

## ***Corporate Rescue : Key Concept dalam Kepailitan Korporasi***

Asra  
Hakim Pengadilan Tinggi Tanjung Karang  
Jl. Cut Meutia No. 40 Bandar Lampung  
asra@gmail.com

### **Abstract**

*The problems discussed in this research are: first, how is the relationship between liquidation concept and the bankruptcy of solvable and viable (prospective) companies in Indonesia? Second, how is the attitude of the Supreme Court towards the bankruptcy of solvable companies in Indonesia? Third, how is the ideal concept of Indonesia's corporate bankruptcy law in the future? This was a normative research. This research concludes, first, there is a relationship between the bankruptcy of solvable and viable (prospective) companies in the Commercial Court and liquidation concept implemented in Bankruptcy Law. Second, related to the bankruptcy of solvent companies in the Commercial Court, the Supreme Court calls off the adjudication of the Commercial Court according to several considerations, including the fact that the companies are still prospective and deserve an opportunity to continue their business and the bankruptcy proposal cannot be proven in a simple way. Third, the ideal concepts of Indonesia's bankruptcy law in the future are (i) Separating the bankruptcy of corporate and individual. (ii) Insolvent becomes a standard of corporate bankruptcy. (iii) Implementing the principles of business continuity which becomes a concept of corporate rescue in the norm of Corporate Bankruptcy Law or Limited Liability Company Acts. (iv) There is a stricter regulation of revocation of bankruptcy of companies which no longer own their assets.*

*Key word: Bankruptcy, corporate, solvable, viable*

### **Abstrak**

Permasalahan-permasalahan yang menarik dikaji dalam penelitian ini: *pertama*, bagaimanakah hubungan konsep likuidasi dengan pailitnya perusahaan-perusahaan *solvable* dan *viable* (prospektif) di Indonesia? *Kedua*, bagaimanakah sikap Mahkamah Agung terhadap pailitnya perusahaan-perusahaan *solvable* di Indonesia? *Ketiga*, bagaimanakah konsep ideal hukum kepailitan korporasi Indonesia di masa depan? Penelitian ini merupakan penelitian normatif. Penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, pailitnya perusahaan-perusahaan yang masih *solvable* dan *viable* (prospektif) di Pengadilan Niaga ada hubungannya dengan konsep likuidasi yang diterapkan di dalam Undang-Undang Kepailitan. *Kedua*, pailitnya perusahaan-perusahaan solvent di Pengadilan Niaga, disikapi oleh Mahkamah Agung dengan membatalkan putusan hakim Pengadilan Niaga berdasarkan berbagai pertimbangan, diantaranya perusahaan tersebut masih prospektif dan masih harus diberi kesempatan untuk melanjutkan bisnis perusahaannya dan permohonan pailit tersebut tidak dapat dibuktikan secara sederhana. *Ketiga*, konsep ideal hukum kepailitan Indonesia ke depan (i) Memisahkan kepailitan korporasi dari kepailitan perseorangan. (ii) Insolvent menjadi ukuran untuk kepailitan korporasi. (iii) Menerapkan asas kelangsungan usaha yang merupakan konsep corporate rescue dalam norma Undang-Undang Kepailitan Korporasi atau Undang-Undang Perseroan Terbatas. (iv) Adanya aturan yang lebih tegas terhadap pencabutan kepailitan perusahaan yang sudah tidak lagi mempunyai aset-asetnya.

*Key word: Kepailitan, korporasi, solvable, viable*

## Pendahuluan

Pailitnya perusahaan-perusahaan yang masih *solvent* dan *viable* (prospektif) di pengadilan niaga ada hubungannya dengan konsep dan prinsip hukum yang diterapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan, seperti pailitnya PT Modernland Reality, PT Asuransi Jiwa Manulife Indonesia, PT Televisi Pendidikan Indonesia, PT Telkom dan lain-lainnya. Hukum kepailitan bukan lagi merupakan penerapan prinsip *commercial exit from financial distress*,<sup>1</sup> tetapi merupakan alat yang dapat memusnahkan perusahaan-perusahaan yang *solvent*. Sedangkan persoalan konsep berhubungan dengan konsep yang diterapkan dalam Undang-Undang Kepailitan. Undang-Undang No. 4 Tahun 1998 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 yang menerapkan konsep likuidasi yang dibangun berdasarkan teori *Jackson's creditor bargain*, bahkan melebihi konsep likuidasi ini, dengan menghilangkan syarat *insolvent* didalamnya.<sup>2</sup> Untuk melunasi utang-utangnya aset-aset perseroan harus dilikuidasi.<sup>3</sup> Sekarang, konsep ini di negara lain sudah mulai ditinggalkan, yang diterapkan adalah konsep *corporate rescue*. Konsep ini dianut Undang-Undang Kepailitan sebagai asas kelangsungan usaha, tetapi tidak diimplementasikan penerapan dalam pasal-pasal, padahal asas inilah yang merupakan *corporate rescue* yang menjadi *key concept* dalam kepailitan korporasi di negara maju saat ini.

Hukum kepailitan Indonesia ini yang pada mulanya merupakan warisan dari zaman Belanda, yaitu berasal dari *Faillissement Verordening Staatsblaad* Tahun 1905 No. 217 Juncto *Staatsblad* Tahun 1906 No. 348 (FV), yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental, *Staatsblad* Tahun 1905 No. 217 Juncto *Staatsblad* Tahun

<sup>1</sup>Salah satu prinsip pokok hukum kepailitan dimana hukum kepailitan berfungsi sebagai jalan keluar dari masalah keuangan yang dialami suatu perusahaan. Lihat Hadi Subhan, *Hukum Kepailitan, Prinsip, Norma dan Praktek di Peradilan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hlm. 64.

<sup>2</sup>Jerry Hoff, *UU Kepailitan di Indonesia, (Indonesia Bankruptcy Law)*, Terjemahan Kartini Mulyadi, Jakarta, 2000, hlm. 17.

<sup>3</sup> Penyelesaian pembayaran utang dengan cara melikuidasi aset-aset debitor yang dilakukan dengan menggunakan Undang-Undang No. 4 Tahun 1998 ini tidaklah efektif. Ada hasil penelitian yang menyatakan bahwa setelah tiga tahun Undang-Undang Kepailitan ini dioperasionalkan, seorang kurator menyebutkan bahwa nilai pemulihan utang yang umum dicapai dalam proses kepailitan hanya rata-rata sebesar 11,6 % dari nilai utang pokok. Nilai ini jelas tidak menunjukkan hasil yang memuaskan bagi kreditor, sehingga tidak sedikit kreditor yang kaget dan kecewa akan hasil proses kepailitan. Belum lagi adanya indikasi-indikasi penyimpangan para pemain dalam perkara kepailitan, misalnya kasus kreditor fiktif dan lainnya. Kurangnya kemampuan Undang-Undang Kepailitan untuk melindungi harta pailit dari jarahan tangan nakal pihak yang tidak bertanggung jawab, padahal sisi inilah yang paling vital dari seluruh proses kepailitan. Lihat <file:///C:/Program%20File/DatabaseKepailitan/Resume.htm>, akses 31 Maret 2014.

1906 No. 348 (FV), yang kemudian dilakukan revisi dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1998 Juncto Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) No. 1 Tahun 1998,<sup>4</sup> yang sekarang secara total telah diubah dengan Undang-Undang No. 37 Tahun 2004. Undang-Undang Kepailitan ini dibutuhkan sebagai akibat krisis ekonomi pada Tahun 1997 dengan asumsi bahwa akan banyak perusahaan yang tidak akan membayar utang-utang sebagai akibat krisis ekonomi Tahun 1997, maka diperlukan lembaga hukum kepailitan yang dapat secara cepat menyelesaikan utang-utangnya.<sup>5</sup>

Jika diperhatikan sistematika Undang-Undang Kepailitan No. 4 Tahun 1998 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 terdapat ketentuan untuk melikuidasi aset-aset debitor dan ketentuan mengenai PKPU (Permohonan Penundaan Pembayaran Utang).<sup>6</sup> PKPU bukanlah merupakan opsi yang diutamakan, pernyataan pailit dengan tujuan untuk melikuidasi aset debitor adalah merupakan tujuan utama. Untuk itu dibuatlah syarat yang memudahkan debitor dinyatakan pailit, hanya adanya dua kreditor, adanya utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih, dan debitor tidak membayar utangnya (*not paying debts*),<sup>7</sup> debitor harus dinyatakan pailit. Di samping itu, Undang-Undang Kepailitan juga tidak membedakan kepailitan korporasi dengan perseorangan, maka akan lebih mudah untuk menyatakan debitor perusahaan dalam keadaan pailit, yang akan dilanjutkan melikuidasi aset perusahaan tersebut.

Menurut hukum kepailitan korporasi, perusahaan-perusahaan yang *insolvent* dinyatakan pailit dan aset-asetnya dilikuidasi dan yang dinyatakan pailit bukan perusahaan yang *solvent*. Konsep inipun sudah mulai ditinggalkan, atau

---

<sup>4</sup>Jerry Hoff, *Op. Cit.*, hlm. 17.

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

<sup>6</sup>PKPU mungkin dapat merupakan wadah pelaksanaan asas kelangsungan usaha jika memberikan kesempatan untuk itu, tetapi PKPU selama ini hanya merupakan pemberian kesempatan kepada debitor agar tidak dipailitkan. PKPU bukanlah upaya hukum yang sama tetapi mirip dengan konsep *corporate rescue*, atau asas kelangsungan usaha.

<sup>7</sup> Jerry Hoff, *Loc. Cit.* Tidak membayar utang (*not paying debts*) menjadi ukuran ketidak mampuan dalam Undang-Undang No. 37 Tahun 2004. Ricardo Simanjuntak, *Hukum Kontrak, Teknik Perancangan Kontrak Bisnis*, Kontan Publishing, Jakarta, 2006, hlm. 293. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 1998 merupakan standar dari keadaan tak mampu membayar dan lebih mudah diterapkan. Konsep ini bertentangan dengan pengertian *insolvent* dalam Pasal 47 KUH. Dagang: jika perseroan menderita kerugian sebesar tujuh puluh lima persen, maka perseroan tersebut demi hukum bubar. Jadi, perseroan yang dilikuidasi adalah perseroan yang menderita kerugian yang signifikan, bukan karena tidak membayar utang.

setidak-tidaknya hanya merupakan *ultimun remidium* dalam penyelesaian utang-utang, korporasi yang *insolvent* tidak lagi dipailitkan dan likudasi aset-asetnya. Konsep yang menjadi model baru (*recent trends*) dalam hukum kepailitan korporasi adalah konsep *corporate rescue*, yang mengakibatkan hukum kepailitan di Asia termasuk di Indonesia *out of date*, atau ketinggalan zaman menurut versi *Asian Development Bank (ADB)*. Untuk mengikuti perkembangan ini, Menteri Hukum dan Perundang-undangan dan HAM pernah mengajukan RUU restrukturisasi utang dan rehabilitasi perusahaan yang menyerupai *Chapter 11 U.S. Bankruptcy Code*.<sup>8</sup>

Perkembangan baru ini seolah-olah juga mengilhami kreditor di Indonesia dimana kreditor lebih memilih permohonan PKPU terhadap debitor pailit, seperti dalam permohonan PKPU *PT Bank Mandiri Tbk v. PT Berlian Laju Tanker Tbk; PT Asuransi Central Asia v. PT Arpeni Pratama Ocean Line Tbk; PT Pertama Hulu Energy Raja Tempirai dan PT Golden Spike Energy Indonesia v. PT Putra Sejati Indomakmur*, namun masih terdapat kemungkinan penyalahgunaan penggunaan PKPU dimana jika PKPU berakhir debitor langsung dinyatakan pailit. Namun jauh sebelumnya, konsep baru dalam hukum kepailitan korporasi ini pernah diterapkan dalam putusan Mahkamah Agung RI No. 024 PK/N/1999 dalam perkara kepailitan antara *PT Citra Jimbaran Indah Hotel v. Ssangyong Engineering & Construction Co. Ltd.*, Mahkamah Agung RI telah mengabulkan permohonan PK dalam perkara kepailitan ini karena perusahaan debitor masih dalam keadaan prospektif (*viable*), perusahaan debitor masih perlu diberikan kesempatannya untuk menjalankan bisnisnya sehingga debitor masih berpotensi untuk dapat melunasi utang-utangnya. Kepailitan dengan cara melikuidasi perusahaan debitor dipandang tidak ada manfaatnya. Putusan PK Mahkamah Agung berada dalam konsep *corporate rescue* dan merupakan terobosan hukum (*legal break through*) terhadap teks Undang-Undang No. 4 Tahun 1998,<sup>9</sup> atau merupakan suatu penemuan hukum (*rechtsvervinding*) dalam penerapan hukum di Indonesia.

---

<sup>8</sup>Sutan Remy Sjahdeini, "Recent Development on Indonesia's Bankruptcy Law," Paper yang disampaikan pada *The General Meeting of ALA* on 26 – 28 May 2003 di Shangri-La Hotel, Singapore, hlm. 23 dan 24.

<sup>9</sup>Secara normatif, perusahaan-perusahaan tersebut memang harus dipailitkan, tetapi Mahkamah Agung menganulir putusan pengadilan niaga, Mahkamah Agung menerapkan asas kelangsungan usaha dalam putusannya.

Perkembangan baru ini juga diadopsi oleh *Forum for Asia Insolvency Reform (FAIR)* yang dilaksanakan pada 27 - 28 April 2006 di Beijing, China, dengan tema *Creditor Participation in Insolvency Proceeding*, menyebutkan perlunya penerapan konsep *corporate rescue* dalam hukum kepailitan korporasi di masing-masing negara. Hal ini dilakukan karena pada saat ini hukum kepailitan di banyak negara masih didasari oleh tradisi, budaya dan situasi lokal suatu negara.<sup>10</sup> Di samping itu, menurut *Asian Development Bank (ADB)*, ketika terjadi krisis ekonomi pada akhir 1990an, ternyata hukum kepailitan di negara-negara Asia sudah ketinggalan zaman dan tidak sesuai lagi dengan kebutuhan hukum bisnis modern. Untuk mengurangi kesenjangan itu, negara-negara Asia dapat mengadopsi dengan melakukan studi perbandingan hukum, terutama terhadap hukum kepailitan korporasi (*corporate insolvency law*) di negara-negara *common law*.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut: *pertama*, bagaimanakah hubungan konsep likuidasi dengan pailitnya perusahaan-perusahaan *solvable* dan *viable* (prospektif) di Indonesia? *Kedua*, bagaimanakah sikap Mahkamah Agung terhadap pailitnya perusahaan-perusahaan *solvable* di Indonesia? *Ketiga*, bagaimanakah konsep ideal hukum kepailitan korporasi Indonesia di masa depan?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis: *pertama*, hubungan konsep likuidasi dengan pailitnya perusahaan-perusahaan *solvable* dan *viable* (prospektif) di Indonesia. *Kedua*, mengetahui sikap Mahkamah Agung terhadap pailitnya perusahaan-perusahaan *solvable* di Indonesia. *Ketiga*, menemukan konsep ideal hukum kepailitan korporasi Indonesia di masa depan.

---

<sup>10</sup> Roman Tomansic, "Creditor Participation in Insolvency Proceedings," *Work Paper*, OECD, Paris, 2006, hlm. 3 - 4.

## Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Semua bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian akan dikumpulkan, dikelompokkan sesuai variabel masing-masing, untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif. dengan menggunakan beberapa pendekatan. Beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus, dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Hasil dari penelitian ini akan disajikan dalam bentuk deskriptif analitis.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### **Pailitnya perusahaan-perusahaan solvable dan viable (Prospektif) ada hubungannya dengan konsep yang diterapkan dalam UU Kepailitan Indonesia**

Dilihat dari latar belakang lahirnya Undang-Undang No. 37 Tahun 2004, undang-undang ini memang dikonsepsikan berfungsi sebagai *debt collection* dengan semangat untuk melikuidasi aset-aset debitor sebagai bentuk penyelesaian utang-piutang akibat krisis ekonomi pasca 1997. Krisis ekonomi yang terjadi pada akhir 1997 dan terus berlanjut pada tahun-tahun sesudahnya telah menggoncang negara-negara di seluruh kawasan Asia, yang berakibat pada pula terhadap persoalan nilai tukar mata uang rupiah yang mengalami fluktuasi yang sangat tajam dimana nilai rupiah pada mulanya Rp. 2.400,00 per satu US dollarnya menjadi Rp. 14.000,00 per satu US dollar. Utang-utang swasta dan pemerintah jumlahnya menjadi membengkak berlipat kali dan diperkirakan akan banyak perusahaan yang akan mengalami kesulitan likuiditas untuk pembayaran utang-utangnya, dan keadaan pailit pun mungkin tidak dapat dihindari,<sup>11</sup> namun persoalan ini harus diselesaikan.

---

<sup>11</sup> Mahkamah Agung, *Kumpulan Putusan Perkara Kepailitan dalam Putusan Kasasi dan PK*, 2000, hlm. 1. Lihat juga Jerry Hoff, *Undang-undang Kepailitan di Indonesia*, Tatanunsa, Jakarta, Indonesia, 2000, hlm. 3,4,5; dan *Majalah Hukum Forum*, 22 November 2002 No. 34, hlm. 22-23 .

Oleh karena besarnya peran dan kebutuhan penyelesaian utang, baik swasta maupun pemerintah, maka upaya yang dinilai sangat mendesak dan diwujudkan, maka perlu untuk menghadirkan perangkat hukum yang dapat diterima pihak-pihak yang terkait dengan penyelesaian utang-piutang tersebut, dengan beberapa asumsi.<sup>12</sup> *Pertama*, adalah bahwa gejolak di pasar uang dapat dikendalikan, apabila perspektif penyelesaian utang-utang dapat dibuat dengan jelas, baik menyangkut bentuk maupun jadwal waktunya. *Kedua*, agar Indonesia secepatnya dapat keluar dari krisis ekonomi ini, maka sangat diperlukan lembaga hukum yang dapat menyelesaikan utang-utang tersebut secara cepat, salah satunya diperlukan hukum kepailitan, disamping melakukan negosiasi untuk restrukturisasi dan penjadwalan utang-utang tersebut. Untuk itu, eksistensi hukum kepailitan sangat dibutuhkan sehingga perubahan terhadap undang-undang kepailitan (*Faillissements Verordening* Stb. 1905 No. 217 jo. 1906 No. 348) perlu dilakukan melalui PERPU No. 1 Tahun 1998, tanggal 22 April 1998 yang selanjutnya telah menjadi Undang-Undang No. 4 Tahun 1998.

Dilihat dari perspektif ini, hukum kepailitan Indonesia yang dikonsepsi atas prakarsa IMF dan World Bank itu yang lebih berfungsi sebagai *debt collection* dibuat untuk menjamin pengembalian (*assets recovery*) utang-utang debitor bagi kreditor sebagai pemilik modal terutama kepentingan kreditor asing. Menurut Undang-Undang Kepailitan Indonesia, baik Undang-Undang No. 4 Tahun 1998 maupun Undang-Undang No. 37 Tahun 2004, pernyataan pailit haruslah diartikan sebagai sitaan umum yang bersifat konservatoir dan pihak yang dinyatakan pailit hilang penguasaannya atas harta bendanya.<sup>13</sup> Pengertian pailit bukanlah suatu keadaan dimana debitor berada dalam kesulitan keuangan (*financial distress*) sehingga debitor tidak dapat (mampu) memenuhi seluruh kewajibannya kepada para kreditornya, atau pembayaran utang-utangnya. Selanjutnya, setelah selesai verifikasi utang, jika tidak ada perdamaian atau homologasi perdamaian telah ditolak oleh pengadilan, maka demi hukum harta

---

<sup>12</sup>*Ibid.*, hlm. 3.

<sup>13</sup>E. Suherman, *Faillissement (Kepailitan)*, Binacipta, cet. Pertama, Bandung, 1988, hlm. 5.



pailit berada dalam keadaan tidak mampu membayar (*insolvent*). Kemudian aset-aset debitor dilikuidasi untuk pelunasan utang-utang kepada para kreditornya.<sup>14</sup>

Jerry Hoff menyatakan, bahwa standar kepailitan yang dirumuskan Undang-Undang No. 4 Tahun 1998, yang sekarang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 37 Tahun 2004, yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Kepailitan yang lama, yaitu *Faillissement Verordening*, yang memakai standar *insolven* untuk pernyataan pailit. Menurut Jerry Hoff,<sup>15</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 1998 adalah merupakan standar dari keadaan tak mampu membayar utang. Standar ini lebih mudah dari pada standar yang dipergunakan dalam undang-undang yang lama (*Faillissements Verordening Stbl. 1905-217 jo. 1906-348*).<sup>16</sup> Peraturan tentang *Failisemen* tidak memberikan definisi tentang *failisemen* dan hanya memberikan syarat untuk mengajukan permintaan *failisemen*, yaitu bahwa seseorang telah berhenti membayar. Berhenti membayar ialah kalau debitor sudah tidak mampu membayar atau tidak mau membayar, dan tidak usah benar benar telah berhenti sama sekali untuk membayar, tetapi apabila dia pada waktu diajukannya permohonan pailit berada dalam keadaan tidak dapat membayar utang tersebut (Putusan Pengadilan Tinggi Bandung No. 171/1973/Perd.PTB. tanggal 31 Juli 1973).<sup>17</sup> Menurut Peter J.M. Declereq, tidak membayar tersebut tidak perlu diartikan apakah debitor benar-benar tidak mampu melakukan pembayaran utang atau karena tidak mau membayar utang.<sup>18</sup>

Keadaan tidak mampu membayar (*insolvent*) ini merupakan keadaan sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 168, yang menentukan tidak mampu (*insolvent*)". Mengenai istilah insolven di sini, menurut Setiawan, keadaan tidak mampu ini, haruslah ditafsirkan "Pailit". Perubahan Undang-Undang Kepailitan yang tidak mengandung penilaian insolven diharapkan dapat dengan cepat

---

<sup>14</sup>Pasal 185 Undang-Undang No. 37 Tahun 2004.

<sup>15</sup>Jerry Hoff, *Undang-Undang Kepailitan di Indonesia*, Tatanusa, Jakarta, 2000, hlm.1.

<sup>16</sup> Pendapat inipun dibenarkan oleh Vesna Lazic pada saat seminar dan *workshop bankruptcy and arbitration: the effect of insolvency proceeding on the conduct of arbitration* pada tanggal 8 dan 9 Maret 2004 di Hotel Brobudir, Jakarta, atas pertanyaan penulis berpendapat bahwa syarat ini lebih sempurna syarat kepailitan di negara lain.

<sup>17</sup>E. Suherman, *Faillissement (Kefailitan)*, Binacipta, cet. Pertama, Bandung, 1988, hlm. 5

<sup>18</sup>Peter J.M. Declereq, *Netherlands Insolvency Law, The Netherlands Bankruptcy Act and The most legal Important Legal Concept*, T.M.C. Asser Press, The Hague, hlm. 63. *A Bankruptcy petition has to state facts and circumstances that constitute prima facie evidence that the debtor has ceased to pay its debts. This considered to be the case if there are at least two creditors, one of who, has a claim is due and payable and which the debtor cannot pay, refuses to pay, or simply does not pay.*



menyelesaikan utang-utang swasta akibat krisis ekonomi dan mendapat pengaruh dari badan keuangan internasional. Pasal 2 Undang-Undang No. 37 Tahun 2004<sup>19</sup> juga tidak membedakan kepailitan perseorangan (individual) dengan korporasi (*corporate*), perusahaan asuransi dan perbankan, dan tidak pula menyaratkan bahwa debitor tersebut dalam keadaan tidak mampu membayar (*insolvent*), debitor dapat dinyatakan pailit jika telah terpenuhi syarat yang ditentukan oleh undang-undang.

Menurut Sutan Remy Sjahdeini, keadaan berhenti membayar atau tidak membayar utang (*not paying debts*) ini haruslah merupakan keadaan yang objektif, yaitu karena keadaan keuangan debitor yang telah mengalami ketidakmampuan (telah dalam keadaan tidak mampu) membayar utang-utangnya. Dengan kata lain, debitor tidak boleh hanya sekedar tidak mau membayar utang-utangnya (*not willing to repay his debts*), tetapi keadaan objektif keuangannya memang telah dalam keadaan tidak mampu membayar utang-utangnya (*unable to repay his debts*). Keadaan tidak mampu ini (*insolvent*) harus dapat ditentukan secara independen dan objektif dengan melakukan financial audit atau *financial due diligence* oleh kantor akuntan publik yang *independence*. Selanjutnya menurut Sutan Remy Sjahdeini,<sup>20</sup> rumusan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 1998 tidak sejalan dengan asas hukum kepailitan yang diterima secara global. Undang-Undang Negeri Belanda misalnya, sampai sekarang masih tetap mempertahankan rumusan seperti rumusan Pasal 1 ayat (1) Fv tersebut di atas sekalipun undang-undang kepailitan negeri Belanda itu telah mengalami beberapa kali perubahan.

Menurut Ricardo Simanjuntak,<sup>21</sup> tidak membayar utang (*not paying debts*) diasumsikan sebagai tidak mampu membayar (*assumed not able to pay*) yang mengakibatkan pengadilan menyatakan status pailit kepada debitor. Akan tetapi bila debitor masih mampu, berdasarkan Pasal 144 Undang-Undang No. 37 Tahun 2004, debitor dapat mengajukan usulan perdamaian, jika perdamaian tersebut disetujui oleh para kreditornya, debitor tersebut menjadi tidak pailit. Ketentuan

---

<sup>19</sup>Sebelumnya diatur dalam Pasal 1 ayat (1) jo. Pasal 6 ayat (3) Undang-Undang No. 4 Tahun 1998.

<sup>20</sup>*Ibid.*, hlm. 53.

<sup>21</sup>Ricardo Simanjuntak, *Teknik Perancangan Kontrak Bisnis*, Kontan Publishing, Jakarta, cet. II, 2011, hlm. 297.

ini sama dengan Hukum Kepailitan Belanda (*Netherlands Insolvency Act*). Ketentuan inipun sama dengan ketentuan hukum kepailitan Singapura dimana unsur ketidakmampuan debitor membayar utang-utangnya tidak harus dibuktikan, namun cukup dengan cara diasumsikan (*assumption not able to pay*). Artinya, Pengadilan Tinggi Singapura dapat menjatuhkan pailit berdasarkan debitor mempunyai utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih, walaupun telah ditegur (*statury demand*) untuk melunasi utangnya, namun debitor tersebut tidak melunasinya. Dengan fakta ini diasumsikan tidak mampu membayar.<sup>22</sup> *Statutory demand* menjadi ukuran pailit di Singapura. Menurut Kala Anandrajah et.al., sebagaimana yang dikutip Ricardo Simanjuntak, bahwa *the statutory demand procedure is commonly resorted to as means of proving inability of the debtor to pay his debts for the purpose of presenting a creditor's petition.*<sup>23</sup>

Menurut Ricardo Simanjuntak,<sup>24</sup> tidak membayar utang (*not paying debts*) diasumsikan sebagai tidak mampu membayar (*assumed not able to pay*) yang mengakibatkan pengadilan menyatakan status pailit kepada debitor. Akan tetapi, bila debitor masih mampu, berdasarkan Pasal 144 Undang-Undang No. 37 Tahun 2004, debitor dapat mengajukan usulan perdamaian, jika perdamaian tersebut disetujui oleh para kreditornya, debitor tersebut menjadi tidak pailit. Ketentuan ini sama dengan Hukum Kepailitan Belanda (*Netherlands Insolvency Act*). Ketentuan inipun sama dengan ketentuan hukum kepailitan Singapura, dimana unsur ketidakmampuan debitor membayar utang-utangnya tidak harus dibuktikan, namun cukup dengan cara diasumsikan (*assumption not able to pay*). Artinya, Pengadilan Tinggi Singapura dapat menjatuhkan pailit berdasarkan debitor mempunyai utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih, walaupun telah ditegur (*statury demand*) untuk melunasi utangnya, namun debitor tersebut tidak melunasinya. Dengan fakta ini diasumsikan tidak mampu membayar.<sup>25</sup> *Statutory demand* menjadi ukuran pailit di Singapura. Menurut Kala Anandrajah et.al., sebagaimana yang dikutip Ricardo Simanjuntak, bahwa: *the*

---

<sup>22</sup>*Ibid.*, hlm. 296.

<sup>23</sup>*Ibid.*

<sup>24</sup>Ricardo Simanjuntak, *Op. Cit.*, hlm. 297.

<sup>25</sup>*Ibid.*, hlm. 296.

*statutory demand procedure is commonly resorted to as means of proving inability of the debtor to pay his debts for the purpose of presenting a creditor's petition.*<sup>26</sup>

Dilihat dari konsep seperti ini, Undang-Undang Kepailitan telah mempailitkan perusahaan-peusahaan yang masih *solvent* dan prospektif, yang bertentangan dengan prinsip *commercial exit from financial distress* sebagai prinsip utama dalam kepailitan korporasi.

Dalam Undang-Undang Kepailitan No. 37 Tahun 2004 disebutkan bahwa debitor yang dipailitkan itu adalah debitor yang tidak membayar utang. Dalam kenyataannya pengertian utang berkembang kepada pengertian di luar pengertian utang yang dimaksud dalam hukum kepailitan, debitor yang tidak memenuhi kewajibannya dalam suatu perjanjian dianggap sebagai utang yang harus dibayar oleh debitor. Utang telah ditafsirkan secara luas bukan saja utang yang timbul dari hubungan perjanjian utang piutang tetapi juga dalam hubungan perjanjian lainnya. Tafsiran utang ini memang muncul dari Undang-Undang No. 4 Tahun 1998.<sup>27</sup>

Walaupun Undang-Undang Kepailitan tidak secara tegas memberikan definisi tentang utang, berangkat dari rasio Pasal 1233, 1234, 1239, 1243 dan 1246 KUHPerdara, maka cukup jelas digambarkan bahwa utang tidak merupakan kewajiban dari perjanjian pinjam meminjam uang, akan tetapi juga berasal dari tindakan ingkar janji (*wanprestasi*) yang memberikan kewajiban kepada pihak yang dirugikan untuk mendapatkan ganti rugi atas akibat *wanprestasi* tersebut. Namun, kewenangan pengadilan niaga hanya akan muncul jika kewajiban tersebut dapat dibuktikan secara sumir. Perdebatan tentang definisi utang ini muncul dari perkara kepailitan *Moderndland Reality* dan Mahkamah Agung telah memutuskan definisi utang ini, namun masih ada putusan yang menyatakan utang hanya berasal dari kewajiban pinjam meminjam uang.

---

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

<sup>27</sup>Jerry Hoff, *Op. Cit.*, hlm. 18.

## Mahkamah Agung Membatalkan Putusan Pailit Perusahaan *Solvable* dan *Viable* (Prospektif) berdasarkan berbagai pertimbangan

*Pertama*, Perusahaan ini tidak membayar utang yang timbul dari tidak dipenuhinya suatu perjanjian pembangunan apartemen dan rumah susun. Perkara kepailitan terjadi dalam *Drs. Husein Sani dan Johan*. *Kedua*, permohonan pailit diajukan terhadap perusahaan asing yang juga sangat *solvent* yang diajukan oleh Kurator perusahaan yang telah dinyatakan pailit oleh pengadilan niaga karena perusahaan ini tidak membayar deviden kepada perusahaan yang telah dinyatakan pailit itu. Perkara kepailitan ini terjadi dalam *PT Asuransi Manulife Indonesia(d/h. PT Asuransi Jiwa Dharmala Manulife) v. Paul Sukran, SH* sebagai Kurator dari PT Dharma Sakti Sejahtera (PTDSS). PT Dharmala Sakti Sejahtera, Tbk. (dalam pailit) telah dinyatakan pailit.<sup>28</sup> Sejak PT Dharmala Sakti Sejahtera dinyatakan pailit, maka segala sesuatu yang menyangkut mengenai pengurusan harta kekayaan PT DSS (debitor pailit) sepenuhnya dilakukan oleh Kurator Selaku Kurator.<sup>29</sup> Pemohon bertugas untuk melakukan pengurusan dan / atau pemberesan harta pailit serta berusaha mengumpulkan semua harta kekayaan yang dimiliki oleh PT DSS selaku debitor pailit, termasuk juga dalam upaya memaksimalkan budel pailit itu, untuk selanjutnya dibagikan kepada para kreditornya, sehingga para kreditor dapat memperoleh bagian yang maksimal dari pembagian budel pailit sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Undang-Undang No. 4 Tahun 1998, termasuk pembagian untuk Negara Republik Indonesia selaku kreditor yang dalam hal ini diwakili oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).

*Ketiga*, permohonan pailit diajukan terhadap perusahaan asing yang juga sangat *solvent* oleh konsultan jasa asuransi karena perusahaan ini tidak membayar bonus kepada pemohon yang telah memenuhi target penjualan produk asuransi. Perkara kepailitan ini terjadi terhadap PT Prudential Life telah dimohonkan pailit oleh Mr. Lee Boo Siong, konsultan Jasa Asuransi dan keagenan.

---

<sup>28</sup>Lihat Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 03/PKPU/2000/PN.Niaga.Jkt.Pst.jo. No. 10/PAILIT/2000/PN.Niaga.Jkt.Pst., tanggal 6 Juni 2000,

<sup>29</sup>Lihat Penetapan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 10/PAILIT/2000/PN.Niaga.Jkt.Pst., jo. No. 03/PKPU/2000/PN.Niaga.Jkt.Pst., tanggal 21 Desember 2000.

*Keempat*, perusahaan yang menjalankan bisnisnya di bidang penyiaran televisi. Perusahaan ini juga masih *solvent*. Perusahaan ini dinyatakan pailit karena tidak melakukan pembayaran/pelunasan atas *Subordinated Bonds*. Kepailitan ini terjadi dalam *PT Cipta Televisi Pendidikan Indonesia v. Crown Capital Global Limited* di Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

*Kelima*, perusahaan yang bergerak dalam bisnis telekomunikasi selular dan merupakan perusahaan yang sangat strategis dalam bisnis telekomunikasi. Pailitnya perusahaan ini menarik perhatian banyak pihak termasuk pihak pemerintah karena perusahaan ini adalah satu-satunya BUMN milik pemerintah yang bergerak dalam industri strategis telekomunikasi, kondisi perusahaan ini juga sangat *solvent*. Perusahaan ini dipailitkan oleh Pengadilan Niaga Jakarta Pusat karena tidak membayar *Purchase Order* yang menimbulkan utang yang telah jatuh tempo. Kepailitan ini terjadi dalam *PT Telekomunikasi Selular v. PT Prima Jaya Informatika*.<sup>30</sup>

*Keenam*, perusahaan negara yang bergerak dalam pembuatan pesawat udara telah dinyatakan pailit oleh pengadilan niaga Jakarta Pusat atas permohonan pailit yang diajukan oleh para karyawannya karena tidak membayar gaji karyawannya. Perusahaan ini dalam keadaan *solvent* dan tempat bekerja banyak karyawan. Kepailitan ini terjadi dalam *PT Dirgantara Indonesia (Persero) v. Heriyono, dkk.* Para pemohon itu adalah 1. Heryono, bertempat tinggal di Fokker Raya No. 39 RT.02/03, Cimahi, 2. Nugroho, bertempat tinggal di Jalan Taruna No. 7RT.05/02, Ujung Berung 3. Sayudi, bertempat tinggal di Perum Bukit Berlian C-15RT.02/25, Kartamulya Padalarang.

Pailitnya perusahaan yang *solvent* dan prospektif itu di pengadilan niaga *bertentangan* dengan konsep dan prinsip-prinsip hukum kepailitan korporasi, terutama prinsip *commercial exit from financial distress* dan konsep likuidasi. Mahkamah Agung telah membatalkan putusan-putusan pailit tersebut berdasarkan berbagai pertimbangan, diantaranya permohonan pailit tersebut tidak dapat dibuktikan secara sederhana.

---

<sup>30</sup>Perkara pailitnya PT Telkomsel ini menjadi perhatian dan termasuk yang diawasi UKP4 suatu lembaga yang berada di bawah Presiden.

### Kreditor Memilih PKPU untuk Menagih Utang Korporasi Pailit

Ada perkembangan baru yang terjadi di Indonesia, PKPU diajukan oleh kreditor.<sup>31</sup> Jika PKPU ini diajukan dengan iktikad baik untuk menghindari pailit, penggunaan PKPU ini mengikuti perkembangan baru dalam kepailitan korporasi. Kreditor-kreditor ini lebih memilih PKPU dari pada mengajukan permohonan pailit. Di sini, ada berbagai motif kreditor lebih memilih PKPU dari pada kepailitan, diantaranya untuk menghindari iktikad buruk dari kreditor dalam menggunakan lembaga kepailitan, *endings* atau penyelesaian akhir utang-utang melalui proses kepailitan kepailitan itu sendiri tidak menguntungkan bagi kreditor, terutama pada saat likuidasi atau pemberesan budel pailit. Dalam hal ini, mungkin jalan yang lebih baik adalah menggunakan upaya hukum PKPU.

Adanya kecenderungan penggunaan PKPU menjadi pilihan oleh para kreditor karena debitor yang *solvent* tidak membayar utangnya juga dapat dihubungkan dengan *asas kelangsungan usaha* yang dianut Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 untuk lebih mengedepankan PKPU yang mempunyai roh perdamaian dan pailit merupakan *ultimum remidium* apabila usaha damai tidak dapat dilaksanakan. Sebaliknya, PKPU jika digunakan dengan iktikad tidak baik, PKPU dapat menjadi instrumen untuk mempercepat dipailitkannya debitor. Oleh karena itu, PKPU belum seutuhnya menjadi instrumen untuk menerapkan *corporate rescue* sebagai konsep dalam penyelesaian utang-utang korporasi. Sedangkan *asas kelangsungan usaha* sama dengan *corporate rescue* dan berbeda dengan PKPU, tetapi *asas* ini tidak menjadi norma hukum dalam rumusan pasal-pasal Undang-Undang No. 37 Tahun 2004.

Dipilihnya PKPU ini oleh Kreditor dapat dilihat dalam *PT Bank Central Asia, Tbk. PT Arpeni Pratama Ocean Line, Tbk. PT Bank Central Asia, Tbk* suatu perseroan terbatas yang didirikan menurut hukum negara Republik Indonesia, yang berkedudukan di Jakarta mengajukan permohonan PKPU terhadap *PT Arpeni Pratama Ocean Line, Tbk.*

---

<sup>31</sup>Lihat Pasal 222 (3) Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 menyatakan: Kreditor dapat mengajukan PKPU terhadap debitor, ketentuan ini sama dengan *Chapter 11 US Bankruptcy Code*, ketentuan ini berlainan dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1998, yang dapat mengajukan PKPU hanya Debitor.

Kreditor memilih PKPU dari pada mengajukan permohonan pailit kepada perusahaan yang tidak membayar utang. Permohonan PKPU ini terjadi dalam *PT Bank Mandiri v. PT Berlian Laju Tanker, Tbk.*<sup>32</sup> PT Bank Mandiri mengajukan permohonan PKPU terhadap PT Berlian Laju Tanker, Tbk.

