, menentukan kebijakan, mengoordinasikan pelaksana kebijakan, sampai dengan mengendalikan teknis operasional di lapangan¹.

Sejak UU tentang Nakeswan diundangkan, profesi kedokteran hewan ditempatkan hanya sebagai bagian dari pertanian. Pengaturan tersebut menyebabkan struktur organisasi negara yang dibentuk sama sekali tidak mengakomodasi secara maksimal peran dan fungsi kedokteran hewan. Padahal, profesi kedokteran hewan tidak hanya terkait dengan kesehatan hewan semata,

namun berhubungan erat dengan kesehatan dan kesejahteraan masyarakat. Sebagai contoh pada kasus penyakit flu burung, flu babi, dan rabies, sudah pasti mengancam keselamatan dan kesehatan masyarakat. Begitu juga dengan ketersediaan bahan pangan hewani yang bermutu dan aman untuk dikonsumsi masyarakat, diperlukan peran dari profesi kedokteran hewan untuk memastikan bahan pangan hewani tersebut bermutu dan aman untuk dikonsumsi. Oleh karena itu jika eksistensi profesi kedokteran hewan terus termarginalkan, maka peran dan fungsinya juga tidak akan optimal. Desakan dan urgensi pembentukan otoritas veteriner bukanlah hanya terkait dengan kekuasaan dan jabatan namun lebih luas lagi jangkauan pemikirannya².

Mengacu pada Pasal 47 UU tentang Nakeswan, peran dokter hewan dalam penanganan kesehatan dan penyakit hewan sangat besar yakni terdapat wewenang dan hak untuk melakukan diagnosa penyakit serta pengobatan atas hewan atau ternak yang sakit hanya dimiliki oleh dokter hewan. Namun demikian, tenaga paramedik dapat melakukan bantuan jika diminta dan di bawah pengawasan dokter hewan. Hak mutlak untuk melakukan pengobatan dengan obat hewan keras dan injeksi/parenteral juga hanya dimiliki oleh dokter hewan dan tidak ada profesi lainnya yang bisa menggantikan³.

Keberadaan otoritas veteriner sangat relevan pada saat ini seiring dengan pertambahan jumlah penduduk dan peningkatan pendapatan masyarakat yang pada akhirnya mendorong peningkatan konsumsi hasil-hasil komoditas maupun produk peternakan. Indonesia menjadi pangsa pasar yang sangat menjanjikan sebagai pasar dunia, apalagi menghadapi era globalisasi yang tak terelakkan lagi maka tidak dapat

² Majalah Infovet, *Tantangan Dokter Hewan di Ruang Bagi Tegaknya Otoritas Veteriner*, <http://www.majalahinfivet.com/2010/04/tantangan-dokter-hewan-dan-ruang-bagi.html>, diakses Rabu 26 Maret 2014.

³ Ibid.

¹ Pasal 1 angka 28 UU tentang Nakeswan.

dihindari persaingan dalam pemenuhan kebutuhan pokok kehidupan (sandang, papan, dan pangan) juga akan meningkat. Hal ini membutuhkan aturan-aturan yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan tersebut agar kepentingan nasional yang meliputi kesehatan masyarakat, suplai pangan, kesehatan lingkungan (*ecosystem health*), dan pertahanan biologi (*biodefense*) dapat terjaga dari hal yang tidak diinginkan.

UU tentang Nakeswan dalam implementasinya memperoleh perhatian yang besar dari peternak, pengusaha, dokter hewan, dan masyarakat veteriner lainnya, karena beberapa pasal dalam UU tentang Nakeswan dirasakan merugikan hak konstitusional. Beberapa pasal dalam UU tentang Nakeswan tersebut diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi⁴, dan hasilnya beberapa pasal disetujui untuk diuji materi dan dikabulkan pemohonannya, namun ada pula yang tidak disetujui. Pasal yang disetujui salah satunya adalah mengenai otoritas veteriner.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 137/PUU-VII/2009 (Putusan MK) dengan pokok perkara pengujian UU tentang Nakeswan terhadap UUD NRI Tahun 1945, telah menghilangkan kata “dapat” dalam Pasal 68 ayat (4) UU tentang Nakeswan, sehingga rumusan Pasal 68 ayat (4) yang memiliki kekuatan mengikat adalah “Dalam ikut berperan serta mewujudkan kesehatan hewan dunia melalui Siskeswanas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri melimpahkan kewenangannya kepada otoritas veteriner”. Dengan putusan MK tersebut maka dapat berimplikasi dibentuknya otoritas veteriner sebagai badan tersendiri

yang berperan untuk mengambil keputusan tertinggi yang bersifat teknis kesehatan hewan.

B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah: “otoritas Veteriner seperti apakah yang sesuai dengan kondisi di Indonesia dan amanat Putusan MK?

C. Tujuan

Tulisan ini ditujukan untuk mengetahui bagaimana kelembagaan otoritas veteriner yang sesuai dengan kondisi di Indonesia dan amanat Putusan MK.

D. Metode Penulisan

Dalam menyusun tulisan ini, penulis melakukan studi dokumen terhadap Putusan MK, peraturan perundang-undangan dan berbagai literatur terkait dengan masalah otoritas veteriner. Penulis melakukan analisa deskriptif yuridis terhadap berbagai bahan sekunder tersebut guna mencapai tujuan penulisan dan menggambarkan bagaimana bentuk dan kewenangan otoritas veteriner yang ideal berdasarkan Putusan MK.

II. Pembahasan

A. Kerangka Konsepsional

1. Otoritas Veteriner Menurut *Office Internationale des Epizooties* (OIE)

Menurut organisasi kesehatan hewan dunia atau OIE dalam perjanjian *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) disebutkan bahwa setiap negara bertanggungjawab untuk: pertama, melindungi kehidupan atau kesehatan hewan di dalam wilayah setiap negara anggota dan risiko yang ditimbulkan dari masuk atau berkembangnya atau menyebarnya hama penyakit, organisme pembawa penyakit, atau organisme penyebar penyakit. Kedua, melindungi kehidupan dan kesehatan manusia dari resiko yang ditimbulkan oleh bahan

⁴Perkumpulan Institute For Global Justice (IGJ), Perhimpunan Dokter Hewan Indonesia (PDHI), Gabungan Koperasi Susu Indonesia (GKSI), Wahana Masyarakat Tani dan Nelayan Indonesia (WAMTI), Serikat Petani Indonesia (SPI), Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Yayasan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) merupakan beberapa pihak yang menjadi Pemohon dalam pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan terhadap UUD 1945 dengan Nomor Perkara: 137/PUU-VII/2009.

tambahan atau *aditive, contaminant, toxin* atau organisme penyebab penyakit dalam makanan, minuman dan pakan, *foodborne diseases*. Ketiga, melindungi kehidupan dan kesehatan manusia dari resiko timbulnya penyakit yang terbawa oleh hewan atau produknya atau dari masuknya, berkembangnya, dan menyebarnya hama penyakit. Keempat, mencegah atau membatasi kerusakan lingkungan atau lainnya dari masuknya, berkembangnya, atau menyebarnya hama penyakit.

OIE adalah lembaga atau organisasi antarpemerintah yang bertanggungjawab terhadap peningkatan kesehatan hewan di seluruh dunia⁵, OIE merupakan organisasi yang menjadi referensi WTO dalam perdagangan dunia⁶. Pada tahun 2013 OIE telah memiliki anggota sebanyak 178 negara yang bemarkas di Paris, Perancis⁷. Tujuan dibentuknya OIE adalah:⁸

1. menjamin transparansi status penyakit hewan di seluruh dunia;
2. mengumpulkan, menganalisis, dan mendiseminasikan informasi ilmiah bidang veteriner;
3. menyediakan kepakaran dan mempromosikan solidaritas untuk pengontrolan penyakit hewan;
4. menjamin keselamatan sanitasi perdagangan dunia dengan mengembangkan aturan sanitasi untuk perdagangan hewan dan produk hewan secara internasional;
5. mempromosikan pelayanan bidang kesehatan hewan; dan
6. meningkatkan keamanan pangan dan kesejahteraan hewan.

OIE menggunakan istilah Istilah "*Veterinary Authority*" yang tertuang dalam OIE *Terrestrial*

Code untuk padanan istilah otoritas veteriner. Definisi "*Otoritas Veteriner*" (*Veterinary Authority*) menurut OIE adalah:

kewenangan pemerintah suatu negara, terdiri dari dokter hewan, tenaga profesional lainnya, dan tenaga menengah veteriner, yang bertanggung jawab dan berkompeten dalam menjamin atau menyupervisi pelaksanaan tindakan kesehatan dan kesejahteraan hewan, sertifikasi veteriner internasional, serta standar dan rekomendasi lainnya yang tertuang dalam OIE *Terrestrial Code* di seluruh wilayah negara⁹.

Di Indonesia masih terdapat kerancuan pemahaman di kalangan dokter hewan Indonesia mengenai perbedaan "*Otoritas Veteriner*" dan "*Otoritas Medis Veteriner*" (*Veterinary Medical Authority*). Pada dasarnya "*Otoritas Veteriner*" adalah otoritas yang dimiliki pemerintah, dan "*Otoritas Medis Veteriner*" adalah otoritas keprofesian yang dimiliki oleh setiap individu dokter hewan yang telah melakukan sumpah kedokteran hewan. Setiap dokter hewan secara sah berhak memiliki otoritas medis veteriner, akan tetapi tidak setiap dokter hewan berhak sebagai pemegang otoritas veteriner (kecuali yang bersangkutan diberikan mandat oleh pemerintah)¹⁰. Kewenangan yang dimaksud dalam definisi OIE adalah kekuasaan yang dimiliki oleh suatu pihak berdasarkan peraturan perundangan atau berdasarkan izin/lisensi yang diterbitkan oleh suatu badan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan atau kegiatan. Dalam hal

⁵ World Organisation For Animal Health, *History*, diunduh dari <http://www.oie.int/about-us/history/>, diakses Kamis 3 April 2014.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ World Organisation For Animal Health, *Our Missions* diunduh dari <http://www.oie.int/about-us/our-missions/>, diakses Kamis 3 April 2014.

⁹ World Organisation For Animal Health, *Terrestrial Animal Health Code*, diunduh dari <http://www.oie.int/index.php?id=169&L=0&htmfile=glossaire.htm>, diakses Kamis 3 April 2014.

¹⁰ Tri Satya Putri Naipospos, *Otoritas Veteriner Indonesia: Pranata Kesehatan Hewan Yang Terdesentralisasi dan Terfragmentasi*, <http://tatavetblog.blogspot.com/2014/01/otoritas-veteriner-1-pranata-kesehatan.html>, diakses Kamis 27 Februari 2014.

ini pihak yang dimaksud adalah orang yang menjabat sebagai pimpinan suatu lembaga pemerintah yang diberi kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan atau kegiatan berdasarkan tanggung jawab dan kompetensinya.¹¹

Pembentukan kelembagaan otoritas veteriner menurut OIE harus memenuhi syarat¹²:

1. Independen, artinya tetap otonom dalam menjalankan mandatnya, dan bebas dari tekanan-tekanan komersial, finansial, hierarki atau politik yang dapat mengarah kepada pengambilan keputusan yang bertentangan dengan standar-standar OIE.
2. Mampu menetapkan, melaksanakan, serta mengadministrasikan kebijakan jangka panjang dan memastikan kesinambungannya.
3. Koordinasi internal maupun eksternal. Secara internal, kelembagaan veteriner harus mampu mengoordinasikan sumber daya dan kegiatan yang dimiliki pemerintah dan sektor swasta melalui suatu "rantai komando" (*chain of command*) yang jelas, mulai dari tingkat pusat (yang disebut sebagai *Chief Veterinary Officer/CVO*) sampai ke tingkat lapangan. Koordinasi inilah yang memfasilitasi semua kegiatan nasional yang berkaitan dengan standar-standar OIE, seperti program-program surveilans epidemiologi, pemberantasan dan pengendalian penyakit/infeksi, keamanan pangan, serta deteksi dini dan respon cepat terhadap situasi darurat.
4. Memiliki sumber daya finansial yang memadai. Sumber daya finansial merupakan suatu hal yang esensial untuk keberlanjutan operasional kelembagaan veteriner, terlepas dari

tekanan politik apapun, dan mampu mendapatkan sumber daya material yang penting untuk menjalankan tugasnya, seperti laboratorium diagnostik yang kompeten dengan infrastruktur dan kapasitas yang diperlukan.

5. Harus mendefinisikan dan mendokumentasikan kebijakan, tujuan, dan komitmennya terhadap mutu (*quality*) dan memastikan bahwa kebijakan itu dimengerti secara benar, dibangun dan dipatuhi oleh semua tingkatan dalam organisasi. Kelembagaan veteriner melaksanakan suatu sistem jaminan mutu (*quality assurance*) yang disesuaikan menurut bidang kegiatan, dan juga jenis, ruang lingkup dan volume intervensi yang diperlukan untuk melaksanakan tugasnya.

Kelembagaan veteriner harus mampu mengoordinasikan sumber daya dan kegiatan dengan semua pemangku kepentingan dalam upaya melaksanakan kewajiban untuk memberantas dan mengendalikan penyakit hewan secara tuntas. Dengan mempertimbangkan kondisi hewan dan semua faktor yang terkait seperti perkembangan penyakit, surveilans epidemiologi, ketahanan pangan, keamanan pangan, deteksi dini, respon cepat terhadap keadaan darurat, dan kesejahteraan hewan. Pemangku kepentingan yang dimaksud adalah otoritas pemerintah dan swasta yang bertanggung jawab di bidang kesehatan masyarakat, pertanian/peternakan, perikanan, konservasi sumberdaya alam hayati, dan lingkungan, bersama dengan lembaga-lembaga penelitian dan berbagai organisasi non-pemerintah terkait.

2. Konsep Kewenangan

Kewenangan disebut *kekuasaan formal* jika kekuasaan tersebut diberikan oleh undang-undang atau legislatif dan dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah

¹¹ *Ibid.*

¹² Pastoret P.P. & Chaisemartin D, *The importance of governance and reliably veterinary certification*. Rev. sci. tech. Off. int. Epiz., 30 (1), 347-352, (2011).

hak untuk memberi perintah dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi. Menurut E. A. Shills, wewenang merupakan bentuk kekuasaan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memberikan perintah dan wewenang tersebut dilakukan berdasarkan perundang-undangan (legitimasi). Sedangkan menurut Ian Robertson, bahwa kekuasaan yang didasarkan pada wewenang biasanya langsung diterima dibandingkan kekuasaan karena paksaan.

Kewenangan atau wewenang (*authority*) adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam hukum publik. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh berkaitan dengan penggunaan wewenang yang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum berkaitan dengan wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya.¹³ Sedangkan komponen konformitas hukum mengandung makna tentang standar wewenang yaitu standar hukum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹⁴

Berdasarkan sumbernya, wewenang dibedakan menjadi dua, yaitu wewenang personal dan wewenang ofisial.

1. Wewenang personal bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau normal, dan kesanggupan untuk memimpin; dan
2. wewenang ofisial merupakan wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada di atasnya.

Sedangkan berdasarkan jenisnya, menurut Max Weber, wewenang dibedakan menjadi tiga, yaitu:

1. wewenang tradisional yakni wewenang dilakukan karena adanya kebiasaan dari waktu sebelumnya;
2. wewenang rasional hukum yakni wewenang yang muncul berdasarkan hukum dan prosedur yang menyebutkan hak dan kewajibannya; dan
3. wewenang karismatik yakni kekuasaan dilegitimasi secara tidak umum dan berdasarkan kualitas karisma dalam kepemimpinan.

Menurut hukum administrasi, wewenang dapat diperoleh melalui dua cara, yaitu dengan atribusi dan delegasi. Kadangkala mandat juga ditempatkan sebagai cara untuk memperoleh wewenang.

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan yang langsung bersumber kepada Undang-Undang dalam arti materiil. Sedangkan menurut tinjauan hukum Tata Negara, atribusi ini merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ. Pihak yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) atau peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana diutarakan sebelumnya bahwa dalam konsep wewenang selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Oleh sebab itu untuk mengetahui wewenang veteriner khususnya, maka perlu ditelusuri dasar hukumnya. Di dalam *Guideline on Veterinary Legislation*¹⁵ pada Bagian 1 Rekomendasi Umum menegaskan bahwa legislasi veteriner harus didasarkan pada legislasi utama yang didasarkan pada undang-undang dan legislasi turunan berdasarkan peraturan. Legislasi yang

¹³ Komisi IV DPR RI, *Naskah Akademis RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan*, Jakarta 2012, hal 19.

¹⁴ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang, Yuridika", Nomor 5 & 6 XII September-Desember, 1999 dalam Gatot Dwi Hendro Wibowo, 2009, "Aspek Hukum dan Kelembagaan dalam Peningkatan Efisiensi dan Efektivitas Pengelolaan Wilayah Pesisir", *Jurnal Hukum*, 1(6), 1999, hal. 127-144.

¹⁵ Organisation Mondiale de la Santé Animale/World Organisation for Animal Health/ Organización Mundial de Sanidad Anima, *Terrestrial Animal Health Code, Volume 1 General Provisions*, Twenty-first edition, 2012.

dimaksud minimal mencakup aturan atau petunjuk untuk melindungi kesehatan hewan, ketahanan pangan, keamanan pangan, kesejahteraan hewan, dan kesehatan secara umum. Dalam legislasi Indonesia, ketentuan mengenai otoritas veteriner diatur dalam UU tentang Nakeswan dan Putusan MK. Putusan MK dalam Pasal 68 ayat (4) UU tentang Nakeswan telah memberikan wewenang yang kuat kepada otoritas veteriner. Wewenang yang diberikan merupakan kekuasaan formal yang bersumber langsung dari undang-undang dan sebagai komponen yang berfungsi sebagai dasar hukum dalam kewenangan yang dimilikinya. Dengan demikian wewenang otoritas veteriner adalah wewenang yang diperoleh dengan cara atribusi.

