

# Penyadapan dalam Hukum Internasional dan Implikasinya terhadap Hubungan Diplomatik Indonesia dengan Australia

Jawahir Thontowi  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia  
Jln. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta  
impress\_jawahir@yahoo.com

## Abstract

The first and foremost issue in this study is the general principles and legal arrangements of tapping into national and international human rights law. Second, as *lex specialis* can tapping be prosecuted to national or international law? Third, why is the wiretapping of Australia against Indonesia not considered as a crime but a violation of the diplomatic code of conduct. This is a normative research. The study reveals that first: legally tapping is prohibited by law and international human rights based on the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) in 1948, the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) in 1966, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1958) and the 1961 Vienna Convention. While in the national law, the prohibition of tapping is provided in Article 28G paragraph (1) of the 1945 Constitution, Article 32 of Law No. 39 of 1999, Article 40 of Law No. 36 of 1999, Article 31 paragraph (1) of Law No. 11 of 2008, and Article 31 paragraph (2) of Law No. 11 Year 2008. Tapping is allowed when the order and security of the country is being threatened as stipulated in the Law on Combating Criminal Acts of Terrorism, Narcotics Law, the Law on the Corruption Eradication Commission, and the Law on State Intelligence. Second, the ban on wiretapping in international criminal law can be excluded for particular crimes as stipulated by Rome Statute of 1998, and Transnational Organized Crime. Thirdly, in the context of the behavior relations between countries, Australia tapping against Indonesia has shifted meaning from a crime into a violation of the diplomatic code of conduct. Indonesia acted diplomatically towards Australia's violation by forgiveness.

*Keywords* : Tapping, violation of the code, the individual rights

## Abstrak

Adapun permasalahan dalam penelitian ini: *pertama*, prinsip-prinsip umum dan pengaturan hukum penyadapan dalam hukum HAM nasional dan internasional. *Kedua*, penyadapan sebagai *lex specialis* tidak dapat dituntut hukum nasional maupun internasional? *Ketiga*, tindakan penyadapan Australia terhadap Indonesia bukan sebagai kejahatan melainkan pelanggaran kode etik diplomasi. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah normatif. Hasil penelitian menyimpulkan, *pertama*: secara yuridis penyadapan dilarang dalam hukum dan HAM internasional berdasarkan *Universal Declaration of Human Right* (UDHR) 1948, *International Covenant on Civil and Political Right* (ICCPR) 1966, Konvensi Eropa untuk perlindungan HAM dan Kebebasan Fundamental (1958) dan Konvensi Wina 1961. Sedangkan dalam hukum nasional, larangan penyadapan diatur dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945, Pasal 32 UU No. 39 Tahun 1999, Pasal 40 UU No 36 Tahun 1999, Pasal 31 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2008, dan Pasal 31 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2008. Aksi penyadapan diperbolehkan pada suatu keadaan mengancam ketertiban dan keamanan negara sebagaimana diatur dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, UU Narkotika, UU Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan UU Intelijen Negara. *Kedua*, larangan penyadapan dalam hukum pidana internasional bisa diperkecualikan untuk khususnya kejahatan sebagaimana diatur Statuta Roma 1998, dan Kejahatan Lintas Negara Terorganisir. *Ketiga*, dalam konteks perilaku hubungan antara negara, penyadapan yang dilakukan Australia terhadap Indonesia telah bergeser makna tidak lagi sebagai kejahatan melainkan lebih merupakan pelanggaran kode etik diplomatik. Sikap Indonesia terhadap Australia dituangkan dalam sikap diplomasi berupa pemaafan.

Kata kunci: Hak atas privasi, penyadapan, gangguan.

## Pendahuluan

Isu tentang penyadapan sering muncul dalam perdebatan politik maupun hukum di kalangan para politisi atau para penegak hukum serta akademisi di Indonesia akhir-akhir ini. Penyadapan setidaknya telah dianggap sebagai alat ampuh yang diharapkan mampu menguak atau setidaknya membuka tabir akan adanya kejahatan yang terorganisir dan juga menurut beberapa kalangan dapat mencegah adanya kejahatan terhadap keamanan negara (*national security*). Namun, penyadapan juga digunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk hal-hal negatif yang berpotensi merugikan pihak korban. Bahkan pada perkembangannya yang disadap bukan hanya informasi terkait kepentingan pribadi perorangan, karena saat ini informasi-informasi rahasia sebuah negara juga bisa menjadi obyek penyadapan. Semakin canggihnya perkembangan dunia intelejen menuntut agen-agen diplomatik setiap negara untuk lebih berhati-hati dalam bersikap dan bertindak untuk menjaga keharmonisan hubungan antar negara.

Ada beberapa isu menarik yang mendorong perlunya dilakukan kajian tentang penyadapan. *Pertama*, kedaulatan negara Indonesia terusik ketika Tony Abbot tidak mau menyampaikan pernyataan permohonan maaf sebagaimana dituntut sebagian besar masyarakat Indonesian karena beberapa telpon pejabat Indonesia 2009 disadap oleh Intelejen Australia. Dalam Sydney Herald Morning, dikemukakan bahwa menjelang Pemilihan Presiden SBY kedua kali 2009, *Handphone* ibu Any Yudhoyono, Kementerian Ekonomi Hatta Rajasa, dan juga Menteri Pertahanan, Jendral Djoko, telah dilakukan penyadapan oleh staf Intelejen Australia. Berita tersebut diketahui setelah Edward Snowden, seorang mantan staf intelejen CIA AS membocorkan berbagai jaringan teknologi informasi, AS menyadap negara-negara di Eropa, termasuk beberapa negara di Asia Tenggara. Akibatnya, Presiden SBY menarik sementara Duta Besar Indonesia dari Canberra dan mebatalkan beberapa kerjasama penanganan kebijakan penyelundupan orang (*people smuggling*), dan kerjasama militer.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> R. Aj. Rizka Februari. Prabanigtyas, S.IP, "Indonesia-Asutralia: Menguji Persahabatan di Tengah Konflik Penyadapan" *Institute of International studies Universitas Gadjah Mada*, Yogyakarta. Desember 2013. Volume 20 Issue 1, hlm. 2.

*Kedua*, meningkatnya ancaman bagi hak-hak kerahasiaan warga negara (*individual privacy rights*) karena begitu banyak peraturan perundang-undangan di Indonesia yang memberikan ruang bagi penyadapan, bukan hanya pada kejahatan korupsi, narkoba, kejahatan teroris, perdagangan orang, tetapi ruang bagi penyadapan juga ada dalam undang-undang kebebasan memperoleh informasi. Memang praktik penyadapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan terbukti mampu menjadi pencegahan dari kejahatan berat yang berpotensi mengganggu stabilitas dan keamanan negara. Penyadapan yang dilakukan terhadap koruptor membuahkan hal positif dengan adanya beberapa kasus tangkap tangan. Namun, perkembangan peraturan tentang penyadapan ini perlu benar-benar dicermati agar jangan sampai justru mengekang kebebasan HAM warga negara.

### **Rumusan Masalah**

Bertolak pada kedua kasus tersebut di atas, timbullah tiga persoalan hukum yang perlu jawab. *Pertama*, bagaimanakah prinsip-prinsip umum dan pengaturan hukum terkait penyadapan dalam hukum dan HAM internasional dan hukum nasional Indonesia? *Kedua*, mengapa penyadapan sebagai ketentuan hukum khusus (*lex specially*) tidak dapat dituntut di pengadilan hukum internasional maupun hukum nasional? *Ketiga*, mengapa tindakan penyadapan yang terjadi antara Australia dan Indonesia tidak dianggap sebagai kejahatan melainkan pelanggaran kode etik diplomasi?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: *Pertama*, prinsip-prinsip umum dan pengaturan hukum terkait penyadapan dalam hukum dan HAM internasional dan hukum nasional Indonesia. *Kedua*, praktik penyadapan sebagai ketentuan hukum khusus (*lex specially*) tidak dapat dituntut di pengadilan baik untuk kepentingan hubungan internasional maupun penegakan hukum nasional. *Ketiga*, tindakan penyadapan Australia terhadap Indonesia bukan sebagai kejahatan melainkan pelanggaran kode etik diplomasi.

## Metode Penelitian

Penelitian ini didasarkan pada penelitian normatif, dengan menekankan pada pencarian bahan-bahan hukum primer, yaitu pengaturan hukum yang relevan dipergunakan untuk melihat dan menentukan seberapa jauh tindakan penyadapan dapat diberikan pembenaran. Baik dalam hukum HAM internasional, ataupun pengaturan dalam perundang-undangan yang berlaku nasional di Indonesia. Selain itu, dipergunakan bahan-bahan sekunder dan tersier yang bersumber dari buku teks relevan, artikel ataupun karya ilmiah berbentuk fisik ataupun melalui media *online*.

Hal ini utamanya ditujukan untuk menganalisis kasus merenggangnya hubungan Indonesia-Australia sebagai akibat dari praktik penyadapan yang dilakukan Australia. Namun, penyelesaian hukum menjadi tidak mudah bagi pemerintah Indonesia untuk menuntut secara hukum, mengingat obyek dan kondisi penyadapan di era globalisasi telah berubah menjadi lebih kompleks. Apalagi hampir tiap negara saat ini tidak luput untuk melakukan kerjasama intelijen akibat kejahatan terorisme sebagai *hostis humanis generis*.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Prinsip-Prinsip Pengaturan tentang Penyadapan

#### Prinsip Larangan Penyadapan dalam Hukum dan HAM Internasional

Istilah penyadapan biasanya dikaitkan dengan kata "*interception*" atau "*wiretapping*" dalam bahasa Inggris. Penyadapan secara umum berarti mendengarkan secara rahasia pembicaraan orang lain melalui penyadapan telepon atau intersepsi elektronik lainnya. Amanda Hale menjelaskan bahwa: *interception: a person intercepts a communication in the course of its transmission if, as a result of his interference in the system or monitoring of the transmission, some or all of the contents are made available, while being transmitted, to a person other than the sender or the intended recipient of the communication.*<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Amanda Hale and John Edwards, "*Getting its Taped*", *Computer and Communications Law Review* 2006, hlm. 71.

Adapun tentang *wiretapping*, Jeffrey B. Welty menjelaskan bahwa *wiretapping is used to refer to the interception of the context of electronic communications in any format, whether the communication occur via phone, fax email, text messaging, etc.*<sup>3</sup>

Dalam khazanah hukum dan HAM internasional, penyadapan secara umum dikategorikan sebagai perbuatan yang dilarang dalam beberapa peraturan. *Pertama*, Pasal 12 *Universal Declaration of Human Right (UDHR) 1948* menjelaskan: *No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attack upon his honour and reputation. Every one has the right to protection of the law against such interference attacks.* Dalam pasal ini jelas bahwa tidak seorangpun boleh diganggu secara sewenang-wenang dalam urusan pribadi, keluarga, rumah tangga atau hubungan surat-menyuratnya, juga tidak boleh dilakukan serangan terhadap kehormatan dan reputasinya. Setiap orang berhak mendapat perlindungan hukum terhadap gangguan atau penyerangan seperti itu.

*Kedua*, Pasal 17 *International Covenant on Civil and Political Right (ICCPR) 1966* menjelaskan: (1). *No one shall be subjected to arbitrary or unlawfull interference with his privacy, family, home, correspondence, nor to unlawful attack on his honour and reputation* (2). *Every one has the right to the protection of the law against such interference or attacks.* Maksud dari pasal ini menyebutkan: (1) tidak boleh seorang pun yang dapat secara sewenang-wenang atau secara tidak sah dicampuri masalah-masalah pribadinya, keluarganya, rumah atau hubungan surat-menyuratnya, atau secara tidak sah diserang kehormatan dan nama baiknya. (2) setiap orang berhak atas perlindungan hukum terhadap campur tangan atau serangan seperti tersebut di atas.

*Ketiga*, dalam Komentar Umum No. 16 mengenai Pasal 17 ICCPR yang disepakati oleh Komite Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada persidangan ke dua puluh tiga, 1988 yang memberikan komentar terhadap materi muatan Pasal 17 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik, pada poin 8 dinyatakan:

*"...bahwa integritas dan kerahasiaan korespondensi harus dijamin secara de jure dan de facto. Korespondensi harus diantarkan ke alamat yang dituju tanpa halangan dan tanpa dibuka atau dibaca terlebih dahulu. Pengamatan (surveillance), baik secara*

---

<sup>3</sup> Jeffrey B. Welty, "Prosecution and Law Enforcement Access to Information about Electronic Communication", *Administration of Justice Bulletin*. 2009/05/October, 2009, hlm. 8.

*elektronik maupun lainnya, penyadapan telepon, telegram, dan bentuk-bentuk komunikasi lainnya, serta perekaman pembicaraan harus dilarang*".<sup>4</sup>

*Keempat*, pada Pasal 8 ayat (1), Konvensi Eropa untuk perlindungan HAM dan Kebebasan Fundamental (1958) menyatakan bahwa "Setiap orang berhak atas penghormatan terhadap kehidupan pribadi atau keluarganya, rumah tangganya dan surat-menyuratnya".<sup>5</sup>

*Kelima*, larangan penyadapan juga diberlakukan terhadap kantor dan petugas diplomatik. Pasal 27 (1) Konvensi Wina 1961:

*The receiving state shall permit and protect free communication and the part of the mission for all official purposes. In communication with the government and the other missions and consulates of sending states, where ever situated, the mission may employ all appropriate. However, the mission may install and use a wireless transmitter only with the consent of the receiving state.*

Kemudian pada ayat (2) disebutkan: *The official correspondence of the mission shall be inviolable. Official correspondence means all correspondence relating to the mission and its function.* Larangan penyadapan bagi korps diplomatik ini berkaitan dengan hak-hak keistimewaan (*previllege*) dan kekebalan diplomatik (*impunity*).

*Keenam*, larangan didasarkan kepada *Due Process of Law* dijelaskan oleh Tobias dan Petersen: *The origin of Due Process of law principle can be traced back at least as far as 1215, when it was part of the Magna Charta in England. The original purpose of the principle was to prevent the crown from acting against an individual that an not under the protection of the law due process of law.* Dalam UUD Amerika juga disebutkan bahwa: *No person... Be deprived of life, liberty, or property, without due process of law. .. Nor shall any state deprive any person life, liberty, or property without due process of law.*

Berdasarkan beberapa kekentuan sebagaimana dijelaskan tersebut, tampak bahwa pada prinsipnya tindakan penyadapan dalam bentuk apapun adalah merupakan pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia. Hukum Internasional menjamin agar tidak seorangpun boleh diganggu secara sewenang-wenang terkait

---

<sup>4</sup> Supriyadi Widodo Eddyono & Erasmus A. T. Napitupulu. *Komentar atas Pengaturan Penyadapan Dalam Rancangan KUHAP*. Institue for Criminal Justice Reform. Jakarta. 2013, hlm. 7.

<sup>5</sup> Indonesia Legal Center Publishing, *Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia*, ILCP, Jakarta, 2006, hlm. 119.

urusan pribadi, keluarga, rumah tangga atau hubungan surat-menyuratnya, juga tidak boleh dilakukan serangan terhadap kehormatan dan reputasinya.

### **Prinsip Larangan Penyadapan dalam Hukum Nasional**

Di Indonesia, perlindungan atas hak privasi baru dikenal luas setelah amandemen UUD 1945, namun ketentuan yang dapat dirujuk terkait bentuk perlindungan privasi di Indonesia adalah Pasal 551 KUHP. Pasal 551 KUHP menyebutkan bahwa "Barang siapa tanpa wewenang berjalan atau berkendara di atas tanah yang oleh pemiliknya dengan cara jelas dilarang memasukinya, diancam dengan pidana denda paling banyak dua ratus dua puluh lima rupiah."<sup>6</sup>

Pasca amandemen UUD NRI 1945, hak atas privasi dijamin perlindungannya secara eksplisit dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan juga dalam Konstitusi. Pada Pasal 28 G ayat (1) UUD 1945 disebutkan, "*Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi*".

Pasal 32 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan: "*Kemerdekaan dan rahasia dalam hubungan surat-menyurat termasuk hubungan komunikasi melalui sarana elektronik tidak boleh diganggu, kecuali atas perintah hakim atau kekuasaan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*"

Pasal 40 UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi menyebutkan bahwa: "*Setiap orang dilarang melakukan kegiatan penyadapan atas informasi yang disalurkan melalui jaringan telekomunikasi dalam bentuk apapun. Dalam penjelasan Pasal 40 Telekomunikasi disebutkan bahwa, "yang dimaksud dengan penyadapan dalam pasal ini adalah kegiatan memasang alat atau perangkat tambahan pada jaringan telekomunikasi untuk tujuan mendapatkan informasi dengan cara tidak sah. Pada dasarnya informasi yang dimiliki seseorang adalah hak pribadi yang harus dilindungi sehingga penyadapan harus dilarang"*

Pasal 31 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik menyatakan bahwa "*Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak atau melawan hukum melakukan intersepsi atau penyadapan atas Informasi Elektronik dan/atau*

---

<sup>6</sup> Supriyadi Widodo Eddyono, *Op. Cit.*, hlm. 9

*Dokumen Elektronik dalam suatu Komputer dan/atau Sistem Elektronik tertentu milik Orang lain”.*

Pasal 31 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik disebutkan, *“Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak atau melawan hukum melakukan intersepsi atas transmisi Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang tidak bersifat publik dari, ke, dan di dalam suatu Komputer dan/atau Sistem Elektronik tertentu milik Orang lain, baik yang tidak menyebabkan perubahan apa pun maupun yang menyebabkan adanya perubahan, penghilangan, dan/atau penghentian Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang sedang ditransmisikan”.*

Jadi di satu sisi perlindungan privasi telah dijunjung tinggi tidak hanya oleh Konstitusi di Indonesia namun juga dimasukkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup>

### **Penyadapan untuk Kepentingan Penegakan Hukum Kejahatan Luar Biasa dan Kepentingan Negara**

Perkembangan teknologi dan peradaban membawa manusia ke dimensi baru kehidupan, termasuk membawa pada perkembangan kejahatan. Saat ini kejahatan-kejahatan konvensional bergeser motif dan bentuknya mengikuti perkembangan teknologi. Kejahatan-kejahatan seperti korupsi, terorisme, narkoba dan kejahatan-kejahatan serius lainnya tidak dapat lagi dilacak dengan cara-cara konvensional yang dahulu digunakan oleh aparat penegak hukum. Untuk itu aparat penegak hukum perlu mengimbangi kemampuan dari pelaku-pelaku kejahatan dengan penerapan metode yang lebih efektif dalam menjalankan fungsi penegakan hukumnya. Salah satu metode penanganan dan penanggulangan kejahatan yang muncul adalah Metode Penyadapan. Penyadapan sangat berguna sebagai salah satu metode penyidikan sekaligus sebagai alternatif terbaik dalam investigasi kriminal terhadap perkembangan modus kejahatan dewasa ini. Dengan penyadapan dimungkinkan banyak pelaku kasus-kasus kejahatan berat yang bisa dapat dibawa ke meja atau dicegah sebelum melakukan kejahatan lebih besar.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Supriyadi Widodo Eddyono, *Op. Cit.*, hlm. 9-10.

<sup>8</sup> Supriyadi Widodo Eddyono & Erasmus A. T. Napitupulu, *Loc.Cit.*

Untuk kepentingan tersebut di atas, meskipun secara prinsipil segala bentuk penyadapan dilarang menurut hukum dan HAM internasional, maka ada beberapa kondisi pengecualian dimana penyadapan bisa dilakukan. Kondisi pengecualian tersebut antara lain diatur dalam Pasal 1 dan 2 dari *The International Covenant on Civil and Political Right* (ICCPR) 1950 yang menyebutkan:

(1) *every one has the right to respect for his privacy and family life, his home, and his correspondence; (2) there shall be no interference by public authority with the exercise of his rights except such as in accordance with the law and is necessary in democratic society in the interest of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention disorder or crime, for the protection of health or moral, or for the protection of the rights and freedoms of others.*

Berdasarkan bunyi Pasal 1 dan 2 dari ICCPR 1950 di atas dapat ditegaskan bahwa penyadapan yang pada prinsipnya dilarang dapat dikecualikan jika dilakukan untuk hal-hal yang berkaitan dengan a). keamanan nasional, b). keamanan publik atau keamanan ekonomi negara, c). pencegahan kejahatan atau kriminalitas, d). perlindungan kesehatan atau perlindungan moral, serta e). perlindungan hak-hak dan kebebasan orang lain.

Pengecualian terhadap larangan penyadapan juga terjadi sebagai *Lex Specially* dalam Kejahatan Internasional dalam konteks penanggulangan Kejahatan Pidana Internasional, terutama terkait dengan kejahatan inti (*core crime*). Kejahatan inti (*core crime*) tersebut sebagaimana diatur oleh Statuta Roma 1998 menurut William Chabach mencakup: a). kejahatan HAM berat (*Gross Violation of Human Rights*), b). petnis (*genocida/ethnic cleansing*), berdasarkan pada Newremberg Adhoc Tribunal 1946, c). kejahatan Perang (*war crimes*), berdasarkan Tokyo Adhoc Tribunal 1948, d). kejahatan Kemanusiaan (*crime against humanity*), dan e). agresi (*the act of aggression*).<sup>9</sup>

Pengecualian atas larangan penyadapan dalam ranah hukum pidana internasional selain pada kejahatan inti (*core crimes*) juga diberlakukan pada Kejahatan Lintas Negara Terorganisir (*transnational organized crime*) karena termasuk kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*). Secara rinci kejahatan lintas negara yang

---

<sup>9</sup> Mengenai *Core crime* ini dapat dilihat dalam dokumen Rome Statute of the International Criminal Court. Text of the Rome Statute circulated as document A/CONF.183/9 of 17 July 1998 and corrected by process-verbaux of 10 November 1998, 12 July 1999, 30 November 1999, 8 May 2000, 17 January 2001 and 16 January 2002. The Statute entered into force on 1 July 2002.

juga termasuk kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), mencakup: a). kejahatan korupsi (*corruption crime*), b). perdagangan orang (*human rafficking*), c). pencucian uang (*money laundering*), d). perdagangan narkoba (*illicit drug trafficking*), e). penyelundupan senjata (*weapon smuggling*), dan sebagainya. Pada kasus *extra ordinary crime* seperti tersebut di atas dimungkinkan dilakukan penyadapan sepanjang ada pengaturan yang jelas dalam peraturan perundangan-undangan negara terkait.<sup>10</sup>

Adapun dalam konteks hukum nasional, sebelum amandemen UUD NRI 1945, perlindungan terhadap hak atas privasi, khususnya yang berupa komunikasi pribadi seseorang diatur di dalam Bab XXVIII KUHP tentang Kejahatan Jabatan terutama di dalam Pasal 433, yang melarang penyadapan telepon dan telegraf secara ilegal. Ketentuan ini kemudian dipertegas dengan lahirnya UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi dimana pada Pasal 40 dijelaskan bahwa informasi merupakan bagian dari hak pribadi yang harus dilindungi, oleh karena itu penyadapan harus dilarang. Namun dalam kerangka penegakan hukum, khusus untuk tindak pidana tertentu, yang diancam dengan hukuman di atas 5 tahun, penyadapan informasi sebagai upaya pengungkapan kejahatan dan pengumpulan alat bukti dapat dilakukan sebagai *lex specialis*. Operator telekomunikasi dalam melakukan penyadapan bersandar pada permintaan tertulis dari Jaksa Agung, Kepala Kepolisian RI, atau penyidik untuk tindak pidana tertentu sebagaimana diatur undang-undang.<sup>11</sup>

Penyadapan dalam kerangka hukum pidana haruslah dilakukan dengan *Lawful interception*, yang berarti suatu penyadapan dan pengawasan terhadap aktifitas komunikasi harus dilakukan secara sah menurut hukum dan dilakukan oleh lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan yang ditentukan oleh peraturan tertentu kepada individu maupun kelompok. Agar suatu penyadapan sah di mata hukum, haruslah didasarkan pada aturan atau perundangan yang mengaturnya dan mengikuti prosedur teknis yang memadai. Apabila aparat penegak hukum melakukan intersepsi tidak berdasarkan pada kaidah hukum yang

---

<sup>10</sup> Jawahir Thonthowi, "Penyadapan dalam Hukum Internasional dan Implikasinya terhadap Penegakan Hukum Kejahatan Luar Biasa", *makalah*, disampaikan dalam acara Studium General di Fakultas Hukum, Universitas Surabaya, Jumat 30 Mei 2014 Kampus UBAYA Surabaya Jawa Timur, hlm. 7.

<sup>11</sup> Lihat Pasal 42 UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi

berlaku dan atas prosedur yang jelas maka akan terjadi penyadapan yang tidak sah (*unlawful interception*). Implikasi logisnya adalah seluruh barang bukti atau alat bukti digital dari hasil intersepsi tersebut batal demi hukum dan tidak memiliki kekuatan pembuktian dimata hukum. Prinsip-prinsip umum yang terkait dengan *lawful interception* pernah dituangkan ke dalam *the Convention on Cybercrime* di Budapest, 23 November 2001.<sup>12</sup>

Kewenangan dalam melakukan penyadapan hanyalah digunakan terbatas untuk mencegah dan mendeteksi dalam hal kejahatan-kejahatan yang sangat serius dengan syarat: (1) dipergunakan karena metode investigasi kriminal lainnya telah mengalami kegagalan, atau (2) tiada cara lainnya yang dapat digunakan selain penyadapan untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan dan (3) harus ada alasan yang cukup kuat dan dipercaya bahwa dengan penyadapan maka bukti-bukti baru akan ditemukan dan sekaligus dapat digunakan untuk menghukum pelaku pidana yang disasar.<sup>13</sup>

Di samping itu di beberapa negara, penyadapan dapat juga digunakan dengan dasar kepentingan khusus bagi keamanan negara (*interest of national security*) dalam rangka penegakan hukum dan stabilitas ekonomi di sebuah negara. Trend ketentuan pembatas penyadapan bagi aparatur negara di berbagai dunia juga telah demikian berkembang. Penyadapan hanya dapat digunakan dalam kondisi dan prasyarat yang khusus misalnya: (1) adanya otoritas resmi yang jelas berdasarkan UU yang memberikan izin penyadapan (mencakup tujuan yang jelas dan objektif) (2) adanya jaminan jangka waktu yang pasti dalam melakukan penyadapan (3) pembatasan penanganan materi hasil penyadapan (4) pembatasan mengenai orang yang dapat mengakses penyadapan dan pembatasan-pembatasan lainnya.<sup>14</sup>

Saat ini yang masih disayangkan adalah ketiadaan aturan tunggal tentang tata cara penyadapan di Indonesia menyebabkan kerentanan terhadap tindakan intersepsi komunikasi pribadi warga negara, termasuk komunikasi menggunakan internet, seperti surat elektronik serta bermacam perangkat media sosial. Sampai

---

<sup>12</sup> Supriyadi Widodo Eddyono, *Op. Cit.*, hlm. 4.

<sup>13</sup> *Ibid.*

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

hari ini, Indonesia sedikitnya memiliki 12 undang-undang, 2 Peraturan Pemerintah, 2 Peraturan Meteri, 1 Peraturan Kapolri, dan 1 Peraturan berupa SOP (Standar Oprasional Prosedur) yang di dalamnya mengatur tentang penyadapan/intersepsi komunikasi dengan tata cara yang berbeda-beda.<sup>15</sup> Perbedaan pengaturan mengenai penyadapan ini misalnya nampak sangat nyata antara UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, UU Narkotika, UU Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan UU Intelijen Negara.<sup>16</sup>

Dalam konteks keamanan nasional, secara prinsipil institusi keamanan, khususnya intelijen memang sudah sepatutnya memiliki kewenangan dan kemampuan untuk melakukan pengamatan/*surveillance* dan intersepsi komunikasi, sebagai bagian dari cara pengumpulan informasi. Namun demikian, undang-undang nasional harus secara tegas mengatur mengenai hal-hal berikut ini:<sup>17</sup> (1) tindakan intersepsi yang dapat dilakukan, (2) tujuan melakukan intersepsi, (3) kategorisasi objek individu yang dapat dilakukan intersepsi, (4) ambang kecurigaan bukti permulaan, yang diperlukan untuk membenarkan penggunaan tindakan intersepsi, (5) pengaturan mengenai pembatasan durasi dalam melakukan tindakan intersepsi, (6) prosedur otorisasi perijinan, dan (7) pengawasan serta peninjauan atas tindakan intersepsi yang dilakukan. Bagaimanapun perlindungan hak atas privasi warga negara tetap harus menjadi perhatian utama di dalam setiap pembentukan kebijakan dan aktivitas pertahanan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi.

### **Kasus Penyadapan dalam Praktek Diplomasi Antar Negara Dewasa Ini**

Kasus penyadapan yang melibatkan hubungan antar negara bukanlah barang baru dalam dunia intelejen. Meskipun pada prinsipnya penyadapan adalah tindakan ilegal dan dianggap sebagai kejahatan terhadap HAM, namun dalam

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

<sup>16</sup> Wahyudi Djafar, "Protecting Privacy Rights from Wiretapping", *The Jakarta Post*, 21 Februari 2013, dapat diakses di <http://www.thejakartapost.com/news/2013/02/21/protecting-privacy-rights-wiretapping.html>. Lihat Laporan Pelapor Khusus PBB untuk kebebasan berekspresi dan berpendapat, Frank La Rue, A/HRC/23/40, dapat diakses dalam website [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40_EN.pdf), diakses tanggal Rabu, 28 Mei 2014.

<sup>17</sup> Martin Scheinin, *Compilation of Good Practices on Legal and Institutional Frameworks and Measures that Ensure Respect for Human Rights by Intelligence Agencies while Countering Terrorism, including on their Oversight*, (UN Human Rights Council, 2010), hlm. 19.

perkembangannya dalam konteks perilaku hubungan antara negara, penyadapan tampaknya telah bergeser makna tidak lagi sebagai kejahatan melainkan lebih merupakan pelanggaran kode etik diplomatik karena tidak ada lagi unsur pelanggaran territorial di mana penyadap harus menerobos masuk ke wilayah negara lain secara ilegal untuk memasang perangkat spionase. Negara yang terlibat dalam kasus penyadapan lintas negara saat ini juga tidak ada satu pun yang membawa persoalan penyadapan tersebut ke Pengadilan Internasional. Hal ini mungkin karena faktor *globalization is used as a wave of information technology*, yang berakibat batas kedaulatan negara-negara menjadi *borderless*.

Dahulu penyadapan dilakukan dengan memasukkan secara ilegal alat-alat dan perlengkapan spionase ke area gedung perwakilan diplomatik dan konsuler seperti *tape recorder, spy camera*, atau menambahkan alat-alat tertentu pada perangkat telepon atau telegram di gedung perwakilan diplomatik dan konsuler negara lain. Hal ini dimaksudkan untuk mendengarkan secara rahasia pembicaraan orang lain melalui penyadapan, melakukan intersepsi elektronik atau merekam peristiwa secara ilegal. Sebagai contoh adalah penyadapan yang dilakukan Myanmar pada KBRI di Yangoon dimana junta militer Myanmar telah dengan sengaja memasang alat penyadap pada dinding kamar kerja Duta Besar RI untuk Myanmar sehingga terjadi penurunan frekuensi dari 50MHz menjadi 30,1MHz.<sup>18</sup>

Pada saat ini penyadapan atau pencurian informasi diplomatik dapat dilakukan dengan peralatan canggih tanpa harus ada tindakan pelanggaran masuk ke dalam gedung diplomatik dan konsuler atau ke wilayah negara lain. Dengan bantuan teknologi satelit yang bisa menjangkau seluruh wilayah di dunia, negara-negara *super power* mampu mendapatkan informasi dan data-data akurat tanpa harus menyusupkan berbagai peralatan spionase ke territorial negara lain. Negara-negara yang memiliki teknologi satelit di wilayah luar angkasa memiliki kemampuan mendeteksi sesuatu yang dulu dirahasiakan oleh suatu negara akan tetapi saat ini telah menjadi sesuatu yang bukan rahasiyah lagi (*disclosed matters*). Dengan teknologi canggih berbasis satelit tersebut maka pihak penyadap tidak

---

<sup>18</sup> Dewa Gede Sudika Mangku. "Pelanggaran terhadap Hak Kekebalan Diplomatik: Studi Kasus Penyadapan KBRI di Yangoon Myanmar Berdasarkan Konvensi Wina Tahun 1961", *Jurnal Perspektif* Volume XV No. 3 Tahun 2010, Edisi Juli, hlm. 228-229.

perlu lagi harus melakukan tindakan memasukkan secara ilegal alat-alat dan perlengkapan spionase ke area gedung perwakilan diplomatik dan konsuler maupun masuk ke teritorial wilayah negara lain. Akibatnya, status penyadapan semacam ini sangat sulit untuk di tuntutan sebagai tindakan kejahatan dan hanya dianggap sebagai pelanggaran etika diplomasi semata.

Sebuah kasus menarik tentang penyadapan yang berkaitan dengan hubungan diplomasi antar negara adalah kasus pengebolan dan penyebarluasan data-data intelejen oleh Edward Snowden. Karena pengaturan pada penyadapan model ini umumnya diatur dalam Konvensi Wina 1961, terkait dengan diplomasi, maka kedudukan negara-negara yang tersadap sebagai akibat pengebolan dan penyebarluasan data-data intelejen oleh Edward Snowden tidak mudah untuk menuntut negara pelaku mengingat sudah keluar dari ranah hukum karena ada *previlleges, imunity* dan *inviolability* bagi korp diplomatik.<sup>19</sup>

Terkait penyebarluasan data-data intelejen oleh Edward Snowden, Presiden AS, Barrack Obama, telah menyampaikan permohonan maaf kepada semua pihak terkait, setelah diketahui bahwa staf CIA Amerika telah melakukan penyadapan terhadap pimpinan negara-negara Eropa seperti Jerman, Perancis, Italia, dan Spanyol. Kanselir Jerman, Angela Merkel, dan para pemimpin Uni Eropa termasuk petinggi Jerman, Perancis, Italia dan Spanyol juga melakukan nota protes terhadap AS. Bahkan duta besar AS dipanggil oleh Pemerintah Jerman di Berlin untuk melakukan klarifikasi lebih jauh.

Pemerintah negara-negara Eropa mengetahui, bahwa data-data penyadapan itu juga dikirimkan ke Dinas Intelejen AS, utamanya terkait dengan data rahasia teroris. Tetapi mereka tidak satupun yang membawa kasus ini ke pengadilan internasional mengingat pengumpulan data intelejen baik itu terang-terangan ataupun rahasia sudah menjadi bagian utama seluruh pemerintah Barat, terlepas apakah pemerintahan ini di luar gencar menampilkan diri sebagai pembela HAM ataupun mengklaim sebagai pihak yang menjaga privasi seseorang dan mendukung kebebasan berpendapat.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>Tidak Sekali Ini Saja Australia Cederai Indonesia, <http://www.jurnalparlemen.com/view/7073/tidak-sekali-austr.d> akses Rabu, 28 Mei 2014.

<sup>20</sup>Jawahir Thonthowi, *Loc. Cit.*,

Terkait bocoran dari Edward Snowden ini ada juga fakta bahwa intelejen negara Australia telah melakukan penyadapan terhadap beberapa pejabat negara Republik Indonesia, termasuk Ibu negara Ani Yudhoyono, Menteri Ekonomi, juga Menteri Pertahanan saat itu. Tetapi penyelesaian kasus penyadapan ini secara diplomatis tidak semulus yang terjadi antara pemerintah AS di bawah Barrak Obama dengan negara-negara Uni Eropa. Hal ini disebabkan keengganan pihak Australia mengakui dan meminta maaf kepada Indonesia sebagai negara yang dirugikan.

Pada saat Tony Abbott berkunjung ke Indonesia, sekitar akhir 2013, Pro-kontra sekitar tuduhan penyadapan membuat hubungan kedua negara terlibat dalam ketegangan hubungan diplomatik. Beberapa pakar hukum internasional, Hikamahanto Juawana, juga beberapa anggota DPR RI mendesak agar SBY memutuskan hubungan diplomatik dengan Australia. Mempertimbangkan berbagai masukan tersebut memang SBY tidak memutuskan hubungan diplomatik dengan Australia. Namun SBY segera menarik sementara Duta Besar Indonesia dari Canberra dan membatalkan beberapa kerjasama penanganan kebijakan penyelundupan orang (*people smuggling*), dan kerjasama militer. Begitu pula, Tony Abbott juga tidak menyampaikan permohonan maaf, atas sesuatu kesalahan yang tidak pernah ia kerjakan karena kejadian tersebut timbul 2009, sementara dia dilantik sebagai Perdana Menteri 2013.<sup>21</sup>

Dalam menanggapi isu bocornya penyadapan yang dilakukan oleh Australia Menteri Luar Negeri Indonesia memberikan respon dengan melakukan jumpa pers sehari setelah merebaknya pemberitaan mengenai penyadapan tersebut di media-media internasional. Dalam jumpa pers tersebut Menteri Luar negeri menyatakan tidak terima atas sikap dan alasan penyadapan yang dilakukan oleh Australia. Pernyataan Menlu Marty juga dibarengi dengan langkah konkrit, salah satunya adalah pemanggilan Kuasa Usaha Ad Interim Kedubes Australia di Jakarta dan pembahasan bersama pihak Kemenlu Australia beberapa waktu lalu di India.<sup>22</sup> Duta Besar Indonesia di Canberra juga turut dipanggil ke Jakarta untuk

---

<sup>21</sup> R. Aj. Rizka Februari. Prabaniptyas, *Indonesia-Australia: Menguji Persahabatan di Tengah Konflik Penyadapan*. Institute of International studies Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Desember 2013. Volume 20 Issue 1, hlm. 3-4.

<sup>22</sup> Menlu RI: Kami Tidak Terima Alasan Penyadapan Australia <http://www.deplu.go.id/Pages/News.aspx?IDP=6627&l=id> Diakses Rabu, 28 Mei 2014.

konsolidasi lebih lanjut. Pemanggilan Duta Besar Indonesia di Canberra untuk mengadakan konsultasi menyangkut perkembangan terkini. Selain dalam rangka konsultasi, pemanggilan dilakukan sebagai langkah mengkaji ulang kerjasama bilateral kedua negara khususnya di bidang informasi dan tukar-menukar intelijen antara Indonesia dan Australia. Begitupula dengan Duta Besar Australia, Greg Moriarty telah diminta datang ke Kementerian Luar Negeri pada 1 Nopember 2013 untuk dimintakan penjelasan resmi dari Pemerintah Australia terhadap kebenaran pemberitaan di surat kabar harian Sydney Morning Herald pada 31 Oktober 2013 tentang keberadaan dan penggunaan fasilitas penyadapan di Kedutaan Australia di Jakarta dan negara-negara lain di kawasan.<sup>23</sup>

Seiring dengan respon yang diberikan oleh Menteri Luar Negeri, Pemerintah pusat juga memastikan untuk mengevaluasi hubungan dengan Australia apabila masalah penyadapan tidak segera diselesaikan dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menggarisbawahi tiga hal yang akan dilakukan Indonesia terkait penyadapan tersebut. *Pertama*, Indonesia menunggu penjelasan resmi Australia kepada Indonesia, bukan pada komunitas di Australia. *Kedua*, terkait kasus penyadapan itu terhadap Presiden Republik Indonesia dan pejabat Indonesia, dua hari lalu ada sejumlah agenda kerja sama yang dilakukan Indonesia dengan Australia, diminta untuk dihentikan. Kerja sama yang disebut pertukaran informasi dan pertukaran intelijen di antara dua negara untuk sementara dihentikan. Juga latihan-latihan bersama antara tentara Indonesia dan Australia baik Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara dan Polri.<sup>24</sup>

Penghentian itu juga berlaku pada *Coordinated Military Operation* antara Indonesia-Australia untuk menghadapi permasalahan bersama yang merepotkan kedua negara. Panglima TNI Jenderal Moeldoko menegaskan, Indonesia menghentikan seluruh latihan militer gabungan dengan Australia mulai Rabu 20 November 2013. Ketiga, Indonesia berpendapat dan meminta keberlanjutan kerja sama di masa depan, memerlukan semacam protokol *atau Code of Conduct*,

---

<sup>23</sup> Indonesia Tuntut Penjelasan Terkait Berita Fasilitas Penyadapan Kedubes Australia di Jakarta <http://www.kemlu.go.id/bandarseribegawan/Pages/News.aspx?IDP=6581&l=id> Diakses Rabu, 28 Mei 2014.

<sup>24</sup> Buntut Penyadapan, RI Evaluasi Hubungan Diplomatik dengan Australia <http://metrobali.com/2013/11/22/buntut-penyadapan-ri-evaluasi-hubungan-diplomatik-dengan-australia/> Diakses Rabu, 28 Mei 2014.

sekaligus *Guiding Principal* (panduan utama) menyangkut kerja sama di berbagai bidang, termasuk Latihan Bersama Indonesia-Australia dalam menghadapi ancaman penyelundupan manusia, kerjasama pertukaran intelijen dan informasi. Menko Politik Hukum dan Keamanan Djoko Suyanto menegaskan, isu penyadapan terhadap Presiden dan beberapa orang terdekatnya oleh Australia akan berdampak terhadap hubungan bilateral Indonesia-Australia. Kementerian Luar Negeri akan meminta Australia untuk menyampaikan pernyataan publik guna mengklarifikasi berita aktivitas penyadapan tersebut. Pemerintah Indonesia juga akan mempertimbangkan kembali berbagai kerja sama yang telah dijalin antara kedua negara termasuk pertukaran informasi dan penempatan pejabat Australia di Kedubes Australia di Jakarta.

Pemerintahan Australia melalui Perdana Menteri Tony Abbott akhirnya menolak meminta maaf atas tuduhan penyadapan yang dilakukan Australia terhadap pejabat Indonesia, dan meminta semua pihak untuk berkepal dingin dalam masalah ini. Pernyataan Tony Abbott disampaikan dalam sidang di Parlemen Australia Selasa 19 November 2013. Tony Abbot mengatakan, pemerintahan "mengumpulkan informasi" dan setiap pemerintah tahu bahwa pemerintah lainnya mengumpulkan informasi. Selain menolak meminta maaf kepada pemerintah Indonesia, Australia juga mengeluarkan *travel advisory* agar warganya menunda kunjungan ke Indonesia selama kondisi hubungan bilateral kedua negara masih belum stabil. Menteri Luar Negeri Indonesia menyatakan akan terus memastikan langkah-langkah yang akan diambil selanjutnya bila pihak Australia tidak segera menyelesaikan kasus tersebut. Indonesia juga tengah mengevaluasi untuk terus menurunkan derajat kerja sama antar kedua negara. Hal ini bisa menjadi alternatif pertimbangan bagi pemerintah kita, karena jika penarikan Dubes dari Canberra hanya ditanggapi dingin oleh pihak Australia, maka apabila menurunkan level hubungan diplomatik Indonesia-Australia ketingkat yang lebih rendah. Di antaranya menjadikan KBRI Canberra sebagai setingkat Konsulat Jenderal atau Konjen. Dengan tindakan diplomatik seperti ini secara tidak langsung ada "*punishment*" dari Indonesia kepada Australia tanpa harus khawatir akan keberlangsungan kepentingan ekonomi Indonesia di Australia.

Berdasarkan dua kasus di atas, dalam konteks perilaku hubungan antara negara, penyadapan tampaknya telah bergeser makna tidak lagi sebagai kejahatan

melainkan lebih merupakan pelanggaran kode etik diplomatik. Kemarahan Jerman, Perancis, Italia, Spanyol, Indonesia terhadap Amerika Serikat dan juga Indonesia terhadap Australia lebih dituangkan dalam bentuk tekanan-tekanan diplomatik dan pemaafan. Negara yang terlibat dalam kasus penyadapan lintas negara juga tidak ada satu pun yang membawa persoalan penyadapan tersebut ke Pengadilan Internasional.