Selanjutnya, dua dari perkara PKPU itu, permohonan PKPU dinyatakan tidak dapat diterima, yaitu dalam *PT Putra Sejati Indomakmur v. PT Pertamina Hulu Energi Raja Tempirai dan PT Golden Spike Energy Indonesia* dengan pertimbangan sampai dengan permohonan *a quo*, JOB Pertamina-Golden Spike Indonesia Ltd qq Para Termohon belum menyelesaikan kewajibannya sebesar USD 1.215.918 (satu juta dua ratus lima belas ribu sembilan ratus delapan belas koma tujuh puluh delapan sen dollar Amerika Serikat), hal ini membuktikan bahwa utang JOB Pertamina-Golden Spike Indonesia Ltd qq Para Termohon kepada Pemohon telah jatuh tempo dan dapat ditagih dan disamping pihak JOB Pertamina-Golden Spike Indonesia Ltd qq Para Termohon memiliki utang yang sudah jatuh tempo dan dapat ditagih kepada Pemohon sebagaimana disebutkan di atas, Pihak JOB Pertamina-Golden Spike Indonesia Ltd qq Para Termohon juga memiliki utang kepada para Kreditor lain, diantaranya: PT Lemtek Konsultan Indonesia dan PT Global Pasific Energy.

### **Mahkamah Agung Melakukan Terobosan Hukum (*Legal Breakthrough*) dengan menerapkan Asas Kelangsungan Usaha terhadap Perusahaan yang Masih *Solvable* dan *Viable* (Prospektif)**

Mahkamah Agung dalam putusan peninjauan kembali (PK) dalam *PT Citra Jimbaran Indah Hotel v. Ssangyong Engenereing & Construction Co. Ltd.* telah melakukan terobosan hukum (*legal breakthrough*) terhadap Undang-Undang No. 4 Tahun 1998. Terobosan hukum adalah merupakan *Judge made law*,<sup>33</sup> atau penemuan hukum yang biasa dilakukan oleh hakim dalam penerapan hukum.

---

<sup>32</sup>Putusan PKPU Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 27/PKPU/2012/PN.Niaga.Jkt.Pst Tanggal 3 Juli 2012.

<sup>33</sup> Malcolm D.H. Smith and Kevin s. Pose, *Legal proces, Commentary and Materials*, CBC Casebodes, Sydney, fifth edition, 1998, hlm 562. *There is not doubt that historically judges did make law, at least in sense formulating it. Even now when they are against innovation, they have never formally abrogated theirs power : their attitude is : we could if we would but we think it better not. Most commentators therefore start from the assumption that English judges are law maker and that real question is weather they should not make law with more verve than they do.*



Undang-undang lebih ditafsirkan tidak secara tekstual tetapi lebih kepada keadilan dan kemanfaatan. Walaupun *judge made law* ini biasa dilakukan dalam tradisi *common law*, namun di Indonesia Mahkamah Agung dapat pula melakukan *judge made law* ini.

Terobosan hukum dalam perkara kepailitan ini dilakukan untuk membatalkan putusan pailit terhadap perusahaan yang *solvable* dan masih mempunyai prospektif. Sangyong Engineering & Construction Co. Ltd. mengajukan permohonan pailit terhadap PT Citra Jimbaran Indah Hotel.

Adapun yang menjadi pertimbangan hukum dalam pemeriksaan PK bahwa Majelis Hakim kasasi telah melakukan kesalahan berat karena telah mengabaikan bunyi penjelasan umum dari makna yang terkandung dalam PERPU No. 1 Tahun 1989 yang telah ditetapkan menjadi Undang-undang No. 4 Tahun 1998 dimana secara esensial ditentukan bahwa kepailitan penerapannya harus dilakukan/diselesaikan secara adil dalam arti memperhatikan kepentingan perusahaan sebagai debitor atau kepentingan kreditor secara seimbang. Potensi dan prospek dari usaha debitor harus pula dipertimbangkan pula secara baik. Jika Debitor masih mempunyai potensi dan prospek, sehingga merupakan tunas-tunas yang masih dapat berkembang seharusnya masih diberi kesempatan untuk hidup dan berkembang. Oleh karena itu penjatuhan pailit merupakan *ultimum remidium*". Debitor pailit memiliki usaha hotel berbintang lima bernama Hotel Bali Intercontinental resort berlokasi di kawasan Wisata Pulau Bali. Kawasan itu selama terjadi krisis ekonomi dan keuangan relatif tidak terpengaruh, justru sebaliknya telah menuai keuntungan-keuntungan/*advantages* dan *benefits* dari kurs nilai tukar antara rupiah dan dollar Amerika Serikat. Potensi dan prospek itu telah dimiliki oleh debitor, hal ini terbukti dengan adanya keberatan dari para kreditor lainnya yaitu dari Bank Negara Indonesia dan Bank Bumi Daya yang merasa kepentingannya dirugikan jika debitor pailit dijatuhkan pailit.

Piutang yang dimiliki oleh PT Bank Bumi Daya dan PT Bank Negara Indonesia adalah kurang lebih Rp. 610.000.000.000,- (Enam ratus sepuluh milyar). Piutang para kreditor lainnya itu di atas merupakan suatu jumlah yang jauh lebih besar jika dibandingkan dengan piutang Pemohon pailit yang berjumlah US \$ 5,979,863.06 (lima juta sembilan ratus tujuh puluh sembilan ribu delapan ratus

enam puluh tiga dollar Amerika dan enam sen). Dengan adanya keberatan dari bank itu di atas Debitor/Termohon pailit telah diadakan restrukturisasi menunjukkan bahwa usaha Debitor masih mempunyai potensi dan prospek untuk berkembang dan selanjutnya dapat memenuhi kewajibannya kepada seluruh Kreditor di kemudian hari dan oleh karena itu Debitor/Termohon pailit bukan merupakan *a Debitor is hopelessly in debt*. Berdasarkan *construction contract* antara Pemohon pailit dan Debitor pailit ternyata kewajiban debitor pailit semula adalah sebesar Rp. US \$ 75,558,774.50 (tujuh puluh lima juta lima ratus lima puluh delapan ribu tujuh puluh tujuh empat dollar dan lima puluh sen) sedangkan sisa utang sekarang US \$ 5,979,863.06 (lima juta sembilan ratus tujuh puluh sembilan ribu delapan ratus enam puluh tiga dollar dan enam sen) menunjukkan debitor telah memenuhi sebagian besar kewajibannya dan selayaknya diberi kesempatan melunasi sisa kewajibannya secara wajar. Dalam hal ini walaupun terbukti telah mempunyai utang yang telah jatuh tempo dapat ditagih, tetapi debitor masih mempunyai keyakinan untuk memberdayakan kembali usahanya debitor dapat memohon PKPU<sup>34</sup> dan berdasarkan Pasal 217 Undang-Undang Kepailitan apabila permohonan pailit dan permohonan PKPU diajukan pada saat yang bersamaan, maka permohonan PKPU harus diputuskan terlebih dahulu, hal inilah yang membedakannya dengan chapter 11 *US bankruptcy code* dalam restrukturisasi utang dan organisasi itu.

Perlunya lembaga PKPU dan *Chapter 11* dalam sistem hukum kepailitan, sejalan dengan pendapat beberapa penulis yang prinsipnya meragukan manfaat dari hukum kepailitan dalam mengatasi masalah seputar hal kreditor-debitor dan masalah insolvensi debitor. Upaya-upaya mengatasi atau menolong perusahaan dalam kesulitan keuangan juga dapat ditengarai dari diterbitkannya *principles for multy-bank workouts* atau *statement of principles for a global approach to multi-creditor workouts*, pada Tahun 2000 yang disusun oleh INSOL International yang dinaungi oleh *INSOL Lender Group*. Pada dasarnya ke-7 prinsip yang dituangkan dalam paduan itu adalah hasil pengamatan yang telah berlangsung selama kurang lebih 30 tahunan, yang akhirnya mengantarkan para kreditor dan lembaga keuangan internasional yang tergabung dalam INSOL itu, pada suatu keyakinan bahwa

---

<sup>34</sup> Ricardo Simanjuntak, *Op. Cit.*, hlm. 12.

sebagai kreditor mereka : ...*can achieve better returns through supporting an orderly and expeditious rescue or workout of a business in financial difficulty than by forcing it into formal insolvency.*<sup>35</sup>

Sebagaimana yang telah diuraikan, hukum kepailitan korporasi (perseroan) Indonesia tidak mengenal konsep seperti yang diatur dalam *chapter 11 US bankruptcy code*, karena, perusahaan yang dinyatakan pailit atau yang sedang dimohonkan pailit dapat mengajukan permohonan PKPU sebagai upaya hukum untuk melawan permohonan pailit yang diajukan oleh Kreditor, jika Debitor itu memang dalam keadaan solven. Adanya prospek yang baik, adanya iktikad baik serta sikap kooperatif dari Debitor tidak dapat dijadikan pertimbangan untuk tidak mengabulkan permohonan pailit oleh hakim niaga. Namun dalam putusan kembali (PK), Mahkamah Agung dalam putusan No. 024/PK/N1999 dalam *PT Citra Jimbaran Indah Hotel v.Ssangyong Engineering & Construction Co. Ltd* telah mengabulkan permohonan peninjauan kembali dengan pertimbangan bahwa potensi dan prospek dari usaha Debitor harus pula dipertimbangkan pula secara baik. Jika Debitor masih mempunyai potensi dan prospek, sehingga merupakan tunas-tunas yang masih dapat berkembang seharusnya masih diberi kesempatan untuk hidup dan berkembang. Penjatuhan putusan pailit merupakan *ultimum remidium*. Di samping itu, terhadap Debitor/Termohon pailit telah diadakan restrukturisasi menunjukkan bahwa usaha Debitor masih mempunyai potensi dan prospek untuk berkembang dan selanjutnya dapat memenuhi kewajibannya kepada seluruh Kreditor di kemudian hari dan oleh karena itu Debitor/Termohon pailit bukan merupakan *a Debitor is hopelessly in debt* .

### **Mahkamah Agung Menggunakan Syarat Pembuktian Sederhana sebagai *Clausule Escape* untuk Tidak Mempailitkan Perusahaan *Solvable* dan *Viable* (Prospektif)**

Sebagai bentuk lain tidak dipailitkannya perusahaan yang masih *solvable* dan *viable*, Mahkamah Agung membatalkan putusan pengadilan niaga dengan dasar permohonan pailit itu tidak dapat dibuktikan secara sederhana dan sengketa itu terlebih dahulu harus diselesaikan melalui pengadilan perdata. Di

---

<sup>35</sup>*Statement of Principles for A Global Approach to Multy-Creditor Workouts-INSOL International-London, 2000, hlm.4.*

sini Mahkamah Agung menggunakan syarat pembuktian sederhana sebagai *clause escape* untuk melindungi dampak langsung dari suatu permohonan pailit terhadap perusahaan-perusahaan yang masih *solvable* dan *viable*. Perusahaan-perusahaan ini sebenarnya juga tidak layak untuk dinyatakan pailit.

Dalam yurisprudensi Nederland,<sup>36</sup> disebutkan bahwa penagih utang yang mohon pailit cukup menunjukkan secara sumir dasar-dasar gugatannya bahwa persyaratan itu telah ada dan terpenuhi. Bahkan putusan-putusan Hoge Raad<sup>37</sup> lebih lanjut menyatakan bahwa dalam permohonan pailit itu belum perlu disebutkan jumlah utang yang pasti (eksak). Kepastian ini nanti baru pasti jumlah utangnya dalam tahap rapat verifikasi setelah putusan pailit dijatuhkan. Dengan demikian, cukuplah secara sumir dapat dinyatakan bahwa fakta-fakta atau keadaan-keadaan dimana si pengutang itu memang mempunyai utang dan bahwa ia telah berhenti membayar kembali.

Pengertian secara sumir atau secara sederhana haruslah dilihat secara kasuistis dalam setiap perkara, apakah memang secara mudah dapat dibuktikan terpenuhinya syarat-syarat untuk mengajukan permohonan kepailitan. Karenanya kemudahan atau kesederhanaan pembuktian ini menjadi kriteria untuk menilai apakah persyaratan-persyaratan kepailitan telah terpenuhi, sehingga proses pemeriksaan perkara dapat diputuskan secara cepat.

Adanya banyak hal yang dapat menyebabkan pemeriksaan perkara dan pembuktiannya tidak dapat dilakukan secara mudah, sederhana dan cepat. Salah satu hal diantaranya adalah apabila terdapat perjanjian yang timbal balik, dimana kedua belah pihak (*kreditor dan debitor*) masing-masing mempunyai hak dan kewajiban yang timbal balik dan harus dipenuhi, misalnya jual-beli. Penjual berkewajiban untuk menyerahkan barangnya dan berhak atas pembayaran harga barangnya, tetapi sebaliknya juga pembeli berkewajiban untuk membayar harga barang dan berhak atas penyerahan barang yang bersangkutan. Dalam hal ini, dapat terjadi bahwa pembeli melakukan gugatan terhadap penjual untuk menyerahkan barang, tetapi kemudian pihak penjual mengajukan eksepsi bahwa gugatan itu belum waktunya untuk diajukan atau tidak dapat diajukan oleh

---

<sup>36</sup>Putusan Hoge Raad tanggal 20 Mei 1998, NJ.1989, 676.

<sup>37</sup>*Ibid*, tanggal 15 November 1985, NJ.1986, 154 dan Putusan tanggal 18 April 1986, NJ.1986, 530.

pembeli, sebab pembeli itu sendiri justru belum memenuhi prestasinya, yaitu harus membayar harga barang. Di sini pihak penjual itu mengajukan *exceptio non adimpleti contractus*. Kedua belah pihak akan mendapat kesempatan yang sama untuk didengar dan saling melakukan pembuktian, atas dasar prinsip *Audi et alteram partem*. Dalam proses pembuktian demikian akan dapat terjadi berbagai upaya hukum, misalnya gugatan rekonvensi, intervensi masuknya pihak ke-III, penyitaan, dan sebagainya sehingga proses pembuktiannya dimungkinkan akan dapat kompleks.

Atas dasar hipotesa demikian, maka apabila dalam suatu proses permohonan pailit, ternyata pihak termohon mengajukan *exceptio non adimpleti contractus* sehingga eksistensi adanya utang itu sendiri masih dapat diperdebatkan (bukan sekedar tentang besarnya utang), dan pengadilan dapat menerima alasan itu, maka fakta dan keadaan atau eksistensi utang itu tidak dapat dibuktikan secara mudah dan sederhana (sumir). Lain halnya, apabila yang diperdebatkan itu hanyalah tentang jumlah besarnya utang, sedangkan adanya atau eksistensi, utangnya itu sendiri sudah jelas terbukti dan tidak dipermasalahkan, maka dalam hal demikian tidak terbuka kemungkinan untuk mengajukan *exceptio non adimpleti contractus*.

Besar-kecilnya jumlah utang itu akan dapat ditentukan dalam rapat verifikasi atau rapat pencocokan utang, sesudah debitor dinyatakan pailit dalam putusan hakim.<sup>38</sup> Apabila jumlah utang, menurut majelis kasasi perbedaan jumlah utang tidak dapat diselesaikan lewat verifikasi dan harus diselesaikan melalui pengadilan negeri (Pengadilan perdata), tetapi sebaliknya dalam *PT Alcarindo Prima (AP) v. Pulung Copper Works, I.TD*, majelis kasasi menyatakan bahwa perbedaan utang itu dapat diselesaikan dalam rapat verifikasi.

Dalam beberapa perkara suatu utang dianggap tidak dapat dibuktikan secara sederhana karena majelis hakim sulit untuk memposisikan para pihak sebagai kreditor dan debitor, misalnya bila Termohon pailit mengajukan suatu *exceptio non adimpleti contractus*, seperti dalam *Waskita Karya (WK) v. PT Mustika Princess Hotel (MPH)*. Karena terlihat adanya indikasi bahwa Pemohon dan

---

<sup>38</sup> Undang-Undang No. 4 Tahun 1998, Pasal 104 dan seterusnya.

Termohon Pailit masing-masing berkedudukan sebagai debitor dan kreditor, maka utang tidak lagi dapat dibuktikan secara sederhana.

Untuk membuktikan adanya Kreditor lain, dalam prakteknya, tidak selalu ditandai dengan hadirnya kreditor lain itu dipersidangan, tetapi juga adanya piutang yang dimiliki oleh kreditor lain kepada Termohon pailit, seperti dalam *Royal Bank of Canada v. PT Ometraco Corporation*, RBC dianggap tidak dapat membuktikan adanya kreditor lain karena bukti yang diajukan hanya berupa *facility agreement* dan salinan putusan Mahkamah Agung.

Dalam *Tim Likuidasi PT Bank Astria Raya v. PT Multi Citi Agung*, surat Bank Indonesia yang membuktikan adanya kreditor lain, majelis hakim kasasi berpendapat cukup sederhana untuk membuktikan adanya kreditor lain. Contoh lain, dalam *Drayton Kiln, ltd (DK) v. PT Dekormas Mulia Industries*, hakim berpendapat bahwa kreditor lain yang masih dalam penjadwalan dapat merupakan bukti adanya kreditor lain. Kemungkinan lain, dalam *PT Bank Artha et.al v. Cheng Basuki* adanya tanggapan dari kreditor lain di persidangan merupakan bukti adanya kreditor lain. Tetapi sebaliknya, dalam *PT Nikko Securities Indonesia (NSI) v. PT Pujiadi Pretice Limited, Tbk*, sangkalan kreditor lain, juga dapat membuktikan tidak adanya kreditor lain. Menurut penulis, persyaratan dapat dibuktikan secara sederhana ini dapat pula disalahgunakan, apabila perkaranya rumit dan hakim yang menangani perkara yang bersangkutan tidak menguasai hukum mengenai apa yang disengketakan, hakim yang bersangkutan akan cenderung menyatakan permohonan pailit tidak dapat diterima dengan alasan pembuktiannya tidak sederhana. Dengan demikian, syarat ini telah digunakan oleh Mahkamah Agung RI sebagai *clausule escape* untuk membatalkan putusan pailit yang tidak tepat.

Sikap Mahkamah Agung RI terhadap pailitnya perusahaan-perusahaan *solvent* dan *viable* itu dimana Mahkamah Agung membatalkan putusan-putusan pengadilan niaga dengan berbagai pertimbangan, termasuk putusan yang menerapkan asas kelangsungan usaha, yang berasal dari konsep *corporate rescue* tidak menjadi kaedah hukum yang mengikat bagi pengadilan niaga karena sistem hukum Indonesia tidak menganut sistem *precedent*, dimana putusan Mahkamah Agung menjadi putusan yang mengikat (*binding*) bagi pengadilan yang di

bawahnya, sehingga sampai sekarang pun pengadilan niaga dapat mempailitkan perusahaan yang *solvable* dan *viable*, tanpa merasa ada kejanggalan di sana. Kondisi ini dapat dibenarkan dalam kaca mata paradigma legisme hukum, atau hukum modern, namun tidak dapat dibenarkan dari kaca mata paradigma *post modern*.

## Penutup

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan, dapat disampaikan kesimpulan sebagai berikut. *Pertama*, pailitnya perusahaan-perusahaan yang masih *solvable* dan *viable* (prospektif) di Pengadilan Niaga ada hubungannya dengan konsep yang diterapkan di dalam Undang-Undang Kepailitan. Undang-Undang Kepailitan itu berada dalam teori-teori yang dikonstruksikan dengan konsep likuidasi untuk penyelesaian pembayaran utang-utang tanpa membedakan debitor korporasi atau perseorangan. Dilihat dari perspektif pergeseran paradigma (*shifting of paradigm*), konsep ini sudah tidak dipakai lagi dalam kepailitan korporasi. Dalam kepailitan korporasi yang diterapkan adalah konsep *corporate rescue*.

*Kedua*, pailitnya perusahaan-perusahaan *solvent* di Pengadilan Niaga, selanjutnya disikapi oleh Mahkamah Agung dengan membatalkan putusan hakim Pengadilan Niaga berdasarkan berbagai pertimbangan. Di antaranya adalah perusahaan tersebut masih prospektif dan masih harus diberi kesempatan untuk melanjutkan bisnis perusahaannya dan permohonan pailit tersebut tidak dapat dibuktikan secara sederhana. Salah satu putusan Mahkamah Agung yang dapat dijadikan kaedah hukum adalah putusan No. 024 PK/N/1999 dalam *PT Citra Jimbaran Indah Hotel v. Sangyong Engineering & Construction Co. Ltd.* Mahkamah Agung RI telah mengabulkan permohonan peninjauan kembali dalam perkara kepailitan ini karena perusahaan debitor masih dalam keadaan prospektif (*viable*), perusahaan debitor masih perlu diberikan kesempatannya untuk menjalankan bisnisnya, sehingga debitor masih berpotensi untuk dapat melunasi utang-utangnya. Kepailitan dengan cara melikuidasi perusahaan debitor dipandang tidak ada manfaatnya. Putusan peninjauan kembali Mahkamah



Agung menerapkan asas kelangsungan usaha. Putusan ini dianggap tidak lazim dan merupakan terobosan hukum (*legal breakthrough*) terhadap teks Undang-Undang No. 4 Tahun 1998. Namun putusan-putusan Mahkamah Agung ini tidak menjadi kaedah hukum bagi hakim Pengadilan Niaga yang memutus perkara permohonan pailit setelah itu, sehingga pailitnya perusahaan-perusahaan *solvable* dan *viable* ini tetap berlanjut. Sementara itu, ada kecenderungan baru yang memperlihatkan bahwa kreditor memilih permohonan PKPU terhadap perusahaan yang tidak membayar utang, yang seharusnya disikapi dengan hati-hati, ketika PKPU ini juga digunakan dengan iktikad tidak baik atau buruk (*bad faith*). Karena, PKPU dapat menjadi jalan pintas debitor perusahaan dipailitkan tanpa adanya upaya hukum lainnya.

*Ketiga*, adanya kelemahan penguasaan konsep dan prinsip hukum kepailitan korporasi sebagai hal yang mendasar dari hakim yang menangani perkara-perkara kepailitan, sehingga tidak dapat keluar dari bunyi teks undang-undang. Undang-Undang hanya diterapkan secara *positivistic legal thinking*, sehingga pailitnya perusahaan *solvable* tersebut juga tidak dapat dilepaskan dari persoalan ini. Undang-Undang Kepailitan ini tidak dapat lagi diterapkan dalam kepailitan korporasi. Undang-Undang ini perlu untuk direkonstruksi dengan cara: (i) Memisahkan kepailitan korporasi dari kepailitan perseorangan. Pemisahan kepailitan perseorangan ini perlu dilakukan dalam suatu sistem hukum kepailitan karena kedua bentuk kepailitan itu membawa dampak yang berbeda. Kepailitan korporasi akan membawa dampak yang lebih luas daripada kepailitan perseorangan. (ii) *Insolvent* menjadi ukuran untuk kepailitan korporasi. Standar kepailitan korporasi adalah adanya ketidakmampuan untuk membayar utang (*unable to pay debts*) yang disebabkan adanya krisis keuangan yang dialami oleh perusahaan tersebut. Penilaian terhadap ketidakmampuan ini (*insolvency test*) dapat berupa *cash flow test* dan *balance sheet test* dari perusahaan yang bersangkutan. (iii) Menerapkan asas kelangsungan usaha yang merupakan konsep *corporate rescue* dalam norma Undang-Undang Kepailitan Korporasi atau Undang-Undang Perseroan Terbatas. (iv) Adanya aturan yang lebih tegas terhadap pencabutan kepailitan perusahaan yang sudah tidak lagi mempunyai aset-asetnya. Salah satu dari tujuan kepailitan adalah juga *to provide effective*

*realease from the financial liabilities and obligation of the insolvent.* Di Belanda, terhadap debitor yang sudah tidak asetnya lagi, setelah lima tahun dapat mengajukan permohonan untuk diberi kesempatan untuk berusaha kembali untuk memulihkan kecakapan dalam bertindak.

### Daftar Pustaka

- D.H. Smith, Malcolm and Kevin s. Pose, *Legal proces, Commentatory and Materials*, CBC Casebodes, Sydney, fifth edition, 1998.
- Hoff, Jerry, *Undang-Undang Kepailitan di Indonesia*, Tatanusa, Jakarta, 2000.
- Hoff, Jerry, *UU Kepailitan di Indonesia, (Indonesia Bankruptcy Law)*, Terjemahan Kartini Mulyadi, Jakarta, 2000.
- J.M. Declereq, Peter, *Netherlands Insolvency Law, The Netherlands Bankruptcy Act and The most legal Important Legal Concept*, T.M.C. Asser Press, The Haque.
- Lazic, Vesna, pada saat seminar dan *workshop bakruptcy and arbitration:the effect of insolvency proceeding on the conduct of arbitration* pada tanggal 8 dan 9 Maret 2004 di Hotel Borobudur, Jakarta.
- Mahkamah Agung, *Kumpulan Putusan Perkara Kepailitan dalam Putusan Kasasi dan PK*, 2000.
- Remy Sjahdeini, Sutan, "Recent Development on Indonesia's Bankruptcy Law," Paper yang disampaikan pada *The General Meeting of ALA on 26 - 28 May 2003* di Shangri-La Hotel, Singapore.
- Simanjuntak, Ricardo, *Teknik Perancangan Kontrak Bisnis*, Kontan Publishing, Jakarta, cet. II, 2011.
- Simanjuntak, Ricardo, *Hukum Kontrak, Tehnik Perancangan Kontrak Bisnis*,Kontan Publishing, Jakarta, 2006.
- Statement of Principles for A Global Approach to Multy-Creditor Workouts-INSOL International-London*, 2000.
- Subhan, Hadi, *Hukum Kepailitan, Prinsip,Norma dan Praktek di Peradilan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.
- Suherman, E., *Failissement (Kefailitan)*, Binacipta, cet. Pertama, Bandung, 1988.
- Tomansic, Roman, "Creditor Participation in Insolvency Proceedings,"*Work Paper*, OECD, Paris, 2006.
- Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 03/PKPU/2000/PN.Niaga.Jkt.Pst.jo. No. 10/PAILIT/2000/PN.Niaga.Jkt.Pst., tanggal 6 Juni 2000,

Penetapan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 10/PAILIT/2000/PN.Niaga.Jkt.Pst., jo. No. 03/PKPU/2000/PN.Niaga.Jkt.Pst., tanggal 21 Desember 2000.

Putusan PKPU Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 27/PKPU/2012/PN.Niaga.Jkt.Pst Tanggal 3 Juli 2012.

Undang-Undang No. 37 Tahun 2004

Undang-Undang No. 4 Tahun 1998

*file://C:/Program%20File/DatabaseKepailitan/Resume.htm*, Akses 31 Maret 2014.

# **Pelanggaran Ruang Udara oleh Pesawat Asing Menurut Hukum Internasional dan Hukum Nasional Indonesia**

**Sefriani**

**Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia  
Jl. Tamansiswa 158 Yogyakarta  
sefri\_ani@yahoo.com**

## **Abstract**

*A country has an absolute and exclusive sovereignty for its airspace. Sovereign country has right to manage flight routes and its airspace, regarding the fact that airspace is very strategic for its defense and security. Violations of Indonesia's airspace sovereignty by either civilian aircraft or state aircraft often occur. The problem discussed is: how are the legal arrangement and law enforcement related to the violations of a country's sovereign territory according to international law and Indonesia's national law. The research method was normative legal research with statute approach, historical approach, conceptual approach, and comparative approach. The research finding was presented in the form of descriptive analysis. The result concludes that neither international nor national law is strict enough in determining the legal status parameter of an aircraft, whether it is civilian or state aircraft. Such thing can result in a serious conflict related to the regulations for such aircraft.*

*Key words: Sovereignty, airspace, civilian aircraft*

## **Abstrak**

Negara memiliki kedaulatan yang penuh dan eksklusif atas ruang udaranya. Negara berdaulat berhak mengatur jalur penerbangan dan mengamankan ruang udaranya, mengingat sangat strategisnya wilayah ruang udara bagi pertahanan keamanannya. Pelanggaran terhadap wilayah kedaulatan ruang udara Indonesia yang dilakukan pesawat sipil maupun pesawat negara sering terjadi. Permasalahan yang diteliti yakni bagaimana pengaturan dan penegakan hukum terhadap pelanggaran wilayah kedaulatan negara menurut hukum internasional dan hukum nasional Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Hasil penelitian disajikan dalam bentuk deskriptif analitis. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa baik hukum internasional maupun nasional kurang tegas dalam menentukan parameter status hukum suatu pesawat, apakah pesawat negara atau pesawat sipil. Hal ini bisa menimbulkan masalah yang serius terkait hukum yang seharusnya berlaku untuk pesawat tersebut.

Kata kunci: Kedaulatan, ruang udara, pesawat sipil

## Pendahuluan

Pada Minggu 28 Juni 2015 sekitar pukul 08.45 WITA, dilaporkan adanya. Sebuah helikopter sipil asal Malaysia yang mendarat tanpa izin di Pos Pengamanan Perbatasan (Pamtas) Aji Kuning, Pulau Sebatik, Kalimantan Utara. Berdasarkan informasi yang diperoleh pesawat berlogo GRAND 9M-YMH, berjenis Copter Agustus 109 tersebut milik Sabah Air Aviation, Malaysia. Helikopter itu dipiloti Kapten Roslan dan tanpa didampingi Co-Pilot. Ditambahkan pula bahwa Helikopter itu terbang dengan rute Tawau-Kampung Sungai Melayu, Malaysia. Penumpang pesawat terdiri dari 5 orang yaitu Mendagri Ahmad Zahid Hamidi dan 4 orang kontraktor yang sedang membangun jalan di Kampung Sungai Melayu. Tujuan Menteri Datuk Sri Ahmad Zahid Hamidi adalah untuk meninjau jalan yang sedang dibangun di Kampung Sungai Melayu. Belum sempat diambil tindakan apapun oleh petugas TNI Pos Pamtas Aji Kuning yang sedang mendekat, dalam tempo kurang dari lima menit, pesawat sudah langsung tinggal landas lagi. Petugas di Pos Pamtas Aji Kuning menyatakan bahwa mereka kesulitan untuk melakukan tindakan mengingat tidak adanya kekuatan tempur udara yang dimiliki Lanud Tarakan. Sementara pesawat Sukhoi *stand by* di Lanud Hasanuddin, Makassar, Sulawesi Selatan.<sup>1</sup>Pihak Sabah Air Aviation Malaysia mengakui kesalahannya telah mendarat di wilayah Indonesia tanpa izin dan tanpa komunikasi dengan Air Traffic Control (ATC) Bandara Juwata dan ATC. Permintaan maaf mereka sampaikan ke Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) Kinibalu.<sup>2</sup>

Tidak hanya sekali ini saja pelanggaran terhadap ruang udara Indonesia yang dilakukan pesawat komersil Malaysia terjadi. Pada 14 Desember 2010, pesawat udara jenis BAE 146-200, sebuah pesawat carteran dari Malaysia melanggar ruang udara Indonesia, dalam penerbangannya dari Dili menuju Kuala Lumpur. Pesawat ini mengangkut keluarga kerajaan Malaka, Malaysia. Penerbangan pesawat yang membawa keluarga kerajaan ini ternyata belum

---

<sup>1</sup>"Malaysia minta maaf helikopter mendarat di perairan Indonesia", <http://news.liputan6.com/read/2262638/malaysia-minta-maaf-helikopter-mendarat-di-perbatasan-indonesia>, diakses 3 Juli 2015.

<sup>2</sup><http://m.rmol.co/news.php?id=208313> diakses 3 Juli 2015.

memiliki *diplomatic clearance* dari kementerian luar negeri dan *security clearance* dari kementerian pertahanan maupun *flight approval* dari kementerian perhubungan. Berdasarkan keputusan Direktur Jendral Perhubungan Udara pesawat ini dapat didenda 100 x biaya pendaratan yang telah ditetapkan.<sup>3</sup>

Pelanggaran ruang udara tidak hanya dilakukan pesawat Malaysia tapi juga negara lain seperti Pakistan, Singapura, Australia dan A.S. Beberapa waktu sebelumnya juga terjadi insiden yang membuat otoritas Indonesia memaksa pesawat udara komersil Boeing 737 -300 milik Pakistan International Airlines (PIA) untuk mendarat darurat di bandara Sultan Hasanudin. Pesawat komersil Pakistan ini sedang dalam perjalanan membawa para diplomat dari Dili menuju Islamabad ini melewati ruang udara Indonesia tanpa ijin. Fakta menunjukkan bahwa pesawat ini tidak mempunyai *diplomatic clearance* dari kementerian luar negeri *security clearance* dari kementerian pertahanan maupun *flight approval* dari kementerian perhubungan. Berdasarkan keputusan Direktur Jendral Perhubungan Udara pesawat ini juga di denda 100 x biaya pendaratan yang telah ditetapkan.<sup>4</sup>

Kasus lain terjadi pada 28 Oktober 2014 dimana pesawat sipil Singapura jenis Beechraft 9Lyang mengangkut siswa yang sedang belajar, terbukti masuk ke wilayah RI tanpa izin. Pesawat Singapura dengan registrasi VH-PFK (Australia) ini sedang dalam rute penerbangan Sibu, sebelah timur Kuching, Malaysia, ke Seletar, Singapura. Pesawat sipil ini akhirnya dipaksa mendarat oleh dua pesawat Sukhoi 27/30 Flanker TNI Angkatan Udara di Pangkalan Udara Supadio, Pontianak, Kalimantan Barat. Ketiga kru pesawat, yaitu Kapten Tan Chin Kian, dan dua siswa Zheng Chen dan Xiang Bohong diperiksa Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perhubungan Udara dan kemudian ditetapkan denda Rp. 60.000.000,-. Sementara surat izin penerbangan diurus Pemerintah Singapura di Kementerian Luar Negeri, Mabes TNI, dan Kementerian Perhubungan.<sup>5</sup> Pelanggaran juga dilakukan oleh pesawat Partenavia P-68, registrasi CH-PFP

---

<sup>3</sup>H K, Martono, HK, 2011, "Tanggung jawab perusahaan Penerbangan terhadap Keamanan dan Keselamatan Penerbangan Internasional", *makalah* pada Seminar Nasional Menggugat Pertanggungjawaban Hukum atas Keselamatan dan Keamanan Penerbangan Internasional yang diselenggarakan oleh Bagian Hukum Internasional FH Universitas diponegoro, Semarang, 19 Mei 2011.

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

<sup>5</sup>Harian Kompas 30 Oktober 2014.

milik perusahaan penerbangan Cape Air Transport Australia pada 12 September 2008.<sup>6</sup>

Pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia tidak hanya dilakukan pesawat sipil tapi juga pesawat militer. Pada 21 Mei 2013, Pesawat militer AS jet Dornier Do-328 110 buatan Fairchild Aircraft, Amerika Serikat, mendarat tanpa memiliki *security clearance* di Bandar Udara Sultan Iskandar Muda, Banda Aceh. Pesawat terbang militer Amerika Serikat itu terbang dari Maladewa menuju Singapura namun terpaksa mendarat darurat di Bandar Udara Sultan Iskandar Muda, Banda Aceh, karena kehabisan bahan bakar. Pihak AS mengakui kesalahan ini dengan menyatakan bahwa awak pesawat Dornier Do-328 semula menduga ijin terbang di ruang udara Indonesia masih berlaku tapi kenyataannya telah kadaluwarsa.<sup>7</sup>

Malaysia juga tercatat melakukan pelanggaran ruang udara Indonesia pada 20 Maret 2012. Saat itu pesawat jet tempur asing milik Malaysia tertangkap radar terbang tanpa ijin di atas Karang Unarang, Perairan Ambalat, Kalimantan Timur.<sup>8</sup>

Beberapa kasus berikut melibatkan pesawat negara asing sebagai pelaku bahkan sempat menimbulkan ketegangan antara Indonesia dengan negara pelaku pelanggaran. Ketegangan Indonesia dengan Australia adalah terkait banyaknya penerbangan gelap (*black flight*) dan penerbangan tanpa izin pesawat Australia ke wilayah Indonesia. Sebagai contoh misalnya, pesawat-pesawat F-5 Tiger TNI AU mengusir pesawat jet F-18 Hornet milik angkatan udara Australia yang dinilai telah memasuki wilayah udara Indonesia di atas pulau Roti tanpa izin. Tidak hanya ketegangan dengan Australia, Tahun 2003, lima pesawat F-18 Hornet AS nyaris menembak pesawat F-16 TNI AU yang sedang melakukan identifikasi atas penerbangan yang di lakukan di barat laut Pulau Bawean, ketika pesawat F-16 TNI AU mengontak pesawat F-18, kedua pesawat tersebut tidak ada jawaban,

---

<sup>6</sup>H K, Martono, HK, 2011, *Loc.Cit.*

<sup>7</sup>Anom Prihantoro,"Amerika Serikat akui pesawatnya langgar wilayah udara Indonesia",<http://www.antaraneews.com/berita/375950/amerika-serikat-akui-pesawatnya-langgar-wilayah-udara-indonesia>, diakses 21 Mei 2013.

<sup>8</sup>Andreas Gerry Tuwo, " Jet Tempur Asing Lewati Ambalat, RI siap surati Malaysia", <http://news.liputan6.com/read/2257365/jet-tempur-asing-lewati-ambalat-ri-siap-surati-malaysia>, diakses 3 Juli 2015.



bahkan mereka mengunci (*lock on*) dan bersiap untuk menembak pesawat F-16 TNI AU.

Apabila diperhatikan secara teliti, kasus-kasus di atas ada yang dilakukan oleh pesawat sipil komersial ada juga yang dilakukan oleh pesawat militer. Pelanggaran yang dilakukan pesawat sipil ada yang mengangkut pejabat negara untuk misi kenegaraan, ada juga yang benar-benar aktivitas komersial. Ada penerbangan terjadwal dan ada yang tidak terjadwal. Bagi masyarakat awam seringkali tidak memperhatikan hal tersebut. Yang penting bagi mereka adalah fakta adanya pesawat asing yang masuk ke wilayah Indonesia tanpa ijin, dan ini dianggap pelanggaran kedaulatan ruang udara Indonesia, sehingga seharusnya Indonesia bersikap tegas meminta pertanggungjawaban pada negara yang bersangkutan. Bagaimanakah posisi hukum yang sesungguhnya terhadap kasus-kasus di atas? Benarkah kesemua kasus itu merupakan pelanggaran kedaulatan yang menimbulkan tanggung jawab negara asal pesawat yang melanggar? Penelitian berikut akan mencoba mengkajinya dengan melakukan perbandingan antara hukum internasional dengan hukum nasional Indonesia yang berlaku saat ini.

### **Rumusan Masalah**

Adapun permasalahan dalam penelitian ini, *pertama*, bagaimana hukum udara internasional mengatur mengenai pelanggaran ruang udara oleh pesawat asing? *Kedua*, bagaimana hukum nasional Indonesia mengatur mengenai pengaturan pelanggaran ruang udara oleh pesawat asing?

### **Tujuan Penelitian**

*Pertama*, untuk menganalisis secara mendalam bagaimana hukum udara internasional mengatur mengenai pelanggaran ruang udara Indonesia oleh pesawat asing. *Kedua*, untuk menganalisis secara mendalam bagaimana hukum nasional Indonesia mengatur mengenai pelanggaran ruang udara Indonesia oleh pesawat asing.