Kewenangan otoritas veteriner harus dapat mengarahkan dan mengendalikan *Veterinary Services*¹⁶ untuk mencapai status kesehatan hewan yang optimal dan mampu memberikan perlindungan bagi kesehatan manusia, hewan dan lingkungan. UU tentang Nakeswan secara tegas menyatakan bahwa untuk penyelenggaraan kesehatan hewan di seluruh wilayah negara diperlukan otoritas veteriner. Kelembagaan veteriner di Indonesia harus menyesuaikan realitas yang ada di Indonesia yang menerapkan sistem otonomi daerah yang berimplikasi pada lemahnya penegakan otoritas veteriner di

semua tingkatan mulai dari pusat sampai ke daerah.

Otoritas veteriner yang kuat bergantung tidak hanya pada status lembaga pemerintah yang khusus menangani urusan kesehatan hewan, tetapi lebih kepada bagaimana otoritas veteriner dapat memperjuangkan terlaksananya program-program pelayanan kesehatan hewan dan pengendalian atau pemberantasan penyakit hewan menular yang dibiayai secara memadai dan berkelanjutan. Otoritas veteriner juga harus dapat menjalankan program dengan efisiensi dan efektivitas dalam suatu sistem yang sudah terdesentralisasi, sehingga mampu meningkatkan kinerja keseluruhan dari *Veterinary Services*.

Penguatan otoritas veteriner dari aspek teknis sangat mungkin dilakukan, penguatan otoritas veteriner dapat dilakukan apabila profesionalisme, ketidakberpihakan, (*impartial*) dan penilaian obyektif dokter hewan lebih diandalkan dalam setiap pengambilan keputusan maupun dalam pelaksanaan tindakan kesehatan hewan dan pembuatan sertifikasi veteriner. Selain itu dengan membangun *good veterinary governance* (kepemerintahan veteriner yang baik), berarti otoritas veteriner mampu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah, menghindari kecurangan (*fraud*) dan korupsi, serta memastikan kesesuaian (*conformity*) dengan standar-standar nasional dan internasional.

Prinsip-prinsip dasar dari suatu *Veterinary Services* yang dikendalikan oleh otoritas veteriner harus mencerminkan suatu lembaga pemerintah yang:¹⁷

1. mampu dengan cepat beradaptasi dalam melaksanakan upaya deteksi dini (*early detection*), pengenalan (*recognition*) dan notifikasi resmi (*official notification*) penyakit-penyakit

¹⁶ *Veterinary Services* merupakan istilah yang digunakan dalam OIE, *Veterinary Services* adalah "kelembagaan pemerintah dan non-pemerintah yang melaksanakan tindakan-tindakan kesehatan dan kesejahteraan hewan, serta standar dan rekomendasi lainnya yang tertuang dalam OIE *Terrestrial Code* dan OIE *Aquatic Animal Health Code* di suatu wilayah. Dalam *Glossary Terrestrial Animal Health Code* OIE dijelaskan *Veterinary Services means the governmental and non-governmental organisations that implement animal health and welfare measures and other standards and recommendations in the Terrestrial Code and the OIE Aquatic Animal Health Code in the territory. The Veterinary Services are under the overall control and direction of the Veterinary Authority. Private sector organisations, veterinarians, veterinary paraprofessionals or aquatic animal health professionals are normally accredited or approved by the Veterinary Authority to deliver the delegated functions.*

¹⁷ Tri Satya Putri Naipospos, *Otoritas Veteriner Indonesia: Pranata Kesehatan Hewan Yang Terdesentralisasi dan Terfragmentasi*, Loc cit.

hewan yang terjadi di seluruh wilayah negara;

2. mampu melakukan pengamatan dan pengawasan yang efektif terhadap status kesehatan hewan dan produk hewan, terutama dalam deteksi dan notifikasi yang cepat dan akurat ke OIE;
3. mampu mengamankan kesehatan manusia dari ancaman zoonosis;
4. mampu melakukan respon cepat (early response) dalam keadaan darurat penyakit hewan (animal disease emergency); dan
5. mampu menjamin kredibilitas sertifikat veteriner yang diterbitkannya.

B. Kelembagaan Otoritas Veteriner Pasca Putusan MK.

1. Pentingnya Otoritas Veteriner dalam Penanganan Penyakit Hewan

Wabah penyakit hewan menjadi ancaman serius bagi peternakan bukan hanya di Indonesia tetapi juga di seluruh dunia. Ancaman tersebut berupa dampak ekonomi yang ditimbulkan dari penyakit hewan maupun tindakan yang dilakukan untuk mengurangi risiko penyakit hewan. Dampak penyakit hewan tersebut bersifat multidimensi dan tidak mudah dipahami dengan baik, sehingga menjadi masalah yang rumit. Hal tersebut menimbulkan kesulitan bagi pemerintah untuk melakukan pengambilan kebijakan yang efektif dan efisien. Pada negara berkembang seperti juga Indonesia, ternak berperan sebagai bagian penting dari kesejahteraan rumah tangga dan dalam kondisi tertentu berfungsi sebagai jalan keluar untuk mengatasi kekurangan pangan. Dalam konteks ternak berpengaruh besar terhadap pangan, pendapatan, tenaga kerja, aset, dan berbagai fungsi sosial dampak penyakit hewan terutama terhadap masyarakat miskin tidak dapat diabaikan begitu saja.

Masyarakat miskin terutama di negara berkembang menanggung beban penyakit yang sangat tinggi secara tidak proporsional. Berbagai macam penyakit

mulai dari *viral*, *bakterial*, *jamur*, *chlamydial*, *rickettsial* dan parasit dapat membahayakan pada tingkat nasional, regional maupun global yang berdampak sangat besar terhadap kesehatan dan pengembangan sosial-ekonomi di banyak negara¹⁸. Penyakit menular endemik, termasuk zoonosis, begitu juga penyakit baru dan penyakit lama muncul kembali (*emerging and re-emerging diseases*) lebih banyak diderita kaum miskin dan populasi yang rentan¹⁹.

Diperkirakan lebih dari 200 penyakit zoonosis (infeksi penyakit hewan ke manusia) dan 25 penyakit hewan menular strategis baru yang dianggap mengancam kesehatan masyarakat ditemukan di Indonesia. Beberapa diantaranya, *rabies*, *avian influenza*, *anthrax*, *leptospirosis*, hingga *toxoplasmosis*²⁰.

Namun demikian, informasi mengenai kejadian penyebaran dan penularan wabah penyakit dari hewan ke manusia belum sepenuhnya disampaikan kepada masyarakat. Hal itu dilakukan dengan alasan adanya kepentingan politik masing-masing kepala daerah dan lemahnya pengambilan kewenangan veteriner secara kelembagaan²¹. Informasi mengenai kejadian penyakit zoonosis di suatu daerah selama ini terhenti di pengambil kebijakan, padahal informasi itu sangat diperlukan bagi masyarakat untuk mencegah risiko terjadinya penularan.

Kasus yang terjadi pada tahun 2013 mengenai penanganan wabah flu burung yang terjadi di Bandung, Magelang, dan Pringsewu²² merupakan

¹⁸ Siemenis A, *Zoonoses and poverty – a long road to the alleviation of suffering*. Veterinaria Italiana, 48(1), p 5-13, 2012.

¹⁹ *Ibid*.

²⁰ Universitas Gajah Mada, *200 Penyakit Zoonosis Di Indonesia*, diunduh dari <http://www.ugm.ac.id/id/berita/8480-200penyakitzoonosis.diindonesia>, diakses Kamis 27 Maret 2014.

²¹ *Ibid*.

²² Kompas.com, *Status Wabah Agar Ditetapkan*, diunduh dari <http://regional.kompas.com/read/2013/01/08/0206557/Status.Wabah.agar.Ditetapkan>, diakses Selasa 1 April 2014.

kasus yang lambat diambil tindakan oleh pemerintah. Wabah flu burung pada kasus tersebut masih menyerang unggas, belum terjadi penularan kepada manusia. Pada saat itu pemerintah lambat mengambil tindakan untuk menetapkan sebagai status kejadian luar biasa (KLB). Tanpa ada penetapan status KLB atau wabah dari Pemerintah dalam hal ini menteri pertanian, peternak itik yang usahanya terkena serangan flu burung akan mengalami kesulitan, seperti terkait ganti rugi atau kompensasi. Dengan adanya status KLB atau wabah, ada keharusan dari pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan yang sifatnya darurat dalam rangka penyelamatan industri peternakan itik, khususnya nasib peternak. Kasus anjing gila di Provinsi Bali sudah belasan ribu tetapi pemerintah belum terlihat mengambil tindakan yang seharusnya dilakukan dalam rangka penyelamatan. Hal tersebut terjadi karena salah satu faktor utamanya adalah keberadaan otoritas veterinerinya tidak jelas. Berbeda dengan kasus demam berdarah, menteri kesehatan menyatakan sebagai kejadian luar biasa dengan pertimbangan karena latar belakang keahliannya dibidang kesehatan.

Kelembagaan veteriner atau otoritas veteriner²³ berfungsi menyediakan pelayanan kesehatan hewan berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memastikan kesehatan dan kesejahteraan dari hewan, manusia, dan ekosistem. Otoritas veteriner di Indonesia adalah Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan Kementerian Pertanian. Otoritas Veteriner merupakan lembaga yang dibentuk pemerintah yang bertugas dalam pengambilan keputusan tertinggi yang bersifat teknis kesehatan hewan yang dilakukan profesi dokter hewan dan profesi kompeten lainnya untuk mengidentifikasi, menentukan kebijakan, mengorganisasi pelaksanaan kebijakan sampai dengan pengambilan teknis operasional di lapangan.

2. Pelaksanaan Ketentuan Otoritas Veteriner oleh Pemerintah

Penyakit hewan merupakan salah satu tanggung jawab otoritas veteriner termasuk dokter hewan dalam lingkup penyelenggaraan kesehatan hewan. Dokter hewan bertanggung jawab terhadap kesehatan hewan di wilayah kerjanya atau bahkan negaranya, wilayah regional, atau mencakup wilayah internasional. Penyelenggaraan kesehatan hewan yang dilakukan dalam lingkup nasional menjadi tanggung jawab kelembagaan kesehatan hewan atau kelembagaan veteriner di tingkat nasional.

Lembaga Otoritas Veteriner merupakan salah satu upaya untuk menjembatani ketatnya penyampaian informasi veteriner pada masyarakat. Bahkan, lembaga ini pula yang bertugas menentukan penetapan wabah penyakit hewan menular serta pengambil kebijakan pengendalian dan penanggulangan penyakit hewan menular. Selain itu, badan inilah yang berperan mengatur masuk dan keluarnya hewan dan produk hewan lintas daerah maupun lintas negara.

Pengaturan mengenai tugas dan kewenangan otoritas veteriner diatur dalam Pasal I angka 28 dan Bab VII mengenai otoritas veteriner yakni dari Pasal 68 sampai dengan Pasal 75 UU tentang Nakeswan. Pasal 68 ayat (4) menyebutkan:

“Dalam ikut berperan serta mewujudkan kesehatan hewan dunia melalui Siskeswanas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri dapat melimpahkan kewenangannya kepada otoritas veteriner”.

Dalam Penjelasan Pasal 68 ayat (4) dijelaskan bahwa pelimpahan kewenangan Menteri kepada otoritas veteriner dimaksudkan untuk dapat menerapkan kewenangan tertinggi dalam pengambilan keputusan di bidang kesehatan hewan yang bersifat nasional dan/atau internasional. Pelaksanaan pasal ini oleh pemerintah dimaknai bahwa kedudukan

²³ Pasal 1 angka 28 UU tentang Nakeswan.

dan kewenangan yang dimiliki adalah sebagai pejabat politik dan sekaligus pejabat publik atau administrasi. Kewenangan tersebut merupakan keseluruhan wewenang di bidang peternakan dan kesehatan hewan. Dokter hewan dalam UU tentang Nakeswan tidak dalam keadaan tertutup sama sekali dalam menjalankan profesinya sehingga dokter hewan tetap dapat melakukan aktifitas profesinya sesuai dengan keahliannya.²⁴

²⁴ Putusan Mahkamah konstitusi Nomor Perkara 137/PUU-VII/2009, *Penjelasan pemerintah atas permohonan pengujian undang-undang Nomor 18 tahun 2009 Tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan*, hal 86-87 disebutkan:

1. Menteri yaitu Menteri Pertanian yang menurut Pasal 1 angka 46 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 adalah menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peternakan dan kesehatan hewan. Wewenang menteri tersebut merupakan keseluruhan wewenang di bidang peternakan dan kesehatan hewan selaku pejabat politik dan sekaligus pejabat publik atau administrasi negara. Oleh karenanya sebagian dari wewenang tersebut, terutama yang menyangkut kewenangan profesi tertentu seperti otoritas veteriner dapat dilimpahkannya kepada pemangku profesi otoritas veteriner.
 2. Untuk menjelaskan bahwa dengan ketentuan Pasal 68 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, dokter hewan tidak dalam keadaan yang tertutup sama sekali dalam menjalankan profesinya. Karena yang dilakukan oleh menteri sesuai dengan Pasal 1 angka 46 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 adalah tugas-tugas dan tanggung jawab di bidang peternakan dan kesehatan hewan sehingga dokter hewan tetap dapat melakukan aktifitas profesinya sesuai dengan keahliannya.
- Wewenang-wewenang Menteri di bidang peternakan dan kesehatan hewan yang dapat dilimpahkan atau tidak dilimpahkan kepada otoritas veteriner adalah sebagai berikut:
- Wewenang yang tidak dapat dilimpahkan, antara

lain:

- a. mengangkat otoritas veteriner;
- b. menetapkan jenis-jenis penyakit zoonosis bersama menteri yang bertanggung jawab dalam di bidang kesehatan (Pasal 57 ayat (1)).
- c. menetapkan wilayah bebas penyakit hewan menular tertentu;
- d. menetapkan dan mencabut wilayah wabah;
- e. menetapkan kebijakan jenis penyakit tertentu dan menetapkan biaya pemberantasan penyakit;
- f. menetapkan kebijakan siskeswanas atas rekomendasi teknis profesi dari otoritas veteriner.

Wewenang yang dapat dilimpahkan antara lain:

- a. penentuan metode pemberantasan, pengendalian, diagnosa dan pengobatan penyakit hewan menular;
- b. perumusan kebijakan teknis kesehatan hewan;
- c. melakukan analisis risiko terhadap rencana pemasukan hewan dan produk hewan;

Kata "dapat" dalam pasal Pasal 68 ayat (4) tersebut membuat kerancuan dan menimbulkan ketidakpastian terhadap siapa yang memiliki kewenangan dibidang otoritas veteriner. kata "dapat" dalam ketentuan tersebut itu dapat diartikan "dapat iya" dan "dapat tidak". Hal tersebut dapat ditafsirkan menunggu suatu itikad politis untuk keberadaan, kewenangan profesi veteriner dalam bela negara atau melindungi kepentingan bangsa dan negara khususnya dari penyakit hewan.

Ketentuan tersebut selama ini tidak menjamin hak keamanan bagi masyarakat konsumen produk hewan nasional. Kekuasaan pada menteri untuk dapat atau tidak melimpahkan kewenangan veteriner dapat memicu *conflict of interest* terutama jika menteri tidak berasal dari kalangan profesional yang mengerti benar tentang masalah kesehatan hewan dan penyakit hewan menular pada hewan. Tidak adanya sistem dan kelembagaan yang kuat baik pada tingkat negara, organisasi profesi dan ketahanan masyarakat sendiri yang masih sangat lemah, khususnya dalam menghadapi ancaman penyakit menular pada hewan dan penularan dari hewan pada manusia akan sangat membahayakan kehidupan peternak dan masyarakat konsumen pada umumnya. Sementara acuan dalam pengaturan masalah-masalah kelangsungan peternakan dan kesehatan hewan sebagian besar masih mengacu pada kaidah internasional. Negara ini belum memiliki dasar pijakan sendiri dalam mengelola urusan ini secara baik. Sehingga kebijakan yang keliru dapat berimplikasi menimbulkan bencana penyakit yang masal dan masif.

- d. membuat rekomendasi pemasukan hewan dan produk hewan dari luar negeri kepada Menteri yang bertanggung jawab di bidang perdagangan;
- Ketentuan tentang wewenang Menteri yang dapat dilimpahkan tersebut, akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Sedangkan untuk kewenangan teknis profesi yang meliputi diagnosa, pemeriksaan, perlakuan dan pengobatan diatur sesuai dengan kode etik oleh perhimpunan profesi kedokteran hewan Indonesia.

Putusan MK dengan pokok perkara pengujian UU tentang Nakeswan terhadap UUD NRI Tahun 1945 dengan Nomor Perkara 137/PUU-VII/2009 telah menghilangkan kata “dapat” dalam Pasal 68 ayat (4) UU tentang Nakeswan, sehingga rumusan Pasal 68 ayat (4) yang memiliki kekuatan mengikat adalah “Dalam ikut berperan serta mewujudkan kesehatan hewan dunia melalui Siskeswanas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri melimpahkan kewenangannya kepada otoritas veteriner”. Dengan putusan MK tersebut maka dapat berimplikasi dibentuknya otoritas veteriner sebagai badan tersendiri yang berperan untuk mengambil keputusan tertinggi yang bersifat teknis kesehatan hewan.