## Penutup

Penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, secara yuridis penyadapan merupakan perbuatan dilarang dalam hukum dan HAM internasional berdasarkan Pasal 12 Universal Declaration of Human Right (UDHR) 1948, Pasal 17 International Covenant on Civil and Political Right (ICCPR) 1966. Komite Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada persidangan ke dua puluh tiga Tahun 1988, melarang praktek penyadapan sebagaimana diatur terhadap kantor dan petugas diplomatik. Larangan tersebut juga ada dalam Pasal 8 ayat (1), Konvensi Eropa untuk perlindungan HAM dan Kebebasan Fundamental (1958) dan Pasal 27 (1) Konvensi Wina 1961 terkait larangan penyadapan terhadap kantor dan petugas diplomatik, serta larangan terkait *Due Process of Law*, baik bagi hak-hak rahasia individu (*basic fundamental rights*) maupun hak-hak imunitas bagi korp diplomatik. Dalam kerangka hukum nasional, pelarangan penyadapan termaktub dalam Pasal 28 G ayat (1) UUD 1945, Pasal 32 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 40 UU No 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Pasal 31 ayat (1) UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, dan Pasal 31 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

*Kedua*, larangan penyadapan dalam hukum pidana internasional bisa diperkecualikan untuk khususnya kejahatan sebagaimana diatur Statuta Roma 1998, dan Kejahatan Lintas Negara Terorganisir, seperti korupsi, kejahatan narkotik, terorisme, pencucian uang, dimungkinkan dilakukan sepanjang jelas pengaturan dalam peraturan perundangan-undangannya suatu negara. Dalam hukum nasional pun ada peraturan khusus yang menjadikan penyadapan diperbolehkan pada suatu keadaan mengancam ketertiban dan keamanan negara. Penyadapan hanya bisa

dilakukan dengan pemenuhan syarat-syarat yang berat dan ketat dan tata caranya diatur undang-undang. Indonesia memiliki banyak peraturan perundang-undangan yang di dalamnya mengatur tentang penyadapan/intersepsi komunikasi dengan tata cara yang berbeda-beda, antara lain yaitu UU Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, UU Narkotika, UU Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan UU Intelijen Negara.

*Ketiga*, dalam konteks perilaku hubungan antara negara, penyadapan sebagaimana yang dilakukan Australia terhadap Indonesia tampaknya telah bergeser makna tidak lagi sebagai kejahatan melainkan lebih merupakan pelanggaran kode etik diplomatik. Kasus keberatan Jerman, Perancis, Italia, Spanyol, dan Indonesia terhadap Amerika Serikat dan juga Indonesia terhadap Australia lebih dituangkan dalam sikap diplomatik dan pemaafan. Beberapa faktor pengaruh seperti globalisasi teknologi informasi, munculnya prinsip-prinsip baru dalam hukum HAM dan Pidana Internasional, kerjasama negara terkait intelejen, dan juga bantuan kemanusiaan antara negara menciptakan negara-negara tidak mudah mengklaim bahwa penyadapan sebagai kejahatan yang dapat diselesaikan di pengadilan internasional.

## Daftar Pustaka

- B. Welty, Jeffrey, Prosecution and Law Enforcement Access to Information about Electronic Communication, *Administration of Justice Bulletin*, 2009/05/October, 2009.
- Djafar, Wahyudi, *Protecting Privacy Rights from Wiretapping*, The Jakarta Post, Tanggal 21 Februari 2013, dapat diakses di <http://www.thejakartapost.com/news/2013/02/21/protecting-privacy-rights-wiretapping.html>. Lihat Laporan Pelapor Khusus PBB untuk kebebasan berekspresi dan berpendapat, Frank La Rue, A/HRC/23/40, dapat diakses dalam website [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40\\_EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.40_EN.pdf), diakses Rabu, 28 Mei 2014.
- Gede Sudika Mangku, Dewa, "Pelanggaran terhadap Hak Kekebalan Diplomatik: Studi Kasus Penyadapan KBRI di Yangoon Myanmar Berdasarkan Konvensi Wina Tahun 1961", *Jurnal Perspektif Volume XV No. 3 Tahun 2010*, Edisi Juli.

Hale, Amanda and John Edwards, "Getting its Taped", Computer and Communications Law Review 2006.

Indonesia Legal Center Publishing, *Undang-Undang No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia*, ILCP, Jakarta, 2006.

Masyhur Effendi, A., *Hukum Konsuler-Hukum Diplomatik Serta Hak dan Kewajiban Wakil-wakil Organisasi Internasional/Negara*, IKIP Malang, 1994.

Rizka Februari, R. Aj. Prabanigtyas, *Indonesia-Asutralia: Menguji Persahabatan di Tengah Konflik Penyadapan*. Institute of International studies Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Desember 2013. Volume 20 Issue 1.

Rome Statute of the International Criminal Court. Text of the Rome Statute circulated as document A/CONF.183/9 of 17 July 1998 and corrected by process-verbaux of 10 November 1998, 12 July 1999, 30 November 1999, 8 May 2000, 17 January 2001 and 16 January 2002. The Statute entered into force on 1 July 2002.

Setiawan, Arif, *Penyadapan dalam Perspektif Due Process of Law*. Makalah terbatas FGD, FH Universitas Islam Indonesia, 28 Mei 2014.

Suryono, Edi, *Hukum Diplomatik Kekebalan dan Keistimewaannya*, Angkasa, Bandung, 1991.

Thonthowi, Jawahir, *Penyadapan dalam Hukum internasional dan Implikasinya terhadap Penegakan Hukum Kejahatan Luar Biasa*. Disampaikan dalam acara Studium General di Fakultas Hukum, Universitas Surabaya, Jumat 30 Mei 2014 Kampus UBAYA Surabaya Jawa timur.

Widodo Eddyono, Supriyadi & Erasmus A. T. Napitupulu. *Komentar atas Pengaturan penyadapan dalam Rancangan KUHAP*, Institue for Criminal Justice Reform, Jakarta, 2013.

*Konvensi Wina Tahun 1961 tentang Hubungan Diplomatik*.

UUD Republik Indonesia 1945.

*Universal Declaration of Human Right (UDHR) 1948*.

*International Covenant on Civil and Political Right (ICCPR) 1966*.

UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

UU No 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi

UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Tidak Sekali Ini Saja Australia Cederai Indonesia, <http://www.jurnalparlemen.com/view/7073/tidak-sekali-austr...> Diakses Rabu, 28 Mei 2014.

Menlu RI: Kami Tidak Terima Alasan Penyadapan Australia <http://www.deplu.go.id/Pages/News.aspx?IDP=6627&l=id> Diakses Rabu, 28 Mei 2014.

## **Pengaturan dan Urgensi *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator* dalam Sistem Peradilan Pidana**

**Rusli Muhammad**  
**Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**  
**Jln. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta**  
**ruslimuhammad@uii.ac.id**

### **Abstract**

*The first and foremost problem in this study is the setting of Whistle Blower and Justice Collaborator in Indonesia. The second is the urgency and the existence of Whistle Blowers and Justice Collaborator in the Criminal Justice System. To analyze those problems the researcher used a normative juridical research. On the basis of the study it is revealed that, first, there are some rules governing the Whistle Blower and Justice Collaborator in the Criminal Justice System, but there is no room for its setting in the Criminal Code (KUHP). Second, the urgency and the existence of Whistle Blowers and Justice Collaborator can be found through the workings of both the Criminal Justice System in the Investigation, Prosecution, Trial and in the implementation of decisions*

*Keywords: Whistle blower, justice collaborator, the criminal justice system*

### **Abstrak**

Pokok permasalahan dalam penelitian ini, *pertama*, pengaturan *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator* di Indonesia. *Kedua*, urgensi dan eksistensi *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator* dalam Sistem Peradilan Pidana. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yuridis normatif. Dari hasil penelitian ditemukan bahwa, *pertama*, terdapat beberapa peraturan yang mengatur mengenai *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator* dalam Sistem Peradilan Pidana, namun dalam KUHP belum mendapat ruang pengaturan. *Kedua*, urgensi dan eksistensi *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator* dapat ditemukan melalui bekerjanya Sistem Peradilan Pidana baik dalam penyidikan, penuntutan, pemeriksaan pengadilan maupun dalam pelaksanaan putusan.

**Kata Kunci:** Urgensi, whistle blower, justice collaborator, sistem peradilan pidana

## Pendahuluan

Kejahatan merupakan fenomena sosial yang saat ini semakin meningkat kualitas maupun kuantitasnya. Berbagai upaya telah dilakukan untuk menekan aksi kejahatan ini. Memang sangat disadari bahwa usaha apapun yang dilakukan tidak mungkin dapat menghapus fenomena kejahatan dari muka bumi karena secara kodrati kejahatan adalah bagian dari kehidupan manusia. Jikalau ada upaya yang dilakukan, hanya terbatas sebagai upaya mengurangi angka kejahatan sehingga tidak semakin meningkat. Perkembangan masyarakat dan teknologi saat ini, diikuti pula dengan munculnya berbagai kejahatan yang semakin canggih dan terorganisir yang dapat dikategorikan sebagai *extra ordinary crime*. Kondisi ini kian mendorong Penegak hukum harus lebih bisa dan mampu melakukan upaya-upaya baru dalam penggalan informasi untuk dapat menangani dan membuktikan kejahatan-kejahatan non-konvensional dengan menggunakan berbagai sarana potensial melalui suatu jaringan Sistem Peradilan Pidana.

Sistem Peradilan Pidana (disingkat SPP) adalah jaringan peradilan yang bekerja sama secara terpadu di antara bagian-bagiannya untuk mencapai tujuan tertentu baik jangka pendek maupun jangka panjang. Dalam bekerjanya didukung oleh berbagai sub-sistem antara lain Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Jaringan kerja sama antar subsistem dari Sistem Peradilan Pidana pada dasarnya telah banyak memberi perhatian dalam upaya penanggulangan kejahatan dan sudah sekian banyak kejahatan yang telah diproses melalui jaringan ini. Akan tetapi hasil yang dicapai dalam bekerjanya SPP tidak selama sesuai dengan yang diharapkan terkadang mengalami kegagalan dan bahkan tidak sejalan dengan perkembangan kejahatan itu sendiri.

Berbagai kejahatan dengan modus operandi yang semakin canggih, dilakukan perorangan maupun dengan organisasi yang sangat rapi, sementara perkembangan sistem peradilan pidana tidak seirama dengan perkembangan kejahatan itu. Sistem peradilan pidana terkadang terlambat dan tidak siap dalam mengantisipasi laju dan berkembangnya berbagai kejahatan dengan modus-modus yang berubah. Untuk itu dirasakan perlu adanya pembaharuan dalam menata sistem peradilan pidana sehingga mampu mengantisipasi berbagai modus-modus

kejahatan yang terjadi. Keberhasilan suatu proses peradilan pidana sangat tergantung pada alat bukti yang berhasil diungkap atau dibuktikan dalam proses peradilan terutama yang berkenaan dengan saksi<sup>1</sup>.

Salah satu hal yang perlu menarik perhatian adalah munculnya Istilah *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC).<sup>2</sup> Istilah ini meskipun telah dikenal lama dan digunakan di beberapa negara, namun di Indonesia masih relatif baru dalam referensi hukum pidana. Meski demikian *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC) kini semakin mendapat tempat dalam berbagai pertemuan ilmiah bahkan dalam dunia penegakan hukum mengingat keberadaannya telah memberikan nuansa baru dalam sistem peradilan pidana. Pengalaman di negara-negara yang telah mengadopsinya, keberadaan WB dan JC telah membantu sistem peradilan pidana dalam membongkar dan mengungkapkan berbagai kejahatan yang terorganisir.

### **Rumusan Masalah**

Melihat pengalaman di beberapa negara serta semakin tingginya perhatian terhadap *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC) menjadi alasan untuk mengkaji lebih jauh masalah ini. Penelitian ini akan mengkaji dua permasalahan yakni: *pertama*, bagaimana pengaturan *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC) dalam perundang-undangan Indonesia? *Kedua*, apa urgensi dan eksistensi *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC) dalam sistem peradilan pidana Indonesia?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, *pertama*, bagaimana pengaturan *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC) dalam perundang-undangan

---

<sup>1</sup>Nandang Sambas dan Dian Andriasari, "Telaah Kritis terhadap Perlindungan Saksi dan Korban Kejahatan Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia", Makalah disampaikan pada *Call for Paper* Simposium MAHUPIKI tgl 18-19 Maret 2013 di UNHAS Makassar.

<sup>2</sup> Dalam SEMA MA No 4 Tahun 2011 disebutkan bahwa *whistle blower* adalah pihak yang mengetahui dan melaporkan tindak pidana tertentu dan bukan merupakan bagian dari pelaku kejahatan yang dilaporkan. Sedangkan *Justice Collaboration* merupakan salah satu pelaku tindak pidana tertentu, mengakui yang dilakukannya, bukan pelaku utama dalam kejahatan tersebut serta memberikan keterangan sebagai saksi di dalam proses peradilan.

Indonesia. *Kedua*, urgensi dan eksistensi *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC) dalam sistem peradilan pidana Indonesia.

### Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan yuridis normatif. Data yang diperlukan dalam penelitian ini lebih mengutamakan data sekunder, yakni data yang telah tersedia di dalam berbagai perpustakaan atau dalam berbagai dokumen-dokumen. Analisis terhadap data yang diperoleh dilakukan dengan cara kualitatif. Analisis kualitatif ini diperlukan untuk menjelaskan suatu rangkaian kaitan-kaitan kausal tentang fenomena tertentu, yang bersifat kompleks dan sulit diukur secara pasti. Menurut Matthew B. Miles dan A. M. Michael Huberman dalam bukunya berjudul *Analisa Data Kualitatif* (terjemahan) mengatakan bahwa analisa terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/verifikasi.<sup>3</sup>

### Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### Pengaturan *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC)

Istilah *Whistle Blower* dalam bahasa Inggris diartikan sebagai “peniup peluit”, disebut demikian karena sebagaimana halnya wasit dalam pertandingan sepak bola atau olahraga lainnya yang meniupkan peluit sebagai pengungkapan fakta akan adanya kesalahan atau terjadinya suatu pelanggaran. Saksi pelaku yang bekerja sama dikenal dengan beragam istilah, yaitu *justice collaborator*, *cooperative*, *whistleblower*, *collaborators with justice* atau *peniti (Italia)*<sup>4</sup>. Secara etimologi *Justice collaborators* berasal dari kata *justice* yang berarti keadilan, adil, hakim.<sup>5</sup> Sedangkan *collaborators* artinya teman kerjasama atau kerjasama.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman, *Analisa Data Kualitatif*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 16.

<sup>4</sup>Abdul Haris Semendawai, “Eksistensi Justice Collaborator dalam Perkara Korupsi Catatan tentang Urgensi dan Implikasi Yuridis atas Penetapan Proses Peradilan Pidana”, *Makalah disampaikan pada Stadium General Fakultas Hukum UII*, Yogyakarta, 17 April 2013, hlm. 7.

<sup>5</sup>I.P.M. Ranuhandoko, *Terminologi Hukum Inggris Indonesia*, Cet. III, Sinagrafika, Jakarta, 2003, hlm. 367.

<sup>6</sup>Jhon M. Echos dan Hasan Shaddili, *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 2005, hlm. 124.

Dalam perkembangan terakhir melalui Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistle blower*) dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama (*Justice Collaborator*) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu disebutkan sebagai pelapor tindak pidana adalah orang yang mengetahui dan melaporkan tindak pidana dan bukan bagian dari pelaku kejahatan yang dilaporkannya, sehingga seorang pelaku yang bekerjasama (*Justice Collaborator*) merupakan salah satu pelaku tindak pidana tertentu, mengenai kejahatan yang dilakukannya, bukan pelaku utama dalam kejahatan tersebut serta memberikan keterangan sebagai saksi di dalam proses peradilan.<sup>7</sup>

Banyak pandangan-pandangan yang sering mengungkapkan bahwa *Whistle Blower* merupakan saksi pelapor, atau orang yang melaporkan suatu tindak pidana korupsi atau permufakatan jahat kepada aparaturnya penegak hukum atau penyidik. Namun sebenarnya seseorang disebut *Whistle Blower*, apabila memenuhi dua kriteria yaitu:<sup>8</sup> pertama, *Whistle Blower* menyampaikan atau mengungkap laporan kepada otoritas yang berwenang atau kepada media massa atau publik. Dengan mengungkapkan kepada otoritas yang berwenang atau media massa diharapkan dugaan suatu kejahatan dapat diungkap dan terbongkar. Kedua, seorang *whistleblower* merupakan orang 'dalam', yaitu orang yang mengungkap dugaan pelanggaran dan kejahatan yang terjadi di tempatnya bekerja atau ia berada.

Berbeda dengan *Whistle Blower*, *Justice Collaborator* adalah istilah yang digunakan terhadap seseorang yang menjadi saksi namun juga berperan bersama-sama sebagai pelaku kejahatan. Di Indonesia sendiri saksi yang juga sekaligus sebagai pelaku ini di kenal dengan beberapa istilah antara lain: 1. Saksi Tersangka, 2. Saksi Pelaku yang Bekerjasama / *justice Collaborator*, 3. Saksi Mahkota.

Pengaturan *Whistle Blower* di Indonesia dapat dijumpai dalam beberapa peraturan seperti dalam PP No. 71 Tahun 2000 menyebutkan tentang pengertian *Whistle Blower*, yaitu orang yang memberi suatu informasi kepada penegak hukum atau komisi mengenai terjadinya suatu tindak pidana korupsi dan bukan pelapor. Dapat pula dijumpai dalam UU No. 13 Tahun 2006 tentang Lembaga Perlindungan

---

<sup>7</sup>Firman Wijaya, *Whistle Blower dan Justice Collaborator, dalam Perspektif Hukum*, Penaku, 2012, hlm. 23.

<sup>8</sup> Abdul Haris Semendawai, dkk, *Memahami Whistle Blower*, Penerbit Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Jakarta, 2011, hlm. 1-2.

Saksi dan Korban (LPSK). UU ini telah dirubah dengan UU No. 31 Tahun 2014 yakni Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Sementara itu, *Justice Collaborator* secara yuridis dapat ditemukan pada Surat Edaran MA (SEMA) No. 4 Tahun 2011 tentang Perlakuan bagi *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator*. Pada SEMA tersebut, *Justice Collaborator* dimaknai sebagai seorang pelaku tindak pidana tertentu, tetapi bukan pelaku utama, yang mengakui perbuatannya dan bersedia menjadi saksi dalam proses peradilan. Dalam Surat Keputusan Bersama antara Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Kejaksaan Agung, Kepolisian RI, KPK dan Mahkamah Agung, *Justice Collaborator* adalah seorang saksi, yang juga merupakan pelaku, namun mau bekerjasama dengan penegak hukum dalam rangka membongkar suatu perkara bahkan mengembalikan aset hasil kejahatan korupsi apabila aset itu ada pada dirinya. Untuk menentukan seseorang sebagai *Justice Collaborator*, sesuai SEMA No. 4 Tahun 2011, ada beberapa pedoman, yaitu: yang bersangkutan merupakan salah satu pelaku tindak pidana tertentu sebagaimana dimaksud dalam SEMA ini, mengakui kejahatan yang dilakukannya, bukan pelaku utama dalam kejahatan tersebut serta memberikan keterangan sebagai saksi di dalam proses peradilan.

Pengaturan perlindungan menjadi *Whistle Blower* maupun *Justice Collaborator* memiliki perlindungan berbeda satu sama lain. Hal ini sesuai ketentuan Pasal 10 UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Pasal itu menyebutkan, *Whistle Blower* atau saksi pelapor tidak dapat dituntut secara hukum baik pidana maupun perdata atas laporan, kesaksian yang akan, sedang atau yang telah diberikan. Sedangkan *Justice Collaborator* atau saksi sekaligus tersangka dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah. Namun, kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidananya.

Pengaturan menjadi *Whistle Blower* maupun *Justice Collaborator* di Indonesia praktis dapat dikatakan belum ada sebelum lahirnya Undang-Undang No. 13 Tahun 2006, di dalam UU itu sendiri pasal-pasal yang mengatur serta menjabarkan tentang saksi pelaku bekerjasama dinilai sangat minim. UU tersebut juga tidak memberikan panduan yang jelas apa saja yang menjadi prasyarat untuk dapat

menetapkan seseorang menjadi *Justice Collaborator*. Peran seorang pelaku yang dijadikan sebagai saksi dalam peraturan yang ada saat ini hanya dikenal dalam Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 seorang saksi yang juga tersangka dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila ternyata terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah, tetapi kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidana yang akan dijatuhkan". Dari rumusan tersebut UU No. 13 Tahun 2006 telah memberikan payung hukum pertama mengenai pelaku yang bekerjasama yang dalam UU tersebut disebut dengan istilah "saksi yang juga tersangka".

Kendatipun *Whistle Blower* maupun *Justice Collaborator* telah diatur di dalam UU No. 13 Tahun 2006, namun setelah berjalannya waktu dan dalam pelaksanaannya, UU ini ditemukan adanya kekurangan-kekurangan dalam mengatur perlindungan terhadap saksi. Khusus pengaturan tentang peran *Justice Collaborator* dalam pelaksanaannya masih terdapat banyak kelemahan-kelemahan yang disebabkan berbeda-bedanya penafsiran pasal tersebut oleh masyarakat dan juga oleh penegak hukum itu sendiri. Kelemahan-kelemahan itu dapat terlihat dari:<sup>9</sup> a. ruang lingkup "pelaku yang bekerjasama" yang masih terbatas b. peran pelaku yang bekerjasama harus dalam pengadilan c. persyaratan yang kurang jelas d. pemberian *reward* yang terbatas e. tidak ada kepastian dalam pemberian *reward* f. pemberian perlindungan yang tidak pasti g. tidak ada standar mengenai menghitung kontribusi sebagai pelaku yang bekerjasama.

Dalam perkembangannya untuk menutup kelemahan dan kekurangan dalam Pasal 10 ayat (2) UU tersebut Mahkamah Agung memberikan panduan melalui SEMA No. 4 Tahun 2011 tentang Perlakuan bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistle Blower*) dan Saksi Pelaku yang bekerjasama (*Justice Collaborator*) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu, kemudian diikuti dengan Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, Ketua Lembaga Perlindungan Saksi

---

<sup>9</sup>Supriyadi Widodo Eddyono, "Prospek Penggunaan Pelaku yang Bekerjasama di Indonesia" *Jurnal LPSK* Volume ke 1, No. 1 Tahun 2011, hlm. 104-108.

dan Korban Republik Indonesia Tentang Perlindungan Bagi Pelapor, Saksi Pelapor dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama. Namun peraturan-peraturan tersebut masih juga memiliki kelemahan yaitu sifat dari peraturan itu sendiri yang berupa surat edaran yang dapat diartikan dapat diikuti atau tidak diikuti tergantung dari subyektifitas dari penegak hukum itu sendiri.

Adanya kelemahan-kelemahan dan kekurangan tersebut khususnya yang terdapat dalam UU No. 13 Tahun 2006, maka layak jika kemudian UU ini diubah dengan dikeluarkannya UU No. 31 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. UU No. 31 Tahun 2014 menentukan definisi saksi dan saksi pelaku sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 yakni : 1) Saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu tindak pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri, dan/atau ia alami sendiri. 2) disebutkan Saksi Pelaku adalah tersangka terdakwa, atau terpidana yang bekerja sama dengan penegak hukum untuk mengungkap suatu tindak dalam kasus yang sama.<sup>10</sup> Untuk memberikan jaminan perlindungan hukum yang lebih baik kepada *Whistle Blower* maupun *Justice Collaborator* maka dalam Pasal 10 UU 31 Tahun 2014 menyebutkan bahwa : (1) Saksi, Korban, Saksi Pelaku, dan/atau Pelapor tidak dapat dituntut secara hukum, baik pidana maupun perdata atas kesaksian dan/atau laporan yang akan, sedang, atau telah diberikannya kecuali kesaksian atau laporan tersebut diberikan tidak dengan iktikad baik; (2) Dalam hal terdapat tuntutan hukum terhadap Saksi, Korban, Saksi Pelaku, dan/atau Pelapor atas kesaksian dan/atau laporan yang akan, sedang, atau telah diberikan, tuntutan hukum tersebut wajib ditunda hingga kasus yang ia laporkan atau ia berikan kesaksian telah diputus oleh pengadilan dan memperoleh kekuatan hukum tetap. Kemudian diantara Pasal 10 dan Pasal 11 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 10A yang berbunyi sebagai berikut: Pasal 10A ayat (1) Saksi Pelaku dapat diberikan penanganan secara khusus dalam proses pemeriksaan dan penghargaan atas kesaksian yang diberikan. (2) Penanganan secara khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa: a. pemisahan tempat penahanan

---

<sup>10</sup> Sumber : <http://www.hukumonline.com>

atau tempat menjalani pidana antara Saksi Pelaku dengan tersangka, terdakwa, dan/atau narapidana yang diungkap tindak pidananya; b. pemisahan pemberkasan antara berkas Saksi Pelaku dengan berkas tersangka dan terdakwa dalam proses penyidikan, dan penuntutan atas tindak pidana yang diungkapkannya; dan/atau c. memberikan kesaksian di depan persidangan tanpa berhadapan langsung dengan terdakwa yang diungkap tindak pidananya. (3) Penghargaan atas kesaksian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa: a. keringanan penjatuhan pidana; atau b. pembebasan bersyarat, remisi tambahan, dan hak narapidana lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi Saksi Pelaku yang berstatus narapidana. (4) Untuk memperoleh penghargaan berupa keringanan penjatuhan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a, LPSK memberikan rekomendasi secara tertulis kepada penuntut umum untuk dimuat dalam tuntutan kepada hakim; (5) Untuk memperoleh penghargaan berupa pembebasan bersyarat, remisi tambahan, dan hak narapidana lain sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf b, LPSK memberikan rekomendasi secara tertulis kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Adanya Pasal 10A UU No. 31 Tahun 2014 tersebut semakin mengukuhkan pemberian hak perlindungan kepada *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator*, yakni: *pertama*, perlindungan fisik dan psikis. *Kedua*, perlindungan hukum. *Ketiga*, penanganan secara khusus, dan *keempat*, memperoleh penghargaan.

Untuk penanganan secara khusus, seperti tersebut dalam Pasal 10 A, terdapat beberapa hak yang bisa diperoleh *Whistle Blower* atau *Justice Collaborator* tersebut, yaitu dipisahkannya tempat penahanan dari tersangka atau terdakwa lain dari kejahatan yang diungkap, pemberkasan perkara dilakukan secara terpisah dengan tersangka atau terdakwa lain dalam perkara yang dilaporkan. Kemudian, dapat memperoleh penundaan penuntutan atas dirinya, memperoleh penundaan proses hukum seperti penyidikan dan penuntutan yang mungkin timbul karena informasi, laporan dan atau kesaksian yang diberikannya. Serta bisa memberikan kesaksian di depan persidangan tanpa berhadapan langsung dengan terdakwa yang diungkap tindak pidananya.

Selain penanganan secara khusus, saksi sekaligus pelaku tindak pidana tersebut bisa memperoleh penghargaan berupa keringanan tuntutan hukuman,

termasuk tuntutan hukuman percobaan, serta memperoleh pembebasan bersyarat, pemberian remisi dan hak-hak narapidana lain sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku apabila saksi pelaku yang bekerjasama adalah seorang narapidana. Semua hak ini bisa diperoleh oleh *Whistle Blower* atau *Justice Collaborator* dengan persetujuan atau mendapat rekomendasi dari LPSK.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang saat ini masih berlaku, dalam kenyataannya belum memberikan ruang bagi pelaku yang dijadikan saksi, belum adanya regulasi/pengaturan serta pelaksanaan pemberian *reward* dan perlindungan yang dapat diberikan kepada saksi pelaku bekerjasama, peraturan yang ada saat ini dirasa masih belum cukup banyak mengakomodir akan kebutuhan penegak hukum dan instansi/lembaga lain yang berperan dalam pelaksanaan penerapan *reward* dan perlindungan bagi saksi pelaku yang bekerjasama.

Memperhatikan kondisi KUHAP sebagaimana diuraikan di atas, maka sangat mendesak untuk segera dilakukan perubahan-perubahan serta penambahan-penambahan untuk dapat dan mampu mengakomodir perkembangan hukum pidana, tidak terbatas dengan pembahasan *Justice Collaborator* saja, namun turunannya termasuk mekanisme *reward*, perlindungan dari istilah tersebut dengan tujuan dapat memberikan kepastian, kemanfaatan serta keadilan bagi semua pihak aturan-aturan yang dibutuhkan adalah yang dapat dijadikan panduan bagi penegak hukum agar tidak bertentangan dengan konsep penyelenggaraan peradilan yang baik dan tidak menyalahi prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Rancangan Undang-Undang KUHAP yang sekarang sudah ditangan DPR, adalah harapan baru untuk dapat mengakomodir berbagai pemikiran dan perkembangan peraturan hukum yang ada dan sekaligus menjadi payung dan panduan bagi penegak hukum, khususnya dalam mengungkap berbagai kejahatan yang meresahkan masyarakat bangsa dan negara.

### **Urgensi dan Eksistensi *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC)**

Pembahasan pada sub judul ini adalah menyangkut tema sentral dari penelitian ini yakni urgensi dan eksistensi *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC) dalam sistem peradilan pidana. Pembahasan terhadap tema ini

akan menggunakan bekerjanya sistem peradilan pidana dalam melihat urgensi dan eksistensi JB dan JC dalam sistem peradilan pidana.

Sebagaimana telah diketahui bahwa bekerjanya sistem peradilan pidana melalui beberapa tahapan yakni tahapan Penyelidikan, Penyidikan, Penuntutan, Pemeriksaan Pengadilan hingga Pelaksanaan putusan. Untuk mengetahui urgensi dan eksistensi WB dan JC dalam sistem peradilan pidana, berikut ini akan diuraikan berdasarkan tahapan-tahapan bekerjanya sistem peradilan pidana tersebut.

### **Pada tahap Penyelidikan dan Penyidikan**

Tahap penyelidikan dan penyidikan adalah awal dari proses pemeriksaan perkara pidana, keberhasilan tahap ini menentukan tahap-tahap selanjutnya. Tahap ini, yang terpenting adalah mencari dan menemukan suatu fakta kebenaran materiil setidaknya mendekati kebenaran materiil berkaitan dengan peristiwa yang terjadi baik sebelum, sedang maupun sesudah perbuatan pidana dilakukan, termasuk menemukan siapa pelaku suatu kejahatan.

Berbagai langkah yang dapat dilakukan untuk menemukan fakta-fakta suatu kejahatan misalnya dalam tindakan penyelidikan yaitu: menerima laporan, mencari keterangan dan barang bukti, menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri. Sementara dalam penyidikan, penyidik dapat melakukan tindakan pertama di tempat kejadian, pemanggilan dan pemeriksaan tersangka dan saksi serta melakukan upaya paksa yang diperlukan. Meskipun berbagai langkah dapat dilakukan namun terkadang dalam mengungkap suatu kejahatan lebih-lebih untuk menemukan dan mendapatkan fakta yang mengandung kebenaran terkadang mengalami kesulitan terutama jika berhadapan dengan kejahatan yang dilakukan dengan rapi dan terorganisir.

Mencari dan menemukan fakta kebenaran untuk kasus-kasus yang ringan tidaklah sulit namun dalam berbagai kasus yang berat yang pelakunya dari kelompok intelektual atau mereka yang berdasi, pasti sangat sulit membongkarnya sehingga dalam mencari dan menemukan fakta-faktanya pun tidak mudah diperoleh, pengungkapan dan penanganan kasusnya umumnya lamban, tertunda-

tunda bahkan dapat lenyap tertelan waktu. Pada kondisi yang demikian menjadi sangat berarti atau urgensinya *White Blower* dan *Justice Collaborator* dalam penyelidikan dan penyidikan.

Hadirnya *White Blower* dan *Justice Collaborator* dalam proses ini, Penyelidik dan Penyidik dengan sendirinya dapat terbantu dalam mengungkap dan menemukan fakta-fakta materiil yang semula tertutup menjadi terang menderang. Eksistensi *White Blower* dan *Justice Collaborator* dalam tahapan ini adalah membantu kepolisian dalam mencari dan menemukan fakta-fakta yang berhubungan dengan kejahatan baik sebelum kejahatan dilakukan maupun sesudah kejahatan itu dilakukan. Sejalan dengan itu Ramli Atmasasmita mengatakan:

“Tujuan dari keberadaan whistle blower adalah memudahkan tugas penyidikan sehingga suatu perkara dapat diungkap tuntas sampai kepada *intellectual-dader* dan pimpinan organisasi kejahatan. Sementara *justice collaboration* adalah setiap tersangka yang terlibat organisasi kejahatan dan telah melakukan suatu tindak pidana baik atas inisiatif sendiri maupun atas permintaan aparatatur hukum untuk kerja sama dengan penegak hukum menemukan alat-alat bukti dan barang bukti sehingga penyidikan dan penuntutan dapat berjalan efektif.”<sup>11</sup>

Salah satu contoh kasus yang pernah terjadi adalah laporan dari Vincentius, yang membeberkan kejahatan pajak yang diduga dilakukan oleh Asian Agri Group yang membuat negara rugi sekitar Rp. 1.300.000.000.000,00. Vincent menyerahkan dokumen internal Asian Agri Group kepada Komisi Pemberantasan Korupsi, yang berisi penggelapan pajak oleh Asian Agri selama 2002-2005. Komisi Pemberantasan Korupsi kemudian melimpahkan dokumen tersebut ke Direktorat Jendral Pajak Departemen Keuangan. Berdasarkan laporan tersebut Direktorat Pajak melakukan penyelidikan terhadap Asian Agri serta melakukan penyitaan terhadap lebih dari seribu kardus dokumen dan sebuah ruko. Direktorat Pajak kemudian menetapkan dua belas tersangka dalam kasus ini.<sup>12</sup> Dengan laporan Vincent berupa keterangan, informasi dan bukti-bukti dapat dengan jelas menunjukkan dengan jelas dan detail dugaan pelanggaran pajak sehingga BAP yang dibuat oleh Penyidik semakin lengkap dan siap diserahkan ke Kejaksaan.

---

<sup>11</sup> Ramli Atmasasmita” *Justice Collaborator*, Mungkinkah? ”, *SINDO*, 24 Mei 2012.

<sup>12</sup> Suhud, Chandra A, dkk, *Potret Saksi dan Korban Dalam Media Massa*, Penerbit Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) 2012, hlm. 2-3.

### **Pada Tahap Penuntutan**

Tahap penuntutan ini adalah tahap di wilayah institusi kejaksaan, dengan memberi kewenangan penuh kepada jaksa penuntut umum untuk melakukan penuntutan itu. Penuntutan dapat dilakukan Jika Jaksa Penuntut Umum berpendapat bahwa BAP yang disampaikan oleh Penyidik telah lengkap.

Penuntutan suatu perkara dapat dilakukan dengan berbagai cara,<sup>13</sup> yakni: *Pertama*, dengan cara biasa. Yaitu dilakukan jika suatu perkara itu termasuk perkara biasa yang ancaman pidananya di atas satu tahun. Penuntutan perkara dengan cara biasa ditandai pula dengan adanya berkas perkara yang lengkap dan rumit, yang memuat berbagai berita acara yang telah disusun oleh penyidik. Ciri utama dari penuntutan ini, yakni selalu disertai dengan surat dakwaan yang disusun secara cermat dan lengkap oleh jaksa penuntut umum dan penuntut umum yang menyerahkan sendiri berkas perkara tersebut dan harus hadir pula di sidang pengadilan.

*Kedua*, selain penuntutan dengan cara biasa, penuntutan dapat pula dilakukan dengan cara singkat dan penuntutan dengan cara cepat, perbedaannya terletak pada ada tidaknya surat dakwaan dan jenis pidana serta kualitas kejahatan dilakukan. Tahap penuntutan ini bukan suatu persoalan, masalahnya adalah pada kelengkapan dalam penuntutan yakni telah siapnya surat dakwaan karena setiap penuntutan dengan cara biasa harus disertai surat dakwaan.

Surat dakwaan disusun berdasarkan BAP yang diajukan oleh Penyidik. Kesempurnaan dan kelengkapan dalam BAP akan berakibat kelengkapan dan kesempurnaan pula dalam menyusun dakwaan. Meskipun demikian Penuntut Umum tetap dituntut agar cermat dan teliti dalam menyusun dakwaannya jangan sampai terjadi kesalahan misalnya dalam merumuskan tindak pidana dan ancaman pasal-pasal yang tidak sesuai dengan fakta-fakta perbuatan atau peristiwa-peristiwa yang sesungguhnya terjadi.

Untuk menghindari kesalahan dalam menyusun dakwaan dan agar ditemukan ketepatan baik dalam menentukan perbuatan pidana dan pasal-pasal tuntutan serta ketepatan terdakwa dibutuhkan pula informasi yang tepat dari sumber yang

---

<sup>13</sup> Rusli Muhammad, *Sistem Peradilan Pidana*, UII Press, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2011, hlm. 66-67.

terpercaya dan bertanggung jawab. Dalam hal ini sumber informasi dari *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator* adalah menjadi hal yang utama dan sangat diperlukan. Oleh karena itu urgensi *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC) dalam tahap penuntutan adalah menghindari adanya kesalahan dan ketidaktepatan dalam menyusun surat dakwaan, menghindari adanya ketidaksesuaian antara uraian perbuatan dengan pasal-pasal yang didakwakan dan menjadi dasar penuntutan serta ketepatan dalam mengajukan terdakwa. Dengan demikian dapat pula diketahui bahwa eksistensi *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator* dalam tahap penuntutan adalah sebagai sumber informasi yang terpercaya yang diharapkan dapat memberikan keterangan yang sebenarnya sehingga penuntutan dengan surat dakwaan yang dibuat memiliki kekuatan hukum dan menjadi dasar pemeriksaan yang kuat pula di sidang pengadilan.

#### **Pada Tahap Pemeriksaan Pengadilan**

Tahap pemeriksaan di sidang pengadilan diawali dengan penetapan majelis hakim, selanjutnya ditetapkan hari sidang. Setelah tiba hari persidangan, hakim menyatakan sidang dibuka dan terbuka untuk umum, kecuali dalam perkara tertentu di mana sidang harus dinyatakan tertutup untuk umum. Setelah itu dilakukan pemeriksaan identitas terdakwa, kemudian diteruskan dengan pembacaan surat dakwaan oleh jaksa penuntut umum. Terkadang terdapat eksepsi dari terdakwa, jika tidak maka diteruskan dengan pemeriksaan atau dikenal dengan pembuktian. Bagian ini yang paling penting dari tiap tahapan atau proses perkara pidana, khususnya bagi terdakwa karena dari hasil pemeriksaan inilah tergantung apakah terdakwa akan dinyatakan terbukti atau tidak, bersalah atau tidak sehingga akan mewarnai putusan hakim.

Pada tahap persidangan ini dengan kendali Ketua Hakim majelis, masing-masing pihak berupaya menyampaikan dan mengedepankan kepentingannya. Jaksa Penuntut Umum berupaya agar dakwaannya dinyatakan terbukti sementara terdakwa atau penasihat hukumnya berupaya membela atau membebaskan diri dari dakwaan jaksa. Pembuktian yang dilakukan adalah pemeriksaan terhadap alat-alat bukti dan barang bukti yang didahului dengan memeriksa saksi-saksi baik yang diajukan penuntut umum maupun terdakwa, pemeriksaan barang bukti

bersamaan dengan pemeriksaan aksi. Jika diminta diteruskan dengan mendengar keterangan ahli. Pembuktian diakhiri dengan pemeriksaan terhadap terdakwa.

Proses pembuktian akan berjalan lancar dan tidak akan banyak masalah jika menghadapi perkara-perkara yang nilai komersialnya tidak tinggi dan tidak berdampak luas, pembuktiannya ringan dan mudah diselesaikan tanpa memakan waktu yang lama. Namun, jika berhadapan dengan perkara yang bernilai tinggi, berdampak luas, merugikan negara dan terorganisir, umumnya proses pembuktiannya terkadang menimbulkan persoalan, seperti proses pembuktian yang sulit, memakan waktu yang panjang, bahkan terkadang terjadi keterangan saksi berubah-ubah atau bertentangan satu sama lainnya sehingga tidak memperlihatkan kesesuaian antara keterangan saksi yang satu dengan keterangan saksi yang lain, atau tidak ada kesesuaian antara keterangan saksi dengan alat bukti atau barang bukti lainnya. Hal yang demikian menjadi petaka bagi Jaksa Penuntut Umum sehingga kemungkinan akan menghadirkan lagi tambahan bukti lainnya. Demikian pula bagi hakim menjadi tidak mudah dalam menentukan putusan yang dijatuhkan.

Kondisi pembuktian yang demikian memerlukan terobosan dan inovasi baru dalam sistem peradilan pidana, tanpa perubahan, SPP akan tertinggal dan akan tetap menghasilkan putusan-putusan hukum tanpa ada daya preventif dalam menghadapi berbagai modus kejahatan. Kehadiran dan diakomodirnya *Whistle Blower*(WB) dan *Justice Collaborator* (JC) dalam sistem peradilan pidana sangat membantu dalam pengungkapan kejahatan terutama dalam proses pembuktian dan pengambilan putusan oleh Hakim. *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC) akan menjadi saksi kunci dalam persidangan dan dengan keterangan yang disampaikan didukung oleh saksi lain serta alat-alat bukti lain akan memberikan dan menumbuhkan keyakinan bagi hakim dalam menjatuhkan putusannya.

*Justice Collaborator* (JC) memiliki peran penting dalam hal membantu membongkar dan mengungkapkan kasus-kasus yang tergolong dalam tindak pidana yang terorganisir. Dimana dalam praktek peradilan aparat hukum seringkali menemukan berbagai kendala yuridis dan non yuridis untuk mengungkap tuntas dan menemukan kejelasan suatu tindak pidana terutama dalam menghadirkan saksi-saksi kunci dalam proses hukum sejak penyidikan

sampai proses pengadilan.<sup>14</sup> Sejalan dengan itu, Maharani Siti Shopiah dalam keterangan persnya menyebutkan, peran seorang *Justice Collaborator* (JC) dalam mengungkap suatu kejahatan terorganisir sangat besar dan informasinya sangat penting untuk membantu aparat penegak hukum dalam mengungkap jaringan kejahatan yang selama ini tertutup sangat rapi.<sup>15</sup>

Eksistensi *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC) dalam setiap persidangan perkara pidana sangat penting karena selain berjasa dalam menjernihkan permasalahan dalam persidangan keterangan mereka kerap pula mempengaruhi dan menentukan kecenderungan keputusan hakim. Seorang *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC) ketika dihadirkan sebagai saksi di sidang pengadilan, keterangannya sudah pasti akan mengikat hakim dan mempunyai kekuatan hukum pembuktian sehingga akan menentukan arah kemana keputusan hakim akan dijatuhkan. Hal ini memberi efek kepada setiap keterangan saksi selalu mendapat perhatian yang sangat besar baik oleh pelaku hukum yang terlibat didalam persidangan maupun oleh masyarakat pemerhati hukum.<sup>16</sup>

*Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC) menjadi kebutuhan dalam persidangan, karena mereka dapat memberikan informasi atau keterangan yang mereka alami sendiri, mereka lihat sendiri bukan keterangan yang dibuat-buat atau direayasa. Informasi yang disampaikan merupakan suatu peristiwa faktual atau benar-benar diketahui, bukan informasi yang bohong atau fitnah. Dalam kasus korupsi *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC) berperan untuk memudahkan pengungkapan tindak pidana korupsi, karena mereka sendiri tidak lain adalah orang dalam di dalam institusi di mana ditengarai telah terjadi praktik korupsi.

Selain memberikan informasi atau keterangan yang akurat baik ditingkat penyidikan, penuntutan maupun dalam persidangan, *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator*, (JC) berperan pula dalam mengungkap pelaku-pelaku lainnya yang memiliki peran yang lebih besar atau pengembalian aset-aset hasil dari

---

<sup>14</sup> Firman Wijaya., *Op.Cit.*, hlm. 19.

<sup>15</sup> Pernyataan Maharani Siti Shopiah, dalam *Harian Tribun Nasional*, Minggu, 30 Juni 2013, hlm.2.

<sup>16</sup>Tim Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta. "Mewujudkan Perlindungan Saksi dan Korban Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia". Penerbit : Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban 2011, hlm. 141.

tindak pidana korupsi atau dari kejahatan perpajakan. Pengalaman membuktikan dua kasus perpajakan besar yang mendapat sorotan akibat peran *Whistle Blower* (WB) dan *Justice Collaborator* (JC) adalah kasus penyimpangan pajak yang melibatkan mantan pegawai Dirjen, Gayus Tambunan dan kasus penggelapan pajak Asian Agri Group sebagaimana tersebut di atas.

### **Pada Tahap Pelaksanaan Putusan**

Tahap pelaksanaan putusan adalah tahap yang paling akhir dalam sistem peradilan pidana yang dilakukan oleh sub-sistem Pemasyarakatan. Harapan dan tujuan dari sub sistem ini, berupa aspek pembinaan dari penghuni Lembaga Pemasyarakatan (LAPAS) yang disebut narapidana (NAPI). Tata cara pelaksanaannya pembinaan telah diatur dengan UU No. 12 Tahun 1995 tentang Lembaga Pemasyarakatan.