## Metode penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Semua bahan hukum yang diperoleh dalam penelitian akan dikumpulkan, dikelompokkan sesuai variabel masing-masing, untuk selanjutnya dianalisis secara kualitatif, dengan menggunakan beberapa pendekatan. Beberapa pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan histories, pendekatan konsep (*conceptual approach*), serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*).<sup>9</sup> Hasil dari penelitian ini akan disajikan dalam bentuk deskriptif analitis.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Pelanggaran Ruang Udara oleh Pesawat Asing menurut Hukum Internasional

Wilayah atau territorial adalah unsur yang sangat penting yang harus dimiliki oleh suatu negara untuk melaksanakan kedaulatan teritorialnya. Ruang udara merupakan salah satu bagian terpenting dan strategis untuk meningkatkan kesejahteraan suatu negara. Negara dapat melakukan berbagai kegiatan komersialisasi terhadap ruang udaranya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyatnya. Tidak hanya untuk aktifitas komersial, wilayah atau ruang udara juga merupakan medium atau ruang gerak bagi pesawat-pesawat militer. Ruang udara dapat digunakan oleh negara lain untuk menyerang kepentingan negara kolong dengan keuntungan pendudukan dan efek serangan yang sangat luas, juga dapat digunakan untuk keuntungan spionase pada masa damai.<sup>10</sup> Dilihat dari sisi hankam, ruang udara dapat menjadi jalan potensial bagi datangnya ancaman asing terhadap keamanan nasional. Oleh karena itu dapat dipahami apabila mayoritas negara sangat ketat dalam menjaga kedaulatan negara di wilayah

---

<sup>9</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm.93-95.

<sup>10</sup>Eddy Suyanto, "Pengaturan penggunaan ruang Udara (suatu tanggung jawab negara Terhadap kemanan dan keselamatan penerbangan)", *makalah* pada Seminar Nasional Menggugat Pertanggungjawaban Hukum atas Keselamatan dan Keamanan Penerbangan Internasional yang diselenggarakan oleh Bagian Hukum Internasional FH Universitas diponegoro, Semarang, 19 Mei 2011.

udaranya. Negara menyadari pentingnya penataan ruang udara yang tidak hanya untuk keperluan kesejahteraan tetapi juga dipersiapkan dan ditata bagi kegiatan hankam.<sup>11</sup>

Sangat strategisnya wilayah ruang udara bagi pertahanan keamanan negara kolong telah disadari oleh pembentuk Konvensi Paris 1919 tentang *the regulation of aerial navigation*. Pasal 1 Konvensi Paris 1919 yang dikuatkan oleh Konvensi Chicago 1944 tentang international civil aviation menegaskan bahwa setiap negara mempunyai kedaulatan yang penuh dan eksklusif atas ruang udara di atas wilayah teritorialnya.<sup>12</sup> Adapun yang dimaksud wilayah territorial adalah wilayah daratan dan laut territorial yang berhubungan dengannya dikuasai karena kedaulatan, kekuasaan mutlak, proteksi atau mandat dari suatu negara.<sup>13</sup> Negara memiliki yurisdiksi eksklusif dan kewenangan yang penuh untuk mengontrol ruang udara di atas wilayahnya. Kata-kata penuh dan eksklusif menunjukkan betapa besarnya kedaulatan yang dimiliki suatu negara atas ruang udaranya.

Sampai batas mana kedaulatan negara di ruang udara sebenarnya dapat dilihat secara horizontal maupun vertikal. Secara horizontal negara memiliki kedaulatan atas ruang udara di atas daratan dan perairan sampai laut territorialnya. Ruang udara di atas zona tambahan, ZEE sudah bukan di bawah kedaulatan negara kolong. Apalagi ruang udara di atas laut lepas, milik seluruh umat manusia. Adapun batas kedaulatan negara atas ruang udara secara vertikal sampai saat ini belumlah jelas. Hal ini dikarenakan belum adanya kesepakatan sampai dimana ketinggian ruang udara dan mulai ketinggian berapa ruang angkasa dimulai.

Dengan kedaulatan yang penuh dan eksklusif yang dimilikinya, negara berhak melakukan pengaturan terhadap penerbangan di ruang udaranya. Pengaturan ini diperlukan agar penyelenggaraan penerbangan berlangsung

---

<sup>11</sup> Yasidi Hambali, "Aspek-Aspek Hukum dari Penataan dan pengawasan Wilayah Udara Nasional", makalah pada penataran hukum udara dan ruang angkasa, FH Universitas Padjadjaran, Bandung 5-17 September 1994, hlm. 7.

<sup>12</sup> I H Ph. Diedericks-Verschoor, *An Ontroduction to Air Law*, Kluwer Law, Neherlands, 1983, hlm. 2.

<sup>13</sup> Lihat Pasal 2 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional.

dengan aman dan efisien dan teratur.<sup>14</sup> Di samping konvensi Paris 1919, salah satu instrumen hukum lainnya yang terpenting adalah Konvensi Chicago 1944 tentang penerbangan sipil. Sesuai namanya, konvensi ini ditujukan untuk pesawat udara sipil, tidak untuk pesawat negara (*state aircraft*).

Tidaklah mudah membedakan antara pesawat sipil atau pesawat komersial dengan pesawat negara atau pesawat militer.<sup>15</sup> Hukum internasional tidak mengaturnya dengan jelas. Sebagai contoh dalam konvensi Chicago hanya disebutkan bahwa konvensi tidak berlaku untuk *state aircraft/military aircraft*, tapi tidak ada penjelasan rinci mengenai hal itu, hanya dalam bentuk pernyataan negatif.<sup>16</sup> Menurut Boer Mauna perbedaan apakah suatu pesawat termasuk pesawat sipil ataukah pesawat negara tergantung pada fungsinya bukan kualitas pemilikinya.<sup>17</sup>

Praktek negara yang menjadi dasar pembentukan hukum kebiasaan internasional juga tidak memiliki keseragaman serta transparansi. Perhatian hukum internasional terhadap *military aircraft* lebih banyak pada posisi pesawat ini dalam situasi konflik bersenjata, sebagai *belligerent*, *neutral* atau *humanitarian mission* dibandingkan di masa damai. Sejak awal pesawat militer disimbolkan sebagai kedaulatan negara, merupakan tunduk pada hukum internasional. Untuk kepentingan keamanan nasional, negara-negara sepakat membatasi hak lintas pesawat militer ke wilayah negara lain.<sup>18</sup>

Konvensi Paris 1919 membedakan antara "*private aircraft*" dengan "*State aircraft*". Pasal 30 konvensi ini menegaskan bahwa *State Aircraft* adalah: a. *Military aircraft*; b. *Aircraft exclusively employed in State service, such as posts, customs, police*. Selain jenis pesawat di atas merupakan *private aircraft*. Semua pesawat negara selain *military, customs and police aircraft*, harus diperlakukan sebagai *private aircraft* dan tunduk pada konvensi Paris 1919. Selanjutnya, Pasal 31 konvensi ini

<sup>14</sup> Yasidi Hambali, *Op.Cit*, hlm.7. Pendapat yang sama juga dinyatakan oleh Michael Milda, 2008,"Rendition Flight and International Air Law", hlm. 2-4, [http://www.redress.org/downloads/publications/Prof\\_Dr\\_Michael\\_Milde\\_for\\_REDRESS\\_June\\_2008\\_2\\_.pdf](http://www.redress.org/downloads/publications/Prof_Dr_Michael_Milde_for_REDRESS_June_2008_2_.pdf), diakses 4 Juli 2015.

<sup>15</sup> Istilah lain untuk pesawat sipil (*civil aircraft*) adalah pesawat komersial (*commercial aircraft*) adapun istilah *state aircraft* sering dipadankan dengan istilah *military aircraft*.

<sup>16</sup> Michael Milda, *Loc.Cit*.

<sup>17</sup>Boer Mauna, *Hukum Internasional Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era dinamika Global*, Alumnus, Bandung, 2000.

<sup>18</sup>Michael Milda, *Loc.Cit*.

menjelaskan bahwa: *Every aircraft commanded by a person in military service detailed for the purpose shall be deemed to be a military aircraft*. Pasal 30 dan 31 tidak memberikan penjelasan apa yang dimaksud dengan *military aircraft*.

Ketidakjelasan ini sering menimbulkan konflik, sebagaimana dalam Versailles Peace Treaty, dimana menurut negara-negara sekutu *the German aeronautical equipment* adalah pesawat militer, sedangkan menurut Jerman itu pesawat sipil. Sebaliknya menurut Jerman banyak *civil aviation equipment* yang dioperasikan oleh tentara sekutu memasuki wilayah Jerman sesungguhnya masuk kriteria pesawat militer.<sup>19</sup>

Konvensi Paris 1919 disempurnakan oleh Konvensi Chicago 1944. Sama dengan konvensi 1919, konvensi 1944 ini juga tidak memberikan definisi apa yang dimaksud dengan *state aircraft*. Pasal 3b konvensi ini hanya menyebutkan bahwa "*Aircraft used in military, customs and police services shall be deemed to be state aircraft*". Ini bukan definisi tapi hanya sekedar a *rebuttable presumption* (*presumptio iuris*). Banyak *type* aktifitas negara yang lain yang menggunakan pesawat yang juga dimiliki oleh negara seperti *coastguards, search and rescue, medical services, mapping atau geological survey services, disaster relief, VIP and Government transport*, dan lain-lain. Dengan demikian menurut Michael Milda, apa yang dinyatakan Pasal 3b bukanlah sesuatu yang eksklusif dan *comprehensive*.<sup>20</sup>

Konvensi Chicago juga gagal memberikan definisi apa yang dimaksud dengan *military aircraft*. *Preparatory works* dari konvensi 1944 ini juga tidak memberikan bantuan apa yang dimaksud dengan *military aircraft*. Meskipun demikian di dalam praktek beberapa elemen yang umumnya digunakan untuk mengkategorikan sebuah pesawat sebagai *military aircraft* adalah sebagai berikut:<sup>21</sup> 1. *design of the aircraft and its technical characteristics*; 2. *registration marks*; 3. *ownership*: fakta bahwa pesawat dimiliki oleh kesatuan militer dalam kasus-kasus tertentu tidak otomatis bisa menjadi bukti bahwa pesawat itu "*used in military services*"; 4. *Type of operation*, terdiri dari : *the nature of the flight, documents carried on board, flight plan, communications procedures, composition of the crew (military or civilian?)*, *secrecy or open nature of the flight*, dll.

---

<sup>19</sup> Michael Milda, *Ibid.*, hlm.4.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

Dalam hal tidak ada petunjuk apakah pesawat itu *military aircraft* atau bukan maka harus fokus pada kata *used and services* dalam Pasal 3b. Dengan demikian dapat dipahami apabila suatu pesawat mungkin dalam satu kondisi masuk kriteria *state/military aircraft* sekaligus juga masuk kriteria sebagai *civil aircraft* dalam kondisi lainnya.<sup>22</sup> Sebagai contoh adalah tidak adanya dokumentasi rencana penerbangan sebuah *an unarmed fighter plane* F-18 yang dipiloti oleh seorang anggota militer tetapi dipandu oleh *a civil flight plan* untuk penerbangan ke bandara sipil negara lain untuk menyerahkan serum untuk serangan wabah penyakit tertentu sebagai *a humanitarian "mercy flight"* dapat mengklaim bahwa pesawat itu bersatus pesawat sipil. Sebaliknya dalam kasus lain sebuah pesawat sipil B-737, misalkan *Air flight 2843* yang digunakan oleh pemerintah untuk penerbangan dari Kairo ke Tunisia, membawa tersangka teroris yang dengan kawalan polisi militer ditersepsi oleh *US fighter planes*, dipaksa mendarat di Itali, tidak ada protes dari ICAO. Dalam penjelasan resminya pemerintah AS menyatakan bahwa pesawat itu merupakan pesawat negara saat diintersepsi berdasarkan faktor-faktor yang relevan seperti tujuan khusus negara, fungsi misi, kehadiran personel militer bersenjata di pesawat, serta sifat rahasianya misi.<sup>23</sup>

Contoh lain adalah USAF CT-43A (*a military version of B-737-200*), registrasi 31149 yang bertabrakan pada 3 April 1996, di Dubrovnik, Croatia; saat membawa penumpang VIP. Hasil investigasi kecelakaan dari Croatia dengan tegas menyatakan bahwa pesawat tersebut pada saat kecelakaan terjadi merupakan "*civil aircraft* sesuai dengan pasal Konvensi Chicago 1944 dan bukan sebagai penerangan untuk tujuan militer."<sup>24</sup>

Dalam praktek negara-negara, definisi *military aircraft* terbukti sangat sempit hanya untuk penerbangan tertentu yang misinya benar-benar misi militer. Suatu perbandingan analogi dapat dirujuk Pasal 29 the UN Convention on the Law of the Sea 1982, yang mendefinisikan *warship* sebagai:

<sup>22</sup>Christopher M Petras, "The Law of Air Mobility-The International Legal principles Behind The US Mobility Air Forces Mission", dalam *Jurnal Air Force Law Review*, 66 A.F. L. Rev. 1, 2010, hlm. 6.

<sup>23</sup> *Ibid*, lihat juga ICAO document LC/29-WP/2-1, hlm. 11-12.

<sup>24</sup>John V Augustin, ICAO and The Use of Force against Civil Aerial Intruders, A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research in partial fulfillment of the degree of Master of Laws (LLM.), Institute of Air and Space Law Faculty of Law, McGill University Montreal, Quebec, Canada, August 1998, [http://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk1/tape10/PQDD\\_0023/MQ50921.pdf](http://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk1/tape10/PQDD_0023/MQ50921.pdf), hlm.177, diakses 22 Juli 2015.

*...a ship belonging to the armed forces of a state bearing the external marks distinguishing such ship of its nationality, under the command of an officer duly commissioned by the government of the State and whose name appears in the appropriate service list or its equivalent, and manned by a crew which is under regular armed forces discipline.*

Ketidakjelasan status hukum sebuah pesawat dalam situasi tertentu berpotensi menimbulkan masalah yang serius khususnya tentang hukum yang seharusnya berlaku untuk pesawat tersebut apakah Konvensi Chicago dan instrumen hukum udara internasional lainnya, perjanjian bilateral untuk layanan udara, validitas polis asuransi, dll. Isu yang tak kalah kontroversinya apakah pesawat militer juga dapat dituntut pembayaran jasa pelayanan navigasi udara, *airport charges*, ATC, dan lain sebagainya meskipun pada umumnya dianggap sebagai keadilan bahwa pesawat militerpun tidak dikecualikan dari pembayaran jasa dan fasilitas yang telah dinikmatinya kecuali sudah diperjanjikan sebelumnya dalam perjanjian antar mereka.<sup>25</sup>

Lebih lanjut, masalah yang paling krusial terkait penetapan status hukum suatu pesawat adalah terkait penegakan hukum yang dilakukan oleh negara kolong dan muncul tidaknya tanggung jawab negara. Pelanggaran ruang udara sampai saat ini tetap dianggap sebagai masalah yang sangat serius dalam hubungan internasional. Dalam hal ini negara yang kedaulatan udaranya dilanggar dapat menyergap atau mengintersepsi pesawat asing tersebut dan diminta untuk mendarat. Penggunaan kekerasan terhadap pesawat asing yang melakukan pelanggaran ini merupakan tindakan yang sah dimata hukum internasional, sepanjang tindakan kehati-hatian telah dilakukan.<sup>26</sup> Argumen *self defence* untuk keamanan nasional merupakan hak yang melekat pada negara merdeka. Tidak dipungkiri penggunaan pesawat termasuk di dalamnya pesawat sipil untuk kegiatan mata-mata atau pengintaian (*reconnaissance*) mengancam keamanan nasional negara kolong.<sup>27</sup> Hukum internasional yang selama ini bersikap diam seharusnya melarang dengan tegas aktifitas *aerial reconnaissance* untuk mencegah dilakukannya tindakan kekerasan terhadap pesawat yang melanggar wilayah ruang udara dan dicurigai melakukan aktivitas tersebut.

---

<sup>25</sup>*Ibid.*, hlm. 179.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 172.

<sup>27</sup> *Ibid.*



Meskipun demikian sepanjang menyangkut pesawat sipil, negara yang kedaulatannya telah dilanggar tidak dapat menggunakan tindakan balasan tanpa batas. Tindakan yang diambil harus bersikap bijaksana dan tidak membahayakan nyawa para penumpang yang ada dalam pesawat. Pilihan untuk putar balik atau mematuhi perintah mendarat di bandara yang diperintahkan oleh pesawat penyergap serta senantiasa melakukan komunikasi dengan otoritas bandara merupakan putusan yang terbaik untuk mencegah dilakukannya tindakan kekerasan terhadap pesawat apapun yang tertangkap melanggar kedaulatan wilayah negara kolong.<sup>28</sup> Ketentuan yang mengakomodasikan kedaulatan teritorial negara kolong di satu sisi dan konsiderasi-konsiderasi kemanusiaan yang mendasar di sisi lain, haruslah berlaku bagi semua orang, diingatkan dan ditegaskan oleh Protokol Montreal 1983 yang memuat amandemen terhadap Pasal 3 Konvensi Chicago dan diterima pada 10 Mei 1984, sebagai akibat dari peristiwa penembakan pesawat Boeing 747 Korean Airlines 1 September 1983.

Pada 26 Pebruari 1996 Dewan Keamanan PBB menyerukan negara kolong untuk menahan diri dari tindakan eksekusi terhadap pesawat sipil. Seruan ini sebagai respon terhadap eksekusi yang dilakukan militer kuba terhadap dua pesawat cesna, pesawat sipil yang diduga digunakan oleh pemberontak Kuba yang bermarkas di Amerika Serikat, melakukan pelanggaran wilayah udara Kuba. Pembelaan Kuba dalam kasus ini adalah bahwa Kuba melakukan tindakan *self defence* karena pesawat sipil tersebut membahayakan keamanan nasional Kuba.<sup>29</sup>

*State aircraft* hanya dapat terbang di atas teritorial negara lain dengan otorisasi dari negara yang bersangkutan yang harus diberikan dalam bentuk *a special agreement* atau lainnya. Praktek negara menunjukkan otorisasi diberikan melalui bilateral atau *multilateral agreement* antara negara-negara yang berkepentingan atau dalam bentuk "*ad hoc*" *permission* melalui saluran diplomatik.<sup>30</sup> Fakta adanya *operational air traffic control (ATC) clearance* untuk terbang belumlah cukup menurut Pasal 3 Konvensi Chicago 1944. Pasal 3 (c) konvensi ini menyatakan bahwa jika "*state aircraft*" masuk ruang udara negara

---

<sup>28</sup>*Ibid.*, hlm. 171.

<sup>29</sup>*Ibid.*

<sup>30</sup>*Ibid.*, hlm. 5.



lain tanpa otorisasi yang sah maka negara kolong dapat melakukan: *a. intercepted for purposes of identification; b. directed to leave the violated air space by a determined route; c. directed to land for the purpose of further investigation/prosecution; d. forced to land for further investigation/prosecution.*

Disinilah satu poin lagi pentingnya pembedaan status pesawat apakah merupakan pesawat sipil ataupun *state aircraft/military aircraft*. Pelanggaran ruang udara yang dilakukan *state aircraft* ini akan melahirkan *state responsibility* pada negara pelanggar. Meskipun demikian, sifat dan bentuk pertanggungjawaban tersebut sangat tergantung pada hubungan baik antara kedua negara terkait, dapat berupa kewajiban meminta maaf, janji untuk mempidanakan individu yang bertanggungjawab, janji untuk tidak mengulangi pelanggaran (*infraction*) tersebut, sanksi-sanksi yang lain adalah perampasan pesawat pelanggar (*the forfeiture of the violating aircraft*) dan pemenjaraan awak pesawat. Penggunaan senjata terhadap pesawat pelanggar di masa damai dianggap tercela (*reprehensible*) dan bertentangan dengan semua konsep kemanusiaan. *Use of force* ini tidak hanya menghancurkan pesawat tetapi juga merupakan penerapan hukuman mati atau eksekusi langsung kepada semua penumpang pesawat tanpa melalui proses hukum atau hak untuk banding. Tindakan yang diambil negara kolong dalam menggunakan *use of force* menurut Michael Milda haruslah merefleksikan a "*proportionate*" *use of force*.<sup>31</sup> Meskipun dianggap tercela namun kodifikasi hukum internasional khususnya Pasal 3 bis Konvensi Chicago mengakui larangan penggunaan senjata hanyalah terhadap *civil aircraft in flight*. Pesawat negara khususnya pesawat militer tidak menikmati perlindungan semacam ini dalam hukum internasional.<sup>32</sup> Pasal 8 Konvensi Chicago 1944 menambahkan bahwa pesawat tanpa awak seperti *balloons, drones, some miniature insize* yang terbang di atas wilayah negara lain diperlakukan sebagai pesawat negara atau pesawat militer yang harus tunduk pada otorisasi khusus negara kolong. Negara peserta konvensi *Chicago* sepakat bahwa penerbangan pesawat

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

tak berawak tersebut di daerah terbuka untuk pesawat sipil harus dikendalikan untuk menghindari bahaya bagi *civil aircraft*.<sup>33</sup>

Pembedaan pesawat udara negara dengan pesawat udara sipil juga ditemukan di konvensi PBB 1958 dan Konvensi PBB 1982 tentang hukum laut. Istilah yang digunakan oleh Konvensi 1958 adalah pesawat udara militer dan pesawat udara dinas pemerintah (*govenment services*) di satu sisi dengan *privat aircraft* di sisi lain. *Private aircraft* tidak memiliki kewenangan penegakan hukum sebagaimana yang dimiliki pesawat militer dan pesawat udara dinas pemerintah.<sup>34</sup>

Selain membedakan antara pesawat udara negara dengan pesawat udara sipil, konvensi juga membedakan antara penerbangan terjadwal dengan tidak terjadwal. Pasal 5 Konvensi Chicago 1944 memberikan hak bagi penerbangan sipil yang termasuk kategori penerbangan tidak terjadwal (*non-scheduled flight*) melakukan penerbangan melewati wilayah udara atau melaksanakan pendaratan untuk sekedar transit (*non-traffic purposes*) seperti halnya "refuelling" tanpa harus minta ijin terlebih dahulu. Namun demikian, hal ini juga dibatasi bahwa untuk kepentingan keselamatan penerbangan pesawat yang ingin terbang di suatu daerah yang tidak memiliki fasilitas-fasilitas pelayanan navigasi udara untuk mengikuti rute-rute yang diberikan atau memiliki ijin khusus. Adapun bagi penerbangan terjadwal (*scheduled air services*) melewati atau mendarat di daerah territorial negara lain harus memiliki ijin khusus.<sup>35</sup>

Dalam praktek pengaturan penerbangan, pada umumnya negara kolong atas nama keselamatan penerbangan menerapkan persyaratan yang berat bagi pesawat yang melintas atau masuk kewilayah ruang udaranya. Termasuk bagi penerbangan tidak terjadwal. Atas nama hankam, atau keselamatan, negara kolong dapat membuat aturan zona larangan terbang (*prohibited zone*), zona yang terbatas (*restricted zone*), zona bahaya (*dangered zone*), zona identifikasi pertahanan udara (*Air defence identification zone (ADIZ)*), mandala operasi pertahanan udara, dan lain-lain. Larangan terbang di *Prohibited zone* bersifat permanen dan

---

<sup>33</sup> Pasal 9 Konvensi Chicago 1944.

<sup>34</sup> K Martono, *Hukum Udara, Angkutan Udara dan hukum Angkasa, Hukum laut Internasional*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 55.

<sup>35</sup> Lihat Pasal 6 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional.

menyeluruh.<sup>36</sup> Adapun kawasan udara terbatas hanya dapat digunakan untuk penerbangan pesawat udara negara.<sup>37</sup>

Pada akhirnya, dalam praktek tidak ada satu jenis pesawat pun yang dapat melintas di ruang udara negara lain tanpa ijin negara kolong.<sup>38</sup> Dalam praktek pula, sesungguhnya di ruang udara tidak ada yang namanya *the right of innocent passage* sebagaimana yang berlaku di laut teritorial.<sup>39</sup> Hal ini sejalan dengan prinsip yang berlaku di ruang udara yaitu *prior consent*.<sup>40</sup>

Konvensi Chicago 1944 dilengkapi dengan *Air Transport Agreement*. Pasal 1 perjanjian ini mengatur mengenai *the five freedom of the air* yang terdiri dari hak untuk terbang melewati wilayah teritorial negara lain tanpa mendarat, hak untuk mendarat di negara lain untuk *non traffic purposes* seperti hanya untuk *refuelling*, hak untuk menurunkan penumpang, surat dan kargo yang berangkat dari negara dimana pesawat tersebut terdaftar, hak untuk mengambil penumpang, surat dan kargo untuk dibawa ke negaranya dan hak untuk mengambil penumpang, surat dan kargo untuk tujuan negara lain dan menurunkannya di setiap negara tujuan.<sup>41</sup>

Negara pihak dalam Konvensi Chicago 1944 wajib mengadopsi semua prosedur dan standar-standar internasional di dalam ketentuan penerbangan nasionalnya, termasuk di dalamnya *rules of the air and air traffic control practices*. Setiap negara wajib memberikan kemudahan pada navigasi udara internasional.<sup>42</sup> Salah satunya dengan menyediakan rute udara yang dijelaskan dalam Pasal 68 konvensi tersebut.<sup>43</sup>

---

<sup>36</sup> Pasal 7 (3) UU Nomor 1 Tahun 2009.

<sup>37</sup> Pasal 7 (4) UU Nomor 1 Tahun 2009.

<sup>38</sup> Yasidi Hambali, *Loc.Cit.*

<sup>39</sup> Frans Likadja, *Masalah Lintas di Ruang Udara*, Mandar Maju, Bandung, 1987, hlm. 30, Lihat juga Priyatna Abdurrasyid, "Prinsip-Prinsip Hukum Angkasa (Hukum Udara dan Ruang Angkasa)", *makalah* pada penataran hukum udara dan ruang angkasa, FH Universitas Padjadjaran, Bandung 5-17 September 1994, hlm. 3-4.

<sup>40</sup> Gbenga Oduntan, *Sovereignty and Jurisdiction in Air Space and Outer Space: Legal Criteria for Spatial Delimitation*, Routledge, New York, 2012, hlm. 171.

<sup>41</sup> Eddy Suyanto, "Pengaturan Penggunaan Ruang Udara (Suatu Tanggung Jawab Negara Terhadap Kemanan dan Keselamatan Penerbangan)", *makalah* pada Seminar Nasional Menggugat Pertanggungjawaban Hukum atas Keselamatan dan Keamanan Penerbangan Internasional, diselenggarakan oleh Bagian Hukum Internasional FH Universitas Diponegoro, Semarang, 19 Mei 2011, hlm. 3.

<sup>42</sup> Lihat Pasal 28 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional.

<sup>43</sup> Lihat Pasal 68 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional.

Meskipun wajib memberikan kemudahan dengan menyediakan rute udara bagi penerbangan sipil internasional, namun negara tetap berhak atas nama kepentingan militer atau untuk keselamatan umum karena ada aktivitas yang dapat membahayakan penerbangan seperti ada peluncuran satelit, instalasi nuklir, dan obyek vital nasional untuk menetapkan daerah larangan terbang atau terbatas.<sup>44</sup>

Annex 2 Konvensi Chicago memberikan rekomendasi dan standar yang berhubungan dengan ketentuan-ketentuan pelaksanaan penerbangan sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 37 Konvensi Chicago 1944. Beberapa persyaratan penting yang harus dipatuhi dalam penerbangan sipil internasional yang diatur dalam annex ini antara lain adalah pertama tentang *flight plan* atau rencana penerbangan. Pesawat sipil yang melaksanakan penerbangan internasional harus menyampaikan kepada *air traffic services units* tentang *flight plan*-nya. Pesawat yang bersangkutan harus menjelaskan hal-hal seperti identifikasi pesawat, jenis, penerbangan yang dipilih dapat berupa terbang instrumen atau visual (terbang dengan menggunakan tanda-tanda darat sebagai petunjuk) dan tipe dari penerbangan yaitu sipil atau militer; nomor dan tipe pesawat; rute yang dipilih; tujuan pendaratan dan lain sebagainya. *Flight plan* ini harus disampaikan satu jam sebelum penerbangan atau bisa disampaikan pada saat terbang dengan menggunakan radio komunikasi paling lambat sepuluh menit sebelum memasuki titik dimana ada area pengaturan atau titik dimana melewati udara atau rute-rute yang telah ditetapkan. Ada 5 bentuk penerbangan yang diwajibkan menyerahkan *flight plan* yaitu:<sup>45</sup> a. setiap penerbangan yang diberikan pelayanan lalu lintas udara; b. setiap penerbangan dengan instrumen *flight rules* (terbang dengan menggunakan instrumen sebagai pedoman) di dalam suatu wilayah udara yang telah ditetapkan seperti menggunakan rute-rute yang telah ada; c. setiap penerbangan di dalam atau menuju wilayah yang telah ditetapkan atau sepanjang rute yang telah ditetapkan, hal ini diperlukan oleh otoritas *air traffic service* (ATS) yang berwenang untuk memudahkan pelayanan informasi penerbangan, kewaspadaan, dan layanan pencarian dan pertolongan; d.

---

<sup>44</sup> Lihat Pasal 9 Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil Internasional.

<sup>45</sup> Annex 2 rule of the Air , Bagian 3.3.1.2, hlm.10.

setiap penerbangan di dalam atau menuju wilayah yang telah ditetapkan atau sepanjang rute yang telah ditetapkan, hal ini diperlukan oleh otoritas *air traffic service* (ATS) yang berwenang untuk memudahkan koordinasi dengan unit angkatan udara yang berwenang atau unit pelayanan lalulintas udara negara tetangga dalam rangka menghindari kemungkinan intersepsi untuk tujuan identifikasi; e. setiap penerbangan yang melewati perbatasan internasional.

Hal penting kedua yang diatur oleh Annex 2 adalah kewajiban melakukan komunikasi dua arah dengan pengatur lalu lintas udara untuk melaporkan posisinya setiap kali melewati *reporting point* seperti tentang waktu dan ketinggian. Hal ini sangat penting untuk mencegah tubrukan (*collision*) pesawat. Setiap pesawat juga harus mempertahankan memonitor radio dan melaksanakan komunikasi dua arah dengan unit otoritas setempat.

Dari paparan di atas nampak bahwa keberadaan unit ATS sangatlah penting untuk mencegah tabrakan antar pesawat, mencegah tabrakan antara pesawat di area penerbangan dengan suatu benda yang ada di area tersebut dan memberikan saran dan informasi yang berguna bagi keselamatan dan efisiensi pelaksanaan penerbangan serta memberikan informasi bila suatu pesawat harus dilakukan pencarian dan pertolongan dan membantu badan *search and rescue* (SAR) jika diperlukan. ATS diatur secara khusus dalam Annex 11 tentang ATS. Dalam pelaksanaan ATS dijelaskan bahwa setiap negara anggota wajib menentukan bagian-bagian dari wilayah udaranya tempat pemberian pelayanan lalulintas udara untuk kepentingan keselamatan. Dalam hal ini dimungkinkan kerjasama yang saling menguntungkan antar negara untuk mendelegasikan tanggung jawab ruang udaranya ke negara lain seperti adanya pelayanan lalu lintas udara tersebut, yang dikenal dengan *flight information region* (FIR). Sebagaimana diketahui sebagian wilayah udara NKRI masuk ke dalam FIR Singapura. Namun demikian pendelegasian ini tidak termasuk pendelegasian kedaulatan negara. Hal ini dijelaskan secara lengkap dalam Annex 11 yang menyatakan bahwa, "*If one state delegates to another state the responsibility for the provision of air traffic services over its territory, it does so without derogation of its national sovereignty*". Dengan demikian kewenangan penegakan hukum apabila

terjadi pelanggaran kedaulatan tetap ada pada negara yang memiliki wilayah tersebut.

Dari paparan di atas nampak bahwa hukum internasional memberikan kedaulatan yang penuh dan eksklusif pada negara kolong untuk mengatur penerbangan di atas wilayahnya. Negara kolong berhak mengatur jalur-jalur penerbangan bagi pesawat asing, menentukan zona larangan terbang yang sifatnya permanen ataupun terbatas. Di sisi lain negara kolong wajib mengadopsi semua prosedur dan standar-standar internasional di dalam ketentuan penerbangan nasionalnya, termasuk di dalamnya *rules of the air and air traffic control practices*. Setiap negara wajib memberikan kemudahan pada navigasi udara internasional. Terkait dengan pelanggaran terhadap ruang udaranya, penentuan status hukum pesawat pelanggar sangatlah penting. Negara kolong berhak melakukan intersepsi atau penyergapan dan memaksa turun pesawat yang melakukan pelanggaran untuk kemudian diproses hukum menurut hukum yang berlaku di negara tersebut. Penentuan status hukum pesawat sangatlah penting untuk pelaksanaan penegakan hukum terkait pelanggaran wilayah tersebut. Sepanjang menyangkut pesawat sipil, negara yang kedaulatannya telah dilanggar tidak dapat menggunakan tindakan balasan tanpa batas. Tindakan yang diambil harus bersikap bijaksana dan tidak membahayakan nyawa para penumpang yang ada dalam pesawat. Pelanggaran ruang udara yang dilakukan pesawat sipil tidak menimbulkan *state responsibility* apabila negara tidak terlibat secara langsung atau tidak langsung dalam pelanggaran tersebut. Dengan demikian segala macam sanksi yang diberikan oleh negara kolong menjadi tanggung jawab dari maskapai penerbangan yang bersangkutan. Pelanggaran yang dilakukan pesawat sipil ini akan dapat dilimpahkan pada negara (*attributable*) dan menimbulkan tanggung jawab negara (*state responsibility*) hanya apabila negara memberi fasilitas terhadap pelanggaran yang dilakukan atau bahkan negara memberikan perintah pada pesawat sipil tersebut untuk melakukan pelanggaran ruang udara negara kolong. Manakala pelanggaran ini dapat dilimpahkan pada negara maka yang terjadi tidak lagi sekedar pelanggaran terhadap hukum nasional negara kolong namun sekaligus juga menjadi

pelanggaran hukum internasional yang penyelesaiannya juga berdasarkan mekanisme penyelesaian sengketa menurut hukum internasional.

### **Pelanggaran Ruang Udara Indonesia oleh Pesawat Asing Menurut Hukum Nasional Indonesia**

Untuk memahami pengaturan kedaulatan Indonesia atas ruang udara beserta penegakan hukumnya perlu dilakukan kajian terhadap beberapa peraturan terkait seperti Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Undang-Undang RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.<sup>46</sup>

Mengadopsi dari Konvensi Chicago 1944, Pasal 5 UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia berdaulat penuh dan eksklusif atas wilayah udara Republik Indonesia. Wilayah Udara Indonesia adalah wilayah kedaulatan udara di atas wilayah daratan dan perairan Indonesia.<sup>47</sup> Dalam rangka penyelenggaraan kedaulatan negara atas wilayah udara Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pemerintah melaksanakan wewenang dan tanggung jawab pengaturan ruang udara untuk kepentingan penerbangan, perekonomian nasional, pertahanan dan keamanan negara, sosial budaya, serta lingkungan udara.

Meskipun tidak sama persis dengan apa yang diatur dalam Konvensi Chicago 1944, namun istilah-istilah yang digunakan oleh UU Penerbangan Indonesia pada hakekatnya merujuk pada apa yang sudah ditetapkan oleh Konvensi Chicago 1944. Beberapa istilah yang digunakan UU Penerbangan Indonesia ini antara lain adalah pesawat udara sipil asing; pesawat udara sipil, pesawat udara Indonesia dan pesawat udara negara. Penjelasan mengenai macam-macam pesawat tersebut adalah sebagai berikut.

Pesawat udara Indonesia menurut UU Penerbangan Indonesia adalah pesawat udara yang mempunyai tanda pendaftaran Indonesia dan tanda

---

<sup>46</sup>Lemhamnas, "Urgensi Pengaturan Lalu Lintas Ruang Udara Indonesia guna Memantapkan Stabilitas Keamanan Wilayah Udara Nasional dalam rangka Memperkokoh Kedaulatan NKRI", *Jurnal Kajian Lemhamnas RI*, Edisi 16, November 2013, hlm. 75-76.

<sup>47</sup> Pasal 1 (2) UU Nomor 1 tahun 2009 tentang Penerbangan.

kebangsaan Indonesia. Adapun Pesawat Udara Negara adalah pesawat udara yang digunakan oleh Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Republik Indonesia, kepabeanan, dan instansi pemerintah lainnya untuk menjalankan fungsi dan kewenangan penegakan hukum serta tugas lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pesawat Udara Sipil adalah pesawat udara yang digunakan untuk kepentingan angkutan udara niaga dan bukan niaga. Adapun Pesawat Udara Sipil Asing adalah pesawat udara yang digunakan untuk kepentingan angkutan udara niaga dan bukan niaga yang mempunyai tanda pendaftaran dan tanda kebangsaan negara asing. Terkait dengan pengoperasian pesawat udara asing di wilayah NKRI, Pasal 63 ayat (2) menjelaskan bahwa Pesawat udara yang dapat dioperasikan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya pesawat udara Indonesia. Setiap orang yang mengoperasikan pesawat udara asing di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tanpa izin Menteri dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp. 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).

Kegiatan angkutan udara niaga dapat dilakukan secara berjadwal dan/atau tidak berjadwal oleh badan usaha angkutan udara niaga nasional dan/atau asing untuk mengangkut penumpang dan kargo atau khusus mengangkut kargo.<sup>48</sup> Kegiatan angkutan udara niaga tidak berjadwal adalah pelayanan angkutan udara niaga yang tidak terikat pada rute dan jadwal penerbangan yang tetap dan teratur.<sup>49</sup> Kegiatan angkutan udara niaga tidak berjadwal dapat berupa: a. rombongan tertentu yang mempunyai maksud dan tujuanyang sama bukan untuk tujuan wisata (*affinity group*); b. kelompok penumpang yang membeli seluruh atau sebagian kapasitas pesawat untuk melakukan paket perjalanan termasuk pengaturan akomodasi dan transportasi local (*inclusive tour charter*); c. seseorang yang membeli seluruh kapasitas pesawat udara untuk kepentingan sendiri (*own use charter*); d. taksi udara (*air taxi*); atau e. kegiatan angkutan udara niaga tidak berjadwal lainnya.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Pasal 83 (3) UU Nomor 1 Tahun 2009.

<sup>49</sup> Penjelasan Pasal 83 (3) UU Nomor 1 Tahun 2009.

<sup>50</sup> Pasal 92 UU Nomor 1 Tahun 2009.



Kegiatan angkutan udara niaga tidak berjadwal luar negeri yang dilakukan oleh perusahaan angkutan udara niaga asing wajib mendapatkan persetujuan terbang dari Menteri setelah mendapat persetujuan dari menteri terkait.<sup>51</sup> Setiap orang yang melakukan kegiatan angkutan udara niaga tidak berjadwal luar negeri tanpa persetujuan terbang dari Menteri dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).<sup>52</sup> Sanksi pidana yang sama juga akan diberikan kepada pesawat udara sipil maupun asing yang berangkat atau melakukan pendaratan dan atau tinggal landas tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU penerbangan.<sup>53</sup>

Dari paparan dalam UU Penerbangan, nampak bahwa yang dimaksud pesawat udara negara dalam undang-undang nasional Indonesia ini adalah pesawat negara milik Indonesia. UU ini tidak menyebutkan secara khusus tentang pesawat negara atau pesawat militer asing. Hal ini bisa dimaklumi karena keduanya tunduk pada rezim hukum internasional. Jenis pesawat ini tidak tunduk pada rezim hukum nasional Indonesia. Pesawat negara atau *state aircraft* sangat kental sekali dengan fungsi negara untuk menjalankan kedaulatannya seperti pertahanan keamanan juga fungsi pemerintahan. *Foreign State aircraft* memiliki *absolute immunity* berdasarkan hukum internasional. Satu hal yang harus digarisbawahi adalah bahwa negara kolong tidak memiliki *jurisdictional immunity* maupun *enforcement immunity* terhadap pesawat jenis ini.<sup>54</sup> Pemrosesan hukum termasuk di dalamnya penyitaan atau eksekusi terhadap *state aircraft* dikhawatirkan dapat memicu konflik yang serius bahkan mungkin peperangan antara negara forum dengan negara pemilik aset.