3. Kelembagaan Otoritas Veteriner Berdasarkan Putusan MK

Putusan MK terhadap pokok perkara pengujian UU tentang Nakeswan terhadap UUD NRI Tahun 1945 dengan Nomor Perkara 137/PUU-VII/2009 memberikan landasan hukum terhadap pembentukan otoritas veteriner yang profesional. Pendapat MK dalam pertimbangan putusan MK menjelaskan:

“Bahwa prinsip kehati-hatian dalam impor produk hewan segar yang akan dimasukkan ke dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dikemukakan dalam mempertimbangkan pengujian Pasal 59 ayat (2) UU 18/2009 di atas juga menjadi pertimbangan dalam pengujian Pasal 68 ayat (4) Peran serta mewujudkan kesehatan hewan dunia melalui Siskeswanas selain memperhatikan prinsip kehati-hatian, yang tak kalah pentingnya adalah prinsip ekonomi yang telah diterima secara universal yakni penempatan manusia pada posisi yang sesuai dengan otoritasnya, *the right man on the right place* yang bertujuan antara

lain untuk mencapai keberhasilan dan keberdayagunaan. Spesialisasi, tipisasi, atau taylorisasi yang terkandung dalam prinsip *the right man on the right place* yang diperkenalkan oleh F.W. Taylor sebetulnya lebih dahulu diperkenalkan oleh Nabi Muhammad SAW ketika beliau bersabda, “Apabila suatu urusan diserahkan kepada yang bukan ahlinya, tunggulah saat kehancurannya”. Berdasarkan asas kehati-hatian dan demi menghindari risiko kerugian, prinsip penempatan manusia pada posisi yang sesuai dengan otoritasnya untuk mencapai efisiensi dan efektivitas yang semuanya bertujuan untuk melindungi masyarakat Indonesia bahkan dunia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, Pemerintah dalam hal ini Menteri melimpahkan kewenangan Siskeswanas kepada otoritas veteriner. Dengan demikian kata “dapat” yang memberikan diskresi kepada Menteri untuk melimpahkan kewenangannya kepada pejabat yang tidak memiliki otoritas veteriner adalah kontraproduktif dengan tujuan melindungi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga bertentangan dengan konstitusi; Bahwa dengan demikian Pasal 68 ayat (4) UU 18/2009 menjadi, “Dalam ikut berperan serta mewujudkan kesehatan hewan dunia melalui Siskeswanas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri melimpahkan kewenangannya kepada otoritas veteriner”.

Putusan dan pertimbangan MK terhadap Pasal 68 ayat (4) dapat berimplikasi pembentukan otoritas veteriner sebagai badan tersendiri yang

berperan untuk mengambil keputusan tertinggi yang bersifat teknis kesehatan hewan yang di dalamnya melibatkan dokter hewan, pemerintah, tenaga kesehatan, dan penyuluh. Belum adanya badan yang mengurus kesehatan hewan secara profesional menjadikan Indonesia rentan terhadap permasalahan penularan penyakit hewan menular baik di dalam negeri maupun pemasukan ternak dan/atau produk ternak dari luar negeri, keterwakilan Indonesia di dalam organisasi kesehatan hewan internasional, dan garis komando dalam mengembangkan kemajuan masyarakat veteriner di Indonesia.

Otoritas veteriner harus merupakan kelembagaan pemerintah atau kelembagaan yang dibentuk pemerintah dalam pengambilan keputusan tertinggi yang bersifat teknis kesehatan hewan dengan melibatkan keprofesionalan dokter hewan dan dengan mengerahkan semua lini kemampuan profesi tenaga kesehatan hewan mulai dari mengidentifikasi masalah, menentukan kebijakan, mengkoordinasikan pelaksanaan kebijakan, sampai dengan mengendalikan teknis operasional di lapangan. Dengan demikian kedudukan dokter hewan dalam tenaga kesehatan hewan merupakan suatu keharusan dalam otoritas veteriner untuk menyelenggarakan kesehatan hewan.

Otoritas veteriner harus independen, melaksanakan kebijakan jangka panjang dan berkelanjutan, mengkonsolidasi sumberdaya internal terkait dengan rezim otonomi daerah, memiliki keuangan yang memadai, dan harus memiliki komitmen sistem jaminan mutu (*quality assurance*) yang disesuaikan menurut bidang kegiatan, jenis, ruang lingkup dan volume intervensi yang diperlukan untuk melaksanakan tugasnya. Selain itu otoritas veteriner harus membangun *good veterinary governance* (kepemerintahan veteriner yang baik), hal tersebut berarti otoritas veteriner mampu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas

pemerintah, menghindari kecurangan (*fraud*) dan korupsi, serta memastikan kesesuaian (*conformity*) dengan standar-standar nasional dan internasional.

III. Penutup

Berdasarkan Putusan dan pertimbangan MK maka pembentukan otoritas veteriner dapat dibentuk sebagai badan tersendiri baik merupakan kelembagaan pemerintah atau kelembagaan yang dibentuk pemerintah yang berperan untuk mengambil keputusan tertinggi yang bersifat teknis kesehatan hewan yang di dalamnya melibatkan dokter hewan, pemerintah, tenaga kesehatan, dan penyuluh guna mengidentifikasi masalah, menentukan kebijakan, mengkoordinasikan pelaksanaan kebijakan, sampai dengan mengendalikan teknis operasional di lapangan.

Selain itu, otoritas veteriner harus independen dalam melaksanakan kebijakan jangka panjang dan berkelanjutan, mengkonsolidasi sumberdaya internal terkait dengan rezim otonomi daerah, memiliki keuangan yang memadai, memiliki komitmen sistem jaminan mutu (*quality assurance*), membangun *good veterinary governance* (kepemerintahan veteriner yang baik), serta memastikan kesesuaian (*conformity*) dengan standar-standar nasional dan internasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Nurhadi, Muhammad. *Kesehatan Masyarakat Veteriner*. Jakarta: Gosyen Publishing 2012

Komisi IV DPR RI. *Naskah Akademis RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan*, Jakarta 2012.

Soedjana, Tjeppy D, Dkk. *Isu Technical Barrier Terkait Pembatasan Impor Komoditas Peternakan Untuk Mengamankan Produksi di Dalam Negeri*. Jakarta: Pusat Penelitian Dan Pengembangan Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian Kementerian Pertanian, 2012

Sumiarto, Bambang. *Strategi Pengendalian Dan Pemberantasan Zoonosis Di Indonesia*. Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Kesehatan Masyarakat Veteriner Pada Fakultas Kedokteran Hewan Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta 6 Desember 2006

World Organisation for Animal Health. *Terrestrial Animal Health Code, Volume 1 General Provisions*, Twenty-first edition, 2012

Jurnal

A, Siemenis. *Zoonoses and Poverty, A Long Road to The Alleviation of Suffering*. Veterinaria Italiana, 48(1), 2012

Hadjon, Philipus M. "Tentang Wewenang, Yuridika", Nomor 5 & 6 XII September-Desember, 1999 dalam Gatot Dwi Hendro Wibowo, 2009, "Aspek Hukum dan Kelembagaan dalam Peningkatan Efisiensi dan Efektivitas Pengelolaan Wilayah Pesisir", Jurnal Hukum, 1(6), 1999

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 Tentang Peternakan Dan Kesehatan Hewan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1967 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan,

Putusan Mahkamah konstitusi Nomor Perkara 137/PUU-VII/2009.

Internet

Majalah Infovet, Tantangan Dokter Hewan Dan Ruang Bagi Tegaknya Otoritas Veteriner, <http://www.majalahinfovet.com/2010/04/tantangan-dokter-hewan-dan-ruang-bagi.html>, diakses Rabu 26 Maret 2014.

Universitas Gajah Mada, 200 Penyakit Zoonosis Di Indonesia, <http://www.ugm.ac.id/id/berita/8480200.penyakit.zoonosis.di.indonesia>, diakses Kamis 27 Maret 2014.

Kompas.com, Status Wabah Agar Ditetapkan, <http://regional.kompas.com/read/2013/01/08/0206557/Status.Wabah.agar.Ditetapkan>, diakses Selasa 1 April 2014.

World Organisation For Animal Health, History, <http://www.oie.int/about-us/history/>, diakses Kamis 3 April 2014.

Organisation For Animal Health, Our Mission, <http://www.oie.int/about-us/>, diakses Kamis 3 April 2014.

Organisation For Animal Health, Terrestrial Animal Health Code, <http://www.oie.int/index.php?id=169&L=0&htmfile=glossaire.htm>, diakses Kamis 3 April 2014.

Naipospos, Tri Satya Putri., Otoritas Veteriner Indonesia:Pranata Kesehatan Hewan Yang Terdesentralisasi dan Terfragmentasi <http://tatavetblog.blogspot.com/2014/01/otoritas-veteriner-l-pranata-kesehatan.html>, diakses Kamis 27 Februari 2014.

**TINJAUAN YURIDIS KASASI TERHADAP PUTUSAN BEBAS
DALAM SISTEM PEMIDANAAN DI INDONESIA
(JUDICIAL ANALYSIS CASSATION AGAINST ACQUITTAL DECISION
IN INDONESIAN CRIMINAL LEGAL SYSTEM)**

Yudarana Sukarno Putra

Perancang Undang-Undang Bidang Politik Hukum dan HAM
Sekretariat Jenderal DPR RI

*Korespondensi: yudakarnos@yahoo.com

Abstrak

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana mengatur mengenai larangan untuk mengajukan kasasi terhadap putusan bebas. Namun dalam perkembangannya penuntut umum dapat mengajukan kasasi terhadap putusan bebas yang didasarkan pada Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M/14-PW.07.03 Tahun 1983 tentang Tambahan Pedoman Pelaksanaan KUHAP. Putusan Mahkamah Agung Nomor 275 K/Pid/1983 merupakan putusan terkait yang pertama kali lahir sebagai yurisprudensi yang mendikotomikan antara putusan bebas murni dan bebas tidak murni. Dalam perkembangan selanjutnya Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 114/PUU-X/2012 menghilangkan frasa “kecuali terhadap putusan bebas” dalam Pasal 244 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana yang berarti bahwa setiap putusan bebas dapat diajukan upaya hukum kasasi. Hal ini berdampak pada tidak terjadinya keseimbangan antara pihak penuntut umum yang memperjuangkan keadilan dengan terdakwa untuk mencari keadilan dan tidak ada kepastian hukum baik terhadap proses peradilannya maupun bagi terdakwa itu sendiri. Perlu ada suatu solusi untuk menciptakan keseimbangan hukum antara pihak terdakwa untuk mencari keadilan dengan pihak penuntut umum untuk memperjuangkan keadilan. Solusi tersebut dengan cara menganalisis upaya hukum lain yang ada atau dengan cara mereformulasikan kembali secara jelas tentang pengaturan upaya hukum kasasi terhadap putusan bebas dalam Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang akan datang.

Kata Kunci: kasasi, putusan bebas, upaya hukum.

Abstract

The Law Number 8 of 1981 on Criminal Procedure governing the prohibition to file an appeal against acquittal decision. However there have been notable developments in the application of that respective law, that the public prosecutor may submit a cassation against acquittal decision based on the legal basis from the decision of the Minister of Justice Republic Indonesia Number M.14-PW.07.03 1983 concerning the Supplement of Criminal Procedural Code. The Supreme Court Decision Number 275 K/Pid/1983 was a related decision that was first born as a jurisprudence that distinguishes between pure acquittal and impure acquittal. In the further development, the Constitutional Court decision number MK 114/PUU-X/2012 eliminates the phrase “except against the acquittal decision” in article 244 of Law Number 8 of 1981 on Criminal Procedure which means that any acquittal decision can be filed cassation. This matter will have an impact on the balance between the public prosecutor who fights for justice and the defendant's right to seek justice. Therefore it needs solutions to balance the law between them. The solution is to analyze for any available legal remedies or by reformulating legal arrangements regarding cassation against acquittal decision in the next law on criminal procedure.

Keywords: cassation, acquittal, legal remedy.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Sistem peradilan pidana terpadu didukung oleh komponen sub sistem struktur kepolisian, kejaksaan, pengadilan, mahkamah agung, dan advokat sebagai pelaksana peradilan pidana yang semua institusi tersebut bernaung di bawah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (UU tentang Hukum Acara Pidana) beserta dengan masing-masing undang-undang organiknya meliputi: Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Kepolisian Negara, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU tentang Kekuasaan Kehakiman), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (UU tentang MA).

UU tentang Hukum Acara Pidana yang disahkan menjadi undang-undang pada tanggal 31 Desember 1981 pada dasarnya dimaksudkan untuk menggantikan *Het Herziene Inlandsche Regelement* (HIR) Tahun 1944 yang merupakan produk dari pemerintahan masa kolonial Belanda. Di dalam UU tentang Hukum Acara Pidana tersebut telah diatur mengenai aturan atau rambu dalam pelaksanaan hukum acara pidana bagi para penegak hukum dan bagi tersangka/terdakwa mulai dalam pemeriksaan tingkat penyidikan, penuntutan, dan persidangan yang terbuka untuk umum beserta dengan perlindungan hak asasi manusia bagi para tersangka/terdakwa seperti hak untuk didampingi penasehat hukum dan hak untuk melakukan upaya hukum biasa dan luar biasa (kasasi dan peninjauan kembali).

Terhadap pengaturan mengenai kriteria upaya hukum kasasi terhadap putusan bebas di dalam UU tentang Hukum Acara Pidana tersebut selama ini

berkembang dua pandangan di kalangan praktisi dan sarjana hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 67 *juncto* Pasal 244 UU tentang Hukum Acara Pidana.

Pasal 67

Terdakwa atau Penuntut Umum berhak untuk minta banding terhadap putusan pengadilan tingkat pertama kecuali terhadap putusan bebas, lepas dari segala tuntutan hukum yang menyangkut masalah kurang tepatnya penerapan hukum dan putusan pengadilan dalam acara cepat.

Pasal 244

Terhadap putusan perkara pidana yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan lain selain daripada Mahkamah Agung, Terdakwa atau Penuntut Umum dapat mengajukan permintaan Kasasi kepada Mahkamah Agung kecuali terhadap putusan bebas.

Pandangan pertama berpendapat bahwa ketentuan Pasal 67 *juncto* Pasal 244 UU tentang Hukum Acara Pidana sebenarnya sudah tidak memerlukan penafsiran lagi. Rumusan norma dalam kedua pasal itu juga sudah lengkap sehingga terhadap putusan bebas, baik penuntut umum ataupun terdakwa sama-sama tidak diperbolehkan mengajukan banding apabila diputus pada pengadilan tingkat pertama dan baik penuntut umum maupun terdakwa juga tidak diperbolehkan memohon kasasi terhadap putusan bebas oleh pengadilan tingkat kedua.¹

¹ Dalam Laporan Singkat Rapat kerja Komisi III DPR RI 18 Juli 2011 tercatat beberapa anggota Komisi III menentang pendapat Jaksa Agung Basrief dan menilai bahwa penafsiran terhadap Pasal 67 dan Pasal 244 HAP telah menghilangkan asas kepastian hukum; Lihat pula pendapat Prof. Yusril Ihza Mahendra SH M.Sc, Hidayat Achyar SH, Mansur Munir SH, dan La Ode Haris SH dalam argumentasi hukum terhadap pokok permohonan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-IX/2011.

Pandangan kedua berpendapat bahwa putusan bebas terbagi menjadi bebas murni dan bebas tidak murni. Yang dimaksud dengan putusan bebas murni adalah perbuatan yang didakwakan tidak terbukti dan tidak ada bukti-bukti yang mendukung dakwaan penuntut umum. Sedangkan yang dimaksud dengan putusan bebas tidak murni adalah terjadi akibat tiga kondisi yaitu adanya perbedaan penafsiran hukum, perbedaan penilaian mengenai bukti yang diajukan, dan perbedaan penilaian mengenai penafsiran penerapan hukum terhadap bukti yang diajukan di persidangan.²

Awai terjadinya perbedaan pandangan ini berawal dari perkara pidana korupsi dengan terdakwa Raden Sonson Natalegawa yang diputus bebas oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat pada tahun 1981.³ Dalam perkara tersebut Menteri Kehakiman pada saat itu mengeluarkan Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.14-PW.07.03 Tahun 1983 tentang Tambahan Pedoman Pelaksanaan KUHAP di dalam butir 19 yang menentukan bahwa "Terhadap Putusan Bebas tidak dapat dimintakan banding, tetapi berdasarkan situasi dan kondisi demi hukum keadilan dan kebenaran terhadap putusan bebas dapat dimintakan Kasasi". Keputusan Menteri Kehakiman ini sudah menjadi suatu yurisprudensi yang diakui di Indonesia sebagaimana hal tersebut dapat dilihat dari putusan-putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia selanjutnya yang menerima dan mengadili permohonan kasasi atas putusan bebas baik yang diputus oleh Pengadilan Negeri maupun oleh Pengadilan Tinggi.