Seperti kita ketahui, bahwa pada tahap purna adjudikasi, status seorang pelaku tindak pidana sudah jelas dinyatakan sebagai orang yang bersalah menurut hukum. Dalam posisi yang demikian ini, sebagai orang yang telah dianggap melanggar dan menyimpang dari norma-norma masyarakat, ia harus dibina agar dapat kembali menjadi warga masyarakat yang taat hukum. Pembinaan merupakan kegiatan yang bersifat kontinyu dan intensif. Melalui pembinaan, terpidana diarahkan agar menyadari kesalahannya, memperbaiki diri dan tidak melakukan tindak pidana lagi. Satu hal yang sangat penting dalam melakukan pembinaan adalah pembinaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan, dan terpidana tetap diakui hak-hak asasnya sebagai manusia. Dengan kata lain, terpidana harus tetap memperoleh keadilan yang sesuai dengan kedudukannya sebagai seorang yang telah dinyatakan bersalah menurut hukum.

*Justice Collaborator* (JC) yang telah mendapat pidana dan sedang menjalani pidananya, sepertinya pada tahap ini, urgensi dan eksistensinya tidak ditemukan dan diperlukan lagi mengingat di dalam lembaga pemasyarakatan seolah-olah dianggap tidak ada dan tidak dikenal lagi istilah *Justice Collaboration* (JC) dan tidak pula diperlukan lagi perlindungan bagi mereka. Namun, pada kenyataannya tidak demikian, karena meskipun para *Justice Collaboration* (JC) ini telah berada pada tahap pelaksanaan putusan, tidak berarti kehilangan urgen dan eksistensinya

dalam peradilan pidana khususnya pada lembaga pemasyarakatan. Masih ingat kasus korupsi pengadaan alat simulator di Korp Lalu Lintas yang terungkap atas informasi yang disampaikan oleh Sukotjo dari balik tembok penjara. Atas laporan Sokotjo tersebut KPK menetapkan sejumlah tersangka salah satunya adalah Irjen Djoko Susilo yang saat itu menjabat sebagai Gubernur Akademi Kepolisian.

## Penutup

Dari keseluruhan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan: *pertama*, sejak diundangkannya UU No. 13 Tahun 2006 adalah awal diaturnya *Whistle Blowers* dan *Justice Collaborator*, kemudian UU ini dilengkapi dengan SEMA No. 04 Tahun 2011 dan akhirnya diubah dengan UU No. 31 Tahun 2014. Meskipun telah mendapat pengaturan dalam perundang-undangan namun KUHAP sebagai payung hukum dalam Sistem Peradilan Pidana belum memberi ruang pengaturan *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator*. *Kedua*, berkaitan dengan urgensi dan eksistensi *Whistle Blower* dalam sistem peradilan pidana: (i) pada tahap penyelidikan dan penyidikan, *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator* dapat membantu dalam mengungkap dan menemukan fakta-fakta materiil tentang suatu kejahatan yang semula tertutup menjadi terang sekaligus menemukan pelaku dan pelaku lainnya; (ii) pada tahap penuntutan, sebagai sumber informasi yang terpercaya diharapkan dapat memberikan keterangan yang sebenarnya sehingga penuntutan dengan surat dakwaan yang dibuat memiliki kekuatan hukum dan menjadi dasar pemeriksaan yang kuat pula di sidang pengadilan; (iii) pada tahap pemeriksaan di sidang pengadilan dapat membantu dalam pengungkapan kejahatan terutama dalam proses pembuktian. (iv) pada tahap pelaksanaan putusan, dapat membantu dalam mengungkap kejahatan dan pelaku lainnya serta pengembalian aset dari suatu kejahatan.

Adapun saran yang dapat diajukan adalah sebagai berikut: *pertama*, karena KUHAP belum mengatur *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator*, maka diharapkan dalam RUU KUHAP dapat memberikan ruang sehingga menjadi pegangan bagi penegak hukum dalam memberi jaminan perlindungan bagi *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator* dan sekaligus menjadi pegangan dalam mengungkap kejahatan.

*Kedua*, dengan adanya urgensi dan eksistensi *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator* dalam sistem peradilan pidana maka disarankan, ke depan dalam upaya pembaharuan sistem peradilan pidana perlu dipertimbangkan untuk mengatur lebih jauh dan rinci tentang eksistensi *Whistle Blower* dan *Justice Collaborator* terutama perlindungan dan penghargaan yang dapat diberikan mengingat keterangan meereka sangat berarti.

### Daftar Pustaka

- Atmasasmita, Ramli, " Justice Collaborator, Mungkinkah?", *SINDO*, 24 Mei 2012.
- Echos, Jhon M., dan Hasan Shaddili, *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 2005.
- Miles, Matthew B. dan A. Michael Huberman, "Analisa Data Kualitatif", Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1992,
- Muhammad, Rusli, *Sistem Peradilan Pidana*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2011.
- Ranuhandoko, I.P.M., *Terminologi Hukum Inggris Indonesia*, Cet. III, Sinar Grafika, Jakarta, 2003.
- Sambas, Nandang dan Dian Andriasari, *Telaah Kritis Terhadap Perlindungan Saksi dan Korban Kejahatan dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Call for Paper Simposium MAHUPIKI tanggal 18-19 Maret 2013.
- Semendawai, Abdul Haris, dkk, *Memahami Whistleblower*, Penerbit Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Jakarta, 2011.
- Semendawai, Abdul Haris, *Eksistensi Justice Collaborator dalam Perkara Korupsi Catatan tentang Urgensi dan Implikasi Yuridis atas Penetapan Proses Peradilan Pidana*, Makalah disampaikan pada Stadium General Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 17 April 2013.
- Shopiah, Maharani Siti, *Harian Tribun Nasional*, Minggu, 30 Juni 2013.
- Suhud, Chandra A., dkk, *Potret Saksi dan Korban Dalam Media Massa*, Penerbit Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) Tahun 2011.
- Supriyadi Widodo Eddyono, "Prospek Penggunaan "Pelaku yang Bekerjasama" di Indonesia", *Jurnal LPSK* Volume ke 1. No 1 Tahun 2011.
- Tim Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta. "Mewujudkan Perlindungan Saksi dan Korban Dalam Sistem Peradilan Pidaana di Indonesia". Penerbit : Lembaga Perlindungan Sakksi Dan Korban 2011.

Wijaya, Firman, *Whiste Blower* dan *Justice Colaborator*, dalam *Perspektif Hukum*, Penaku, 2012.

UU No. 12 Tahun 1995 tentang Lembaga Pemasyarakatan.

UU No 13 Tahun 2006 Tentang Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK).

Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama

# **Politik Hukum Pembentukan UU Paten di Indonesia: Industrialisasi, Liberalisasi, dan Harmonisasi**

**M. Zulfa Aulia**  
**Fakultas Hukum Universitas Jambi**  
**Jln. Raya Jambi Muara-Bulian KM. 15 Mendalo Darat Jambi**  
**emzulfa@yahoo.com**

## **Abstract**

*Patent protection in Indonesia still leaves various problems, both in terms of practical level (implementation) and conceptual level (public acceptance). This study aims to investigate the problematic patent protection from the point of governing law, in this case it is due to the reasons underlying its formation. This is a normative research with a political approach. The legal materials used in the form of the treatise of the trial establishment of patent law, Law No. 6 In 1989, Law No. 13 of 1997 and Law No. 14 of 2001 on Patents. Secondary legal materials in the form of articles that accompany or responded to the formation of the law, and the materials that explain the situation when the law was formed. It comes up with a conclusion that the establishment of the Patent Act is originally intended to encourage industrialization in the country, but in fact is more highly affected by the desire to keep abreast of political and international trade, especially that of developed countries, more adjusted to the substance of the Act by the International Agreement (TRIPs), and create better (foreign) investment climate. The assimilation of domestic-foreign interest more or less would affect the acceptance and implementation of patent protection leading to stumbling blocks as seen today.*

*Keywords: Patent law, legal politics, industrialization, and international treaties*

## **Abstrak**

Perlindungan paten di Indonesia sejauh ini masih menyisakan beragam persoalan, baik yang sifatnya praktis (implementasi) maupun konseptual (penerimaan oleh masyarakat). Penelitian ini bertujuan untuk menyelidiki permasalahan perlindungan paten dari sudut UU yang mengaturnya, dalam hal ini berkenaan dengan alasan yang mendasari pembentukannya. Penelitian ini dikategorikan jenis penelitian normatif. Adapun bahan hukum yang dipergunakan berupa risalah persidangan pembentukan perundang-undangan paten, UU UU No. 6 Tahun 1989, UU No. 13 Tahun 1997, dan UU No. 14 Tahun 2001 tentang Paten. Bahan hukum sekunder berupa artikel-artikel yang mengiringi atau merespons pembentukan UU tersebut, dan bahan-bahan yang menjelaskan situasi ketika UU tersebut dibentuk. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pembentukan UU Paten yang pada mulanya dimaksudkan untuk mendorong industrialisasi di dalam negeri, dalam perkembangannya lebih disebabkan oleh kehendak untuk mengikuti perkembangan dan politik perdagangan internasional khususnya negara-negara maju, menyesuaikan materi muatan UU dengan Perjanjian Internasional (TRIPs), dan menciptakan iklim investasi (asing) yang lebih baik lagi. Adanya perbauran kepentingan domestik-asing tersebut sedikit atau banyak tentu berpengaruh terhadap penerimaan dan pelaksanaan perlindungan paten, sehingga mengalami hambatan, seperti yang dijumpai sekarang ini.

Kata kunci: UU Paten, politik hukum, industrialisasi, dan perjanjian internasional

## Pendahuluan

Perlindungan paten di Indonesia sejauh ini mengalami beragam persoalan, baik yang sifatnya praktis maupun konseptual. Secara praktis, permasalahan tersebut dapat dilihat dari sangat sedikitnya karya teknologi masyarakat Indonesia yang mendapatkan paten, dan karenanya berarti sebagian besar perlindungan paten ditujukan untuk karya teknologi yang berasal dari luar. Sejak 1992 sampai dengan 2010, teknologi masyarakat Indonesia yang mendapatkan perlindungan paten hanya 1.360 (setara 5,17%), sedangkan sejumlah 24.922 (94,82%) diberikan kepada inventor asing.<sup>1</sup> Sekalipun terdaftar dan tidaknya suatu invensi seseorang sebagai paten dipengaruhi oleh banyak faktor, fakta demikian menunjukkan ada persoalan terkait dengan perlindungan paten di republik ini.

Permasalahan paten secara konseptual justru dirasa lebih mendasar, karena terkait dengan penerimaannya oleh masyarakat. Meski keberadaan UU Paten<sup>2</sup> telah jelas-jelas menandakan bahwa sistem paten mengikat untuk berlaku bagi seluruh masyarakat Indonesia, suara masyarakat yang mengingkarinya masih banyak ditemui. Sebagai sistem hukum yang individualis, paten dinilai tidak tepat bagi masyarakat Indonesia yang sistem sosialnya cenderung lebih kolektif.<sup>3</sup> Sistem paten yang “menganjurkan” monopoli atas hasil-hasil penemuan, dianggap justru hanya akan menjadi “sistem-sistem keserakahan”.<sup>4</sup>

Persoalan penerimaan paten tersebut diperparah dengan ketidakterjangkauan sistem paten dalam melindungi hak-hak dan karya-karya kolektif masyarakat. Padahal, banyak karya-karya di Indonesia yang selain tradisional juga dimiliki secara kolektif, seperti pengetahuan dan teknologi dalam pengobatan dan pemanfaatan sumber daya alam. Karya-karya tradisional dan kolektif tersebut tentu berkontribusi

---

<sup>1</sup>[Http://www.dgip.go.id](http://www.dgip.go.id), diakses 20 Februari 2011. Dari 1.360 invensi domestik yang mendapatkan perlindungan paten tersebut, lebih separuhnya merupakan invensi paten sederhana, yaitu sejumlah 744 (54,7 persen). Ketika situs ini dikunjungi pada Maret 2015, peneliti tidak menemukan pemisahan antara paten yang diajukan oleh dan diberikan kepada inventor dalam negeri dan inventor asing.

<sup>2</sup> UU tentang Paten yang berlaku di Indonesia dimulai dari UU No. 6 Tahun 1989, yang kemudian diperbarui dengan UU 13 Tahun 1997, dan yang terbaru adalah UU No. 14 Tahun 2001.

<sup>3</sup>Dalam kaitan ini Edy Sedyawati mengatakan, kehidupan dengan kehangatan dan keikhlasan berbagi dalam karya cipta pada masyarakat tradisional sebaiknya tidak perlu diusik oleh isu hak cipta yang individual. Namun demikian, jangan sampai pula asas kebersamaan internal itu kemudian disalahgunakan oleh pihak-pihak di luar komunitas dan mengambil manfaat ekonomis darinya. Edy Sedyawati, “Masalah Berbagi dalam Ekspresi Budaya Tradisional,” *Media HKI*, Direktorat Jenderal HKI, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, Vol. II/No. 2 April 2005, hlm. 11-13.

<sup>4</sup> RAFI (The Rural Advancement Foundation International), *Enclosures of the Mind (Kaplíng-kaplíng Daya Cipta Manusia)* (terj. A. Widyamartaya dan JD. Bowo Santosa), Cindelaras Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta, 2004, hlm. 19.

besar bagi kehidupan umat manusia, seperti halnya karya-karya yang menjadi obyek perlindungan paten.<sup>5</sup>

Adanya persoalan-persoalan tersebut menimbulkan kecurigaan, karena apa dan untuk apa sebenarnya UU Paten itu dibuat. Penelitian ini dimaksudkan untuk menelaah bermasalahnya perlindungan Paten dari sudut UU yang mengaturnya. Hal ini didasari alasan bahwa UU itu pada dasarnya merupakan bagian dari hukum yang dibuat secara sengaja oleh badan negara yang berwenang,<sup>6</sup> dan karenanya ia tidaklah muncul secara tiba-tiba, melainkan dibuat dengan alasan dan tujuan tertentu.

### **Rumusan Masalah**

Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah alasan apa yang melandasi pembentukan ketiga UU Paten yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu UU No. 6 Tahun 1989, UU No. 13 Tahun 1997, dan UU No. 14 Tahun 2001?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menyelidiki bermasalahnya perlindungan paten dari sudut UU yang mengaturnya, dalam hal ini berkenaan dengan alasan yang mendasari pembentukan ketiga UU Paten yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu UU No. 6 Tahun 1989, UU No. 13 Tahun 1997, dan UU No. 14 Tahun 2001.

### **Metode Penelitian**

Studi tentang alasan yang melandasi pembentukan suatu UU pada dasarnya tergolong sebagai studi politik hukum. Sebagaimana dikemukakan Teuku Muhammad Radhie, politik hukum adalah pernyataan kehendak penguasa negara

---

<sup>5</sup>Dalam studi Agus Sardjono disebutkan, ketidakterjangkauan tersebut lebih disebabkan karena negara-negara maju (*developed countries*) yang memiliki pengaruh besar dalam pergaulan internasional, termasuk dalam kesepakatan di bidang HKI, enggan untuk memberikan pengakuan terhadap hak-hak kolektif masyarakat yang hidup (terutama) di negara berkembang (*developing countries*), disebabkan berkepentingan untuk tetap dapat mempertahankan (keuntungan) akses terhadapnya. Lihat Agus Sardjono, *HKI dan Pengetahuan Tradisional*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 356-358.

<sup>6</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, cetakan keenam, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 83.

mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya.<sup>7</sup> Berdasarkan definisi ini, maka hukum yang diberlakukan oleh pemerintah itu berarti memuat kehendak-kehendak tertentu dari pemerintah. Upaya menelaah “kehendak-kehendak tertentu” dari pemerintah itu antara lain dapat dilakukan dengan menyelidiki alasan yang mendasari terbentuknya suatu UU. Untuk itu, metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan.

Penelitian ini bertujuan untuk menyelidiki permasalahan perlindungan paten dari sudut UU yang mengaturnya, dalam hal ini berkenaan dengan alasan yang mendasari pembentukannya. Dengan demikian penelitian ini dikategorikan jenis penelitian normatif. Adapun bahan hukum yang dipergunakan berupa risalah persidangan pembentukan perundang-undangan paten, UU UU No. 6 Tahun 1989, UU No. 13 Tahun 1997, dan UU No. 14 Tahun 2001 tentang Paten. Bahan hukum sekunder berupa artikel-artikel yang mengiringi atau merespons pembentukan UU tersebut, dan bahan-bahan yang menjelaskan situasi ketika UU tersebut dibentuk.

## **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **Perbauran Domestik-Nasional dan Asing-Negara Maju**

Sampai saat ini ada tiga UU Paten yang pernah dan salah satunya masih berlaku di Indonesia. Ketiga UU Paten tersebut adalah UU No. 6 Tahun 1989, UU No. 13 Tahun 1997, dan UU No. 14 Tahun 2001. UU Paten yang disebut terakhir merupakan UU Paten yang berlaku sekarang ini.

Sebagai UU Paten pertama, UU Paten Tahun 1989 mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam suatu studi perlindungan paten di Indonesia. Sebab, melalui UU inilah perlindungan paten di Indonesia baru dimulai, sekalipun pada tahun-tahun sebelumnya telah dimungkinkan adanya pencatatan terhadap penemuan-penemuan yang hendak didaftarkan. Hal ini berarti perlindungan paten yang sebelumnya tidak ada kemudian diadakan oleh pemerintah melalui UU Paten 1989.

Secara historis, pembentukan UU Paten 1989 dimulai dengan keluarnya dua Pengumuman Menteri Kehakiman, yaitu Pengumuman Nomor J.S. 5/4I/4 pada 12

---

<sup>7</sup>Demikian definisi politik hukum menurut Teuku Muhammad Radhie, sebagaimana dikutip Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, cetakan keempat, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 27.

Agustus 1953 dan Pengumuman Nomor J.G. 1/2/17 pada 29 Oktober 1953. Pengumuman pertama berisi tentang dapat diajukannya permintaan paten oleh para inventor, meski sifatnya baru berupa pendaftaran sementara;<sup>8</sup> sedangkan pengumuman yang kedua berisi tentang pendaftaran paten sementara oleh inventor dari luar negeri. Melalui pengumuman yang pertama juga dinyatakan bahwa: "Menteri Kehakiman mengumumkan dengan ini, bahwa, mendahului akan adanya UU Oktroi, di Kementerian Kehakiman di Jakarta Selatan Jalan Segara 17, dapat diajukan permohonan sementara pendaftaran Oktroi mulai 1 November 1953".

Keluarnya pengumuman Menteri Kehakiman tersebut sesungguhnya adalah untuk mendahului atau mengawali pembentukan UU Oktroi, atau yang sekarang disebut UU Paten. Keinginan pemerintah untuk membentuk UU Paten nasional tersebut baru menunjukkan hasilnya di 1982, yaitu dengan disiapkannya RUU Paten, yang oleh Menteri Kehakiman diajukan kepada Presiden. Hanya saja RUU Paten ini pada 1986 dilakukan pengkajian ulang. Melalui Keputusan Presiden No. 34 Tahun 1986, Presiden membentuk sebuah tim yang (kemudian dikenali dengan Tim Keppres No. 34 Tahun 1986) ditugaskan untuk menyelesaikan penyusunan perundang-undangan mengenai Hak Paten (dan juga Hak Cipta dan Merek).<sup>9</sup> Dari RUU yang disiapkan tim inilah UU Paten kemudian terbentuk pada 1989.

Berkaitan dengan alasan dibentuknya UU Paten 1989, disebutkan dalam bagian konsideran: a. bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, bertujuan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual; b. bahwa dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan sektor ekonomi pada khususnya, teknologi memiliki peranan yang sangat penting artinya dalam usaha peningkatan dan pengembangan industri; c. bahwa dengan memperhatikan pentingnya peranan teknologi dalam peningkatan dan pengembangan industri tersebut, diperlukan upaya untuk mewujudkan iklim yang lebih baik bagi kegiatan penemuan teknologi dan perangkat untuk memberikan perlindungan hukum terhadap hasil kegiatan tersebut; d. bahwa untuk mewujudkan

---

<sup>8</sup> Permintaan paten yang diajukan inventor pada saat itu disebut pendaftaran sementara karena jawaban diterima atau tidaknya permintaan tersebut baru dapat diberikan setelah UU Paten, yang ketika itu disebut UU Oktroi, dibentuk nantinya.

<sup>9</sup>Keterangan Pemerintah di Hadapan Sidang Paripurna DPR RI Mengenai RUU Paten, yang diwakili oleh Menteri Kehakiman, Ismail Saleh, pada tanggal 16 Juni 1989.

iklim dan perangkat perlindungan hukum sebagaimana tersebut diatas, dipandang perlu untuk segera menetapkan pengaturan mengenai paten dalam suatu undang-undang.

Dari konsideran tersebut, yang juga diperjelas pada bagian penjelasan umum, tersimak bahwa UU Paten 1989 dimaksudkan sebagai perangkat perlindungan hukum bagi kegiatan penemuan teknologi. Perlindungan tersebut diperlukan karena teknologi dipandang memiliki peranan yang sangat penting bagi upaya peningkatan dan pengembangan industri. Dengan demikian, tampak bahwa alasan yang mendasari pembentukan UU Paten 1989 adalah kehendak pemerintah untuk meningkatkan dan mengembangkan industri.

Kalau tadi dikatakan bahwa UU Paten dibentuk untuk melindungi kegiatan penemuan teknologi yang diperlukan bagi peningkatan dan pengembangan industri, maka pertanyaannya: apa sebenarnya teknologi itu sehingga demikian diperlukan dalam pengembangan industri, dan mengapa sektor industri diharapkan semakin berkembang?

Teknologi adalah pengetahuan tentang pemakaian alat-alat dalam proses pembuatan barang-barang,<sup>10</sup> atau juga teknik—atau suatu daya-upaya sistematis—yang menggunakan penemuan-penemuan ilmiah.<sup>11</sup> Ini berarti teknologi itu terkait dengan teknik dan penemuan-penemuan ilmiah. Pada mulanya antara teknik dan penemuan ilmiah itu tidaklah terjadi hubungan. Akan tetapi bila tidak terjadi hubungan di antara keduanya, maka penemuan-penemuan ilmiah tidak akan mempunyai nilai-nilai praktis. Adalah pendekatan industrial yang kemudian saling mendekatkan teknik dengan penemuan ilmiah, sehingga lambat-laun nilai-nilai praktis amat memengaruhi kegiatan ilmiah. Inilah sebabnya kenapa teknologi terkadang juga didefinisikan sebagai penggunaan industrial dari ilmu (*industrial application of science*).<sup>12</sup>

Mengapa pemerintah berhasrat mengembangkan industri, yang menurut keterangan Menteri Kehakiman pada waktu itu diharapkan dapat mengimbangi

---

<sup>10</sup>Amir Pamuntjak, “Dasar Pokok Alih Teknologi”, dalam Amir Pamuntjak, dkk., *Sistem Paten: Pedoman Praktik dan Alih Teknologi*, Djambatan, Jakarta, 1994, hlm. 7.

<sup>11</sup>Wiratmo Sukito, “Kaum Intelektual dan Teknokrat: Mencari Definisi”, Pengantar dalam *Cendekiawan dan Politik*, LP3ES, Jakarta, cetakan kedua, 1984, hlm. xvii. Lihat juga J.K. Galbraith, “Tuntutan-tuntutan Teknologi”, dalam Y.B. Mangunwijaya, *Teknologi dan Dampak Kebudayaannya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, cetakan ketiga, 1997, hlm. 13-23.

<sup>12</sup>Wiratmo Sukito, *Loc. Cit.*

perkembangan sektor pertanian?<sup>13</sup> Di dalam UU Perindustrian disebutkan bahwa pembangunan industri diasumsikan dapat memperluas dan pemeratakan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha, mengurangi ketergantungan kepada luar negeri, memperbaiki mutu hasil produksi nasional yang pada gilirannya akan meningkatkan ekspor dan penerimaan devisa, terciptanya struktur ekonomi yang lebih baik dan maju, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan pada akhirnya akan dapat meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata.<sup>14</sup>

Asumsi-asumsi seperti itulah yang tampaknya digunakan pemerintah untuk mengembangkan industri di Indonesia, dalam hal ini melalui perlindungan terhadap teknologi baru yang ditemukan. Apabila asumsi-asumsi tersebut dikaitkan dengan pembangunan suatu negara untuk menjadi maju, maka pendekatan industrial memang diyakini menjadi salah satu syaratnya. Sebagaimana ditulis Erman Rajagukguk, industrialisasi merupakan tahapan pembangunan kedua yang biasa dilakukan oleh suatu negara setelah yang pertama berupa terwujudnya persatuan nasional (*unification*) dan sebelum yang ketiga tercapainya kesejahteraan sosial (*social welfare*).<sup>15</sup>

Kalau memang UU Paten dibentuk untuk mengembangkan industri nasional, yang di dalamnya teknologi merupakan bagian terpentingnya, lalu benarkah UU Paten dapat mewujudkan iklim yang lebih baik bagi penemuan teknologi? Oleh karena UU Paten memberikan perlindungan bagi seseorang yang menemukan teknologi baru berupa hak untuk menggunakannya dan melarang penyalahgunaannya oleh pihak lain, maka adanya UU Paten sudah barang tentu dapat memberikan iklim yang lebih baik bagi kegiatan penemuan teknologi. Dengan jaminan perlindungan dalam penggunaan temuan-temuannya, setidaknya dari rumusan normatifnya, maka penemu (*inventor*) jelas akan lebih tenang dan nyaman dalam menggunakan temuan-temuannya dan juga menghasilkan penemuan-penemuan berikutnya yang lebih baru

---

<sup>13</sup>Keterangan Pemerintah di Hadapan Sidang Paripurna DPR RI Mengenai RUU Paten, yang diwakili oleh Menteri Kehakiman, Ismail Saleh, pada tanggal 16 Juni 1989.

<sup>14</sup> Pasal 3.

<sup>15</sup> Ketiganya merupakan tahapan-tahapan pembangunan yang dikemukakan oleh ahli-ahli ilmu sosial di Barat dalam melihat perkembangan pembangunan yang berlangsung di negaranya. Bila dibandingkan dengan Negara Maju, masalah utama yang dihadapi Negara Berkembang sebenarnya ada dalam tahapan pembangunan ini, disebabkan Negara Maju menghadapi tahapan-tahapan itu satu demi satu, sementara Negara Berkembang harus menghadapinya dalam satu masa sekaligus. Lihat: Erman Rajagukguk, "Hukum Ekonomi Indonesia: Memperkuat Persatuan Nasional, Mendorong Pertumbuhan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial", makalah *Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional Ke-VIII*, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI, di Denpasar, 14-18 Juli 2003.

lagi. Tujuan semacam ini sejalan dengan teori penghargaan (*reward theory*) dalam perlindungan paten, bahwa seseorang yang menghasilkan suatu penemuan, karena telah mengorbankan tenaga, biaya, waktu dan tentunya juga pikiran, maka kepadanya diberikan suatu penghargaan berupa hak untuk menggunakan penemuannya itu.<sup>16</sup> Adanya penghargaan berupa hak penggunaan ini, diasumsikan akan turut memacu munculnya penemuan-penemuan berikutnya.

Dalam perkembangannya, UU Paten Tahun 1989 diperbarui dengan UU No. 13 Tahun 1997. Pembaruan UU Paten ini antara lain tergambar pada bagian konsideran, yaitu: a. bahwa dengan adanya perkembangan kehidupan yang berlangsung cepat, terutama di bidang perekonomian baik di tingkat nasional maupun internasional pemberian perlindungan hukum yang semakin efektif terhadap Hak Atas Kekayaan Intelektual, khususnya di bidang Paten, perlu lebih ditingkatkan dalam rangka mewujudkan iklim yang lebih baik bagi tumbuh dan berkembangnya kegiatan penelitian yang menghasilkan penemuan dan pengembangan teknologi yang sangat diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang bertujuan terciptanya masyarakat Indonesia yang adil, makmur, maju, dan mandiri berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; b. bahwa dengan penerimaan dan keikutsertaan Indonesia dalam Persetujuan tentang Aspek-aspek Dagang Hak Atas Kekayaan Intelektual (*Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods/TRIPs*) yang merupakan bagian dari Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (*Agreement Establishing the World Trade Organization*) sebagaimana telah disahkan dengan Undang-undang, berlanjut dengan melaksanakan kewajiban untuk menyesuaikan peraturan perundang-undangan nasional di bidang Hak Atas Kekayaan Intelektual termasuk Paten dengan persetujuan internasional tersebut; c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana tersebut dalam huruf a dan b serta memperhatikan penilaian terhadap segala pengalaman, khususnya kekurangan selama pelaksanaan UU tentang Paten, dipandang perlu untuk mengubah dan menyempurnakan beberapa ketentuan UU No. 6 Tahun 1989 tentang Paten dengan UU.

Berdasarkan konsideran tersebut, terlihat bahwa perubahan terhadap UU Paten Tahun 1989 dimaksudkan untuk menyesuaikan UU Paten dengan ketentuan TRIPs, membenahi dan menyempurnakan kekurangan pada UU Paten 1989, menjawab

---

<sup>16</sup> Lihat: Robert M. Sherwood, *Intellectual Property and Economic Development*, Alexandria, Virginia, 1990, hlm. 37; Bambang Kesowo, "UU Paten: Latar Belakang dan Prinsip-Prinsip Pokok", dalam *Paten, Pemahaman dan Pelaksanaan*, Pusat Pengkajian Hukum, tanpa kota, 1993, hlm. 31.

perkembangan ekonomi yang sangat cepat, menciptakan iklim kegiatan penemuan dan pengembangan teknologi yang lebih baik lagi, dan melaksanakan pembangunan nasional. Di antara alasan-alasan tersebut, alasan menyesuaikan UU Paten dengan ketentuan di dalam TRIPs tampaknya menjadi alasan utama, sedangkan yang lainnya lebih merupakan keterangan penjelas saja layaknya suatu "lipstik" yang ditujukan untuk memperindah bangunan UU.

Mengapa alasan penyesuaian UU Paten dengan TRIPs dikatakan sebagai alasan utamanya? Sebabnya ialah, hampir seluruh materi pokok yang diperbaharui berdasarkan UU Paten yang baru (1997) ini memang dimaksudkan untuk menyesuaikan isi UU Paten dengan TRIPs. Di antaranya adalah materi tentang jangka waktu perlindungan,<sup>17</sup> hak eksklusif yang meliputi pula hak mengimpor,<sup>18</sup> penghapusan ketentuan yang menyatakan penemuan makanan, minuman serta varietas baru tanaman dan hewan sebagai penemuan yang tidak dapat dipatenkan,<sup>19</sup> dan juga pembebanan pembuktian terbalik bagi pelanggarnya.<sup>20</sup>

Dari sudut perkembangan perekonomian internasional, perubahan UU Paten yang lebih dimaksudkan untuk menyesaikannya dengan perjanjian internasional tersebut merupakan bagian dari upaya liberalisasi ekonomi di tingkatan internasional. Agar liberalisasi atau internasionalisasi ekonomi ini berjalan dengan baik, maka

---

<sup>17</sup>Berdasarkan UU yang lama (Pasal 9 dan 10), jangka waktu perlindungan paten adalah 14 tahun, dan untuk paten sederhana 5 tahun. Di dalam UU yang baru (Ketentuan Angka 4 dari Pasal 1), jangka waktu tersebut diubah menjadi 20 tahun untuk paten (biasa) dan 10 tahun untuk paten sederhana. Perubahan jangka waktu perlindungan dari 14 tahun menjadi 20 tahun merupakan penyesuaian UU Paten terhadap Pasal 33 TRIPs, yaitu: *"the term of protection available shall not end before the expiration of a period of twenty years counted from the filing date"*.

<sup>18</sup>Di dalam UU yang lama (Pasal 17), hak paten meliputi kegiatan membuat, menggunakan (dalam hal paten yang diberikan berupa proses), menjual, menyewakan, menyerahkan, memakai, dan menyediakannya untuk dijual, disewakan, atau diserahkan, suatu penemuan. Berdasarkan UU yang baru (Ketentuan Angka 8 dari Pasal 1), yang termasuk sebagai hak paten, selain hak-hak menurut UU lama, juga mencakup kegiatan mengimpor. Perubahan cakupan hak ini merupakan penyesuaian UU Paten terhadap Pasal 28 Ayat (1) TRIPs, *"a patent shall confer on its owner the following exclusive rights: (a) where the subject matter of a patent is a product, to prevent third parties not having the owner's consent from the acts of: making, using, offering for sale, selling, or importing for these purposes that product; (b) where the subject matter of a patent is a process, to prevent third parties not having the owner's consent from the act of using the process, and from the acts of: using, offering for sale, selling, or importing for these purposes at least the product obtained directly by that process."*

<sup>19</sup>UU yang lama (Pasal 7) menggolongkan penemuan berupa makanan, minuman serta varietas baru tanaman dan hewan sebagai penemuan yang tidak dapat dipatenkan. Pengecualian ini di dalam UU yang baru (Ketentuan Angka 5 dari Pasal 1) dihapuskan, sehingga termasuk sebagai penemuan yang dapat dipatenkan. Perubahan ini merupakan penyesuaian UU Paten terhadap Pasal 27 Ayat (3) TRIPs, yaitu: *"... members shall provide for the protection of plant varieties either by patents or by an effective sui generis system or by any combination thereof..."*.

<sup>20</sup>Ketentuan Angka 45 Pasal 1. Materi ini merupakan penyesuaian UU Paten terhadap Pasal 34 TRIPs, yaitu: *"for the purposes of civil proceedings in respect of the infringement of the rights of the owner referred to in paragraph 1(b) of Article 28, if the subject matter of a patent is a process for obtaining a product, the judicial authorities shall have the authority to order the defendant to prove that the process to obtain an identical product is different from the patented process"*.

dengan sendirinya menuntut perubahan pranata-pranata sosial-politik dan hukum.<sup>21</sup> Hal inilah yang menyebabkan kenapa penyesuaian pada pranata hukum (termasuk dalam bentuk pembaruan UU) dalam bidang paten (dan juga bidang hak kekayaan intelektual lainnya) dilakukan.

Setelah berlaku selama empat tahun, UU Paten 1997 diganti dengan UU No. 14 Tahun 2001. Di dalam konsideran UU Paten yang baru disebutkan: a. bahwa sejalan dengan ratifikasi Indonesia pada perjanjian-perjanjian internasional, perkembangan teknologi, industri, dan perdagangan yang semakin pesat, diperlukan adanya UU Paten yang dapat memberikan perlindungan yang wajar bagi Inventor; b. bahwa hal tersebut pada butir a juga diperlukan dalam rangka menciptakan iklim persaingan usaha yang jujur serta memperhatikan kepentingan masyarakat pada umumnya; c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana tersebut dalam huruf a dan b serta memperhatikan pengalaman dalam melaksanakan UU Paten yang ada, dipandang perlu untuk menetapkan UU Paten yang baru menggantikan UU No. 6 Tahun 1989 tentang Paten sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 1997 tentang Perubahan atas UU No. 6 Tahun 1989 tentang Paten.

Dalam konsideran terlihat bahwa latar belakang yang mendasari pembentukan UU Paten Tahun 2001 adalah ratifikasi perjanjian-perjanjian internasional serta perkembangan teknologi, industri, dan perdagangan yang pesat. Berangkat dari dua kondisi inilah UU Paten yang baru disusun, dengan harapan dapat memberikan perlindungan kepada inventor dan sekaligus menciptakan iklim persaingan usaha yang jujur.

Berkaitan dengan perjanjian internasional yang diratifikasi, yang dimaksud dengannya adalah TRIPs. Perjanjian ini juga menjadi dasar dalam pembentukan UU Paten sebelumnya (UU Tahun 1997). Karena dipandang ada materi muatan dalam UU lama yang belum disesuaikan dengan materi muatan TRIPs, maka UU baru dibentuk untuk lebih menyesuainya lagi.<sup>22</sup>

Apabila alasan untuk menyesuaikan ketentuan TRIPs tersebut dikaji dari materi muatan UU yang dibentuk, maka tidaklah banyak sebenarnya penyesuaian yang dilakukan. Penyesuaian terhadap TRIPs hanya meliputi penggolongan invensi

---

<sup>21</sup> Todung Mulya Lubis, "Reformasi Hukum Ekonomi: Harmonisasi dan Internasionalisasi", dalam Seri Debat Publik Seputar Reformasi: Opini Masyarakat dari Krisis ke Reformasi, *Demokratisasi dan Otonomi*, Kompas, Jakarta, 1999, hlm. 19-26.

<sup>22</sup> Lihat paragraf ketiga Penjelasan Umum UU Paten Tahun 2001.

varietas tanaman sebagai invensi yang tidak dapat dipatenkan<sup>23</sup> dan juga pengecualian impor produk farmasi dari pelanggaran paten.<sup>24</sup> Varietas tanaman dikelompokkan sebagai invensi yang tidak dapat dipatenkan karena sudah dibuatkan UU tersendiri, yaitu UU No. 29 Tahun 2000. Hal ini sejalan dengan ketentuan TRIPs yang memungkinkan negara anggota untuk memilih memberikan perlindungan varietas tanaman melalui paten atau sistem *sui generis*.<sup>25</sup> Begitu juga dengan pengecualian impor produk farmasi dari pelanggaran paten, hal ini juga dimungkinkan oleh TRIPs.<sup>26</sup>

Di luar alasan yang tersebut dalam konsideran dan bagian penjelasan, tersua pula alasan pembentukan UU Paten Tahun 2001 dalam pandangan umum dan pendapat akhir fraksi-fraksi DPR yang mengemuka pada saat pembahasan. Dari pandangan umum dan pendapat akhir fraksi-fraksi, diketahui bahwa pembentukan UU Paten juga terkait dengan politik dagang Negara Maju, perdagangan bebas, iklim investasi asing, dan penggunaan UU Paten oleh masyarakat.<sup>27</sup>

Dari berbagai alasan tersebut, alasan yang berkaitan dengan politik perdagangan Negara Maju menarik untuk dicermati. Adanya politik dagang dari Negara Maju terutama AS agar produk-produk HKI mereka dilindungi, memang telah menjadi kenyataan yang tidak terelakkan lagi dalam perkembangan perdagangan internasional mutakhir. Seperti disebutkan Fraksi Kebangkitan Bangsa ketika menyampaikan pandangan umum terhadap RUU, Amerika Serikat (AS) menuduh negara-negara mitra dagangnya seperti di Asia telah banyak merugikan produk-produk HKI mereka akibat tidak baiknya perlindungan HKI.

Apa yang mengemuka dalam pembahasan RUU tersebut, sejalan dengan perkembangan politik perdagangan AS yang terjadi pada 2001, di mana AS memulai mengumumkan penilaiannya terhadap perlindungan HKI di negara-negara mitra dagangnya. Penilaian tersebut dikelompokkan ke dalam tiga kategori, yaitu *priority foerign country*, *priority watch list*, dan *watch list*. Negara yang berada pada kategori pertama, yang merupakan kategori untuk negara dengan pelanggaran HKI yang sangat tinggi, berpotensi mendapatkan sanksi dagang dari AS, sementara pada

---

<sup>23</sup> Pasal 7 UU Paten 2001.

<sup>24</sup> Pasal 135 UU Paten 2001.

<sup>25</sup> Menurut Pasal 27 Ayat (3)b TRIPs: "...members shall provide for the protection of plant varieties either by patents or by an effective *sui generis* system or by any combination thereof...".

<sup>26</sup> Pasal 8 TRIPs: "members may, in formulating or amending their laws and regulations, adopt measures necessary to protect public health and nutrition, and to promote the public interest in sectors of vital importance to their socio-economic and technological development, provided that such measures are consistent with the provisions of this Agreement".

<sup>27</sup> Lihat Risalah Persidangan dalam penyusunan UU Paten 2001.

kategori yang kedua dan ketiga akan mendapatkan pengawasan.<sup>28</sup> Meski penilaian tersebut diberikan oleh Kantor Dagang AS (*United State Trade Representative, USTR*), keputusan mengenai hasil evaluasi tersebut sebenarnya ditentukan oleh rekomendasi yang diberikan *International Intellectual Property Alliance (IIPA)*, yang merupakan gabungan dari enam asosiasi yang mewakili industri AS berkaitan dengan HKI.<sup>29</sup> Pembentukan UU Paten 2001 tidak bisa dilepaskan dari faktor dorongan politik perdagangan semacam itu. Dibentuknya UU Paten yang baru yang lebih sesuai dengan politik perdagangan Negara Maju, akan dianggap sebagai keseriusan pemerintah dalam membenahi perlindungan HKI di Indonesia.

Alasan lainnya yang juga perlu dicermati terkait pembentukan UU Paten yang baru, ialah alasan menciptakan iklim yang lebih baik bagi penarikan investasi asing. Alasan ini bermula dari anggapan bahwa adanya jaminan perlindungan terhadap teknologi yang dibawa ke dalam negeri akan menjadikan investor merasa aman dengan investasi yang dikembangkannya. Dalam kaitan ini, Indonesia harus membentuk sistem paten dan berupaya memberikan perlindungan hukumnya dengan sebaik-baiknya, karena ia merupakan bagian dari iklim investasi yang dikehendaki oleh pihak asing.<sup>30</sup>

Berkaitan dengan alasan pembentukan UU yang ditujukan untuk memudahkan penggunaan UU Paten oleh masyarakat, maka hal ini mudah dimengerti. Sebab, UU Paten 1997 ternyata hanya memuat materi perubahan saja, sedangkan materi yang tidak diubah tidak dicantumkan. Model penyusunan UU yang demikian tentu saja merepotkan dalam penggunaannya, karena untuk melihat materi muatan UU tentang Paten secara utuh, pembaca harus pula membuka UU yang lama.

Sampai batas uraian di sini, tampak bahwa alasan pembentukan UU Paten di Indonesia sesuai periode keberlakuannya telah mengalami pergeseran. Jika pada mulanya UU Paten dibentuk untuk mendorong peningkatan dan perkembangan industri di dalam negeri, di mana iklim penemuan dan pengembangan teknologi yang baik merupakan salah satu syaratnya; maka dalam perkembangannya hal-hal yang

---

<sup>28</sup>*Bisnis Indonesia*, (10 Januari 2007), "Penegakan HaKI di 2007 Masih Penuh Tantangan".

<sup>29</sup>*Bisnis Indonesia*, (21 Februari 2007), "Mencermati Rekomendasi IIPA Soal HaKI".

<sup>30</sup>Investasi asing di Negara Berkembang diperlukan untuk memaksimalkan pemanfaatan sumber daya alam yang tersedia. Namun demikian, seharusnya langkah menarik investasi asing ini dijadikan sebagai langkah taktis saja, dan sebagai langkah strategisnya perlu dikembangkan SDM sendiri, salah satunya dilakukan dengan memanfaatkan investasi asing tersebut. Lihat A. Zen Umar Purba, *Hak Kekayaan Intelektual Pasca TRIPs*, Alumni, Bandung, 2005, hlm. 84-96.

lebih memengaruhi adalah kehendak untuk mengikuti perkembangan dan politik perdagangan internasional (baca: negara-negara maju), menyesuaikan materi muatan UU dengan TRIPs, dan menciptakan iklim investasi (asing) yang lebih baik lagi. Industrialisasi di dalam negeri, liberalisasi perdagangan, dan harmonisasi perundang-undangan, dengan demikian menjadi kata kunci dalam pembentukan UU Paten di Indonesia.

Berdasarkan ragam alasan pembentukan UU yang demikian itu, maka mudah dimengerti mengapa perlindungan paten di Indonesia masih menyisakan beragam masalah. Pembentukan UU Paten ternyata tidak sepenuhnya karena alasan domestik dan nasional (mengembangkan industri di dalam negeri), tetapi telah berkelindan dengan kepentingan-kepentingan asing (menyesuaikan materi UU dengan TRIPs, mengikuti politik dagang negara maju, dan memperbaiki iklim investasi asing). Perbauran kepentingan domestik-nasional dan asing-negara maju tersebut sedikit atau banyak jelas berpengaruh terhadap keberlakuan UU yang dibentuk, terlebih jika materi muatannya juga dirasa asing oleh masyarakat pribumi.