Konvensi Chicago 1944 menyatakan bahwa pesawat negara tidak diperbolehkan terbang di atas atau mendarat di wilayah teritorial negara lain tanpa otorisasi berdasarkan perjanjian khusus atau sejenisnya dari negara kolong. UU penerbangan Indonesia tidak menggunakan istilah pelanggaran kedaulatan bagi pesawat asing yang masuk ke wilayah ruang udara Indonesia tanpa ijin. Istilah yang digunakan adalah pelanggaran wilayah kedaulatan. UU Penerbangan

---

<sup>51</sup> Pasal 93 (2) UU Nomor 1 Tahun 2009.

<sup>52</sup> Pasal 418 UU Nomor 1 Tahun 2009.

<sup>53</sup> Pasal 410 UU Nomor 1 Tahun 2009.

<sup>54</sup>James Crawford, "Execution of Judgment and Foreign Sovereign Immunity", dalam 75 *AJIL* 820,1981, hlm. 862.

juga tidak merinci siapa yang dapat melakukan pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia, UU hanya menyebutkan istilah pesawat udara yang melanggar wilayah kedaulatan NKRI.<sup>55</sup> UU tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan wilayah kedaulatan. Penjelasan Pasal 8 (1) UU ini hanya menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “melanggar wilayah kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia” adalah memasuki wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tanpa izin. Dengan tidak adanya pengaturan khusus siapa yang dapat melanggar wilayah kedaulatan Indonesia maka dapat disimpulkan semua jenis pesawat baik militer maupun sipil dapat menjadi pelaku pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia.

Sebagai negara yang berdaulat untuk mengatur penggunaan wilayah udaranya, maka dalam rangka keselamatan masyarakat luas, keselamatan penerbangan, perekonomian nasional, lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan, Indonesia menetapkan kawasan udara terlarang dan terbatas. Yang dimaksud dengan “kawasan udara terlarang (*prohibited area*)” adalah kawasan udara dengan pembatasan yang bersifat permanen dan menyeluruh bagi semua pesawat udara. Pembatasan hanya dapat ditetapkan di dalam wilayah udara Indonesia, sebagai contoh instalasi nuklir atau istana Presiden. Yang dimaksud dengan “kawasan udara terbatas (*restricted area*)” adalah kawasan udara dengan pembatasan bersifat tidak tetap dan hanya dapat digunakan untuk operasi penerbangan tertentu (pesawat udara TNI). Pada waktu tidak digunakan (tidak aktif), kawasan ini dapat digunakan untuk penerbangan sipil. Pembatasan dapat berupa pembatasan ketinggian dan hanya dapat ditetapkan di dalam wilayah udara Indonesia, misalnya instalasi atau kawasan militer.<sup>56</sup>

Pesawat asing yang melanggar wilayah kedaulatan Indonesia dapat dikenakan sanksi pidana maupun administratif. Sebagai contoh adalah apa yang ditetapkan dalam Pasal 401 bahwa setiap orang yang mengoperasikan pesawat udara Indonesia atau pesawat udara asing yang memasuki kawasan udara terlarang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp.

---

<sup>55</sup>Pasal 8 UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

<sup>56</sup> Penjelasan Pasal 7 (1) UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).<sup>57</sup> Setiap orang yang mengoperasikan pesawat udara Indonesia atau pesawat udara asing yang memasuki kawasan udara terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) di pidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).<sup>58</sup>

Dalam beberapa kasus pelanggaran ruang udara Indonesia, nampak bahwa pesawat sipil atau pesawat komersial yang melanggar wilayah kedaulatan Indonesia dikenakan denda sebagaimana di atur dalam undang-undang penerbangan. Pesawat sipil Singapura yang dipaksa mendarat oleh dua pesawat Sukhoi 27/30 Flanker TNI diizinkan pulang setelah memenuhi syarat administrasi termasuk membayar denda Rp. 60.000.000,00. Dalam Pasal 418 UU 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan disebutkan, pelanggaran penerbangan niaga tidak berjadwal yang masuk ke RI tanpa izin didenda maksimal Rp. 200.000.000,00. Denda itu berdasarkan Surat Keputusan Direktorat Jenderal Perhubungan Udara Nomor 195 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan Persetujuan Terbang. Denda Rp. 60.000.000,00 dinilai TNI AU sangatlah kecil dan sangat tidak sebanding dengan biaya yang dikeluarkan negara untuk mengerahkan pesawat tempur milik TNI Angkatan Udara (AU). Menurut TNI AU dibutuhkan dana sekitar Rp. 400.000.000,00 untuk pesawat tempur Sukhoi agar bisa terbang selama satu jam.<sup>59</sup> Pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia yang dilakukan pesawat sipil Singapura ini tidaklah menimbulkan tanggung jawab kepada negara Singapura, tetapi menjadi tanggung jawab perusahaan maskapai penerbangan pesawat tersebut. Sanksi dijatuhkan berdasarkan hukum nasional Indonesia mengingat pelanggaran yang terjadi adalah pelanggaran terhadap hukum nasional Indonesia.

Ada sedikit ketidakharmonisan penegakan hukum terhadap pesawat pelanggar wilayah kedaulatan Indonesia. Berdasarkan UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI, TNI AU berwenang untuk menyidik terkait pertahanan udara. Namun kenyataannya di lapangan, TNI AU hanya bertindak sebagai pencegah

---

<sup>57</sup>Pasal 401 UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

<sup>58</sup> Pasal 402 UU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

<sup>59</sup> <http://www.beritasatu.com/nasional/223348-panglima-tni-sanksi-pelanggar-wilayah-udara-ri-harus-diperberat.html>.

dengan lakukan pendaratan paksa. Kewenangan penyidikan saat ini ada di Kementerian Perhubungan. Sedangkan TNI AU melalui Komando Pertahanan Udara Nasional (Kohanudnas) hanya berwenang menangkap pesawat yang melintas wilayah udara Indonesia yang tanpa izin. Akibat yang terjadi sebagaimana dikeluhkan pihak TNI AU adalah tidak sepadannya denda yang diterapkan departemen perhubungan dengan biaya operasional yang dikeluarkan pihak militer.

Keharmonisan dan ketegasan dalam penegakan hukum kepada pesawat pelaku pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia, yang dapat menimbulkan efek jera, tentulah sangat diperlukan. UU Penerbangan Indonesia tidak mengatur perbedaan perlakuan terhadap jenis pesawat asing yang melakukan pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia. Untuk pesawat sipil jelas bahwa jenis pesawat ini harus tunduk pada hukum Indonesia manakala berada di wilayah Indonesia. Pesawat ini dapat dikenai sanksi berdasarkan hukum Indonesia. Negara kolong berhak melakukan pencegahan, memaksa turun, bahkan memproses hukum pesawat sipil beserta awak pesawat yang melakukan pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia ini.

Sekalipun di dalam pesawat sipil ada menteri negara yang sedang melakukan kunjungan dinas, tidaklah mengubah status hukum pesawat tersebut sebagai pesawat sipil yang tunduk atau menjadi subyek hukum negara kolong. Sanksi denda sebagaimana diterapkan dalam beberapa kasus pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia yang dilakukan oleh beberapa pesawat sipil asing sudahlah tepat berdasarkan hukum nasional. Namun demikian besaran denda semestinya disesuaikan dengan kebutuhan operasional melakukan penjagaan dan pencegahan serta upaya penegakan hukum terhadap pesawat pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia tersebut. Dalam kasus pelanggaran wilayah kedaulatan Indonesia yang dilakukan oleh *helicopter* milik perusahaan swasta Malaysia, meskipun di dalam *helicopter* ada penumpang yang merupakan seorang menteri negara yang melakukan perjalanan dinas maka tetap saja pesawat itu merupakan pesawat sipil atau pesawat komersial yang bisa dikenai proses hukum berdasarkan hukum Indonesia yang umumnya berupa denda.

Berbeda halnya apabila pesawat yang melakukan pelanggaran adalah pesawat negara asing khususnya pesawat militer asing yang bukan subyek hukum nasional Indonesia. Pelanggaran yang dilakukan jenis pesawat ini melahirkan tanggung jawab negara dan penyelesaiannya menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa menurut hukum internasional. Menurut hukum internasional penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui cara damai atau kekerasan. Otoritas keamanan negara kolong dalam rangka *self defence* berhak menghalau pesawat asing tersebut, melakukan intersepsi atau bahkan menembak jatuh pesawat asing itu. Menembak jatuh pesawat negara asing yang melanggar wilayah kedaulatan negara kolong merupakan salah satu bentuk cara kekerasan yang sah dilakukan oleh negara kolong apabila pesawat negara asing itu dicurigai melakukan aktifitas yang membahayakan keamanan nasional negara kolong. Penyelesaian secara damai dapat dilakukan baik lewat jalur hukum maupun politik. Pengakuan bersalah dan permintaan maaf dari negara asal pesawat negara yang melakukan pelanggaran merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban negara asal pesawat yang melakukan pelanggaran. Bentuk pertanggungjawaban yang lain adalah kompensasi atas kerugian yang diderita negara kolong.

## **Penutup**

Hukum *Internasional* kurang memiliki aturan yang jelas mengenai parameter apakah suatu negara merupakan pesawat negara atau pesawat sipil. Hal ini seringkali menimbulkan konflik antara negara-negara terkait ketika terjadi pelanggaran ruang udara. Konflik yang muncul terutama terkait hukum yang seharusnya diberlakukan terhadap pesawat pelaku pelanggaran tersebut. Pesawat sipil memiliki hak dan perlindungan hukum yang lebih besar dibandingkan pesawat negara ketika memasuki wilayah suatu negara. Dalam praktek negara-negara cenderung menggunakan kriteria utama peruntukan dari pesawat untuk menentukan apakah pesawat itu pesawat sipil atau pesawat negara/militer. Ketika pesawat pelanggar adalah pesawat sipil maka negara kolong harus menahan diri dalam melakukan penegakan hukum dengan tetap mengutamakan

keselamatan penumpang. Sifat dan bentuk pertanggungjawaban terkait pelanggaran ruang udara sangat dipengaruhi hubungan baik antara kedua negara terkait, dapat berupa kewajiban meminta maaf, janji untuk mempidanakan individu yang bertanggungjawab, janji untuk tidak mengulangi pelanggaran (*infracation*) tersebut, perampasan pesawat pelanggar (*the forfeiture of the violating aircraft*), pemenjaraan awak pesawat sampai pada eksekusi terhadap pesawat. Tanggung jawab negara asal pesawat pelanggar akan muncul meskipun pesawat pelanggar adalah pesawat sipil/komersial bilamana terbukti negara terlibat atau memberikan fasilitas terhadap pelanggaran tersebut.

Pembahasan mengenai pengaturan dan penegakan hukum terhadap pesawat asing yang melanggar ruang udara Indonesia dapat dilihat khususnya dalam Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan. Meskipun demikian ada beberapa undang-undang terkait lainnya seperti Undang-Undang RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara, Undang-Undang RI Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia; dan Undang-Undang RI Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara. Peraturan perundang-undangan Indonesia tidak membedakan status pesawat asing yang melakukan pelanggaran ruang udara apakah pesawat sipil ataukah pesawat negara. Hal ini tentu berpotensi menimbulkan konflik karena hukum internasional memberikan perlakuan khusus manakala pesawat yang melakukan pelanggaran ruang udara adalah pesawat sipil. Sejauh ini Indonesia hanya memberikan denda yang sangat ringan kepada pesawat asing yang ketahuan melakukan pelanggaran terhadap ruang udara Indonesia, yang nilainya jauh dibawah biaya operasional yang digunakan TNI Angkatan udara untuk melakukan intersepsi terhadap pesawat pelaku pelanggaran.

## Daftar Pustaka

- Crawford, James, "Execution of Judgment and Foreign Sovereign Immunity", dalam 75 *AJIL* 820, 1981.
- Diedericks-Verschoor, I H Ph, *An Ontroduction to Air Law*, Kluwer Law, Neherlands, 1983.
- Gerry Tuwo, Andreas, " Jet Tempur Asing lewati Ambalat, RI siap surati Malaysia" <http://news.liputan6.com/read/2257365/jet-tempur-asing-lewati-ambalat-ri-siap-surati-malaysia>, diakses 3 Juli 2015.
- Lemhamnas, "Urgensi Pengaturan Lalu Lintas Ruang Udara Indonesia guna Memantapkan Stabilitas Keamanan Wilayah Udara Nasional dalam rangka Memperkokoh Kedaulatan NKRI", *Jurnal Kajian Lemhamnas RI*, Edisi 16, November 2013
- Likadja, Frans, *Masalah Lintas di Ruang Udara*, mandar Maju, Bandung, 1987.
- Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005.
- Martono, HK., *Hukum Udara, Angkutan Udara dan hukum Angkasa, Hukum laut Internasional*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- \_\_\_\_\_, "Tanggung jawab perusahaan Penerbangan Terhadap Keamanan dan Keselamatan Penerbangan Internasional", makalah pada Seminar Nasional Menggugat Pertanggungjawaban Hukum atas Keselamatan dan Keamanan Penerbangan Internasional yang diselenggarakan oleh Bagian Hukum Internasional FH Universitas diponegoro, Semarang, 19 Mei 2011.
- Mauna, Boer, *Hukum Internasional Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era dinamika Global*, Alumni, Bandung, 2000.
- Milda, Michael, 2008, "Rendition Flight and International Air Law", hlm. 2-4, [http://www.redress.org/downloads/publications/Prof\\_Dr\\_Michael\\_Milde\\_for\\_REDRESS\\_June\\_2008\\_2\\_.pdf](http://www.redress.org/downloads/publications/Prof_Dr_Michael_Milde_for_REDRESS_June_2008_2_.pdf), diakses 4 Juli 2015.
- Oduntan, Gbenga, *Sovereignty and Jurisdiction in air space and outer space: Legal criteria for spatial delimitation*, Routledge, New York, 2012.
- Petras, Christopher M., " The Law of Air Mobility-The International Legal principles Behind The US Mobility Air Forces Mission", dalamjurnal *Air Force Law Review*,66 A.F. L. Rev. 1. 2010.
- Prihantoro, Anom,"Amerika Serikat akui pesawatnya langgar wilayah udara Indonesia",<http://www.antaranews.com/berita/375950/amerika-serikat-akui-pesawatnya-langgar-wilayah-udara-indonesia>, Selasa, 21 Mei 2013.
- Priyatna Abdurrasyid, "Prinsip-Prinsip Hukum Angkasa (Hukum Udara dan Ruang Angkasa)", makalah pada penataran hukum udara dan ruang angkasa, FH Universitas Padjadjaran, Bandung 5-17 September 1994.
- Suyanto, Eddy, " Pengaturan penggunaan ruang Udara (suatu tanggung jawab negara Terhadap kemanaan dan keselamatan penerbangan)", makalah pada Seminar Nasional Menggugat Pertanggungjawaban Hukum atas

Keselamatan dan Keamanan Penerbangan Internasional yang diselenggarakan oleh Bagian Hukum Internasional FH Universitas diponegoro, Semarang, 19 Mei 2011.

V. Augustin, John, ICAO and The Use of Force against Civil Aerial Intruders, A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research in partial fulfillment of the degree of Master of Laws ((LLM.), Institute of Air and Space Law Faculty of Law, McGill University Montreal, Quebec, Canada , August 1998, [http://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk1/tape10/PQDD\\_0023/MQ50921.pdf](http://www.collectionscanada.gc.ca/obj/s4/f2/dsk1/tape10/PQDD_0023/MQ50921.pdf), 1998. diakses 22 Juli 2015.

Yasidi Hambali, 1994, "Aspek-Aspek Hukum dari Penataan dan pengawasan Wilayah Udara Nasional", makalah pada penataran hukum udara dan ruang angkasa, FH Universitas Padjadjaran, Bandung 5-17 September 1994.

"Malaysia minta maaf helicopter mendarat di perairan Indonesia" <http://news.liputan6.com/read/2262638/malaysia-minta-maaf-helikopter-mendarat-di-perbatasan-indonesia>, diakses 3 Juli 2015.

<http://m.rmol.co/news.php?id=208313> diakses 3 Juli 2015.

<http://www.beritasatu.com/nasional/223348-panglima-tni-sanksi-pelanggar-wilayah-udara-ri-harus-diperberat.html>.

ICAO document LC/29-WP/2-1.

Konvensi Chicago 1944 tentang Penerbangan Sipil.

Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan.

*Harian Kompas*, 30 Oktober 2014.



# **Perlindungan Indikasi Geografis terhadap Damar Mata Kucing (*Shorea Javanica*) sebagai Upaya Pelestarian Hutan (Studi di Kabupaten Pesisir Barat Propinsi Lampung)**

**Ahmad Moelyono Anasis, Mieke Yustia Ayu Ratna Sari**  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Politik dan Fakultas Hukum**  
**Universitas Tulang Bawang Lampung**  
**Jl. Gajahmada No. 34 Kotabaru Bandar Lampung**  
**miekeius@gmail.com**

## **Abstract**

*Mata Kucing resin (Shorea Javanica) is the main commodity of Pesisir Barat Regency which is well-known worldwide and is one of the best resin types in the world. Mata Kucing resin has the potential to be a Geographical Indication, but it has not yet been registered to the Directorate General of Intellectual Property Rights. This research discusses the obstacles why Mata Kucing resin (shorea javanica) has not been registered as a Geographical Indication and the efforts of the government of Pesisir Barat Regency to preserve Mata Kucing resin (shorea javanica) as a way of preserving its forest area. This research employed normative-empirical approach (applied law research). The conclusion based on the research finding is that neither the citizens nor government of Pesisir Barat Regency have fully understood the benefits of registering Geographical Indication so that they have not prepared any requirements to register Mata Kucing resin. The effort to preserve resin is through limiting the cutting of Mata Kucing resin trees in Lampung Province as stated in the decree of Forestry Minister Number S.459/Menhut-VI/2010.*

*Keywords: Mata kucing resin, geographical indications, intellectual property rights*

## **Abstrak**

Damar mata kucing (*shorea javanica*) sebagai komoditi unggulan Kabupaten Pesisir Barat dikenal oleh dunia internasional dan merupakan jenis damar terbaik di dunia. Damar Mata Kucing memiliki potensi sebagai Indikasi Geografis, namun sampai saat ini belum didaftarkan ke Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual. Penelitian ini mengkaji tentang kendala Damar Mata Kucing (*shorea javanica*) belum didaftarkan sebagai indikasi geografis dan upaya Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat untuk melindungi damar mata kucing (*shorea javanica*) sebagai wujud pelestarian kawasan hutan. Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif-empiris (*applied law research*). Kesimpulan dari hasil penelitian ini adalah masyarakat dan Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat belum memahami mengenai manfaat dari pendaftaran Indikasi Geografis sehingga belum mempersiapkan persyaratan pendaftaran Damar Mata Kucing. Upaya yang dilakukan untuk melindungi damar melalui pembatasan penebangan pohon Damar Mata Kucing di Provinsi Lampung melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor S.459/Menhut-VI/2010.

Kata kunci : Damar mata kucing, indikasi geografis, hak kekayaan intelektual

## Pendahuluan

Keberadaan Hak Kekayaan Intelektual (HKI) dalam hubungan antar manusia dan antar negara merupakan sesuatu yang tidak dapat dipungkiri. Keberadaannya senantiasa mengikuti dinamika perkembangan masyarakat itu sendiri. Begitu pula halnya dengan masyarakat dan bangsa Indonesia yang mau tidak mau bersinggungan dan terlibat langsung dengan masalah HKI. Permasalahan mengenai Hak Kekayaan Intelektual akan menyentuh berbagai aspek dalam kehidupan manusia, seperti aspek teknologi, industri, sosial, budaya, dan berbagai aspek lainnya. Namun, aspek terpenting jika dihubungkan dengan upaya perlindungan bagi karya intelektual adalah aspek hukum. Hukum diharapkan mampu mengatasi berbagai permasalahan yang timbul berkaitan dengan Hak Kekayaan Intelektual tersebut. Hukum harus dapat memberikan perlindungan bagi karya intelektual baik yang berasal dari hasil kreasi dan cipta manusia maupun dari alam, sehingga mampu mengembangkan daya kreasi masyarakat yang akhirnya bermuara pada tujuan berhasilnya perlindungan Hak Kekayaan Intelektual.

Arus globalisasi memberikan kontribusi bagi perkembangan hukum Hak Kekayaan Intelektual. Pengaruh teknologi informasi telah menjadikan kegiatan di sektor perdagangan meningkat secara pesat. Hal itulah yang mendorong tumbuh dan berkembangnya Indikasi Geografis dalam ranah kekayaan intelektual. Indikasi Geografis merupakan salah satu rezim dari HKI yang berhubungan dengan nama dagang yang dilekatkan pada kemasan suatu produk dan berfungsi menunjukkan asal tempat produk tersebut. Asal tempat itu mengisyaratkan kualitas produk sangat dipengaruhi oleh tempat asalnya, sehingga produk itu bernilai unik di benak masyarakat, khususnya konsumen yang tahu bahwa tempat asal itu memang mempunyai kelebihan khusus dalam menghasilkan suatu produk.<sup>1</sup>

Ditinjau dari segi sifat dan karakteristik perlindungannya, indikasi geografis berbeda dengan rezim HKI lainnya, yang pada umumnya bersifat individualistik. Perlindungan indikasi geografis bersifat kolektif yang dimiliki

---

<sup>1</sup> Miranda Risang Ayu, *Memperbincangkan Hak Kekayaan Intelektual : Indikasi Geografis*, PT. Alumni, Bandung, 2006, hlm.1

oleh masyarakat pemegang hak. Karakteristik perlindungan indikasi geografis yang demikian sejalan dengan nilai-nilai ketimuran dan ke-Indonesiaan, yang lebih menghargai kepemilikan bersama daripada kepemilikan individu. Objek dari indikasi geografis adalah produk yang dihasilkan oleh suatu wilayah tertentu yang memiliki ciri khas berbeda daripada wilayah lainnya. Suatu objek/produk mendapatkan perlindungan indikasi geografis apabila mempunyai potensi yang menimbulkan hasil budi daya nabati maupun hayati bercirikan geografis di mana produk itu berada.

Indikasi geografis dianggap suatu hal penting di beberapa negara, misalnya negara di kawasan Asia yang telah mulai mengaplikasikan perlindungan indikasi geografis untuk produk-produk unggulan spesifik lokasi seperti di Cina (teh Long Jin, anggur beras kuning Shaoxin dan lain-lain), di Vietnam (saus ikan Phu Quoc, jeruk gelundung Doan Hung), dan di Thailand (beras aromatik Buriram). Indonesia memiliki banyak produk pertanian, perikanan, dan kerajinan unggulan spesifik lokasi yang telah memiliki reputasi baik, sehingga produk-produk tersebut perlu mendapatkan perlindungan hukum serta sekaligus sebagai sarana untuk promosi dalam pemasarannya. Produk-produk yang berpotensi tersebut antara lain kopi Toraja, pala Banda, kopi Kintamani, jeruk gelundung Nambangan, lada putih Muntok, ubi Cilembu, batik Pekalongan, jenang Kudus, dan lain sebagainya. Produk-produk spesifik lokasi tentu saja sangat lekat dengan pengetahuan tradisional dan kearifan lokal.<sup>2</sup>

Provinsi Lampung mempunyai banyak potensi daerah unggulan yang berasal dari keanekaragaman budaya dan sumber daya alamnya, diantaranya kopi, karet, kelapa sawit, lada hitam, getah damar, dan lain sebagainya. Komoditi tersebut beberapa diantaranya masuk klasifikasi sebagai Indikasi Geografis, namun hanya satu komoditi yang telah memiliki sertifikasi Indikasi Geografis yaitu Kopi Robusta Lampung dengan no register ID G 000000026 yang didaftarkan pada 13 Mei 2014. Indikasi Geografis Kopi Robusta Lampung didaftarkan oleh Masyarakat Indikasi Geografis Kopi Robusta Lampung (MIG-KRL).

---

<sup>2</sup><http://www.disbun.baliprov.go.id>, diakses tgl.26 April 2015

Jenis Damar Mata Kucing atau yang dalam bahasa latinnya *shorea javanica* adalah salah satu jenis damar yang langka di dunia dan satu-satunya di Indonesia. Perkebunan damar yang berada di Kabupaten Pesisir Barat ini adalah perkebunan rakyat yang diusahakan secara turun-temurun, bahkan ada yang mencapai usia 70 tahun dan kawasan Taman Nasional Bukit Barisan Selatan (TNBBS). Data dari Dinas Kehutanan Propinsi Lampung luas *repong*<sup>3</sup> damar yang ada di Krui 29.000 Ha. *Repong* damar tersebar di hampir seluruh wilayah Pesisir Barat, yakni di Kecamatan Lemong, Pahlungan, Pesisir Utara, Karya Penggawa, Pesisir Tengah, Pesisir Selatan, Ngambur, Bengkunt dan Bengkunt Belimbing terdapat hutan damar. Dalam tatanan kehidupan masyarakat Krui, *repong* damar menjadi bagian yang tak terpisahkan bahkan menjadi bagian dari jati diri masyarakat ini. Dahulu bahkan *repong* damar menjadi simbol status kepemilikan tanah oleh masyarakat Krui dimana tanah hutan yang sudah dibuka oleh seseorang tidak akan bisa lagi digugat oleh yang lainnya bila tanah bekas hutan tersebut sudah berwujud *repong* damar.<sup>4</sup>

Getah damar menjadi komoditas unggulan Lampung dari Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK). Budidaya damar punya dua manfaat sekaligus yaitu pelestarian hutan dan ekonomi. Getah damar mata kucing banyak digunakan untuk bahan emulsi (campuran) pewarna, cat, tinta, aromatik untuk makanan, bahkan juga untuk kosmetik dan lain sebagainya. Damar menjadi salah satu sumber pendapatan utama bagi masyarakat di Pesisir Barat, terdapat beberapa keunggulan damar dibandingkan dengan komoditi lainnya yaitu masa panen bisa dilakukan minimal 30 sampai dengan 40 hari untuk mendapatkan kualitas yang unggul, namun getah damar bisa juga dipanen 1 minggu apabila masyarakat membutuhkan dana untuk menutupi kebutuhan sehari-hari. Komoditas lainnya seperti kopi maupun lada hanya dapat dipanen 1 tahun sekali.

*Repong* damar yang ada di Kabupaten Pesisir Barat mengalami degradasi luas areal lahan yang akan mengancam kelestarian pohon damar. Di beberapa kecamatan bahkan *repong* damar sudah banyak berkurang, misalnya Kecamatan

---

<sup>3</sup>*Repong* adalah istilah masyarakat Krui untuk menyebut kebun milik mereka yang berisi aneka tanaman, seperti lada, kopi, petai, durian, nangka, cempedak, duku, juga tumbuhan kayu hutan. Karena pohon damar mendominasi, maka kebun yang menyerupai hutan alam itu disebut *Repong* Damar.

<sup>4</sup><http://epetani.deptan.go.id/berita/potensi-%E2%80%9Cgetah-damar-mata-kucing%E2%80%9D-kab-lampung-barat-7744>, diakses tgl. 20 januari 2014.

Karya Penggawa dan Pesisir Tengah. Kondisi tersebut disebabkan oleh pohon tumbang akibat angin puting beliung maupun penebangan pohon damar dipicu tingginya permintaan dan harga jual kayu damar yang merupakan jenis meranti. Fluktuasi harga getah juga sangat mempengaruhi rendahnya minat masyarakat untuk mempertahankan repong damar yang dimilikinya.

### **Rumusan Masalah**

Permasalahan dalam penelitian ini antara lain, *pertama*: apakah kendala damar mata kucing (*shorea javanica*) belum didaftarkan sebagai indikasi geografis? *Kedua*, apakah upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat untuk melindungi Damar Mata Kucing (*shorea javanica*) sebagai wujud pelestarian kawasan hutan ?

### **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui : *pertama*, kendala damar mata kucing (*shorea javanica*) belum didaftarkan sebagai indikasi geografis. *Kedua*, upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah khususnya Kabupaten Pesisir Barat untuk melindungi damar mata kucing (*shorea javanica*) sebagai wujud pelestarian kawasan hutan.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif-empiris (*applied law research*). Penelitian hukum normatif-empiris (terapan) bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum *in concreto* dalam masyarakat, sehingga dalam penelitiannya selalu terdapat gabungan dua tahap kajian, yaitu :<sup>5</sup> a) Tahap pertama adalah kajian mengenai hukum normatif yang berlaku, b) Tahap kedua adalah penerapan pada peristiwa *in concreto* guna mencapai tujuan yang telah ditentukan. Hasil penerapan akan menciptakan

---

<sup>5</sup>Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet.1 Penerbit PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2004, hlm. 52

pemahaman realisasi pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum normatif yang dikaji telah dilaksanakan secara patut atau tidak.

Penelitian hukum melalui pendekatan normatif-empiris membutuhkan data primer berupa wawancara mendalam (*in-depth interview*),<sup>6</sup> yaitu proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan responden atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara di mana pewawancara dan informan terlibat dalam kehidupan sosial yang relatif lama. Narasumber penelitian diantaranya Dinas Kehutanan Propinsi Lampung, Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Pesisir Barat, Kanwil Hukum dan HAM Propinsi Lampung, dan petani dan kelompok tani yang ada di Kecamatan Pesisir Tengah Krui desa Pahmungan, Pugung Tampak, Karya Penggawa Desa Penengahan, Kecamatan Pesisir Selatan desa Bengkumat. Pemilihan lokasi penelitian didasarkan pada informasi awal yang diperoleh dari Dinas Kehutanan Propinsi Lampung mengenai keberadaan repong damar di wilayah Kabupaten Pesisir Barat.

Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer yang bersumber dari peraturan perundang-undangan Republik Indonesia terkait Hak Kekayaan Intelektual khususnya Undang-Undang No.15 Tahun 2001 tentang Merek, Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 2007 tentang Indikasi Geografis, serta peraturan lainnya, bahan hukum sekunder (hasil penelitian dan karya ilmiah terkait kekayaan intelektual khususnya indikasi geografis), dan bahan hukum tersier (kamus dan ensiklopedia). Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis secara kualitatif.

## **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **Indikasi Geografis di Indonesia**

Indikasi geografis merupakan bagian dari Kekayaan Intelektual yang bersifat komunal, karena kepemilikan dari indikasi geografis tidak bisa dikuasai

---

<sup>6</sup>M. Hariwijaya, *Metodologi dan Teknik Penulisan Skripsi, Tesis, dan Disertasi*, Penerbit Elementera Publishing, Yogyakarta, 2007, hlm. 73-74

oleh perorangan. Konsep indikasi geografis menunjuk pada asal, kualitas, dan karakteristik suatu barang, yang dipengaruhi oleh daerah asal barang yang bersangkutan atau manusia atau keduanya. Ciri khas produk indikasi geografis biasanya hanya ada di daerah tersebut, dan tidak bisa tumbuh atau dibuat di daerah lain. Pada prinsipnya komoditas atau produk yang ada di satu daerah pasti berbeda dengan daerah lain, karena dipengaruhi oleh karakteristik lingkungan alam dan manusianya. Adanya pendaftaran indikasi geografis, maka akan melindungi produk lokal agar tidak dimanfaatkan secara melawan hukum oleh pihak asing yang akhirnya merugikan masyarakat lokal.

Peran perlindungan Indikasi Geografis sangat penting. Masyarakat produsen lokal membutuhkan perlindungan hukum terhadap nama asal produk agar tidak dipergunakan oleh pihak lain untuk melakukan persaingan tidak sehat. Semakin kuatnya persaingan pada era pasar global di beberapa dekade belakangan ini, semakin pentingnya Indikasi Geografis yang dapat melindungi suatu ciri khas produk.<sup>7</sup> Indikasi Geografis dapat digunakan untuk melindungi berbagai produk dalam bentuk alam, makanan, kerajinan, dan berbagai produk yang dihasilkan dari pengetahuan asli yang mengandung kekhasan dari suatu wilayah. Indonesia memiliki hasil sumber daya alam sangat berlimpah sehingga perlu perhatian menyangkut Indikasi Geografis.<sup>8</sup>

Dari segi definisi, Indikasi Geografis adalah :

*“A Geographical Indication is a sign used on goods that have specific geographical origin and possess qualities or a reputation that are due to that place of origin. Most commonly, a geographical indications consists of the name of the place of origin of the goods. Agricultural products typically have qualities that derive from their place of production and are influence by specific local factors, such as climate and soil.”<sup>9</sup>*

Dari pengertian di atas dapat diuraikan ciri atau unsur-unsur pokok indikasi geografis sebagai berikut: 1. Sebagai tanda yang diambil dari nama daerah yang merupakan ciri khas suatu produk atau barang yang diperdagangkan; 2. Sebagai tanda yang menunjukkan kualitas atau reputasi

---

<sup>7</sup>Ellyanti dkk, “Analisis Indikasi Geografis Kopi Arabika Gayo Ditinjau Dari Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten”, *Jurnal Agrista* Vol. 16 No. 2 2012, hlm. 47

<sup>8</sup>Yeti Sumiati dkk, “Kajian Yuridis Sosiologis Mengenai Indikasi Geografis Sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)”, *Mimbar*, Vol. 24, No.1, Januari 2008, hlm. 83.

<sup>9</sup>[http://www.wipo.int/geo\\_indications/en/about.html](http://www.wipo.int/geo_indications/en/about.html), diakses tanggal 10 Maret 2015.



produk atau barang yang bersangkutan; 3. Kualitas barang tersebut dipengaruhi oleh alam, cuaca dan tanah di daerah yang bersangkutan.

Ruang lingkup yang dilindungi oleh indikasi geografis bukan saja berupa tanah tempat tumbuh produk tersebut, namun dapat juga berupa aspek-aspek yang berhubungan dengan lingkungan alam serta faktor manusia yang tidak terpisahkan dengan lingkungannya.<sup>10</sup> Produk yang mempunyai potensi indikasi geografis beraneka ragam, tidak harus berupa hasil pertanian asalkan memenuhi kriteria indikasi geografis, diantaranya hasil pertanian, bahan pangan, hasil kerajinan tangan, atau bahan lainnya, termasuk bahan mentah dan/atau hasil olahan baik yang berasal dari hasil tambang, berasal dari daerah tertentu dan memiliki kekhususan.

Indikasi geografis pada dasarnya memuat empat hal yaitu : Penentuan wilayah penghasil produk, spesifikasi metode produksi, spesifikasi kualitas produk, serta nama dan spesifikasi tertentu yang membedakan dari produk sejenis. Ruang lingkup terlaksananya indikasi geografis diatur khusus dalam PP No. 51 Tahun 2007 Tentang indikasi Geografis Pasal 2 meliputi: 1) Tanda meliputi nama tempat atau daerah yang menunjukkan asal tempat dihasilkannya barang yang dilindungi oleh indikasi geografis; 2) Barang dapat berupa hasil pertanian, produk olahan, atau hasil kerajinan tangan; 3) Tanda tersebut dilindungi sebagai indikasi geografis apabila didaftarkan di Dirjen HKI; 4) Indikasi geografis terdaftar tidak dapat berubah menjadi milik umum.

### **Damar Mata Kucing (*shorea javanica*) di Kabupaten Pesisir Barat Propinsi Lampung**

Damar Mata Kucing (*shorea javanica*) merupakan spesies penghasil resin, dikenal sebagai getah damar, yang bernilai tinggi sebagai bahan baku industri cat, tinta, bahan campuran minuman, sebagai anti rayap, anti jamur, serta bahan pangan tambahan. Potensi ekonomi getah damar dikenal sejak lama. Perdagangan damar berlangsung sejak awal abad ke-10 di Cina dan negara-

---

<sup>10</sup>I Gede Agus Kurniawan, *Pengaturan Penghentian Pemakaian Indikasi Geografis Pada Merek Terdaftar Oleh Pihak Lain yang Tidak Berhak (Studi Komparatis Beberapa Negara)*, Tesis, Universitas Udayana, Denpasar, 2013, hlm.8



negara di Asia Tenggara, yang kemudian berkembang ke Eropa dan Amerika pada awal abad ke-19.<sup>11</sup>

Damar Mata Kucing, menurut sejarahnya, berasal dari Propinsi Sumatera Barat dan Propinsi Sumatera Selatan (daerah Martapura). Warga masyarakat yang tinggal di daerah Krui merupakan keturunan nenek moyang mereka yang berasal dari daerah Martapura Sumatera Selatan. Pada zaman Belanda, masyarakat Krui telah melakukan perdagangan hasil hutan seperti buah-buahan, gading, rotan, serta getah damar mata kucing. Damar Mata Kucing merupakan komoditas yang paling banyak diminta pasar, oleh karenanya kegiatan budidaya pohon damar mulai dikembangkan.<sup>12</sup>

Damar adalah resin yang dihasilkan oleh genus *Shorea*, *Hopea* dan *Vatica*, famili *Dipterocarpaceae*. Dalam perdagangan dikenal ada beberapa jenis damar yaitu damar batu, damar abu, damar biru, damar resak, damar mata kucing, dan lain-lain. Jenis damar yang dikembangkan di Kabupaten Pesisir Barat adalah jenis damar mata kucing (namanya terambil dari warnanya getahnya yang bening seperti mata kucing) yang merupakan resin alam berasal dari hasil penyadapan pohon *Shorea javanica* dan merupakan komoditi ekspor yang diperdagangkan dalam bentuk alami (bongkahan getah).<sup>13</sup>

Pengelolaan damar tidak seperti hasil kebun lainnya, seperti kopi, lada, yang ditanam teratur dalam lahan kebun. Pohon damar ditanam dalam repong, yang merupakan hasil akhir dari pengolahan lahan hutan menjadi lahan pertanian yang melalui proses panjang.<sup>14</sup> Repong ditumbuhi oleh beraneka jenis tanaman dengan jenis kayu keras dan berumur panjang, seperti duku, durian, petai, jengkol, manggis dan beragam jenis kayu yang bernilai ekonomis serta berbagai macam tanaman liar yang dibiarkan hidup. Disebut repong damar karena tanaman yang mendominasi adalah pohon damar.

---

<sup>11</sup>Yayan Hadiyan, *Pentingnya Integrated Approach Dalam Konservasi Keragaman Jenis dan Sumberdaya Genetik Damar Mata Kucing di Kabupaten Pesisir Barat Lampung*, Prosiding Seminar Nasional Masyarakat Biodiversitas Indonesia, Vol. 1 No. 4, Juli 2015, hlm. 702

<sup>12</sup>Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Albizar (Ketua Kelompok Tani Seandanan Pekon Pahlungan Kecamatan Pesisir Tengah Kabupaten Pesisir Barat), tanggal 7 April 2015

<sup>13</sup><http://www.pustekolah.org/index.php/page/24/pengembangan-hasil-penelitian>, diakses tanggal 29 Agustus 2015.