B. Permasalahan

Sejalan dengan asas negara hukum berdasarkan "*due process of law*" dan asas kepastian hukum yang adil

dalam negara hukum, setiap orang berhak untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, dan perlindungan dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Namun ketentuan Pasal 67 *juncto* Pasal 244 UU tentang Hukum Acara Pidana yang telah jelas dan tidak menimbulkan interpretasi tetapi ditafsirkan secara berbeda oleh Menteri Kehakiman tersebut menimbulkan berbagai masalah yang kompleks dan tidak sederhana. Penafsiran yang dilakukan oleh Menteri Kehakiman dalam Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.14-PW.07.03 Tahun 1983 tentang Tambahan Pedoman Pelaksanaan KUHAP di dalam butir 19 yang menentukan bahwa "Terhadap Putusan Bebas tidak dapat dimintakan banding, tetapi berdasarkan situasi dan kondisi demi hukum keadilan dan kebenaran terhadap putusan bebas dapat dimintakan kasasi", adalah rumusan yang sifatnya multi tafsir dan dapat menghilangkan kepastian hukum bagi terdakwa yang telah mendapatkan kebebasannya melalui pemeriksaan yang sah dan telah diputus oleh pengadilan. Meskipun demikian, Keputusan Menteri tersebut telah diakui dan secara praktik sebagai yurisprudensi di Indonesia. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut, penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah implikasi dari Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.14-PW.07.03 Tahun 1983 yang memperbolehkan kasasi terhadap putusan bebas?
2. Bagaimanakah sebaiknya reformulasi pengaturan mengenai upaya hukum kasasi dalam Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana (RUU tentang HAP) yang akan datang?

² Lihat pendapat pakar Dr. Mudzakkir dalam Perkara Mahkamah Konsitutsi Nomor 17/PUU-VIII/2010.

³ Lihat Putusan Mahkamah Agung Nomor 275/K/Pid/183, 15 Desember 2010.

C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Implikasi dari Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.14-PW.07.03 Tahun 1983 yang memperbolehkan kasasi terhadap putusan bebas.
2. Reformulasi pengaturan mengenai upaya hukum kasasi dalam Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana (RUU tentang HAP) yang akan datang.

D. Metode Penulisan

Berdasarkan perumusan masalah sebagaimana diuraikan maka penulis menyusun tulisan ini berdasarkan pada analisis terhadap permasalahan yang mengatur mengenai kasasi terhadap putusan bebas yang disajikan secara deskriptif analisis. Selain itu juga tulisan ini dimaksudkan untuk menjadi solusi pemikiran alternatif sebagai usulan terhadap pembahasan RUU tentang HAP khususnya mengenai pengaturan kasasi terhadap putusan bebas.

II. Pembahasan

A. Kajian Teoretis

Keseimbangan Pemenuhan Hukum dan Teori Keadilan

Pada dasarnya tujuan hukum harus dapat mengkomodasi unsur kepastian hukum, keadilan hukum dan kemanfaatan hukum. Namun dalam prakteknya untuk putusan yang dapat memberikan rasa keadilan terhadap semua orang tidaklah mudah untuk didapat. Menurut Van Bemmelen sebagaimana dikutip oleh Moeljatno yang diuraikan oleh Harun M.Husein dalam buku yang berjudul "Kasasi Sebagai Upaya Hukum", mengatakan bahwa "...oleh *memorie van toelechting* bahwa putusan pembebasan terdakwa dirasa sebagai suatu hak yang diperoleh dan tidak boleh diganggu gugat."⁴

Pendapat senada juga dikemukakan oleh Prof. Yusril Ihza

Mahendra dan kawan kawan dalam perkara Mahkamah Konstitusi Nomor MK 56/PUU-IX/2011 yang berpandangan bahwa putusan bebas yang dijatuhkan oleh pengadilan tingkat bawah tidak dapat dilakukan banding atau kasasi adalah sesuatu yang wajar. Norma di dalam UU tentang Hukum Acara Pidana yang melarang untuk melakukan upaya hukum terhadap putusan bebas adalah telah memenuhi asas "*lex certa*" atau yang di dalam hukum Islam disebut bersifat *qat'i* (telas, jelas, rinci) dan tidak bersifat *zhanni* (norma yang mengandung berbagai arti).⁵

Namun demikian, pembentuk undang-undang dan pendapat-pendapat ahli tersebut sepertinya hanya memandang dari sudut kepentingan terdakwa. Lalu bagaimana dengan hak dari pihak lain yaitu penuntut umum yang memperjuangkan keadilan dari pihak korban? Berdasarkan teori keadilan distributif dan teori keadilan korektif dari Aristoteles sebagaimana dikutip oleh Munir Fuady sebagai berikut:

1. Keadilan Distributif yaitu keadilan dalam hal pendistribusian kekayaan atau kepemilikan lainnya pada masing-masing anggota masyarakat atau secara prinsip keadilan distributif yaitu hak untuk memberikan kepada setiap orang sesuai haknya (*to give each man is due*).
2. Keadilan Korektif yaitu keadilan yang bertujuan untuk mengoreksi keadilan yang tidak adil. Dalam hal ini keadilan dalam hubungan antara satu orang dengan orang yang lainnya yang merupakan keseimbangan (*equality*) antar apa yang diberikan (*what is given*) dengan apa yang diterima (*what is received*).⁶

⁵ Lihat uraian pemohon dalam perkara Mahkamah Konstitusi nomor MK 56/PUU-IX/2011.

⁶ Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, Penerbit: Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm 108-109.

⁴ Harun M.Husein, *Kasasi Sebagai Upaya Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 1992, hlm 117.

Agar keadilan distributif kembali kepada kandungan persamaan hak dan kedudukan di depan hukum maka diperlukan suatu keadilan korektif. Yang dimaksud dengan keadilan korektif adalah suatu mekanisme kontrol atau koreksi dari badan peradilan yang ada di posisi lebih tinggi yaitu pengadilan tinggi atau Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi yang berperan sebagai penjaga kesatuan hukum putusan-putusan pengadilan di bawahnya. Keadilan korektif diwujudkan dengan cara mengajukan upaya hukum ke pengadilan yang lebih tinggi atau tertinggi tersebut untuk mengoreksi putusan-putusan pengadilan dibawahnya.

Yang menjadi titik sentral relevansi antara teori keadilan tersebut dengan permasalahan yang sedang dibahas adalah, di satu sisi penuntut umum tidak diperbolehkan mengajukan upaya hukum kasasi terhadap putusan bebas seolah-olah mengindikasikan bahwa ketidakadilan dalam suatu putusan tidak dapat dikoreksi oleh pengadilan tertinggi yaitu Mahkamah Agung. Jika demikian maka akan menjadi problema yuridis dalam upaya mewujudkan keadilan distributive atas hak yang dimiliki setiap orang di depan hukum.

Di sisi lain jika penuntut umum diperbolehkan mengajukan kasasi terhadap putusan bebas lalu bagaimana dengan kepastian hukum bagi terdakwa yang telah memperoleh hak kebebasannya, karena terdakwa telah melalui serangkaian proses pemeriksaan dari awal sampai dengan persidangan dan telah diputus bebas? Lebih jauh lagi keadilan korektif yang diajukan oleh penuntut umum melalui upaya hukum kasasi terhadap putusan bebas hanya berlandaskan dasar hukum yurisprudensi, yang tidak ada dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.⁷

Konflik norma pengaturan dalam UU Hukum Acara Pidana dengan Keputusan Menteri Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.14-PW.07.03 Tahun 1983 menunjukkan penanganan terhadap perkara putusan bebas tersebut justru membuat prinsip-prinsip teori keadilan distributif dan keadilan korektif menjadi tidak dapat diaplikasikan dengan baik. Dengan demikian diperlukan suatu langkah hukum khusus atau reformulasi ketentuan peraturan perundang-undangan untuk dapat menjembatani keseimbangan antara hak dari terdakwa dengan hak dari penuntut umum.

B. Kajian Yuridis

1. Putusan Pengadilan

Putusan pengadilan pada dasarnya adalah puncak dari seluruh rangkaian proses yang dihasilkan oleh para pihak yang terlibat dalam sistem peradilan pidana yang dimulai dari penyelidikan dan penyidikan oleh pihak kepolisian, penuntutan di persidangan oleh penuntut umum, sampai dengan hakim sebagai pemutus perkara di persidangan. Di dalam UU tentang Hukum Acara Pidana mengenal atau diatur mengenai jenis-jenis putusan pengadilan yaitu:

- a. pemidanaan (Pasal 193 UU tentang Hukum Acara Pidana);
- b. pembebasan/ *vrijspreek*, jika pengadilan berpendapat bahwa dari hasil pemeriksaan sidang, kesalahan Terdakwa atas perbuatan yang didakwakan kepadanya tidak terbukti secara sah dan meyakinkan (Pasal 191 ayat (1) UU tentang Hukum Acara Pidana); dan
- c. lepas dari segala tuntutan hukum/ *ontslag van alle rechtsvervolging*, jika pengadilan berpendapat bahwa perbuatan yang didakwakan kepada terdakwa terbukti tetapi perbuatan itu tidak merupakan suatu tindak pidana (Pasal 191 ayat (2) UU tentang Hukum Acara Pidana).

⁷ Lihat jenis dan hierarkhi peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada dasarnya Yurisprudensi tidak masuk dalam hierarkhi peraturan perundang-

undangan di Indonesia karena sistim hukum Indonesia tidak menganut asas *stare binding decisis*.

Selain tiga macam putusan itu, UU tentang Hukum Acara Pidana tidak mengenal jenis putusan lainnya dan tidak terdapat pembagian dalam kategori tertentu terhadap ketiga jenis putusan itu. Dari putusan-putusan tersebut UU tentang Hukum Acara Pidana menyediakan langkah-langkah upaya hukum yang dapat diajukan oleh para pihak yang berperkara untuk melawan atas putusan yang dijatuhkan oleh Hakim.

2. Upaya Hukum dalam Hukum Pidana di Indonesia

Upaya hukum merupakan langkah hukum yang dapat ditempuh oleh terdakwa atau penuntut umum untuk melawan putusan pengadilan yang bertujuan untuk memperbaiki kesalahan atau putusan yang terjadi pada tingkat pengadilan sebelumnya. Jenis-jenis upaya hukum yang disediakan oleh UU tentang Hukum Acara Pidana berupa:

a. Upaya hukum biasa, merupakan upaya hukum terhadap putusan pengadilan tingkat pertama, yang terdiri atas:

1) Perlawanan/*verzet*.

Perlawanan/*verzet* merupakan perlawanan terdakwa atas putusan pengadilan di luar hadirnya terdakwa (*verstek*) atau perlawanan penuntut umum atas penetapan pengadilan mengenai tidak diterimanya tuntutan penuntut umum. Dengan adanya perlawanan itu maka putusan hakim semula menjadi gugur. Ketentuan ini diatur di Bab XVII UU tentang Hukum Acara Pidana Pasal 214 ayat (1) sampai dengan ayat (6).

2) Banding.

Berdasarkan Pasal 67 *juncto* 233 UU tentang Hukum Acara Pidana, banding adalah hak terdakwa atau penuntut umum untuk diperiksa kembali ke pengadilan yang lebih tinggi karena tidak puas atas putusan pengadilan negeri.

3) Kasasi.

Kasasi adalah "Hak yang diberikan kepada Terdakwa atau Penuntut Umum untuk meminta kepada Mahkamah Agung agar dilakukan pemeriksaan terhadap putusan perkara pidana yang diberikan pada pengadilan tingkat bawahnya".⁸ Diatur dalam Bagian Kedua Bab XVII UU tentang Hukum Acara Pidana. Kasasi merupakan upaya hukum di pengadilan tingkat terakhir (Mahkamah Agung) yang berfungsi untuk membatalkan putusan pengadilan-pengadilan lain yang berada di bawahnya. Alasan yang dipergunakan dalam permohonan kasasi di dalam Pasal 30 UU tentang MA yaitu:

- Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang.
- Salah menerapkan hukum yang berlaku.
- Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian dengan batalnya putusan yang bersangkutan.

Pemeriksaan dalam tingkat kasasi dilakukan seperti halnya dalam tingkat banding, atas dasar surat-surat, yaitu terutama putusan, berkas perkara dan risalah-risalah kasasi.

b. Upaya Hukum Luar Biasa, merupakan upaya hukum terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terdiri atas:

1) Peninjauan Kembali

Peninjauan kembali merupakan "suatu upaya hukum yang dipakai untuk memperoleh penarikan kembali atas perubahan terhadap putusan hakim yang pada

⁸ H Rusli Muhammad, *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2007, hlm 266.

umumnya tidak dapat diganggu gugat lagi".⁹ Berdasarkan Pasal 263 ayat (2) UU tentang Hukum Acara Pidana, peninjauan kembali diajukan dengan alasan:

- a) Apabila terdapat keadaan baru yang menimbulkan dugaan kuat bahwa bila keadaan itu sudah diketahui pada waktu sidang yang masih berjalan hasilnya akan berupa putusan bebas atau putusan lepas dari segala tuntutan hukum, atau tuntutan penuntut umum tidak dapat diterima, atau terhadap perkara itu diterapkan ketentuan pidana yang lebih ringan.
 - b) Apabila putusan itu dengan jelas memperlihatkan suatu kekhilafan hakim atau kekeliruan yang nyata.
 - c) Apabila dalam berbagai putusan terdapat pernyataan bahwa sesuatu telah terbukti akan tetapi hal atau keadaan sebagai dasar dan alasan putusan yang dinyatakan telah terbukti itu bertentangan satu sama lain.
- Perkembangan terbaru saat ini berdasarkan putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 34/PUU-XI/2013, peninjauan kembali dapat diajukan lebih dari satu kali. Dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 268 ayat (3) yang berketentuan "Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja", bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- 2) Kasasi Demi Kepentingan Hukum.
- Kasasi Demi Kepentingan Hukum merupakan salah satu upaya

hukum luar biasa yang diajukan terhadap semua putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dari putusan pengadilan selain putusan Mahkamah Agung. Ketentuan ini diatur di dalam Pasal 259 UU tentang Hukum Acara Pidana. Permohonan ini hanya dapat diajukan satu kali oleh Jaksa Agung. Prosedur pengajuannya ditentukan dalam Pasal 260 UU tentang Hukum Acara Pidana. Kasasi Demi Kepentingan Hukum tidak ditentukan mengenai jangka waktu pengajuannya. Perbedaan dengan kasasi biasa adalah dalam Kasasi Demi Kepentingan Hukum hanya untuk kepentingan hukum, bukan untuk kepentingan para pihak dan tidak mengikat para pihak. Terhadap perkataan "demi kepentingan hukum", M.Yahya Harahap seperti dikutip Lilik Mulyadi berpandangan bahwa¹⁰:

"Dengan titik tolak perkataan demi kepentingan hukum, maka selain alasan sebagaimana ketentuan Pasal 253 ayat (1) KUHAP maka Kasasi ini juga meliputi segala segi yang menyangkut kepentingan hukum dalam arti yang luas."

3. Upaya Hukum Kasasi dari Sudut Pandang Konvensi Internasional

Secara umum Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) / (ICCPR) tidak menyebut secara khusus istilah kasasi/ *cassation* sebagai upaya hukum, namun di dalam ICCPR hanya menyebutkan istilah "*several*

⁹ Ibid, hlm 283.

¹⁰ Lilik Mulyadi, *Putusan Hakim Dalam Hukum Acara Pidana ; Teori, Praktik, Teknis Penyusunan, dan Permasalahannya*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm 245.

*instances of appeal*¹¹. Tetapi istilah “kasasi/ *cassation*” sebagai upaya hukum tertinggi juga dikenal di berbagai negara seperti *Court of Cassation* Armenia, Belgium, France, Greece, dan lainnya. Berdasarkan Pasal 14 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, hak untuk melakukan upaya hukum (*right to appeal to higher court*) merupakan hak yang dijamin dan merupakan bagian yang penting dari hak atas peradilan yang adil (*fair trial*), termasuk hak untuk mendapatkan pemeriksaan pengadilan dengan waktu yang wajar oleh suatu badan peradilan yang independen dan tidak memihak, dan diperiksa dalam proses pengadilan yang terbuka untuk umum.

Pasal 14 paragraf 5 Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik mengatur hak terpidana untuk mengajukan “banding” terhadap putusan penghukumannya serta sanksi yang dijatuhkannya kepada pengadilan yang lebih tinggi. Termasuk dalam hak banding ini adalah hak untuk diuji kembali secara substantif mengenai masalah pembuktiannya, kebersalahannya, penafsiran hukumnya, serta berat ringan sanksinya.¹²

Meskipun Pasal 14 paragraf 5 ICCPR mengatur mengenai hak untuk melakukan upaya hukum ke pengadilan yang lebih tinggi, namun sama sekali tidak menyebutkan bahwa upaya hukum itu dapat dilakukan lebih dari satu kali ke pengadilan yang lebih tinggi (kasasi). Pengecualian terhadap hal ini adalah jika pengadilan tingkat kedua memutus terdakwa bersalah, padahal di pengadilan tingkat pertama dinyatakan tidak bersalah. Dalam kondisi ini maka

terdakwa dianggap masih memiliki hak untuk melakukan upaya hukum lagi ke pengadilan yang lebih tinggi untuk mendapatkan putusan yang terakhir.¹³

Pendapat senada juga dikemukakan oleh Amnesty International yang berpandangan bahwa hak untuk melakukan upaya hukum setidaknya harus diartikan bahwa ada dua tingkat pengadilan yang mengadili suatu perkara pidana, atau dengan kata lain hak untuk melakukan upaya hukum satu kali dipandang sudah sesuai dengan prinsip hak asasi manusia.¹⁴ Pandangan serupa juga dianut oleh Protokol Nomor 7 Konvensi tentang Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Dasar (*Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms/ CPHRFF*) yang juga mengatur bahwa setiap orang yang didakwa pidana oleh pengadilan mempunyai hak agar putusan atas perkaranya ditinjau ulang oleh pengadilan lebih tinggi.¹⁵

C. Kajian Empirik

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia yang menerima dan mengadili permohonan kasasi atas putusan bebas selama ini didasarkan pada pertimbangan bahwa putusan yang

¹¹ Lihat *General Comment No.32 Article 14, Right to Equality before Courts and Tribunal and To Fair Trial, General Comment On International Covenant on Civil and Political Rights, Human Rights Committee Ninetieth Session*, Menurut komentar umum ini hak untuk melakukan lagi upaya hukum yang lebih tinggi tidak berlaku bagi putusan perkara perdata, konstitusional, atau perkara non pidana lainnya.