Fakta yang demikian ini mengonfirmasi dampak negatif yang diakibatkan dari globalisasi, di mana negara—terutama negara berkembang—tidak bebas lagi dalam membentuk hukum dan kebijakan nasionalnya dengan semata-mata untuk kepentingan domestiknya. Keterkaitan suatu negara dengan dunia internasional, baik melalui organisasi-organisasi internasional, perusahaan multinasional, sistem negosiasi inter-organisasi dan proses standarisasi global, asosiasi global, dana global, dan LSM internasional, menyebabkan negara semakin tergerus kedaulatan dan otonominya dalam membentuk hukum dan kebijakan nasionalnya.<sup>31</sup>

## Penutup

Berdasarkan studi politik hukum, permasalahan dalam perlindungan paten di Indonesia sejauh ini, baik yang sifatnya praktis maupun konseptual, dipahami sebagai permasalahan yang berkait erat dengan alasan yang mendasari pembentukan UU Paten. Dalam studi ini ditunjukkan, pembentukan UU Paten yang semula lebih didasari semangat kepentingan domestik-nasional, dalam perkembangannya

---

<sup>31</sup>Lihat: Dian Rositawati, “Kedaulatan Negara dalam Pembentukan Hukum di Era Globalisasi”, dalam Sulistyowati Irianto (editor), *Hukum yang Bergerak: Tinjauan Antropologi Hukum*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 43-59.

berkelindan dengan kepentingan asing-negara maju. Jika semula UU Paten dibentuk untuk mendorong berkembangnya industri di dalam negeri, dalam perkembangannya pembentukan UU Paten lebih disebabkan oleh kehendak untuk mengikuti perkembangan dan politik perdagangan internasional, menyesuaikan UU dengan perjanjian internasional (TRIPs), dan memperbaiki iklim investasi (asing). Industrialisasi (pengembangan industri), liberalisasi (integrasi pada perdagangan internasional khususnya perdagangan negara maju), dan harmonisasi (penyesuaian dan penyelerasan materi muatan UU dengan TRIPs), dengan demikian menjadi kata kunci dalam pembentukan UU Paten di Indonesia.

Adanya perbauran kepentingan domestik-asing tersebut sedikit atau banyak tentu berpengaruh terhadap penerimaan dan pelaksanaan perlindungan paten sehingga mengalami hambatan-hambatan, seperti dikemukakan pada awal tulisan. Meskipun perbauran kepentingan domestik-asing sebenarnya menjadi suatu keniscayaan dalam perkembangan pergaulan internasional sekarang ini, ia menjadi tidak wajar dan sulit diterima manakala kepentingan asing justru lebih mendominasi dan menentukan ketimbang kepentingan domestik-nasional.

#### Daftar Pustaka

- Alun, Tawang, "Pengembangan Teknologi Sebagai Salah Satu Perangkat Kebijakan Pembangunan Nasional", *Prisma*, No. 4 Tahun XVI April 1987.
- Bisnis Indonesia*, (10 Januari 2007), "Penegakan HaKI di 2007 Masih Penuh Tantangan".
- Bisnis Indonesia*, (21 Februari 2007), "Mencermati Rekomendasi IIPA Soal HaKI".
- Galbraith, J.K., "Tuntutan-tuntutan Teknologi", dalam Y.B. Mangunwijaya, *Teknologi dan Dampak Kebudayaanannya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, cetakan ketiga, 1997.
- Kesowo, Bambang, "UU Paten: Latar Belakang dan Prinsip-Prinsip Pokok", dalam *Paten, Pemahaman dan Pelaksanaan*, Pusat Pengkajian Hukum, tanpa kota, 1993.
- M. Sherwood, Robert, *Intellectual Property and Economic Development*, Alexandria, Virginia, 1990.
- Mulya Lubis, Todung, "Reformasi Hukum Ekonomi: Harmonisasi dan Internasionalisasi", dalam Seri Debat Publik Seputar Reformasi: Opini Masyarakat dari Krisis ke Reformasi, *Demokratisasi dan Otonomi*, Kompas, Jakarta, 1999.
- Pamuntjak, Amir, "Dasar Pokok Alih Teknologi", dalam Amir Pamuntjak, dkk., *Sistem Paten: Pedoman Praktik dan Alih Teknologi*, Djembatan, Jakarta, 1994.

- RAFI (The Rural Advancement Foundation International), *Enclosures of the Mind (Kapling-kapling Daya Cipta Manusia)* (terj. A. Widyamartaya dan JD. Bowo Santosa), Cindelas Pustaka Rakyat Cerdas, Yogyakarta, 2004.
- Rajagukguk, Erman, "Hukum Ekonomi Indonesia: Memperkuat Persatuan Nasional, Mendorong Pertumbuhan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial", makalah *Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional Ke-VIII*, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM RI, di Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- Rositawati, Dian, "Kedaulatan Negara dalam Pembentukan Hukum di Era Globalisasi", dalam Sulistyowati Irianto (editor), *Hukum yang Bergerak: Tinjauan Antropologi Hukum*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta: 2009.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, cetakan keenam, 2006.
- Sardjono, Agus, *HKI dan Pengetahuan Tradisional*, Alumni, Bandung, 2006.
- Sedyawati, Edy, "Masalah Berbagi dalam Ekspresi Budaya Tradisional," *Media HKI*, Direktorat Jenderal HKI, Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, Vol. II/No. 2 April 2005.
- Soepomo, *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, cetakan ketiga, 1978.
- Soekanto, Soerjono, *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*, Citra Aditya Bakti, Bandung, cetakan ketiga, 1991.
- Sukito, Wiratmo, "Kaum Intelektual dan Teknokrat: Mencari Definisi", Pengantar dalam *Cendekiawan dan Politik*, LP3ES, Jakarta, cetakan kedua, 1984.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, cetakan keempat, 2007.
- Waridin, "Pembangunan Pertanian dalam Mewujudkan Ketahanan Pangan dan Pengentasan Kemiskinan", *Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Ekonomi*, FE Universitas Diponegoro, Semarang, 20 Desember 2008.
- Zen Umar Purba, A., *Hak Kekayaan Intelektual Pasca TRIPs*, Alumni, Bandung, 2005.
- [Http://www.dgip.go.id](http://www.dgip.go.id), diakses 20 Februari 2011 dan 25 Maret 2015.

## **Anomali Sistem Pemerintahan Presidensial Pasca Amandemen UUD 1945**

**M. Yasin al-Arif**  
**Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**  
**Jln. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta**  
**yasinfhuiu@gmail.com**

### **Abstrack**

*Despite the fact that reformation has been running for 16 years, the idea of strengthening the Presidential System remains a discourse and even worse, it is getting weaker and causing anomalies or irregularities here and there. The first research problem is what is the cause of the anomaly in government presidential system after the amendment of Law of 1945? Second, how to establish an effective government presidential system for the benefit of government in Indonesia? This is a normative research with legal and conceptual approaches. The study discovers that the first anomaly presidential system following the amendment of the 1945 Constitution is influenced by three reasons: (i) a blend of a multiparty system with a presidential system, (ii) the occurrence of a coalition in a presidential system, and (iii) the reduction of presidential powers after the amendment. Second, it requires several steps to establish a presidential system: (i) simplification of political parties; (ii) strengthening the functions and performance of the political parties; (iii) forming a permanent coalition of political parties; (iv) revoking legislative authority of the president; (v) authorizing the presidential veto in the passage of legislation; (vi) depending on leadership style of the president; (vii) implementing a district election system.*

*Key words : Presidential system, anomaly, amendment of the 1945 constitution*

### **Abstrack**

Meskipun Reformasi telah bergulir selama 16 tahun, namun gagasan penguatan Sistem Presidensial masih tetap menjadi wacana bahkan semakin melemah dan menimbulkan anomali atau penyimpangan. Masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah pertama, apakah penyebab terjadinya anomaly sistem pemerintahan presidensial pasca amandemen Undang Undang Dasar 1945?; Kedua, Bagaimana membentuk sistem pemerintahan presidensial yang efektif untuk kepentingan pemerintahan di Indonesia?. Penelitian ini merupakan penelitian normatif. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama, terjadinya anomaly sistem presidensial pasca amandemen UUD 1945 dipengaruhi oleh tiga sebab: (i) perpaduan sistem multipartai dengan sistem presidensial, (ii) terjadinya koalisi dalam sistem presidensial, dan (iii) reduksi kekuasaan presiden pasca amandemen. Kedua, untuk membentuk sistem presidensial maka diperlukan beberapa langkah: (i) penyederhanaan partai politik.(ii) penguatan fungsi dan performa partai politik. (iii) membentuk koalisi partai politik yang permanen. (iv) mencabut kewenangan legislasi presiden (v) presiden diberikan hak veto dalam pengesahan undang-undang.(vi) gaya kepemimpinan presiden.(vii) menerapkan sistem pemilu distrik.

Kata kunci: Sistem presidensial, anomali, amandemen UUD 1945

## Pendahuluan

Indonesia merupakan negara dengan sistem pemerintahan Presidensial. Hal ini didasarkan pada kesepakatan pendiri bangsa (*founding father*) dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada 29 Mei- 1 Juni dan 10-17 Juli 1945<sup>1</sup>. Dalam hal ini Soepomo memiliki andil yang sangat besar dalam pembentukan pemerintahan Indonesia, karena gagasan yang dikeluarkannya itulah yang kemudian disetujui oleh peserta sidang (meskipun dengan perdebatan yang cukup rumit).

Kemudian, meskipun dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 (sebelum amandemen) mengatakan dianutnya sistem pemerintahan presidensial, tetapi sistem yang diterapkan tetap mengandung ciri parlementernya, yaitu dengan adanya MPR yang berstatus sebagai lembaga tertinggi negara, tempat kemana presiden harus tunduk dan bertanggung jawab.<sup>2</sup> Dengan kata lain sistem presidensial Indonesia tidak begitu tegas karena Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat. Namun, sejak konstitusi diamandemen, tepatnya amandemen ketiga presidensialisme di Indonesia sudah lebih murni.

Dikatakan lebih murni karena Presiden menurut UUD NRI 1945 sebelum amandemen, harus tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR yang berwenang mengangkat dan memberhentikannya menurut UUD NRI 1945.<sup>3</sup> Presiden menurut UUD NRI 1945 sebelum reformasi adalah mandataris MPR yang sewaktu-waktu dapat ditarik kembali oleh MPR sebagaimana mestinya.<sup>4</sup> Sifat pertanggungjawaban kepada MPR ini justru memperlihatkan adanya unsur parlementer dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut.<sup>5</sup> Namun setelah diamandemen Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan tidak bertanggungjawab lagi kepada MPR sebagai mandataris MPR.

Ditengah membaiknya sistem presidensial dalam pemerintahan Indonesia setelah amandemen UUD 1945 yang ditandai dengan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat dan dibatasinya masa jabatan presiden. Namun dalam praktiknya dengan melihat kewenangan yang diberikan kepada presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan yang seharusnya otoritas kewenangannya lebih tinggi karena dijamin oleh

---

<sup>1</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 48

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. 61

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, "Institute Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan", disampaikan sebagai orasi ilmiah dalam rangka peluncuran Institute Peradaban di Jakarta, 16 Juli 2012, diakses dari [http://www.jimly.com/makalah/namafile/123/SISTEM\\_PRESIDENTIL.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/123/SISTEM_PRESIDENTIL.pdf) pada hari kamis tanggal 06 Maret 2014.

<sup>4</sup> *Ibid.*

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

sistem pemerintahan presidensial, senyatanya presiden harus kerja lebih ekstra untuk menghadapi gejolak politik di tubuh parlemen. Presiden dalam menjalankan kewenangannya tersandra oleh politikus-politikus di Parlemen.

Realitas saat ini menunjukkan bahwa sistem presidensial tengah dihadapkan pada gejolak politik yang cenderung mengarah pada sistem parlementer. Pasalnya, sistem pemerintahan presidensial selalu dihadapkan pada sistem multipartai yang seharusnya sistem ini lebih sesuai diterapkan pada sistem pemerintahan parlementer. Legitimasi presiden terpilih yang seharusnya menjadi modal politik bagi presiden kerap lumpuh saat dihadapkan pada proses politik di tingkat elite partai.<sup>6</sup> Cukup menjadi contoh dan pembelajaran bersama bahwa dua kali masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, sebagai presiden pertama yang terpilih melalui pemilihan langsung, belum cukup menguatkan agenda membangun sistem presidensial yang kuat dan berwibawa.<sup>7</sup>

Selain itu, sistem presidensial juga dihadapkan dengan koalisi partai yang semakin menjadi-jadi. Koalisi politik justru menguat sebagai kebutuhan mendasar dan sulit dihindari. Akibatnya, pembentukan kabinet pemerintahan yang semestinya menjadi wilayah prerogatif presiden cenderung tergerus oleh intervensi politik dari partai-partai yang "berkeringat" dalam kontestasi pemilihan presiden.<sup>8</sup> Padahal, koalisi itu sesungguhnya ada di dalam sistem parlementer. Kondisi ini menyebabkan Presiden Yudhoyono tidak leluasa untuk membuat keputusannya sendiri. Itu bisa dilihat dari kemunculan sekretariat gabungan (setgab) yang justru menyandera Presiden sebagai ketua setgab.<sup>9</sup>

Dalam sistem presidensial, penyusunan kabinet adalah hak prerogatif<sup>10</sup> presiden. Namun, teori dan praktik sering kali berbeda jalan. Faktanya, kabinet tidak hanya bersandar pada hak prerogatif, namun juga tergantung pada kompromi dan akomodasi politik. Justru masalah kompromi inilah yang lebih dominan mewarnai penyusunan kabinet. Dominasi tersebut semakin terang-benderang apabila sistem

---

<sup>6</sup>Dilema sistem presidensial, *Kompas.com*, 26 Agustus 2014.

<sup>7</sup>*Ibid.*

<sup>8</sup>*Ibid.*

<sup>9</sup>Koalisi dan Ketidakberdayaan Presiden, *Media Indonesia*, 11 Maret 2013.

<sup>10</sup>Prerogatif secara kebahasaan berasal dari bahasa Latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberikan suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain). Sebagai pranata hukum (hukum tata negara), prerogatif berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris. Hingga saat ini, pranata prerogatif tetap merupakan salah satu sumber hukum, khususnya sumber hukum tata negara di Kerajaan Inggris. Tidak mudah merumuskan pengertian kekuasaan prerogatif, baik karena sumber historisnya sebagai pranata hukum maupun lingkungannya. Pada saat ini, kekuasaan prerogatif makin banyak dibatasi, baik karena diatur oleh undang-undang atau pembatasan-pembatasan cara melaksanakannya. Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003, hlm. 104

presidensial berdiri di atas sistem multi partai. Dalam kondisi demikian, sering terjadi presiden terpilih tidak menguasai mayoritas suara di parlemen. Hadirlah presiden minoritas, lahirlah pemerintahan terbelah. Yaitu pemerintahan yang agenda politik eksekutifnya berseberangan jalan dengan mayoritas aspirasi politik di legislatif.<sup>11</sup>

Selanjutnya, semakin jelas fenomena ketatanegaraan yang ditunjukkan sekarang ini sudah tidak memperlihatkan lagi akan adanya penguatan sistem presidensial. Pasalnya, setelah terpilihnya Jokowi-JK sebagai presiden Republik Indonesia periode 2015-2020, terdapat partai oposisi yang tergabung dalam “koalisi merah putih” secara terang-terangan akan melawan partai pengusung Jokowi-JK. Artinya jika partai pengusung tidak dapat membubarkan koalisi tersebut atau mengajak bergabung dengan partai pihak Jokowi-JK maka presiden yang memegang kendali eksekutif akan lebih tersandera oleh parlemen. Hal ini tentunya sebagai hal yang tidak lazim dalam suatu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial namun dalam praktik ketatanegaraan lebih kepada sistem pemerintahan parlementer. Inilah kiranya anomali yang terjadi pada saat ini dalam tubuh ketatanegaraan negara Indonesia.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, dirumuskan permasalahan sebagai berikut: *pertama*, Apakah penyebab terjadinya anomali sistem pemerintahan presidensial pasca amandeman UUD 1945? *Kedua*, Bagaimana membentuk sistem pemerintahan presidensial yang efektif untuk kepentingan pemerintahan di Indonesia ?

### **Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah *pertama*, untuk mengetahui penyebab terjadinya anomali sistem pemerintahan presidensial pasca amandemen UUD 1945. *Kedua*, untuk mengetahui sistem pemerintahan presidensial yang efektif untuk kepentingan pemerintahan di Indonesia.

---

<sup>11</sup>Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada*, Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 220

## Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*) atau data sekunder yang terdiri dari: 1) bahan hukum primer yang terdiri dari: a) UUD 1945, b) Naskah Komprehensif perubahan UUD 1945, c) UU No. 42 Tahun 2008 tentang pemilihan presiden; d) UU No. 8 Tahun 2012 tentang pemilihan umum DPR, DPD, DPRD. 2) Bahan hukum sekunder, yang terdiri dari buku-buku literatur, jurnal, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini. 3) Bahan hukum tersier, yang terdiri dari : a) Kamus Besar Bahasa Indonesia; b) Kamus Inggris – Indonesia; c) Kamus Istilah Hukum; d) Ensiklopedia. Metode yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual. Adapun metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif. Data yang diperoleh dalam penelitian ini akan disajikan dan dioalah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut: 1) data yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian; 2) hasil kualifikasi data selanjutnya disistematisasikan; dan 3) data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan.

## Pembahasan dan Hasil Penelitian

### Perpaduan Sistem multipartai dengan Sistem Presidensial

Scott Mainwaring dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa kombinasi antara presidensialisme dan sistem multi partai yang terpecah belah tampak bertentangan dengan demokrasi yang stabil. Bukti empiris mendukung argumen ini, di dunia terdapat relatif sedikit demokrasi presidensial yang telah bertahan selama 25 tahun atau lebih: Chili, Colombia, Costa Rica, Amerik Serikat, Uruguay dan Venezuela. Dua dari keenam negara ini (Colombia dan Amerika) tetapi memiliki sistem dua partai. Costa Rica pada umumnya pernah memiliki sistem satu partai yang dominan atau sistem dua partai tetap pernah pula memiliki tiga partai. Di Venezuela, dua partai utama telah mendominasi pemilihan umum sejak 1973, dan sistem ini berjalan menurut sistem dua partai, Uruguay memiliki sistem satu partai dominan atau sistem

dua partai hampir selama sejarah demokrasinya, meskipun sistem ini pernah berubah ke sistem tiga partai (atau dua setengah partai) sejak awal 1970-an.<sup>12</sup>

Kombinasi antara sistem partai berfraksi dan presidensialisme tidak mendorong stabilitas demokrasi karena kombinasi ini mudah menimbulkan berbagai kesulitan dalam hubungan antara presiden dan kongres. Agar efektif, maka pemerintah harus mampu meneruskan langkah-langkah kebijaksanaan yang sulit dilakukan ketika eksekutif menghadapi oposisi mayoritas di badan legislatif. Sistem parlementer telah melembagakan cara-cara untuk memecahkan masalah ini: dalam banyak hal, perdana menteri dapat mengadakan pemilihan parlemen, dan dalam semua hal atau kasus, parlemen dapat menjatuhkan pemerintah. Pemerintah minoritas memang ada dalam sistem parlementer, tetapi di sebagian besar negara, pemerintah minoritas itu merupakan kekecualian dan tidak bertahan lama. Sistem presidensial tidak memiliki mekanisme seperti itu untuk menghadapi situasi ini, dan konflik antara eksekutif dan legislatif sering kali timbul bila partai-partai yang berbeda menguasai kedua cabang itu. Kemandegan atau konflik yang berkepanjangan dapat menimbulkan akibat yang buruk terhadap stabilitas demokrasi.<sup>13</sup>

Dengan demikian banyaknya partai politik di suatu negara akan lebih sesuai jika dipasangkan dengan sistem Parlementer. Sebab, dalam sistem Parlementer pemegang kepala pemerintahan tidak dikuasakan pada orang yang sama, melainkan kepada orang yang berbeda, yaitu perdana menteri. Seorang perdana menteri biasanya dipilih dari partai politik penguasa yang mempunyai jumlah dukungan paling banyak di antara yang lain.

### **Dilema Koalisi Presidensial**

Seperti dikemukakan Scott Mainwaring (1993), pemerintahan presidensial dengan sistem kepartaian majemuk merupakan kombinasi yang sulit dan dilematis. Hal itu terjadi jika presiden terpilih tak berasal dari partai politik yang memperoleh kekuatan mayoritas di lembaga legislatif. Untuk mendapat dukungan di lembaga legislatif, presiden berupaya membentuk pemerintahan koalisi dengan merangkul sejumlah partai politik. Cara paling umum yang dilakukan presiden: membagikan

---

<sup>12</sup>Scott Mainwaring, *Presidensialisme di Amerika Latin*, dalam Arend Lijpart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, *Ibid.*, hlm. 119-120

<sup>13</sup>*Ibid.*, hlm. 120

posisi menteri kabinet kepada partai politik yang memberikan dukungan kepada presiden.<sup>14</sup>

Terjadinya fenomena koalisi ini memang tidak terjadi begitu saja, menilik desain sistem pemilu presiden yang berlaku, sulit menghindar dari pembentukan pemerintahan koalisi. Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 membuka ruang adanya koalisi partai politik peserta pemilu. Kemudian, UU No. 42 Tahun 2008 tentang pemilihan presiden mengharuskan syarat dukungan paling sedikit 20 persen perolehan kursi di DPR atau 25 persen suara sah nasional dalam pemilu DPR bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.<sup>15</sup>

### **Reduksi Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945**

Menurut Mahfud MD., kedudukan antara eksekutif dan legislatif adalah sejajar atau sama-sama kuat.<sup>16</sup> Artinya kedua lembaga tersebut tidak boleh untuk saling intervensi, apalagi kewenangan presiden yang diintervensi. Sebelum amandemen, Presiden mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, sedangkan DPR hanya sebatas menyetujuinya sesuai dengan Pasal 20 UUD 1945. Waktu itu Indonesia memang belum menganut *separation of power* sehingga kekuasaan legislasi penuh yang seharusnya dimiliki DPR menjadi tidak terwujud. Bukti lain dapat dilihat dari ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang”.<sup>17</sup> Selain itu, sebelum amandemen *cheks and balances* antar lembaga negara tidak terwujud. Keadaan ini pun berubah setelah terjadinya reformasi konstitusi dari 1999 -- 2002.

Namun demikian, dalam praktiknya sama sekali tidak sesuai dengan tujuan besar dilakukannya reformasi konstitusi tersebut. Hal ini dapat dilihat dari pendapat Ni'matul Huda yang mengatakan bahwa ketika terjadi reformasi konstitusi terhadap UUD 1945, muncul beberapa kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan UUD 1945, antara lain mempertegas sistem presidensial. Namun, dalam kenyataannya kesepakatan tersebut tidak ditaati secara konsisten oleh MPR. Pembongkaran

---

<sup>14</sup>Saldi Isra, Simalakama Koalisi Sistem Presidensial, *Opini Kompas*, 27 November 2008.

<sup>15</sup>*Ibid.*

<sup>16</sup>Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 83

<sup>17</sup>M. Arsyad Mawardi, *Pengawasan Dan Keseimbangan Antara DPR Dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, <http://journal.uui.ac.id/index.php/jurnal-fakultas-hukum/article/viewFile/70/1823> diakses pada tanggal 4 Maret 2014 pukul 18.50 WIB

konstruksi presidensialisme dalam UUD 1945 signifikan pada perubahan pertama 1999, kemudian penguatan kelembagaan DPR pada perubahan kedua 2000, bukannya melahirkan keseimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR, tetapi justru menimbulkan ketidakjelasan sistem Presidensial yang ingin dibangun melalui perubahan UUD 1945.<sup>18</sup>

DPR seakan menumpahkan seluruh dendam dan serapahnya karena hampir 32 tahun (1966-1998) dikekang dan berada dibawah komando eksekutif (Presiden).<sup>19</sup> Lebih jelas yang dimaksud *legislative heavy* dapat dilihat dari beberapa pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang mengindikasikan kekuasaan DPR terlalu dominan. Di antaranya yaitu Pasal 11 ayat (1) dan (2), Pasal 13, Pasal 14 ayat (2), Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (5). Tidak hanya itu, sangat banyak hak interpelasi yang digunakan legislatif untuk mengkritisi kebijakan pemerintah. Kegiatan untuk meminta keterangan kepada Presiden yang terangkum dalam hak interpelasi DPR tersebut menurut pendapat penulis mengindikasikan adanya *subordinate* antara DPR dengan Presiden, sehingga seolah-olah terkesan kedudukan DPR berada di atas Presiden.

Selain itu, dalam praktik sering kali dijumpai bahwa hak prerogatif presiden dicekal oleh kekuatan parlemen. Seperti pengangkatan Kepala Polri dan pengangkatan Panglima TNI. Sikap parlemen yang mencampuri pemilihan Kepala Polri dan Panglima TNI, secara legalistik tidak ada yang salah. Wakil rakyat itu memiliki dasar hukum, yaitu sesuai Pasal 11 UU No. 2 Tahun 2002 tentang kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), pengangkatan dan pemberhentian Kepala Polri dilakukan Presiden atas persetujuan DPR. Pasal 13 UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI) menyebutkan, Presiden memberhentikan dan mengangkat Panglima TNI setelah mendapatkan persetujuan dari DPR.<sup>20</sup>

Padahal, UUD 1945 termasuk perubahannya tidak mengatur pengangkatan dan pemberhentian Kepala Polri dan Panglima TNI. Bahkan, jika diredungkan, kebijakan pemberhentian dan pengangkatan Kepala Polri dan Panglima TNI itu harus sepersetujuan DPR. Bukan hanya menggerogoti makna Presidensialisme yang digunakan dalam sistem pemerintahan di negeri ini, melainkan tidak sejalan dengan

---

<sup>18</sup>Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, Op. Cit., hlm. 283

<sup>19</sup>[repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/18016/4/Chapter%20I.pdf](http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/18016/4/Chapter%20I.pdf) diakses pada tanggal 6 Maret 2014 pukul 20.55 WIB

<sup>20</sup>Tri Agung Kristanto, *Presidensialisme Masih Tetap Setengah Hati*, dalam *buku Tinjauan Kompas Menatap Indonesia 2014, Tantangan, Prospek, dan Ekonomi Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2014, hlm. 11

konstitusi. Pasal 10 UUD 1945 menyatakan Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.<sup>21</sup>

Kerancuan pelaksanaan sistem presidensial dalam pemerintahan di negeri ini, jika mengacu pada UUD 1945 setelah perubahan pertama hingga keempat, kian nyata dengan memperhatikan Pasal 13. Konstitusi hasil perubahan itu menyatakan, presiden berhak mengangkat duta dan konsul. Untuk mengangkat duta presiden diminta memperhatikan pertimbangan dari parlemen. Bahkan, untuk menerima penempatan duta dari negara lain, presiden juga harus memperhatikan pertimbangan dewan. Selain itu, selama ini Presiden terkesan menerima saja pertimbangan, bahkan penolakan yang diajukan parlemen.<sup>22</sup>

Hal tersebut diamini oleh Syamsudin Haris yang menyatakan bahwa masalah yang dihadapi bangsa Indonesia adalah konstitusi hasil amandemen tak sekadar mengadopsi sistem presidensial yang mendekati "murni", tetapi juga kian memperkuat otoritas DPR. Melalui otoritas legislasi yang dimiliki, DPR bahkan memberi hak tunggal bagi diri sendiri guna menyeleksi para pejabat publik, seperti pimpinan Bank Indonesia, Panglima TNI, Kepala Polri, serta pimpinan dan anggota komisi negara yang pembentukannya melalui undang-undang. Otoritas yang seharusnya melekat pada presiden dalam skema presidesialisme menjadi peluang bagi DPR untuk melembagakan "gangguan" terhadap presiden. Desain konstitusi yang semula hendak menyeimbangkan kekuasaan eksekutif-legislatif akhirnya terperangkap pada situasi "sarat DPR".<sup>23</sup>

### **Redesain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif untuk Pemerintahan Indonesia**

Kegaduhan politik beberapa bulan yang terjadi pasca dilantiknya Jokowi-JK sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Periode 2014-2019 memberikan indikasi bahwa masih kuatnya cengkraman politik yang sewaktu-waktu akan menghalangi kebijakan Presiden. Hal ini tak lain dan tak bukan adalah buah dari banyaknya partai yang didukung ketidakstabilan demokrasi di Indonesia. Sehingga hal ini mempengaruhi stabilitas berjalannya sistem Presidensial dan mengubur dalam harapan menguatkan sistem Presidensial. Melihat keadaan yang sangat komplikasi seperti saat ini, tentu tidak dapat dibiarkan begitu saja. Usaha-usaha untuk

---

<sup>21</sup>*Ibid.*, hlm. 12

<sup>22</sup>*Ibid.*, hlm. 13

<sup>23</sup>Syamsudin Haris, Presidesialisme Cita Rasa Parlementer, *Opini Kompas*, 28 November 2008.

memulihkan keadaan dan mengusung kembali agenda reformasi untuk menguatkan sistem Presidensial harus tetap digulirkan. Dalam karya ilmiah ini, setidaknya ada tujuh gagasan yang penulis usulkan guna mendesain kembali sistem Presidensial dalam rangka memperbaiki keadaan ketatanegaraan Indonesia dan penguatan sistem Presidensial. Adapun gagasan tersebut adalah:

### **Penyederhaan Partai Politik**

Mekanisme yang digunakan untuk menyederhanakan partai politik dari multi partai ekstrem menuju ke multi partai sederhana atau bahkan untuk mendapatkan dua partai besar yang bersaing dalam pemilu, digunakan mekanisme ambang batas atau sering disebut dengan *threshold*. *Threshold* merupakan persyaratan minimal dukungan yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan perwakilan yang biasanya dilihat dari presentase perolehan suara di pemilu.<sup>24</sup> Berdasarkan praktik penyelenggaraan pemilu yang dilakukan di Indonesia, dikenal tiga istilah *threshold*. Yaitu *electoral threshold*<sup>25</sup>, *presidential threshold*<sup>26</sup>, *parliamentary threshold*<sup>27</sup>. Ketiga istilah ini mempunyai arti yang berbeda dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia yang diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Menurut Kacung Marijan, ada kesalahan dalam memaknai *electoral threshold* di Indonesia. Sejatinya, yang dimaksud *electoral threshold* adalah batas minimal suatu partai atau orang untuk memperoleh kursi (wakil) di parlemen. Maksudnya, agar orang atau partai itu mampu menjalankan fungsinya sebagai wakil karena mendapat kekuatan memadai di lembaga perwakilan (di Indonesia dikenal dengan istilah

---

<sup>24</sup>Hanta Yuda, *Presidensialisme...*, *Op. Cit.*, hlm. 282

<sup>25</sup>Pasal 39 ayat (3) UU No. 3/1999 mengatur, partai politik bisa mengikuti pemilu berikutnya apabila memiliki sedikitnya 2 persen kursi DPR atau 3 persen kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 jumlah provinsi dan 1/2 jumlah kabupaten/kota. Ketentuan ini dicantumkan kembali pada Pasal 143 ayat (1) UU No. 12/2003. Inilah yang disebut *electoral threshold*, yaitu batas minimal perolehan kursi partai untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya (Didik Supriyanto, *Threshold dalam Wacana Pemilu*, diakses dari [www.rumahpemilu.org](http://www.rumahpemilu.org) pada tanggal 10-03-2015 jam 10.57)

<sup>26</sup>Pasal 5 ayat (5) UU No. 23/2003 mengatur, pasangan calon presiden dan wakil presiden diajukan oleh partai atau gabungan partai yang memiliki sedikitnya 15 persen kursi DPR atau 20 persen suara pemilu DPR. Ketentuan ini dinaikkan menjadi 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara pemilu DPR oleh Pasal 9 UU No. 42/2008. Inilah yang disebut *presidential threshold*, yaitu batas minimal perolehan kursi atau suara partai atau koalisi partai agar bisa mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden

<sup>27</sup>Sementara itu, Pasal 202 ayat (1) UU No. 10/2008 menyatakan bahwa partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara minimal 2,5 persen suara nasional (pemilu DPR) untuk mendapatkan kursi DPR. Angka 2,5 persen itu naik menjadi 3,5 persen oleh Pasal 208 UU No. 8/2012. Inilah yang dimaksud *parliamentary threshold*, yakni batas minimal perolehan suara partai untuk mendapatkan kursi DPR

*parliamentary threshold*). Namun menurutnya, di Indonesia, *threshold* dimaknai lain, batas minimal perolehan suara suatu partai untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya.<sup>28</sup>

Hal ini diamini oleh Hanta Yuda yang mengatakan bahwa, dalam logika politik pemerintahan, sebenarnya bukan jumlah parpol peserta pemilu yang harus dibatasi, tetapi jumlah ideal kekuatan parpol yang perlu diberdayakan atau dirampingkan di parlemen.<sup>29</sup> Selain itu, dua kali pemilu menunjukkan, instrumen *threshold* seperti itu (*electoral threshold*) tidak jalan. Pemilu 1999, misalnya, diberlakukan *threshold* sebesar dua persen. Dari 48 partai, yang lolos *threshold* hanya enam partai. Faktanya, Pemilu 2004 diikuti 24 partai, dan di antara mereka adalah reinkarnasi sejumlah partai yang tidak lolos *threshold* Pemilu 1999.<sup>30</sup>

Lebih lanjut, pengalaman pada pemilu 2004, dengan memberlakukan *electoral threshold* ternyata tidak efektif untuk menyederhanakan partai politik karena para pemimpin partai yang lolos *electoral threshold* masih bisa mendirikan partai baru untuk ikut pemilu berikutnya.<sup>31</sup> Selanjutnya, dengan melihat pengalaman pemilu 2009 memberikan bukti bahwa penerapan *parliamentary threshold* lebih efektif dapat menyederhanakan partai politik. Pada pemilu 2009 dengan besaran ambang batas 2,5 persen dari 38 partai politik peserta pemilu yang lolos mendapatkan kursi di DPR hanya 9 partai politik.

Bagaimana jika ketentuan ambang batas 2,5% suara nasional itu diterapkan pada Pemilu 1999 dan 2004? Hasilnya juga efektif dalam mengurangi jumlah partai masuk DPR. Pada Pemilu 1999, dari 48 partai peserta pemilu hanya 5 partai politik yang perolehan suaranya memenuhi ambang batas 2,5%; sedangkan pada Pemilu 2004, dari 24 partai politik peserta pemilu menyisakan 8 partai politik. Jika dibandingkan antara partai politik peserta pemilu dengan partai politik masuk DPR, penerapan ambang batas 2,5% pada Pemilu 1999 dan 2004 justru lebih berhasil memperkecil jumlah partai politik di DPR daripada Pemilu 2009.<sup>32</sup>

Selanjutnya, data terbaru dari hasil pemilu 2014 menunjukkan bahwa dari 15 partai politik peserta pemilu 2014 yang lolos mendapatkan kursi di DPR adalah 10 partai. *Parliamentary threshold* yang diterapkan dalam pemilu tersebut diatur dalam

---

<sup>28</sup>Kacung Marijan, *Parpol Baru dan Masalah "Electoral Threshold"*, diakses dari [www.unisosdem.org](http://www.unisosdem.org) pada tanggal 10-03-2015

<sup>29</sup>Hanta Yuda, *Presidensialisme...*, *Op. Cit.* hlm. 283

<sup>30</sup>Kacung Marijan, *Parpol Baru dan...*, *Loc. Cit.*

<sup>31</sup>Hanta Yuda, *Presidensialisme...*, *Op. Cit.*, hlm. 282-283

<sup>32</sup>Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, *Perludem*, 2011.pdf, hlm, 52-53

UU No. 8 Tahun 2012 bahwa jatah kursi untuk DPR (Nasional) hanya diberikan kepada partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara sekurangnya 3,5% dari jumlah suara sah secara nasional.<sup>33</sup>

Semakin besar ambang batas yang dijadikan ketentuan maka akan memberikan hasil yang lebih efektif dalam menyederhanakan partai politik. Hal ini dapat dilihat dari hasil simulasi. Simulasi terhadap hasil Pemilu 1999 menunjukkan, pada besaran 3%, 4%, dan 5%, jumlah partai politik di DPR tidak berbeda, yakni 5. Hal yang sama juga terjadi pada hasil Pemilu 2004, di mana penerapan ambang batas 3%, 4% dan 5%, meloloskan 7 partai politik ke DPR. Namun jika simulasi diterapkan pada hasil Pemilu 2009, pada besaran 3% jumlah partai politik sama dengan yang ada saat ini, yaitu 9. Pada besaran 4% jumlah partai yang memenuhi ambang batas sebanyak 8; dan jika besaran 5% diterapkan, partai politik yang memenuhi ambang batas sebanyak 6.<sup>34</sup>

Dengan demikian, penerapan *parliamentary threshold* merupakan cara yang tepat untuk penyederhanaan partai politik ekstrem. *Parliamentary threshold* harus dilaksanakan secara konsisten dalam pemilu dan sangat dimungkinkan untuk menaikkan presentase ambang batas. Selain itu, mekanisme implementasi aturan *threshold* harus lebih ketat. Aturan *threshold* yang ketat itu, misalnya, partai yang tidak lolos dilarang mengikuti pemilu dua kali berturut-turut. Tidak hanya partai yang dilarang, tetapi elitnya juga dilarang membentuk partai baru. Yang terakhir ini perlu guna menghindari modus metamorfosis seperti terjadi sebelumnya. Melalui pemahaman dan pilihan seperti itu, maka tidak akan dipusingkan munculnya partai-partai baru. Mereka boleh tampil setiap pemilu, tetapi pemilih dan aturan main yang akan menentukan apakah mereka dapat kursi atau tidak.<sup>35</sup>

### **Membentuk Koalisi Partai Politik yang Permanen**

Tidak dapat dipungkiri bahwa koalisi parpol sulit dihindari dalam koalisi multipartai yang keluaran politiknya cenderung terfragmentasi. Kemunculan koalisi partai politik dalam kondisi multi partai bukanlah sebuah penyimpangan sistem presidensial, tetapi justru sebuah bentuk kompromi untuk stabilitas dan keseimbangan berjalannya sistem politik.<sup>36</sup> Corak koalisi parpol di Indonesia dalam

---

<sup>33</sup>LSI, *Perolehan Kursi Partai dan Peta Koalisi Capres 2014*.pdf, hlm.3

<sup>34</sup>Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang...*, *Op. Cit.*, hlm. 53-54

<sup>35</sup>Kacung Marijan, *Parpol Baru dan...*, *Loc. Cit.*

<sup>36</sup>Hanta Yuda AR, *Presidensialisme ...*, *Op. Cit.*, hlm. 29

praktik perpaduan sistem presidensial dan multipartai saat ini bersifat rapuh. Kerapuhan koalisi ini disebabkan beberapa persoalan.<sup>37</sup> *Pertama*, komposisi dan jumlah partai dalam koalisi pemerintahan selalu berubah – ubah setiap pergantian pemerintahan. Sistem multipartai merupakan implikasi dari heterogenitas golongan dan kepentingan masyarakat. Komposisi pemerintahan memperoleh kursi legislatif. Komposisi parlemen akan memengaruhi komposisi koalisi dalam pemerintahan.

*Kedua*, konsekuensi dari pemerintahan koalisi multipartai adalah koalisi pemerintahan tidak menjadikan kedekatan ideologi partai atau *common platform* sebagai faktor determinan, tetapi lebih didasarkan pada *political interest* kekuasaan saja. Akibatnya, koalisi pemerintahan akan memiliki daya rekat rendah dan rapuh, sehingga koalisi yang terbangun bukan koalisi ideologis yang solid melainkan koalisi yang bersifat taktis pragmatis. *Ketiga*, karakteristik institusionalisasi sistem multipartai di Indonesia adalah rendahnya tingkat pelebagaan, terfragmentasinya kekuatan politik di parlemen, dan munculnya koalisi parpol dengan ikatan yang rapuh dan pragmatis, diistilahkan dengan multipartai pragmatis. Istilah ini untuk sekedar menyebutkan kekhasan atau karakteristik khusus dari multipartai di Indonesia.

Partai yang terfragmentasi sehingga menimbulkan rapuhnya koalisi kini tidak hanya melanda era pemerintahan SBY-Budiono, namun kini juga melanda pemerintahan Jokowi-JK. KMP yang menjadi koalisi oposisi menjadi terbelah setelah GOLKAR dan PPP mengalami perpecahan internal pasca dilaksanakannya kongres. GOLKAR yang menjadi motor koalisi KMP dan PPP kini merapat menjadi koalisi pendukung pemerintah.<sup>38</sup> Hal ini sebagai bukti bahwa koalisi yang dibangun di Indonesia masih sangat lemah dan tidak permanen.

Menurut Scott Mainwaring, kombinasi antara sistem partai berfraksi dan presidensialisme tidak mendorong stabilitas demokrasi karena kombinasi ini mudah menimbulkan berbagai kesulitan dalam hubungan antara presiden dan kongres. Agar efektif, maka pemerintah harus mampu meneruskan langkah-langkah kebijaksanaan yang sulit dilakukan ketika eksekutif menghadapi oposisi mayoritas di badan legislatif. Setidaknya ada tiga pilihan yang ditawarkan oleh Mainwaring untuk dilakukan Presiden guna menghindari konflik antara eksekutif dengan legislatif, salah

---

<sup>37</sup>*Ibid.*, hlm. 37

<sup>38</sup><http://www.merdeka.com/politik/golkar-kubu-agung-merapat-ke-jokowi-ini-perbandingan-kmp-vs-kih.html> diakses pada tanggal 23 Maret 2015 pukul 22.40

satunya yaitu membentuk pemerintah koalisi. Meskipun demikian, pilihan ini juga tidak memberikan harapan baik bagi stabilitas demokrasi.<sup>39</sup>

Oleh karena itu, ada beberapa langkah yang harus dilakukan dalam rangka membentuk koalisi yang kokoh dan mencegah munculnya koalisi politik pragmatis. *Pertama*, pemilu presiden tidak lagi mengikuti hasil pemilu legislatif. Hal ini penting supaya hasil pemilu legislatif tidak mendikte proses pembentukan koalisi dalam pemilu Presiden. Itu bisa dilakukan secara bersamaan. Sehingga nantinya akan ada pemilu nasional dan pemilu lokal.<sup>40</sup> *Kedua*, proses koalisi harus dilakukan sebelum pemilu legislatif dan presiden. Koalisi antar partai dibangun berbasis pada kesamaan platform kebijakan yang diusung oleh koalisi tersebut. Instrumentasi dari koalisi bisa berbentuk mekanisme *Stanbus occord* untuk pemilu legislatif maupun koalisi untuk mencalonkan kandidat Presiden dan Wakil Presiden. Untuk memperkuat soliditas, koalisi antar partai menyepakati platform kebijakan yang diusung, kelembagaan koalisi, etika dalam koalisi (*code of conduct*), yang boleh dan tidak boleh berbeda dan *reward-punishment*.<sup>41</sup>

*Ketiga*, Wakil Presiden ditunjuk oleh Presiden yang diusung oleh koalisi partai. Hal ini untuk menghindari fenomena “matahari kembar” (mempunyai posisi politik yang sama-sama kuat).<sup>42</sup> *Keempat*, koalisi parpol yang kandidatnya menang harus menjadi pendukung pemerintah, sebaliknya koalisi parpol yang kalah mestinya menjadi oposisi. Dengan demikian, hanya ada dua blok koalisi besar di parlemen, yaitu koalisi pendukung pemerintah dan koalisi oposisi. Parlemen akan lebih sederhana dan produktif dengan hanya dua blok koalisi permanen sehingga proses politik pun akan lebih efisien dan efektif. Koalisi ini perlu diatur dan diikat undang-undang agar tidak bisa dicabut atau bubar di tengah jalan dengan mudah. Karena itu, regulasi mengenai koalisi ini perlu dilembagakan dalam sebuah undang-undang.<sup>43</sup>

### Gaya Kepemimpinan Presiden

Karakter kepemimpinan seorang presiden menjadi hal yang tidak dapat diabaikan dalam mewujudkan sistem presidensial yang efektif. Sebab di tangan presiden kekuasaan institusionalitas tertinggi berada. Presiden yang kurang percaya diri, penakut, tidak tegas dan cenderung kompromis akan sering dimainkan oleh kekuatan besar dalam parlemen.