<sup>14</sup>Edi Makmur dkk, "Repong Damar Bagi Masyarakat Pesisir di Kecamatan Karya Penggawa Kabupaten Pesisir Barat", *Jurnal Pendidikan dan Penelitian Sejarah*, Vol. 3, No. 1, 2015, hlm. 2.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No.47/Kpts-II/1998 menyatakan bahwa areal *repong* damar seluas 29.000 Ha sebagai Kawasan Dengan Tujuan Istimewa (KDTI). Keputusan tersebut merupakan tonggak penting bahwa untuk pertamakalinya Pemerintah Indonesia secara resmi mengakui sistem usaha tani yang dibangun masyarakat setempat sebagai sistem pengelolaan sumber daya hutan yang lestari. Hak pengelolaan diberikan kepada 16 masyarakat adat setempat. Total areal luas *repong* damar tersebut dibagi atas 2 bagian yaitu 21.000 Ha terletak di luar kawasan dan 8.000 Ha berada dalam kawasan. Menurut informasi dari Kasie Kehutanan Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Pesisir Barat<sup>15</sup> bahwa populasi damar yang berada di luar kawasan diperkirakan telah berkurang hingga 50% yang diakibatkan oleh penebangan pohon damar untuk dijual kayu. Kualitas kayu damar yang termasuk jenis meranti menarik perusahaan perkayuan untuk memanfaatkan kayu pohon damar sebagai bahan baku industri *shaw-mill*. Kebutuhan masyarakat petani akan uang *cash* juga mendorong frekuensi penjualan pohon damar untuk dimanfaatkan kayunya.

Kabupaten Pesisir Barat merupakan sentra penghasil getah damar mata kucing, namun seiring dengan perubahan situasi dan kondisi masyarakat mengalami perubahan. Banyak diantara petani pemilik pohon damar menjual pohonnya untuk memenuhi kebutuhan hidup, dan karena faktor harga getah damar yang sangat fluktuatif yang mengakibatkan menurunnya tingkat keuntungan yang diperoleh petani. Meskipun demikian, damar masih banyak di budidaya di Kabupaten Pesisir Barat. Beberapa Kecamatan yang terdapat *repong* damar diantaranya Kecamatan Lemong, Pesisir Utara, Karya Penggawa, Pesisir Tengah, Pesisir Selatan, Ngambur, Bengkunt dan Bengkunt Belimbing masih terdapat hutan damar.

Damar Mata Kucing (*shorea javanica*) yang menjadi komoditi andalan atau ikon Kabupaten Pesisir Barat Propinsi Lampung dapat tumbuh dengan baik di hutan hujan tropis dengan curah hujan rata-rata 3300 mm/tahun. Tumbuh pada tanah kering atau tanah yang tergenang air misalnya hutan, rawa, tanah liat, tanah berpasir, maupun berbatu. Tanah tempat tumbuhnya adalah tanah yang

---

<sup>15</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Sapuan (Kasie Kehutanan Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Pesisir Barat Propinsi Lampung) pada tanggal 8 April 2015

sarang, agak rapat, dan subur dengan pH antara 5,9 - 6,3. Secara topografi yang sesuai adalah daerah berbukit atau curam (ketinggian 600 sampai 1.000 meter dari permukaan laut). Kabupaten Pesisir Barat sebagai wilayah penghasil mayoritas getah damar mata kucing secara geografis terletak pada koordinat  $4^{\circ}, 40', 0''$  -  $6^{\circ}, 0', 0''$  Lintang Selatan dan  $103^{\circ}, 30', 0''$  -  $104^{\circ}, 50', 0''$  Bujur Timur. Memperhatikan faktor geografis, topografis dan iklim wilayah dari tanaman damar mata kucing sehingga menghasilkan getah dengan kualitas baik, maka pohon damar mata kucing apabila ditanam di wilayah lain sulit tumbuh atau tumbuh namun tidak menghasilkan getah. Faktor geografis, topografi, dan iklim sangat mempengaruhi pertumbuhan pohon dan kualitas getah yang dihasilkan.

Pohon damar dikelola dengan cara yang khas oleh masyarakat, keberadaannya sebagai repong ikut menunjang produktivitas getah damar dengan kualitas baik. Tradisi pembukaan lahan yang dilakukan oleh masyarakat Krui secara garis besar dapat dibedakan atas tiga fase produktif<sup>16</sup>, yaitu : fase *dakhak* (ladang), adalah fase ketika ladang siap tanam mulai ditanami dengan tanaman-tanaman subsistensi seperti padi atau palawija, fase kebun, adalah fase bagi tanaman muda yang mana berkebun merupakan alasan utama dalam pengambilan keputusan untuk membuka lahan hutan, dan fase repong, dimana masyarakat Krui mulai menanamkan lahan pertaniannya dengan repong apabila keragaman jenis tanaman yang tumbuh di dalamnya sudah terpenuhi, yang pada umumnya didominasi dengan tanaman keras. Proses penanaman tersebut dilakukan secara simultan semasa pemeliharaan tanaman kebun. Repong damar adalah sistem pengelolaan tanaman perkebunan yang ekosistemnya merupakan hamparan tanaman yang membentuk suatu hutan yang dikelola oleh masyarakat.<sup>17</sup> Repong damar baru benar-benar produktif setelah berusia lebih dari 20 tahun, pada saat itu pohon damar sudah bisa *ditakik* untuk mendapatkan resin (getah).<sup>18</sup>

Masyarakat di Pesisir Barat, khususnya Desa Pahlungan, memiliki nilai-nilai atau norma-norma adat dalam pengelolaan hutan. Nilai-nilai adat

---

<sup>16</sup>Edi Makmur dkk, *Op.Cit.*, hlm. 2

<sup>17</sup>Valentina Nainggolan, *Analisis Populasi Jenis Primata di Repong Damar Pekon Pahlungan Kecamatan Pesisir Tengah Krui Lampung Barat*, Skripsi, Bandar Lampung : Unila, 2011, hlm. 39

<sup>18</sup>Zulkifli Lubis, *Repong Damar : Kajian Tentang Pengambilan Keputusan Dalam Pengelolaan Lahan Hutan di Pesisir Krui Lampung Barat*, Bogor : Center For International Forestry Research, 1997, hlm. 9

masyarakat setempat dalam melestarikan hutan disebut dengan kearifan lokal.<sup>19</sup> Salah satu kearifan lokal yang terdapat pada masyarakat di sekitar kawasan penyangga Taman Nasional Bukit Barisan Selatan (TNBBS), yakni pohon damar tidak boleh ditebang dan setiap orang yang melanggar hukum tersebut menerima hukuman dalam bentuk penanaman pohon damar baru, bahkan setiap orang yang akan menjadi calon pengantin harus menanam pohon sebelum menikah. Menurut warga<sup>20</sup>, *repong* damar di Pahmungan dapat terus bertahan karena warga takut “kualat” yang akan berujung malapetaka, jika menebang pohon damar yang ditanam para leluhur. Kesadaran akan pentingnya melestarikan *repong* damar sudah berlangsung sejak ratusan tahun lalu. Nenek moyang mereka mengajarkan nilai-nilai tradisional dalam mengelola *repong* damar.

### **Kendala Damar Mata Kucing (*shorea javanica*) dalam Pendaftaran sebagai Indikasi Geografis**

Damar Mata Kucing (*shorea javanica*), seperti dijelaskan di atas, menghadapi permasalahan penurunan populasi yang mengancam keberadaan sumberdaya genetik damar sebagai material penting yang menjaga keberlangsungan jenis tersebut di masa mendatang. Degradasi *repong* damar dapat diantisipasi dan dikendalikan melalui konsep perlindungan kekayaan intelektual berupa Indikasi Geografis. Konsep tersebut memberikan perlindungan dari segi ekonomi dengan menjaga standarisasi kualitas dan harga getah damar, sehingga dapat mempertahankan eksistensi *repong* damar dan tidak menimbulkan gangguan ekologis dan keberlangsungan sosial ekonomi masyarakat dalam jangka panjang.

Indikasi geografis mempunyai nilai ekonomi yang sangat menjanjikan, yang seringkali pihak lain (negara atau daerah luar) mendapat manfaat atau keuntungan ekonomi terhadap hak indikasi geografis karena pihak lain (negara atau daerah luar) menggunakan momen perlindungan indikasi geografis, sedangkan pihak asal yang sebenarnya memiliki indikasi geografis tidak dapat berbuat banyak atas keuntungan pihak lain tersebut. Perlindungan hak indikasi

---

<sup>19</sup> Ayu Winarti, *Kearifan Lokal Masyarakat Pekon Pahmungan Dalam Pelestarian Repong Damar di Kawasan Penyangga Taman Nasional Bukit Barisan Selatan (TNBBS)*, Skripsi, Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung, 2013, hlm. 1

<sup>20</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Albizar (Ketua Kelompok Tani di pekon Pahmungan), tanggal 7 April 2015

geografis sering disalahgunakan oleh beberapa pengusaha luar yang mengklaim dirinya yang mempunyai hak indikasi geografis.<sup>21</sup>

Indikasi geografis mempunyai sifat eksklusif yang bertujuan agar pemilik hak dapat mengeksploitasi dan menggunakan indikasi geografis miliknya dengan rasa aman karena sebagai pemilik kekayaan mempunyai hubungan hukum dengan barang atau objek yang menjadi sasaran kepemilikannya. Sifat eksklusif hanya dapat diberikan kepada yang berhak yaitu pemilik hak atas indikasi geografis tersebut jika telah dilakukan pendaftaran.<sup>22</sup>

Pendaftaran menjadi syarat mutlak diakuinya produk dilindungi dengan menggunakan indikasi geografis. Ciri dan/atau kualitas yang menjadi dasar diberikannya perlindungan dituangkan dalam Buku Persyaratan yang juga memuat informasi tentang pengaruh lingkungan geografis, faktor alam, serta faktor manusia yang mempengaruhi kualitas atau karakteristik barang tersebut; selain itu juga mencakup informasi tentang peta wilayah, sejarah dan tradisi, proses pengolahan, metode pengujian kualitas barang, serta label yang digunakan. Buku Persyaratan tersebut penyusunannya dilakukan oleh kelompok masyarakat tempat dihasilkannya barang yang dimaksud.<sup>23</sup>

Damar Mata Kucing yang terdapat di Kabupaten Pesisir Barat memenuhi persyaratan sebagai komoditi yang dapat dilindungi melalui Kekayaan Intelektual berupa Indikasi Geografis, yakni dipengaruhi oleh faktor alam, faktor manusia maupun keduanya. Kondisi geografis, topografi yang berupa perbukitan dan curam, iklim tropis yang dominan dengan curah hujan sedang sangat mendukung produktivitas getah damar mata kucing. Faktor manusia dipengaruhi oleh cara masyarakat Pesisir Barat dalam membudidayakan repong damar yang dimulai sejak 120 tahun<sup>24</sup> yang lalu. Sistem repong damar yang ada di Pesisir Barat merupakan zona penyangga dari TNBBS (Taman Nasional Bukit Barisan Selatan), dimulai sekitar tahun 1700-an yang melakukan budidaya secara

---

<sup>21</sup>Sahlan Efendi, *Perlindungan Hukum Hak Atas Indikasi Geografis*, <http://pn-kotabumi.go.id>, diakses tanggal 15 Maret 2015

<sup>22</sup>Fitri Hidayat, *Perlindungan Indikasi Geografis Terhadap Produk Potensi Indikasi Geografis di Indonesia*, Tesis, Universitas Brawijaya, Malang, 2011

<sup>23</sup>Penjelasan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 2007 tentang Indikasi Geografis

<sup>24</sup>Wardah, *Keanekaragaman Jenis Tumbuhan di Kawasan Hutan Krui, Taman Nasional Bukit Barisan Selatan Lampung Barat*, Jurnal Teknologi Lingkungan, Pusat Pengkajian dan Penerapan Teknologi Lingkungan (P3LI)-BPPT, Vol. 6 No. 3 September, 2005, hlm. 477

*agroforestry* dimana tanaman berkayu utamanya berupa pohon-pohon damar (*shorea javanica*), sistem inilah yang diwariskan secara turun menurun sampai saat ini.

Indikasi Geografis memiliki sifat komunal atau kolektif yang berarti bahwa karakter kepemilikan menjadi hak (milik) bersama masyarakat yang mencakup dalam wilayah Indikasi Geografis terdaftar. Setelah mendaftarkan produk yang memiliki potensi Indikasi Geografis dan memperoleh perlindungan hukum melalui Indikasi Geografis, masyarakat tersebut memiliki hak eksklusif untuk mengedarkan dan memperdagangkan produknya sehingga masyarakat daerah lain dilarang untuk menggunakannya pada produk mereka.<sup>25</sup>

Berdasarkan pada Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 2007 bahwa masyarakat pemegang Indikasi Geografis terdiri dari lembaga yang mewakili masyarakat di daerah yang memproduksi barang yang bersangkutan terdiri atas pihak yang mengusahan barang hasil alam atau kekayaan alam, produsen barang hasil pertanian, pembuat barang hasil kerajinan tangan atau barang hasil industri, atau pedagang yang menjual barang tersebut; lembaga yang diberi kewenangan untuk itu; dan kelompok konsumen barang tersebut. Merujuk kepada ketentuan sebagaimana disebutkan di atas, masyarakat petani atau pedagang atau konsumen Damar Mata Kucing hendaknya segera membentuk kelompok atau asosiasi pemegang hak Indikasi Geografis.

Pada tahun 1997 di Pesisir Barat (pada saat itu masih bergabung sebagai Kabupaten Lampung Barat) berdiri organisasi Persatuan Masyarakat Petani Repong Damar (PMPRD), kemudian tanggal 11 Nopember 2007 para petani dan tokoh adat 16 marga bersepakat membentuk satu organisasi petani repong selain PMPRD yaitu Persatuan Peduli Repong dan Lingkungan Hidup (PPRLH). Latar belakang berdirinya kedua organisasi tersebut adalah keinginan luhur petani damar untuk mengembalikan fungsi repong bagi kepentingan ekonomi dan lingkungan hidup setempat. Namun, sangat disayangkan keberadaan organisasi tersebut saat ini sudah tidak eksis lagi. Petani yang dulunya tergabung dalam PMPRD kembali ke kelompok tani yang ada di pekon (desa) masing-masing.

---

<sup>25</sup>Maria Nugraheni Oktavia, Yuliati, Yenni Eta Widyanti, *Upaya Perlindungan Hukum Indikasi Geografis Terhadap Apel Batu (Studi di Dinas Koperasi, UKM, Perindustrian dan Perdagangan Kota Batu)*, Jurnal Hukum, <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id>, 2015, hlm. 7

Masyarakat di Pesisir Barat sampai saat ini belum membentuk atau menunjuk kelompok petani damar yang sudah ada untuk menjadi wakil masyarakat sebagai pemohon dalam pendaftaran Indikasi Geografis. Kondisi ini dipicu karena keterbatasan pengetahuan masyarakat berkaitan dengan manfaat pendaftaran getah damar mata kucing sebagai Indikasi Geografis, proses administrasi terutama dalam penyusunan permohonan Indikasi Geografis, maupun keterbatasan pemahaman berkaitan dengan hukum tertulis khususnya tentang kekayaan intelektual. Hal tersebut merupakan salah satu kendala belum tersusunnya Buku Persyaratan Indikasi Geografis, dalam prakteknya kelompok pemegang hak dibantu Dinas terkait dan Pemerintah Kabupaten menyusun tim untuk menyusun Buku Persyaratan Indikasi Geografis yang menjadi persyaratan dalam pendaftaran Indikasi Geografis.

Pendaftaran Indikasi Geografis harus memenuhi kriteria dan persyaratan yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 2007 tentang Indikasi Geografis Pasal 6 yang menyatakan bahwa: (1) Permohonan harus mencantumkan persyaratan administratif yaitu: (a) Tanggal, bulan, tahun; (b) nama lengkap, kewarganegaraan, dan alamat pemohon; (c) nama lengkap dan alamat kuasa, apabila permohonan diajukan melalui kuasa. (2) Permohonan tersebut harus melampirkan: (a) surat kuasa khusus, apabila permohonan diajukan melalui kuasa; (b) surat rekomendasi dari pemerintah daerah setempat; (c) melampirkan bukti pembayaran. (3) Permohonan tersebut harus dilengkapi dengan Buku Spesifikasi yang terdiri atas: (a) nama indikasi geografis yang dimohonkan pendaftarannya; (b) nama barang yang dilindungi oleh indikasi geografis; (c) uraian mengenai karakteristik khas dan kualitas yang membedakan barang tertentu dengan barang lain yang memiliki kategori sama, dan menjelaskan tentang hubungannya dengan daerah tempat barang tersebut dihasilkan; (d) uraian mengenai pengaruh lingkungan geografis dan alam serta faktor manusia terhadap kualitas atau karakteristik barang tersebut; (e) uraian tentang batas-batas wilayah dan/atau peta daerah yang dilindungi oleh indikasi geografis; (f) uraian mengenai sejarah dan tradisi yang berhubungan dengan pemakaian indikasi geografis untuk menandai barang yang dihasilkan di daerah tersebut, termasuk pengakuan dari masyarakat mengenai indikasi geografis



tersebut; (g) uraian yang menjelaskan tentang proses produksi, proses pengolahan, proses pembuatan yang digunakan sehingga memungkinkan setiap produsen di daerah tersebut dapat memproduksi, mengolah, atau membuat barang terkait; (h) uraian mengenai metode yang digunakan untuk menguji kualitas barang yang dihasilkan; dan (i) label yang digunakan pada barang dan memuat indikasi geografis.

Berdasarkan pada kriteria dan syarat pendaftaran Indikasi Geografis tersebut, maka untuk komoditi getah Damar Mata Kucing sama sekali belum memiliki syarat-syarat yang dimaksud. Petani dan Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Pesisir Barat kesulitan dalam menyusun Buku Persyaratan yang dimaksud karena terbatasnya sosialisasi berkaitan dengan tata cara penyusunan Buku Persyaratan Indikasi Geografis, selain itu minimnya dukungan dana bagi kegiatan pendaftaran komoditi juga berperan sebagai faktor penghambat proses pendaftaran Damar Mata Kucing (*shorea javanica*) sebagai Indikasi Geografis.

Pengajuan pendaftaran Indikasi Geografis dapat dilakukan melalui tiga cara yakni pemohon dapat mengajukan langsung ke Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual, melalui Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I di seluruh Indonesia, atau melalui Kuasa Hukum Konsultan HKI terdaftar. Pada prinsipnya Kanwil Hukum dan HAM, khususnya di wilayah Lampung, dapat menerima permohonan pendaftaran Hak Kekayaan Intelektual karena instansi ini sebagai salah satu pilar pendukung pengembangan sistem HKI nasional sehingga mempunyai peran penting dan strategis dalam membantu melaksanakan sebagian tugas Dirjen HKI khususnya untuk mendukung dan memperlancar proses pengajuan permohonan yang berasal dari daerah masing-masing mengingat dalam melaksanakan pembangunan dan pengembangan sistem HKI nasional merupakan tugas dan tanggung jawab yang tidak hanya dibebankan kepada Dirjen HKI semata, akan tetapi perlu didukung oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Se-Indonesia agar dapat menjadi ujung tombak dalam melaksanakan pemberian layanan hukum di bidang HKI secara maksimal, efektif dan efisien di daerah masing-masing. Namun, dalam implementasinya Kanwil Hukum dan HAM wilayah Lampung tidak terlibat



dalam proses pendaftaran Indikasi Geografis.<sup>26</sup> Proses pengajuan permohonan Indikasi Geografis diajukan pemohon langsung ke Direktorat Jendral Hak Kekayaan Intelektual, hal tersebut dilakukan untuk mempersingkat proses, karena Kanwil Hukum dan HAM Lampung hanya menampung permohonan sedangkan yang akan memproses lebih lanjut diserahkan sepenuhnya kepada Dirjen HKI.

Urgensi pendaftaran Indikasi Geografis sangat terkait dengan berbagai pihak antara lain bagi petani maupun pedagang yaitu melindungi komoditinya supaya terhindar dari pengakuan oleh pihak lain secara melawan hukum, bagi konsumen yaitu terpenuhinya hak-hak konsumen yaitu hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa; hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan; hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.<sup>27</sup>

Perlindungan Indikasi Geografis memberikan manfaat,<sup>28</sup> antara lain: (1) memberikan perlindungan hukum pada produk Indikasi Geografis di Indonesia, (2) Indikasi Geografis dapat digunakan sebagai strategi pemasaran produk Indikasi Geografis pada perdagangan dalam dan luar negeri, (3) memberikan nilai tambah pada produk berpotensi Indikasi Geografis di daerah dan meningkatkan kemampuan ekonomi daerah, (4) meningkatkan reputasi produk Indikasi Geografis pada perdagangan global, (5) adanya persamaan perlakuan atas perlindungan Indikasi Geografis dan promosi Indikasi Geografis di luar negeri, (6) Indikasi Geografis sebagai salah satu alat untuk menghindari persaingan curang.

Dalam pendaftaran Indikasi Geografis Damar Mata Kucing, persyaratan yang harus menjadi perhatian bagi pemohon adalah: 1. pihak atau lembaga yang dapat melakukan pendaftaran Indikasi Geografis; 2. menyusun buku persyaratan

---

<sup>26</sup> Berdasarkan wawancara dengan Bapak Masriakromi (Kepala Divisi Pelayanan Hukum dan HAM Lampung) Pada tanggal 1 Juni 2015.

<sup>27</sup>Zakiah, "Urgensi Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual Indikasi Geografis Bagi Konsumen", *Jurnal Legitimitas*, Vol. II No. 1 Tahun 2014, hlm. 115

<sup>28</sup>Tatty Aryani Ramli dkk, "Urgensi Pendaftaran Indikasi Geografis Ubi Cilembu Untuk Meningkatkan IPM", *Jurnal Mimbar*, Vol. XXVI No. 1 Tahun 2010, hlm. 85.

Indikasi Geografis, dan 3. memenuhi ketentuan syarat administrasi pendaftaran sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 2007.

Keberadaan Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat merupakan ujung tombak bagi terlindunginya potensi komoditi Damar Mata Kucing (*shorea javanica*) yang memiliki karakteristik unik sebagai indikasi geografis. Biaya mahal dalam pembuatan dan penyusunan Buku Persyaratan yang cukup rumit merupakan salah satu kendala dalam pengajuan permohonan pendaftaran indikasi geografis. Dalam penyusunan Buku Persyaratan diperlukan penelitian di laboratorium untuk mengetahui karakteristik kandungan dari komoditi damar mata kucing, selain itu penelusuran sejarah dan karakteristik yang dipengaruhi oleh manusia juga memerlukan diskusi yang mendalam untuk melengkapi ketentuan dalam Buku Persyaratan. Kondisi inilah yang memerlukan kepedulian dari Pemerintah di Kabupaten terhadap komoditi yang memiliki karakteristik khas indikasi geografis, sehingga perlindungan dapat diberikan untuk mengantisipasi hal-hal negatif yang tidak diinginkan.

### **Upaya Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Barat Melindungi Damar Mata Kucing (*shorea javanica*) sebagai Wujud Pelestarian Kawasan Hutan dan Peningkatan Taraf Hidup Petani**

Sejak masa Kolonial Belanda, getah Damar Mata Kucing, namanya diambil dari warna getahnya yang bening seperti mata kucing, dari wilayah Pesisir Barat Lampung terkenal di dunia. Pohon damar ditanam oleh leluhur warga desa sejak 1829 dan di masanya pernah menjadi komoditas primadona yang terkenal. Hingga kini, wilayah ini terus menghasilkan getah damar, seperti Kecamatan Pesisir Utara, Pesisir Tengah, Karya Pengawa, Ngambur, Bengkumat dan Pesisir Selatan.

Salah satu penghasil damar adalah di Pekon (*desa*) Pahlungan, Kecamatan Pesisir Tengah, yang memiliki luas wilayah sekitar 2.500 hektar, dengan luas *repong*, istilah untuk kebun-hutan damar, adalah sekitar seribu hektar. Di Desa Pahlungan, banyak pohon damar yang merupakan hasil warisan dari generasi sebelumnya. Sepetak kebun damar biasanya diwariskan kepada anak tertua. Seorang anak yang tidak diwarisi kebun akan membuka lahan baru untuk

dijadikan kebun damar.<sup>29</sup>Dahulu bahkan repong damar menjadi simbol status kepemilikan tanah oleh masyarakat Krui dimana tanah hutan yang sudah dibuka oleh seseorang tidak akan bisa lagi digugat oleh yang lainnya bila tanah bekas hutan tersebut sudah berwujud repong damar. Sebagian besar warga Pahlungan bekerja sebagai petani, bahkan perempuan di Pahlungan sangat lihai memanjat pohon damar. Getah damar menjadi sumber pendapatan utama, karena getah dapat dipanen dan dijual tiap saat untuk mencukupi kebutuhan hidup masyarakat. Berbeda dengan komoditi lainnya, seperti kopi dan lada yang hanya bisa dipanen setahun sekali.

Ancaman terbesar terhadap *repong* damar adalah konversi lahan menjadi peruntukan lain. Hal ini disebabkan belum diakuinya status kepemilikan tanah masyarakat setempat selaku pemilik *repong* damar oleh pemerintah sehingga kawasan ini rentan terhadap tekanan dari luar seperti keinginan untuk membangun perkebunan kelapa sawit. Salah satunya adalah alih fungsi lahan menjadi perkebunan inti rakyat (PIR) sawit sejak 1995 seluas 25.000 ha oleh PT Karya Canggih Mandiri Utama (KCMU). Selain itu, beberapa petani tergiur untuk mengganti *repong* damarnya dengan tanaman lain yang lebih menjanjikan, seperti cengkeh, kopi, maupun lada. Disamping itu, nilai dan rasa kebanggaan memiliki *repong* damar sebagai warisan nenek moyang mulai pudar. Banyak kaum muda yang lebih suka meninggalkan desa untuk mencari pekerjaan sebagai karyawan pabrik daripada bertani atau mengurus *repong* damar.

Ancaman lainnya yaitu pesatnya perkembangan teknologi. Hal ini dapat dilihat dari munculnya bahan sintesis pengganti resin yang mengakibatkan menurunnya posisi tawar komoditas damar di pasar global. Selain itu, desakan kebutuhan hidup membuat para petani mulai tergiur untuk menjual kayu damar karena harganya yang cukup tinggi jika dibandingkan dengan harga getah damar. Walaupun ancaman-ancaman seperti yang telah dijelaskan diatas datang setiap saat, namun *repong* damar masih tetap bertahan. Di saat Indonesia dihadapkan pada parahnya kerusakan hutan karena *illegal logging* yang meskipun secara ekonomi lebih menggiurkan, masyarakat *Pekon* Pahlungan justru memilih untuk menjaga kebun damarnya yang menyerupai hutan alam tersebut. Berbagai

---

<sup>29</sup>Hasil wawancara dengan Efendi (petani damar di pekan Pahlungan), pada tanggal 7 April 2015

permasalahan yang dihadapi dalam mengelola damarnya, tidak lantas membuat petani damar Pesisir Barat serta merta meninggalkan kebun damar dan beralih usaha. Petani damar mempertahankan *repong* damarnya dengan menerapkan nilai-nilai kearifan lokal yang ada.<sup>30</sup>

Penebangan pohon damar yang dilakukan masyarakat didasari beberapa alasan, antara lain serangan hama dan penyakit, konversi *repong* damar menjadi kebun kelapa sawit, dan memenuhi kebutuhan ekonomi. Dalam rangka mengatasi permasalahan tersebut, Pemerintah telah melakukan pembatasan penebangan pohon damar mata kucing di Provinsi Lampung melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor S.459/Menhut-VI/2010, namun implementasinya belum berjalan dengan baik. Masyarakat tetap melakukan penebangan liar terhadap pohon Damar Mata Kucing, meskipun ada larangan penebangan pohon. Hal demikian terjadi karena belum ada solusi bagi masyarakat untuk mengatasi permasalahan ekonomi.

Dinas Kehutanan Propinsi Lampung<sup>31</sup> telah melakukan upaya dalam rangka menjaga kelestarian pohon Damar Mata Kucing dan meningkatkan produktivitas getah melalui pembinaan, bimbingan, dan penyuluhan kepada petani damar terkait budidaya. Bantuan bibit unggul juga dilakukan Dinas Kehutanan untuk melakukan peremajaan pohon. Kegiatan pembinaan dan penyuluhan lebih intensif dilakukan oleh Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Pesisir Barat.

Melihat fenomena yang mengkhawatirkan tersebut, Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat berinisiatif untuk mengajukan Raperda untuk melarang penebangan pohon damar dan memberikan jalan keluar yang terkait pemenuhan kebutuhan ekonomi masyarakat. Dalam Raperda tersebut nantinya juga mengatur tentang lembaga keuangan Kabupaten yang membantu masyarakat petani damar secara ekonomi, dengan konsep bagi masyarakat yang membutuhkan dana dapat menjual pohon damar kepada Pemerintah, namun masyarakat tetap dapat mengambil manfaat dari getah pohon damar dengan sistem bagi hasil 60% bagi petani yang mengelola dan 40% bagi pemerintah daerah. Sebenarnya Raperda

---

<sup>30</sup>Ayu Winarti, *op.cit.*, hlm. 3

<sup>31</sup> Berdasarkan wawancara dengan Ibu Eny Puspitasari, S.Hut Kepala Seksi Perhutanan Masyarakat pada Bidang Rehabilitasi dan Reklamasi Hutan Dinas Kehutanan Provinsi Lampung pada tanggal 29 April 2015.

tersebut dirancang sejak Kabupaten Pesisir Barat masih bergabung dengan Kabupaten Lampung Barat. Pemerintah Kabupaten Lampung Barat melalui Dinas Kehutanan merancang Peraturan Daerah (Perda) tentang pengelolaan dan pemanfaatan damar sebagai bentuk kepedulian terhadap pelestarian alam di daerah itu. Peraturan daerah yang akan dirancang tersebut, sebagai langkah pemerintah untuk melestarikan tanaman damar di Lampung Barat agar tidak berkurang jumlah dan populasinya. Raperda tentang Pengelolaan dan Pelestarian Pohon Damar itu akan dimasukkan Rancangan Perda Pengelolaan Sumber Daya Hutan.

Pada tanggal 25 Oktober 2012 Kabupaten Pesisir Barat telah sah menjadi Kabupaten hasil pemekaran dari Lampung Barat berdasarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 2012 (Lembaran Negara nomor 231, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5364) tentang Pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) Kabupaten Pesisir Barat Provinsi Lampung. Dengan adanya pemekaran wilayah tersebut, *repong* damar masuk dalam wilayah Kabupaten Pesisir Barat, sehingga kelanjutan pembahasan Raperda yang berkaitan dengan pelestarian damar menjadi kewenangan Pesisir Barat untuk dijadikan Perda di wilayahnya.

Pesisir Barat sebagai kabupaten baru hasil pemekaran menghadapi kendala dalam penetapan Raperda yang telah dirancang tersebut, yakni berkaitan dengan pejabat kepala daerah dan kelengkapan struktur pemerintahan, selain itu belum mempunyai APBD (anggaran pendapatan belanja daerah). Keseluruhan kebijakan (termasuk penetapan Raperda damar) menunggu struktur pemerintahan yang lengkap dan definitif.

Raperda tentang Pengelolaan dan Pelestarian Pohon Damar merupakan awal langkah yang tepat untuk kelestarian lingkungan. Pohon damar Pinus tradisional memiliki nilai tinggi, selain sebagai daerah resapan air, *repong* damar juga berfungsi sebagai daerah penyangga bagi upaya konservasi di Taman Nasional Bukit Barisan Selatan (TNBBS). Melestarikan *repong* damar tidaklah mudah bagi masyarakat Pesisir Barat, tanpa pengawasan, *repong* damar mungkin akan lenyap. Datangnya budaya modern, telah menggoda pemuda di Krui untuk bekerja di kota-kota besar dan industri yang kemudian meninggalkan *repong* damar.

Langkah selanjutnya yang harus dilakukan adalah menstabilkan harga getah damar yang memiliki kecenderungan sangat fluktuatif, tidak ada patokan pasti dalam penentuan harga getah Damar Mata Kucing. Menurut hasil wawancara dengan petani dan pengepul damar di Desa Pahlungan, harga getah damar ditentukan oleh agen di Krui dan di Jakarta. Para petani dan pengepul di desa bahkan tidak mengetahui harga sebenarnya getah Damar Mata Kucing di pasar dalam negeri maupun untuk ekspor.<sup>32</sup>

Harga damar berbanding lurus dengan jenis atau kualitas damar, di tingkat petani getah damar sangat bervariasi kualitasnya mulai dari tingkat eksport dengan kualitas A sampai debu damar mempunyai harga jual. Hasil dari getah damar mutunya bervariasi karena tergantung dari hasil kegiatan sortir, yaitu kegiatan memilah damar berdasarkan kualitasnya. Kualitas getah damar dan harga jual dibedakan sebagai berikut:<sup>33</sup>

No	Jenis damar (kualitas)	Harga	Keterangan Fisik
1.	A	Rp. 25.000/kg	Warna kuning bening dan merupakan bongkahan besar (berukuran 3 cm x 3 cm atau lebih), biasanya pengambilannya berumur lebih dari 30 hari.
2.	B	Rp. 24.000/kg	Getah damar kuning bening dan merupakan bongkahan yang agak kecil (berukuran 2 cm x 2 cm atau lebih), pengambilannya antara 3-4 minggu.
2.	AB	Rp. 23.000/kg	warna kuning agak kehitaman, merupakan bongkahan berukuran 2 cm x 2 cm atau lebih
2.	Semi (campuran A, B, C)	Rp. 20.000/kg	Warna kuning bening terdiri dari bongkahan besar, sedang dan kecil)
3.	AC	Rp. 16.000/kg	warna kehitam-hitaman dan berupa butiran kecil
4.	CK	Rp. 10.000/kg	Warna kehitaman dengan butiran kecil
5.	D2	Rp. 6.000/kg	Warna kehitaman butiran sangat kecil
6.	EE	Rp. 6.000/kg	Warna kehitaman butiran sangat kecil
7.	Debu	Rp. 5.000/kg	Kualitas Debu: damar berwujud debu

Sumber : wawancara dengan petani di Desa Pahlungan pada tanggal 8 April 2015

<sup>32</sup>Hasil wawancara dengan Pak Nurdin, Pak Albizar dan para petani Damar Mata Kucing bertempat di gudang damar pekon Pahlungan, pada tanggal 7 April 2015.

Pengaruh kualitas sangat menentukan harga jual getah damar di pasaran, kualitas getah damar ditentukan oleh perlakuan petani terhadap getah. Apabila masa panen semakin lama, maka getah yang ada di pohon semakin banyak dan kualitas semakin baik. Namun, terdapat berbagai faktor yang mempengaruhi masa panen salah satunya adalah kebutuhan ekonomi petani. Hasil penjualan getah damar merupakan mata pencaharian utama bagi sebagian masyarakat di Krui, oleh karena itu terkadang petani terlalu cepat mengambil getah (panen) damar di pohon untuk segera dijual.

Harga getah damar juga dipengaruhi oleh rantai perdagangan mulai dari repong sampai siap ekspor ke luar negeri. Rantai tata niaga mulai dari penduduk dan beberapa pedagang, melalui Pasar Krui, menuju Bandar Lampung dan kemudian ke Jakarta selanjutnya siap ekspor ke negara tujuan. Rantai perdagangan ini dapat dibagi menjadi beberapa tahapan, yang masing-masing ditandai dengan adanya agen. Dari kebun, petani dapat menjual hasil ke pembeli di kebun atau lebih dikenal dengan sebutan penghadang atau ada juga petani yang mengumpulkan dahulu hasil panennya dan menjualnya pada pembeli di desa atau pengumpul. Di pekon (desa) penghasil damar umumnya terdapat 5 sampai 10 pengumpul yang mayoritas juga mempunyai kebun damar. Di desa, beberapa pedagang damar mengumpulkan produksi harian dari kebun atau pedagang pengumpul, mengeringkan dan kemudian menjual ke pedagang besar di Pasar Krui atau kepada agen yang langsung membawanya ke Jakarta. Pedagang yang ada di desa sering melakukan sortasi awal untuk mendapatkan damar dengan kualitas baik, sedang dan rendah.<sup>34</sup>

Agen-agen di Pasar Krui mengumpulkan damar dari seluruh daerah pesisir Krui dan membawa ke Bandar Lampung. Di Tanjung Karang damar dijual kepada para eksportir, pabrik-pabrik atau agen-agen lain yang membawa damar ke berbagai tujuan di pulau Jawa. Tata niaga damar sejak di repong sampai ke pengguna (baik pasar dalam negeri maupun ekspor) melibatkan banyak pihak, oleh karena itu mempengaruhi nilai jual. Berdasarkan hasil wawancara dengan petani, proses penjualan damar sebagaimana di atas sudah berlangsung lama. Petani atau kelompok tani tidak dapat memotong rantai tata niaga langsung ke

---

<sup>34</sup>Berdasarkan wawancara dengan Pak Albizar di Pekon Pahlungan pada tanggal 7 April 2015

pedagang besar di Pasar Krui apalagi langsung ke Bandar Lampung. Apabila harga damar rendah, seringkali terjadi kecurangan di tingkat pengumpul atau pedagang besar yang pada akhirnya mempengaruhi kualitas damar contohnya getah damar dicampur pasir atau tepung untuk meningkatkan kuantitas damar agar meningkatkan pendapatan. Sampai saat ini belum ada standarisasi harga damar, sehingga dengan kondisi harga yang fluktuatif akan merugikan petani dan memberikan keuntungan pihak pedagang besar.

Dalam rangka mengatur getah damar warga di desa (pekon) Pahlungan sempat mewacanakan untuk membentuk bank desa yang digunakan untuk membeli dan menyalurkan getah damar yang dihasilkan warga dengan harga standard, dan tidak akan menjual getah damar dengan harga rendah kepada para agen. Dengan demikian petani tidak lagi dipermainkan oleh agen, namun karena terbentur modal, ide ini belum berlanjut. Mempertimbangkan kondisi harga damar, dan wilayah repong damar yang ada perlu komitmen semua pihak baik petani, pedagang, dan Pemerintah melalui Dinas terkait untuk mengatur harga.<sup>35</sup> Konsep perlindungan Indikasi Geografis terhadap Damar Mata Kucing dapat dijadikan solusi untuk mengatur standarisasi harga dan kualitas damar agar terjaga dan dapat bermanfaat bagi kelestarian lingkungan dan ekonomi bagi masyarakat.

Harga getah Damar Mata Kucing (*shorea javanica*) pada saat ini ditentukan oleh para pedagang besar dan eksportir tanpa ada standarisasi harga, kondisi inilah yang memerlukan perhatian dari berbagai pihak terutama Pemerintah untuk melindungi petani damar. Indikasi Geografis, yang merupakan bagian dari kekayaan intelektual yang bersifat komunal menjadi solusi dalam mengatasi permasalahan standarisasi harga getah Damar Mata Kucing (*shorea javanica*). Perlindungan Indikasi Geografis terhadap Damar Mata Kucing, secara nasional maupun internasional, sangat diperlukan karena dapat memberikan berbagai manfaat diantaranya :<sup>36</sup> 1. Indikasi Geografis dapat digunakan sebagai strategi pemasaran produk pada perdagangan dalam dan luar negeri; 2. Memberikan nilai

---

<sup>35</sup>Berdasarkan Wawancara dengan Pak Sapuan (Kasie Kehutanan Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Pesisir Barat Propinsi Lampung) pada tanggal 8 April 2015

<sup>36</sup>Indra Rahmatullah, "Perlindungan Indikasi Geografis Dalam Hak Kekayaan Intelektual (HKI) Melalui Ratifikasi Perjanjian Lisabon", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 2 Desember 2014, hlm. 308.



tambah terhadap produk dan meningkatkan kesejahteraan pembuatnya; 3. Meningkatkan reputasi produk Indikasi Geografis dalam perdagangan internasional; 4. Persamaan perlakuan sebagai akibat promosi dari luar negeri, dan 5. Perlindungan Indikasi Geografis sebagai salah satu alat untuk menghindari persaingan curang.