¹² Lihat Lembaga Kajian & Advokasi Untuk Independensi Peradilan, *Pembatasan Perkara; Strategi Mendorong Peradilan Cepat, Murah, Efisien, dan Berkualitas*, hlm 31; Lihat pula Amnesty International *Fair Trials Manual Point 26 “The Right to Appeal*, <http://www.amnestyusa.org/fair-trials/manual/261-the-right-to-appeal/page.do?id=1104729>

¹³ Pasal 2 ayat (1) tentang *Right to Appeal in Criminal Matters*: “Everyone convicted of a criminal offence by a tribunal shall have the right to have his conviction or sentenced reviewed by a higher tribunal. The exercise of this right including the grounds on which it may be exercised shall be governed by law, Protocol No.7 *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, diadopsi pada 22 November 1984, mengikat pada 1 November 1988, diratifikasi oleh 39 member states of the CoE pada Mei 2006.

¹¹ *General Comment No.32 Article 14: Right to Equality before Courts and Tribunal and To Fair Trial, General Comment On International Covenant on Civil and Political Rights, Human Rights Committee Ninetieth Session, Geneva, 9-27 July 2007, Chapter VII: Review by a Higher Tribunal.*

¹² Lihat Lembaga Kajian & Advokasi Untuk Independensi Peradilan, *Pembatasan Perkara; Strategi Mendorong Peradilan Cepat, Murah, Efisien, dan Berkualitas*, LeIP, Desember 2010, hlm. 28; Lihat pula *General Comment No.32 Article 14*, Ibid.

dimohonkan kasasi tersebut sesungguhnya bukanlah merupakan putusan bebas murni, tetapi merupakan bebas tidak murni.

Mahkamah Agung berpendapat bahwa selaku peradilan tinggi yang mempunyai tugas untuk membina dan menjaga agar semua hukum dan undang-undang di seluruh negara diterapkan secara tepat dan adil. Mahkamah Agung wajib memeriksa apabila ada pihak yang mengajukan permohonan kasasi terhadap putusan pengadilan di bawahnya yang membebaskan terdakwa, guna menentukan apakah putusan pengadilan di bawahnya sudah tepat dan adil. Menurut pendapat resmi dari Mahkamah Agung yang dimaksud dengan bebas murni adalah:

Sesuai dengan yurisprudensi, putusan bebas murni terjadi apabila diketemukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pembebasan tersebut didasarkan pada penafsiran yang keliru terhadap tindak pidana yang dimuat dalam surat dakwaan dan bukan didasarkan pada tidak terbuktinya unsur perbuatan yang didakwakan (lihat putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 275/K/Pid/1983 tanggal 15 Desember 1983 atas nama Raden Sonson Natalegawa).
- b. Pembebasan tersebut sebenarnya adalah merupakan putusan lepas dari segala tuntutan hukum (lihat putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 587/K/Pid/1982 tanggal 16 Juni 1983 dalam perkara atas nama Wawat alias Tan In Hwat dan kawan-kawan).
- c. Pengadilan telah melampaui batas kewenangannya (lihat putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 579 K/Pid/1983 dalam perkara atas nama Moses Mulairui dan kawan-kawan¹⁶).

Pandangan Mahkamah Agung ini juga dapat dilihat dari pertimbangan hukum dalam perkara-perkara selanjutnya di Mahkamah Agung diantaranya:

1. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 275 K/Pid/1983 atas nama terdakwa Raden Sonson Natalegawa.
2. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 579 K/Pid/1983 atas nama Moses Malairuli.
3. Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1488 K/Pid/1985 atas nama Syusri Bin Sahari Arif dan Geston Akas Asong.
4. Dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1363/K/Pid/1995 tanggal 9 Maret 1998 dalam perkara atas nama Bero Arifin bin Paiman.

Dalam perkara-perkara selanjutnya Mahkamah Agung tetap konsisten dengan pertimbangan hukumnya yang dianggap sudah menjadi yurisprudensi tersebut. Untuk perkara-perkara baru yang cukup mendapat perhatian masyarakat, seperti kasus Prita Mulyasari 2011, Pengadilan Negeri Jakarta Pusat memberikan putusan bebas, namun penuntut umum tetap mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan diterima oleh Mahkamah Agung. Selain itu kasus Gubernur Provinsi Bengkulu Agusrin, terdakwa korupsi dan diadili oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan diputus bebas dengan putusan nomor 2113/PID.B/PN.JKT.PST. tanggal 24 Mei 2011, penuntut umum langsung kasasi ke Mahkamah Agung dan diterima oleh Mahkamah Agung.

Dalam perjalanannya, terhadap ketentuan Pasal 67 *juncto* Pasal 244 UU tentang Hukum Acara Pidana telah beberapa kali diuji di Mahkamah Konstitusi.¹⁷ Dalam perkara Nomor MK

¹⁶ Pertimbangan hukum Mahkamah Agung dalam Putusan No.1262 K/Pid/2007, hlm 7.

¹⁷ Berdasarkan catatan penulis terdapat 4 permohonan ke Mahkamah Konstitusi terkait dengan Pasal 67 dan Pasal 244 HAP, yang pertama Putusan Nomor MK 17/PUU-VIII/2010 dengan amar putusan permohonan pemohon tidak dapat diterima; yang kedua Putusan Nomor MK 56/PUU-IX/2011 dengan

114/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi mengakhiri perdebatan tersebut dengan menghilangkan frasa “kecuali terhadap putusan bebas” dalam Pasal 244 UU tentang Hukum Acara Pidana, yang berarti setiap putusan bebas dapat diajukan upaya hukum kasasi. Berikut petikan Putusan MK 114/PUU-X/2012:

- a. Menyatakan frasa “kecuali terhadap putusan bebas” dalam Pasal 244 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- b. Menyatakan frasa “kecuali terhadap putusan bebas dalam Pasal 244 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Namun terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, ada pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari Hakim Konstitusi Harjono yang memberikan opini bahwa hak terdakwa yang diberikan putusan bebas merupakan hak yang harus dilindungi demi kepastian hukum. Hak terdakwa yang telah mendapatkan putusan bebas tersebut jika tidak dilindungi, akan dipertanyakan apa artinya persidangan yang telah dijalaninya padahal persidangan tersebut sah secara hukum sehingga putusannya harus dihormati. Pengecualian pengajuan kasasi terhadap putusan bebas merupakan bentuk perlindungan hak asasi manusia terhadap mereka yang pernah dilanggar haknya dengan status sebagai terdakwa setelah putusan pengadilan yang sah. Perlindungan demikian merupakan

perlindungan yang sesuai dengan jaminan terhadap hak asasi manusia.¹⁸

Meskipun praktik yurisprudensi yang dilakukan oleh Mahkamah Agung selama ini cenderung konsisten bahwa terhadap putusan bebas dapat dimintakan kasasi, namun undang-undang lain yang terkait dengan “*criminal justice system*” sama sekali tidak mengatur hal tersebut. UU tentang MA yang mengatur mengenai perkara yang dikecualikan atau dibatasi untuk diajukan kasasi sama sekali tidak menyinggung mengenai larangan atau dibolehkannya kasasi terhadap putusan bebas. UU tentang Kekuasaan Kehakiman juga hanya mengatur bahwa putusan pengadilan dalam tingkat banding dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung oleh pihak-pihak yang bersangkutan kecuali berdasarkan suatu undang-undang ditentukan lain.

Begitu pula dengan draf Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disingkat RUU HAP) yang saat ini sedang dibahas oleh DPR yang juga mengatur mengenai mengenai larangan mengajukan kasasi terhadap putusan bebas. Draft RUU HAP tersebut adalah inisiatif dari pemerintah sehingga seharusnya pihak-pihak yang terkait dengan “*criminal justice system*” seperti Mahkamah Agung terlibat dalam penyusunannya.

Pasal 45A	
UU tentang Mahkamah Agung	(1) Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi mengadili perkara yang memenuhi syarat untuk diajukan kasasi kecuali perkara yang oleh Undang-Undang ini dibatasi pengajuannya.
	(2) Perkara yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. Putusan tentang praperadilan; b. Perkara pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau diancam

amar putusan permohonan pemohon tidak dapat diterima; yang ketiga Putusan Nomor MK 115/PUU-X/2012 dengan amar putusan permohonan pemohon tidak dapat diterima; yang keempat Putusan Nomor MK 114/PUU-X/2012 dengan amar putusan menghapus frasa “kecuali terhadap putusan bebas” dalam Pasal 244 HAP.

¹⁸ Lihat Dissenting Opinion dari Hakim Konstitusi Harjono dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor MK 114/PUU-X/2012, hlm 31-35.

	dengan pidana denda; c. Perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan.
UU tentang Kekuasaan Kehakiman	Pasal 23 Putusan pengadilan dalam tingkat banding dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung oleh pihak-pihak yang bersangkutan <u>kecuali undang-undang menentukan lain.</u> Pasal 26 (1) Putusan pengadilan tingkat pertama dapat dimintakan banding kepada pengadilan tinggi oleh pihak-pihak yang bersangkutan <u>kecuali undang-undang menentukan lain.</u> (2) Putusan pengadilan tingkat pertama <u>yang tidak</u> merupakan pembebasan dari dakwaan atau putusan lepas dari segala tuntutan hukum dapat dimintakan banding kepada pengadilan tinggi oleh pihak-pihak yang bersangkutan <u>kecuali undang-undang menentukan lain.</u>
RUU tentang Hukum Acara Pidana	Pasal 228 1) Permohonan banding dapat diajukan ke pengadilan tinggi oleh terdakwa atau kuasanya atau penuntut umum, <u>kecuali putusan bebas.</u> 2) Permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima oleh panitera pengadilan negeri dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari sesudah putusan dijatuhkan atau setelah putusan diberitahukan kepada terdakwa yang tidak hadir dalam sidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (2) Pasal 240 Terhadap putusan perkara pidana yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan lain

	selain Mahkamah Agung, terdakwa atau penuntut umum dapat mengajukan permintaan kasasi kepada Mahkamah Agung, <u>kecuali putusan bebas.</u>
--	---

D. Kasasi Demi Kepentingan Hukum sebagai Salah Satu Solusi

Terobosan hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung melalui keputusan Nomor M.14-PW.07.03 Tahun 1983 tentang Tambahan Pedoman Pelaksanaan KUHAP butir 19 yang mendikotomikan antara putusan bebas murni dengan bebas tidak murni justru dalam pandangan penulis merusak tatanan hukum acara pidana yang telah diatur secara baik dalam UU tentang Hukum Acara Pidana. Dampak dari Keputusan Mahkamah Agung tersebut terkesan memaksa menyimpangi UU tentang Hukum Acara Pidana dengan cara mendefinisikan ulang istilah "bebas" menjadi "bebas murni dan bebas tidak murni". Pada dasarnya UU tentang Hukum Acara Pidana sudah mengatur dan menyediakan instrumen hukum atau mekanisme yang dapat membantu fungsi Mahkamah Agung sebagai garda terakhir pengadilan untuk mengoreksi putusan-putusan yang berada dibawahnya.

Seandainya lahir suatu putusan pengadilan baik yang sifatnya membebaskan ataupun menyatakan bersalah, yang dianggap mengandung kesalahan penerapan hukum, namun ternyata para pihak tidak mengajukan upaya hukum atau oleh undang-undang tidak boleh diajukan kasasi maka terhadap putusan pengadilan tersebut dapat diajukan upaya hukum kasasi demi kepentingan hukum oleh Jaksa Agung kepada Mahkamah Agung sebagaimana diatur di dalam Pasal 259 UU tentang Hukum Acara Pidana.

Secara ringkas, kasasi demi kepentingan hukum merupakan upaya hukum yang diberikan undang-undang kepada Jaksa Agung untuk meluruskan putusan pengadilan tingkat pertama maupun banding yang telah berkekuatan

hukum tetap yang mengandung kesalahan penerapan hukum atau pertanyaan hukum yang penting bagi perkembangan hukum, yang apabila diputus Mahkamah Agung dapat menjadi suatu yurisprudensi baru.¹⁹

Kasasi demi kepentingan hukum ini memang tidaklah sepopuler kasasi biasa dan dalam praktiknya sangat jarang digunakan oleh Jaksa Agung. Sejauh ini tidak lebih dari 10 permohonan kasasi demi kepentingan hukum diajukan sejak dari awal kemerdekaan Indonesia, dan yang paling banyak adalah pada era sebelum tahun 1970. Pengajuan kasasi demi kepentingan hukum untuk yang terbaru adalah pada tahun 1989 mengenai putusan praperadilan yang mengabulkan peradilan atas penyitaan.²⁰

Sebagai salah satu upaya hukum luar biasa, kasasi demi kepentingan hukum tidak ditentukan jangka waktu pengajuannya. Perbedaan penting antara kasasi demi kepentingan hukum dengan kasasi biasa adalah kasasi demi kepentingan hukum hanya untuk kepentingan penerapan hukum melalui koreksi dari Mahkamah Agung dan tidak untuk atau tidak dapat mengikat para pihak karena putusan sudah berkekuatan hukum tetap. Dari sisi terdakwa atau terpidana tidak berkurang haknya karena telah melalui proses pengadilan yang sah dan telah mendapatkan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Sedangkan dari sisi penuntut umum dapat memperjuangkan keadilan dengan melakukan upaya koreksi atas penerapan hukum terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap kepada Mahkamah Agung. Dengan demikian putusan Mahkamah Agung terhadap permohonan kasasi demi kepentingan hukum tersebut dapat menjadi pedoman/yurisprudensi bagi hakim-hakim selanjutnya dalam

melakukan penerapan hukum memutus perkara serupa di masa akan datang. Dalam hal penuntut umum menemukan bukti baru terhadap perkara yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap maka dapat mengajukan upaya hukum luar biasa Peninjauan Kembali kepada Mahkamah Agung.

E. Reformulasi Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan

Reformulasi ketentuan peraturan perundang-undangan oleh Marc Engel disebut sebagai "*penal policy*" sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief menyatakan:

"*Penal Policy* adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan".²¹

Rumusan dari reformulasi ulang pengaturan mengenai larangan kasasi terhadap putusan bebas sebaiknya harus memuat nilai keadilan yang dapat diwujudkan dalam bentuk keadilan distributive maupun korektif terhadap putusan pengadilan yang mengandung pembebasan. Dengan demikian maka terdakwa ataupun penuntut umum dapat merasakan adanya putusan yang mencerminkan nilai keadilan dengan secara seimbang bersama-sama dengan kepastian dan kemanfaatan hukum.

Jika terdakwa sudah diberikan putusan yang bersifat membebaskan, baik bebas maupun lepas dari segala tuntutan hukum, oleh pengadilan tingkat pertama

¹⁹ Lembaga Kajian & Advokasi Untuk Independensi Peradilan, *Pembalasan Perkara; Strategi Mendorong Peradilan Cepat, Murah, Efisien, dan Berkualitas*, hlm 37.

²⁰ Ibid.

²¹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana Dalam Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Kencana Prenada Media Grup, Cetakan 1, Jakarta 2008, hlm 19.

maka terhadap putusan tersebut selanjutnya dapat diajukan upaya hukum banding ke pengadilan yang lebih tinggi. Hal ini dikarenakan meskipun terdakwa sudah memperoleh haknya untuk bebas setelah melalui pemeriksaan yang sah di pengadilan, namun masih belum terjadi keseimbangan dengan hak dari pihak penuntut umum untuk memperjuangkan keadilan, sehingga harus dibuka peluang bagi penuntut umum untuk mengajukan upaya hukum ke pengadilan yang lebih tinggi (pengadilan tinggi). Upaya hukum ini diperlukan agar pengadilan yang lebih tinggi dapat mengoreksi kembali putusan pengadilan di bawahnya.

Namun jika pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tinggi sama-sama memberikan putusan yang bersifat membebaskan bagi terdakwa maka seharusnya tidak lagi dapat diajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung. Hal ini dikarenakan putusan bebas tersebut telah melalui tahapan koreksi atau upaya hukum ke pengadilan yang lebih tinggi (pengadilan tinggi) sehingga keseimbangan antara keadilan distributif dan keadilan korektif bagi kedua belah pihak telah terpenuhi. Hal ini sudah sesuai dengan ICCPR khususnya mengenai perlindungan dasar kebebasan manusia, bahwa setiap orang yang berperkara berhak untuk diuji kembali secara substantif mengenai masalah pembuktiannya, kebersalahannya, penafsiran hukumnya, serta berat ringan sanksinya. Upaya hukum tersebut menurut ICCPR tidak perlu lebih dari satu kali ke pengadilan yang lebih tinggi, kecuali jika pengadilan tingkat kedua memutuskan terdakwa bersalah, sedangkan di pengadilan tingkat pertama dinyatakan tidak bersalah (atau kebalikannya).²² Dalam hal ini setiap pihak dianggap masih memiliki hak untuk melakukan upaya hukum lagi ke pengadilan yang lebih tinggi yaitu Mahkamah Agung untuk mendapatkan putusan yang terakhir.