---

<sup>39</sup>Scott Mainwaring, *Presidensialisme di Amerika...*, *Op. Cit.*, hlm. 120-121

<sup>40</sup>AA GN Ari Dwipayana, *Multi Partai...*, *Op. Cit.*, hlm. 9

<sup>41</sup>*Ibid.*

<sup>42</sup>*Ibid.*, hlm. 10

<sup>43</sup>Hanta Yuda AR, *Presidensialisme...*, *Op. Cit.*, hlm. 290

Selain aspek-aspek institusional melalui penataan ulang desain institusi politik, dalam rangka merancang sistem presidensial yang efektif, juga perlu didukung dengan perbaikan aspek noninstitusional, yaitu personalitas dan gaya kepemimpinan presiden yang kuat (*strong president*).<sup>44</sup>

Personalitas dan gaya kepemimpinan (*personality and leadership style*) seorang presiden juga menjadi faktor penting dalam konstruksi pemerintahan presidensialisme yang efektif. Karena itu, diperlukan dukungan noninstitusional karakteristik personalitas dan gaya kepemimpinan presiden yang tegas, cepat dan tepat dalam mengambil keputusan, memiliki kemampuan lobi dan keterampilan mengolah koalisi, serta memiliki keberanian menggunakan hak prerogatif sesuai konstitusi.<sup>45</sup>

Sikap akomodatif dan kompromis SBY patut menjadi pelajaran berharga bagi Jokowi dan presiden selanjutnya untuk meminimalisir perilaku tersebut dan dapat lebih percaya diri dalam menggunakan hak prerogatifnya tanpa kekhawatiran untuk dihadang oleh manuver politik di parlemen. Selain itu, model transaksional yang digunakan SBY dimana loyalitas dukungan dari partai koalisi ditukar dengan akomodasi posisi dalam kabinet pemerintahan tidak memberikan keuntungan yang besar untuk mendukung kebijakan yang dibuat presiden. Sebab partai koalisi justru seingkali terbelah dalam menyikapi kebijakan presiden. Itu artinya, dukungan dari kubu partai-partai yang berkoalisi terhadap inisiatif kebijakan presiden berubah-ubah dan tidak permanen. Bahkan, partai-partai koalisi seringkali terlibat dalam pusaran konflik dalam proses pengambilan keputusan di parlemen.<sup>46</sup>

Oleh karenanya presiden seharusnya menggunakan modal *popular vote* dan jumlah kursi yang dikuasai oleh partai presiden di parlemen, untuk mengkonsolidasikan kebijakannya. Di samping itu, presiden juga harus turun tangan langsung dalam memimpin koalisi antar partai, dan memastikan soliditas partai-partai pendukungnya.<sup>47</sup>

Selain itu, jika Presiden bukan pendiri suatu partai politik dan ketika menjadi Presiden hanya “dipinjami” partai tertentu yang mau mendukungnya menjadi Presiden, maka dalam kasus ini, Presiden tidak boleh didekte oleh partai yang mengusungnya menjadi presiden. Presiden harus mengutamakan suara rakyat yang

---

<sup>44</sup>Hanta Yuda AR, *Presidensialisme...*, *Op. Cit.*, hlm. 304

<sup>45</sup>*Ibid.*

<sup>46</sup>Ari Dwipayana, *Multi Partai...*, *Op. Cit.*, hlm. 11

<sup>47</sup>*Ibid.*

memilihnya dan mengabaikan suara partai politik tertentu yang semata-mata hanya menjadikannya “boneka” untuk mencapai kepentingan partai politik. Sebab ketika menjadi presiden tidak lagi tergantung pada partai politik.

## Penutup

Setelah melakukan penelitian dan menguraikan dua permasalahan dalam penelitian ini, maka dapat ditarik dua kesimpulan sebagai berikut:

*Pertama*, bahwa terjadinya anomali sistem pemerintahan presidensial pasca amandemen UUD 1945 bukan terjadi begitu saja dan tanpa sebab apapun. Melainkan dipengaruhi oleh tiga faktor determinan yang menimbulkan anomali. Ada pun faktor-faktor tersebut adalah: (i) terjadinya perpaduan antara sistem multi partai dengan sistem presidensial. Perpaduan kedua sistem ini bukanlah pasangan yang serasi untuk mengasilkan sistem presidensial yang efektif. Jika terus dipaksakan maka sistem presidensial akan menjadi lemah dan memperburuk kondisi pemerintahan. (ii) terciptanya koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial. Akibat dari diterapkannya sistem multi parti maka menyebabkan lahirnya koalisi antar partai. Terlebih lagi koalisi yang terbentuk adalah koalisi yang rapuh yang hanya ingin mencari kekuasaan. Sehingga koalisi hanya menjadi buah simalakama dalam sistem presidensial. (iii) reduksi kekuasaan presiden pasca amandemen. Lemahnya posisi presiden akibat kewenangan yang dimilikinya direduksi menjadi bukti nyata terjadinya anomali sistem presidensial. Sebab presiden merupakan aktor utama yang memainkan jalannya sistem pemerintahan. Jika kewenangan yang dimilikinya direduksi maka presiden akan lemah dihadapan parlemen.

*Kedua*, untuk menciptakan sistem presidensial yang efektif dalam rangka memperbaiki sistem pemerintahan di Indonesia, maka perlu beberapa langkah untuk ditempuh. Di antaranya adalah (i) penyederhanan partai politik. (ii) membentuk koalisi partai politik yang permanen. (iii) gaya kepemimpinan presiden.

## Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_, “Institute Peradaban dan Gagasan Penguatan Sistem Pemerintahan”, disampaikan sebagai *orasi ilmiah dalam rangka peluncuran Institute Peradaban di*

- Jakarta, 16 Juli 2012, diakses dari [http://www.jimly.com/makalah/namafile/123/SISTEM\\_PRESIDENTIL.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/123/SISTEM_PRESIDENTIL.pdf) pada hari kamis tanggal 06 Maret
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1978.
- Huda, Ni'matul, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Hanan, Djayadi, *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia, Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia*, penerjemah: Maufur, MA, Al-Mizan, Bandung, 2014.
- Horowitz, Donald L. *Perubahan Konstitusi dan Demokrasi di Indonesia*, Penerjemah Daryatno, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2014.
- Haris, Syamsudin, *Presidensialisme Cita Rasa Parlemerter*, *Opini Kompas*, 28 November 2008.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlemerter dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Simalakama Koalisi Sistem Presidensial*, *Opini Kompas*, 27 November 2008.
- Indrayana, Denny, *Negara Antara Ada dan Tiada*, Kompas, Jakarta, 2008.
- Kristanto, Tri Agung, *Presidensialisme Masih Tetap Setengah Hati*, dalam buku *Tinjauan Kompas Menatap Indonesia 2014, Tantangan, Prospek, dan Ekonomi Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2014.
- King, Dwight Y, *Seandainya Sistem Distrik Berlaku pada Pemilu 1955*, Kompas online, 15 Juni 1998, yang dikutip langsung dari tulisan Dr William Liddle ("Proporsional atau Distrik?" Kompas 2 Juni) diakses dari [www.seasite.niu.edu](http://www.seasite.niu.edu)
- Kacung Marijan, *Parpol Baru dan Masalah "Electoral Threshold"*, diakses dari [www.unisosdem.org](http://www.unisosdem.org) pada tanggal 10-03-2015
- Lijphart, Arend, *Sistem Pemerintahan Parlemerter dan Presidensial*, diterjemahkan oleh Ibrahim R. dkk, Cet.1, PT Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- LSI, *Perolehan Kursi Partai dan Peta Koalisi Capres 2014.pdf*, hlm.
- Mahfud MD., Moh. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta, 1993.
- Mawardi, M. Arsyadm *Pengawasan Dan Keseimbangan Antara DPR Dan Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, <http://journal.uui.ac.id/index.php/jurnal-fakultas-hukum/article/viewFile/70/1823> diakses pada 4 Maret 2014 pukul 18.50 WIB
- Supriyanto, Didik, *Threshold dalam Wacana Pemilu*, diakses dari [www.rumahpemilu.org](http://www.rumahpemilu.org) pada tanggal 10-03-2015 jam 10.57.
- Supriyanto, Didik dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliementary Threshold terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, Perludem, 2011.pdf
- Yuda AR, Hanta, *Presidensialisme Setengah Hati Dari Dilema Ke Kompromi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.

# **Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia**

**Nafiatul Munawaroh dan Maryam Nur Hidayati**  
**Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**  
**Jln. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta**  
**nafimun@gmail.com**

## **Abstract**

*The first and foremost problem in this study is testing the urgency of the legislation that is integrated in the Constitutional Court. Secondly, it deals with the relevance of the integration testing of the legislation to the development of law in Indonesia. This is a juridical normative research whose legal materials were analyzed descriptively and qualitatively. The study reveals that first, the idea of unification of judicial review of legislation in the Constitutional Court is very essential to do, in order to harmonize the legislation, to maximize the protection of constitutional rights of citizens, and to realize the supremacy of the constitution. Second, the unification of legislation testing can fix elements of the legal system that is particularly an instrument or substance of the law, which highly affect law-making and institutional capacity building, namely the Supreme Court, the Constitutional Court and the executive in Indonesia.*

*Key words: Constitutional, legislation testing, legal development.*

## **Abstrak**

Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah, *pertama*, urgensi pengujian peraturan perundang-undangan yang diintegrasikan di Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, relevansi pengintegrasian pengujian peraturan perundang-undangan terhadap pembangunan hukum di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, bahan-bahan hukum dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menyimpulkan *pertama*, gagasan penyatuan uji materi peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi amat penting dilakukan, yaitu untuk melakukan harmonisasi antar peraturan perundang-undangan, memaksimalkan perlindungan hak konstitusional warga negara dan mewujudkan supremasi konstitusi. *Kedua*, penyatuan pengujian peraturan perundang-undangan dapat memperbaiki elemen sistem hukum yaitu instrumen atau substansi hukumnya, yang akan berefek terhadap pembuatan hukum serta penguatan kelembagaan yaitu MA, MK dan eksekutif yang ada di Indonesia.

Kata kunci : Mahkamah konstitusi, pengujian peraturan perundang-undangan, pembangunan hukum

## Pendahuluan

Pasca perubahan konstitusi 1999-2002, pengaturan tentang perlindungan Hak Asasi Manusia warga negara semakin membaik, salah satunya adalah dengan adanya kewenangan uji materi peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA). Akan tetapi, pengujian peraturan perundang-undangan di dua lembaga tersebut justru menimbulkan problematika tersendiri. Konstitusi Indonesia, UUD NRI 1945 Pasal 24A yang memberikan kewenangan kepada MA untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (UU) terhadap UU. Sedangkan Pasal 24C memberikan kewenangan kepada MK untuk menguji UU terhadap Undang-Undang Dasar (UUD). Tentu saja pengujian peraturan perundang-undangan di dua atap sebagaimana diatur di dalam dua pasal tersebut mempersulit proses harmonisasi dan sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan. Hal ini menurut Jimly Ashshidique dapat menimbulkan perbedaan putusan atau bahkan putusan yang saling bertentangan antara MA dan MK<sup>1</sup>. Tidak hanya MA dan MK saja yang berwenang dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan. Sebab, dalam praktiknya, pemerintah dapat melakukan pencabutan terhadap peraturan perundang-perundangan sendiri, atau biasa disebut dengan *executive review*.

Awal mula terbentuknya MK, bertujuan untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara dan sebagai penjaga demokrasi, salah satunya adalah melalui kewenangannya menguji undang-undang yang merugikan atau berpotensi merugikan hak konstitusional masyarakat. Akan tetapi, ini kontradiktif dengan kondisi saat ini. Mahkamah Konstitusi yang dijuluki *the guardian of constitution*, tidak dapat maksimal dalam melindungi hak konstitusional warga negara dan menjaga konstitusi. Hal tersebut disebabkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU dilakukan di Mahkamah Agung, sedangkan MA tidak mempunyai kewenangan dalam menguji apakah suatu peraturan konstitusional atau tidak. Sedangkan yang berwenang menguji apakah sebuah peraturan konstitusional atau

---

<sup>1</sup> Ni'matul Huda, *Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Bawah Satu Atap Mahkamah Konstitusi* dalam Dri Utari Christina dan Ismail Hasani (Ed), *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI; Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*, Setara Institute, Jakarta, 2013, hlm. 492

tidak adalah MK, namun MK tidak berwenang melakukan tugas menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU.

Potensi kerugian pengujian di dua atap ini terlihat dari beberapa kasus. Misal dalam pengujian Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 sebagaimana diubah dengan Peraturan KPU No. 26 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan Dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tatacara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009 dan Peraturan KPU No. 259 Tahun 2009 tentang Penetapan Perolehan Kursi Partai Politik terhadap UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, MA memutuskan pembentukan Peraturan KPU tersebut bertentangan dengan UU No. 10 Tahun 2008, sedangkan MK dalam pengujian Pasal 205 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2008 adalah konstitusional bersyarat.<sup>2</sup> Contoh lain yang menjadi permasalahan yang cukup pelik adalah mengenai Peraturan Daerah Syariah yang mulai menjamur di Indonesia. Sebagaimana dilansir oleh Kementrian Hukum dan HAM, setidaknya ada 92 buah Perda Syariah yang dipermasalahkan.<sup>3</sup> Dari beberapa Perda syariah yang dipermasalahkan menurut Kemenkumham, salah satu contohnya adalah Perda Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran. Perda Kota Tangerang No. 8 Tahun 2005 tentang Larangan Pelacuran yang telah di *judicial review* ke MA nyata-nyata diskriminatif dan telah melanggar hak-hak konstitusional warga negara, sebagai contoh adalah Lilis Mahmudah yang menjadi korban salah tangkap yang kemudian meninggal karena depresi, namun MA memutus perda tersebut sesuai dengan KUHP.<sup>4</sup> Hal ini disebabkan MA tidak mempunyai wewenang untuk mengujikan perda tersebut dengan pasal HAM di

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 493.

<sup>3</sup> <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/perkembangan-harmonisasi-rpp-tahun-2010/50-kajian-dan-inventarisasi-perda/157-peraturan-daerah-yang-bernuansa-syariat-islam.html#comment-2313> diakses pada hari Kamis tanggal 18 September 2014.

<sup>4</sup> Ismail Hasani, *Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-undangan dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga Negara*, dalam Dri Utari Christina dan Ismail Hasani (Ed), *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI; Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*, Setara Institute, Jakarta, 2013, hlm. 508-533.

konstitusi. Begitu pula ketika sebuah perda dilakukan pengujian melalui *executive review*. Akibatnya, pengujian yang tidak terintegrasi di satu tempat, justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sehingga, upaya pembangunan hukum di Indonesia tidak akan berjalan secara maksimal.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di dua atap menyebabkan ketidakpastian hukum, sebab potensi untuk konflik antar putusan dari dua lembaga tersebut lebih besar. Selain itu, pengujian di dua atap menyebabkan perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara dalam rangka pembangunan hukum menjadi tidak maksimal.

### **Rumusan Masalah**

Adapun permasalahan yang akan diteliti, *pertama*, apa urgensi pengujian peraturan perundang-undangan yang diintegrasikan di Mahkamah Konstitusi? *Kedua*, apa relevansi pengintegrasian pengujian peraturan perundang-undangan terhadap pembangunan hukum di Indonesia?

### **Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini untuk mengetahui, *pertama*, urgensi pengujian peraturan perundang-undangan yang diintegrasikan di Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, relevansi pengintegrasian pengujian peraturan perundang-undangan terhadap pembangunan hukum di Indonesia.

### **Metode Penelitian**

Jenis Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode pendekatan yuridis normatif melalui kajian peraturan perundang-undangan dan literatur yang berhubungan dengan masalah. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer yakni peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku-buku, dokumen, jurnal, data elektronik serta berbagai artikel yang mendukung penelitian ini. Bahan hukum tersier, berupa

kamus dan ensiklopedia. Teknik pengolahan data akan dianalisis secara deskriptif kualitatif.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Negara Hukum dan Hirarki Norma Hukum

Konstitusi Indonesia menegaskan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum, hal ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Salah satu prinsip yang menyangga tegaknya negara modern ini adalah supremasi hukum (*Supremacy of Law*). Letak supremasi hukum negara Indonesia adalah konstitusi. Dimana konstitusi materi muatannya mengandung jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya serta ditetapkannya susunan ketatanegaraan dan pembagian kekuasaan secara fundamental.<sup>5</sup> Di samping itu, J.B.J.M. ten Berge menyebutkan bahwa salah satu prinsip negara hukum adalah adanya asas legalitas. Asas legalitas menghendaki bahwa undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi, dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar. sehingga pelaksanaan wewenang oleh organ pemerintahan harus ditemukan dasarnya pada undang-undang tertulis.<sup>6</sup> Mengingat pentingnya kedudukan peraturan perundang-undangan tersebut dalam sistem ketatanegaraan kita baik karena materi muatan maupun kedudukannya maka tertib peraturan perundangan wajib untuk diwujudkan, salah satunya melalui pengujian peraturan perundang-undangan.

Pengujian peraturan perundang-undangan erat kaitannya dengan hirarki peraturan perundang-undangan. Mengingat bahwa tata peraturan perundang-undangan harus tersusun secara hierarkis dan saling berkaitan satu sama lain secara teoritik telah tersampaikan melalui teori Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau hirarki norma hukum. Dalam teori ini berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan yang berjenjang dan setiap kaidah hukum yang

---

<sup>5</sup> J.G Steenberk, dalam Dahlan Thaib (et.al), *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Grafindo, Jakarta, 2012, hlm. 15.

<sup>6</sup> J.B.G.M. ten Berge, *Besturen door de Overheid*, W.E.J.Tjeenk Willink, Deventer, 1996, hlm 34-38 dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 9

lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi.<sup>7</sup> Hans Kelsen menjelaskan lebih lanjut bahwa, kaidah hukum itu sendiri tidak lain adalah "*command of the sovereign*"-kehendak yang berkuasa.<sup>8</sup> Sehingga hukum itu adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atas otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, dimana norma yang lebih rendah harus sesuai dengan yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi menjadi acuan norma di bawahnya. Hal ini senada seperti apa yang dikemukakan oleh Merkl bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantkizt*).<sup>9</sup> Dalam hal tata susunan atau hirarki sistem norma-norma yang tertinggi (norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma yang di bawahnya sehingga apabila norma dasar itu berubah, maka akan menjadi rusak sistem norma yang berada di bawahnya. Di Indonesia norma tertinggi ini dikontekskan dalam bentuk konstitusi. Karena itu, norma ini merupakan alasan tertinggi bagi keabsahan norma, norma yang satu diciptakan sesuai dengan yang lain, dan dengan demikian terbentuklah sebuah tatanan hukum dalam struktur hierarkis.<sup>10</sup>

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan Indonesia menganut teori yang dicetuskan Hans Kelsen, *stufen bau das recht*. Hal ini dibuktikan dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 7 disebutkan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini adalah yang tertinggi UUD NRI 1945, Tap. MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga negara seperti DPR, MA, MK, BPK dan lain-lain juga menjadi kewenangan MA dalam hal pengujian, selama peraturan tersebut dikeluarkan sesuai perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 24A UUD NRI 1945 diatur bahwa Mahkamah Agung mempunyai kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

---

<sup>7</sup> Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusamedia, Bandung, 2011, hlm. 23

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 24

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 23

<sup>10</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, Nusa Media, Bandung, 2008, hlm. 244.

Sedangkan untuk menguji UU terhadap UUD NRI 1945 diatur lebih lanjut di Pasal 24C yakni melalui Mahkamah Konstitusi.

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas, harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar. Mekanismenya yaitu ada sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, atau kebijakan maupun tindakan pemerintahan lainnya, terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD.<sup>11</sup> Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti. Suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dapat tetap berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.<sup>12</sup> Sehingga mekanisme penyatuan pengujian ini harus diterapkan, agar peraturan yang lebih tinggi dapat sinkron dengan peraturan yang lebih rendah, serta dapat disesuaikan dengan konstitusi semua aturan hukum yang ada.

### **Pengujian Peraturan Perundang-undangan Masa Kini dan Harapan Masa Depan**

Pengujian peraturan perundang-undangan atau *judicial review* merupakan sarana untuk menilai suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hirarkis.<sup>13</sup> Menurut Brewer Carrias, *judicial review* ini penting dilakukan sebagai upaya dari yudikatif untuk menjamin tindakan legislatif dan eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi, yaitu konstitusi.<sup>14</sup> Pengujian peraturan perundang-undangan adalah sebuah konsekuensi logis dari teori Hans Kelsen tentang hirarki norma hukum di dalam sistem hukum yang menggunakan peraturan hukum tertulis sebagai sumber yang dominan. Hal ini merupakan cara untuk menjaga konsistensi antar peraturan yang ada.<sup>15</sup>

Perdebatan tentang kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan juga muncul dalam perubahan UUD 1945 periode 1999-2002. Pembahasan di Badan Pekerja Panitia *Ad Hoc* pada bab kekuasaan kehakiman, perdebatan pengujian peraturan perundang-undangan juga mengenai antara

---

<sup>11</sup> Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, *Teori ..., Op. Cit.*, hlm. 34

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 34

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm.131.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 127.

<sup>15</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 245.

disatukan di MK atau kewenangan Mahkamah Konstitusi hanya khusus untuk UU terhadap UUD, sedangkan peraturan di bawah UU diuji di MA. Pihak yang sepakat pengujian peraturan perundang-undangan dipusatkan di Mahkamah Konstitusi salah satu alasan sebagaimana diungkapkan oleh Sutjipto dari F-UG, bahwa hak uji dimana-mana tersentralisasi di satu Mahkamah, tidak di dua mahkamah.<sup>16</sup> Pernyataan ini memperkuat pernyataan Frans F.H. Matruty bahwa hak uji materi ini haruslah menjadi kewenangan dari MK dengan tujuan agar aturan hukum diuji konstitusionalismenya atau sebagai wujud penjagaan *constitutionality of law*.<sup>17</sup> Hal ini senada dengan pendapat M. Yamin di dalam rapat panitia perancang UUD mengenai kewenangan Mahkamah Agung. Usulan Yamin dalam rapat tersebut adalah MA dalam melakukan kekuasaan kehakiman adalah membanding undang-undang supaya sesuai dengan hukum adat, hukum syariah dan UUD serta melakukan pembatalan undang-undang.<sup>18</sup> Sehingga, dapat dilihat bahwa, gagasan pengujian peraturan perundang-undangan di satu tempat telah muncul sejak lama.

Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap undang-undang di MA, justru menimbulkan permasalahan tersendiri. Jika merujuk pada Peraturan MA No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil, bahwa MA dalam memutuskan sebuah peraturan perundang-undangan yang sedang diujikan dinyatakan tidak sah atau tidak berlaku untuk umum, dan memerintahkan instansi yang bersangkutan untuk mencabutnya. Dari PERMA tersebut, tentu saja putusan MA ini berpotensi untuk menimbulkan konflik antara putusan MA dengan Pemerintah Daerah yang bersangkutan jika pencabutan tidak dilaksanakan.<sup>19</sup> Sehingga, putusan MA dalam kewenangan uji materiil justru menjadikan proses penegakan hukum bertele-tele, sebab melibatkan lembaga eksekutif yang notabene bukan pihak yang berwenang dalam bidang yudisial untuk turut mencabut peraturan hukum yang dinyatakan tidak sah atau tidak berlaku umum.

---

<sup>16</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945; Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 359

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 355

<sup>18</sup> Muhammad Yamin, *Undang-Undang Dasar 1945 Djilid Pertama*, Cet.II, 1971, hlm. 332

<sup>19</sup> Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan ...*, *Op. Cit.*, hlm. 143.

Polemik lain dari pengujian peraturan perundang-undangan di dua atap terlihat dari Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2003 *jo* UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan oleh Mahkamah Agung wajib dihentikan ketika undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan MK. Pasal ini justru menjadikan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan menjadi tumpang tindih antara MK dan MA.

Kerancuan dan kesulitan untuk pengujian yang akan terjadi dengan kondisi pengujian dua atap saat ini dapat dibuktikan apabila suatu Perda, Peraturan gubernur/Bupati/Walikota yang ternyata bersinggungan dengan materi muatan HAM yang ada di konstitusi. Hal ini dikarenakan batu ujinya adalah UUD 1945. MA tidak memungkinkan untuk menguji perda-perda atau Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota tersebut karena batu ujinya UUD 1945, jika dipaksakan untuk mengujinya, MA hanya bisa menggunakan batu ujinya UU HAM. MK juga tidak memungkinkan untuk mengujinya meskipun materi muatan Perda atau Peraturan gubernur/Bupati/Walikota yang ternyata bersinggungan dengan materi muatan UUD 1945, karena posisi Perda atau Peraturan gubernur/Bupati/Walikota berada jauh di bawah undang-undang.<sup>20</sup>

Selain pengujian peraturan perundang-undangan di MA dan MK, ternyata peraturan perundang-undangan dapat diuji oleh pemerintah sendiri. Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004, Perda yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, maka dapat dilakukan *executive review* dimana Pemerintah melalui Peraturan Presiden dapat membatalkan Perda tersebut, tanpa melalui pengujian di MA.<sup>21</sup> Sehingga, pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini menjadi cukup pelik, sebab dilakukan oleh tiga lembaga, yaitu MA, MK dan pemerintah. Oleh karena itu, diperlukan upaya untuk menyatukan pengujian tersebut di MK.

---

<sup>20</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 6.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 489.

Mahkamah Konstitusi sejak berdirinya ditujukan untuk melindungi konstitusi dan demokrasi. Melihat *track record* atau rekam jejak MK dalam kinerjanya, maka MK merupakan lembaga yang mampu menjaga konstitusi serta berkontribusi dalam pembangunan hukum di Indonesia. Sampai tahun 2014, perkara yang masuk ke MK sejumlah 956 permohonan, dengan putusan 552 buah, dengan jumlah permohonan yang dikabulkan sebanyak 282 buah.<sup>22</sup> Dengan rekam jejak yang baik dan dipercaya masyarakat dalam pengujian peraturan perundang-undangan, khususnya UU terhadap UUD, maka sudah selainnya harapan untuk MK dapat menguji konstitusionalitas dari sebuah peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan. Tentu saja hal ini bertujuan untuk perbaikan hukum Indonesia ke depan.

### **Gagasan Perubahan Konstitusi: Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan**

Pembangunan hukum menurut Afan Gaffar adalah ketika sebuah negara menciptakan sebuah hukum, pada dasarnya ia sedang melakukan pembangunan hukum yang mana tujuannya adalah untuk menjamin hak-hak dasar masyarakat dan melindungi kepentingan masyarakat.<sup>23</sup> Pembangunan hukum di Indonesia haruslah dimulai melalui sistem hukum, yang terdiri atas kelembagaan (*institutional*), kaedah aturan (*instrumental*), dan perilaku subyek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban (elemen subyektif dan kultural).<sup>24</sup> Hal ini senada dengan Lawrence M. Friedman, bahwa sistem hukum terdiri atas tiga elemen, yaitu substansi, struktur dan budaya hukum.<sup>25</sup> Elemen sistem hukum tersebut mencakup kegiatan pembuatan hukum (*law making*), kegiatan pelaksanaan hukum (*law administering*) dan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating* atau *law enforcement*).<sup>26</sup> Pengujian di dua Mahkamah justru menimbulkan kesulitan dalam proses *law enforcement*. Sebab, ketika sebuah peraturan perundang-

---

<sup>22</sup> <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU> diakses pada hari Sabtu, tanggal 20 September 2014.

<sup>23</sup> Afan Gaffar, *Pembangunan Hukum dan Demokrasi*, dalam Moerdiono dkk, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992, hlm. 103-104

<sup>24</sup> Jimly Asshidiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, 2005, Jakarta, MK RI, versi *e book* diunduh melalui jimly.com diakses pada hari Jumat tanggal 19 September 2014, hlm. 21.

<sup>25</sup> Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis terhadap Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm. 107.

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

undangan bertentangan dengan konstitusi, namun peraturan tersebut tidak dicabut atau dibatalkan, maka akan mengganggu proses pembangunan hukum. Pembangunan hukum harus dilakukan melalui penataan hukum serta penegakan hukum yang dimulai dari hukum tertinggi yaitu konstitusi.<sup>27</sup>

Integrasi pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi, hakikatnya dapat memperbaiki sistem hukum melalui instrumen atau substansi dan kelembagaan. *Pertama*, gagasan ini akan memperbaiki elemen sistem hukum berupa instrumen atau substansi. Dalam integrasi pengujian peraturan perundang-undangan, perbaikan instrumen dapat dilakukan melalui upaya harmonisasi antar peraturan perundang-undangan. Proses penataan antar peraturan perundang-undangan dapat terlaksana ketika MK melakukan pengujian antar peraturan perundang-undangan, yang disandarkan pada konstitusi. Mengingat perubahan konstitusi 1999-2002 tentunya terdapat beberapa substansi dari UUD yang ikut dirubah. Akan tetapi, sampai saat ini banyak produk legislasi yang masa berlakunya telah dimulai sebelum dilaksanakan perubahan konstitusi 1999-2002. Dalam hal ini, tentunya beberapa produk legislasi yang sudah ada sebelum perubahan konstitusi tidak mendasarkan maupun bersumber sepenuhnya terhadap perubahan konstitusi yang baru. Tidak hanya peraturan perundang-undangan yang ada sebelum perubahan UUD NRI 1945 pada periode 1999-2002, namun setiap peraturan perundang-undangan yang ada saat ini maupun kedepannya, haruslah mengacu pada konstitusi. Jika pengujian peraturan perundang-undangan tidak dipusatkan pada satu Mahkamah, yaitu Mahkamah Konstitusi, maka proses instrumen atau substansi hukum yang ada tidak akan mengacu pada konstitusi. Inilah ruang MK yang berfungsi sebagai pelindung konstitusi untuk mengupayakan harmonisasi aturan hukum dengan konstitusi. Hal ini bertujuan agar sejalan dengan prinsip supremasi konstitusi. Proses penegakan supremasi konstitusi, produk legislasi tidak boleh dibiarkan bertentangan dengan konstitusi, karena apabila hal ini tetap dibiarkan, maka akan terjadi proses deligitimasi konstitusi, pelanggaran hak konstitusional warga negara, bahkan dapat berujung pada ambruknya demokrasi.<sup>28</sup> Substansi hukum yang sesuai dengan hukum dasar yaitu konsitusi, tentu saja akan

---

<sup>27</sup> Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara...*, *Op. Cit.*, hlm. 7.

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

berpengaruh terhadap pembuatan hukum atau *law making* yang dilakukan oleh legislatif. Sehingga, sistem hukum yang semakin baik dalam rangka pembangunan hukum akan dapat terwujud.

*Kedua*, yakni dapat memperbaiki kelembagaan atau institusional yang kedepan akan berpengaruh pada penegakan hukum atau *law enforcement*. Sebab, tumpang tindih kekuasaan antara MA dan MK dalam pengujian peraturan perundang-undangan yang dicantumkan dalam Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2003 jo UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana dijelaskan dalam sub-bab sebelumnya, tentu saja dapat berimplikasi terhadap penguatan MK maupun MA. Mahkamah Konstitusi yang bertugas menjaga demokrasi, tentu saja perannya akan lebih kuat ketika diberikan kewenangan untuk menguji seluruh peraturan perundang-undangan. Sebab, menurut Jimly Asshidiqie, hakikatnya MK merupakan lembaga pengadilan hukum (*court of law*) dimana kegiatan *judicial review* semuanya diserahkan pada MK, sedangkan MA, berkonsentrasi sebagai pengadilan keadilan (*court of justice*) yang fokus pada penanganan perkara yang diharapkan mewujudkan rasa adil masyarakat.<sup>29</sup> Selain itu, hal ini juga menegaskan bahwa eksekutif atau pemerintah bukanlah berperan sebagai lembaga yudikatif sehingga dapat mengadili sebuah peraturan dan dapat mencabutnya sendiri. Tentunya, gagasan ini dapat menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak eksekutif yang dapat mencabut peraturan yang dikeluarkan tanpa melalui lembaga yudikatif. Sehingga, dengan putusan MK No. 97/PUU-XI-2013 yang menyatakan pilkada tidak lagi menjadi wewenang MK, maka sudah selainnya MK fokus menangani perkara yang terkait dengan pengujian konstitusionalitas dari peraturan perundang-undangan dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai pelindung konstitusi dan demokrasi. Hal inilah yang dijadikan alasan peneliti bahwa gagasan ini akan memperkuat kelembagaan MK, MA dan pemerintah.

Oleh karena itu, diperlukan gagasan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, untuk mengubah Pasal 24A dengan mengurangi kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan menyempurnakan aturan Pasal 24C bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang

---

<sup>29</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm. 215.

menguji seluruh peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi terhadap konstitusi.

## Penutup

Gagasan penyatuan uji materi peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi merupakan hal yang sangat penting dilakukan, untuk melakukan harmonisasi antar peraturan perundang-undangan serta mewujudkan supremasi konstitusi. Sebab, MK lah yang berwenang dalam menguji konstitusionalitas dari sebuah aturan hukum.

Gagasan ini semata-mata adalah upaya membangun hukum di Indonesia melalui sistem hukum. Penyatuan pengujian peraturan perundang-undangan dapat memperbaiki elemen sistem hukum yaitu instrumen atau substansi hukumnya, yang akan berefek terhadap pembuatan hukum serta penguatan kelembagaan yaitu MA, MK dan eksekutif yang ada di Indonesia.

Uraian dalam penelitian ini kemudian mendorong peneliti untuk merekomendasikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk melakukan perubahan konstitusi, terutama pasal tentang kewenangan MA dan MK, untuk selanjutnya menambahkan kewenangan MK dengan pengujian seluruh peraturan perundang-undangan.

## Daftar Pustaka

- Asshidiqie, Jimly, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Thaib, Dahlan (et.al.). *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Christina, Dri Utari dan Ismail Hasani (Ed), *Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI; Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*, Setara Institute, Jakarta, 2013.
- Erwin, Muhammad, *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis terhadap Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 2012.
- Kelsen, Hans, *Teori Hukum Murni*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2008.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945; Buku VI Kekuasaan Kehakiman*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.

Moerdiono, dkk, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta, UII Press, 1992.

Muhammad Yamin, *Undang-Undang Dasar 1945*, Djilid Pertama, Cet. II, 1971.

Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011.

Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2014.

\_\_\_\_\_, *Hukum Ketatanegaraan Indonesia Ed. Revisi*, Rajawali Grafindo, Jakarta, 2012.

\_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara Indonesia Ed. Revisi*, Rajawali Grafindo: Jakarta, 2012.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

UU No. 24 Tahun 2003 jo UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi

UU No. 32 Tahun 2004 jo UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 tentang Uji Materiil

### **Website**

Jimly Asshidiqie, *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, 2005, Jakarta: MK RI, versi e book diakses melalui jimly.com

[https://www.constituteproject.org/constitution/German\\_Federal\\_Republic\\_2012.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2012.pdf)

<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/perkembangan-harmonisasi-rpp-tahun-2010/50-kajian-dan-inventarisasi-perda/157-peraturan-daerah-yang-bernuansa-syariat-islam.html#comment-2313>

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>

# Analisis Dampak Lalu Lintas bagi Perumahan Sebagai Upaya Mengatasi Kepadatan Lalu Lintas Kabupaten Sleman<sup>1</sup>

Ishviati Joenaini Koenti dan Risdiyanto  
Fakultas Hukum Universitas Janabadra Yogyakarta  
Fakultas Teknik Universitas Janabadra Yogyakarta  
Jln. Timoho II/No 40. Yogyakarta  
kunti\_ishvi@yahoo.com; risdiyanto@janabadra.ac.id

## Abstract

*The first and foremost issue in this study is how is the licensing regulations of housing and transportation policies in the city? Second is how is the relationship between generation and attraction of Sidoarum Housing crossing Godean street? Third is how the prospect of housing permits settings integrated with the analysis of the impact of traffic? This is an empirically normative research. It leads to a conclusion that first, the laws and regulations related to housing both in the provincial and district levels are still partial, sectoral, and not synchronized with the plan of spatial and territories. So far there is no regulation which relates housing with traffic density at the local level. Second, the level of housing density in Godean street and the current traffic density has increased from year to year thronging the open roads connecting Godean (as the densely populated residential areas) towards the city as an economic, offices, and educational center and causing high degree of saturation, comprising of 7749 and 9141 generation of traction. Thus, the density of housing in an area highly affects traffic density. Third, it is recommended that housing licensing regulations be regulated in an integrated manner with the housing permit obligations of Traffic Impact Analysis (Andalalin) for housing with certain capacity in a regional regulation.*

*Key wors: Traffic impact, integrated housing*

## Abstrak

Penelitian ini mengkaji, *pertama*, peraturan perijinan perumahan dan kebijakan transportasi kota. *Kedua*, hubungan antara bangkitan dan tarikan dari Perumahan Sidoarum yang melintasi jalan Godean. *Ketiga*, prospek pengaturan ijin perumahan yang terintegrasi dengan analisis dampak lalu lintas secara terpadu. Penelitian ini merupakan penelitian normatif empiris. Hasil penelitian menyimpulkan, *pertama*, peraturan perundang undangan terkait dengan perumahan baik tingkat propinsi maupun kabupaten masih bersifat parsial, sektoral, dan belum disinkronisasikan dengan rencana tata ruang dan tata wilayah. Sampai saat ini belum ada pengaturan yang mengkaitkan ijin perumahan dengan kepadatan lalu lintas pada tingkat daerah. *Kedua*, tingkat kepadatan perumahan di kawasan Godean dan arus kepadatan kendaraan yang jumlahnya meningkat dari tahun-ke tahun mengakibatkan ruas jalan penghubung antara daerah Godean (sebagai kawasan perumahan terpadat) menuju kota sebagai pusat ekonomi, perkantoran dan pendidikan mengalami derajat kejenuhan yang sangat tinggi, terdiri dari 7.749 bangkitan dan 9.141 tarikan. Jadi, kepadatan perumahan dalam suatu kawasan berpengaruh terhadap kepadatan lalu lintas. *Ketiga*, peraturan perijinan perumahan perlu diatur secara terpadu antara ijin perumahan dengan kewajiban Analisis Dampak Lalu Lintas (Andalalin) bagi perumahan yang memiliki kapasitas tertentu dalam suatu Peraturan Daerah.

Kata Kunci: Dampak lalu lintas, terpadu, perumahan

---

<sup>1</sup> Hasil Penelitian Hibah Bersaing 2013-2014

## Pendahuluan

Yogyakarta telah tumbuh dan berkembang ke wilayah sekitar yang kemudian beraglomerasi membentuk apa yang disebut sebagai Kawasan Aglomerasi Perkotaan Yogyakarta (APY). Pembangunan infrastruktur jalan yang menghubungkan pusat-pusat kegiatan, kawasan APY menjadi *core* dan *point development* dalam konsep tata ruang wilayah Provinsi DIY. Tingkat kepadatan penduduk rata-rata 16.098/km atau berjumlah  $\pm 523.191$  jiwa merupakan jumlah penduduk Kota Yogyakarta pada malam hari, sedangkan jumlah penduduk pada siang hari dapat mencapai  $\pm 1.000.000$  jiwa<sup>2</sup>, artinya hampir separuh dari penduduk yang ada di Yogyakarta pada siang hari adalah komuter. Komuter memiliki pekerjaan di Kota Yogyakarta tapi bertempat tinggal di daerah penyangga yang berada di luar Kota Yogyakarta atau Kabupaten di sekitar seperti: Sleman, Bantul, Kulon Progo, dan Gunung Kidul.<sup>3</sup>

Perkembangan wilayah di Kawasan APY sudah pada tahap memerlukan arahan dan pengendalian terkait dengan pertumbuhan fisik lahan terbangun yang terlihat pesat di lapangan. Penyebaran penduduk secara gradatif menyebar ke pinggiran kota. Setiap hari arus masyarakat yang masuk ke wilayah perkotaan sangat besar bahkan hampir menyamai jumlah penduduk yang bermukim di kota. Dengan kondisi angkutan umum yang kurang memadai, masyarakat mengatasinya dengan menggunakan kendaraan pribadi. Pemakaian kendaraan pribadi ini di satu pihak akan menguntungkan, akan tetapi di pihak lain akan menimbulkan masalah lalu lintas. Hal ini akan mengakibatkan bertambahnya intensitas kendaraan yang ada pada setiap tahunnya dan meningkatkan beban lalu lintas yang relatif tinggi, terutama di sekitar Kawasan APY seperti di penggal jalan Kaliurang, jalan Parangtritis dan jalan Godean hingga mendekati kelebihan kapasitas (*overcapacity*), yang mengakibatkan waktu tempuh yang lama untuk jarak tempuh yang pendek. Oleh sebab itu, perlu dilakukan pengkajian bagaimana model pengaturan izin perumahan yang terintegrasi dengan analisis dampak lalu lintas secara terpadu.

---

<sup>2</sup> Sensus Penduduk 2010, BPS 2010

<sup>3</sup>Development and Public Administration, <http://dwih74.blog.com/> diakses 11 Pebruari 2012.

Pembangunan perumahan dan infrastrukturnya, termasuk jalan dan fasilitas umum/sosialnya, sering melewati wilayah yang berbeda. Di DIY Kompleks perumahan sebagian besar berada di wilayah Kabupaten Sleman, lebih dari 700 lokasi perumahan yang ada di Sleman yang telah diizinkan melalui IPPT<sup>4</sup>. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Sleman memproyeksikan, hingga 2012 perumahan di kabupaten itu bertambah lebih dari 10.000 unit setiap tahunnya<sup>5</sup>, tetapi akses jalan menuju fasilitas pendidikan, sosial dan pusat perekonomian seperti berada di wilayah Kota Yogyakarta. Sedangkan program peningkatan kualitas akses jalan menuju perkotaan tidak selaras dengan banyaknya jumlah perumahan di perbatasan. Oleh karena itu, perlu ada pengendalian penyebaran jumlah perumahan agar dapat mengurangi jumlah kendaraan bermotor yang melintasi ruas-ruas jalan tertentu dengan mencari alternatif yang paling tepat. Seharusnya untuk mengatasi waktu tempuh dan biaya sehingga menjadi efisien, perlu diatur persebaran perumahan dan pengaturan akses jalan menuju pusat aktifitas masyarakat, misalnya kantor, pusat pendidikan dan pusat perekonomian.

Izin perumahan di Kabupaten Sleman diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pengembangan Perumahan. Peraturan ini merupakan kebijakan yang dimaksudkan untuk memberi arah pengembangan perumahan di Kabupaten Sleman. Peraturan ini sudah mensyaratkan bahwa setiap pengembangan perumahan di kawasan perkotaan dilaksanakan sesuai dengan rencana detail tata ruang dan atau rencana tata ruang yang lebih rinci bagi perumahan perkotaan, perumahan pedesaan dan rumah susun. Pengembang Perumahan juga wajib memenuhi persyaratan perizinan antara lain;<sup>6</sup> a. izin pemanfaatan tanah atau izin lokasi; b. perolehan tanah; c. penyusunan dokumen lingkungan; d. pengesahan site plan; e. pemecahan sertifikat. f. izin mendirikan bangunan. Namun terhadap pengembangan perumahan ini masing masing institusi yang mengeluarkan izin belum di integrasikan antar sektor, maka pengawasan terhadap keseimbangan perkembangan wilayah, persebaran

---

<sup>4</sup>dppd.slemankab.go.id/hati-hati-beli-rumah-di-sleman diunduh tgl 15 Maret 2013.

<sup>5</sup>dppd.slemankab.go.id di unduh tanggal 20 Maret 2013.

<sup>6</sup> Pasal 12 Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2007.

perumahan dan penduduk tertentu sulit dilakukan. Pengaturan tersebut juga belum mensyaratkan kajian dampak lalu lintas dari pembangunan perumahan sehingga tingkat kepadatan lalu lintas pada kawasan tertentu sulit dihindari, dan akan menimbulkan kemacetan. Mengingat peraturan tersebut masih menggunakan Peraturan Bupati maka efektifitas pelaksanaannya lemah karena tidak dapat diterapkan sanksi bagi yang melanggar. Oleh karena itu perlu dikuatkan dengan Peraturan Daerah.

### **Rumusan Masalah**

Pertumbuhan perumahan yang pesat tetapi tidak diimbangi dengan peraturan yang memadai, menyebabkan arus lalu lintas di jalan penghubung kawasan aglomerasi perkotaan sangat padat intensitas kendaraan yang ada pada setiap tahunnya dan meningkatkan beban lalu lintas yang relatif tinggi. Oleh sebab itu maka dirumuskan masalah: *pertama*, bagaimana peraturan perijinan perumahan dan kebijakan transportasi kota yang ada? *Kedua*, bagaimana hubungan antara bangkitan dan tarikan dari Perumahan Sidoarum yang melintasi jalan Godean; *ketiga* bagaimana prospek pengaturan ijin perumahan yang terintegrasi dengan analisis dampak lalu lintas secara terpadu?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan, *pertama*, menginventarisasi dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan terkait dengan perijinan perumahan dengan peraturan lain yang relevan; *Kedua*, mengetahui tingkat bangkitan dan tarikan lalu lintas di ruas jalan Godean; *Ketiga*, menganalisis hubungan tingkat kepadatan lalu lintas khususnya jalan Godean sebagai penghubung antara kawasan perumahan paling padat dengan Kota Yogyakarta untuk digunakan sebagai dasar pembuatan peraturan perijinan terpadu yang terintegrasi dengan analisis dampak lalu lintas.

## Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat normatif empiris. Pendekatan masalah yang digunakan adalah *content analysis approach*, dengan pendekatan tinjauan/ulasan (*review approach*). *Review approach* bertujuan untuk memperoleh gambaran lengkap, rinci, jelas, dan sistematis tentang beberapa aspek normatif yang dibahas atau diulas. Untuk mengumpulkan informasi dan data yang diperlukan, maka peneliti dengan menggunakan tiga teknik pengumpulan data, yang terdiri dari: observasi; wawancara secara mendalam (*in-dept interview*); dan dokumentasi. Pencatatan data dan penulisannya dilakukan dengan cara memanfaatkan bentuk-bentuk instrumen penelitian, diantaranya: peneliti, *field note*, *interview*, *mapping*, *photographic*, serta beberapa dokumen penting. Metode analisis regresi linear berganda digunakan untuk menghasilkan hubungan dalam bentuk numerik dan untuk melihat bagaimana bangkitan dan tarikan dari perumahan Sidoarum berpengaruh terhadap volume kendaraan ruas Jln. Godean.

Untuk memperoleh bahan penelitian dilakukan wawancara mendalam dengan narasumber yaitu: 1. Drs. Kunto Riyadi, Sekretaris Bappeda Kabupaten Sleman; 2. AKBP Krisyono. BA, Kasubditkamsel POLDA DIY; 3. Drs. Agus Mulyono, MM., anggota Komisi III DPRD Prov. DIY; 4. Rendradi Suprihandoko, S.H., M.H. anggota DPRD Kab. Sleman, Ketua TIM Perda RTRW; 5. Enny Maryatun Kabit perizinan Pertanahan Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman.

Obyek penelitian adalah Kabupaten Sleman. Khusus kajian transportasi dilakukan pada jalan Godean menuju kawasan Kota Yogyakarta. Tarikan dan Bangkitan dari Perumahan Sidoarum. Analisis kategori merupakan metode yang digunakan untuk mengidentifikasi hubungan antar berbagai variabel yang berpengaruh terhadap aspek penentuan tujuan (*destination*), yaitu jumlah orang, kepemilikan kendaraan, tujuan. Analisis terhadap aspek hukum dilakukan secara kualitatif yang bertujuan untuk melakukan penafsiran terhadap fenomena sosial dengan seperangkat peraturan yang ada secara komprehensif, dan lengkap dengan metode triangulasi sehingga menghasilkan produk penelitian terapan yang lebih sempurna.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Pengaturan Urusan Perumahan di Kabupaten Sleman

Pembuatan hukum (*law creating*) adalah selalu merupakan pelaksanaan hukum (*law applying*). Pembuatan hukum adalah suatu pelaksanaan hukum yang lebih tinggi, dan pelaksanaan hukum yang lebih tinggi normalnya adalah pembuatan suatu norma lebih rendah.<sup>7</sup>

Kabupaten Sleman merupakan wilayah aglomerasi yang perkembangan perumahannya paling pesat di DIY, sehingga kebutuhan kawasan terbangun sangat tinggi.<sup>8</sup> Berkaitan dengan itu untuk melaksanakan kewenangan tersebut Pemerintah Kabupaten Sleman telah menetapkan Perda Nomor 38 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintah yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten Sleman.<sup>9</sup> Perizinan merupakan salah satu urusan yang menjadi kewenangan Kabupaten Sleman. Sebagai suatu instrumen yuridis, izin berfungsi selaku ujung tombak instrumen hukum sebagai pengarah, perekayasa dan perancang masyarakat adil dan makmur yang dijelmakan. Adapun tujuan izin, hal ini tergantung pada kenyataan konkret yang dihadapi. Keragaman peristiwa konkret menyebabkan keragaman pula tujuan izin. Secara garis besar, tujuan izin dapat disebut sebagai berikut:<sup>10</sup>a. keinginan mengarahkan (mengendalikan"sturen") aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya : izin bangunan); b. mencegah bahaya bagi lingkungan (misalnya izin-izin lingkungan); c. keinginan melindungi obyek-obyek tertentu; d. hendak membagi benda-benda yang sedikit (misalnya izin penghuni di daerah padat penduduk); e. pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan "*drank en horecawet*": dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

---

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Setjen Kepaniteraan-MK, Jakarta, 2006, hlm 118

<sup>8</sup> Data Perumahan di Daerah Godean- Gamping Sleman yang telah diizinkan melalui IPPT [dppd.slemankab.go.id/bati-bati-beli-rumah-di-sleman](http://dppd.slemankab.go.id/bati-bati-beli-rumah-di-sleman) diakses tgl 15 Maret 2012

<sup>9</sup> Pasal 3 Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah terdiri dari bidang urusan pemerintahan meliputi antara lain huruf d s.d. perumahan; penataan ruang; perencanaan pembangunan; perhubungan; lingkungan hidup; pertanahan;

<sup>10</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Cet.I), UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 155

Dalam upaya pelaksanaan pengendalian pertanahan di Kabupaten Sleman diatur melalui Perda Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT). IPPT tersebut mengatur seluruh perizinan yang berhubungan dengan pemanfaatan tanah termasuk di dalamnya izin dalam pengembangan perumahan. Persyaratan tata bangunan dan lingkungan diatur dengan persyaratan kelengkapan dasar fisik lingkungan yang memungkinkan lingkungan dapat berfungsi sebagaimana mestinya, antara lain kepadatan lingkungan, fasilitas parkir, lahan pedagang informal, resapan air hujan lingkungan dan taman. Perwujudan bangunan gedung juga harus dimulai dari tahapan perencanaan bangunan gedung yang hasilnya sangat mempengaruhi pada kualitas bangunan gedung dan kepuasan pengguna bangunan. Penataan kota adalah proses yang sangat rumit dan pelik, karena menyangkut benturan-benturan antara pendekatan teknokratik-komersial dengan pendekatan demokratik-humanis, sehingga muncullah kecenderungan yang lazim disebut sebagai *urbicide* atau *urban suicide*.<sup>11</sup> Ketentuan perizinan adalah proses administrasi dan teknis yang harus dipenuhi sebelum kegiatan pemanfaatan ruang dilaksanakan, untuk menjamin kesesuaian pemanfaatan ruang dengan rencana tata ruang, terdiri atas: a. izin prinsip; b. izin lokasi; c. izin penggunaan pemanfaatan tanah; d. izin mendirikan bangunan; dan e. izin lain berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pengaturan bangunan gedung ini juga harus berjalan seiring dengan pengaturan jasa konstruksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung.

Izin pemanfaatan ruang adalah izin yang berkaitan dengan lokasi, kualitas ruang, dan tata bangunan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, hukum adat, dan kebiasaan yang berlaku, misalnya izin lokasi, ijin tempat usaha, izin mendirikan bangunan dan lain-lain.<sup>12</sup> Mengingat pembangunan bangunan dewasa ini banyak dilakukan oleh pengembang, berupa perumahan dan perkembangan perumahan di wilayah Kabupaten Sleman dewasa ini semakin pesat, khususnya di kawasan perkotaan sebagai akibat dari perkembangan Kota

---

<sup>11</sup> Gita Chandrika Napitupulu, *Bunga rampai pembangunan kota Indonesia dalam abad 21*, editor, Budhy Tjahjati Sugianto, "Isu Strategis dan Tantangan Dalam Pembangunan Perkotaan." Yayasan Sugijanto Soegijoko [dan] Urban dan Regional Development Institute, Jakarta, 2005, hlm. 213.

<sup>12</sup>Sri Pujatmoko, *Perizinan Problem dan Upaya Pembenahan*, Gramedia, Jakarta, 2009, hlm. 134

Yogyakarta, sehingga secara spasial dan sosial berdampak terhadap ketidakseimbangan perkembangan wilayah, persebaran penduduk serta peralihan fungsi lahan pertanian dan kawasan lindung, maka untuk mengatasi permasalahan tersebut, diperlukan suatu kebijakan untuk memberi arah pengembangan perumahan di Kabupaten Sleman.

Peraturan Bupati Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pengembangan Perumahan memuat pembinaan pengembang perumahan untuk menjamin hak konsumen dan pengembang serta dilaksanakannya kewajiban pengembang. Pemerintah Daerah melakukan pembinaan terhadap pengembang dan dilaksanakan oleh dinas teknis terkait. Dalam Peraturan Bupati Sleman Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pengembangan Perumahan, diatur pula tujuan pengembangan perumahan yaitu: 1. memberi arah pada pertumbuhan wilayah dan persebaran penduduk yang rasional; 2. memberi arah pertumbuhan bisnis perumahan, melestarikan kawasan lindung dan konservasi sesuai dengan RTRW; 3. menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, budaya dan bidang-bidang lain; 4. melindungi masyarakat dan konsumen perumahan.<sup>13</sup>

Jenis pengembangan perumahan yaitu pengembangan perumahan di kawasan perkotaan, pengembangan perumahan di kawasan perdesaan dan pengembangan rumah susun. Dalam peraturan bupati tersebut diatur pula pengawasan terhadap pengembangan perumahan diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah, masyarakat, dan lembaga perlindungan konsumen. Pengawasan oleh Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh dinas teknis terkait. Sedangkan pengawasan oleh masyarakat dan lembaga perlindungan konsumen dilakukan terhadap kewajiban-kewajiban pengembang yang harus dipenuhi dalam pembangunan perumahan.<sup>14</sup>

Empat kecamatan di Kabupaten Sleman dengan kebutuhan unit perumahan terbesar adalah Gamping (17.531), Mlati (18.106), Ngaglik (19.300), dan Depok (30.023).<sup>15</sup> Data Pertumbuhan Perumahan di Sleman, khususnya yang berbatasan dengan Kawasan APY sangat besar dan padat.<sup>16</sup> Dengan tingginya perkembangan

---

<sup>13</sup> Pasal 3 Perbub Nomor 11 Tahun 2011

<sup>14</sup> Pasal 18 dan Pasal 19 Perbub Nomor 11 Tahun 2011

<sup>15</sup> Wawancara dengan Drs. Kunto Riyadi Sekretaris Bappeda Sleman, 3 Juli 2013

<sup>16</sup> ( baca : Lampiran 1 Data Perumahan Kabupaten Sleman Tahun 2012 pada Laporan Hibah Bersaing Tahun 1 (2013) “Produk Hukum Perijinan Terpadu Perumahan sebagai Upaya Mengatasi Kepadatan Lalu Lintas pada Kawasan Aglomerasi Perkotaan”

dan pertumbuhan perumahan di kota/kabupaten sekitar Kota Yogya, maka sektor transportasi perkotaan mempunyai peranan yang penting, karena sektor tersebut sangat mempengaruhi efektivitas dan efisiensi aktivitas sosial-ekonomi penduduk kota. Diantara berbagai macam aspek transportasi, daya dukung jalan merupakan salah satu aspek yang cukup berpengaruh terhadap efektivitas dan efisiensi transportasi.

Penataan ruang wilayah Kabupaten bertujuan mewujudkan ruang Kabupaten yang tanggap terhadap bencana dan berwawasan lingkungan dalam rangka menciptakan masyarakat yang sejahtera, demokratis, dan berdaya saing. Rencana tata ruang wilayah Kabupaten Sleman mempunyai masa perencanaan selama 20 tahun, hal tersebut didasarkan pada UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang, mengatur bahwa jangka waktu penyusunan dan penetapan rencana umum tata ruang paling lama 24 bulan terhitung sejak pelaksanaan penyusunan rencana umum tata ruang. Atas dasar hal tersebut penyebutan 2011--2031 menegaskan masa perencanaan rencana tata ruang ini dibuat, sementara untuk masa pemberlakuan mendasarkan tanggal pengundangan peraturan daerah tentang rencana tata ruang wilayah. Terkait erat dalam pengaturan RT RW adalah ketentuan berbagai macam perizinan. Untuk mengarahkan pembangunan di Kabupaten Sleman dengan memanfaatkan ruang wilayah secara berdaya guna, berhasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pertahanan keamanan, maka perlu ada pengaturan pemanfaatan ruang wilayah.<sup>17</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman 2011--2031. Khusus pemanfaatan ruang wilayah di Kabupaten Sleman Penataan ruang sebagai suatu sistem perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan antara yang satu dan yang lain dan harus dilakukan sesuai dengan kaidah penataan ruang sehingga diharapkan dapat

---

<sup>17</sup> Wawancara dengan Rendradi Suprihandoko SH.M.Hum, Ketua Pansus RT RW DPRD Kab. Sleman, tanggal 8 Mei 2013

mewujudkan pemanfaatan ruang yang berhasil guna dan berdaya guna, serta mampu mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan.

Segala bentuk kegiatan dan pembangunan prasarana harus memperoleh izin pemanfaatan ruang yang mengacu pada RT RW Kabupaten. Dalam pemanfaatan ruang setiap orang wajib memiliki izin di bidang pemanfaatan ruang dan wajib melaksanakan setiap ketentuan perizinan dalam pelaksanaan pemanfaatan ruang. Pelaksanaan prosedur izin pemanfaatan ruang dilaksanakan oleh instansi yang berwenang dengan mempertimbangkan rekomendasi hasil forum koordinasi BKPRD. BKPRD ini adalah lembaga yang baru akan dibentuk, sesuai amanat Perda Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012.

Pelanggaran jenis-jenis perizinan yang berkaitan dengan RT RW yang diatur dalam Perda ini meliputi: a. pelanggaran fungsi ruang; b. pelanggaran intensitas pemanfaatan ruang; c. pelanggaran tata massa bangunan; dan d. pelanggaran kelengkapan prasarana bangunan. Pengenaan sanksi administratif dalam pelanggaran perizinan ditetapkan berdasarkan hasil pengawasan penataan ruang; tingkat simpangan implementasi rencana tata ruang; kesepakatan antar instansi yang berwenang; dan peraturan perundang-undangan sektor terkait lainnya. Pengenaan sanksi administratif dilakukan secara berjenjang dalam bentuk peringatan tertulis; penghentian sementara kegiatan sampai dengan penghentian sementara pelayanan umum; penutupan lokasi; pencabutan izin; pembatalan izin; pembongkaran bangunan; pemulihan fungsi ruang; dan/atau denda administratif, yang dapat dikenakan secara tersendiri atau bersama-sama dengan pengenaan sanksi administratif lainnya.

Disimpulkan bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembangunan perumahan meliputi: 1. Perda Nomor 19 Tahun 2001 tentang Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT); 2. Peraturan Bupati Nomor 8 Tahun 2009 tentang Indeks Peruntukan Penggunaan Tanah; 3. Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 5 Tahun 2011 tentang Bangunan Gedung; 4. Peraturan Bupati Sleman Nomor 11 Tahun 2007 tentang Pengembangan Perumahan; 5. Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Sleman 2011-2031.

Penelusuran berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan perumahan baik tingkat berupa Peraturan Daerah maupun Peraturan Bupati dan beberapa Keputusan Bupati yang berifat teknis masih bersifat parsial, sektoran dan belum disinkronisasikan dengan rencana tata ruang dan tata wilayah, Sampai saat ini juga belum ada pengaturan yang mengkaitkan izin perumahan dengan kepadatan lalu lintas.

### **Analisis Bangkitan dan Tarikan dengan Tingkat Kepadatan Jalan Godean**

Hasil survei *traffic volume* di lokasi pengambilan data Jln. Godean<sup>18</sup> diperoleh sampel *traffic volume* sebanyak 16.890 kendaraan baik kendaraan ringan maupun kendaraan berat, terdiri dari 7.749 bangkitan dan 9.141 tarikan yang terdiri dari berbagai macam tipe kendaraan. Pengambilan data dilakukan dua jam di pagi hari dan dua jam di sore hari, ini dilakukan berdasarkan survei pendahuluan sebelum melaksanakan survei *traffic volume* karena diperkirakan hari-hari berikutnya jam puncak terjadi pada waktu tersebut. Setelah data bangkitan maupun tarikan pergerakan diolah maka nilai arus lalu lintas kendaraan baik bangkitan dan tarikan pergerakan yang nantinya bisa diambil nilai tertinggi dan jam puncaknya.<sup>19</sup> Untuk menghitung kapasitas jalan perlu melakukan survei lebar bahu jalan atau faktor hambatan samping. Survei dilakukan di ruas Jalan Godean tepatnya di depan ruko Kelurahan Sidoarum. Pengambilan sampel diambil sebanyak tiga titik dengan jarak per 50 meter, data bahu jalan diambil sisi kanan dan kiri jalan. Jika arus lalu lintas mendekati kapasitas, kemacetan mulai terjadi.

Berdasarkan hasil penelitian derajat kejenuhan Jln. Godean DS 0,76 sedangkan batas jenuh lalu lintas sehingga menimbulkan kemacetan  $\geq 0,8$ . Sehingga sangat penting untuk melakukan pengaturan. Karena belum adanya pembatasan jumlah perumahan di kawasan tertentu hal ini menyebabkan arus lalu lintas di jalan penghubung kawasan aglomerasi perkotaan sangat padat, sementara kebijakan

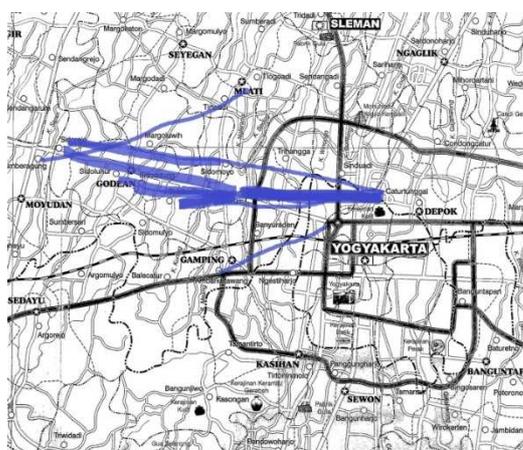
---

<sup>18</sup>Survey dilaksanakan 28 Juli 2013 pada Jam 8-10 pagi dan jam.16.00-18.00, dengan estimasi waktu terpadat

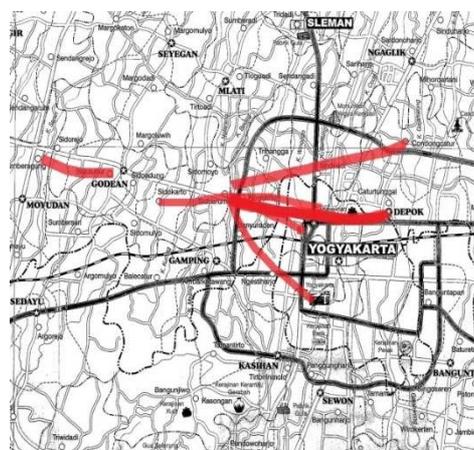
<sup>19</sup> Ditunjukkan dalam tabel 2 pada laporan lengkap hasil penelitian Hibah Bersaing Tahun I (2013), “ Produk Hukum Perijinan Terpadu Perumahan sebagai Upaya Mengatasi Kepadatan Lalu Lintas pada Kawasan Aglomerasi Perkotaan” hlm. 64-71

transportasi umum belum memadai, sehingga jumlah kendaraan pribadi yang melintasi jalan penghubung perumahan ke kota menjadi sangat padat. Tingkat kepadatan perumahan di suatu kawasan yang memberikan dampak pada tingkat kepadatan lalu lintas. Dengan hasil penelitian di lapangan tentang tingkat kepadatan perumahan di kawasan Godean dan arus kepadatan penumpahan kendaraan yang jumlahnya meningkat dari tahun ke tahun mengakibatkan tingkat kepadatan lalu lintas pada ruas jalan penghubung antara daerah Godean (sebagai kawasan perumahan terpadat) menuju kota sebagai pusat ekonomi, perkantoran dan pendidikan mengalami derajat kejenuhan yang sangat tinggi.

Hubungan KK dengan tingkat kepadatan dari Sampel yang diambil 10 tarikan, pergerakan tingkat Tarikan dan Bangkitan penduduk perumahan Sidoarum Godean terbanyak menuju wilayah kota. Hal ini menyebabkan volume kendaraan yang melintas di jalan Godean mencapai Hubungan sebaran dan jumlah perumahan di kawasan APY dan komuter. Dengan Kepadatan lalu lintas, dengan menghitung :Tingkat kepadatan jalan; jam puncak 16.30 sampai 16.45 dengan nilai 1759,33 *smp/jam*. Pada kondisi ini volume kapasitas lebih besar atau sama dengan 0,8 ( $\text{Volume/Capacity} > 0,8$ ). Perhitungan derajat kejenuhan dapat dihitung dengan rumus  $DS = V/C$  diperoleh angka 0,76. Hal ini menunjukkan derajat kejenuhan yang tinggi, apabila tidak segera diatasi akan menimbulkan kemacetan total 2018.<sup>20</sup> Pergerakan Tarikan dan Bangkitan terbesar di wilayah Godean ditunjukkan pada hasil Bangkitan dan Tarikan Terbesar dari Wilayah Godean dapat dilihat dalam Peta 1 dan 2.



Peta 1 : Bangkitan di wilayah Godean



Peta 2 : Tarikan di wilayah Godean

<sup>20</sup>Hasil penghitungan survey di Jln. Godean 28 Juli 2013

Untuk mengantisipasi dampak yang ditimbulkan oleh suatu kawasan pengembangan terhadap lalu lintas di sekitarnya. Maka kewajiban melakukan studi Andalalin untuk pengembangan perumahan perlu diterapkan. Penerapan studi Andalalin tergantung pada “bangkitan lalu lintas” yang ditimbulkan oleh pengembangan kawasan. Besarnya tingkat bangkitan lalu lintas tersebut ditentukan oleh jenis dan besaran peruntukan lahan, yang menentukan perlu tidaknya dokumen Andalalin dalam perizinan pengembangan perumahan.

Pesatnya perkembangan perumahan di Sleman di 4 kecamatan dengan unit perumahan terbesar adalah Gamping (17.531), Mlati (18.106), Ngaglik (19.300), dan Depok (30.023).<sup>21</sup> Data Pertumbuhan Perumahan di Sleman. Khususnya yang berbatasan dengan Kawasan APY sangat pesat dan padat.<sup>22</sup> Dengan tingginya perkembangan dan pertumbuhan perumahan di kabupaten sekitar Kota Yogya, maka sektor transportasi perkotaan mempunyai peranan yang penting, karena sektor tersebut mempengaruhi efektivitas dan efisiensi aktivitas sosial-ekonomi penduduk kota. Diantara berbagai macam aspek transportasi, daya dukung jalan merupakan salah satu aspek yang cukup berpengaruh terhadap efektivitas dan efisiensi transportasi. Sehingga sangat penting untuk melakukan pengaturan. Karena belum adanya pembatasan jumlah perumahan di kawasan tertentu hal ini menyebabkan arus lalu lintas di jalan penghubung kawasan aglomerasi perkotaan sangat padat, sementara kebijakan transportasi umum belum memadai, sehingga jumlah kendaraan pribadi yang melintasi jalan penghubung perumahan ke kota menjadi sangat padat. Tingkat kepadatan perumahan di suatu kawasan yang memberikan dampak pada tingkat kepadatan lalu lintas. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa kepadatan perumahan dalam suatu kawasan berpengaruh terhadap kepadatan lalu lintas, oleh karena itu hal ini perlu diatur secara terpadu dalam suatu peraturan daerah. Analisis Dampak Lalu Lintas (Andalalin) adalah suatu studi khusus yang menilai tentang efek-efek yang ditimbulkan oleh lalu lintas yang dibangkitkan oleh suatu pengembangan kawasan terhadap jaringan transportasi di sekitarnya. Studi yang meliputi kajian terhadap sirkulasi lalu lintas dibagian dalam kawasan sampai dengan jalan sekeliling kawasan yang dikembangkan, yang merupakan jalan akses ke kawasan tersebut.

---

<sup>21</sup> Wawancara Sekretaris Bappeda Sleman, 3 Juli 2013, Drs. Kunto Riyadi, di Kantor Bappeda Sleman

<sup>22</sup> ( baca : Lampiran 1 Data Perumahan Kabupaten Sleman Tahun 2012)

## Prospek Prosedur Analisis Dampak Lalu Lintas pada Izin Perumahan di Kabupaten Sleman

Analisis dampak lalu lintas wajib dilakukan dalam setiap rencana pembangunan pusat kegiatan, permukiman (termasuk perumahan), dan infrastruktur yang akan menimbulkan gangguan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan. Sesuai yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan khususnya Pasal 99 dan Pasal 100 yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 tentang Manajemen Dan Rekayasa, Analisis Dampak, Serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas Pasal 47 sampai dengan Pasal 59. Maka Analisis dampak lalu lintas paling sedikit memuat: a. analisis bangkitan dan tarikan lalu lintas dan angkutan jalan; b. simulasi kinerja lalu lintas tanpa dan dengan adanya pengembangan; c. rekomendasi dan rencana implementasi penanganan dampak; d. tanggung jawab pemerintah dan pengembang atau pembangun dalam penanganan dampak; dan e. rencana pemantauan dan evaluasi.

Berdasarkan PP Nomor 32 Tahun 2011, perumahan merupakan pusat kegiatan/usaha yang diharuskan memiliki dokumen andalalin namun selama ini Undang Undang beserta Peraturan Pemerintah tersebut belum efektif dilaksanakan.<sup>23</sup> Belum ada dengan indikator sebagaimana tabel di bawah ini :

Tabel 1: *Check List* Untuk Andalalin:<sup>24</sup>

No	Nama Pembangunan Dan Lokasi Pembangunan	Indikator	Anatomi	Setuju	Tidak Setuju
1	Pusat Kegiatan Perdagangan Jln. .... (Jln. Nasional/ Propinsi /Kab/Kota)	Bangkitan dan Tarikan Dampak kemacetan Kerawanan thd Kecelakaan Kerawanan thd ketertiban	Simulasi terjadinya gangguan, jalan lurus, tanjakan, turunan, simpangan, tikungan, lintas KA, jembatan dll		

<sup>23</sup>Hasil wawancara dengan AKBP Drs. Iskandar Kasubdit.Kamsel Lantas POLDA DIY tgl. 7 Juli 2014, di Ruang Kasubdit Kamsel Lantas POLDA DIY di Pingit

<sup>24</sup> Materi Teknis Sosialisasi Andalalin POLDA DIY, 28 Oktober 2012.

2.	Pusat Kegiatan Perkantoran: Jln. .... (Jln. Nasional/ Propinsi /Kab/Kota	Bangkitan dan Tarikan Dampak kemacetan Kerawanan thd Kecelakaan Kerawanan thd ketertiban	Simulasi terjadinya gangguan, jalan lurus, tanjakan, turunan, simpangan, tikungan , lintas KA, jembatan dll		
3.	Pusat Kegiatan Industri Jln. .... (Jln. Nasional/ Propinsi /Kab/Kota	Bangkitan dan Tarikan Dampak kemacetan Kerawanan thd Kecelakaan Kerawanan thd ketertiban	Simulasi terjadinya gangguan, jalan lurus, tanjakan, turunan, simpangan, tikungan , lintas KA, jembatan dll		
4.	Pusat Kegiatan pendidikan Jln. .... (Jln. Nasional/ Propinsi /Kab/Kota Pendidikan	Bangkitan dan Tarikan Dampak kemacetan Kerawanan thd Kecelakaan Kerawanan thd ketertiban	Simulasi terjadinya gangguan, jalan lurus, tanjakan, turunan, simpangan, tikungan , lintas KA, jembatan dll		
5.	Pusat Kegiatan fasilitas pelayanan umum /infrastruktur Jln. .... (Jln. Nasional/ Propinsi /Kab/Kota pelayanan umum	Bangkitan dan Tarikan Dampak kemacetan Kerawanan thd Kecelakaan Kerawanan thd ketertiban	Simulasi terjadinya gangguan, jalan lurus, tanjakan, turunan, simpangan, tikungan , lintas KA, jembatan dll		
6.	Pusat Kegiatan Perumahan /permukiman Jln. .... (Jln. Nasional/ Propinsi /Kab/Kota	Bangkitan dan Tarikan Dampak kemacetan Kerawanan thd Kecelakaan Kerawanan thd ketertiban	Simulasi terjadinya gangguan, jalan lurus, tanjakan, turunan, simpangan, tikungan , lintas KA, jembatan dll		

Berdasarkan Konsep Pedoman Teknis Penyusunan Analisis Dampak Lalu Lintas (Andalalin) Direktorat Jenderal Perhubungan Darat maksud dari Pelaksanaan Analisis dampak Lalu Lintas (Andalalin) adalah untuk dapat mengantisipasi dampak

yang ditimbulkan oleh suatu kawasan pengembangan terhadap lalu lintas di sekitarnya. Kewajiban melakukan studi Andalalin ini tergantung pada “bangkitan lalu lintas” yang ditimbulkan oleh pengembangan kawasan. Besarnya tingkat bangkitan lalu lintas tersebut ditentukan oleh jenis dan besaran peruntukan lahan. Ukuran minimal peruntukan lahan yang wajib melakukan studi Andalalin berdasarkan Konsep Pedoman Teknis ini adalah sebagai berikut :

Tabel 2: Ukuran minimal peruntukan lahan wajib Andalalin<sup>25</sup>

Peruntukan Lahan	Ukuran minimal Kawasan yang wajib Andalalin
Pemukiman	50 unit
Apartemen	50 unit
Perkantoran	1.000 m <sup>2</sup> Luas Lantai Bangunan
Pusat Perbelanjaan	500 m <sup>2</sup> Luas Lantai Bangunan
Hotel/Motel/Penginapan	50 kamar
Rumah Sakit	50 tempat tidur
Klinik bersama	10 ruang praktik dokter
Sekolah/universitas	500 siswa
Tempat Kursus	Bangunan dengan kapasitas 50 siswa/ waktu
Industri/pergudangan	2.500 m <sup>2</sup> Luas Lantai Bangunan
Restaurant	100 tempat duduk
Tempat pertemuan/ Tempat hiburan/ pusat olah raga	Kapasitas 100 tamu/ 100 tempat duduk
Terminal/ pool kendaraan/ gedung paker	Wajib
Pelabuhan/ Bandara	Wajib
SPBU	4 slang pompa
Bengkel kendaraan bermotor	2.000 m <sup>2</sup> luas lantai bangunan
Drive-through bank/ restaurant/ pencucian mobil	Wajib

Khusus untuk Pemukiman perlu dipertimbangkan waktu perjalanan; umumnya diasumsikan maksimum 30 menit atau berjarak 15 km dengan memerlukan data distribusi penduduk. Untuk menentukan kawasan kajian bagi studi Andalalin, harus mempertimbangkan karakteristik pengembangan dalam hubungannya dengan jumlah lalu lintas pada sistem jaringan jalan. Seberapa besar pengaruh pengembangan dimaksud terhadap wilayah sekitar. Andalalin merupakan

<sup>25</sup>Pasal 11 angka 2 Rancangan Peraturan Pemerintah Tentang Analisis Dampak Lalu Lintas, Departemen Perhubungan, 2009, hlm. 4-6

salah satu persyaratan pembangunan dan/atau pengembangan untuk memperoleh izin mendirikan bangunan atau izin pembangunan bangunan gedung dengan fungsi khusus, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil Andalalin disusun dalam bentuk dokumen yang minimal memuat, analisis bangkitan dan tarikan lalu lintas dan angkutan jalan akibat pembangunan dan/atau pengembangan di tempat itu. Simulasi kinerja lalu lintas dengan adanya pembangunan juga harus dianalisis. "Selain itu harus ada rekomendasi dan rencana implementasi penanganan dampak dan tanggung jawab pemerintah dan pengembang dalam penanganan dampak lalu lintas dan gambaran umum lokasi yang akan dibangun, Maksud dari pelaksanaan Studi Analisis Dampak Lalu Lintas (Andalalin) adalah untuk dapat mengantisipasi dampak yang ditimbulkan oleh suatu kawasan pengembangan terhadap lalu lintas di sekitarnya. Tujuan dilakukannya Andalalin adalah untuk<sup>26</sup>: a. memprediksi dampak yang ditimbulkan suatu pembangunan kawasan; b. menentukan bentuk peningkatan/perbaikan yang diperlukan untuk mengakomodasikan perubahan yang terjadi akibat pengembangan baru; c. menyelaraskan keputusan-keputusan mengenai tata guna lahan dengan kondisi lalu lintas, jumlah dan lokasi akses, serta alternatif peningkatan/perbaikan; d. mengidentifikasi masalah-masalah yang dapat mempengaruhi putusan pengembang dalam meneruskan proyek yang diusulkan; e. mebagai alat pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan manajemen dan rekayasa lalu lintas.

Setiap lokasi/kawasan perumahan yang menimbulkan bangkitan dan tarikan lalu lintas yang signifikan terlebih dahulu wajib dilakukan Andalalin. Studi Andalalin merupakan kewajiban pengembang yang akan melakukan pengembang/ pembangunan di suatu kawasan tertentu. Andalalin harus disusun dan / atau disupervisi oleh tenaga profesional dengan tingkat pelatihan dan pengalaman yang memadai di bidang manajemen dan rekayasa lalu lintas dan perencanaan transportasi dan mendapat persetujuan SKPD yang membidangi (DPUP). Kewajiban melakukan studi Andalalin tergantung pada bangkitan lalu lintas yang ditimbulkan oleh pembangunan kawasan, dimana besarnya tingkat

---

<sup>26</sup> Pedoman Teknik Dampak Lalu Lintas Pembangunan Pada Ruas Nasional di Wilayah Perkotaan, Departemen Perhubungan Direktorat Jenderal Perhubungan Darat Direktorat Bina Sistem Transportasi Perkotaan Satuan Kerja Pengembangan Sistem Transportasi Ramah Lingkungan, hlm. 6-6

bangkitan lalu lintas tersebut ditentukan oleh jenis dan besaran peruntukan lahan. Sebagaimana hasil kajian Direktorat Jenderal Perhubungan Darat, dapat dipakai pedoman, namun perlu juga memperhatikan kondisi di Sleman, apakah konsep tersebut sudah menimbulkan tarikan dan bangkitan yang signifikan bagi kepadatan lalu lintas.

Pada Andalalin tersebut dimuat analisis kondisi saat itu meliputi karakteristik kawasan yang akan dikembangkan : Karakter tata guna lahan berkaitan dengan spesifikasi peruntukan lahan yang diusulkan, data sistem transportasi eksisting, meliputi karakteristik fisik dan karakteristik fungsi sistem transportasi, seperti jaringan transportasi, pelayanan angkutan, fasilitas pejalan kaki dan pesepeda, peningkatan transportasi yang direncanakan, pengendalian lalu lintas, data historis volume lalu lintas, volume gerakan membelok, data penumpang angkutan umum, pejalan kaki, pesepeda, pengendara kendaraan bermotor dan sebagainya. Batasan minimal analisis yang harus dilakukan dalam menyusun Andalalin bagi pengembang harus disepakati oleh dinas (SKPD) terkait dan Pengembang yang meliputi sebagai berikut:<sup>27</sup> a. definisi kawasan yang akan dikembangkan; b. asumsi-asumsi umum untuk Bangkitan Lalu Lintas, Distribusi Perjalanan, Pemilihan Model, Pembebanan, Tingkat Pelayanan, dan Manajemen akses yang diperlukan; c. batasan Wilayah kajian berdasarkan kriteria-kriteria yang telah disepakati; d. karakteristik dan intensitas tata guna lahan eksisting maupun kondisi yang akan datang; e. penetapan tahun dasar yang dipakai sebagai dasar analisis, terutama untuk pembangunan kawasan yang bertahap; f. periode analisis; g. kebutuhan pengumpulan data lalu lintas; h. data demografi eksisting dan masa mendatang, serta tingkat pertumbuhannya; i. penggunaan dan pemilihan model untuk ramalan perjalanan; j. sumber data untuk memperoleh bangkitan lalu lintas; k. koefisien penyesuaian data LHR (sehubungan dengan hari libur, dan hari raya); l. metodologi Distribusi Lalu Lintas, Pembebanan Lalu Lintas, dan Pemilihan Moda; m. kebutuhan Manajemen Akses; n. kebutuhan dan ketersediaan ruang parkir.

Analisis Kondisi yang akan datang wajib menilai Bangkitan lalu lintas yang dievaluasi untuk menentukan apakah dampaknya signifikan dan/atau merugikan.

---

<sup>27</sup>Ringkasan hasil kuesioner kepada nara sumber dan rangkuman dari Pedoman Teknik Dampak Lalu Lintas Pembangunan Pada Ruas Nasional di Wilayah Perkotaan bab IV, hlm. 6-8

Bangkitan lalu lintas yang signifikan ditentukan dengan mempertimbangkan persentase lalu lintas di jalan yang dibangkitkan selama jam puncak yang berkaitan dengan kapasitas maksimum jalan. Pembangunan Kawasan pengembangan dikatakan mempunyai dampak yang merugikan bila: a. bila jalan mengalami penurunan nilai  $v/c$  ratio di bawah nilai yang direncanakan; b. bila jalan terkena dampak secara signifikan, dan tidak dapat ditingkatkan karena kondisi fisik, kebijakan yang berlaku, dan masalah lingkungan; c. bila jalan terkena dampak secara signifikan, dan pada saat ini nilai  $v/c$  ratio sudah di bawah nilai yang diisyaratkan, tetapi jalan itu dalam 5 tahun belum masuk dalam program peningkatan pemerintah daerah.

Kajian mengenai dampak lalu lintas dari suatu kegiatan dan/atau usaha tertentu melibatkan banyak instansi pemerintah. Menurut Kasubdit. Kamsel Lantas-Polda DIY, yaitu Polri (di Polda), Bappeda, PU, bahkan di DIY melibatkan LSM dan Rumah Sakit.<sup>28</sup> Hasilnya dituangkan dalam bentuk dokumen Andalalin atau Perencanaan pengaturan Lalu Lintas. Hasil Studi / Kajian mengenai dampak suatu kegiatan dan/atau usaha tertentu terhadap lalu lintas yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan, yang terdiri dari dokumen kerangka acuan, dokumen analisis kinerja lalu lintas, serta dokumen manajemen dan rekayasa lalu lintas jalan, dituangkan dalam Dokumen Andalalin. Dokumen Andalalin merupakan kewenangan dari Kapolri, Dit Perhubungan PU dan Kementerian/ Pemda terkait dan dikeluarkan sebagai syarat ijin kegiatan dan/atau usaha termasuk pembangunan perumahan/permukiman.

Dari hasil pengkajian tersebut, dapat disimpulkan meskipun andalalin merupakan perintah undang undang yang wajib dipenuhi oleh pengembang perumahan, namun di daerah khususnya Kabupaten Sleman belum ada Peraturan Daerah yang menindak lanjuti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan khususnya Pasal 99 dan Pasal 100. Pentingnya Andalalin bagi Perumahan di Kabupaten Sleman dapat digunakan untuk mengatasi kepadatan lalu lintas yang disusun dalam Peraturan Daerah. Dalam Peraturan Daerah tersebut perlu diatur bahwa setiap pemrakarsa (orang/badan)

---

<sup>28</sup>Wawancara dengan AKBP. Kristiono, BA, Kasubdit. Kamsel POLDA DIY tgl. 7 Juli 2013

yang akan melakukan suatu kegiatan dan/atau usaha termasuk permukiman/perumahan dalam kapasitas besar, yang dapat mempengaruhi tingkat pelayanan lalu lintas jalan di sekitarnya wajib memiliki Andalalin. Andalalin meliputi Dokumen Andalalin dan Perencanaan pengaturan Lalu Lintas yang telah memperoleh persetujuan Bupati. Persetujuan tersebut ditetapkan Bupati berdasarkan hasil penilaian dari Tim. Persetujuan terhadap Andalalin memuat kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemrakarsa.

## Penutup

Dari hasil penelitian yang telah dipaparkan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa : 1. tingkat kepadatan perumahan di kawasan Godean dan arus kepadatan kendaraan yang jumlahnya meningkat dari tahun-ke tahun mengakibatkan ruas jalan penghubung antara daerah Godean (sebagai kawasan perumahan terpadat) menuju kota sebagai pusat ekonomi, perkantoran dan pendidikan mengalami derajat kejenuhan yang sangat tinggi, terdiri dari 7.749 bangkitan dan 9.141 tarikan. Jadi kepadatan perumahan dalam suatu kawasan berpengaruh terhadap kepadatan lalu lintas. 2. peraturan perundang-undangan terkait dengan perumahan baik tingkat propinsi maupun kabupaten masih bersifat parsial, sektoran dan belum disinkronisasikan dengan rencana tata ruang dan tata wilayah. Sampai saat ini juga belum ada pengaturan yang mengkaitkan izin perumahan dengan kepadatan lalu lintas pada tingkat daerah. 3. Pelaksanaan pengawasan belum optimal dilakukan mengingat landasan hukum tentang Pengembangan Perumahan yang dipakai masih lemah yaitu Peraturan Bupati, sehingga tidak dapat diterapkan sanksi yang tegas.

Adapun untuk sarannya adalah 1. peraturan perizinan perumahan perlu diatur secara terpadu antara ijin perumahan dengan kewajiban Analisis Dampak Lalu Lintas (Andalalin) bagi perumahan yang memiliki kapasitas tertentu dalam suatu Peraturan Daerah. 2. perlu dibentuk instansi yang mempunyai kewenangan terpadu dan dapat berkoordinasi dengan SKPD dan sektor terkait dengan perumahan atau memberikan kewenangan yang lebih luas pada KPP (Kantor Pelayanan Perijinan) Kabupaten Sleman sehingga tidak hanya sebagai "pintu masuk" tetapi diberikan kewenangan mengkoordinasikan ijin perumahan secara terpadu.

## Daftar Pustaka

- Alhalik, Skripsi, Efektivitas IPPT sebagai Instrumen Pengendalian Pemanfaatan Ruang di Ngaglik Sleman, 2006.
- Amrul, Studi Kasus Model Bangkitan Perjalanan di Kawasan Perumahan Nogotirto - Yogyakarta, Tugas Akhir, JTS FT, Universitas Janabadra Yogyakarta, 2003.
- Chandrika Napitupulu, Gita, *Bunga rampai pembangunan kota Indonesia dalam abad 21*, editor, Budhy Tjahjati Sugianto, "Isu Strategis dan Tantangan Dalam Pembangunan Perkotaan, Jakarta, Yayasan Sugijanto Soegijoko [dan] Urban dan Regional Development Institute, 2005.
- H., Wahyono dan Buchori I, *Pola Produksi Perjalanan Di Kawasan Pemukiman Pinggiran Kotamadya Semarang*, FSTPT 1, Bandung, 1998.
- HR., Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*,(Cet.U), UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Hobbs, F.D, *Taffic Planning And Engineering*, 2nd Edition, Oxford Pergamon Press, 1979.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law end State* Transleted by: Andres Wedberg, New York, Rusell Rusell, 1961.
- LAN.RI., *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jilid II, PT. Gunung Mas, Jakarta, 1995.
- Ofyar Z., Tamin, *Perencanaan dan Pemodelan Transportasi*, Edisi 1 Penerbit ITB, Bandung, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Perencanaan dan Pemodelan Transportasi*, Edisi 2 Penerbit ITB, Bandung, 2000.
- Pujatmoko, Sri, *Perizinan Problem dan Upaya Pembinaan*, Gramedia, Jakarta, 2009.
- S., Warpani, *Merencanakan Sistem Perangkutan*, Penerbit ITB, Bandung, 1990.
- R., Handayani, skripsi, studi kasus kepadatan dan pertumbuhan di Jln. Gejayan, Jln. Tentara Pelajar dan Jln. Parangtritis, 2009.
- Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum Dalam Praktik*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 1991.
- Zori, Nopian, Skripsi, Model Bangkitan Perjalanan Perumahan Sidoarum Yogyakarta, 2004.
- <http://dwh74.blog.com/Development and Public Administration>
- [http://id.wikipedia.org/wiki/Kapasitas\\_jalan](http://id.wikipedia.org/wiki/Kapasitas_jalan)
- <http://dppd.slemankab.go.id/hati-hati-beli-rumah-di-sleman>

## **Pengawasan dan Penegakan Hukum terhadap Sertifikasi dan Labelisasi Halal Produk Pangan**

**KN. Sofyan Hasan**

**Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang-Sumatera Selatan  
Jln. Palembang-Prabumulih Km. 32 Inderalaya Kabupaten Ogan Ilir  
kn.sofyan\_hasan@yahoo.co.id**

### **Abstract**

*The primary problem in this study is how to law enforcement and the protection of consumer's rights against the certification and labeling of halal products according to UUJPH. The second problem to consider is the factors that causing young entrepreneurs to delay certification and halal product labeling on their products. This is a normative juridical research with a complementary juridical empirical data. The study points out that: first, until now there has been no law enforcement and no collective protection of consumer rights on the certification and labeling of halal products. To complicate matters, there is lack of coordination between ministries and agencies by MORA RI. Second, some of the factors that cause the entrepreneurs to delay halal certification on their products are the facts that: i) UUJPH cannot be implemented operationally because the Government Regulation (PP) has not been issued; ii) BPJPH which is the mandate of UUJPH has not been established; iii) Business actors find it difficult to certify some kinds of their products, such as pharmaceutical products since the raw materials are imported from abroad; iv) There is a relatively poor public awareness of consumers of halal products since they do not prioritize halal factor in selecting and purchasing a product.*

*Key wors: Protection, consumer, certification, halal labeling, and halal products*

### **Abstrak**

Pokok permasalahan dalam penelitian ini; *pertama*, bagaimana upaya penegakan hukum dan perlindungan hak konsumen terhadap sertifikasi dan labelisasi produk halal menurut UUJPH. *Kedua*, faktor-faktor apa saja yang menyebabkan pelaku usaha menunda melakukan sertifikasi dan labelisasi produk halal atas produk-produk mereka. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dan sebagai (data) pendukung dilengkapi dengan empiris. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa: *pertama*, hingga saat ini belum ada penegakan hukum dan perlindungan hak konsumen secara kolektif atas sertifikasi dan labelisasi produk halal tersebut. Serta belum adanya koordinasi lintas kementerian dan lembaga oleh Kemenag RI. *Kedua*, beberapa faktor yang menyebabkan para pelaku usaha menunda melakukan sertifikasi halal atas produk-produk mereka: i) UUJPH belum bisa dilaksanakan secara operasional sebab Peraturan Pemerintah (PP) yang belum dikeluarkan; ii) BPJPH yang merupakan amanat UUJPH juga belum didirikan; iii) Pelaku usaha merasa kesulitan untuk menyertifikasi beberapa jenis produk mereka, misalnya produk farmasi. Kesulitan produk farmasi yang mengimpor bahan baku dari luar negeri; iv) Kesadaran masyarakat selaku konsumen terhadap produk halal belum begitu baik. Faktor kehalalan suatu produk belum menjadi faktor utama dalam memilih dan membeli suatu produk.