Komoditi atau produk yang mendapatkan sertifikasi Indikasi Geografis memiliki standarisasi harga dan kualitas yang ditunjukkan dalam buku persyaratan Indikasi Geografis suatu produk. Hak Indikasi Geografis memberi implikasi bahwa pemilik hak (pihak yang melakukan pendaftaran) akan menikmati hak eksklusif berupa hak ekonomi. Penggunaan hak ekonomi ini dapat dipertahankan dari orang ke-tiga untuk mendapatkan keuntungan ekonomi melalui hak menjual, hak memproduksi, hak menyewakan, dan hak mewariskan.<sup>37</sup> Perlindungan tersebut baru dapat diberikan setelah dilakukan pendaftaran oleh pihak/lembaga yang mempunyai kewenangan untuk mengajukan permohonan ke Direktorat Jendral HKI.

Memperhatikan pentingnya perlindungan Indikasi Geografis terhadap komoditi getah Damar Mata Kucing hendaknya Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat dapat segera bertindak pro-aktif untuk mengajukan permohonan Indikasi Geografis damar mata kucing yang merupakan komoditi asli dari Krui Kabupaten Pesisir Barat. Langkah-langkah konkrit yang dapat dilakukan adalah: 1. inventarisasi wilayah yang berpotensi sebagai penghasil getah Damar Mata Kucing (*shorea javanica*); 2. membentuk atau menunjuk lembaga yang diberi wewenang untuk melakukan pendaftaran Indikasi Geografis komoditi damar mata kucing; 3. inventarisasi data lengkap mengenai profil produk/komoditi (damar mata kucing) yang nantinya bermanfaat ketika menyusun buku riwayat atau spesifikasi yang berisi uraian secara terperinci mengenai karakteristik khas dan kualitas yang membedakan barang yang akan dilindungi dengan barang lain yang memiliki kategori sama sebagai pra-syarat pendaftaran; 4. penyuluhan hukum tentang manfaat Indikasi Geografis dan tata cara pendaftaran, sehingga memberikan pemahaman kepada masyarakat maupun *stakeholder* yang berkaitan dengan proses pendaftaran.

---

<sup>37</sup>Tatty Aryani Ramli dkk, *Op.Cit.*, hlm. 82.

Lembaga atau pihak yang mengajukan pendaftaran Indikasi Geografis adalah pihak yang mewakili masyarakat yang ada di daerah, baik lembaga pemerintah atau lembaga resmi lainnya seperti koperasi atau asosiasi. Dinas Perkebunan dan Kehutanan dapat melakukan pendampingan kepada petani untuk membantu pembentukan lembaga yang nantinya dapat mewakili pendaftaran Indikasi Geografis Damar Mata Kucing, lembaga tersebut nantinya sebagai pemegang hak atas Indikasi Geografis yang telah didaftarkan.

## Penutup

Berdasarkan pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa: *pertama*, damar mata kucing sebagai komoditi unggulan Kabupaten Pesisir Barat yang berpotensi Indikasi Geografis sampai sekarang belum didaftarkan ke Direktorat Jendral Hak Kekayaan Intelektual karena *stakeholder* (petani, pedagang, Pemerintah Kabupaten) belum memahami dan menyadari urgensi serta manfaat pendaftaran Indikasi Geografis getah Damar Mata Kucing, tidak mengetahui proses administrasi terutama dalam penyusunan permohonan Indikasi Geografis, belum memiliki kelembagaan Damar Mata Kucing, maupun keterbatasan pemahaman berkaitan dengan hukum tertulis khususnya tentang kekayaan intelektual. *Kedua*, upaya yang telah dilakukan Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat untuk melindungi Damar Mata Kucing (*shorea javanica*) sebagai wujud pelestarian kawasan hutan yakni melakukan pembatasan penebangan pohon damar mata kucing di Provinsi Lampung melalui Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor S.459/Menhut-VI/2010, namun implementasinya belum berjalan dengan baik karena dalam Surat Keputusan tersebut tidak mempunyai konsekuensi hukum. Selanjutnya, Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat berinisiatif untuk mengajukan Raperda untuk melarang penebangan pohon damar dan memberikan jalan keluar yang terkait pemenuhan kebutuhan ekonomi masyarakat. Raperda tersebut sekarang masih menunggu kelengkapan struktur organisasi Pemerintahan di Pesisir Barat, dan masih dalam pembahasan. Dalam hal perlindungan harga getah damar dalam rangka perlindungan taraf hidup petani, Pemerintah belum melakukan upaya untuk memberikan standarisasi harga dan kualitas.

Saran yang dapat peneliti berikan dalam penelitian ini bahwa *Pertama*, hendaknya perlu secepatnya di sahkan Raperda tentang perlindungan pohon damar mata kucing. *Kedua*, Pemerintah Kabupaten hendaknya memberikan sosialisasi mengenai arti penting pendaftara Indikasi Geografis terhadap getah damar mata kucing sehingga dapat melindungi harga dan kualitasnya, serta memfasilitasi masyarakat dalam pembentukkan organisasi pemegang hak Indikasi Geografis getah damar mata kucing dan mempersiapkan persyaratan pendaftaran.

### Daftar Pustaka

- Agus Kurniawan, I Gede, *Pengaturan Penghentian Pemakaian Indikasi Geografis Pada Merek Terdaftar Oleh Pihak Lain yang Tidak Berhak (Studi Komparatis Beberapa Negara)*, Tesis, Universitas Udayana, Denpasar, 2013.
- Aryani Ramli, Tatty, dkk, *Urgensi Pendaftaran Indikasi Geografis Ubi Cilembu Untuk Meningkatkan IPM*, Jurnal Mimbar, Vol. XXVI No. 1 Tahun 2010.
- Efendi, Sahlan, *Perlindungan Hukum Hak Atas Indikasi Geografis*, <http://pn-kotabumi.go.id>, diakses tanggal 15 Maret 2015.
- Ellyanti, dkk, "Analisis Indikasi Geografis Kopi Arabika Gayo Ditinjau Dari Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten", *Jurnal Agrista* Vol. 16 No. 2 2012.
- Hadiyan, Yayan, *Pentingnya Integrated Approach Dalam Konservasi Keragaman Jenis dan Sumberdaya Genetik Damar Mata Kucing di Kabupaten Pesisir Barat Lampung*, Prosiding Seminar Nasional Masyarakat Biodiversitas Indonesia, Vol. 1 No. 4, Juli 2015.
- Hariwijaya, M., *Metodologi dan Teknik Penulisan Skripsi, Tesis, dan Disertasi*, Penerbit Elemantera Publishing, Yogyakarta, 2007.
- Hidayat, Fitri, *Perlindungan Indikasi Geografis Terhadap Produk Potensi Indikasi Geografis di Indonesia*, Tesis, Universitas Brawijaya, Malang, 2011.
- Kadir Muhammad, Abdul, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet.1 Penerbit PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2004.
- Lubis, Zulkifli, *Repong Damar: Kajian Tentang Pengambilan Keputusan Dalam Pengelolaan Lahan Hutan di Pesisir Krui Lampung Barat*, Bogor : Center For International Forestry Research, 1997.
- Makmur, Edi, dkk, *Repong Damar Bagi Masyarakat Pesisir di Kecamatan Karya Penggawa Kabupaten Pesisir Barat*, Jurnal Pendidikan dan Penelitian Sejarah, Vol. 3 No. 1, 2015.

- Nainggolan, Valentina, *Analisis Populasi Jenis Primata di Repong Damar Pekon Pahmungan Kecamatan Pesisir Tengah Krui Lampung Barat*, Skripsi, Bandar Lampung, Unila, 2011.
- Nugraheni Oktavia, Maria, Yuliati, Yenni Eta Widyanti, *Upaya Perlindungan Hukum Indikasi Geografis Terhadap Apel Batu (Studi di Dinas Koperasi, UKM, Perindustrian dan Perdagangan Kota Batu)*, *Jurnal Hukum*, <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id>, 2015.
- Rahmatullah, Indra, *Perlindungan Indikasi Geografis Dalam Hak Kekayaan Intelektual (HKI) Melalui Ratifikasi Perjanjian Lisabon*, *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I No. 2 Desember 2014.
- Risang Ayu, Miranda, *Memperbincangkan Hak Kekayaan Intelektual : Indikasi Geografis*, PT. Alumni ,Bandung, 2006.
- Sumiati, Yeti, dkk, *Kajian Yuridis Sosiologis Mengenai Indikasi Geografis Sebagai Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD)*, *Mimbar* Vol. 24 No.1, Januari 2008.
- Wardah, *Keanekaragaman Jenis Tumbuhan di Kawasan Hutan Krui, Taman Nasional Bukit Barisan Selatan Lampung Barat*, *Jurnal Teknologi Lingkungan*, Pusat Pengkajian dan Penerapan Teknologi Lingkungan (P3LT)- BPPT, Vol. 6 No. 3 September, 2005.
- Winarti, Ayu, *Kearifan Lokal Masyarakat Pekon Pahmungan Dalam Pelestarian Repong Damar di Kawasan Penyangga Taman Nasional Bukit Barisan Selatan (TNBBS)*, Skripsi, Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung, 2013.
- Zakiah, *Urgensi Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual Indikasi Geografis Bagi Konsumen*, *Jurnal Legitimitas*, Vol. II No. 1 Tahun 2014.
- <http://epetani.deptan.go.id/berita>, diakses tgl.20-1-2014.
- <http://www.disbun.baliprov.go.id>, diakses tgl.26 April 2015.
- [http://www.wipo.int/geo\\_indications/en/about.html](http://www.wipo.int/geo_indications/en/about.html), diakses tanggal 10 Maret 2015.
- <http://www.pustekolah.org/index.php/page/24/pengembangan-hasil-penelitian>, diakses tanggal 29 Agustus 2015

## **Asas Legalitas dalam Hukum Acara Pidana: Kritikan terhadap Putusan MK tentang Praperadilan**

**Tristam P. Moeliono, Widati Wulandari**  
**Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan**  
**Jl. Ciumbuleuit No. 94 Bandung 40142**  
**Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung**  
**Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung 40123**  
**tristam\_m@yahoo.com; widati\_w@yahoo.com**

### **Abstract**

*The problem of this research is: how high is the authority of Constitutional Court to amend the provisions of criminal procedure law (KUHAP) by stating that some articles in KUHAP are not constitutional and expanding the authority of judges in pretrial forum. Since 2015, pretrial judges have authority to investigate and decide whether the determination of a suspect is legitimate. The research method was normative juridical. The result shows that Constitutional Court judges have actually replaced the position of lawmakers (legislator) and violated the principles of nullum iudicium sine lege. In relation to that, if the need is to improve the supervision mechanism for the use of coercion in investigations, lawmakers should amend KUHAP or introduce better supervision mechanism for investigators.*

*Keywords: Legal principles, criminal procedure law, pretrial*

### **Abstrak**

Pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah seberapa jauh kewenangan Mahkamah Konstitusi mengubah ketentuan hukum acara pidana dengan cara menyatakan beberapa pasal dalam KUHAP inkonstitusional dan selanjutnya memperluas kewenangan hakim dalam forum praperadilan. Sejak 2015, hakim praperadilan dinyatakan berwenang memeriksa dan memutus keabsahan penetapan tersangka. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Hasil penelitian menyimpulkan, bahwa hakim MK sebenarnya telah menggantikan posisi pembuat undang-undang dan sekaligus melanggar asas nullum iudicium sine lege. Beranjak dari itu, hendak diargumentasikan pula bahwa bilamana kebutuhannya adalah pengembangan mekanisme pengawasan yang lebih baik terhadap penggunaan upaya paksa dalam penyidikan, seharusnya pembuat undang-undang, mengamandemen KUHAP atau mengintrodusir mekanisme pengawasan bagi penyidik yang lebih baik.

**Kata Kunci:** Asas legalitas, hukum acara pidana, praperadilan

## Pendahuluan

Penelitian ini beranjak dari pertanyaan - rumusan permasalahan hukum - seberapa jauh sebenarnya Mahkamah Konstitusi berwenang mengubah ketentuan hukum acara pidana dengan cara menyatakan beberapa pasal dalam KUHAP inkonstitusional dan selanjutnya memperluas kewenangan hakim dalam forum praperadilan. Tujuan yang disasar melalui penelitian ini adalah menguji secara teoretik dan mengkritik salah satu putusan Mahkamah Konstitusi<sup>1</sup> yang menguji dan menilai KUHAP.

Teramati bahwa dalam salah satu putusan, Mahkamah Konstitusi (MK)<sup>2</sup> menyatakan KUHAP (Pasal 1 angka 14, Pasal 17, dan Pasal 21 (1), dan Pasal 77) inkonstitusional terhadap Pasal 1(3), Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (5) UUD 1945. Alasannya, ketentuan pasal-pasal tersebut telah mengabaikan hak atas kepastian hukum yang adil. Adapun naskah asli (Pasal 77) menetapkan pengadilan negeri berwenang, melalui forum praperadilan, memeriksa dan memutus: a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan; b. ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

Dari sudut pandang berbeda Hakim Konstitusi dapat dikatakan melalui putusannya telah mengambil alih kedudukan pembuat undang-undang dan mengubah dan menambah bunyi ketentuan Pasal 77 KUHAP tentang obyek praperadilan.<sup>3</sup> Melalui putusannya Mahkamah menetapkan, bahwa obyek praperadilan mencakup pula - sebagai tambahan pada ketentuan KUHAP di atas

---

<sup>1</sup>Putusan MK No. 17/PUU-XIII/2015 (KUHAP, hukuman mati dll.); Putusan No. 18/PUU-XIII/2015 (KUHAP); Putusan MK No. 44/PUU-XIII/2015 (KUHAP); Putusan MK No. 136/PUU-XII/2014 (KUHAP, praperadilan); Putusan MK No. 120/PUU-XII/2014 (KUHAP); 67/PUU-XII/2014; Putusan MK No. 59/PUU-XII/2014 (KUHAP); Putusan MK No. 21/PUU-XII/2014 (praperadilan); Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 (pembatasan pengajuan PK); Putusan MK No. 68/PUU-VIII/2010 (UU 8/1981; KUHAP, Pasal 109); Putusan MK No. 41/PUU-VIII/2010 (KUHAP, Pasal 21(1), 24(2); 25(2), 26(2), 27(2), 28(2), 29(2); KUHPidana (Pasal 303(1; 2; 3) & 303 bis (1; 2) dan UU 7/1974 (penertiban perjudian); Putusan MK No. 22/PUU-VIII/2010 (KUHAP, Pasal 268(1) dan penjelasan).

<sup>2</sup> Pemohon: Bachtar Abdul Fatah: terpidana dalam kasus bio remediasi Chevron. Putusan No. 18/PUU/XII/2014. Putusan lengkap dapat diunduh di [www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=download.Putusan..](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=download.Putusan..) (11/2/2015).

<sup>3</sup> Putusan MK 21/PUU-XII/2014. Untuk ulasan umum baca Lulu Hanifah, "MK: Penetapan Tersangka Masuk Lingkup Praperadilan, 28 April 2015, dalam laman [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id), 6 Februari 2015.

yang bersifat limitatif-enumeratif- penetapan tersangka, penggeledahan dan penyitaan. Di samping itu, putusan yang sama mengubah pula pengertian upaya paksa. Karena tampaknya penetapan tersangka oleh penyidik juga diperhitungkan ke dalam pengertian upaya paksa yang keabsahannya dapat diuji dalam forum praperadilan.<sup>4</sup>

Satu hal yang terbaca di balik pertimbangan-pertimbangan putusan di atas, adalah semangat MK untuk mengembangkan mekanisme pengawasan atas kinerja penyidik dalam penegakan hukum pidana. Tujuannya adalah menjaga ketertiban umum melalui penegakan hukum pidana dengan cara beradab, terkendali dan dapat dipertanggungjawabkan atau - lebih singkat- terselenggaranya *due process* ataupun *fair trial*, adanya proses penegakan hukum pidana yang sejalan dengan hukum dan sebab itu berkeadilan dan berwibawa. Ini pula yang akan menjadi titik tolak peneliti dalam mengkritisi putusan MK di atas. Sekalipun di sini sudut pandang yang dipilih adalah adanya asas legalitas prosesuil yang pada prinsipnya juga mengacu pada konsep negara hukum.

Pertanyaan pokok dalam penelitian ini ialah apakah MK sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman yang mandiri berwenang menambah-mengurangi isi ketentuan hukum acara pidana? Persoalan yang sekaligus memaksa kita menelaah kembali konstelasi negara hukum (yang mengenal pemisahan kekuasaan penyelenggaraan negara) dan sistem *checks and balances* ala Indonesia yang justru memencarkan kekuasaan penyelenggaraan negara dalam wujud yang berbeda.<sup>5</sup> Karena apa yang ada, pada satu pihak, adalah tuntutan akan independensi (kekuasaan) kehakiman, namun, pada lain pihak, penguatan kewenangan kekuasaan kehakiman untuk mengintervensi urusan pemerintahan (pengujian keabsahan keputusan individual konkrit melalui PTUN) dan pembuatan peraturan perundang-undangan (hak uji materiil (MA) dan hak uji konstitusional (MK)).

---

<sup>4</sup>Ihsanuddin, "MK Putuskan Penetapan Tersangka Termasuk Obyek Praperadilan" *Kompas.com*, 28 April 2015.

<sup>5</sup> Lihat Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005, hlm 9-29.

## **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini ialah apakah Mahkamah Konstitusi berwenang mengubah ketentuan hukum acara pidana dengan cara menyatakan beberapa pasal dalam KUHAP inkonstitusional?

## **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sejauhmana kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengubah ketentuan hukum acara pidana dengan cara menyatakan beberapa pasal dalam KUHAP inkonstitusional.

## **Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Dengan itu, dimaksudkan bahwa titik tolaknya adalah kajian tentang prinsip dan/atau norma-norma hukum acara pidana. Metode pendekatan yang digunakan yakni pendekatan kasus. Pendekatan ini digunakan untuk melihat *ratio decidendi* hakim konstitusi dalam Putusan MK No. 17/PUU-XIII/2015 (KUHAP, hukuman mati dll.); Putusan No. 18/PUU-XIII/2015 (KUHAP); Putusan MK No. 44/PUU-XIII/2015 (KUHAP); Putusan MK No. 136/PUU-XII/2014 (KUHAP, praperadilan); Putusan MK No. 120/PUU-XII/2014 (KUHAP); 67/PUU-XII/2014; Putusan MK No. 59/PUU-XII/2014 (KUHAP); Putusan MK No. 21/PUU-XII/2014 (praperadilan); Putusan MK No. 34/PUU-XI/2013 (pembatasan pengajuan PK); Putusan MK No. 68/PUU-VIII/2010 (UU 8/1981; KUHAP, Pasal 109); Putusan MK No. 41/PUU-VIII/2010 (KUHAP, Pasal 21(1), 24(2); 25(2), 26(2), 27(2), 28(2), 29(2); KUHPidana (Pasal 303(1; 2; 3) & 303 bis (1; 2) dan UU 7/1974 (penertiban perjudian); Putusan MK No. 22/PUU-VIII/2010 (KUHAP, Pasal 268(1) dan penjelasan).



## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Asas legalitas dalam Hukum Pidana Materiil dan Hukum Pidana Prosesuil

Asas *noela poena sine praevia lege* (asas legalitas) sangat penting dalam hukum pidana materiil. Asas legalitas dalam hukum pidana materiil dirumuskan sebagai *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* (tiada perbuatan pidana tanpa undang-undang pidana sebelumnya). Pengertian ini memuat sekaligus: 1. *Nulla poena sine lege* (tiada pidana tanpa ketentuan pidana menurut undang-undang); 2. *Nulla poena sine crimine* (tiada pidana tanpa perbuatan/tindak pidana) dan 3. *Nullum crimen sine poena legali* (tiada perbuatan/tindak pidana tanpa pidana menurut undang-undang). Asas legalitas ini kemudian juga dapat ditafsirkan memuat syarat: larangan retroaktif, ketentuan pidana harus dirumuskan dalam wujud peraturan tertulis (*lex scripta*); dirumuskan secara jelas (*lex certa*) dan harus ditafsirkan secara ketat, termasuk ke dalamnya larangan penafsiran analogi (*lex stricta*).<sup>6</sup>

Warga negara dengan cara ini dilindungi dari kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan negara. Tidak sembarang waktu penguasa dapat menyatakan sesuatu perbuatan sebagai tindak pidana dan kemudian memutuskan menindak warga karena bersalah melanggar ketetapan penguasa. Kebebasan warga melakukan/tidak melakukan sesuatu perbuatan hanya dapat dibatasi oleh dan melalui cara-cara tertentu dan bentuk tertentu: pembuatan peraturan perundang-undangan secara demokratis di mana di dalamnya termuat ketentuan pidana yang harus dirumuskan dengan tepat (*lex certa*). Proses demokratis inipun perlu diselenggarakan secara terbuka (*transparent/transparency*) dan dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*). Tujuannya adalah agar masyarakat umum (yang kepentingannya sejatinya disuarakan legislatif) dapat mengerti dan memahami mengapa sesuatu perbuatan tertentu kemudian

---

<sup>6</sup>Baca lebih lanjut, Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 355 et seq. Namun baca pula tulisan Loebby Loqman, "Perkembangan Asas Legalitas dalam Hukum Pidana Indonesia", (makalah disampaikan pada Seminar tentang Asas-asas Hukum Pidana Nasional, diselenggarakan oleh BPHN dan Fakultas Hukum UNDIP-Semarang, 26-27 april 2004), hlm 1-9. Makalah diunduh dari <http://advokasi.elsam.or.id/assets/2015/09/20040426> (11/2/2015). Di dalamnya dituliskan problematika pemahaman asas legalitas dalam perkembangan hukum pidana Indonesia yang bersumberkan pada hukum pidana Barat (tertulis) yang dibandingkan dan hukum pidana adat (tidak tertulis)

dinyatakan sebagai terlarang dan diancamkan dengan sanksi pidana atas pelanggarannya.

Tidak terlalu terkenal – namun sama pentingnya - adalah asas serupa dalam hukum acara pidana. Asas *nullum iudicium sine lege* yang terangkum dalam (Pasal 3) KUHAP,<sup>7</sup> menyatakan bahwa penegakan hukum pidana (termasuk peradilan) diselenggarakan menurut cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup> Ada dan pentingnya asas legalitas (*prosesuil*) dalam penyelenggaraan hukum acara pidana dilandaskan pada pertimbangan serupa: mencegah kesewenang-wenangan penguasa, *in casu*, pejabat penegak hukum pidana. Penegak hukum pidana yang sejatinya bekerja atas nama kepentingan umum (menjaga-memulihkan ketertiban umum yang terganggu akibat adanya tindak pidana) memiliki kewenangan yang demikian luas (upaya paksa) dan dapat jauh masuk ke dalam, termasuk mengurangi dan meniadakan, hak-hak dasar warga negara (menjatuhkan pidana termasuk pidana mati).

Dalam hal inipun, pengurangan-pembatasan termasuk peniadaan hak-hak dasar (atau kebebasan) warga negara hanya diperbolehkan bilamana hal itu dilakukan oleh penguasa melalui proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang transparan dan akuntabel. Dengan kata lain, pembatasan hak-hak dasar dari warga oleh penegak hukum pidana—demi kepentingan umum: penjagaan ketertiban umum— hanya dibenarkan (dilegitimasi) oleh proses (hukum acara) yang dirangkum (diatur-dikendalikan-dibatasi) dalam peraturan perundang-undangan dalam arti formal. Perlindungan hukum terhadap

---

<sup>7</sup> Untuk kritikan dan komentar terhadap perumusan asas ini di dalam KUHAP baca lebih lanjut Andi Hamzah, “Beberapa Hal dalam Rancangan KUHAP: Mengapa Perlu Menciptakan KUHAP Baru?”, makalah diajukan pada pertemuan pembahasan RUU-KUHAP di Mataram, Mei 2013, di muat di laman asosiasi advokat Indonesia: [www.aai.or.id](http://www.aai.or.id) (6/2/2015). Ia menyatakan: “Ada perbedaan antara asas legalitas dalam hukum pidana materiel dan hukum acara pidana. Asas legalitas dalam hukum pidana materiel tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP dan Rancangan KUHP. Istilah yang dipakai ialah “perundang-undangan pidana” (*wettelijke strafbepaling*), termasuk undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah. Jadi, Perda dapat memuat rumusan delik dan ancaman pidana, walaupun pidananya ringan. Dalam hukum acara pidana istilah yang dipakai ialah “undang-undang” (*wet*). Jadi, tidak boleh orang ditangkap, ditahan, dituntut dst. berdasarkan PP atau PERDA. Hukum pidana materiel boleh bersifat lokal tetapi acara pidana harus bersifat nasional”.

<sup>8</sup>Pentingnya asas ini dijelaskan teoretikal oleh G.J.M. Corstens, *Het Nedelandse Strafprocessrecht*, Arnhem: Gouda-Quint, 1993. hal. 13 et seq. Namun bandingkan dengan keraguan yang terkesan muncul dari tulisan Sidharta, “Asas Legalitas Apakah Hanya Berlaku di Ranah Hukum Material?”(15 Maret 2015), dimuat dalam laman [business-lawbinus.ac.id](http://business-lawbinus.ac.id) (6/2/2015). Sekalipun iakemudian menyatakan, “asas legalitas tidak pernah mengambil jarak dengan hukum acara karena asas ini memuat pesan-pesan moral dalam berhukum. Hukum acara memuat standar perilaku dalam menjalankan hukum substantif (...). Berkat hukum acara-lah, dapat dijamin ada *due process of law*. Berkat hukum acara, asas *similia similibus* dapat ditegakan. Berkat hukum acara pula pada akhirnya bakal tercapai jenis keadilan yang disebut *fairness*.”

warganegara (dan kebebasan atau hak dasar yang dimilikinya), dengan demikian, harus muncul dalam bentuk pembuatan peraturan perundang-undangan tentang hukum acara pidana.

Dalam konteks itupun hukum pidana (materiil dan prosesuil) merupakan “kerangka” atau “landasan” bagi sistem peradilan pidana. Sistem peradilan pidana ini, pertumbuhan dan perkembangannya, tidak boleh diserahkan pada kebutuhan dan kepentingan praktik hukum semata. Asas legalitas dalam hukum acara pidana (*nullum iudicium sine lege*) - salah satu wujud pengejawantahan konsep Negara Hukum<sup>9</sup> - justru mengindikasikan perlu dan pentingnya sistem peradilan pidana diatur melalui peraturan perundang-undangan formal (yang dibuat secara demokratis, transparan dan akuntabel). Dengan cara ini, penyelenggara Negara menjaga keseimbangan antara perlindungan hak dasar (asasi warga) dengan penegakan hukum pidana demi kepentingan umum.

### **Mahkamah Konstitusi sebagai Organ Legislatif atau Lembaga Penguji-Pemberi Pertimbangan?**

MK menurut undang-undang pembentukannya nyata berwenang (atas dasar pengajuan permohonan) menguji secara materiil, undang-undang (tidak semua peraturan perundang-undangan) terhadap konstitusi. Adanya MK dan kewenangan (hak uji materiil) merupakan konsekuensi logis dari hierarki peraturan perundang-undangan yang berpuncak pada konstitusi.<sup>10</sup> Tujuan akhirnya adalah melindungi hak konstitusional warga. Dampaknya ialah MK kemudian juga memberikan koreksi terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan produk badan legislatif.<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie menulis:<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Untuk penggunaan konsep *rule of law* atau negara hukum, dalam penelitian hukum baca: Adriaan Bedner, “An Elementary Approach to the Rule of Law”, *Hague Journal on the Rule of Law*, 2, 2010, pp. 46-74.

<sup>10</sup> Sesuai ajaran Hans Kelsen dan Nawiasky tentang *stufenbau der rechtsordnung*. Ajaran ini diinkorporasikan ke dalam UU 12/2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya (PerPres 87/2014). Baca pula Ikhsan Fatah Yasin, “Teori tentang Hierarki Peraturan Perundang-Undangan” ([www.academia.edu](http://www.academia.edu), 6/9/2015).

<sup>11</sup> Sejarah pembentukan MK dapat dirunut pada pengadopsian ide MK ke dalam UUD melalui amandemen konstitusi yang dilakukan MPR pada 2001. Gagasan ini muncul dalam Pasal 24(2), 24c, dan 7B UUD hasil perubahan ketiga (disahkan 9 November 2001). Gagasan ini kemudian dikonkritkan (sebelumnya pelaksanaannya diserahkan pada MA) dalam UU 24/2003 (pembentukan MK). Disadur dari “Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi” dari laman [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id) (6/2/2015).

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, “Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, dalam laman [www.jimlyschool.com](http://www.jimlyschool.com) (6/2/2015). Di dalam UU 24/2003 lingkup kewenangan MK serupa dituliskan lebih ringkas (Pasal 10): pengujian UU terhadap UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945;

“(..) MK mempunyai kedudukan yang sederajat dengan dan sama tinggi dengan MA. [keduanya: *pen*] merupakan pelaksana cabang kekuasaan kehakiman (*judiciary*) yang merdeka dan terpisah dari cabang-cabang kekuasaan lain, yaitu pemerintah (*executive*) dan lembaga permusyawaratan-perwakilan (*legislature*). (...) Mahkamah Konstitusi tidak berurusan dengan orang per orang, melainkan dengan kepentingan umum yang lebih luas. Perkara-perkara yang diadili di MK pada umumnya menyangkut persoalan-persoalan kelembagaan negara atau institusi politik yang menyangkut kepentingan umum yang luas ataupun berkenaan dengan pengujian terhadap norma-norma hukum yang bersifat umum dan abstrak, bukan urusan orang per orang atau kasus demi kasus ketidakadilan secara individual-konkrit.”

Dalam perjalanan waktu, MK tidak hanya memutus suatu undang-undang inkonstitusional atau tidak, melainkan juga melakukan lebih dari itu. Tercatat bahwa MK, secara langsung, memberikan rumusan pengertian yang lebih tegas terhadap sejumlah konsep yang menjadi persoalan pokok dalam undang-undang yang dipersoalkan. Misalnya terhadap pengertian dan luas lingkup konsep hak menguasai negara dalam pengujian UU Sumberdaya Air, Tenaga Listrik dstnya), atau memberikan pengertian baru terhadap hutan negara. Pasca putusan MK hutan negara tidak lagi mencakup hutan (hak) adat. Di samping itu, MK melalui putusannya tidak hanya meniadakan keberlakuan sebagai hukum pasal-per pasal ketentuan perundang-undangan (UU Notaris, KUHP, KUHAP; praperadilan I), namun justru keseluruhan paket perundang-undangan produk badan legislatif (UU BHP, SKK MIGAS).<sup>13</sup> Bahkan MK pernah pula memeriksa dan harus memutus persoalan apakah perjanjian internasional yang sudah diratifikasi Indonesia (dan artinya dari sudut pandang hukum perjanjian internasional) sudah *enter into force* dan berlaku sebagai hukum yang mengikat, sesuai dengan konstitusi (UU Ratifikasi ASEAN yang sekaligus memberlakukan *Asean Free Trade Area*) selaras dengan UUD 1945.<sup>14</sup> Alasan yang diajukan pemohon *in casu* adalah

---

sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; pembubaran partai politik; perselisihan tentang hasil pemilihan umum; atau (memberikan penilaian atas) pendapat DPR tentang perilaku Presiden/wakil presiden dalam proses pemakzulan.

<sup>13</sup>Putusan-putusan MK tersebut dapat diperoleh dengan mudah dalam laman resmi MK: [www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php)

<sup>14</sup>Putusan MK no. 33/PUU-IX/2011 (pengujian undang-undang UU 38/2008 tentang pengesahan *Charter of the Association of Southeast Asian Nations*). Pertanyaan yang kemudian muncul ialah apakah betul MK memiliki kewenangan untuk menguji “perjanjian internasional” yang telah diratifikasi (disahkan dan diberlakukan sebagai hukum positif) oleh parlemen-pemerintah terhadap UUD 1945? Ini dikatakan dengan memperhatikan pertimbangan MK [3.9, hal 186 dari 205] yang menyatakan: (...) oleh karena Mahkamah berwenang mengadili

bahwa pemberlakuan pasar bebas akan mengancam pemenuhan hak-hak sosial ekonomi masyarakat.

Titik tolak MK ketika memutus itu semua ialah tugas dan tanggungjawabnya sebagai *guardian of the constitution*. Dalam kedudukannya itu, MK wajib menjaga agar setiap tindakan legislatif tidak melanggar hak-hak konstitusional warga. Sebab itulah, maka MK “demi hukum” berwenang memutuskan (dan dengan itu membatalkan atau meniadakan keberlakuan hukum) ketentuan-ketentuan yang diperiksa, bahkan seluruh undang-undang, bertentangan dengan konstitusi atau (berpotensi) melanggar hak konstitusional warga-negara.

Dari sudut pandang lain, dapat dikatakan bahwa sebenarnya MK melangkah lebih jauh daripada sekadar memutus suatu undang-undang konstitusional atau inkonstitusional. Putusan-putusan MK, sebagai kekuasaan kehakiman yang mandiri, ternyata tidak hanya memuat perintah untuk membatalkan (tidak menganggap suatu undang-undang memiliki kekuatan hukum) melainkan lebih dari itu, dalam beberapa putusan, memuat pula amar putusan yang secara substantif mengubah, menambah-mengurangi ketentuan perundang-undangan yang termuat dalam undang-undang (sejatinya sudah dibuat melalui proses demokrasi yang akuntabel dan transparan) yang dalam pertimbangannya tidak sejalan dengan konstitusi.<sup>15</sup>

Putusan MK sebagai ikhtiar *constitutional review* - berangkat dari gagasan berbeda - tentu tidak dapat begitu saja dapat diperbandingkan dengan bagaimana yurisprudensi dan doktrin (dalam praktik hukum) mengembangkan, mengisi, mengubah dan mengurangi ketentuan perundang-undangan. Beranjak dari itu, di

---

permohonan a quo dan para pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan a quo, (...). Untuk kritikan baca: ASH, “Pengujian UU Ratifikasi Piagam ASEAN Kandas, hukumonline.com, 26 februari 2013. Disebutkan bahwa MK hanya melakukan pengujian formil tidak materiil. Bandingkan pula dengan tulisan Damos Dumoli Agusman, “Keputusan Mahkamah Konstitusi tentang Piagam ASEAN: Arti Penting bagi Nasib Perjanjian Lainnya”, *Opinio Juris*, Vol. 13 Mei-Agustus 2013: 16-21. Ia justru mengkritik pertimbangan bahwa MK wenang menguji perjanjian internasional dari sudut pandang hukum internasional publik.

<sup>15</sup> Pertanyaan berkenaan dengan kewenangan hakim untuk tidak sekadar menaati peraturan perundang-undangan, namun juga membatalkan perundang-undangan atas nama kepentingan umum (hakim sebagai wakil/suara rakyat) dibahas dalam konteks counter-majoritarian dilemma. Periksa: Daniel J.H. Greenwood, “Beyond the Counter-Majoritarian Difficulty: Judicial Decision-Making in a Polynomic World”, (*Rutgers Law Review*, Vol. 53, Summer 2001, No. 4): pp.781-862. Namun bdkan juga dengan Mark A. Graber, “The Counter-majoritarian Difficulty: From Courts to Congress to Constitutional Order”, *Annu. Rev.Law.Soc. Sci.* 2008. 4:361-84.

sini kita dapat membandingkan dua kegiatan penemuan hukum yang berangkat dari titik tolak berbeda. Peraturan perundang-undangan (yang tidak mungkin lengkap dan sempurna) meniscayakan penemuan hukum yang dari sudut pandang ilmu hukum dianggap wajar dan perlu.<sup>16</sup> Pertanyaannya di sini, apakah MK juga berwenang atau dipersiapkan melakukan hal serupa (penemuan hukum) untuk semua bidang hukum khusus? Ataukah MK yang melakukan *constitutional review* hanya berwenang menguji dan menyatakan suatu undang-undang selaras atau tidak selaras dengan konstitusi? Bagaimanapun juga pada akhirnya MK melalui putusan-putusannya “memaksakan” pembacaan bunyi ketentuan peraturan perundang-undangan bahkan suatu bidang hukum dengan cara tertentu.<sup>17</sup>

Dalam konteks *constitutional review*, putusan MK yang membatalkan suatu peraturan perundang-undangan dapat dipandang sebagai masukan pertimbangan bagi parlemen dan/atau pemerintah (legislatif) untuk memperbaiki atau membuat ulang peraturan perundang-undangan yang harus dibuat sejalan dengan konstitusi.<sup>18</sup> Menjadi pertanyaan, apakah tidak akan lebih efisien dan efektif bilamana MK difungsikan untuk memberikan pertimbangan sebelum peraturan perundang-undangan disahkan dan diberlakukan. Artinya MK difungsikan untuk memberikan *preview* bukan *review* pasca diberlakukannya ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif. Alasan yang dapat dikemukakan di sini berkaitan dengan penghematan anggaran negara. Karena membatalkan satu paket perundang-undangan merupakan pemborosan keuangan negara. *Pertama*, anggaran yang sudah dikeluarkan untuk membuat satu paket perundang-undangan (dan sekian banyak peraturan pelaksanaan)

---

<sup>16</sup> Paul Scholten, “De Structuur der Rechtswetenschappen”, dalam G.J. Scholten, Y. Scholten, M.H. Bregstein, *Verzamelde Geschriften van wijlen Prof. Mr. Paul Scholten, deel I*, Zwolle: Tjeenk-Willink, 1949; J.J.H. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, diterjemahkan Bernard Arief Sidharta, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996; Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia: Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*, Bandung: Genta Publishing, 2013.

<sup>17</sup> Lihat, misalnya, Asosiasi Pengusaha Indonesia & International Labour Organization, *Buku Kompilasi Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Uji Materi terhadap beberapa pasal pada Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan*, 2014. Termuat dalam laman [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (6/9/2015)

<sup>18</sup> Untuk bahasan tentang pentingnya judicial review oleh MK, baca: Jimly Asshiddiqie, “Sejarah Constitutional Review dan Gagasan Pembentukan Mahkamah Konstitusi”, The Three “E” Lectures Series, @merica, Pacific Place, Level 3, Jakarta, Senin 18 Juni 2012, dimuat dalam laman <http://jimlyschool.com> (6/3/2015).



menjadi sia-sia, dan *kedua*, selanjutnya harus disediakan anggaran baru untuk memulai proses pembuatan undang-undang baru.