Berdasarkan uraian sebelumnya, penulis beranggapan perlu dilakukan reformulasi rumusan mengenai kasasi yang dapat diatur dalam RUU tentang HAP. Berikut usulan reformulasinya:

- (1) Terdakwa atau Penuntut Umum berhak untuk mengajukan banding terhadap putusan pengadilan tingkat pertama kepada pengadilan tingkat kedua, kecuali putusan pengadilan dalam acara cepat.
- (2) Terdakwa atau Penuntut Umum berhak untuk mengajukan Kasasi kepada Mahkamah Agung terhadap putusan pengadilan tingkat kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Dalam hal pengadilan tingkat pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan pengadilan tingkat kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memberikan putusan yang bersifat membebaskan terdakwa, Terdakwa atau Penuntut Umum tidak berhak mengajukan Kasasi kepada Mahkamah Agung.

III. Penutup

A. Simpulan

1. Yurisprudensi dari Mahkamah Agung yang mendikotomikan antara putusan bebas murni dan bebas tidak murni dan putusan Mahkamah Konstitusi yang menghapus frasa "kecuali terhadap putusan bebas" menimbulkan ketidakseimbangan antara pihak penuntut umum yang memperjuangkan keadilan dengan pihak terdakwa untuk mencari keadilan karena tidak ada kepastian hukum terhadap proses peradilan bagi terdakwa.
2. Keadilan korektif dan keadilan distributif harus diposisikan secara seimbang agar ada kepastian hukum bagi para pihak yang berperkara.
3. Hak untuk melakukan upaya hukum ke pengadilan yang lebih tinggi tidak perlu lebih dari satu kali kecuali antara pengadilan tingkat pertama dan pengadilan tingkat banding

²²Lihat General Comment No.32 Article 14 ICCPR, Op.Cit

memberikan putusan yang berbeda. Sehingga dibutuhkan reformulasi pengaturan mengenai hak terdakwa dan penuntut umum untuk melakukan upaya hukum kasasi terhadap putusan bebas di pengadilan tingkat pertama dan kedua dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang akan datang, dengan tetap mempertahankan substansi UU tentang Hukum Acara Pidana dan memberikan ketegasan pengaturan terhadap putusan yang tidak dapat diajukan kasasi.

4. Pengajuan kasasi demi kepentingan hukum kepada Mahkamah Agung merupakan langkah untuk melakukan upaya koreksi terhadap penerapan hukum yang dilakukan oleh pengadilan yang berada dibawah

Mahkamah Agung dengan tetap memperhatikan keseimbangan keadilan hukum bagi para pihak yang berperkara.

B. Saran

1. Reformulasi ulang pengaturan mengenai kasasi terhadap putusan bebas di dalam Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang akan datang.
2. Pengefektifan kembali pengajuan Kasasi Demi Kepentingan Hukum kepada Mahkamah Agung sebagai langkah untuk melakukan upaya koreksi terhadap penerapan hukum yang dilakukan oleh pengadilan yang berada dibawah Mahkamah Agung.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Lembaga Kajian & Advokasi Untuk Independensi Peradilan. *Pembatasan Perkara; Strategi Mendorong Peradilan Cepat, Murah, Efisien, dan Berkualitas*. Jakarta: LeIP, 2010.

Lembaga Kajian & Advokasi Untuk Independensi Peradilan. *Konsep Ideal Peradilan Indonesia*. Jakarta: LeIP, 2010.

Mulyadi, Lilik. *Putusan Hakim Dalam Hukum Acara Pidana; Teori, Praktik, Teknis Penyusunan, dan Permasalahannya*. Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2007.

M.Husein, Harun. *Kasasi Sebagai Upaya Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 1992.

Muhammad, H Rusli. *Hukum Acara Pidana Kontemporer*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2007.

Fuady, Munir. *Dinamika Teori Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Kepolisian Negara.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Jis Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004; Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Keputusan Menteri Kehakiman RI Nomor M.14-PW.07.03 Tahun 1983 tentang Tambahan Pedoman Pelaksanaan KUHP.

Protocol No.7 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom 1984.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor
17/PUU-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor
56/PUU-IX/2011.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor
114/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor
115/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor
34/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Agung Nomor
587/K/Pid/1982.

Putusan Mahkamah Agung Nomor:
275/K/Pid/1983.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 579
K/Pid/1983.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1488
K/Pid/1985.

Putusan Mahkamah Agung Nomor
1363/K/Pid/1995.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1262
K/Pid/2007.

Putusan Mahkamah Agung Nomor
275/K/Pid/183/2010.

Bahan yang Tidak Diterbitkan

Laporan Singkat Rapat Kerja Komisi III
DPR RI 18 Juli 2011.

Website

Amnesty International Fair Trials Manual
Point 26 "The Right to Appeal,
<http://www.amnestyusa.org/fair-trials/manual/261-the-right-to-appeal/page.do?id=1104729>.

*General Comment On International
Covenant on Civil and Political
Rights, Human Rights Committee
Ninetieth Session, Geneva, 9-27
July 2007.*



IMPLIKASI YURIDIS
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 14/PUU-XI/2013
TERHADAP PENGATURAN SYARAT AMBANG BATAS PENGUSULAN CALON PRESIDEN
DAN WAKIL PRESIDEN
(LEGAL CONSEQUENCES OF THE CONSTITUTIONAL COURT DECISION NUMBER
14/PUU-XI/2013 TO THRESHOLD REQUIREMENTS ARRANGEMENT TO NOMINATE
PRESIDENT AND VICE PRESIDENT)

Zaqui Rahman

Perancang Undang-Undang Bidang Industri Perdagangan

Sekretariat Jenderal DPR RI

*Korespondensi: zaqui_dpr@yahoo.com



Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menyatakan pemilihan umum legislatif (pileg) dan pemilihan umum presiden dan wakil presiden (pilpres) akan dilaksanakan serentak mulai tahun 2019. Dalam putusannya, MK menolak *judicial review* terhadap Pasal 9 UU tentang Pilpres, sehingga pengaturan mengenai *presidential threshold* oleh partai politik (parpol) atau gabungan parpol sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan. Para perumus perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah membuat desain pilpres seperti tertuang dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945. Pilpres haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan presidensial serta memperkuat sistem presidensial. Presiden tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan parpol, karena presiden dipilih langsung oleh rakyat. Dalam perkembangannya, pelaksanaan pilpres setelah pileg tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Pemberlakuan ambang batas tertentu dalam pencalonan presiden tidak lazim jika dikaitkan dengan perolehan suara atau kursi parlemen. Kelak sebaiknya pengusulan calon presiden dan wakil presiden dilakukan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu yang dilakukan sebelum pileg.

Kata kunci: Putusan Mahkamah Konstitusi, *presidential threshold*, pemilihan umum legislatif, dan pemilihan umum presiden dan wakil presiden.

Abstract

Constitutional Court Decision Number 14/PUU-XI/2013 states that legislative election and presidential election will be held simultaneously in 2019. The Court rejected the judicial review of Article 9 of the Presidential Election Law and therefore the presidential threshold is no longer relevant. The formulators of the Amendment of the Constitution of the Republic of Indonesia has made the design of presidential election as stated in Article 6A. Presidential election must be associated with the design system of presidential government and strengthen the presidential system. President does not depend entirely on political parties supports, because president is elected by the people. The fact that the presidential election is held after legislative election could not be a transformation tool of social changes to a desired direction. The use of a certain threshold in president nomination is not prevalent related to the vote or parliamentary seats. Thus, in the future, president and vice president candidates shall be nominated by political parties or coalition of political parties participating in elections before the legislative election.

Keywords: The Constitutional Court's decision, *presidential threshold*, legislative election, and presidential election.

I Pendahuluan

A Latar Belakang

Permohonan *judicial review* terhadap beberapa pasal di dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU tentang Pilpres) diajukan oleh Effendi Gazali selaku peserta pemilu yang menginginkan pemilu dapat dilakukan secara efektif, efisien, serta menjamin setiap warga negara untuk memilih secara cerdas melalui penyelenggaraan pileg dan pilpres secara serentak. Adapun permohonan *judicial review* dicantumkan di dalam perkara Nomor 14/PUU-XI/2013 mengenai *judicial review* Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang Pilpres terhadap terhadap Pasal 1 ayat (2), Pasal 4 ayat (1), Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2), Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).

Pada tanggal 23 Januari 2014 Mahkamah Konstitusi (MK) telah mengeluarkan putusannya, yang intinya mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian dan menyatakan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU tentang Pilpres bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan ini memiliki akibat hukum penyelenggaraan pileg dan pilpres harus dilakukan secara serentak mulai tahun 2019, yang sering disebut dengan istilah “*pemilu bareng-bareng*”, “*pemilu serentak*”, serta istilah yang lebih spesifik “*pemilu lima kotak*”¹.

Terkait dengan permohonan *judicial review* Pasal 9 UU tentang Pilpres yang mengatur tentang perlunya *presidential threshold*, MK memutuskan menolak permohonan tersebut. Pasal 9 UU tentang Pilpres menyatakan bahwa

pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Putusan MK mengenai keberlakuan Pasal 9 UU tentang Pilpres berpotensi menimbulkan polemik baru dalam ketatanegaraan di Indonesia. Di satu sisi MK memutuskan menerima *judicial review* ketentuan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU tentang Pilpres yang memiliki akibat hukum membatalkan pengaturan mengenai penyelenggaraan pilpres dan pileg yang tidak serentak, tetapi di sisi lain MK menolak terhadap permohonan *judicial review* Pasal 9, yang merupakan satu rangkaian sekaligus juga akibat hukum yang timbul dari pengaturan mengenai penyelenggaraan pileg dan pilpres yang tidak serentak. Ternyata MK tidak memiliki putusan yang tegas dengan mengembalikan tanggung jawab tersebut kepada pembentuk undang-undang. Putusan MK dinilai janggal karena tidak menyertakan keputusan terkait *presidential threshold*, sehingga menimbulkan pro dan kontra. Untuk menghapus pasal mengenai *presidential threshold* dalam UU tentang Pilpres, MK menyerahkannya kepada DPR dan pemerintah. Hal ini kembali menjadi persoalan karena dalam pembahasan revisi UU tentang Pilpres sebelumnya, partai-partai besar tetap mempertahankan *presidential threshold*², sehingga putusan MK tersebut menimbulkan pertanyaan sebagai dasar untuk dikaji lebih lanjut.

¹ Lihat Risalah Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR tanggal 4-8 Nopember 2001.

² Lucky Pransiska, Pengamat: “*Presidential Threshold*” Konspirasi Jahat Partai Besar, <http://nasional.kompas.com/read/2014/01/25/1115549/Pengamat.Presidential.Threshold.Konspirasi.Jahat.Partai.Besar>, diakses tanggal 25 Januari 2014.

B. Permasalahan

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, identifikasi permasalahan di dalam tulisan ini adalah:

1. Apakah pengaturan mengenai pemenuhan syarat *presidential threshold* oleh parpol atau gabungan parpol masih relevan untuk diterapkan pada penyelenggaraan pileg dan pilpres serentak tahun 2019?
2. Bagaimana sebaiknya mekanisme pengusulan presiden dan wapres oleh parpol atau gabungan parpol pada penyelenggaraan pileg dan pilpres serentak tahun 2019?

C. Tujuan

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah pengaturan mengenai pemenuhan *presidential threshold* oleh parpol atau gabungan parpol masih relevan untuk diterapkan pada penyelenggaraan pileg dan pilpres serentak tahun 2019.
2. Untuk mengetahui bagaimana sebaiknya mekanisme pengusulan presiden dan wapres oleh parpol atau gabungan parpol pada penyelenggaraan pileg dan pilpres serentak tahun 2019.

D. Ruang Lingkup Pembahasan

Mengingat luasnya perspektif mengenai pengaturan *presidential threshold*, pembahasan dalam tulisan ini dibatasi pada implikasi Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, yang pada intinya memutuskan penyelenggaraan pileg dan pilpres serentak dikaitkan dengan hasil pengujian Pasal 9 UU tentang Pilpres terhadap Pasal 1 ayat (2), Pasal 4 ayat (1), Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2), Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, karena tidak tertutup kemungkinan apabila Pasal 9 Undang-Undang Pilpres diuji dengan

pasal lain di dalam UUD NRI Tahun 1945 maka MK akan memberikan putusan dan pertimbangan hukum yang berbeda.³

E. Metode Penulisan

Pembahasan dalam tulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, merupakan suatu penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan meneliti data sekunder⁴. Tulisan ini dilakukan dengan meneliti ketentuan-ketentuan yang ada di dalam peraturan perundang-undangan, kemudian mengkaji dan menelaah berbagai sumber pustaka terkait dengan materi tersebut baik dari Putusan MK, peraturan perundang-undangan, literatur, hasil karya ilmiah, maupun tulisan di media massa maupun elektronik. Selanjutnya tulisan ini dianalisis dengan menggunakan metode penulisan deskriptif analisis.

II. Pembahasan

A. Pemilihan Presiden dalam Sistem Presidensil

1. Sistem Presidensil

Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa sistem presidensil merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*) yang dibedakan dan dipisahkan satu sama lain. Kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan pada hakikatnya sama-sama merupakan cabang kekuasaan eksekutif.⁵ Selanjutnya C.F. Strong menegaskan, kedua jabatan

³ Lihat Pasal 60 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan:

"(1) Terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali.

(2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda".

⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hal. 24.

⁵ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer, 2007, hal. 311.

eksekutif ini dibedakan antara pengertian *nominal executive* dan *real executive*. Kepala Negara disebut *nominal executive*, sedangkan kepala pemerintahan disebut *real executive*.⁶

Mainwarring juga menyatakan sistem presidensil paling tidak memiliki 2 (dua) ciri,⁷ pertama, kepala pemerintahan (presiden) dipilih secara terpisah dengan pemilihan anggota parlemen, dengan demikian hasil pemilihan legislatif tidak menentukan kekuasaan pemerintah (eksekutif) secara langsung. Kedua, kepala pemerintah dipilih untuk memerintah dengan periode waktu yang tetap, misalnya 4 tahun, 5 tahun dan seterusnya.

Jika kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan disatukan atau tidak dibedakan sama sekali maka kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan tersebut terintegrasi atau menyatu dalam jabatannya yang biasanya disebut presiden. Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan negara sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan secara tidak terpisahkan dan bahkan tidak terbedakan satu sama lain. Presiden dalam negara yang menganut sistem presidensil tidak mempunyai jabatan kepala eksekutif di luar jabatan presiden.⁸

Sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945 dapat dikatakan merupakan sistem presidensil. Menurut Moh. Mahfud M.D, dalam sistem Pemerintahan Presidensial terdapat beberapa prinsip, antara lain:⁹

1. kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);

2. pemerintah tidak bertanggung jawab kepada Parlemen (DPR) karena Parlemen dan pemerintah sejajar;
3. menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden; dan
4. eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Apabila dibandingkan dengan sistem presidensil yang diatur sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945 maka sistem presidensil yang sekarang dapat dikatakan sebagai sistem presidensil yang lebih murni sifatnya. Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa dalam sistem presidensil terdapat beberapa prinsip pokok yang bersifat universal (berlaku umum diseluruh negara), yaitu:¹⁰

1. terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
2. presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden;
3. kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala Negara atau sebaliknya, kepala Negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan;
4. presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
5. anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
6. presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;
7. berlaku sistem supremasi konstitusi, karena itu pemerintahan eksekutif bertanggung jawan kepada konstitusi;
8. eksekutif bertanggung jawab kepada rakyat yang berdaulat; dan
9. kekuasaan tersebar secara tidak terpusat.

⁶ C.F. Strong, dalam Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuaana Ilmu Populer, 2007, hal. 311-312.

⁷ Mainwarring dalam Partono, *Sistem Multi Partai, Presidensil, dan Persoalan Efektivitas Pemerintahan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 5 No. 1, Maret 2008, hal. 18.

⁸ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hal. 314.

⁹ Moh. Mahfud M.D., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia Press, 1993, hal. 83.

¹⁰ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hal. 316-317.

Beberapa ciri penting sistem pemerintahan presidensil di Indonesia antara lain, presiden memegang kekuasaan Pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar¹¹, presiden dan wapres dipilih oleh rakyat secara langsung¹², masa jabatannya tertentu¹³, presiden dan wapres tidak bertanggung jawab kepada parlemen melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat. Dalam hubungannya dengan parlemen, presiden tidak tunduk kepada parlemen dan tidak dikenal adanya pembedaan fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan.

2. Konsep Pemilihan Presiden

Dalam jabatan presiden tercakup dua fungsi kepemimpinan sekaligus, yaitu sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, sehingga pemegang jabatan presiden (*ambstdrager*) menjadi sangat kuat kedudukannya. Dalam sistem republik yang demokratis, kedudukan presiden selalu dibatasi oleh konstitusi, dan pengisian jabatan presiden biasa dilakukan melalui prosedur pemilihan. Sebaliknya negara tidak demokratis dipimpin oleh para diktator yang berkuasa mutlak dan sulit untuk diganti.¹⁴

Dalam konteks negara demokratis, pemilu dilakukan secara berkala untuk memilih wakil-wakil rakyat dan juga memilih para pejabat publik tertentu termasuk presiden yang akan memegang tampuk kepemimpinan dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan eksekutif. Presiden dapat dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih secara tidak langsung oleh badan pemilih atas nama rakyat.¹⁵ Mekanisme pemilu merupakan wujud penyaluran aspirasi dan kedaulatan rakyat secara langsung. Dalam konteks Indonesia, pemilu bertujuan untuk memilih Presiden dan Wapres, DPR, DPD, dan DPRD. Seperti hal anggota DPR, DPD, dan DPRD, presiden

merupakan salah satu jabatan yang dapat dikategorikan sebagai "jabatan politik", sehingga pengisian jabatannya harus dilakukan melalui pemilu.¹⁶

Beberapa alasan yang mendasar untuk melakukan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat yaitu¹⁷: pertama, presiden yang dipilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih nyata dari rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dan tokoh yang dipilih. Kemauan orang-orang yang memilih (*volante generale*) akan menjadi pegangan presiden dalam melaksanakan kekuasaannya. Kedua, pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat secara otomatis akan menghindari intrik-intrik politik dalam proses pemilihan dengan sistem perwakilan.