**Kata kunci:** Perlindungan, konsumen, sertifikasi, labelisasi halal, dan produk halal

## Pendahuluan

Menurut syari'at Islam, memakan, meminum atau menggunakan produk halal dikategorikan sebagai perilaku ibadah. Selanjutnya dikatakan bahwa mengkonsumsi produk halal menurut keyakinan agama (Islam) dan/atau demi kualitas hidup dan kehidupan, merupakan hak warga negara yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar (UUD) 1945.<sup>1</sup> K.H. Ma'ruf Amin,<sup>2</sup> menyatakan bahwa di dalam ayat Al-Qur'an Allah telah memerintahkan kita untuk mengkonsumsi yang halal dan meninggalkan yang haram. Seperti ditegaskan dalam ayat dengan makna *"Dan makanlah yang halal lagi baik dari apa yang Allah telah rezekikan kepadamu, dan bertakwalah kepada Allah yang kamu beriman kepada-Nya."* (Q.S. Al-Maidah [5]:88). Juga dalam ayat lain yang artinya: *"Maka makanlah yang halal lagi baik dari rezeqi yang telah diberikan Allah kepadamu; dan bersyukurlah (atas) nikmat Allah, jika kamu hanya kepada-Nya saja menyembah."* (Q.S. An-Nahl [16]:114).

Kehati-hatian konsumen dalam memilih produk halal menjadi sangat penting. Apalagi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal (UUJPH) sudah ditetapkan sejak 17 Oktober 2014. Dalam UUJPH ditegaskan bahwa kewajiban bersertifikat halal atas produk yang beredar di Indonesia berlaku hingga lima tahun sejak undang-undang (UU) ini diundangkan. Data Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) Indonesia pada tahun 2005 menunjukkan bahwa produk yang telah meminta pencantuman tanda halal tidak lebih dari 2.000 produk. Sementara data dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) menunjukkan bahwa permohonan sertifikasi halal selama 15 tahun terakhir (1994-2009) tidak lebih dari 15.689 sertifikat, 42.620 produk dari 870 produsen di Indonesia.<sup>3</sup> Ahmadi Miru,<sup>4</sup> menyatakan bahwa produsen dalam kondisi tertentu kurang mempunyai tanggung jawab sosial, atau biro iklan (pelaku usaha periklanan) tidak taat pada kode etik profesionalisme untuk melakukan persuasif kepada konsumen tidak

---

<sup>1</sup>Mashudi, *Konstruksi Hukum dan Respon Masyarakat terhadap Sertifikasi Produk Halal (Studi Socio-Legal terhadap Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-obatan dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia)*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2011, hlm. 1.

<sup>2</sup>LP POM MUI. 2011. *Jurnal Halal: Menentramkan Umat*. No. 88 Th. XIV, hlm. 2.

<sup>3</sup> Mashudi, *Op. Cit.*, hlm. 18-19. Lihat juga LP POM MUI, *Jurnal Halal: Menentramkan Umat*, Nomor 81, Tahun XIII, 2010, hlm. 5.

<sup>4</sup>Ahmadi Miru, *Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum bagi Konsumen di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 3-4.

dengan cara memberikan informasi yang benar tentang produk yang dipasarkan, melainkan menggunakan segala cara agar masyarakat mau membeli barang-barang produk suatu perusahaan yang dipromosikan. Kondisi konsumen yang banyak dirugikan, memerlukan peningkatan upaya melindunginya atau perlindungan hak, sehingga hak-hak konsumen dapat ditegakkan. Namun sebaliknya, perlu diperhatikan bahwa dalam memberikan perlindungan hak kepada konsumen, tidak boleh justru mematikan usaha produsen, karena keberadaan produsen merupakan suatu yang esensial dalam perekonomian negara. Karena itu, upaya terpenting dalam memberikan perlindungan kepada konsumen adalah melalui peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup> Hal ini sangat sejalan dengan pengertian jaminan produk halal itu sendiri. Karena yang dikatakan Jaminan Produk Halal yang selanjutnya disingkat JPH adalah kepastian hukum terhadap kehalalan suatu Produk yang dibuktikan dengan Sertifikat Halal.<sup>6</sup> Sertifikat Halal adalah pengakuan kehalalan suatu produk yang dikeluarkan oleh BPJPH berdasarkan fatwa tertulis yang dikeluarkan oleh MUI.<sup>7</sup> Untuk mencapai semua itu, perlu diselenggarakan suatu *Penyelenggaraan Pangan*<sup>8</sup> yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia yang memberikan manfaat secara adil, merata, dan berkelanjutan dengan berdasarkan pada Kedaulatan Pangan, Kemandirian Pangan, dan Ketahanan Pangan.<sup>9</sup> Penjelasan UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan (selanjutnya disingkat UU Pangan) menyatakan bahwa Pelaku Usaha Pangan dalam melakukan Produksi Pangan harus memenuhi berbagai ketentuan mengenai kegiatan atau proses Produksi Pangan sehingga tidak beresiko merugikan atau membahayakan kesehatan manusia. Pemerintah berwenang untuk menetapkan persyaratan tentang komposisi pangan tersebut. Setiap orang yang memproduksi pangan untuk diedarkan perlu dibebani tanggung jawab, terutama apabila pangan yang diproduksinya menyebabkan baik kerugian pada kesehatan manusia maupun kematian orang yang mengkonsumsi pangan tersebut.<sup>10</sup> Kegiatan produksi

---

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

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal (UUJPH).

<sup>7</sup> Pasal 1 angka 10 UUJPH.

<sup>8</sup>Penyelenggaraan Pangan adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam penyediaan, keterjangkauan, pemenuhan konsumsi Pangan dan Gizi, serta Keamanan Pangan dengan melibatkan peran serta masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu (Pasal 1 angka 14 UU Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan).

<sup>9</sup>Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji. *Op. Cit.*, hlm. 310-311.

<sup>10</sup>*Ibid.*, hlm. 311-312.

merupakan respons terhadap kegiatan konsumsi, atau sebaliknya. Produksi adalah kegiatan menciptakan suatu barang atau jasa, sementara konsumsi adalah pemakaian atau pemanfaatan hasil produksi tersebut.<sup>11</sup> Dalam prosedurnya, halal tidak hanya berkuat pada masalah penggunaan bahan, namun juga sarana distribusi, transportasi, dan penyimpanan.<sup>12</sup> Kustantinah,<sup>13</sup> menjelaskan bahwa menurut data di Badan POM, sampai medio September 2010, persetujuan pencantuman Tanda/Label Halal berdasarkan Sertifikat Halal yang masih berlaku, 2009 berjumlah 2.799 produk. Selain dari itu sekitar 40.000-an registrasi produk oleh perusahaan ke Badan POM, hanya sejumlah 7294 produk yang diajukan perusahaan untuk pendaftaran dan mendapatkan label halal. Dengan demikian, hanya sekitar 15% dari seluruh produk yang dihasilkan perusahaan dalam negeri, yang diajukan registrasinya untuk mendapatkan tanda atau label halal, sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Apalagi sekarang ini produk-produk yang beredar, selain semakin banyak juga bervariasi, dan yang tidak kalah pentingnya produk-produk luar negeri semakin membanjiri pasar Indonesia.<sup>14</sup>

Banyaknya pangan yang tersebar di masyarakat tanpa mengindahkan ketentuan tentang pencantuman label halal dinilai sudah meresahkan. Label dan iklan pangan yang tidak jujur dan/atau menyesatkan berakibat buruk terhadap perkembangan kesehatan manusia.<sup>15</sup> Sementara pelabelan halal pangan, selama ini, baru merupakan kewajiban jika produsen/importir menyatakan halal bagi umat Islam.<sup>16</sup> Label yang dimaksud dapat berupa keterangan nama barang, ukuran, netto, komposisi, aturan pakai, tanggal pembuatan, akibat sampingan, nama dan alamat pelaku usaha, keterangan halal, serta keterangan lain untuk penggunaan yang menurut ketentuan harus dibuat.<sup>17</sup> Label Halal yang merupakan

<sup>11</sup>Lihat Sri Rejeki Hartono. Dkk, *Kamus Hukum Ekonomi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 90.

<sup>12</sup> LP POM MUI. 2009. *Jurnal Halal: Menentramkan Ummat*. No. 78 Th. XII, hlm. 14.

<sup>13</sup> LP POM MUI. 2011. *Jurnal Halal: Menentramkan Umat*. No. 88 Th. XIV, hlm. 74.

<sup>14</sup>Wawancara dengan Rindit Pembayun selaku Direktur LP POM MUI Sumatera Selatan dan juga sebagai Guru Besar Ilmu Pangan Fakultas Pertanian Universitas Sriwijaya Palembang, di Palembang pada 15 Agustus 2013.

<sup>15</sup>Departemen Agama, *Petunjuk Teknis Pedoman Sistem Produksi Halal*, Dirjen Bimas Islam dan Penyelenggaraan Haji, 2003, hlm. 455.

<sup>16</sup>Ahmad Miru dan Sutarno Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 80.

<sup>17</sup>Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3821, Pasal 8 ayat (1) huruf h dan i).

tanda kehalalan suatu Produk<sup>18</sup> bisa dicantumkan jika pelaku usaha sudah mendapatkan sertifikat halal yang sebelumnya diterbitkan oleh LPPOM MUI, sekarang dengan UUJP diterbitkan oleh BPJPH sebagaimana ditentukan pada Pasal 33 ayat (6); Pasal 34 ayat (1) UUJPH. Sertifikat Halal adalah pengakuan kehalalan suatu Produk yang dikeluarkan oleh BPJPH berdasarkan fatwa halal tertulis yang dikeluarkan oleh MUI.<sup>19</sup>

Untuk memperoleh sertifikat halal pelaku usaha terlebih dahulu mengajukan permohonan secara tertulis kepada BPJPH<sup>20</sup> yang harus dilengkapi dengan persyaratan: a) data Pelaku Usaha; b).nama dan jenis Produk; c).daftar Produk dan Bahan yang digunakan; dan d). proses pengolahan Produk.<sup>21</sup> Pada Pasal 29 ayat (3) UUJPH menegaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengajuan permohonan Sertifikat Halal diatur dalam Peraturan Menteri.

Sebagaimana ditegaskan pada Pasal 49 UUJPH bahwa pengawasan terhadap Jaminan Produk Halal (JPH) dilaksanakan oleh BPJPH. Jika pelaku usaha melanggar ketentuan Pasal 25 huruf b UUJPH dikenakan sanksi pidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000.00.<sup>22</sup>

Sementara umumnya konsumen masih lemah dalam berbagai aspek, dan di sisi lain pelaku usaha tidak jujur dan atau menyesatkan, sehingga banyak produk pangan yang tersebar di masyarakat tanpa mengindahkan ketentuan tentang pencantuman lebel halal.<sup>23</sup> Hal ini disebabkan, antara lain karena faktor pengawasan masih belum optimal apalagi mengingat BPJPH dibebani dengan tugas dan fungsi selain pengawasan. Padahal seyogyanya ada badan yang khusus menangani pengawasan. Karena tanpa pengawasan yang tegas akan terasa kurang efektif regulasi yang telah diberlakukan. Apalagi Peraturan Pemerintah terhadap UUJPH hingga kini belum diterbitkan. Majalah Jurnal Halal melakukan survei pada 2007 untuk produk-produk yang mencantumkan label halal tanpa sertifikat halal. Survei tersebut

---

<sup>18</sup>Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal (UUJPH).

<sup>19</sup>Pasal 1 angka 10 UUJPH.

<sup>20</sup>Menurut Ketentuan Pasal 59 UUJPH, sebelum BPJPH dibentuk, pengajuan permohonan perpanjangan Sertifikat Halal dilakukan sesuai dengan tata cara yang berlaku sebelum Undang-Undang ini diundangkan.

<sup>21</sup> Pasal 29 ayat (1) dan (2) UUJPH.

<sup>22</sup> Pasal 61 PP Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan.

<sup>23</sup> Penjelasan Umum PP Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan.

menunjukkan masih banyak produk yang mencantumkan label halal tapi belum memiliki sertifikat halal. Lalu ditemukan pula ada perusahaan yang telah mencantumkan label halal pada semua produk di perusahaannya, padahal mereka baru mendapatkan sertifikat halal hanya untuk satu produk saja.<sup>24</sup>

Pengelola industri kecil sebagian tidak tahu bahwa produknya tersebut harus mencantumkan label halal.<sup>25</sup> Terdapat banyak produk yang mencantumkan label halal tapi belum mendapatkan sertifikat halal. Kasus Desember 2012 berdasarkan survei yakni berbagai jenis bakso yang memiliki label halal akan tetapi mengandung bahan yang tidak memenuhi kriteria dalam memperoleh label halal di Indonesia. Ditemukan bakso tersebut di produksi pada jasa penggilingan daging untuk pedagang bakso di Pasar Cipete, Jakarta Selatan.<sup>26</sup>

Berdasarkan laporan warga, Dinas Peternakan Perikanan dan Kelautan, sudah mengadakan razia bakso oplosan daging sapi dan babi hutan. Padahal bakso tersebut sudah memiliki label halal. Hasil sampel bakso yang ditemukan mengandung daging babi hutan. Razia tersebut di Pasar Anyar Bahari, Tanjungpriok, Jakarta Utara dan di Jakarta Barat, bakso oplosan ditemukan di Pasar Puri, Pasar Grogol, dan Pasar Kopro.<sup>27</sup>

Berdasarkan contoh kasus-kasus di atas, seharusnya berbagai pihak terkait dari pemerintah harus mengadakan pengawasan lebih ketat dan menerapkan sanksi yang tegas sebagaimana sudah diamanatkan UUJPH apabila terjadi kecurangan dalam pencantuman label halal karena hal ini sangat merugikan konsumen muslim.

## Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas, dapat dirumuskan pokok permasalahan dalam penelitian ini yaitu: *pertama*, bagaimanakah upaya penegakan hukum dan perlindungan hak konsumen terhadap Sertifikasi dan

---

<sup>24</sup>“Label Halal tanpa Sertifikat”, source <http://m.republika.co.id/berita/shortlink/17092>, diakses tanggal 10 Februari 2013.

<sup>25</sup>LPPOM MUI, *Panduan Umum Sistem Jaminan Halal LP-POM MUI*, Jakarta : LPPOM MUI, 2008, hlm. 26

<sup>26</sup>“MUI Desak Pengoplosan daging sapi dengan babi ditindak”, source: <http://www.metrotvnews.com/read/news/2012/12/14/117668/MUI-Desak-Pengoplos-Daging-Sapi-dengan-Babi-Ditindak/6>, di akses tanggal 12 Maret 2013.

<sup>27</sup>“Bakso Oplosan Daging Babi buat Resah Warga” source: <http://www.metrotvnews.com/read/newsvideo/2012/12/14/166459/Bakso-Oplosan-Daging-Babi-Buat-Resah-Warga/6>, di akses tanggal 9 Mei 2013.

Labelisasi Produk Halal menurut UUJPH? *Kedua*, faktor-faktor apa saja yang menyebabkan pelaku usaha menunda melakukan sertifikasi dan labelisasi produk halal atas produk-produk mereka?

### **Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui: *pertama*, upaya penegakan hukum dan perlindungan hak konsumen terhadap sertifikasi dan labelisasi produk halal menurut UUJPH. *Kedua*, faktor-faktor yang menyebabkan pelaku usaha menunda melakukan sertifikasi dan labelisasi produk halal atas produk-produk mereka.

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah yuridis normative. Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dengan pendekatan perundang-undangan dan sebagai (data) pendukung dilengkapi dengan data empiris berupa wawancara. Data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dianalisis secara kualitatif.

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

#### **Penegakan Hukum dan Perlindungan Hak Konsumen terhadap Sertifikasi dan Labelisasi Produk Halal**

Pengaturan penegakan hukum dan perlindungan konsumen di Indonesia sebenarnya telah tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Tahun 1945 (UUD 1945) Alenia IV yang mengamankan bahwa negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Sehingga sudah jelas sebagai bangsa Indonesia, konsumen layak untuk mendapatkan perlindungan hukum.

Lahirnya organisasi konsumen di Indonesia dilatarbelakangi oleh banyaknya permasalahan yang memprihatinkan dan merugikan konsumen,

sementara posisi konsumen sangat lemah.<sup>28</sup> Masalah perlindungan konsumen baru mulai terdengar pada 1970-an yang ditandai dengan lahirnya Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) pada Mei 1973. Sejarahnya, pada awalnya yayasan ini berkaitan dengan rasa mawas diri terhadap promosi yang memperlancar barang-barang dalam negeri.

Selain dari itu, karena posisi konsumen yang lemah maka harus dilindungi oleh hukum. Tujuan dari hukum itu adalah untuk memberikan perlindungan maupun pengayoman kepada masyarakat. Masyarakat merasa kurang bahagia bila hukum hanya melindungi dan memberi keleluasaan kepada individu dan tidak memperhatikan kebahagiaan masyarakat.<sup>29</sup> Hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen merupakan dua bidang hukum yang sulit untuk dipisahkan dan ditarik batasannya.

Pembicaraan mengenai masalah penegakan hukum secara umum adalah masalah kepatuhan atau ketaatan hukum. Hal ini disebabkan oleh karena derajat efektifitas hukum ditentukan oleh taraf kepatuhan warga masyarakat terhadap hukum,<sup>30</sup> termasuk para penegaknya. Dikenal suatu asumsi, bahwa taraf kepatuhan hukum yang tinggi, merupakan suatu indikator berfungsinya sistem hukum dan berfungsinya hukum merupakan indikator hukum tersebut mencapai tujuannya, yaitu mengusahakan atau mempertahankan kedamaian dalam pergaulan hidup.<sup>31</sup>

Penegakan hukum sertifikasi dan labelisasi produk halal berarti penegakan yang didasarkan pada tata hukum (tertulis), kaidah, dan jalinan nilai-nilai mengenai sertifikasi dan labelisasi produk halal terhadap produsen atau para pihak yang tidak mematuhi hukum yang berlaku,<sup>32</sup> tidak bertanggungjawab dan bahkan memenuhi sifat melawan tatanan hukum. Demikian pula, norma hukum yang dipoitifkan dan dirumuskan secara tertulis ke dalam rumusan pasal-pasal peraturan perundang-

---

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

<sup>29</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, KOMPASS, Jakarta, 2006, hlm. 11.

<sup>30</sup> Untuk menghindari kesimpangsiuran dan kesalahfahaman dalam memaknai penegakan hukum, maka peneliti memposisikan hukum dalam hal ini sebagai tata hukum (tertulis), kaidah, dan jalinan nilai-nilai.

<sup>31</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1983, hlm. 62-63.

<sup>32</sup> Secara sosiologis, dasar kepatuhan seseorang terhadap hukum disebabkan antara lain: diindoktrinir untuk berbuat mematuhi kaidah-kaidah hukum, mengalami proses sosialisasi, watak kecenderungan manusia untuk hidup pantas dan teratur, dan karena kepatuhan itu sendiri sebagai salah satu sarana untuk mengadakan identifikasi dengan kelompok. Selanjutnya bandingkan dengan Esmi Warassih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, (ed. Karolus Kopong Medan dan Mahmutarom HR), Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 207-208.

undangan harus ditaati oleh masyarakat. Oleh sebab itu, norma hukum harus mengandung nilai keadilan, nilai kepastian, dan nilai kegunaan.

Upaya penegakan hukum dan perlindungan hak konsumen terhadap sertifikasi dan labelisasi produk halal harus senantiasa diiringi dengan sistem pengendalian sosial,<sup>33</sup> yang dapat dilakukan oleh individu terhadap individu lainnya atau dilakukan individu terhadap suatu kelompok tertentu, atau suatu kelompok terhadap kelompok lainnya, atau oleh suatu kelompok terhadap individu.<sup>34</sup> Sistem pengendalian sosial bertujuan mencapai keserasian dan kedamaian antara stabilitas dengan perubahan dalam masyarakat.<sup>35</sup> Sedangkan alat yang digunakan untuk pengendalian sosial dalam hal penegakan hukum dan perlingan hak konsumen terhadap sertifikasi dan labelisasi produk halal yang paling utama adalah kepatuhan pelaku usaha dan kesadaran konsumen (*consumer behavior*). Apabila kedua alat pengendali sosial tersebut kurang berfungsi, maka hukum dapat dipergunakan sebagai sarana pengaturan yang akan dapat mengisi kekurangan yang ada. Sebab, apabila hukum digunakan pada terminal pertama dan ternyata tidak efektif, maka secara asumptif kewibawaan hukum akan merosot dan tidak ada alternatif lain yang akan dapat dipergunakan.<sup>36</sup>

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa para penegak hukum perlu memanfaatkan hukum progresif,<sup>37</sup> karena memuat banyak dimensi: 1) dimensi dan faktor manusia sebagai pelaku dalam penegakan hukum progresif. Idealnya, mereka terdiri dari generasi baru profesional hukum yang memiliki visi dan filsafat yang mendasari penegakan hukum progresif, tidak liberal, tetapi lebih cenderung ke arah visi komunal. Kepentingan dan kebutuhan bangsa lebih diperhatikan daripada "bermain-main" dengan pasal, doktrin dan prosedur. 2) kebutuhan akan

---

<sup>33</sup>Pengendalian sosial diartikan peneliti sebagai pengawasan oleh masyarakat terhadap cara bekerjanya pranata hukum sertifikasi dan labelisasi produk halal yang masih dalam keadaan parsial dan tersebar dalam berbagai Undang-undang. Tentu saja pranata hukum tersebut dilaksanakan oleh pihak pemerintah beserta aparaturnya.

<sup>34</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum, Op. Cit.*, hlm. 10.

<sup>35</sup>Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum, Ibid.*, hlm. 11. Menurutnya, sistem pengendalian sosial dapat bersifat preventif atau represif, atau kedua-duanya. Prevensi merupakan suatu usaha pencegahan terhadap terjadinya gangguan pada keserasian antara ketertiban dengan ketentraman. Usaha yang represif bertujuan untuk mengembalikan keseimbangan yang pernah mengalami gangguan. Usaha pencegahan dapat dilakukan melalui proses sosialisasi, pendidikan formal, informal dan seterusnya.

<sup>36</sup> Bandingkan dengan Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum, Ibid.*, hlm. 13.

<sup>37</sup>Dengan memanfaatkan hukum progresif akan muncul wajah hukum baru yang dinamis meskipun harus melakukan penafsiran. Di mana penafsiran adalah pemberian makna terhadap teks peraturan dan karena itu tidak boleh berhenti pada pembacaan harfiah saja. Dengan cara seperti itu hukum menjadi progresif karena bisa melayani masyarakatnya. Lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Jagat Ketertiban*, UI Press, Jakarta, tt., hlm. 172.

kebangunan di kalangan akademisi, intelektual dan ilmuwan serta teoritis hukum Indonesia.<sup>38</sup>

Dalam rangka penegakan hukum dan perlindungan hak terhadap sertifikasi dan labelisasi produk halal, terdapat beberapa hal yang signifikan berikut ini: *pertama*, Unsur dan Sistem Penegakan Hukum dan Perlindungan Hak. Faktor-faktor non-hukum, termasuk kultur, seringkali membuat adanya perbedaan penegakan hukum antara masyarakat yang satu dengan masyarakat lainnya.<sup>39</sup> Upaya penegakan hukum dan perlindungan hak akan berfungsi dengan baik, manakala terjadi keserasian dalam hubungan antara empat faktor yang saling berkaitan secara erat, yakni: hukum atau peraturan itu sendiri, mentalitas petugas yang menegakkan hukum, fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum, dan budaya hukum/kesadaran hukum.<sup>40</sup> *Kedua*, Faktor Kaidah Hukum. Ditemukan ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ada ketidakserasian antara hukum tercatat dengan hukum kebiasaan.<sup>41</sup> Undang-Undang tentang Pangan memberikan kesan longgar kepada pelaku usaha selama tidak terjadi kasus maka tidak perlu label/tanda halal. Karena itu hadirnya UUJPH diharapkan dapat memberikan perlindungan hak dan penegakan hukum sertifikasi dan labelisasi produk halal. Namun, harus segera diterbitkan Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksanaannya. *Ketiga*, Faktor Penegak Hukum. Penegakan hukum dan perlindungan hak,<sup>42</sup> peran, fungsi dan posisi penegak hukum sangat sentral dan menentukan. Penegak hukum itu antara lain mencakup hakim, polisi, jaksa, pembela, petugas lembaga masyarakat.

---

<sup>38</sup>Sifat obyektif ini sebagai solusi dari pengawasan dan penegakan hukum termasuk sertifikasi restoran di Indonesia yang masih lemah bila dibanding dengan negara lain Lihat Satjipto Rahardjo sebagaimana dalam Khudzaifah Dimiyati (ed.), *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Universitas Muhammadiyah Surakarta Press, Surakarta, 2002, hlm. ix.

<sup>39</sup>Esmi Warassih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis...*, *Op. Cit.*, hlm., 79

<sup>40</sup> Bandingkan dengan Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Binacipta, Bandung, 1983, hlm. 15. Selanjutnya lihat pula Liliana Tedjosaputro, *Etika Profesi dan Profesi Hukum*, Aneka Ilmu, Semarang, 2003, hlm. 66-72.

<sup>41</sup>Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum...*, *Ibid.*, hlm. 15.

<sup>42</sup>Penegak hukum adalah pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Faktor penegak hukum untuk Indonesia khususnya dilihat mentalitas dan kepribadian penegak hukumnya, karena ada kecenderungan di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, hukum diidentikkan dengan perilaku nyata petugas. Secara konsep, mentalitas atas kepribadian mencakup unsur-unsur pola interaksi sosial, sistem nilai-nilai yang dianut, pola berfikir, sikap, pola perilaku, sistem kaidah-kaidah atau norma-norma. Lihat Liliana Tedjosaputro, *Etika Profesi dan Profesi Hukum*, Aneka Ilmu, Semarang, 2003, hlm. 66-72.

Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, akan tetapi mental penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum.<sup>43</sup> Sehingga dibutuhkan penegak hukum yang memiliki integritas moral yang tinggi. Integritas moral penegak hukum erat sekali kaitannya dengan konsep tanggungjawabnya, terutama sekali tanggung jawab para pelaku dalam proses sertifikasi dan labelisasi produk halal tersebut. Integritas mereka merupakan benteng terakhir sebagai harapan untuk terwujudnya supremasi (penegakan) hukum.<sup>44</sup>

Menyikapi kondisi di atas, Majelis Ulama Indonesia berpandangan bahwa perlindungan hak dan terutama penegakan hukum (*law enforcement*) sertifikasi dan labelisasi produk halal masih belum maksimal di kalangan aparat penegak hukum, sehingga hal itu dapat menimbulkan anarkhi.<sup>45</sup> Unsur perlindungan hak oleh para penegak hukum dibutuhkan sebuah kejujuran dan etika, agar pengawasan dan penegakan hukumnya berhasil dan efektif. Perlindungan hak dan penegakan hukum sertifikasi dan labelisasi produk halal secara jujur sangat dibutuhkan untuk kepentingan para pihak, yakni pelaku usaha dan konsumen. Keterpaduan tugas di bidang perlindungan hak sangat tergantung pada kemampuan aparatur negara untuk menghindari timbulnya eksekusi yang tidak diharapkan.<sup>46</sup>

Sandra Mathison menyatakan bahwa jika penegak hukum diibaratkan sebagai jasa penilai (*evaluator*), maka mereka harus memosisikan dirinya sebagai pihak yang memiliki integritas moral yang baik, memegang etika profesi secara sungguh-sungguh, dan memegang komitmen tinggi terhadap etika (*ethics*) dan garis-garis panduan secara jujur.<sup>47</sup> Namun demikian, menurutnya, persoalan etika bagi evaluator tersebut bergantung pada integritas yang dimiliki, yang sangat dipengaruhi oleh perbedaan politik, filosofi, dan metodologi, sehingga penampilannya ada penegak (evaluator) yang cermat dalam melibatkan *stakeholder*, namun ada yang tidak sama sekali.<sup>48</sup> Mengingat fungsinya sebagai evaluator, maka para pemangku kepentingan dalam proses sertifikasi dan labelisasi

---

<sup>43</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 15.

<sup>44</sup> Bandingkan dengan A. Qodri Azizy, *Hukum Nasional: Eklektisisme Hukum Islam dan Hukum Umum*, Teraju, Jakarta, 2004, hlm. 224.

<sup>45</sup> Rekomendasi/Taushiyah Musyawarah Nasional VII Majelis Ulama Indonesia, sebagaimana dalam Himnunan Keputusan Musyawarah Nasional VII Majelis Ulama Indonesia, 2005, hlm. 80

<sup>46</sup> Departemen Agama, *Petunjuk Teknis...* *Op. Cit.*, hlm. 459.

<sup>47</sup> Sandra Mathison, (ed.), *Encyclopedia of Evaluation*, Sage Publications, New Delhi, 2005, hlm. 131.

<sup>48</sup> *Ibid.*

*produk halal ini harus memenuhi prinsip<sup>49</sup> sebagai orang yang profesional, komunikatif, proporsional berstandar dan efektif (systematic inquiry), menunjukkan tanggungjawabnya secara penuh, dan memiliki keterampilan serta menguasai betul bidang tugas (competence). Di samping itu, juga perlu memiliki integritas dan jujur (integrity and honesty), menghargai pihak lain (respect for people), dan bertanggungjawab terhadap bidang tugasnya demi kesejahteraan umum (responsibilities for general and public welfare).<sup>50</sup>*

*Keempat, Faktor fasilitas yang digunakan penegak hukum. Elemen pendukung pelaksanaan hukum adalah para penegak hukum itu sendiri. Kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai (dalam ukuran tertentu), maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.<sup>51</sup> Misalnya kasus oplos daging haram mengundang kecurigaan, adanya motif jahat di balik merebaknya dendeng/ abon babi berlabel halal tersebut. Dengan demikian, tanggung jawab pemerintah untuk melindungi keyakinan dan kepentingan konsumen mayoritas muslim di negeri ini dinilai masih rendah.<sup>52</sup> Lemahnya penegakan hukum dan jaminan mengenai produk halal dari pemerintah, bukan hal baru, dan jelas merugikan konsumen muslim. Kasus lemak babi (1988), Sprite (1996), sapi gelonggongan (1999-2002), Ajinomoto (2001), ayam tiren/mati (2003) begitu mudah dilupakan.<sup>53</sup>*

Hasil pertemuan ulama III Komisi Fatwa Majelis Ulama Indonesia (MUI) pada 2009 yang menetapkan fatwa mewajibkan pemerintah mengawasi kehalalan sebuah produk. Keputusan Ijtima' Ulama Komisi Fatwa se-Indonesia III tentang masalah *Qanuniyyah* (Hukum dan Perundang-undangan), menegaskan bahwa harus ada pengaturan yang tegas, jelas dan efektif mengenai pengawasan kehalalan produk, baik produk dalam negeri maupun produk luar negeri.<sup>54</sup>

<sup>49</sup>*Libat Ibid.*, hlm. 179.

<sup>50</sup>Namun, undang-Undang tentang Pangan dan Perlindungan Konsumen, ketentuan tentang halal hanya bersifat opsional atau sukarela, tidak merupakan keharusan sehingga tidak bersifat imperatif. Pengawasan tentang hal tersebut juga sangat lemah.

<sup>51</sup> Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 15.

<sup>52</sup>Terlintas jawaban Rumah Potong Hewan pemerintah dalam versi pemerintah telah halal dan aman, sehingga tidak perlu lagi sertifikasi halal dari MUI, sehingga wajar saja jika faktor tersebut menjadi penyebab merebak produk abon/dendeng babi yang berlabel halal tapi haram.

<sup>53</sup>Bahkan hingga saat ini menurut Direktur Lembaga Pengkajian Pangan, Obat-Obatan, dan Kosmetika Majelis Ulama Indonesia (LPPOM MUI) sekitar 90 persen rumah potong hewan (RPH) milik pemerintah di seluruh Indonesia tak bersertifikat halal.

<sup>54</sup> MUI, *Keputusan Ijtima' Ulama Komisi Fatwa III Tahun 2009*, hlm. 92.

Pencantuman label halal pada produk yang terbukti mengandung babi atau turunannya merupakan pembohongan publik dan bertentangan dengan peraturan yang ada, yaitu UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan, UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah No. 69 tentang Label dan Iklan Pangan, Kepmenkes No. 924/Menkes/sk/VII/1996, tentang keharusan adanya peringatan yang jelas pada produk yang mengandung bahan berasal dari babi, serta SKB Menag dan Menkes No. 427/Menkes/SKB/VII/1985 dan No 68/1985 khususnya Pasal 2.<sup>55</sup> Dan terlebih UUJPH itu sendiri.

*Kelima*, faktor budaya hukum masyarakat. Kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat juga menentukan di dalam praktik perlindungan hak dan penegakan hukum.<sup>56</sup> Jika dianalisis, setidaknya ada tiga penyebab; 1) keyakinan konsumen muslim terkait wajibnya mengonsumsi produk halal belum diikuti konsistensinya memilih produk bersertifikat halal standar. Sebagai konsumen, kita sering menjadikan harga murah sebagai penentu pilihan; 2) Produsen sering menganggap produknya tidak memakai bahan haram. Dugaan ini belum tentu benar karena banyak bahan tambahan yang berpotensi haram; 3) Aspek yuridis, sertifikasi halal di Indonesia baru merupakan pilihan, belum menjadi kebutuhan, baik bagi konsumen maupun pelaku usaha atau produsen.

Pasal 1 angka (1) UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Selanjutnya disingkat UUPK merumuskan bahwa Perlindungan Konsumen adalah *segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen*. Meski undang-undang ini disebut sebagai UUPK, namun bukan berarti kepentingan pelaku usaha tidak ikut menjadi perhatian, teristimewa karena keberadaan perekonomian nasional banyak ditentukan oleh para pelaku usaha. Pasal 1 angka (2) UUPK menegaskan, Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa, yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

---

<sup>55</sup>SKB Menag dan Menkes No 427/Menkes/SKB/VII/1985 dan No 68/1985 pasal 2 dinyatakan bahwa produsen yang mencantumkan tulisan “halal” pada label atau penandaan makanan produknya bertanggungjawab terhadap halalnya makanan tersebut bagi pemeluk agama Islam. Kasus di atas menunjukkan rendahnya kinerja pemerintah dalam melakukan fungsi pengawasan.

<sup>56</sup> Bandingkan dengan Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 15.

Demikian pula istilah “Pelaku Usaha” sebagai definisi yuridis formal dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (3) UUPK, yaitu: *“Setiap perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi”*.

Istilah perlindungan konsumen berkaitan dengan perlindungan hukum. Perlindungan hukum konsumen sesungguhnya identik dengan perlindungan yang diberikan hukum terhadap hak-hak konsumen.<sup>57</sup> Dalam Pasal 4 dan 5 UUPK menegaskan hak-hak dan kewajiban konsumen. Oleh karena itu, sengaja judul makalah ini saya tetapkan Perlindungan dan Penegakan Hukum Sertifikasi dan Labelisasi Produk Halal. Sejalan pula dengan maksud salah satu asas hukum perdata, yaitu asas perlindungan hak.

Muhammad Alim;<sup>58</sup> Maksud asas perlindungan hak artinya semua hak yang diperoleh dengan cara yang halal, menurut hukum Islam harus dilindungi. Pihak lain tidak boleh mengambalnya tanpa hak. Kalau ada yang melanggar hak-hak itu maka pemegang hak dapat menuntut pengembalian hak itu kepadanya atau meminta ganti kerugian dari pihak yang melanggar tersebut.

Menurut Satjipto Rahardjo,<sup>59</sup> bahwa perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Lebih lanjut dikatakan Satjipto, bahwa Hitam putihnya penegakan hukum di suatu Negara sangat tergantung pada sepak terjang aparat penegak hukum (polisi, jaksa, dan hakim). Adakah mereka bisa menghadirkan hukum sebagaimana roh dan substansi keberadaan hukum, atau justru mereka menjadi variabel penentu suburnya penegakan hukum yang membelengu masyarakat?<sup>60</sup>

Mengubah kultur individual menjadi kolektif dalam penegakan hukum memang bukan hal mudah. Sudah puluhan, hampir seratus tahun dunia penegakan

---

<sup>57</sup> Tim Penyusunan Kamus dan Pengembangan Bahasa, *Op. Cit.*, hlm. 16.

<sup>58</sup> Muhammad Alim, *Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam*, LKiS, Yogyakarta, 2010, hlm. 379-380.

<sup>59</sup> Satjipto Rahardjo, *Konsep Hukum Progresif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 20.

<sup>60</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, KOMPAS, Jakarta, 2010, hlm. IX-X.

hukum (*administration of justice*) di Indonesia dikuasai oleh pikiran dan kultural liberal.<sup>61</sup> Selanjutnya Satjipto menegaskan, bahwa kultur liberal menempatkan unsur penegakan hukum pada posisi berhadapan demi menjaga dan melindungi kemerdekaan individu. Kita mengenalnya dengan sebutan *check and balance*.<sup>62</sup> Kehadiran UUJPH jika tidak segera disusul dengan dikeluarkan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan dari UUJPH ini akan terasa 'hambar'- kurang geregetnya dalam upaya penegakan hukum dan perlindungan hak konsumen sertifikasi dan labelisasi produk halal yang sangat didambakan terutama umat Islam atau kaum Muslimin yang ingin mengkonsumsi makanan yang halal.

Menurut Jazuni<sup>63</sup> bahwa setiap Muslim yang taat pasti berkeinginan untuk melaksanakan hukum Islam sebagai kewajiban agama. Wujud ketaatan itu bukan hanya melaksanakannya dalam kehidupan pribadi saja, melainkan juga mendakwahnya kepada orang lain. Salah satu bentuk dakwah itu adalah memperjuangkan hukum Islam agar menjadi (bagian dari) hukum nasional sungguhpun mengenai hal ini belum ada kesamaan pendapat dan sikap di kalangan Islam sendiri. Lebih lanjut dikatakan Jazuni bahwa memperjuangkan, memahami, dan melaksanakan hukum Islam dalam konteks hukum nasional memerlukan penyesuaian-penyesuaian sesuai dengan hasil ijtihad setempat, sehingga ada istilah "fikih lokal".<sup>64</sup>

Setelah mempertimbangkan beberapa unsur beserta faktor-faktor yang mempengaruhinya di atas, lantas dapatkah penegakan hukum dan perlindungan hak konsumen terhadap sertifikasi produk halal begitu saja dijalankan? Tampaknya sebagus apapun piranti yang tersedia (apalagi dalam kenyataannya piranti hukum itu sendiri sering ditemukan bermasalah), tak akan dapat berjalan efektif tanpa didukung sistem yang baik dan kuat.

Itu sebabnya, sistem penegakan hukum dan perlindungan hak yang ideal dalam pelebagaan sertifikasi halal adalah yang dilakukan secara kolektif baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Ada koordinasi lintas kementerian dan lembaga. Namun setidaknya, pelaksanaan perlindungan dan penegakan hukum perlu dilakukan upaya pengawasan oleh pemerintah dapat melalui 3 sistem

---

<sup>61</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Op. Cit., hlm. 143.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hlm. 5.

<sup>64</sup> *Ibid.*

pengawasan, yakni: *pertama*, sistem pengawasan preventif. Sistem pengawasan ini dilakukan secara dini terhadap produk pangan halal, antara lain berupa kegiatan pendaftaran. Dengan mengoptimalkan sistem preventif, penyelewengan sertifikasi halal dapat diminimalisir sejak dini. Sehingga harapannya, potensi lembaga penegak hukum dapat berjalan secara maksimal, efektif dan efisien. *Kedua*, sistem pengawasan khusus. Sistem pengawasan khusus ini maksudnya adalah pengawasan aktif terhadap kasus pangan, obatan-obatan dan kosmetika halal yang dapat mengakibatkan dampak yang luas, yaitu tidak saja dalam segi kesehatan tetapi juga dalam segi sosial dan ekonomi. Ketika ditemukan tanda-tanda yang menunjukkan adanya kasus tertentu penyelewengan sertifikasi dan/atau labelisasi halal di lapangan, maka sistem ini mendorong penegak hukum menanganinya dengan tindakan yang spesifik berdasar pada kekhususan pelanggaran yang dilakukan. *Ketiga*, sistem pengawasan insidental. Sistem pengawasan insidental merupakan proses pengawasan yang dilakukan pihak penegak hukum terhadap keamanan dan keselamatan pangan halal yang dilakukan dengan cara inspeksi mendadak (sidak). Memang Pasal 51 UUIPH telah mengatur ketentuan mengenai pengawasan ini, akan tetapi masih memerlukan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditegaskan dalam ayat (2)-nya.

Ketiga sistem di atas, selain dilakukan oleh aparat penegak hukum, perlu juga melibatkan peran serta masyarakat dan lembaga yang berkompeten terutama mengenai persoalan halal-haram, representasi mayoritas penduduk muslim, dan sekaligus lembaga yang mendapat pengakuan pemerintah dalam rangka menegakkan hukum UUIPH, upaya perlindungan dan penegakan hukum khususnya sertifikasi dan labelisasi produk halal. UUIPH juga telah mengatur ketentuan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan JPH sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 53 UUIPH. Namun, ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara peran serta masyarakat diatur dalam Peraturan Menteri.

## **Penutup**

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa: *pertama*, UU RI No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal (UUIPH) telah mengatur mengenai

penyelenggaraan Jaminan Produk Halal (JPH). Untuk penyelenggaraan JPH dibentuk Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal (BPJPH) yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agama. BPJPH menetapkan Lembaga Pemeriksa Halal (LPH) untuk melakukan pemeriksaan dan/atau pengujian kehalalan Produk. Kemudian LPH menyerahkan hasil pemeriksaan dan/atau pengujian kehalalan Produk kepada BPJPH. Selanjutnya BPJPH menyampaikan hasil pemeriksaan dan/atau pengujian kehalalan Produk kepada Majelis Ulama Indonesia (MUI) untuk memperoleh penetapan kehalalan Produk.

*Kedua*, beberapa faktor yang menyebabkan para pelaku usaha menunda melakukan sertifikasi halal atas produk-produk mereka: (i) UUJPH tersebut belum bisa dilaksanakan secara operasional sebab Peraturan Pemerintah (PP) yang tidak kunjung dikeluarkan. (ii) BPJPH yang merupakan amanat UUJPH juga belum didirikan. Padahal BPH inilah yang menjadi garda terdepan dalam penyelenggaraan JPH. Hingga saat ini pendirian BPJH masih sangat samar. (iii) pelaku usaha merasa kesulitan untuk menyertifikasi beberapa jenis produk mereka, misalnya produk farmasi. Kesulitan produk farmasi yang mengimpor bahan baku dari luar negeri. (iv) kesadaran masyarakat selaku konsumen terhadap produk halal belum begitu baik.

### Daftar Pustaka

- Alim, Muhammad, *Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam*, LKiS, Yogyakarta, 2010.
- Azizy, A. Qodri, *Hukum Nasional: Elektisisme Hukum Islam dan Hukum Umum*, Teraju, Jakarta, 2004.
- Departemen Agama, *Petunjuk Teknis Pedoman Sistem Produksi Halal*, Jakarta, Departemen Agama RI, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Sistem Jaminan Halal*, Jakarta, Departemen Agama RI, 2003.
- \_\_\_\_\_, *Sistem Prosedur Penetapan Fatwa Produk Halal MUI*, Jakarta : Departemen Agama RI, 2003.
- Dimiyati, Khudzaifah, (ed) *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Universitas Muhammadiyah Surakarta Press, Surakarta, 2002.
- Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, Citra Adiyta Bakti, Bandung, 2005.
- Kelsen, Hans, *Teori Hukum Murni dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, (Terjemahan Raisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung, 2008.