Sebagaimana telah disinggung di atas, ditengarai MK menggunakan dan menafsirkan kewenangannya lebih dari sekadar menguji dan mengoreksi. MK dalam kasus pengujian KUHAP (ketentuan tentang pembatasan gugatan praperadilan) terhadap konstitusi, memutus bahwa terhadap aturan di dalam KUHAP harus ditambahkan aturan lain yang menetapkan penetapan tersangka sebagai obyek praperadilan. Di samping itu, juga di dalam putusan yang sama, MK menetapkan bahwa penetapan tersangka haruslah didasarkan pada minimal dua alat bukti.<sup>19</sup> Artinya definisi KUHAP<sup>20</sup> tentang tersangka harus dibaca berbeda: tersangka adalah seorang yang (karena perbuatannya atau keadaannya), berdasarkan sekurang-kurangnya dua alat bukti (tidak lagi bukti permulaan), patut diduga sebagai pelaku tindak pidana. Alhasil hakim tunggal (praperadilan) seolah-olah diberikan kewenangan menguji keabsahan (tidak hanya secara formil namun juga materiil keabsahan) dua alat bukti. Pembacaan seperti ini membawa konsekuensi bahwa persangkaan adanya tindak pidana (pokok perkara) diuji kebenarannya tidak di forum pengadilan (yang harus memutus adanya kesalahan dan kemampuan bertanggungjawab dari terdakwa), namun justru di praperadilan.

MK di sini (dan kiranya juga dalam banyak putusan lain) menggantikan sepenuhnya posisi pembuat undang-undang dan dengan itu secara nyata melanggar asas *legalitas prosesuil*. Tentu dapat diajukan pembelaan bahwa pemeriksaan perkara dihadapan MK dilakukan secara transparan dan akuntabel. Selanjutnya, bahwa putusan MK sudah cukup dilandaskan pada pertimbangan-pertimbangan yang dapat dipertanggungjawabkan secara rasional (*voldoende gemotiveerd*). Satu hal yang namun demikian tidak terpenuhi adalah syarat pembuatan aturan yang dilakukan secara demokratis, transparan dan akuntabel.

Tidak sekaligus hendak disangkal pentingnya monitoring-pengawasan dan evaluasi kerja dari penegak hukum pidana dalam konteks *due process* dan/atau

---

<sup>19</sup> “Polri Hormati Putusan MK tentang Penetapan Tersangka Minimal 2 Alat Bukti”, 15 Mei 2015, dalam laman [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id) (6/2/2015).

<sup>20</sup> Ketentuan Pasal 1 angka 1 KUHAP: seorang yang karena perbuatannya atau keadaannya, berdasarkan bukti permulaan, patut diduga sebagai pelaku tindak pidana.

penjagaan *fair trial*. Kiranya hal ini juga mewarnai pertimbangan MK. Di dalam putusan yang memperluas luas lingkup praperadilan, MK antara lain mempertimbangkan bahwa penyidik memiliki serangkaian tindakan (upaya paksa: *pen*) mengurangi hak asasi manusia seseorang atas nama negara.<sup>21</sup> Penetapan tersangka, dalam hal ini dipersamakan dengan upaya paksa, dipandang terbuka bagi tindakan sewenang-wenang terhadap mana tersangka – demi prinsip hak atas kepastian hukum yang adil – maka kepada warga yang ditetapkan sebagai tersangka harus diberikan kesempatan mengajukan perlawanan dalam wujud pengajuan praperadilan.

Terlepas dari sejumlah kesesatan berpikir (*fallacy* karena menyamakan dua hal yang tidak sebanding: tidak terpenuhinya prinsip *similia similibus*),<sup>22</sup> yaitu penyetaraan penetapan sebagai tersangka sebagai upaya paksa, penulis berpendapat bahwa dalam (praktik) hukum acara pidana, kewenangan penyidik nyata sedemikian besar sehingga dan dapat masuk jauh mengurangi dan melanggar hak asasi manusia (hak dasar atau kebebasan). Selanjutnya, harus diakui bahwa kewenangan penyidik betul dengan mudah dapat disalahgunakan. Namun, penulis tidak tidak sertamerta sepakat bahwa penyelesaiannya harus ada pada perluasan lingkup praperadilan dengan sebagaimana diputus oleh MK.

Persoalan yang tersembunyi dibalik riuh-rendahnya perdebatan tentang pentingnya praperadilan bagi pengujian keabsahan penetapan tersangka adalah bagaimana kita harus mengawasi kerja kepolisian sebagai pejabat penyidik serta bagaimana melindungi warganegara terhadap kemungkinan aparat penyidik menyalahgunakan kewenangan yang ada padanya. Di samping itu, dikesampingkan pula alasan mengapa sebenarnya praperadilan pada praktiknya tidak berdaya-guna, hal mana tidak sertamerta terjawab dengan memperluas

---

<sup>21</sup> Benny Sabdo, “Kepastian Hukum yang Adil” 13 mei 2015 dimuat dalam laman [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id) (6/2/2015).

<sup>22</sup> Lihat, antara lain, Antonios Emmanuel Platsas, “The Functional and the Dysfunctional in the Comparative Method of Law: Some Critical Remarks, *Electronic Journal of Comparative Law*, vol 12.3. December 2008, <http://www.ejcl.org>. Ia menyatakan: “the comparatist will always be haunted by this memorable and magical expression: ‘incomparables cannot usefully be compared’. (...) It is like for like (*similia similibus*) that normally suffices in comparing”.



kewenangan praperadilan oleh MK. Sebagaimana dituliskan tim peneliti dari *Institute for Criminal Justice Reform*:<sup>23</sup>

“Penyidik dan penuntut juga acapkali resisten dengan penggunaan mekanisme Praperadilan oleh tersangka/terdakwa. Sering ditemui ketika diketahui suatu kasus diajukan Praperadilan, biasanya penyidik akan mempercepat proses pemeriksaan agar perkara pokoknya bisa segera dilimpahkan ke pengadilan, sehingga upaya Praperadilan gugur. Kurangnya itikad baik dari penyidik dalam penggunaan mekanisme Praperadilan, ditunjukkan pula dari keengganan penyidik untuk menghadiri sidang Praperadilan, sehingga berakibat pada lambatnya penanganan perkara Praperadilan, padahal waktunya sangat singkat. (...) Pengadilan sendiri mengakui ada banyak kendala dalam Praperadilan, selain ketidaklengkapan peraturan, “keharusan” menjaga hubungan baik dengan penyidik dan penuntut juga menjadi pertimbangan.”

Cara pandang ini sekaligus membebaskan kita dari jebakan berpikir dikotomis yang melingkupi perdebatan tentang luas lingkup pra peradilan: pro-kontra cicak-buaya atau mendukung-tidak mendukung POLRI atau bahkan anti atau pro Putusan MK. Sebagaimana dijelaskan di bagian awal titik tolak yang digunakan adalah pengakuan penting dan perlunya monitoring dan evaluasi dari pelaksanaan kewenangan penyidik yang begitu luas dan sebab itu juga begitu mudah untuk disalahgunakan.

### **Pentingnya Pengawasan dan Evaluasi terhadap Penggunaan Upaya Paksa**

Pentingnya persoalan di atas dapat diilustrasikan dengan mencermati tugas penyidik dalam arti luas (termasuk ke dalamnya kepolisian): pejabat penegak hukum pidana yang langsung berurusan dengan gangguan terhadap ketertiban umum yang dimunculkan (dugaan) adanya tindak pidana apapun juga. Pejabat penyidik, sesuai lingkup tugas dan kewenangannya, dapat mempertimbangkan, memutuskan dan menetapkan seseorang sebagai orang yang patut dicurigai melakukan tindak pidana (tersangka) dan berdasarkan itu memulai tindakan penyelidikan-penyidikan. Dalam rangka kedua kegiatan itu: penyelidikan atau penyidikan, penegak hukum pidana berwenang menerapkan sejumlah upaya paksa: memberhentikan seseorang, menggeledah, menyita,

---

<sup>23</sup> Anggara dkk, Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Mahkamah Agung tentang Hukum Acara Praperadilan, Jakarta: ICJR, desember 2014. Dalam laman [www.icjr.or.id](http://www.icjr.or.id), 6 September 2015.

termasuk mengintai, menyadap, menangkap, menahan, dan seterusnya. Semua upaya paksa tersebut jelas mengurangi bahkan meniadakan sejumlah kebebasan atau hak-hak dasar warga negara.

Di sini jelas diperlukan kontrol yang ketat atas penggunaan kewenangan yang dimiliki pejabat penyidik (penegak hukum pidana) tersebut. Penetapan sebagai tersangka (berdasarkan bukti permulaan cukup) atau semata-mata sebagai target operasi penyelidikan-penyidikan yang melandasi keputusan untuk mendayagunakan atau tidak mendayagunakan upaya paksa jelas dapat disalahgunakan. Dalam hal ini kita berbicara tentang penyalahgunaan kewenangan (*abus de pouvoir*). Dengan kata lain, suatu kewenangan tertentu yang diberikan kepada penegak hukum pidana ternyata digunakan untuk mencapai maksud-tujuan yang berbeda daripada yang sebenarnya melandasi adanya pemberian kewenangan tersebut. Sekaligus kita bersentuhan dengan pentingnya menerapkan *criterium* asas-asas umum pemerintahan yang baik<sup>24</sup> (kepercayaan, dll) terhadap penegak hukum yang tidak saja memiliki kewenangan berdasarkan aturan perundang-undangan, namun juga memiliki diskresi untuk menggunakan atau tidak menggunakan kewenangan tersebut ketika mereka menjalankan fungsi penegakan hukum (pidana).

*In concreto*, seorang penyidik dapat memberitahukan seseorang (mungkin dengan bukti permulaan yang cukup atau dua alat bukti yang sah) bahwa ia menjadi obyek penyelidikan-penyidikan. Namun yang dilakukan kemudian adalah “memeras” tersangka untuk membayar sejumlah uang agar statusnya sebagai orang yang dicurigai bersalah dapat dihapuskan. Penyalahgunaan lain yang juga terdengar diam-diam sekalipun tidak pernah dituliskan ialah “penetapan” sebagai tersangka sekelompok orang (mahasiswa) yang sedang berpesta. Setelah tertangkap tangan, mereka ditahan dan ditetapkan sebagai tersangka atas dugaan menyalahgunakan obat-obatan terlarang. Namun bukannya memproses sesuai ketentuan perundang-undangan, penyidik menggunakan para tersangka sebagai sandera yang ditawarkan untuk ditebus

---

<sup>24</sup>Tertuang dalam UU 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN. Di dalam UU 28/1999 dirinci ke dalam 1. Asas kepastian hukum; 2. Asas tertib penyelenggaraan negara, 3. Asas kepentingan umum; 4. Asas keterbukaan; 5. Asas proporsionalitas; 6. Asas profesionalitas; 7. Asas akuntabilitas. Di dalamnya tercakup pula asas-asas lain asas persamaan, kepercayaan, kepastian hukum, kecermatan, pemberian alasan, larangan penyalahgunaan kewenangan, larangan *millekeur* (bertindak semena-mena).

per kepala. Mereka yang membayar sesuai harga-tentu di bawah meja - akan dilepas dan kasusnya “dipeti-eskan”.

Pernah juga terdengar, seorang penyidik mendatangi sebuah pabrik tekstil dan menyatakan (tanpa dukungan alat bukti yang cukup) bahwa direktur pabrik yang bersangkutan telah melanggar ketentuan tentang pengolahan limbah cair (tindak pidana lingkungan). Dalam kasus inipun “penetapan” sebagai tersangka diselesaikan secara transaksional.

Selain dari apa yang telah dipaparkan di atas, dan hal ini kemungkinan besar yang menjadi persoalan utama, penetapan tersangka digunakan demi mencapai tujuan-tujuan politik atau ekonomi atau sekadar demi mempertahankan harga diri. Maka menetapkan seorang sebagai tersangka—dengan mengajukan laporan dan mendorong penyidik menggunakan upaya paksa yang ada padanya - dapat dipahami sebagai satu strategi ampuh yang dapat digunakan seseorang (atau lembaga) untuk mencapai tujuan-tujuan politik-ekonomi atau setidaknya tidaknya tujuan lain di luar penegakan hukum pidana. Dapat ditengarai fenomena penggunaan pelaporan penipuan-penggelapan untuk membereskan persoalan utang-piutang. Harapannya adalah dengan campur-tangan polisi yang dapat diminta ‘menangkap-menahan’ atau menetapkan seseorang (debitur) sebagai tersangka, utang dari transaksi bisnis yang tertunda akan segera dilunasi.

Juga kerap muncul laporan pencemaran nama baik yang berujung pada proses pemeriksaan oleh polisi yang menguras tenaga-waktu-biaya terlapor. Pihak Rumah Sakit Omni yang melaporkan Prita Mulyasari yang menulis kritikan di media sosial merupakan contoh aktual tentang ini. Kemungkinan besar pihak pengelola RS tersinggung dan memutuskan membela harga diri dan nama baik dengan melaporkan Prita kepada polisi.<sup>25</sup> Kasus lain dengan nuansa politik yang kental berkaitan dengan penetapan sebagai tersangka korupsi pejabat-pejabat tinggi negara (sipil-kepolisian-militer). Pembelaan yang kemudian muncul ialah bahwa proses penyidikan sengaja dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan

---

<sup>25</sup> “Prita Mulyasari Dinyatakan Tak Bersalah” [www.tempo.co](http://www.tempo.co), 17 september 2012. (6/10/2015).

politik-ekonomi. Kasus Cicak (KPK)-Buaya (Kepolisian) dapat dipahami dalam konteks ini.<sup>26</sup>

Dalam contoh-contoh di atas tersembunyi sejumlah persoalan: *pertama*, apakah tersedia *criterum* baku yang dapat digunakan untuk menetapkan seseorang sebagai tersangka (dan kemudian terdakwa); *kedua*, bagaimana memastikan keabsahan penggunaan upaya-upaya luar biasa (mengintai, menyelidiki, menyadap, penyamaran, dll.) serta upaya paksa (menangkap, menahan, menggeledah, dll) yang diberikan kepada penyelidik-penyidik; dan *ketiga*, bagaimana mencegah penyalahgunaan penetapan sebagai tersangka. Penyalahgunaan di sini, dengan merujuk contoh-contoh di atas, diartikan secara luas dalam arti penetapan sebagai tersangka digunakan bukan untuk mencapai maksud-tujuan yang ditetapkan hukum pidana: mengungkap-menemukan kebenaran atau menjatuhkan putusan yang adil.

Berkenaan dengan keabsahan/ketidakeabsahan penggunaan upaya paksa, betul sudah tersedia kontrol dalam wujud pengujian melalui forum pra-peradilan. Dalam lembaga, sesuai penamaannya, pra-peradilan, seharusnya hakim (tunggal) tidak memeriksa pokok perkara (dan menguji dengan mengikuti hukum pembuktian yang berlaku, kebenaran/ketidakeabsahan materiil dari alat-alat bukti yang tersedia). Namun sebaliknya, hakim dalam pra-peradilan hanya memeriksa dan menguji ikhwil keabsahan penerapan upaya paksa serta penghentian penyidikan atau penuntutan.

Konsekuensi dari hal tersebut adalah, untuk sejumlah upaya paksa, seharusnya tersedia mekanisme pengawasan dan kontrol: sebelum melakukan penggeledahan atau penangkapan-penahanan (yang melanggar hak dan kebebasan warga), penyidik harus mendapatkan - persetujuan tertulis dari ketua pengadilan negeri. Secara substantif tentu penyidik yang dapat menilai perlu tidaknya dilakukan penggeledahan (untuk mencari barang bukti) atau untuk menangkap-menahan saksi/tersangka (mencegahnya melarikan diri atau menghilangkan barang bukti), namun penilaian atas keabsahannya secara prosedural (dan artinya kontrol) diserahkan pada instansi di luar lembaga

---

<sup>26</sup> "Perbedaan "Cicak vs Buaya" Jilid 3 dengan Jilid 1 dan 2", [www.kompasiana.com](http://www.kompasiana.com), 23 Januari 2013, 6 Oktober 2015.

penyidik. Persetujuan ini harus diperoleh sebelum upaya paksa direalisasikan. Atau dalam hal penangkapan-penahanan segera setelah upaya paksa digunakan. Ada/tidaknya persetujuan dan apakah upaya paksa dilakukan dengan cara-cara yang melanggar hukum selanjutnya dapat diuji di dalam proses pemeriksaan pra-peradilan. Keberhasilan mekanisme ini dengan demikian tergantung pula pada pengetahuan serta kemampuan terdakwa (atau pembela) untuk menggunakannya.

Persoalan yang kendati demikian diangkat oleh pemohon yang kemudian diputus MK berkenaan dengan lingkup jangkauan pra-peradilan yang dianggap sangat limitatif (tidak mencakup penggeledahan-penyitaan) dan sebab itu dianggap bertentangan dengan konstitusi.

### **Penetapan sebagai Tersangka sebagai Masalah Hukum Acara atau Penyalahgunaan Kewenangan?**

Lantas bagaimana dengan penetapan sebagai tersangka? Di atas sudah dicontohkan betapa mudahnya penyidik menyalahgunakan penetapan tersangka untuk tujuan lain di luar kepentingan pencarian kebenaran dan penegakan keadilan. Instansi manakah yang seharusnya mengawasi keabsahan penetapan tersangka oleh polisi atau berdasarkan banyak undang-undang khusus: oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kejaksaan Tinggi atau Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang memiliki kewenangan menyidik delik-delik khusus di luar KUHP?

Umumnya kita akan berbicara tentang adanya bukti permulaan yang cukup tentang dugaan telah terjadi tindak pidana berdasarkan KUHP, Pasal 14; 17; dan 21. *Ad informandum*, sebagai perbandingan, ketika berbicara tentang penetapan tersangka (*verdachte*), Corstens menggunakan tiga *criterium* materiil: adanya tindak pidana (asas legalitas dalam hukum pidana materiil); adanya dugaan masuk akal adanya kesalahan pada pelaku (*redelijk vermoeden van schuld*); dugaan masuk akal tersebut harus berlandaskan fakta atau situasi-kondisi (*feiten of omstandigheden*).<sup>27</sup> Dalam sistem peradilan pidana Belanda, penetapan tersangka dipandang sebagai awal dari penggunaan sejumlah upaya paksa oleh

---

<sup>27</sup>Corstens, *Op.Cit.*, hlm. 82-84.

penyidik. Sedangkan kerja polisi yang diawali dari penetapan seorang sebagai tersangka diawasi secara ketat oleh, antara lain, *rechter commissaris* dan OM (*Openbaar Ministerie-Kejaksaan*).

Kembali pada proses atau cara pidana di Indonesia, apa yang ada sebelum lingkup obyek pra-peradilan diperluas adalah proses pelimpahan perkara yang dapat berujung pada P-21, yaitu diterima untuk diproses menjadi dakwaan dan diserahkan kepada pengadilan untuk diperiksa, dan P-19, yaitu dikembalikan dengan catatan: kurangnya alat bukti. Dalam proses pelimpahan perkara, jaksa yang tidak memimpin sendiri proses penyidikan, terkecuali untuk tindak pidana khusus akan menilai apakah status tersangka dapat ditingkatkan menjadi terdakwa. Untuk itu akan diperiksa dan dinilai apakah alat-alat bukti yang ada hasil olahan pihak penyidik sudah memadai untuk membuktikan adanya tindak pidana serta salahnya terdakwa (dapat dipertanggungjawabkan perbuatan pada terdakwa). Dalam proses bolak-balik ini baik penyidik maupun kejaksaan dapat memutuskan kurangnya alat bukti yang sah serta berdasarkan itu menetapkan penghentian penyidikan atau penuntutan (SP3). Sebaliknya, jaksa atau kepolisian juga dapat memutuskan, menghadapi kurangnya alat bukti, untuk mencari dan melengkapi alat bukti yang diperlukan.

Dari sudut pandang prosedur yang digambarkan di atas, putusan pra-peradilan yang menetapkan tidak sahnya penetapan tersangka sebagai mekanisme pengawasan keabsahan penetapan tersebut menjadi janggal dan salah sasaran. *Pertama*, apakah betul perlu ada penetapan dalam wujud surat keputusan sebelum seseorang ditetapkan sebagai target operasi penyidikan? Bukankah pengawasan yang justru diperlukan adalah terhadap keabsahan penggunaan upaya paksa: penangkapan-penahanan misalnya. Di samping itu, pengawasan juga harus dilakukan terhadap ketaatan penyidik atas etika dan profesionalitas penegak hukum. Karena ketika mereka (penyidik) menyalahgunakan kewenangan untuk menetapkan status seseorang sebagai tersangka, mereka bersalah melanggar kode etik profesi maupun aturan hukum pidana (pemerasan). Betulkah forum pra-peradilan dengan lingkup putusan yang sangat terbatas dapat difungsikan secara efektif untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan yang digambarkan di atas?

*Kedua*, pernyataan tidak sahnya penetapan tersangka oleh pra-peradilan tidak dapat dan boleh dimaknai sebagai putusan bebas. Tidak serta merta, bilamana putusan pra-peradilan menyatakan tidak sahnya penetapan sebagai tersangka, keseluruhan kerja penyidikan menjadi tidak sah dan alat-alat bukti yang telah dikumpulkan susah payah otomatis dinyatakan tidak sah. Bukankah putusan tidak sahnya penetapan tersangka seharusnya hanya berarti penetapan tersebut belum memenuhi kriteria adanya cukup alat bukti. Padahal proses pengawasan ini seharusnya masuk ke dalam lingkup tugas Jaksa. Lagipula tidak turut dinilai, dalam proses pra-peradilan, adalah keabsahan bukti-bukti yang ada, hal mana baru akan dipersoalkan di sidang pengadilan.

Selanjutnya ketika putusan pra-peradilan menetapkan tidak sahnya penetapan sebagai tersangka, apakah hakim tunggal pra-peradilan juga berwenang memutuskan penghentian penyidikan yang sedang berjalan? Konsekuensi hukum dari itu adalah tidak terbuktinya tindak pidana yang bahkan belum diperiksa dan dibuktikan kebenaran/ketidakbenarannya dihadapan pengadilan. Persoalan yang muncul karena pasca putusan hakim Sarpin, kasus yang ada diperlakukan bukan lagi sebagai tindak pidana melainkan sekadar dugaan mal-administrasi yang dapat diselesaikan secara internal melalui rapat kerja.

Kesemua di atas tidak hendak menafikan perlunya pengawasan terhadap kerja polisi. Ancaman penyalahgunaan kewenangan menetapkan seseorang sebagai tersangka tidak dapat dipungkiri. Persoalannya – sekadar menggarisbawahi – adalah apakah forum pra-peradilan merupakan sarana tepat guna untuk itu.

## **Penutup**

Berdasarkan kajian atas permasalahan di atas, dapat disimpulkan bahwa ketika MK dalam pengujian KUHAP memutuskan memperluas lingkup praperadilan, atas dasar KUHAP bertentangan dengan konstitusi, MK sebenarnya sudah mengambilalih peran pembuat undang-undang, dan dengan itu melanggar

asas *legalitas prosesuil*. Selain itu, apa yang disuarakan dalam putusan MK adalah kekhawatiran masyarakat umum akan penyalahgunaan kewenangan polisi dalam penetapan seseorang sebagai tersangka. Solusi yang ditawarkan dalam putusan MK adalah mengubah kriterium tersangka dan itu justru memunculkan ketidakpastian bagi penyelenggaraan, kelancaran dan kecepatan penegakan hukum pidana.

Padahal, dari sudut pandang lain, dengan melakukan perbandingan hukum, sebenarnya dapat kita temukan banyak solusi lain yang dapat diujicobakan di Indonesia dalam rangka mengembangkan sistem dan mekanisme pengawasan yang dapat mencegah penyalahgunaan kewenangan prosesuil yang diberikan kepada aparat penegak hukum. Terobosan hukum yang diujicobakan di Indonesia, yaitu memperbaiki sistem peradilan pidana dengan melanggar asas *legalitas prosesuil* jelas tidak dianjurkan.

## Daftar Pustaka

- Agusman, Damos Dumoli, "Keputusan Mahkamah Konstitusi tentang Piagam ASEAN: Arti Penting bagi Nasib Perjanjian Lainnya", *Opinio Juris*, Vol. 13 mei-agustus 2013.
- Anggara, dkk., *Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Mahkamah Agung tentang Hukum Acara Praperadilan*, Jakarta: ICJR, desember 2014. Dalam laman [www.icjr.or.id](http://www.icjr.or.id) (6/9/2015).
- Anonimus, "Polri TNI Pisah" Apakah Suatu Kesalahan, [www.kompasiana.com](http://www.kompasiana.com) 12 april 2013 (6/10/2015).
- \_\_\_\_\_, "Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi" dari laman [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id) (6/2/2015).
- \_\_\_\_\_, "Polri Hormati Putusan MK tentang Penetapan Tersangka Minimal 2 Alat Bukti", 15 mei 2015, dalam laman [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id) (6/2/2015).
- \_\_\_\_\_, "Perbedaan "Cicak vs Buaya" Jilid 3 dengan Jilid 1 dan 2", [www.kompasiana.com](http://www.kompasiana.com). 23 Januari 2013 (6/10/2015).
- \_\_\_\_\_, "Prita Mulyasari Dinyatakan Tak Bersalah" [www.tempo.co](http://www.tempo.co), 17 september 2012. (6/10/2015)
- ASH, "Pengujian UU Ratifikasi Piagam ASEAN Kandas, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com). 26 Februari 2013.



- Asosiasi Pengusaha Indonesia & International Labour Organization, *Buku Kompilasi Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Uji Materi terhadap beberapa pasal pada Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan*, 2014. Termuat dalam laman [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (6/9/2015).
- Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, "Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", dalam laman [www.jimlyschool.com](http://www.jimlyschool.com) (6/2/2015).
- \_\_\_\_\_, "Sejarah Constitutional Review dan Gagasan Pembentukan Mahkamah Konstitusi", The Three "E" Lectures Series, @merica, Pacific Place, Level 3, Jakarta, Senin 18 juni 2012, dimuat dalam laman <http://jimlyschool.com> (6/3/2015).
- Batiza, Rodolfo, "The French Revolution and Codification: Comment on the Enlightenment, The French Revolution, and the Napoleonic Codes, 18 Vol. U.L.Rev. 675 (1984) available at <http://scholar.valpo.edu/vulr/vol18/iss3/6>. (6/2/2015);
- Bedner, Adriaan, "An Elementary Approach to the Rule of Law", *Hague Journal on the Rule of Law*, 2, pp. 46-74. Doi:10.1017/S1876404510100037. (6/2/2015), 2010.
- Borgers, M.J., & L. Stevens, "The Use of Illegally Gathered Evidence in the Dutch Criminal Trial", [www.ecjl.org/143/art143-4.doc](http://www.ecjl.org/143/art143-4.doc); (6/2/2015)
- Bruggink, J.J.H. *Refleksi tentang Hukum, diterjemahkan Bernard Arief Sidharta*, CitraAdityaBakti, Bandung, 1996.
- Corstens, G.J.M, *Het Nedelandse strafprocessrecht*, Gouda-Quint, Arnhem, 1993.
- Eddyono, Supriyadi Widodo & Erasmus Napitupulu, "Prospek Hakim Pemeriksa Pendahuluan dalam Pengawasan Penahanan Dalam Rancangan KUHAP", Seri Pembaharuan Hukum Acara Pidana (policy paper 3/2014), Jakarta: Institute for Criminal Justice Reform, 2014.
- Grenwood, Daniel J.H., "Beyond the Counter-Majoritarian Difficulty: Judicial Decision-Making in a Polynomic World", (*Rutgers Law Review*, Vol. 53, Summer 2001, No. 4): pp.781-862.
- Graber, Mark A., "The Countermajoritarian Difficulty: From Courts to Congress to Constitutional Order", *Annu. Rev.Law.Soc. Sci.* 2008. 4:361-84.Groenhuijsen, M.S., *Illegally obtained evidence: An analysis of new trends in the criminal justice system of the Netherlands*. In: *The XIIIth World Congress of Procedural Law: The Belgian and Dutch Reports* (pp.91-114), Unknown publisher, 2008.
- Hadi, Ilman, "Miranda Rules" dalam *Hukum Acara Pidana Indonesia*, [www.hukum.online.com](http://www.hukum.online.com), 13 Agustus 2012.
- Hamzah, Andi, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.

- Hamzah, Andi, "Beberapa Hal dalam Rancangan KUHAP: Mengapa Perlu Menciptakan KUHAP Baru?," makalah diajukan pada pertemuan pembahasan RUU-KUHAP di Mataram, Mei 2013, [www.aai.or.id](http://www.aai.or.id) (6/2/2015).
- Hanifah, Lulu, "MK: Penetapan Tersangka Masuk Lingkup Praperadilan, 28 april 2015, [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id) (6/2/2015).
- Harahap, M. Yahya., *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*, edisi kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2001.
- Holmberg, Tom, "The Civil Code: An Overview - The Napoleon Series" dalam laman [www.napoleon-series.org/research/government/code/c\\_code2.html](http://www.napoleon-series.org/research/government/code/c_code2.html) (6/10/2015).
- Ihsanuddin, "MK Putuskan Penetapan Tersangka Termasuk Obyek Praperadilan", *Kompas.com*, 28 april 2015.
- Karjadi, M. & R. Soesilo, *Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana disertai dengan penjelasan resmi dan komentar*, Politea, Bogor, 1988.
- Loqman, Loebby, "Perkembangan Asas Legalitas dalam Hukum Pidana Indonesia", (makalah disampaikan pada Seminar tentang Asas-asas Hukum Pidana Nasional, diselenggarakan oleh BPHN dan Fakultas Hukum UNDIP-Semarang, 26-27 april 2004).
- Lubis, M. Sofyan, "Saksi Mahkota dalam Pembuktian Pidana" dalam laman [www.kantorhukum-lhs.com](http://www.kantorhukum-lhs.com) (6/3/2015).
- Mahendra, Yusril Ihza, "Yurisprudensi MA Menggeser KUHAP?" ([www.ihza-ihza.com](http://www.ihza-ihza.com); 6/3/2015).
- Moeljatno, *Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003.
- Platsas, Antonios Emmanuel, "The Functional and the Dysfunctional in the Comparative Method of Law: Some Critical Remarks, (*Electronic Journal of Comparative Law*, vol 12.3. (December 2008), <http://www.ejcl.org>; (6/2/2015)
- Remmeling, Jan, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dari KUHP Belanda dan Padanannya dalam KUHP Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 2003.
- Rukmini, Mien, *Perlindungan HAM melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan dalam Hukum pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Alumni, Bandung, 2003.
- Sabdo, Benny, "Kepastian Hukum yang Adil" 13 Mei 2015 dimuat dalam laman [www.mahkamahkonstitusi.go.id](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id) (6/2/2015).

Sapardjaja, Komariah Emong, *Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiil dalam Hukum Pidana Indonesia: Suatu Kasus tentang Penerapan dan Perkembangannya dalam Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, 2002.

Sidharta, "Asas Legalitas Apakah Hanya Berlaku di Ranah Hukum Material?" (15 maret 2015) [www.business-lawbinus.ac.id](http://www.business-lawbinus.ac.id) (6/2/2015).

Sidharta, Bernard Arief, *Ilmu Hukum Indonesia: Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif terhadap Perubahan Masyarakat*, Genta Publishing, Bandung, 2013.

Scholten, Paul, "De Structuur der Rechtswetenschappen", dalam G.J. Scholten, Y. Scholten, M.H. Bregstein, *Verzamelde Geschriften van wijlen Prof.Mr. Paul Scholten*, deel I, Zwolle: Tjeenk-Willink, 1949.

Yasin, Ikhsan Fatah, "Teori tentang Hierarki Peraturan Perundang-Undangan" ([www.academia.edu](http://www.academia.edu). 6/9/2015).

Yasin, Muhammad, dalam jawabannya di [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com) (Kekuatan Hukum Produk-produk Hukum MA (Perma, SEMA, Fatwa, SK KMA), 03 mei 2013, (6/10/2015).

[www.putusan.mahkamahagung.go.id](http://www.putusan.mahkamahagung.go.id), (5-6/2/2015)

[www.bawas.mahkamahagung.go.id](http://www.bawas.mahkamahagung.go.id), (5-6/2/2015)

[www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php](http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php), (6/2/2015)

[www.law.cornell.edu/wex](http://www.law.cornell.edu/wex) (wex legal dictionary; 6/9/2015).

[www.polri.go.id](http://www.polri.go.id) , (5-6/2/2015)

UU 20/2001 (perubahan atas UU 31/1999) tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

UU 46/2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

UU 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

# **Konseling sebagai Sanksi Pidana Tambahan pada Tindak Pidana Kekerasan dalam Rumah Tangga**

**Aroma Elmina Martha, Ria Hayuna**  
**Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**  
**Alumni Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**  
**Jl. Tamansiswa No. 158 Yogyakarta**  
**snowy6869@yahoo.com**

## **Abstract**

*This research discusses: first, the tendency of judges to impose imprisonment without considering any additional criminals in the form of counseling as a criminal sanction in KDRT (domestic violence); second, effective applicable policies in the implementation of Criminal Counseling. This research used normative approach with empirical data. The method of data collection was interview to judges to obtain primary data. The finding of this research shows: first, based on the existing facts, judges have never implemented any additional criminal in the form of counseling because it has not been well-known in court; there has not been any prosecution using Article 50 of UU PKDRT; the institution for counseling has not been established yet. Second, in the implementation of additional criminal counseling, efficient applicable policies in the future should refer to the idea of double track system, by optimizing both types of sanctions in a proportional manner (criminal sanctions and measures). Revision for stipulation in Article 50 point b is needed, so that it is more understandable and can soon be implemented by judges. In addition, the arrangement of standard operating procedure is needed for the implementation, supervision, and report of counseling process for the subject of domestic violence.*

*Keywords : Additional criminal counseling, applicable policy*

## **Abstrak**

Penelitian ini mengkaji permasalahan: pertama, kecenderungan hakim menjatuhkan pidana penjara tanpa mempertimbangkan pidana tambahan berupa konseling sebagai sanksi pidana dalam KDRT; Kedua, kebijakan aplikatif yang efektif dalam penerapan Pidana Tambahan Konseling. Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan normatif, yang didukung data empiris, metode pengolahan dan penyajian data penelitian ini peneliti peroleh berupa data primer melalui wawancara kepada hakim. Hasil penelitian menunjukkan: pertama, berdasarkan fakta yang ada, hakim belum pernah menerapkan pidana tambahan berupa konseling dikarenakan pidana konseling belum banyak dikenal di lingkup peradilan dan belum adanya tuntutan jaksa yang menggunakan pasal 50 UU PKDRT serta belum diaturnya lembaga yang ditunjuk dalam pelaksanaan konseling. Kedua, kebijakan aplikatif yang efektif ke depan dalam penerapan pidana tambahan konseling harus merujuk pada ide double track system, dengan memaksimalkan kedua jenis sanksi secara proposional (sanksi pidana dan tindakan. Perlu adanya penyempurnaan atau merevisi ketentuan Pasal 50 huruf b, sehingga lebih jelas dan dapat segera diimplementasikan oleh Hakim. Selain itu diperlukan penyusunan standar operasional prosedur untuk pelaksanaan dan pengawasan serta pelaporan proses konseling bagi pelaku KDRT.

**Kata kunci : Pidana tambahan konseling, kebijakan aplikatif**

## Pendahuluan

Arah pembentukan UU No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) berangkat dari asas bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan rasa aman dan bebas dari segala bentuk kekerasan sesuai dengan falsafah Pancasila dan UUD 1945.<sup>1</sup> Berkaitan dengan kekerasan dalam rumah tangga, Tidak seperti tindak pidana lainnya, tindak pidana kekerasan dalam rumah tangga ini memiliki kekhususan. Kekhususan ini ditunjukkan dengan tipologi pelaku dan korban yang sama, dengan frekuensi jumlah tindak pidana kekerasan yang terjadi bukan hanya satu kali dilakukan, namun berulang-ulang.<sup>2</sup>

Kekerasan dalam rumah tangga terjadi di semua lapisan sosial masyarakat, maupun latar belakang pendidikan. Kekerasan dalam rumah tangga bukan disebabkan oleh situasi ekonomi atau tinggi rendahnya pendidikan seseorang saja, tetapi lebih pada ketidaksetaraan kekuasaan antara laki-laki dan perempuan. Pembagian peran sosial terhadap perempuan dan laki-laki menyebabkan terjadinya ketidaksamaan kedudukan dan ketidakadilan terhadap perempuan.<sup>3</sup>

Akhir-akhir ini kekerasan dalam masyarakat tampak semakin meningkat baik kualitas maupun kuantitasnya. Menurut data catatan akhir 2014 Komisi Nasional Anti kekerasan terhadap perempuan juga menunjukkan peningkatan jumlah kasus terhadap perempuan sebanyak 279.760 kasus dibandingkan kasus 2013. Menurut catatan akhir 2014, terdapat 293.220 kasus kekerasan terhadap perempuan sepanjang 2014. Sebanyak 68 persen dari kasus tersebut adalah kekerasan domestik dan rumah tangga (KDRT).<sup>4</sup>

Melihat bahwa kenyataannya kasus kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) banyak terjadi. Adapun sistem hukum di Indonesia belum menjamin perlindungan terhadap korban kekerasan yang terjadi dalam lingkup rumah tangga. Hal ini menunjukkan bahwa institusi perkawinan belum menjadi tempat

---

<sup>1</sup> Moert Hadiati Soersosno, *Kekerasan dalam Rrumah Tangga dalam Persepektif Yuridis-Viktimologis*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 1.

<sup>2</sup> Berbeda dengan tindak pidana kekerasan lain misalnya: penganiayaan yang umumnya hanya terjadi satu kali dalam satu kejadian.

<sup>3</sup> Moerti Hadiati Soersosno, *Kekerasan...., Op.Cit*, hlm. 4.

<sup>4</sup><http://print.kompas.com/baca/2015/04/27/Laporan-KDRT-Meningkat%2c-Penanganan-Belum-Optimal>, di akses 30 April 2015.

yang aman bagi korban kekerasan, banyak korban kekerasan dalam rumah tangga mencari jalan keluar dari kekerasan yang dialaminya melalui perceraian.

UU PKDRT selain mengatur ihwal pencegahan dan perlindungan serta pemulihan terhadap korban kekerasan dalam rumah tangga, juga mengatur secara spesifik kekerasan yang terjadi dalam rumah tangga dengan unsur-unsur tindak pidana yang berbeda dengan tindak pidana penganiayaan yang diatur dalam KUHP.<sup>5</sup> Sanksi Pidana dalam UU PKDRT terdapat Pidana Pokok yakni Pidana Penjara atau Denda serta terdapat Pidana Tambahan.<sup>6</sup> Namun faktanya selama ini berdasarkan data Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Bantul dari 2010-2014 sanksi pidana yang dijatuhkan hakim hanya menjatuhkan hukuman pidana penjara saja, pidana denda tidak banyak bahkan hampir tidak pernah dijatuhkan apalagi menambahkan pidana tambahan berupa konseling.<sup>7</sup> Konseling adalah sebagai pemberian bantuan oleh seseorang yang ahli atau orang yang terlatih sedemikian rupa sehingga pemahaman dan kemampuan psikologis diri dapat meningkat dalam memecahkan permasalahan yang dihadapi.<sup>8</sup>

Meskipun sudah dijatuhi pidana penjara KDRT pelaku akan berpotensi terulang kembali dan menimbulkan trauma pada korban dan akan mengakibatkan berakhir hubungan perkawinan mereka dengan perceraian. Pemidanaan saja sering kali tidak berakibat pada terjadinya pertimbangan kekuasaan dalam hubungan korban dan pelaku, pendekatan penghukuman seringkali tidak menyentuh aspek prilaku maupun sistem nilai dan norma-norma dalam keluarga, sehingga sekalipun pelaku telah dipidana, namun tetap berpotensi menjadi pelaku kekerasan lagi dan juga pidana tambahan berupa konseling bagi pelaku sebagaimana diatur dalam Pasal 50 huruf b UU PKDRT mempunyai arti yang sangat penting karena merupakan salah satu bentuk intervensi terhadap suami/isteri sebagai pelaku kekerasan dengan maksud untuk melakukan pembinaan dalam rangka memelihara keutuhan rumah tangga yang harmonis dan sejahtera dan jauh dari perceraian mengingat UU PKDRT dalam

---

<sup>5</sup>Guse Praudi, *Berbagai Aspek Tindak Pidana Kekerasan dalam Rumah Tangga*, Merkid Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 5.