Ketiga, pemilihan presiden secara langsung akan memberikan kesempatan luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakili kepada orang lain. Kecenderungan dalam sistem perwakilan adalah terjadinya penyimpangan antara aspirasi rakyat dengan wakilnya. Kondisi ini semakin diperparah dengan dominannya pengaruh parpol yang telah mengubah fungsi wakil rakyat menjadi wakil parpol (*political party representation*). Keempat, pemilihan langsung dapat menciptakan keseimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* antara presiden dengan lembaga perwakilan karena sama-sama dipilih oleh rakyat. Selain itu, pemilihan

¹⁶ Jabatan yang diisi melalui pemilihan juga dapat dibedakan dalam berbagai kategori, yaitu pemilihan yang bersifat langsung oleh rakyat dan yang tidak langsung oleh rakyat. Ada juga jabatan yang diisi melalui pemilihan, tetapi bukan oleh rakyat, melainkan oleh badan-badan tertentu yang menjadi konstituen dari jabatan yang dipilih itu sendiri. Jabatan politik diisi dengan prosedur politik (*political appointment*). Pengangkatan kepala pemerintahan dan pejabat-pejabat disuatu Negara dapat dilakukan dengan berbagai cara. Ada yang diangkat dengan cara pemilihan (*elected public official*) dan ada yang diangkat tanpa pemilihan (*non-elected public officials*). *Ibid.*, hal. 742 – 750.

¹⁷ Dahlan Thaib, *Kelatanegraan Indonesia Perspektif Nasional*, cet.1, Yogyakarta: Total Media, 20 09, hal. 115.

¹¹ Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹² Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

¹³ Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 748.

presiden dan wapres secara langsung akan memperkuat legitimasi seorang presiden sehingga diharapkan tidak mudah untuk diberhentikan di tengah jalan tanpa dasar memadai yang bisa mempengaruhi stabilitas politik dan pemerintahan secara aktual.¹⁸

B. Relevansi Penerapan Sistem *Presidential Threshold* dan Mekanisme Pencalonan Capres dan Cawapres di Masa yang akan Datang

1. Relevansi Penerapan Sistem *Presidential Threshold*

Terhadap pengaturan mengenai *presidential threshold* seperti yang tercantum di dalam ketentuan Pasal 9 UU tentang Pilpres, tidak ada putusan yang tegas dari MK. Dalam pertimbangannya, MK hanya berpendapat penyelenggaraan pilpres dan pileg pada tahun 2019 dilakukan secara serentak sehingga ketentuan pasal persyaratan perolehan suara parpol dan gabungan parpol sebagai syarat untuk mengajukan pasangan capres dan cawapres merupakan kewenangan pembentuk undang-undang dengan tetap mendasarkan pada ketentuan UUD NRI Tahun 1945.¹⁹ Bahkan di dalam pendapat berbeda (*dissenting opinion*), Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati kembali menegaskan bahwa mengenai *presidential threshold* merupakan kebijakan hukum terbuka yang pada prinsipnya tidak terkait dengan pengaturan serentak atau tidaknya pemilu baik pileg atau pilpres. Bila pembentuk undang-undang menginginkan pileg atau pilpres dilaksanakan serentak maka *presidential threshold* tetap dapat diterapkan. Sebaliknya *presidential threshold* juga dapat dihilangkan bila Presiden dan DPR sebagai lembaga politik representasi kedaulatan rakyat menghendakinya. Pelimpahan kewenangan secara delegatif (*delegatie van*

wetgevingsbevoegheid) kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur tata cara pelaksanaan pilpres, serta ketentuan lebih lanjut mengenai pemilu memang perlu dilaksanakan karena terdapat hal-hal yang tidak dapat dirumuskan secara langsung oleh UUD NRI Tahun 1945 karena sifatnya yang mudah untuk berubah atau bersifat terlalu teknis.²⁰

Dari pertimbangan MK di atas, jelas bahwa pada dasarnya terhadap penentuan apakah *presidential threshold* dapat diterapkan atau tidak dalam penyelenggaraan pilpres sepenuhnya diserahkan kepada pembentuk undang-undang, karena sifatnya yang termasuk tidak dapat dirumuskan secara langsung oleh UUD NRI Tahun 1945 dan mudah untuk berubah atau bersifat terlalu teknis. Hanya saja timbul pertanyaan, apakah pengaturan mengenai pemenuhan *presidential threshold* oleh parpol atau gabungan parpol masih relevan untuk diterapkan pada penyelenggaraan pileg dan pilpres serentak tahun 2019 ?

Apabila kita mencermati putusan dan juga pertimbangan MK di atas maka terdapat ketidakonsistenan. Bagaimana mungkin MK membatalkan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU tentang Pilpres yang mengatur sekaligus akibat hukum dari penyelenggaraan pileg dan pilpres serentak, tetapi di sisi lain, terhadap ketentuan Pasal 9 mengenai ketentuan *presidential threshold* yang merupakan salah satu implikasi dari penyelenggaraan pileg dan pilpres tidak serentak, MK tidak mengambil keputusan yang tegas dengan mengembalikan pengaturannya pada kebijakan pembentuk undang-undang. Putusan ini akan menimbulkan kerumitan sekaligus permasalahan baru di dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, serta menimbulkan ketidakpastian mengenai apakah pengaturan tentang *presidential threshold* masih akan diberlakukan di dalam penyelenggaraan pileg dan pilpres serentak tahun 2019.

¹⁸ Hidayat Nur Wahid, *Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 3, September 2007, hal. 8.

¹⁹ Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, hal. 84-85.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 91.

Pemberlakuan *presidential threshold* dalam pencalonan presiden tidak lazim, apalagi jika dikaitkan dengan perolehan suara atau kursi parlemen. Secara teoretis, basis legitimasi seorang presiden dalam skema sistem presidensial tidak ditentukan oleh formasi politik parlemen hasil pemilu legislatif. Lembaga presiden dan parlemen dalam sistem presidensial adalah dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi berbeda. Praktik yang lazim di negara-negara penganut sistem presidensial adalah pemberlakuan ambang batas minimum bagi keterpilihan presiden. Dengan kata lain, konteks pemberlakuan "*presidential threshold*" bukanlah untuk membatasi pencalonan presiden, melainkan dalam rangka menentukan persentase suara minimum untuk keterpilihan seorang presiden.²¹

Menurut Pipit Kartawidjaja, UUD NRI Tahun 1945 tak mengatur tentang *presidential threshold*, karena Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hanya menyebut bahwa pasangan calon presiden dan wapres diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu. Istilah *presidential threshold* di Indonesia justru dianggap aneh, sebab di negara lain terutama di negara-negara Amerika Latin, *presidential threshold* berarti syarat bagi pasangan calon presiden untuk bisa dinyatakan sebagai pemenang. Brazil dan Equador yang mematok *presidential threshold* 50 persen plus satu. Sementara di Argentina, capres/cawapres bisa terpilih jika mengantongi *presidential threshold* di atas 45 persen dengan selisih sekurang-kurangnya 10 persen dari saingan terdekatnya. Jadi *presidential threshold* yang diberlakukan di Indonesia merupakan istilah yang salah kaprah.²²

Menyitir pendapat Saldi Isra, aturan *presidential threshold* dalam pilpres adalah inkonstitusional. Konstitusi telah memberi landasan. Konstitusi menjadi tempat berpijak. Dalam konstitusi sudah jelas, seperti apa persyaratan dan proses pemilihan presiden. Para perumus perubahan UUD telah membuat disain pemilihan presiden seperti tertuang dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945. Dari pasal itu dapat dilihat bagaimana syarat dan proses pemilihan presiden. Dengan demikian, tidak boleh ada lagi syarat tambahan. Apalagi syarat itu menegaskan syarat dalam konstitusi. Apabila *presidential threshold* dipertahankan maka akan menimbulkan problem. Selain menimbulkan problem legitimasi, juga bisa membuat rakyat enggan datang ke pemungutan suara. Syarat yang ditentukan konstitusi (yaitu pasangan calon presiden dan calon wakil presiden diajukan oleh parpol atau gabungan parpol peserta Pemilu) sudah cukup berkeadilan. Artinya, hanya parpol peserta pemilu saja yang berhak mengajukan pasangan capres dan cawapres.²³

Selain itu di dalam pertimbangan putusan saat MK menguraikan kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, secara tersirat MK telah menguraikan pendapatnya bahwa pemberlakuan *presidential threshold* pada tahun 2019 dirasa tidak relevan lagi, yaitu²⁴ pertama, penyelenggaraan pilpres haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial serta memperkuat sistem presidensial. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hanya dengan alasan-alasan

²¹ Syamsuddin Haris, *Salah Kaprah Presidential Threshold*, <http://syamsuddinharis.wordpress.com/2012/10/30/salah-kaprah-presidential-threshold/>, diakses tanggal 25 Februari 2014.

²² Ryan Mangkulegawa, *Duh, Presidential Threshold Itu Salah Kaprah!*, <http://beningpost.com/read/4032/duh-presidential-threshold-itu-salah-kaprah>, diakses tanggal 25 Februari 2014.

²³ Saldi Isra, *Presidential Threshold Inkonstitusional*, <http://www.mpr.go.id/berita/read/2013/05/07/11985/prof-saldi-isra-presidential-threshold-inkonstitusional>, diakses tanggal 25 Februari 2014.

²⁴ Putusan MK, Op. Cit, hal. 78-84.

tertentu yang secara limitatif ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945. Dengan sistem pemerintahan yang demikian, UUD NRI Tahun 1945 menempatkan presiden dalam posisi yang kuat sehingga dalam masa jabatannya tidak dapat dijatuhkan oleh DPR selain karena alasan dan proses yang secara limitatif telah ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945. Posisi presiden dalam hubungannya dengan DPR adalah sejajar dengan prinsip hubungan yang saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Menurut UUD NRI Tahun 1945, dalam hal tertentu kebijakan presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR. Berdasarkan sistem pemerintahan yang demikian, posisi presiden secara umum tidak tergantung pada ada atau tidak adanya dukungan DPR sebagaimana lazimnya yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer. Hanya untuk tindakan dan beberapa kebijakan tertentu saja presiden harus dengan pertimbangan atau persetujuan DPR. Walaupun dukungan DPR sangat penting untuk efektivitas jalannya pemerintahan yang dilakukan Presiden tetapi dukungan tersebut tidaklah mutlak.

Kedua, konfigurasi kekuatan DPR, berkaitan dengan konfigurasi kekuatan parpol yang memiliki anggota di DPR, posisi parpol yang memiliki kursi di DPR dalam sistem pemerintahan Indonesia adalah penting dan dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pemerintahan oleh presiden. Walaupun demikian, presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan parpol, karena presiden dipilih langsung oleh rakyat, dukungan dan legitimasi rakyat itulah yang seharusnya menentukan efektivitas kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden. Dari ketentuan UUD NRI Tahun 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada satu sisi, sistem pemerintahan Indonesia menempatkan parpol dalam posisi penting dan strategis, yaitu presiden memerlukan dukungan parpol yang memiliki anggota di DPR untuk efektivitas

penyelenggaraan pemerintahannya dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan legitimasi seorang presiden. Di samping itu, pada satu sisi capres dan cawapres hanya dapat diajukan oleh parpol atau gabungan parpol dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan karena siapa yang menjadi presiden sangat tergantung pada pilihan rakyat. Hak eksklusif parpol dalam pencalonan presiden sangat terkait dengan hubungan antara DPR dan presiden dan rancang bangun sistem pemerintahan, karena anggota DPR seluruhnya berasal dari parpol, akan tetapi hak eksklusif parpol ini diimbangi oleh hak rakyat dalam menentukan siapa yang terpilih menjadi presiden dan legitimasi rakyat kepada seorang presiden.

Ketiga, idealnya menurut desain UUD NRI Tahun 1945, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan oleh presiden sangat berkaitan dengan dua dukungan, yaitu dukungan rakyat pada satu sisi dan dukungan parpol pada sisi yang lain. Hal yang sangat mungkin terjadi adalah pada satu sisi presiden mengalami kekurangan (defisit) dukungan parpol yang memiliki anggota DPR, tetapi pada sisi lain mendapat banyak dukungan dan legitimasi kuat dari rakyat. Dalam kondisi yang demikian, terdapat dua kemungkinan yang akan terjadi, yaitu kemungkinan pertama, sepanjang tidak ada pelanggaran yang ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945 oleh presiden yang dapat digunakan sebagai alasan pemakzulan, presiden tetap dapat menjalankan pemerintahan tanpa dapat dijatuhkan oleh DPR walaupun tidak dapat melaksanakan pemerintahannya secara efektif. Kemungkinan kedua, DPR akan mengikuti kemauan presiden, karena jika tidak, parpol akan kehilangan dukungan rakyat dalam pemilu.

Keempat: dalam penyelenggaraan pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah pileg ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai presiden dan

dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih, calon presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan parpol yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang. Oleh karena itu, presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada parpol yang dapat mereduksi posisi presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Penyelenggaraan pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis parpol untuk kepentingan jangka panjang. Hal demikian akan lebih memungkinkan bagi penggabungan parpol secara alamiah dan strategis sehingga dalam jangka panjang akan lebih menjamin penyederhanaan parpol. Kelima, praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan pilpres setelah pileg ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan pilpres setelah pileg tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Pasangan capres dan cawapres kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan parpol sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan parpol secara alamiah. Dalam praktiknya, model koalisi yang dibangun antara parpol dan/atau dengan pasangan capres/cawapres justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Pengusulan pasangan capres dan cawapres oleh parpol atau gabungan

parpol tidak lantas membentuk koalisi permanen dari parpol atau gabungan parpol yang kemudian akan menyederhanakan sistem kepartaian. Berdasarkan pengalaman praktik ketatanegaraan tersebut, pelaksanaan pilpres setelah pileg tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh konstitusi.

Oleh karena itu, norma pelaksanaan pilpres yang dilakukan setelah pileg telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD NRI Tahun 1945 dan tidak sejalan dengan makna pemilu yang dimaksud khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pengaturan mengenai *presidential threshold* dalam penyelenggaraan pilpres dan pileg serentak tahun 2019 “sudah tidak lagi relevan” untuk diterapkan. Hal ini senada dengan pendapat Wakil Ketua MPR, Lukman Hakim Syaifudin yang menyatakan bahwa dengan putusan pemilu serentak maka tidak diperlukan lagi *presidential threshold* atau ambang batas syarat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Tetapi masih belum ada kesepakatan apakah *presidential threshold* tetap diberlakukan atau tidak, jika pileg dan pilpres dilaksanakan serentak maka pemberlakuan *presidential threshold* sudah tidak relevan dan sudah kehilangan urgensi.²⁵ Sehingga harus dipikirkan bagaimana pengaturan mekanisme pengusulan presiden dan wapres dimasa yang akan datang.

2. Mekanisme Pengusulan Capres dan Cawapres

Merujuk pada ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta

²⁵Slamet Riadi, *Presidential Threshold Tak Diperlukan Lagi dalam Pemilu Serentak*, <http://nasional.sindonews.com/read/2014/01/25/113/829919/presidential-threshold-tak-diperlukan-lagi-dalam-pemilu-serentak>, diakses tanggal 25 Februari 2014.

pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.”, secara prosedural telah diatur secara tegas dan jelas bahwa mekanisme pengusulan capres dan cawapres hanya dapat dilakukan melalui pengusulan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu yang dilakukan sebelum pemilu. Artinya pengusulan capres dan cawapres oleh selain parpol atau gabungan parpol misalnya melalui presiden independen tidak dimungkinkan. Timbul pertanyaan apakah seluruh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu otomatis dapat mengajukan masing-masing capres dan cawapresnya atau masih perlu diatur persyaratan dan kriteria khusus.

Terhadap pertanyaan tersebut, dapat dijawab dengan terlebih dahulu mengkaji ketentuan Pasal 22E ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

- “(2) *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*
- (3) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*
- (4) *Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*”

Pasal tersebut menyatakan dengan jelas bahwa pemilu dilakukan untuk memilih anggota DPR, DPD, Capres dan cawapres, serta DPRD. Adapun peserta pemilu DPR dan DPRD adalah parpol sedangkan peserta pemilu DPD adalah perseorangan. Apabila ketentuan Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dielaborasi, maka yang mengusulkan presiden dan wapres dalam pilpres adalah parpol atau gabungan parpol peserta pemilu DPR dan DPRD, adapun peserta pemilu DPD dikecualikan sebagai

pengusul capres dan cawapres. Selain itu tidak ada satu pun ketentuan yang mengatur persyaratan atau kriteria parpol peserta pemilu yang dapat mengajukan capres dan cawapresnya. Dengan demikian setiap parpol atau gabungan parpol peserta pemilu dapat juga mencalonkan capres dan cawapres dalam pilpres. Meskipun tidak ada korelasi langsung antara efektifitas pelaksanaan tugas kepresidenan dengan dukungan parpol atau gabungan parpol, keduanya memiliki kedudukan yang sama karena sama-sama langsung dipilih oleh rakyat.