- LPPOM MUI, *Panduan Umum Sistem Jaminan Halal LP-POM MUI*, LPPOM MUI, Jakarta, 2008.
- MD, Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.
- Mashudi, *Konstruksi Hukum dan Respon Masyarakat Terhadap Sertifikasi Produk Halal*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2011.
- Mathison, Sandra, *Realistic Socio Legal Theory*, Clarendon, Oxford, 1997.
- Miru, Ahmad, dan Sutarno Yodo, *Hukum Perlindungan Konsumen*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Jagat Ketertiban*, UI Press, Jakarta, Tanpa Tahun.
- \_\_\_\_\_, *Membedah Hukum Progresif*, KOMPAS, Jakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Konsep Hukum Progresif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Soekanto, Soerjono, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1983.
- Tedjosaputro, Liliana, *Etika Profesi dan Etika Hukum*, Aneka Ilmu, Semarang, 2003.
- Warassih, Erni, *Peranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologi*, Suryandaru Utama, Semarang, 2005.
- Tim Penyusun Kamus dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cetakan Kesepuluh, Depdikbud, Balai Pustaka, Jakarta, 1998.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan* (Lembaran Negara Nomor 227, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5360).
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen* (Lembaran Negara Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3821).
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2014 Tentang Jamina Produk Halal* (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 295).
- LP POM MUI. 2009. *Jurnal Halal: Menentramkan Ummat*. No. 78 Th. XII.
- LP POM MUI. 2011. *Jurnal Halal: Menentramkan Umat*. No. 88 Th. XIV.
- Label Halal tanpa Sertifikat”, source <http://m.republika.co.id/berita/shortlink/17092>, diakses tanggal 10 Februari 2013.
- “MUI Desak Pengoplosan daging sapi dengan babi ditindak”, source: <http://www.metrotvnews.com/read/news/2012/12/14/117668/MUI-Desak-Pengoplos-Daging-Sapi-dengan-Babi-Ditindak/6>, di akses tanggal 12 Maret 2013.
- “Bakso Oplosan Daging Babi buat Resah Warga” source: <http://www.metrotvnews.com/read/newsvideo/2012/12/14/166459/Bakso-Oplosan-Daging-Babi-Buat-Resah-Warga/6>, diakses tanggal 9 Mei 2013.

## **Hubungan Kerjasama Perbatasan Indonesia-Malaysia (Studi Kasus Perbatasan Nunukan-Tawau)**

**Aryono Putra**

**Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan  
Jln. Amal Lama Nomor 1, Kota Tarakan Kalimantan Utara  
aryonoputra.borneo@gmail.com**

### **Abstract**

*The primary problem in this study is how the decision-making authority for border cooperation with the District Government of Nunukan should get prior approval of the Central Government? Second, what kind of border cooperation that have been undertaken by the Indonesia-Malaysia of North Kalimantan Nunukan Regency to Tawau City of Sabah State? This study uses a normative approach. The results of this study concluded that first, the decision to border cooperation is still dependent on the approval of the Central Government since Regional Authority of Nunukan Regency is very limited. Second, the border cooperation that have been undertaken by the Indonesia-Malaysia of North Borneo Nunukan to Tawau City State of Sabah is the cooperation of the Socio-Economic of Malindo families. However, it does not create an interface connection with the regional development programs and regional economic cooperation such as BIMP-EAGA, which is actually very relevant to be integratively and complementatively developed with the Socio-Economic of Malindo families.*

*Keywords: Border, Indonesia-Malaysia, the socio-economic of Malindo*

### **Abstrak**

Permasalahan pada penelitian ini, *pertama*, bagaimanakah pengambilan keputusan untuk kerjasama perbatasan dengan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan yang harus mendapatkan persetujuan Pemerintah Pusat terlebih dahulu? *Kedua*, apa bentuk kerjasama perbatasan yang sudah dilaksanakan oleh Indonesia-Malaysia Provinsi Kalimantan Utara Kabupaten Nunukan dengan Kota Tawau Negara Bagian Sabah? Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif. Hasil Penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, pengambilan keputusan untuk kerjasama perbatasan masih bergantung dengan persetujuan Pemerintah Pusat. Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan sangat terbatas. *Kedua*, bentuk kerjasama perbatasan yang sudah dilaksanakan oleh Indonesia-Malaysia Kalimantan Utara Kabupaten Nunukan dengan Kota Tawau Negara Bagian Sabah adalah kerjasama KK Sosek Malindo. Namun, tidak tercipta suatu keterkaitan (*interface*) dengan program pengembangan kawasan dan kerjasama ekonomi regional seperti BIMP-EAGA, yang sebenarnya sangat relevan untuk dikembangkan secara *integratif* dan komplementatif dengan KK Sosek Malindo.

Kata kunci: Perbatasan, kerjasama Indonesia-Malaysia, sosek Malindo

## Pendahuluan

Jean-Marc F. Blanchard mengatakan bahwa perbatasan merupakan suatu unit *legal-politis* yang mempunyai berbagai fungsi unik sekaligus strategis yaitu perbatasan memiliki fungsi militer-strategis, ekonomis konstitutif, identitas, kesatuan nasional, pembangunan negara dan kepentingan domestik.<sup>1</sup> Tentu saja hal ini harus melibatkan masyarakat perbatasan sebagai objek utamanya.

Pendapat lain di sampaikan oleh Stephen B. Jhones,<sup>2</sup> bahwa pengelolaan perbatasan negara adalah rangkaian akhir dari proses pembentukan perbatasan. Aspek *management* (pengelolaan) perbatasan negara merupakan pekerjaan yang bersifat kontinu. Sebab di dalam kegiatan pengelolaan tersebut menyangkut banyak aspek yang terkait dengan pelaksanaan kedaulatan negara itu sendiri, seperti pemeliharaan patok batas negara, lalu lintas orang dan barang, serta persoalan pertahanan dan keamanan negara itu sendiri. Berkaca dari kedua pendapat di atas, sudah sewajarnya bila wilayah perbatasan memerlukan sebuah mekanisme pengelolaan yang terintegrasi dan berkesinambungan karena di ruang perbatasan tersebut akan selalu terjadi "pergesekan" atau interaksi dengan negara tetangga, baik positif maupun negatif. Secara normatif, kawasan perbatasan diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Pasal 1 ayat (6) menegaskan bahwa, "Kawasan Perbatasan adalah bagian dari Wilayah Negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain, dalam hal Batas Wilayah Negara di darat, Kawasan Perbatasan berada di kecamatan." Sedangkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang jo. PP No. 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional menempatkan kawasan perbatasan, pulau kecil terdepan dan kawasan latihan militer sebagai bagian dari kawasan strategis nasional. Pada penjelasan Pasal 13 ayat (1) PP No. 26 Tahun 2008, ruang lingkup kawasan perbatasan negara, yaitu: (a) Wilayah "Kabupaten/Kota" yang secara geografis dan demografis berbatasan langsung dengan negara tetangga

---

<sup>1</sup> Jean-Marc F. Blanchard, *Linking Border Disputes and War: An Institutional-Statist Theory*, Geopolitics, No.10, 2005, hlm. 691.

<sup>2</sup>Sutisna, Lukita, dan Sumaryo, *Boundary Making Theory dan Pengelolaan Perbatasan di Indonesia*, disampaikan pada Workshop Pengelolaan Wilayah Perbatasan, Jurusan Ilmu HI/UPN Veteran, Yogyakarta, 18 November 2008, hlm. 1-4.

dan/atau laut lepas; dan (b) Kawasan perbatasan negara meliputi kawasan perbatasan darat dan kawasan perbatasan laut, termasuk pulau-pulau kecil terluar. Berdasarkan regulasi tersebut, kawasan perbatasan memiliki peran penting karena menjadi bagian dari kawasan strategis nasional. Namun faktanya, terdapat sejumlah permasalahan umum yang terjadi hampir di semua kawasan perbatasan wilayah negara Indonesia berupa belum optimalnya pengembangan dan pemanfaatan potensi kawasan perbatasan serta kurang tersedianya sarana/prasarana dasar di kawasan perbatasan. Kondisi ini menyebabkan kawasan perbatasan senantiasa tertinggal dan terisolir, dengan tingkat kesejahteraan masyarakatnya yang rendah dan aksesibilitas yang kurang, terutama akses kawasan perbatasan dengan pusat pemerintahan, pusat-pusat pelayanan publik, atau wilayah lain yang relatif lebih maju.<sup>3</sup>

Sebagai daerah yang memiliki wilayah perbatasan antar negara, provinsi Kalimantan Utara terkenal sebagai daerah transit Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke Malaysia melalui pelabuhan Nunukan dan Sebatik baik yang legal maupun ilegal yang memberikan warna tersendiri dalam hubungan internasional yang disebabkan karena eksekusi sosial yang ditimbulkannya.<sup>4</sup>

Sementara masyarakat perbatasan Indonesia, umumnya miskin dan secara ekonomi lebih berorientasi ke negara tetangga dengan melakukan migrasi temporer maupun permanen dengan motif utama ekonomi. Hal itu terjadi di sepanjang kawasan perbatasan Kalimantan Utara dengan Kota Tawau Negara Bagian Sabah Malaysia. Ironisnya, *stelsel* pemerintahan dalam *frame* hubungan pusat dan daerah tersebut, berdampak serius terhadap *design* dan implementasi kebijakan pembangunan kawasan perbatasan. Di tingkat pusat misalnya, berdasarkan data dari Dirjen Pemerintahan Umum (PUM) Depdagri,<sup>5</sup> setidaknya ada 24 instansi yang mengajukan anggaran APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) untuk pembangunan kawasan perbatasan dari berbagai perspektif. Kondisi serupa juga terjadi pada level birokrasi Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Utara *vis a vis* Pemda Kabupaten yang di dalamnya banyak bersinggungan dengan berbagai dinas

---

<sup>3</sup>BPKP2DT, *Program Aksi Pengelolaan Perbatasan Antar Negara Kalimantan Timur*, Laporan Kajian, BPKP2DT Provinsi Kalimantan Timur, 2012, Samarinda, hlm. 19.

<sup>4</sup>*Ibid.*, hlm. 20.

<sup>5</sup>Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum-Departemen Dalam Negeri, "Perbatasan Antar Negara", Makalah dipresentasikan pada acara Seminar Nasional: *Pengelolaan Wilayah Perbatasan Dalam Rangka Menjaga Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, diselenggarakan oleh UPN Veteran, Yogyakarta, 18 November 2008, hlm. 4.

yang sama-sama berkepentingan dengan kawasan perbatasan. Berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Pasal 13 ayat (1) menyebutkan bahwa, “pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:<sup>6</sup> a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Pasal 13 dengan tegas menyerahkan kewenangan pengelolaan kawasan perbatasan menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sehingga, sudah bisa dipastikan dalam melaksanakan kerjasama perbatasan Kabupaten Nunukan harus berkordinasi dan mendapatkan persetujuan Pemerintah Pusat.

Dalam pengelolaan wilayah negara dan kawasan perbatasan, pemerintah provinsi berwenang melaksanakan kebijakan Pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan, koordinasi pembangunan dikawasan Perbatasan, kerjasama pembangunan kawasan perbatasan antar pemerintah daerah dan/atau dengan pihak ketiga; serta melakukan pengawasan pelaksanaan pembangunan kawasan perbatasan yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten/Kota.<sup>7</sup> Sedangkan Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang melaksanakan kebijakan Pemerintah dan menetapkan kebijakan lainnya dalam

---

<sup>6</sup> Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

<sup>7</sup>Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) Republik Indonesia, 2011, *Desain Besar (Grand Design) Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2025*, Jakarta, hlm. 14.

rangka otonomi daerah dan tugas pembantuan, menjaga dan memelihara tanda batas, melakukan koordinasi dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan di kawasan perbatasan di wilayahnya; dapat melakukan kerjasama pembangunan kawasan perbatasan antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga. Selanjutnya diatur dan ditegaskan, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berkewajiban menetapkan biaya pembangunan Kawasan yang pelaksanaan kewenangannya perlu diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Melihat kompleksitas persoalan pengelolaan perbatasan tersebut yang pada dasarnya berkuat pada masalah birokrasi yang egosentris, maka benang merah yang bisa disimpulkan sementara adalah adanya keinginan kuat untuk merevitalisasi kawasan perbatasan agar bisa seimbang dengan kemajuan pembangunan di kawasan perbatasan negara tetangga. Namun sayangnya, dalam level tertentu semangat tersebut lebih dimotivasi oleh semangat kompetisi politis yang bersifat reaktif, terutama jika muncul kasus-kasus yang bersinggungan dengan TKI di Malaysia maupun persoalan *demarkasi* yang tidak kunjung selesai. Padahal, selaras dengan prinsip-prinsip umum yang digariskan oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) maupun pilihan paradigm *soft border regime* yang dianut Indonesia, maka selayaknya pembangunan perbatasan tersebut memperhatikan kesalingterpengaruh (*interplay*) diantara kedua sisi perbatasan, sehingga pendekatannya adalah kerjasama lintas batas.

### **Rumusan Masalah**

Permasalahan dalam penelitian ini, *pertama*, bagaimana mekanisme pengambilan keputusan untuk kerjasama perbatasan dengan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan yang harus mendapatkan persetujuan Pemerintah Pusat terlebih dahulu? *Kedua*, apa saja bentuk kerjasama perbatasan yang sudah dilaksanakan oleh Indonesia-Malaysia Provinsi Kalimantan Utara Kabupaten Nunukan dengan Kota Tawau Negara Bagian Sabah?

## **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk: *pertama*, mengetahui mekanisme dalam mengambil keputusan untuk kerjasama perbatasan dengan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan yang harus mendapatkan persetujuan Pemerintah Pusat; *Kedua*, mengetahui dan menganalisis bentuk kerjasama perbatasan Indonesia-Malaysia dalam wilayah Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara dengan Kota Tawau Negara Bagian Sabah dalam percepatan pembangunan kawasan perbatasan kedua negara.

## **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif. Dalam konteks ini, kebijakan yang dikaji adalah kebijakan pemerintah dalam pembangunan kawasan perbatasan dengan mengambil studi kasus di Provinsi Kalimantan Utara Kabupaten Nunukan yang berbatasan dengan Kota Tawau Negara Bagian Sabah Malaysia. Untuk melengkapi bahan-bahan riset, maka digunakan dua jenis data, yakni data primer yang digali dari lapangan dengan pihak yang bersinggungan secara langsung atau tidak langsung dengan penelitian ini. Selain itu, digunakan juga data sekunder berupa peraturan perundang-undangan dan hasil kajian sejenis baik di tingkat nasional maupun internasional. Data yang telah diperoleh di analisis secara deskriptif kualitatif.

## **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **Sejarah Hubungan Kerjasama Indonesia-Malaysia**

Tidak semua persoalan antara Indonesia dengan Malaysia dapat diselesaikan dengan jalan militer untuk mencapai suatu penyelesaian. Kebanyakan untuk menyelesaikan permasalahan, Indonesia dengan Malaysia melakukan hubungan diplomasi untuk membicarakan dan melakukan lobi-lobi menyangkut permasalahan yang dihadapi kedua negara. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa dalam proses perkembangannya tampak adanya dinamika perkembangan masyarakat yang

dicirikan pula oleh adanya ketegangan dan konflik yang muncul selain kerjasama di antara mereka.<sup>8</sup>

Sejak 1995, lingkup wilayah kerjasama Sosial Ekonomi Kaltim, dalam rangka penyelenggaraan Kerjasama Luar Negeri Malaysia-Indonesia, hanyalah Negara Bagian Sabah. Kawasan perbatasan yang aktif berpartisipasi dalam kerjasama ini adalah sebagian kecamatan perbatasan di Kabupaten Nunukan, sedangkan lainnya seperti Kabupaten Malinau dan Kubar, kecamatan-kecamatan perbatasannya belum termasuk. Namun sejak melalui beberapa kali pengusulan, dan pembahasan di beberapa pertemuan antara JKK/KK Sosek Malindo Pusat, Indonesia-Malaysia akhirnya kecamatan-kecamatan tersebut untuk sementara dapat pula dimasukkan, yang bukan hanya antara Provinsi dengan Negara Bagian Sabah, tetapi juga dengan Negara Bagian Serawak.

Adapun Tugas dan Fungsi Kelompok Kerja Sosek Tingkat Daerah/Negeri:

1. menentukan proyek-proyek yang akan membawa keseimbangan pembangunan dan keselamatan/keamanan di wilayah perbatasan bersama;
2. menentukan proyek-proyek di Provinsi daerah/ negeri yang mendatangkan manfaat bagi kedua belah dan boleh dipergunakan secara bersama;
3. menentukan proyek-proyek bersama;
4. merencanakan cara-cara pelaksanaan pembangunan sosial ekonomi daerah perbatasan provinsi daerah tingkat/negeri masing-masing sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh kelompok kerja ditingkat pusat;
5. melaksanakan pertukaran informasi mengenai proyek-proyek pembangunan sosio ekonomi di daerah perbatasan bersama;
6. menyampaikan KK dan laporan kepada Kelompok Kerja Bersama tingkat Pusat mengenai pelaksanaan Pembangunan Sosio Ekonomi Perbatasan Indonesia-Malaysia. Sebanyak tujuh kertas kerja dibahas dalam Rapat Teknis ke-18 Kelompok Kerja/Jawatan Kusa Kerja Pembangunan Sosial Ekonomi (KK/JKK Sosek Malindo) Tingkat Provinsi Kalimantan Timur/Peringkat Sabah, yaitu:<sup>9</sup> pembangunan Pos Lintas Batas Laut (PLBL), Pembangunan Pos Lintas Batas Darat (PLBD), Pencegahan/ Penanggulangan Penyelundupan, Kerjasama

---

<sup>8</sup> I Ketut ardhana, *Studi Perbatasan Antara Indonesia dan Malaysia: Globalisme dan Lokalisme*, Makalah dipresentasikan pada Konferensi Nasional Sejarah IX dan Kongres MSI yang diadakan di Hotel Bidakara, Jakarta pada tanggal 5-8 Juli 2011, hlm. 11-12.

<sup>9</sup> <http://www.kaltimprov.go.id/berita-kkjkk-sosek-malindo-bahas-7-kertas-kerja.html>, diakses pada 12 Mei 2015.

Hubungan Sosial, Kerjasama Bidang Pendidikan, Kerjasama Bidang Kesehatan, dan Kerjasama Bidang Ekonomi dan Perdagangan.

### **Mekanisme Pengambilan Keputusan Kerjasama Perbatasan**

Dalam 5 tahun terakhir, isu perbatasan di tingkat nasional telah menjadi isu strategis karena menyangkut kedaulatan negara dan martabat bangsa. Menguatnya isu perbatasan disebabkan adanya berbagai ancaman yang timbul di seluruh wilayah perbatasan Indonesia baik di bidang politik, ekonomi, sosial budaya, maupun pertahanan dan keamanan wilayah. Sejarah telah mencatat bahwa kasus pulau Sipadan dan Ligitan merupakan pelajaran yang berharga bagi pemerintah Indonesia untuk merubah paradigma lama yang memandang wilayah perbatasan dengan sebagai halaman belakang, dan memulai dengan paradigma baru yang melihat wilayah perbatasan sebagai beranda depan negara (*frontier area*). Sengketa blok Ambalat di perairan wilayah Kalimantan Timur dengan Malaysia menjadi ancaman jilid kedua setelah Malaysia sukses menguasai Pulau Sipadan dan Ligitan. Ancaman tersebut tidak boleh dipandang sebelah mata mengingat Blok Ambalat mengandung potensi sumber daya minyak yang disinyalir cukup besar yang merupakan faktor yang sangat menarik (*pull factor*) untuk menguasainya.

Kesadaran terhadap pentingnya percepatan pembangunan di wilayah perbatasan mulai terlihat dalam RPJM Nasional 2005-2009 yang menempatkan pembangunan wilayah perbatasan antar negara sebagai salah satu prioritas pembangunan nasional. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, untuk mengelola batas wilayah negara dan mengelola kawasan perbatasan pada tingkat pusat dan daerah, pemerintah dan pemerintah daerah membentuk Badan Pengelola Nasional dan Badan Pengelola Daerah.<sup>10</sup> Sebagai tindak lanjut dari undang-undang tersebut, Gubernur Kalimantan Timur mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengelolaan Kawasan Perbatasan, Pedalaman, dan Daerah Tertinggal Provinsi Kalimantan Timur. Selain itu, Gubernur telah

---

<sup>10</sup> Lihat juga Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan.

meminta Pemerintah Kabupaten yang memiliki wilayah perbatasan, dapat segera membentuk Badan Pengelolaan Kawasan Perbatasan Kabupaten mengacu kepada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Rangkaian peraturan perundang-undangan tersebut di atas merupakan suatu bentuk komitmen konstitusional yang perlu ditindaklanjuti dengan implementasi program secara konsisten dan konsekuen. Hal ini mengingatkan bahwa permasalahan wilayah perbatasan antar negara sangat kompleks, karena selain masalah pertahanan dan keamanan teritorial yang demikian luas, juga yang tidak kalah pentingnya adalah masalah peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayah perbatasan yang pada umumnya masih terisolasi, tertinggal dan hidup di bawah garis kemiskinan. Sehubungan dengan hal tersebut pemerintah provinsi Kalimantan Timur sudah mempunyai komitmen untuk memberi perhatian penuh terhadap pembangunan kawasan perbatasan yang tercermin dalam dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Provinsi Kalimantan Timur 2009 - 2013 yang menempatkan masalah perbatasan dalam salah satu skala prioritas pembangunan Kalimantan Timur 2009-2013.<sup>11</sup>

Berdasarkan Pasal 13 ayat (3) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:<sup>12</sup> a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Dalam pengaturan Pasal 13 ayat (4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:<sup>13</sup> a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau d. Urusan Pemerintahan yang

---

<sup>11</sup> Konsekuensi yang harus dipikul oleh Pemerintah dan Pemerintah daerah (Kabupaten Nunukan) adalah menyediakan anggaran secara khusus, rasional, dan berkelanjutan.

<sup>12</sup> Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

<sup>13</sup> Pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam Pasal 15 ayat (4) Perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang tidak berakibat terhadap pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan atau susunan pemerintahan yang lain ditetapkan dengan peraturan pemerintah.<sup>14</sup>

Pasal 16 ayat (1) Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) berwenang untuk:<sup>15</sup> a. menetapkan norma, standar, prosedur, dan criteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Dalam pengaturan Pasal 16 ayat (2) norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah. (3) Kewenangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian. (4) Pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah non kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait. (5) Penetapan norma, standar, prosedur, dan criteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.<sup>16</sup>

Dalam pengaturan Pasal 17 ayat (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.<sup>17</sup> Dengan pengaturan pasal ini menunjukkan bahwa daerah Kabupaten

---

<sup>14</sup> Pasal 15 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

<sup>15</sup> Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

<sup>16</sup> Dalam pengaturan pasal ini dapat diartikan bahwa secara teknis pengelolaan perbatasan bukan menjadi kewenangan Kabupaten Nunukan tetapi menjadi kewenangan pemerintah pusat.

<sup>17</sup> Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Nunukan tidak memiliki kewenangan seperti Kota Tawau Negara Bagian Malaysia yang lebih besar dalam pengelolaan perbatasan Negara dalam hal ini kerjasama antara negara.<sup>18</sup>

Pengelolaan kawasan perbatasan mencakup pengelolaan potensi sumber daya kawasan perbatasan baik sumber daya manusia (SDM) maupun sumber daya alam (SDA) sebagai modal dasar pembangunan dan pengembangan wilayah perbatasan. Pengelolaan kawasan perbatasan dilaksanakan secara bersama-sama baik oleh pemerintah, pemerintah daerah menurut kewenangan yang telah diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku.

Menurut data Departemen Luar Negeri Republik Indonesia pada 2003, perjuangan heroik dan bersejarah bagi negara kepulauan Bagi Indonesia tercermin atas Pulau Sipadan dan Ligitan melalui Pengadilan Internasional di Den Haag, Belanda, ternyata hasilnya tidak seperti yang diharapkan. Peristiwa tersebut merupakan pengalaman berharga bagi bangsa Indonesia, meskipun perundingan perbatasan tentang landas kontinen Indonesia-Malaysia yang terkait dengan Pulau Sipadan dan Ligitan telah dimulai sejak 1969.<sup>19</sup>

Konfrontasi antara Indonesia dan Malaysia pada 1963 merupakan pukulan berat bagi rakyat Indonesia dikawasan Pulau Sebatik, Nunukan, Tarakan di Kalimantan Timur. Hubungan ekonomi dengan Malaysia terputus sehingga dalam kegiatan-kegiatan perdagangan menjadi memanas. Kapal-kapal seperti (padau) sejenis perahu atau sampan, yang dikenal dengan istilah "Semokol", dilarang.

Konflik memuncak ketika pada 17 September 1963 Pemerintah Indonesia memutuskan hubungan diplomatik dengan Malaysia dan dilanjutkan dengan pemutusan lalu lintas ekonomi dengan Malaysia dan Singapura. Konflik ini disebabkan laporan pelaksanaan misi tidak sah dan tidak sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan oleh KTT (Konfrensi Tingkat Tinggi) Manila. Dengan semakin meruncingnya ketegangan antara kedua negara dan keadaan semakin memburuk disebabkan oleh adanya pernyataan dari Presiden RI Soekarno tentang

---

<sup>18</sup> Lihat juga Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

<sup>19</sup> Mustafa Abu Bakar, *Menata Pulau-Pulau Kecil Perbatasan (Belajar dari kasus Sipadan, Ligitan dan Pulau Sebatik)*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 1.

rencana untuk membantu rakyat Kalimantan Utara yang tidak menyetujui Federasi Malaysia.

Dampak dari pernyataan Presiden RI adalah keluarnya ucapan dari Presiden RI tentang pelaksanaan komando aksi relawan yang lebih dikenal dengan sebutan Dwikora (Dwi Komando Rakyat). Dari pernyataan ini dapat disimpulkan bahwa Presiden Soekarno memperkuat ketahanan Resolusi Indonesia dan membantu pelaksanaan perjuangan revolusioner rakyat Malaysia, Singapura, Sabah, Sarawak, dan Brunei Darussalam untuk membubarkan negara Malaysia.

Dalam hubungan Internasional, perkembangan kedua negara Indonesia dan Malaysia. Meskipun, sempat terjadi ketegangan yang berakhir pada 1968, namun pada 27 Oktober 1969.<sup>20</sup> Dengan maksud untuk memperkuat tali persahabatan sejarah antara kedua negara, kemudian sepakat dalam perjanjian Tentang Penetapan Garis Batas Landas *Kontinen* Antara Kedua Negara. Dengan isi perjanjian yang terdiri dari 6 Pasal. Bertindak dan mewakili masing-masing Negara dalam perjanjian itu untuk Pemerintah Republik Indonesia yaitu Prof. Dr. Ir. Soemantri Brodjonegoro (Menteri Pertambangan Republik Indonesia), sedangkan untuk Pemerintah Malaysia yaitu Tan Sri Abdul Kadir Bin Yusuf (Peguan Negara Malaysia).

Pada 1967, Menteri Pertahanan dan Keamanan menetapkan hak perusahaan hutan kepada Jajasan Maju Kerja (PT Jamaker), sebuah yayasan yang didirikan ABRI. Yayasan ini mengelola hutan 843.500 ha di Kalimantan Barat dan 265.000 ha di Kalimantan Timur.<sup>21</sup> Kenikmatan dalam mengelola hutan membuat lupa akan tugas utama menjaga kedaulatan negara di perbatasan. Secara fisik, postur pertahanan di kawasan perbatasan yang diwujudkan dalam pos militer perbatasan amat memperhatikan. Ini amat kontras dengan pertahanan kawasan perbatasan Malaysia yang secara fisik amat memadai.

Korelasi ini, baik *positif* maupun *negatif*, harus dipahami dalam konteks perubahan-perubahan yang terjadi pada masyarakat di Indonesia. Kemampuan dan keberhasilan pemerintah dalam mengatasi efek dari perubahan-perubahan ini

---

<sup>20</sup>Lihat Dalam Naskah Surat Perjanjian atau *Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Pemerintah Malaysia Tentang Penetapan Garis Batas Landas Kontinen Antara Kedua Negara* di buat pada tanggal 27 Oktober 1969 di Kuala Lumpur Malaysia disalin dalam tiga bahasa yaitu bahasa Inggris, Indonesia, Malaysia. Di tegaskan dalam hal terdapat ketidaksesuaian pengertian antara naskah-naskah, Maka naskah Inggris yang menentukan.

<sup>21</sup>*Ibid.*, Taufik Adi susilo, hlm. 98.

akan menjadi alat ukur untuk mengetahui konsep negara hukum, yang juga sebagai negara kepulauan di Indonesia.

Mengenai wilayah Republik Indonesia alinea keempat Pembukaan UUD 1945 hanya menyebut sebagai “seluruh tumpah darah Indonesia”. Dalam sidang-sidang BUPKI terdapat tiga aliran pemikiran mengenai batas-batas negara, yaitu:<sup>22</sup> (a) Memandang batasnya ialah wilayah Hindia Belanda dahulu; (b) Wilayah Hindia ditambah Papua ditambah Timor dan kepulauan di sekelilingnya; (c) Wilayah Hindia Belanda dahulu ditambah Borneo Utara ditambah Timor semuanya.

### **Bentuk Kerjasama Indonesia-Malaysia Kabupaten Nunukan-Tawau**

UUD 1945 sebagai landasan konstitusional pada pembukaannya telah mengamanatkan bahwa negara berkewajiban melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dengan paradigma baru yang menyebutkan bahwa kawasan perbatasan antar negara adalah beranda depan negara, maka dengan demikian masyarakat yang tinggal di kawasan perbatasan baik perbatasan laut maupun perbatasan darat keberadaannya menjadi sangat penting dalam hubungan antar negara, karena mereka berinteraksi secara langsung, baik dalam hubungan sosial maupun ekonomi. Sehubungan dengan hal tersebut, maka pemerintah perlu meningkatkan kecerdasan masyarakat perbatasan agar memiliki daya saing dalam pergaulan internasional dan persaingan dalam globalisasi.<sup>23</sup>

Hubungan Malaysia-Indonesia terjalin melalui dua saluran utama yaitu secara bilateral dan melalui ASEAN. Dalam hal ini, hubungan ekonomi melalui ASEAN dilihat sangat signifikan dalam pembangunan ekonomi kedua negara ini. Salah satu daripada kerjasama antara negara-negara ASEAN yang turut melibatkan Malaysia dan Indonesia dalam kerjasama ini adalah Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN atau

---

<sup>22</sup> Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 64.

<sup>23</sup> Undang-Undang Nomor 17 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi dan Misi Indonesia Masa Depan.

ASEAN Free Trade Area (AFTA).<sup>24</sup> Persetujuan ini dicapai pada 1992 apabila negara-negara ini menyetujui untuk mengurangi tarif perdagangan di kalangan negara-negara ini yang bermula pada 2003.<sup>25</sup> Walau bagaimanapun, ia terhadap kepada 6 negara awal yang menyertai ASEAN termasuk Indonesia dan Malaysia. Manakala negara-negara lain yang baru menyertai ASEAN akan memulakannya agak lewat dalam memberikan peluang kepada Negara-negara ini bersedia untuk menyertai perdagangan bebas.<sup>26</sup>

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah masih belum jelas.<sup>27</sup> Kewenangan daerah masih banyak yang belum didesentralisasikan karena peraturan dan perundangan sektoral yang masih belum disesuaikan dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini mengakibatkan berbagai permasalahan, yaitu antara lain dalam hal kewenangan, pengelolaan APBD, pengelolaan suatu kawasan tertentu, hubungan eksekutif dan legislatif daerah, pengaturan pembagian hasil sumberdaya alam dan pajak, dan lainnya. Selain itu juga menimbulkan tumpang tindih kewenangan antar pusat, provinsi dan daerah yang mengakibatkan berbagai permasalahan dan konflik antar berbagai pihak dalam pelaksanaan suatu aturan, misalnya tentang pendidikan, tenaga kerja, pekerjaan umum, pertanahan, penanaman modal, serta kehutanan dan pertambangan.

Masih rendahnya kerjasama antar daerah dalam penyediaan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kewenangan yang besar dalam pelayanan masyarakat belum diringi dengan pelaksanaan yang baik terutama pelayanan masyarakat di wilayah terpencil yang berbatasan antar daerah. Belum banyak kerjasama antar daerah yang dilaksanakan dalam penyediaan pelayanan publik terutama di daerah-daerah perbatasan antar kota, antar daerah, antar provinsi dan antar

---

<sup>24</sup>Selain AFTA, negara-negara ASEAN juga pernah berusaha untuk meningkatkan kerjasama dalam berbagai bidang misalnya melalui *Preferential Trading Agreement (PTA)* atau Perjanjian/Peraturan Keistimewaan Perdagangan yang diperkenalkan pada 1977.

<sup>25</sup>Semasa sidang tertinggi negara ASEAN di Singapura pada 1992, enam buah negara ASEAN yaitu Brunei, Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand setuju memulai usaha mengadakan AFTA, yaitu pengurangan tarif bagi perdagangan negaranegara ASEAN pada 2008.

<sup>26</sup>Vietnam akan hanya bermula pada 2006, Laos dan Myanmar (2007) dan Kamboja (2010).

<sup>27</sup>Kehadiran BNPP di tingkat Pusat, di tingkat daerah BPKP2DT di Provinsi Kalimantan Timur, dan BPP-D di Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Barat yang mengkoordinasikan pengelolaan perbatasan di tingkat nasional dan daerah. Penanganan perbatasan masih bersifat parsial dan *ad hoc* sehingga tidak optimal.

negara. Perhatian pemerintah daerah lebih banyak ditujukan bagi kepentingan prioritas wilayahnya masing-masing yang mengakibatkan terabaikannya kesejahteraan masyarakat di daerah perbatasan tersebut.

Dalam UUD Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi sebagaimana: 1) Pasal 18 ayat (2): Pemerintah daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; 2) Pasal 18 ayat (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Meski kondisi masyarakat di perbatasan sangat memprihatinkan, melingkupi kebodohan, kemiskinan, keterisolasian, tertinggal, terbelakang dan termarginalkan, namun para pemangku kepentingan seakan saling lempar tanggung jawab. Antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten sepertinya tidak memiliki simpul keterpaduan yang mengintergrasikan antara kebijakan dan implementasi. Koordinasi dan sinergi dalam program pembangunan akhirnya menyisakan pilihan bergantung kepada negara tetangga.

Perdebatan dan penjualan kawasan perbatasan melalui media masa dan elektronik saat ini cukup ramai dibicarakan, perbatasan baik keamanan dan pertahanan negara, aspek ekonomi, hukum, politik dan pranata sosial ketergantungan masyarakat perbatasan pada kehadiran negara sampai pada kedaulatan negara, namun hal ini tidaklah cukup bagi masyarakat perbatasan. Karena konsep otonomi daerah dan cita-cita menciptakan masyarakat perbatasan yang sejahtera selalu tersandra oleh kewenangan yang melibatkan hubungan-hubungan kekuasaan yang timpang, tarik menarik antara pusat dan daerah.

Dalam pembahasan otonomi daerah yang relevansinya dengan konsep desentralisasi<sup>28</sup> menurut Maurice Duverger mengatakan, di dalam komunitas-komunitas besar, pertarungan politik yang riil di dalam lingkaran dalam dilaksanakan oleh mesin-mesin politik yang besar dan organisasi-organisasi-organisasi politik yang besar, di mana warga negara rata-rata mengambil bagian hanya secara abstrak dan episodik. Rasa aliensi (*sense of alienation*) sebagai akibat

---

<sup>28</sup>Maurice Duverger, Penerjemah: Daniel Dhakidae, *Sosiologi Politik*, Ed, 1, Cetakan 6, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1998, hlm. 56-57.

hanya sebagian saja terusir oleh personalisasi kekuasaan, karena dia memegang karakter ilusif. Partisipasi asli oleh para warga di dalam mencapai keputusan mungkin hanya bilamana komunitas dibagi menjadi kelompok-kelompok yang lebih kecil, kelompok-kelompok yang diorganisir atas skala manusiawi dan dengan kekuasaan, otoritas dan alat untuk membuat keputusan. Inilah yang dimaksudkan dengan "desentralisasi".

Lebih lanjut Maurice menjelaskan, desentralisasi janganlah dikaburkan dengan pengaturan kekuasaan secara regional. Bahkan di dalam pemerintahan yang sentralistis ada kebutuhan bagi kekuasaan untuk memiliki markas-markas lokalnya. Akan tetapi kantor-kantor regional ini tidak memasukan satu pun kehidupan politik, apakah mereka berada di dalam tangan agen-agen administratif biasa, yang melaksanakan keputusan yang dibuat ibukota, atau apakah mereka berada dalam tangan-tangan orang-orang yang diberikan kekuasaan mengambil keputusan, yang mereka lakukan atas nama pemerintah pusat, satu-satunya badan kemana mereka bertanggungjawab (*prefect* di Perancis misalnya). Kehidupan politik lokal hanya hidup bilamana kekuasaan lokal independen dari kekuasaan pusat.

## **Penutup**

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan, *pertama*, kesenjangan dan ketimpangan pembangunan (*disparity*) yang ditandai dengan adanya kesenjangan pembangunan antara kawasan perbatasan dengan kawasan lain di luar kawasan perbatasan dan kawasan perbatasan di negara tetangga. Pusat pembangunan industri berkembang pada kawasan pantai, sehingga perekonomian di kawasan tersebut tumbuh dengan cepat, sementara itu di kawasan perbatasan dan pedalaman masih bertumpu pada sektor pertanian tradisional dengan produktivitas yang sangat terbatas belum banyak terjadi perubahan, sehingga kawasan perbatasan menjadi daerah tertinggal sebagaimana yang tertuang dalam RPJM Nasional 2009-2014, yang menetapkan 3 kabupaten di Kalimantan Timur yaitu: Kabupaten Kutai Barat, Malinau dan Nunukan sebagai daerah tertinggal bersama-sama dengan 183 Kabupaten lainnya di Indonesia.

Komitmen pemerintah (*goodwill*) baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sangat kuat untuk mendorong percepatan pembangunan di perbatasan sebagai halaman depan negara Republik Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara yang pada intinya perlu dibentuk lembaga pengelolaan kawasan perbatasan baik di tingkat pusat maupun daerah. Sebagai tindak lanjut dari amanat undang-undang tersebut, di provinsi Kalimantan Timur telah di bentuk Badan pengelolaan Kawasan Perbatasan, Pedalaman dan Daerah Terpencil berdasarkan Peraturan Gubernur Kalimantan Timur Nomor 13 Tahun 2009 tentang organisasi dan tata kerja Badan Pengelolaan Kawasan Perbatasan, Pedalaman, dan Daerah Tertinggal Provinsi Kalimantan Timur. Pada tingkat pemerintah provinsi Kalimantan Timur, komitmen tersebut sudah dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) provinsi Kalimantan Timur 2009-2013 yang menempatkan perbatasan sebagai salah satu isu strategis di Provinsi Kalimantan Timur.

Demikian pula halnya pada tingkat nasional yang tertuang dalam RPJM Nasional 2010-2014 juga menempatkan pembangunan wilayah perbatasan sebagai salah satu isu strategis dan program prioritas dalam rangka mewujudkan kawasan perbatasan sebagai beranda depan negara RI, dan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga.

Selanjutnya telah dibentuk pula Badan Nasional Pengelola Perbatasan dengan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2009 yang semakin menunjukkan semakin menguatnya keinginan untuk membangun wilayah perbatasan sebagai beranda depan negara Republik Indonesia.

Peraturan Presiden No. 78 Tahun 2005 mengenai pulau-pulau kecil terluar yang mengamanatkan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar dalam aspek keamanan, kesejahteraan, dan lingkungan. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang penataan ruang juga telah menetapkan kawasan perbatasan sebagai kawasan strategis dari sudut pandang pertahanan dan keamanan yang diprioritaskan penataan ruangnya. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional telah menetapkan 26 Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) sebagai kota utama kawasan perbatasan yang perlu dipercepat pembangunannya selama 10 tahun kedepan. Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 12

Tahun 2010 tentang Badan Pengelola Kawasan Perbatasan, memberikan keyakinan tentang komitmen pemerintah untuk meningkatkan percepatan pembangunan kawasan perbatasan antar negara di Kalimantan Timur pada khususnya dan di Indonesia pada umumnya.

### Daftar Pustaka

- Abu Bakar, Mustafa, *Menata Pulau-Pulau Kecil Perbatasan (Belajar dari kasus Sipadan, Ligitan dan Pulau Sebatik)*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2006.
- Adi Susilo, Taufik, (Editor: Azis Safa), *Indonesia VS Malaysia: (Membandingkan Peta Kekuatan Indonesia Dan Malaysia)*, Jogjakarta: Garasi, Cetakan I, Juni 2009.
- BPKP2DT, *Program Aksi Pengelolaan Perbatasan Antar Negara Kalimantan Timur. Laporan Kajian*, BPKP2DT Provinsi Kalimantan Timur, Samarinda, 2012.
- Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) Republik Indonesia, *Desain Besar (Grand Design) Pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2025*, Jakarta, 2011.
- Bhakti Ardhiwisastra, Yudha, *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*, Alumni, Bandung, 1991.
- Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum-Departemen Dalam Negeri, "Perbatasan Antar Negara", Makalah dipresentasikan pada acara Seminar Nasional: *Pengelolaan Wilayah Perbatasan Dalam Rangka Menjaga Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia*, diselenggarakan oleh UPN Veteran, Yogyakarta.
- Duverger, Maurice, Penerjemah: Daniel Dhakidae, *Sosiologi Politik*, Ed, 1. Cetakan 6. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, April 1998.
- F. Blanchard, Jean-Marc, *Linking Border Disputes and War: An Institutional-Statist Theory*, Geopolitics, No.10, 2005.
- Guo, *Border-Regional Economics*. Heidelberg, Physica-Verl; Germany, 1996.
- Ketut Ardhana, I., *Studi Perbatasan Antara Indonesia dan Malaysia: Globalisme dan Lokalisme*, Makalah dipresentasikan pada Konferensi Nasional Sejarah IX dan Kongres MSI yang diadakan di Hotel Bidakara, Jakarta pada 5-8 Juli 2011.
- Lapian, Adrian B. *Orang Laut-Bajak Laut-Raja Laut; Sejarah Kawasan Laut Sulawesi Abad XIX*, Komunitas Bambu; Cetakan Pertama, Jakarta, 2009.
- Naskah Surat Perjanjian atau *Persetujuan Antara Pemerintah Republik Indonesia Dan Pemerintah Malaysia Tentang Penetapan Garis Batas Landas Kontinen Antara Kedua Negara* di buat pada tanggal 27 Oktober 1969 di Kuala Lumpur Malaysia.

Sutisna, Lukita, dan Sumaryo, *Boundary Making Theory dan Pengelolaan Perbatasan di Indonesia*, Disampaikan pada Workshop Pengelolaan Wilayah Perbatasan, Jurusan Ilmu HI/UPN Veteran, Yogyakarta, 18 November 2008.

Makalah: Wakil Kepala Staf TNI Angkatan Laut Laksamana Madya TNI Marsetio, M.M pada Seminar dan diskusi "Rekonseptualisasi Pembangunan Daerah Perbatasan sebagai Beranda Depan NKRI," Seminar Prodi Kajian Budaya dan Media Sekolah Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta 19 Desember 2011.

Undang Undang Dasar 1945. Jakarta: Balai Pustaka, 1991.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Badan Pengelola Perbatasan Di Daerah

Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tunjangan Operasi Pengamanan bagi Prajurit TNI dan PNS yang bertugas dalam operasi pengamanan pada pulau-pulau kecil terluar dan wilayah perbatasan.

Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 5 Tahun 2008 tentang Usaha Perikanan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.

Peraturan Kepala Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 1 Tahun 2011 tentang Desain Besar Pengelolaan Batas Wilayah Negara Dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011-2025.

Peraturan Kepala Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 2 Tahun 2011 tentang Rencana Induk Pengelolaan Batas Wilayah Negara Dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011-1014

Peraturan Kepala Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 2 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Pengelolaan Batas Wilayah Negara Dan Kawasan Perbatasan Tahun 2011

Peraturan Kepala Badan Nasional Pengelola Perbatasan Nomor 4 Tahun 2011 tentang Rencana Kerja Badan Nasional Pengelola Perbatasan Tahun 2011.