Sejalan dengan prinsip penyelenggaraan pileg dan pilpres serentak, setiap parpol atau gabungan parpol otomatis dapat mengusulkan capres dan cawapres tanpa terikat dengan persyaratan lain di luar ketentuan yang telah diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut menimbulkan konsekuensi jumlah pasangan capres dan cawapres nantinya akan sama banyak dengan jumlah parpol peserta pemilu atau lebih sedikit karena terdapat capres dan cawapres yang diusulkan oleh gabungan parpol.

III. Penutup

A. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan di atas dapat disimpulkan:

1. Pengaturan mengenai pemenuhan syarat *presidential threshold* oleh parpol atau gabungan parpol sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan pada penyelenggaraan pileg dan pilpres serentak tahun 2019, karena pertama, para perumus perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah membuat disain pemilihan presiden seperti tertuang dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, tidak boleh ada lagi syarat tambahan. Kedua, penyelenggaraan pilpres haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial serta memperkuat sistem

presidensial. UUD NRI Tahun 1945 menempatkan presiden dalam posisi yang kuat, presiden dalam hubungannya dengan DPR adalah sejajar dengan prinsip hubungan yang saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).

Ketiga, presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan parpol, karena presiden dipilih langsung oleh rakyat. Dukungan dan legitimasi rakyat yang seharusnya menentukan efektivitas kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden. Keempat, praktik ketatanegaraan terkait pelaksanaan pilpres setelah pileg dalam perkembangannya ternyata tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan pilpres setelah pileg tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Kelima, pemberlakuan *presidential threshold* tidak lazim jika dikaitkan dengan perolehan suara atau kursi parlemen, karena basis legitimasi seorang presiden dalam skema sistem presidensial tidak ditentukan oleh formasi politik parlemen hasil pemilu legislatif. Hal ini juga lazim berlaku di negara yang memiliki sistem presidensial seperti di negara-negara Amerika Selatan.

2. Mekanisme pencalonan presiden dan wapres oleh parpol atau gabungan parpol pada penyelenggaraan pileg dan pilpres serentak tahun 2019 dilakukan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu yang dilakukan sebelum pemilu, sehingga setiap parpol atau gabungan parpol peserta pemilu dapat juga mencalonkan capres dan cawapres dalam pilpres. Akibatnya jumlah pasangan capres dan cawapres akan sama banyaknya dengan jumlah parpol peserta pemilu atau lebih sedikit karena terdapat

capres dan cawapres yang dicalonkan oleh gabungan parpol.

B. Saran

Dari simpulan di atas, dapat disarankan beberapa hal:

1. Pengaturan mengenai pemilu DPR, DPD, presiden dan wapres, dan DPRD yang saat ini tersebar dalam beberapa undang-undang sebaiknya digabung dalam satu undang-undang, sehingga menjadi undang-undang tentang pemilu DPR, DPD, presiden dan wapres, dan DPRD.
2. Tulisan ini diharapkan menjadi bahan masukan dan sumbangan pemikiran bagi penyusunan Program Legislasi Nasional Tahun 2014-2019 dan pembentukan rancangan undang-undang tentang pemilu DPR, DPD, presiden dan wapres, dan DPRD.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshidiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer, 2007.

C. F. Strong, dalam Jimly Asshidiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer, 2007.

Mahfud, Moh. M.D. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia Press, 1993.

Soemitro, Ronny Hanitijo. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Thaib, Dahlan. *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Nasional*. cet.1, Yogyakarta: Total Media, 2009.

Jurnal

Mainwarring dalam Partono. *Sistem Multi Partai, Presidensial, dan Persoalan Efektivitas Pemerintahan*. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 5 No. 1, Maret 2008.

Wahid, Hidayat Nur. Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 4 No. 3, September 2007.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 mengenai judicial review Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan

Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun tentang Pemilihan Presiden terhadap terhadap Pasal 1 ayat (2), Pasal 4 ayat (1), Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2), Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahan yang Tidak Diterbitkan

Risalah Rapat Komisi A Sidang Tahunan MPR tanggal 4-8 November 2001.

Website

Haris, Syamsuddin. "Salah Kaprah Presidential Threshold". <http://syamsuddinharis.wordpress.com/2012/10/30/salah-kaprah-presidential-threshold/>, diakses tanggal 25 Februari 2014.

Isra, Saldi. "Presidential Threshold Inkonstitusional". <http://www.mpr.go.id/berita/read/2013/05/07/11985/prof-saldi-isra-presidential-threshold-inkonstitusional>, diakses tanggal 25 Februari 2014.

Mangkulegawa, Ryan. "Duh, Presidential Threshold Itu Salah Kaprah!". <http://beningpost.com/read/4032/duh-presidential-threshold-itu-salah-kaprah>, diakses tanggal 25 Februari 2014.

Pransiska, Lucky. "Pengamat: "Presidential Threshold" Konspirasi Jahat Partai Besar", <http://nasional.kompas.com/read/2014/01/25/1115549/Pengamat.Presidential.Threshold.Konspirasi.Jahat.Partai.Besar>, diakses tanggal 25 Januari 2014.

Riadi, Slamet. "Presidential Threshold Tak Diperlukan Lagi dalam Pemilu Serentak". <http://nasional.sindonews.com/read/2014/01/25/113/829919/presidential-threshold-tak-diperlukan-lagi-dalam-pemilu-serentak>, diakses tanggal 25 Februari 2014.



**PANDUAN PENULISAN NASKAH
JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN
PRODIGY**

INDEKS

PANDUAN PENULISAN NASKAH JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN PRODIGY

- 1) Naskah yang dikirim dalam bentuk karya tulis ilmiah di bidang peraturan perundang-undangan seperti hasil pengumpulan data, survei, hipotesis, kajian teori, studi kepustakaan, saduran buku, dan gagasan kritis konseptual yang bersifat objektif, sistematis, analisis, dan deskriptif.
- 2) Naskah yang dikirim berupa karya tulis asli yang belum pernah dimuat atau dipublikasikan di media lain.
- 3) Naskah diketik rangkap dua spasi di atas kertas A4 dengan font Bookman Old Style ukuran 12.
- 4) Panjang Naskah maksimal 35 (tiga puluh lima) halaman dan minimal 15 (lima belas) halaman.
- 5) Penulisan menggunakan bahasa Indonesia baku, lugas, sederhana, mudah dipahami, serta tidak mengandung makna ganda.
- 6) Pokok pembahasan atau judul penulisan berupa kalimat singkat dan jelas dengan kata atau frasa kunci yang mencerminkan tulisan.
- 7) Redaksi berhak mengubah teknik penulisan (redaksional) tanpa mengubah arti.
- 8) Cara penulisan penyingkatan:
 - a. singkatan untuk nama undang-undang: UU tentang nama singkat/sebutan undang-undang seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) atau Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (UU tentang Nakeswan).
 - b. singkatan untuk peraturan pelaksana, singkatan dengan menyebut nomor peraturan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2011 tentang ABCD (PP No.11 Tahun 2011).
 - c. Konsistensi penyingkatan dalam seluruh penulisan.
- 9) Penulisan kutipan langsung lebih dari 4 baris, ditulis menjorok ke dalam, satu ketuk, spasi 1, dan font size 12.
- 10) Pengiriman naskah dilengkapi dengan alamat *e-mail* untuk korespondensi.
- 11) Metode penulisan disesuaikan dengan tulisan ilmiah dan ejaan bahasa Indonesia yang disempurnakan yang secara garis besar sebagai berikut:
 - a. Judul dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris.
 - b. Nama Penulis (unit kerja, nama instansi, dan alamat korespondensi/alamat e-mail penulis).
 - c. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris (ditulis dalam satu paragraph dengan 1 spasi, ukuran 10, panjangnya antara 100 sampai 200 kata).
 - d. Kata kunci dicantumkan di bawah abstrak.
 - e. Indeks yang akan dicantumkan.
 - f. Sistematika penulisan ditulis sebagai berikut:

JUDUL (TITLE)

Penulis
Unit kerja
Instansi
*Korespondensi

Abstrak

Abstrak merupakan penyajian uraian ringkas, cermat, dan menyeluruh dari isi tulisan yang berfungsi untuk memberikan gambaran ringkas tentang isi tulisan dan disusun sedemikian rupa untuk menggugah pembaca. Penulis hendaknya memperhatikan ketentuan penulisan abstrak termasuk dalam pemilihan kata yang efisien dan tepat, menggunakan bahasa baku dan komunikatif, penyusunan kalimat yang syarat makna dan penataan kalimat menjadi sebuah paragraf yang koheren. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris yang terdiri atas satu paragraf dengan maksimum 200 kata, informasi dalam abstrak mencakup latar belakang masalah, rumusan masalah, pendekatan/metode penulisan, hasil, dan kesimpulan. (Book oldman style, 10, spasi tunggal).

Kata kunci: minimum tiga kata dan maksimal lima kata terpenting dalam makalah (Bookman Old Style 10, spasi tunggal)

Abstract

Abstract is a brief description of the presentation, a careful and thorough the paper that gives a quick overview of the paper and arranged in such a way to arouse the reader. The author should consider the abstract provisions consisting the selection of efficient and precise words, using the standard language and communicative. the sentence structure and meaning is written in a coherent paragraph. Abstract is written in Bahasa and English which consists of a single paragraph with a maximum of 200 words, including the information of background of the problem, formulation of the problem, writing methods/approach, results, and conclusions. (Book style oldman, 10, single spaced).

Keywords: Minimum three words and maximum five words of most important words in the paper.

I. Pendahuluan (Bookman Old Style 12, spasi double)

- A. Latar Belakang**
- B. Permasalahan**
- C. Tujuan**
- D. Metode Penulisan**

II. Pembahasan

A. Kerangka Konseptual

1. ...
2. ...
3. ...

B. Analisis Materi Tulisan (Judul bagian ini disesuaikan dengan materi tulisan masing-masing)

1. ...
2. ...
3. ...

III. Penutup (berisi simpulan dan saran)

DAFTAR PUSTAKA

- f. Penulisan kutipan menggunakan sistem catatan kaki (*footnote*), yang ditulis menjorok satu ketuk, masuk ke dalam, font Bookman old style, size 10, dengan mengikuti pedoman sebagai berikut:

Buku

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Buku*, Tempat Terbit: Penerbit, tahun, halaman.

Contoh:

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992, hal. 21.

Sumber kutipan berikutnya yang menunjuk kepada sumber yang telah disebut dalam catatan kaki di atasnya, menggunakan *Ibid* (jika halaman sama) atau *Ibid*.hal.35 (jika berbeda halaman).

Penulisan sumber kutipan yang telah disebut sebelumnya dan telah disisipi sumber kutipan lain, sebagai berikut:

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Buku/Karangan*, halaman. (tidak menggunakan *op.cit*, *loc.cit*).

Contoh:

⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hal. 53.

Jurnal

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Tulisan*, Nama Jurnal: Volume dan tahun, halaman.

Contoh:

⁸ Najib Ibrahim, *Konsep Pemberdayaan Petani dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani*, Prodigy: Jurnal Perundang-undangan, Vol. I No.1 Tahun 2013, hal. 11.

Terjemahan

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Tulisan (Buku)*, diterjemahkan oleh..., Tempat Terbit: Penerbit, tahun, halaman.

Contoh:

⁹ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi (Law and Society in Transition: Toward Responsive Law)*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco, Jakarta: HuMa, 2003, hal. 51.

Harian/Surat Kabar

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Tulisan*, Nama Harian/Surat Kabar, hari, tanggal, tahun, halaman.

Contoh:

² Robert Endi Jaweng, *Korupsi dan Revisi UU Pemda*, Harian Media Indonesia, Jumat, 24 Januari 2014, hal. 9.

Peraturan Perundang-Undangan

Pasal, Judul Peraturan PUU (tanpa LN atau TLN)

Contoh:

³ Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Website

Nama Penulis, *Judul Tulisan*, diunduh dari http ..., diakses tanggal bulan tahun.

Contoh:

John Ferry Situmeang, *Quo Vadis Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*,
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52652eaab3489/iquo-vadis-i-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-broleh--john-ferry-situmeang--sh->, diakses tanggal 27 Januari 2014.

g. Isi, materi, dan susbtansi tulisan merupakan tanggungjawab penulis.

- 12)Daftar pustaka ditulis menjorok satu ketuk pada baris ke dua, font Bookman old style, size 12, dengan mengikuti pedoman sebagai berikut:

Buku

Nama Penulis/Pengarang (jika nama terdiri dari dua kata atau lebih, nama belakang diletakkan di depan). *Judul Buku*. Tempat terbit: Penerbit, tahun.

Contoh:

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.

Jurnal

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan*. Nama Jurnal: Volume dan tahun.

Contoh:

Ibrahim, Najib. *Konsep Pemberdayaan Petani dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani*. Prodigy: Jurnal Perundang-undangan, Vol. I No.1 Tahun 2013.

Terjemahan

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan (Buku)*, diterjemahkan oleh.... Tempat terbit: Penerbit, tahun.

Contoh:

Nonet, Philippe dan Philip Selznick. *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi (Law and Society in Transition: Toward Responsive Law)*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco . Jakarta: HuMa, 2003.

Harian/Surat Kabar

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan*. Nama Harian/Surat Kabar, Hari, Tanggal Bulan Tahun.

Contoh:

Jaweng, Robert Endi. *Korupsi dan Revisi UU Pemda*. Harian Media Indonesia, Jumat, 24 Januari 2014.

Peraturan Perundang-undangan

Judul Peraturan PUU (tanpa LN atau TLN)

Contoh:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Bahan yang Tidak Diterbitkan

Makalah, Risalah UU, Draft RUU

Website

Nama Penulis. *Judul Tulisan*. <http> ..., diakses Tanggal Bulan Tahun.

Contoh:

Situmeang, John Ferry. *Quo Vadis Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52652eaab3489/iquo-vadis-i-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-broleh--john-ferry-situmeang-sh>, diakses tanggal 27 Januari 2014.

INDEKS

A

AJB Bumiputera, 33, 35, 36, 38, 39, 41, 43, 44, 45
alternatif penyelesaian sengketa, 12
arbitrase, 2, 4, 6, 7, 10, 12, 13, 19, 101
asuransi, 3, 10, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42,
43, 44, 45, 46

B

BP Migas, 62, 63, 70, 71, 74, 75
buruh, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 57, 59

C

cagar alam, 76, 77, 78, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 89

D

Dewan Pengawas Syariah, 3

E

ekosistem, 76, 77, 78, 79, 82, 83, 88, 89, 119
Eksplotasi, 67
Eksplorasi, 67

G

gas bumi, 62, 63, 64, 67, 73
globalisasi, 48, 49, 50, 61, 112, 113

I

Inggris, 35, 39, 40, 43, 45, 46

K

kasasi, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134,
135, 136, 137, 138, 139
kawasan pelestarian alam, 77, 81, 82
kawasan suaka alam, 76, 77, 81, 82, 85, 89
kesehatan, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 38,
41, 44, 45, 46, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118,
119, 120, 121, 122, 123, 124
ketenagakerjaan, 48, 49, 51, 53, 54, 55, 58, 59, 61
ketentuan peralihan, 42, 43, 92, 93, 94, 95, 96, 97,
98, 100, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108
Komite Medik, 25, 31
konservasi, 76, 77, 78, 79, 80, 83, 86, 87, 88, 91, 116

L

Lembaga Penjamin Simpanan, 44

M

Mahkamah Konstitusi, 3, 18, 38, 39, 46, 50, 58, 60,
62, 63, 65, 66, 71, 75, 95, 104, 110, 111, 113, 126,
129, 132, 135, 139, 140, 142, 143, 144, 153
minyak dan gas bumi, 62, 67, 73
mutual, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46

N

norma, 1, 2, 12, 51, 53, 88, 93, 94, 96, 97, 99, 100, 103,
104, 107, 108, 127, 129, 130, 150

O

otoritas veteriner, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 118,
119, 120, 121, 122, 123
outsourcing, 53

P

pasien, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 30
pemilihan umum, 142, 151
penegakan hukum, 48, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 89
pengawasan, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 33,
34, 36, 43, 44, 45, 46, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 63, 64,
65, 66, 68, 71, 112, 118
peninjauan kembali, 127, 132
penormaan, 92, 97, 98, 107, 108
penyelesaian sengketa, 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11,
12, 13, 17, 28
peradilan agama, 1, 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14,
16, 17
Perbankan Syariah, 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 18
polis, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 45, 46
presidential threshold, 142, 143, 144, 147, 148, 150,
152
putusan, 1, 4, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 39, 44, 45, 52, 66,
95, 113, 121, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133,
134, 135, 136, 137, 138, 139, 143, 144, 147, 149, 150

R

rumah sakit, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30

S

SKK Migas, 64, 70, 71

T

taman nasional, 77, 83, 85, 86, 87, 89

tata kelola kelembagaan, 62, 64, 68, 70, 74

teknis medis, 20, 24, 25, 30

teknis perumahsakitan, 20, 24, 25, 30

U

Undang-Undang, 1, 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 18, 20, 21,
31, 33, 34, 37, 38, 43, 46, 48, 49, 52, 55, 56, 60, 62,
63, 65, 67, 68, 70, 72, 74, 75, 76, 77, 84, 88, 90, 92,
93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 102, 103, 104, 105,
106, 107, 108, 109, 111, 112, 113, 116, 120, 124, 126,
127, 128, 129, 130, 135, 136, 139, 140, 142, 143, 144,
146, 147, 153

W

wisata, 76, 77, 78, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91