<sup>6</sup>Pasal 44, 45, 46, 47, 48,49, 50, Undang-Undang PKDRT No. 23 Tahun 2004.

<sup>7</sup>Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Bantul (2010-2014).

<sup>8</sup>Elly nurhayati, *Panduan Untuk Perempuan Korban Kekerasan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000, hlm 2.

Pasal 4 bertujuan untuk:<sup>9</sup> *a. mencegah segala bentuk kekerasan dalam rumah tangga; b. Melindungi korban kekerasan dalam rumah tangga; c. menindak pelaku kekerasan dalam rumah tangga; d. memelihara keutuhan rumah tangga yang harmonis dan sejahtera.*

Mengingat tingginya angka KDRT maka optimalisasi pidana tambahan berupa sanksi pidana wajib konseling mediasi melalui lembaga konseling merupakan salah satu upaya melindungi dan mencegah agar tindakan KDRT tidak lagi terjadi kembali serta tujuan pemidanaan perlu merujuk kepada azas dan tujuan dibentuknya UU. Azas dan tujuan ini berupa penghormatan hak asasi manusia, keadilan dan kesetaraan gender, non diskriminasi dan perlindungan korban. Selanjutnya terpulang pada keyakinan tujuan perkawinan. Harapannya yaitu membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan keutuhan yang Maha Esa.<sup>10</sup>

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah: *pertama*, mengapa hakim cenderung menjatuhkan pidana penjara tanpa mempertimbangkan pidana tambahan berupa konseling sebagai Sanksi Pidana dalam KDRT? *Kedua*, bagaimana kebijakan aplikatif yang efektif ke depan dalam Penerapan Pidana Tambahan Konseling?

### **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan masalah yang dirumuskan tersebut, penelitian ini bertujuan: *pertama*, untuk mengetahui mengapa Hakim cenderung menjatuhkan pidana penjara tanpa mempertimbangkan pidana tambahan berupa konseling sebagai sanksi pidana dalam KDRT. *Kedua*, untuk mengetahui kebijakan aplikatif yang efektif kedepan untuk penerapan pidana tambahan konseling.

---

<sup>9</sup> Pasal 4 UU PKDRT No. 23 Tahun 2004.

<sup>10</sup> Aroma Elmina Martha, *Perempuan dan Kekerasan Rumah Tangga di Indonesia dan Malaysia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2012, hlm. 203.

## **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif, yang didukung data empiris. Metode penelitian hukum empiris digunakan melalui pengambilan data primer di lapangan melalui putusan hakim dan wawancara, kemudian dianalisis. Berkaitan dengan data empiris sebagai data pendukung penelitian ini, pengolahan dan penyajian data penelitian ini menggunakan data primer melalui wawancara kepada Hakim, sedangkan data sekunder diperoleh dari Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Bantul dari 2010-2014.

Alasan memilih Pengadilan Negeri Yogyakarta untuk melihat tingkatan seberapa jauh kasus tindak pidana KDRT yang masuk dan diproses di pengadilan yang merupakan wilayah Ibukota Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai wilayah urban sehingga dapat dilihat tingkat tindak pidana KDRT yang terjadi dan kelas IA, dan sebagai pembandingan peneliti mengambil dari putusan Pengadilan Negeri Bantul yang merupakan wilayah lebih kecil yakni tingkat kabupaten sehingga diharapkan dapat mewakili dari kedua sisi wilayah tersebut, kelas IIB.

Penelitian ini menggunakan metode analisis penelitian deskriptif kualitatif yaitu penulisan yang dilakukan serangkaian penelitian dengan penggunaan pendekatan kualitatif berupa pengumpulan, analisa dan perumusan data yang berasal dari sumber data baik seperti putusan hakim, UU ataupun lisan seperti wawancara sehingga diharapkan dapat menghasilkan data deskriptif yang bisa menjelaskan mengapa pidana penjara sering diterapkan Hakim. Setelah data dianalisa, dari UU kemudian di hubungkan dengan Putusan Hakim dan ditarik kesimpulan.

## **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **Ketentuan Umum Mengenai Pidana Tambahan Konseling dalam Penyelesaian Tindak Pidana KDRT**

Pidana tambahan adalah pidana yang hanya dapat dijatuhkan di samping pidana pokok Penjatuhan pidana tambahan sifatnya fakultatif artinya hakim tidak selalu harus menjatuhkan suatu pidana tambahan bagi setiap terdakwa



yang ia adili, melainkan terserah pada pertimbangannya apakah di samping menjatuhkan pidana pokok, ia juga telah bermaksud untuk menjatuhkan suatu pidana tambahan atau tidak.<sup>11</sup>

Apabila undang-undang memungkinkan dijatuhkannya pidana tambahan, maka hakim selalu harus mempertimbangkan, apakah dalam perkara yang dihadapinya dipandang perlu menjatuhkan pidana tambahan tersebut, dengan pengecualian di masa pidana tambahan ini impreratif, sebagaimana tujuan dari pidana tambahan. Sebagian besar bertujuan preventif khusus dan sifat preventif itu begitu besarnya, sehingga sifatnya sebagai pidana akan hilang.<sup>12</sup>

Kedudukan sanksi tambahan dalam hukum pidana berdasarkan Pasal 10 KUHP, Pasal 10 KUHP ini sebagai dasar hukum dalam menjatuhkan pemidanaan oleh hakim. Pasal 10 KUHP membedakan jenis-jenis pidana berdasarkan lima pidana pokok dan tiga pidana tambahan, yaitu:<sup>13</sup> 1. Pidana pokok yang terdiri dari: a) pidana mati; b) pidana penjara; c) pidana kurungan; d) pidana denda, dan e) pidana tutupan. (Berdasarkan pada UU RI No. 20 Tahun 1946 Berita Negara RI tahun kedua No. 24 Tanggal 1 dan 15 November 1946). 2. pidana tambahan yang terdiri dari: a) pencabutan hak-hak tertentu; b) perampasan barang-barang tertentu, dan c) pengumuman putusan hakim.

Pada UU PKDRT No. 23 Tahun 2004 Pidana yang dijatuhkan pada pelaku kekerasan dalam rumah tangga adalah pidana penjara atau denda, sedangkan pidana tambahan, berbeda dengan Pasal 10 KUHP, dalam Pasal 50 Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 disebutkan pidana tambahan bagi pelaku kekerasan dalam rumah tangga adalah:<sup>14</sup> a. *Pembatasan gerak pelaku baik yang bertujuan untuk menjatuhkan pelaku dari korban dalam jarak dan waktu tertentu, maupun pembatasan hak-hak tertentu dari pelaku; b. . Penetapan pelaku mengikuti program konseling dibawah pengawasan lembaga tertentu.*

---

<sup>11</sup>P.A.F. Lamintang dan Theo Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 82.

<sup>12</sup> Hermien Hardiati Koeswadi, *Perkembangan Macam-Macam Pidana dalam Rangka Perkembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, hlm. 40.

<sup>13</sup> Pasal 10 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

<sup>14</sup> Pasal 50 Undang-Undang PKDRT No. 23 Tahun 2004.

### Pertimbangan Hakim dalam Menjatuhkan Pidana Penjara

Dengan diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 maka kasus kekerasan dalam rumah tangga yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana KDRT terhadap istri atau suami sudah banyak yang diproses ke pengadilan atau disidangkan. Hal ini menunjukkan kesadaran hukum bahwa kekerasan dalam rumah tangga bukan lagi merupakan hal yang harus ditutup-tutupi atau merupakan aib keluarga.

Tindak Pidana dan Sanksi Pidana Penjara yang dijatuhkan Hakim di Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Bantul (2010-2014)

No	Putusan	Dakwaan	Sanksi Pidana
Pengadilan Negeri Yogyakarta			
1	216/Pid.Sus/2010/PN.Yk	Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 4 bulan
2	440/Pid.Sus/2012/PN.Yk	Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 3 bulan
3	386/Pid.Sus/2012/PN.Yk	Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 4 bulan
4	371/Pid.Sus/2012/PN.Yk	Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	3bulan dan15 hari
5	285/Pid.Sus/2012/PN.Yk.	Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	3 bulandan 7 hari
6	208/Pid.Sus/2012/PN.Yk.	Pasa l44 ayat (4) KUHAP jo Pasal 5 huruf a UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	4 bulanpercobaan 6 bulan
7	370/Pid.Sus/2013/PN.Yk.	Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 4 bulan
8	155/Pid.Sus/2013/ PN.YK	Pasal 44 ayat (1) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	penjara 5 bulan
9	82/PID.SUS/2014/PN.YK	Pasal 44 ayat (1) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 3 bulan dan 20 hari
Pengadilan Negeri Bantul			
1	177/Pid.Sus/2014/PN Btl.	Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	PidanaPenjara 2 bulan
2	163/Pid.Sus/2014/PN Btl.	Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	PidanaPenjara 2 bulan
3	98/Pid.Sus/2014/PN Btl.	Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 1 Bulan
4	258/PID.SUS/PN.BTL	Pasal 44 ayat (1) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004 atau Pasal 351 ayat (1) KUHP	Penjara 2 Bulan 15 Hari
5	197/Pid.Sus/2013/PN.Btl	Pasal 5 huruf a Jo. Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 8 Bulan, bersyarat

6	156/Pid.Sus/2013/PN.Btl	Pasal 5 huruf a Jo. Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 2 Bulan
7	79/Pid.Sus/2013/PN.Btl	Pasal 5 huruf a Jo. Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 3 Bulan
8	74/Pid.Sus/2013/PN.Btl	Pasal 44 ayat (1) ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 2 Bulan 15 Hari
9	227/Pid.Sus/2013/PN.Btl	Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 2 Bulan
10	44/Pid.Sus/2012/PN.Btl	Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 2 Bulan
11	21/Pid.Sus/2011/PN.Btl	Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 2 Bulan
12	108/Pid.Sus/2011/PN.Btl	Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 3 Bulan
13	163/Pid.Sus/2010/PN.Btl	Pasal 44 ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 2 Bulan
14	267/Pid.Sus/2010/PN.Btl	Pasal 356 KUHP jo Pasal 44 ayat (1) dan ayat (4) UU PKDRT No. 23 Tahun 2004	Penjara 3 Bulan

Sumber: Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Bantul dari Tahun 2010-2014

Berdasarkan hasil wawancara dengan Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta,<sup>15</sup> alasan dominan hakim menjatuhkan pidana penjara dikarenakan Para hakim masih menganggap bahwa dengan pertimbangan yang seksama, mayoritas masyarakat Indonesia banyak dilakukan oleh laki-laki dan hukuman yang dianut masih banyak menerapkan pidana penjara, pidana penjara masih dapat digunakan sebagai sarana yang memadai untuk penanggulangan tindak pidana KDRT, Pidana penjara dijatuhkan karena diancamkan dalam hukum pidana.

Pidana penjara dijatuhkan karena dapat diandalkan dalam penanggulangan kejahatan di Indonesia. Sebelum menjatuhkan pidana penjara, hakim selalu mempertimbangkan faktor-faktor yang memberatkan dan meringankan terpidana untuk menentukan lamanya pidana penjara (*strafmaat*). Belum tersedia jenis pidana yang dapat dijadikan alternatif pidana penjara, maka hakim akhirnya tetap memilih pidana penjara untuk dijatuhkan terhadap pelaku tindak pidana KDRT, dan Jaksa Penuntut Umum (JPU) selama ini banyak

<sup>15</sup> Wawancara dengan Asep Permana, S.H., M.,H. Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta, tanggal 29 Juni 2015, di Ruang Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta.

mendakwakan dengan pidana penjara, selama ini Jaksa Penuntut Umum (JPU) memilih ancaman pidana penjara karena hukum pidana mengatur dan mengancam tindak pidana tersebut dengan pidana penjara.

Sedangkan menurut, Bayu Soho Rahardjo, S.H., (Hakim Pengadilan Negeri Bantul),<sup>16</sup> hakim lebih dominan menjadikan pidana penjara yang sering diterapkan dikarenakan tindak pidana KDRT berbeda dengan perlindungan anak sehingga tidak dimungkinkan diversi, di pengadilan lebih banyak menerapkan *punishment* dari pada *treatment*, *treatment* sulit dilakukan karena ada syarat-syarat yang harus dipenuhi diantaranya saling memaafkan antara keduanya serta diperlukan surat pernyataan dan juga kasus KDRT yang dilaporkan korban, korban sudah mengalami KDRT jauh sebelum ia berani melaporkan tindak KDRT tersebut, sehingga KDRT yang dialaminya adalah akumulasi dari rasa yang ditahan selama ini.

Hampir sebagian besar putusan yang dijatuhkan oleh hakim adalah pidana penjara yang rata-rata di bawah 3 (tiga) tahun bahkan di bawah 1 (satu) tahun. Sanksi pidana ini disebabkan karena putusan yang dijatuhkan sebagian besar menggunakan Pasal 44 ayat (1) dan Pasal 44 ayat (4). Kedua Pasal ini memberikan ancaman sanksi di bawah 5 tahun atau denda Rp. 15.000.000,- (Pasal 44 ayat (1) dan dipidana 4 bulan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,-. Faktanya ada putusan yang menggunakan Pasal 44 ayat (4) dijatuhi pidana percobaan.

Analisis putusan sanksi pidana menunjukkan hampir sebagian besar putusan KDRT menggunakan Pasal 44 ayat (1) dan Pasal 44 ayat (4) dominan digunakan hakim dalam memutuskan perkara KDRT meskipun tidak banyak, KUHP juga masih digunakan, khususnya Pasal 356.

Dalam putusan sanksi pidana KDRT cenderung penjara ringan, hal tersebut disebabkan oleh karena hukum bukan dijadikan sebagai ajang membalas dendam tetapi hukum itu sendiri untuk menertibkan dan mendidik serta putusan yang dikeluarkan oleh hakim juga bertujuan untuk keseimbangan sosiologis di masyarakat.

---

<sup>16</sup>Wawancara dengan Bayu Soho Rahardjo, S.H., Hakim Pengadilan Negeri Bantul, tanggal 5 Agustus 2015, di Ruang Mediasi Pengadilan Negeri Bantul.

Dalam penjatuhan pidana terhadap terdakwa dapat pula dilihat dari aspek kesalahan terdakwa dan keadilan bagi korban serta keadaan-keadaan yang meringankan maupun memberatkan bagi terdakwa kekerasan dalam rumah tangga, karena pada dasarnya terjadinya suatu kekerasan dalam rumah tangga disebabkan oleh ketidak harmonisan dalam suatu keluarga. Sehingga terjadinya suatu tindak KDRT tersebut tidak hanya ada keinginan dari pelaku namun korban juga turut berperan dalam terjadinya KDRT tersebut.<sup>17</sup>

Hal yang Meringankan dan Memberatkan dalam Menjatuhkan Pidana pada Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Bantul

No	Putusan	Hal-hal yang Meringankan	Hal-hal yang memberatkan	Sanksi Pidana
Pengadilan Negeri Yogyakarta				
1	216/Pid.Sus/2010/PN.Yk	Terdakwa telah menyesali perbuatannya dan belum pernah dihukum.	Terdakwa sebagai kepala rumah tangga tidak melindungi istrinya justru melakukan penganiayaan	Penjara 4 bulan
2	440/Pid.Sus/2012/PN.Yk	-	-	Penjara 3 bulan.
3	386/Pid.Sus/2012/PN.Yk	Terdakwa sopan dipersidangan dan belum pernah dihukum	Terdakwa sebagai kepala rumah tangga tidak melindungi istrinya	Penjara 4 bulan
4	371/Pid.Sus/2012/PN.Yk	Terdakwa telah menyesali perbuatannya dan belum pernah dihukum serta Saksi korban telah mema'afkan terdakwa dan keduanya telah berjanji untuk menjalin hubungan rumah tangganya	Tidak ditemukan ada hal yang memberatkan	Penjara 3 bulandan 15 hari
5	285/Pid.Sus/2012/PN.Yk.	Terdakwa mengakui terus terang perbuatannya Terdakwa menyesal dan berjanji tidak akan mengulangi perbuatannya, Terdakwa belum pernah dihukum	Perbuatan terdakwa mengakibatkan penderitaan bagi orang lain	Penjara 3 bulandan 7 hari
6	208/Pid.Sus/2012/PN.Yk.	Terdakwa mengakui terus terang perbuatannya, telah menyesali kesalahannya dan berjanji tidak akan mengulangi	Perbuatan Terdakwa meresahkan masyarakat; Terdakwa tega	Penjara 4 bulan percobaan 6 bulan

<sup>17</sup>Andi Hamzah, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia, Dari Retribusi ke Reformasi*. Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1986, hlm. 53.

		perbuatannya lagi, Terdakwa belum pernah dihukum	melakukan kekerasan kepada seorang perempuan, ibu dari anak-anak terdakwa	
7	370/Pid.Sus/2013/PN.Yk.	Terdakwa merasa menyesal atas perbuatannya, Terdakwa belum pernah dihukum	perbuatan Terdakwa sangat tidak layak dilakukan oleh seorang suami terhadap isterinya yang sedang hamil, yang seharusnya patut Terdakwa sayangi dan lindungi saksi korban sudah tidak dapat lagi memaafkan Terdakwa sampai kapanpun	Penjara 4 bulan
8	155/Pid.Sus/2013/ PN.YK	Terdakwa menyesal dan berjanji tidak akan mengulangi perbuatannya, Terdakwa bersikap sopan dan mengaku terus terang perbuatannya	Perbuatan terdakwa telah dilakukan berulang kali	Penjara 5 bulan
9	82/PID.SUS/2014/PN.YK	Terdakwa menyesal dan berjanji tidak akan mengulangi perbuatannya, Terdakwa telah dimaafkan oleh isterinya dan diterima kembali untuk membina rumah tangga, Terdakwa masih mencintai isteri dan anaknya dan akan kembali berkumpul dengan isteri dan anaknya, Terdakwa mempunyai tanggungan keluarga, Terdakwa belum pernah dihukum	Terdakwa telah melakukan perbuatan main Hakim sendiri ; Terdakwa melukai telah isterinya yang seharusnya dicintai dan dilindungi	Penjara 3 bulan dan 20 hari
<b>Pengadilan Negeri Bantul</b>				
1	177/Pid.Sus/2014/PN Btl.	Terdakwa berlaku sopan di persidangana dan menyesali perbuatannya	Perbuatan terdakwa merugikan orang lain	Penjara 2 bulan
2	163/Pid.Sus/2014/PN Btl.	Terdakwa telah menyesali perbuatannya dan belum pernah dihukum serta tenaganya masih diperlukan di jajaran kepolisian	Terdakwa sebagai penegak hukum seharusnya bisa memberikan contoh yang baik	Penjara 2 bulan

3	98/Pid.Sus/2014/PN.Btl.	Terdakwa telah menyesali perbuatannya dan belum pernah dihukum.	Tidak ditemukan ada hal yang memberatkan	Penjara 1 Bulan
4	258/PID.SUS/PN.BTL	Terdakwa belum pernah dihukum, terdakwa telah meminta maaf dan terdakwa menyesali perbuatannya.	Perbuatan terdakwa menimbulkan rasa sakit pada saksi korban	Penjara 2 Bulan 15 Hari
5	197/Pid.Sus/2013/PN.Btl	Terdakwa belum pernah dihukum, terdakwa sopan dipersidangan terdakwa menyesali perbuatannya	Berbuatan terdakwa merugikan istri, perbuatan terdakwa bertentangan dengan nilai-nilai agama dan moral	Penjara 8 Bulan, bersyarat
6	156/Pid.Sus/2013/PN.Btl	Terdakwa mengakui terus terang perbuatannya dan menyesali	Terdakwa sebagai kepala rumah tangga tidak melindungi istrinya	Penjara 2 Bulan
7	79/Pid.Sus/2013/PN.Btl	Terdakwa belum pernah dihukum, terdakwa sopan dipersidangan terdakwa menyesali perbuatannya	Sifat dari perbuatan terdakwa meresahkan orang lain	Penjara 3 Bulan
8	74/Pid.Sus/2013/PN.Btl	Terdakwa mengakui terus terang perbuatannya, telah menyesali kesalahannya dan berjanji tidak akan mengulagi perbuatannya lagi, Terdakwa belum pernah dihukum	Perbuatan terdakwa tidak sesuai dengan kodrat sebagai kepala rumah tangga yang harus mengayomi istrinya	Penjara 2 Bulan 15 Hari
9	227/Pid.Sus/2013/PN.Btl	Terdakwa berlaku sopan dipersidangan, belum pernah di hukum dan saksi korban telah memaafkan terdakwa serta terdakwa pada dasarnya juga merupakan korban dari KDRT saksi korban	Perbuatan terdakwa membuat saksi korban merasa trauma	Penjara 2 Bulan Percobaan 4 Bulan
10	44/Pid.Sus/2012/PN.Btl	Terdakwa merasa menyesal atas perbuatannya, Terdakwa belum pernah dihukum	Perbuatan tersangka meresahkan masyarakat	Penjara 2 Bulan
11	21/Pid.Sus/2011/PN.Btl	Terdakwa mengakui terus teraang dan menyesali perbuatannya	Perbuatan terdakwa menimbulkan rasa trauma bagi saksi korban	Penjara 2 Bulan
12	108/Pid.Sus/2011/PN.Btl	Terdakwa sopan dalam persidangan, terdakwa mengakui terus terang perbuatannya dan terdakwa berjanji tidak akan mengulangi perbuatannya	Perbuatan terdakwa mengakibatkan saksi korban mengalami luka-luka	Penjara 3 Bulan
13	163/Pid.Sus/2010/PN.Btl	Terdakwa merasa menyesal atas perbuatannya, Terdakwa belum pernah dihukum	Perbuatan terdakwa mengakibatkan korban terluka	Penjara 2 Bulan

14	267/Pid.Sus/ 2010/PN.Btl	Terdakwa mengaku belum pernah dihukum, terdakwa bersikap sopan selama persidangan, terdakwa mempunyai tanggung jawab dikeluarganya	Perbuatan terdakwa bertentangan dengan program pemerintah	Penjara 3 Bulan
----	-----------------------------	--	---	-----------------

Sumber: Putusan Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Bantul Tahun 2010-2014

Jika dikaji dengan tujuan pemidanaan maka masuk ke dalam pertimbangan hakim untuk memberi kesempatan bagi pelaku memperbaiki dirinya (*deterrence*). Sedangkan pada hal-hal yang memberatkan cenderung pada tujuan pemidanaan *retributif*, misalnya: perbuatan terdakwa meresahkan masyarakat, supaya terdakwa tidak mengulangi perbuatannya.<sup>18</sup>

Berdasarkan analisis diatas dapat disimpulkan bahwa pertimbangan hakim dalam menjatuhkan pidana penjara adalah: 1. pidana penjara masih dianggap dapat digunakan sebagai sarana yang memadai untuk menanggulangi tindak pidana KDRT; 2. menurut para Hakim belum tersedianya jenis sanksi pidana alternatif lain selain pidana penjara yang lebih efektif jika pidana selain itu diterapkan; 3. jaksa menuntut dengan pidana penjara saja; 4. di Pengadilan penerapan sanksi tindakan berupa mengikuti program mengikuti program konseling belum banyak dikenal karena menurut hakim banyak ada syarat-syarat yang harus dipenuhi.

### **Pertimbangan Pidana Tambahan Konseling yang Jarang Dilaksanakan**

Berdasarkan data putusan hakim dari 2010-2014 di Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Bantul belum ditemukan putusan hakim menjatuhkan pidana tambahan berupa mengikuti program konseling. Berdasarkan wawancara dengan Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta,<sup>19</sup> alasan hakim belum menerapkan konseling karena ada beberapa pertimbangan, 1) instrumennya belum jelas; 2) lembaganya belum jelas dan kondisinya belum siap sementara harus ada lembaga (panitia); 3) undang-undang PKDRT tidak pernah diterapkan secara utuh; 4) perlindungan korban belum efektif; 5) sosialisasi belum dilaksanakan; 6) eksekutif dan legislatif belum memberikan perangkat; 7) jaksa

<sup>18</sup> Data pengelompokkan tujuan pemidanaan seluruh putusan ini telah diolah sebelumnya.

<sup>19</sup>Wawancara dengan Asep Permana, S.H., M.,H. Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta.



belum pernah menuntut dengan pidana tambahan berupa mengikuti program konseling. Namun, Asep menyampaikan ide bahwa mengedepankan konseling ini cukup bagus dan harus segera bisa diterapkan. Hanya saja konseling ini masuk pidana tambahan haruslah berdasarkan pembuktian, jika deliknya terbukti jika tidak ada alasan pembenar maka akan bermasalah, undang-undang itu *das sollen*, harus ada kesepakatan di DPR dan juga perangkatnya harus dibenahi.

Sedangkan menurut Hakim Pengadilan Negeri Bantul<sup>20</sup> alasan hakim belum menerapkan konseling adalah aturan konseling yang belum dijelaskan secara rinci di dalam UU PKDRT sehingga membuat penegak hukum belum menerapkan konseling tersebut dan juga kekurangannya ada pada lembaga konseling itu sendiri, yang belum jelas badan mana yang ditunjuk dan biayanya juga belum jelas dibebankan pada siapa. Walaupun begitu beliau sepakat jika implementasi konseling ini diterapkan dalam tindak pidana KDRT karena memang sudah diatur dalam UU PKDRT namun harus dilihat dari kasus perkasus dan juga dilihat dari kesungguhan terdakwa untuk tidak mengulangi perbuatannya dengan melakukan KDRT kembali, dan harus diperjelas lembaga mana yang berwenang yang sudah langsung ditunjuk dinas apa yang terkait, biaya dibebankan kesiapa, berapa lama proses konseling, perlu ada pedoman yang jelas.

Bahwa belum ada putusan pidana tambahan sebagaimana diatur Pasal 50 huruf b UU PKDRT, Hakim belum menerapkan pidana tambahan berupa konseling perubahan perilaku bagi pelaku kekerasan dalam rumah tangga, karena hakim dalam menjatuhkan putusan berdasarkan dari tuntutan dari Jaksa kepada terdakwa, Jaksa belum menggunakan Pasal 50 huruf b, dalam menuntut pelaku. Sosialisasi mengenai adanya lembaga yang dapat memberikan layanan konseling kepada pelaku, sesuai Pasal 50 huruf b UU PKDRT belum pernah ada baik dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Hakim belum mendapatkan informasi mengenai lembaga yang memberikan layanan, belum ada sosialisasi dari Pemerintah lembaga mana yang siap dan dapat ditunjuk sebagai pelaksana pidana tambahan berupa konseling. Sampai saat ini belum ada

---

<sup>20</sup>Wawancara dengan Bayu Soho Rahardjo, S.H., Hakim Pengadilan Negeri Bantul.

tata cara dan mekanisme pengawasan terhadap pelaksanaan pidana tambahan, yang berbeda dengan pelaku kasus narkoba yang direhabilitasi dan dapat dipantau serta diawasi oleh Jaksa.

Berdasarkan fakta yang ada, lembaga penyedia layanan konseling kepada pelaku kekerasan belum diselenggarakan oleh Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Bantul. Keadaan tersebut merupakan salah satu kendala bagi hakim bila menerapkan pidana tambahan berupa konseling kepada pelaku.

Dari data di Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Bantul dan hasil wawancara dengan Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Bantul dapat disimpulkan bahwa pertimbangan hakim belum menerapkan pidana tambahan berupa konseling perubahan perilaku bagi pelaku kekerasan tindak pidana KDRT adalah karena: 1. belum pernah ada tuntutan/dakwaan dari Jaksa yang menggunakan Pasal 50 huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga; 2. hakim belum mengetahui lembaga mana yang ditunjuk untuk memberikan layanan konseling bagi pelaku kekerasan di Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Bantul, karena menurut penjelasan dari Pasal 50 huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, tertulis lembaga tersebut sudah terakreditasi menyediakan konseling layanan bagi pelaku, misalnya rumah sakit, klinik, kelompok konselor, atau yang mempunyai keahlian memberikan konseling bagi pelaku KDRT. 3. masalah pembiayaannya belum jelas akan dibebankan kepada siapa. 4. rujukan Pedoman program konseling yang akan diterapkan belum ada. 5. belum jelas mana saja lembaga yang ditunjuk atau yang bekerjasama sebagai pelaksana program konseling. 6. belum pernah dilakukan sosialisasi ke Pengadilan-pengadilan atau pun aparat penegak hukum.

### **Kebijakan Kebijakan Aplikatif yang Efektif Kedepan dalam Penerapan Pidana Tambahan Konseling**

Kaitannya dengan sanksi pidana tindakan berupa penerapan sanksi pidana tambahan berupa mengikuti program konseling bagi pelaku KDRT merupakan suatu kebijakan aplikatif yang efektif kedepan dalam penerapan pidana

tambahan konseling namun, perlu ada perbaikan maupun revisi aturan yang ada yakni UU PKDRT agar lebih memperjelas aturan aplikatif pidana tambahan berupa konseling kedepan.

Berdasarkan data wawancara pada implementasi konseling pada tindak pidana KDRT menurut hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta, Undang-Undang sebaiknya harus berdasarkan prinsip-prinsip yang jelas, aparat penegak hukumnya sebaiknya harus tegas menjalankan. Budaya masyarakat dengan melakukan pendekatan serta melakukan penyuluhan, seharusnya mengadopsi Undang-Undang Peradilan Anak, melakukan penelitian kemasyarakatan, latar belakang melakukan kejahatan informasi lingkungan keluarga tetangga masyarakat tempat kerja agar bisa bekerja sama agar informasi yang didapat lebih akurat, tugas permasyarakatan lebih akurat lagi.<sup>21</sup>

Masukan untuk implementasi konseling pada tindak pidana KDRT kedepan menurut hakim Pengadilan Negeri Bantul, jika memang konseling memang diutamakan, seharusnya konseling secara jelas dianggarkan langsung dan proses konseling seharusnya dilakukan sejak awal, dimulai dari penyidikan penuntutan sehingga ketika masuk ke Pengadilan hakim bisa memberikan putusan yang adil. Hakim menjadikan itu sebagai pertimbangan dan juga LSM dan lembaga-lembaga terkait menyusun serta menyampaikan program yang bersangkutan (kaitannya dengan konseling) yang jelas serta melakukan penyuluhan dan pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah untuk pelaksanaan sehingga ada kader yang dibentuk dan ditunjuk sehingga penegak hukum dalam menerapkan konseling tidak kebingungan.<sup>22</sup>

Jika melihat pandangan korban maupun perkara KDRT yang memang dikehendaki melalui sanksi tindakan ini merupakan alternatif yang patut dipilih oleh korban dan pelaku. Banyaknya perempuan yang menginginkan pasangan hidupnya merubah perilaku mereka tetapi tidak menginginkan berpisah dengan pasangannya.

Melihat seberapa jauh kebijakan aplikatif yang efektif kedepan dalam penerapan pidana tambahan konseling sebaiknya diperhatikan beberapa hal:

---

<sup>21</sup>Wawancara dengan hakim PN Sleman.

<sup>22</sup>Wawancaradengan hakim PN Bantul.

*Pertama*, diperlukan aturan yang lebih jelas di dalam mengatur aturan pidana konseling jika diterapkan, Pada dasarnya aturan konseling ini menginformasikan langkah-langkah untuk melakukan konseling bagi pelaku KDRT, sebagai bagian dari tahapan intervensi. Langkah tahapan pada aturan konseling bagi pelaku KDRT ini didasarkan oleh pelajaran (*lesson learned*) pada konseling korban KDRT, bahwa pelaku KDRT pun juga tidak luput dari kebutuhan untuk membagi informasi mengenai perasaan yang pernah menghinggapi pelaku saat melakukan kekerasan. Dengan demikian, aturan konseling ini ingin menjadi materi yang tepat untuk para konselor agar dapat memotivasi pelaku KDRT untuk tidak lagi melakukan kekerasan dikemudian hari. Berdasarkan hal tersebut, materi dalam aturan konseling ini terdiri dari *assessment*, konseling, *edukasi* dan terapi. Kesemuanya merupakan tahapan intervensi bagi pelaku KDRT.<sup>23</sup> Secara umum, tujuannya adalah mendorong pelaku mengambil tanggung jawab untuk menghentikan tindak kekerasan dan meningkatkan kualitasnya hidupnya sendiri. Dengan demikian, hal-hal penting dalam program diharapkan dapat mendorong pelaku agar: a) menyadari bahwa tindakannya melanggar hukum; b) dapat berempati dan sungguh-sungguh menyesali perbuatannya; c) dapat mengendalikan diri dari kekerasan termasuk reintegrasi kembali ke lingkungan keluarga.

*Kedua*, Harus ada pembentukan tim penanganan yang terdiri dari unsur dinas/instansi/unit kerja yang terkait serta organisasi dan LSM yang peduli perbaikan korban dan pelaku dari tindak kekerasan. Penentuan komposisi tim yang terdiri dari tim pengarah, tim teknis dan kelompok kerja bidang pencegahan, penanganan dan pemulihan, serta bidang pendidikan dan advokasi.

*Ketiga*, bahwa pedoman pemidanaan konseling kedepan seyogyanya disusun oleh Mahkamah Agung, karena panduan tersebut masih termasuk dalam lingkup tugas peradilan dan secara yuridis formal, kekuasaan kehakiman di Indonesia dijamin kemandiriannya. Jika panduan tersebut disusun oleh lembaga khusus yang diberi wewenang oleh parlemen (DPR) maka produk yang kemungkinan akan banyak terkontaminasi unsur-unsur politis yang

---

<sup>23</sup>Core Group, *Modul Konseling Bagi Pelaku Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT)*, Mitra Perempuan, Jakarta, 2008, hlm.7.

mendominasi pembuatan pedoman tersebut, dan secara yuridis DPR Indonesia hanya mempunyai fungsi legislasi (*legislation*), anggaran (*Budget*), dan Pengawasan (*control*). Padahal, panduan pemidanaan tersebut bukan merupakan pedoman bagi Hakim yang akan menjatuhkan pidana terhadap pelaku KDRT sehingga bersifat regulasi (*regulation*).<sup>24</sup>

*Keempat*, untuk masalah anggaran maka pelaksanaan konseling akan dibebankan kepada siapa, bisa mengadopsi pada UU Peradilan Anak No. 23 Tahun 2002 pada Pasal 59 dijelaskan pemerintah dan lembaga negara lainya berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan khusus kepada anak yang berhadapan dengan hukum, perlindungan khusus yang dimaksud terdapat pada Pasal 64 ayat (2) point B penyedia petugas pendamping khusus, sama halnya dengan tindak pidana KDRT penerapan pidana tambahan konseling ini diharapkan menjadi tanggung jawab negara karena melihat tujuannya untuk menekan angka kenaikan tindak pidana KDRT agar pelaku tidak mengulangi KDRT kembali.

Untuk lembaga-lembaga yang bisa diminta bekerja sama saat ini di Indonesia sudah banyak LSM yang fokus di bidang pemerhati terhadap tindak kekerasan seperti Dalam memberikan konseling bagi pelaku kekerasan, Rifka Annisa, Mitra Perempuan, Resko Dyah Utami Yogyakarta, *The Gender Based Violence Partnership(GBV),Mosaic, Training, Service and Healing Centre for Women, RutgersWorld Population Foundation* serta masih banyak lagi LSM yang bisa diajak bekerja sama dalam mewujudkan alternatif penerapan konseling bagi pelaku KDRT agar tidak mengulangi tindak kekerasannya lagi.

*Kelima*, salah satu alternatif langkah konseling yang bisa digunakan dalam menjalankan program konseling, Langkahnya sebagai berikut:<sup>25</sup> 1. sesi *assesment*, perkenalan dan membangun relasi; 2. sesi *assesment* dengan kuesioner; 3. sesi kesetaraan perempuan dan laki-laki; 4. sesi tindak kekerasan dalam rumah tangga; 5. sesi membangun motivasi perubahan perilaku diri; 6. sesi mengelola pikiran dan emosi negatif; 7. sesi mengelola konflik; 8. sesi mengelola amarah; 9. sesi teknik relaksasi; 10. sesi ritual melepas pola perilaku kekerasan.

---

<sup>24</sup><http://www.komnasperempuan.or.id/wp-content/uploads/2013/12/CATAHU>, diakses 22 September 2015.

<sup>25</sup>Core Group, *Op.Cit*, hlm,12-49.

## Penutup

Di Indonesia di dalam UU PKDRT selain sanksi pidana penjara juga terdapat sanksi alternatif berupa denda atau pidana tambahan. Pada implementasinya di Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Bantul (2010-2014) ditemukan sanksi pidana yang diputuskan seluruhnya berupa pidana penjara. Sejauh temuan dalam penelitian ini, belum ada perkara KDRT yang dijatuhi pidana alternatif denda. Kecenderungan hakim ini disebabkan beberapa faktor diantaranya : 1. pidana penjara masih dianggap dapat digunakan sebagai sarana yang memadai untuk menanggulangi tindak pidana KDRT, 2. belum tersedianya jenis sanksi pidana alternatif lain selain pidana penjara yang lebih efektif jika pidana selain itu diterapkan. 3. jaksa cukup menuntut dengan pidana penjara saja, 4. di pengadilan penerapan sanksi tindakan berupa mengikuti program mengikuti program konseling belum bisa diterapkan karena banyaknya syarat yang harus dipenuhi dan belum ada standar operasional prosedurnya.

Kebijakan aplikatif yang efektif kedepan dalam penerapan pidana tambahan konseling akan efektif jika diterapkan *double track system*. Adanya kesetaraan kedudukan sanksi pidana dan sanksi tindakan sangat bermanfaat untuk memaksimalkan kedua jenis sanksi tersebut secara tepat dan proporsional, sebab kebijakan sanksi yang integral dan seimbang (sanksi pidana dan tindakan). Masih terdapat kendala dalam penerapan pidana tambahan berupa konseling hal itu dikarenakan ada beberapa kendala yakni : 1. belum pernah ada tuntutan/dakwaan dari Jaksa yang menggunakan Pasal 50 huruf b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga; 2. hakim belum mengetahui lembaga mana yang ditunjuk untuk memberikan layanan konseling bagi pelaku kekerasan di Pengadilan Negeri Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Bantul, 3. masalah pembiayaannya belum jelas akan dibebankan kepada siapa. 4. rujukan pedoman program konseling yang akan diterapkan belum ada. 5. belum jelas mana saja lembaga yang ditunjuk atau yang bekerjasama sebagai pelaksana program konseling. 6. belum pernah dilakukan sosialisasi ke Pengadilan-pengadilan atau pun aparat penegak hukum.

Sebagai alternatifnya, konseling dapat diterapkan misalnya melalui langkah konseling sebagai berikut: 1. sesi assesmen, Perkenalan dan membangun relasi, 2. sesi assesmen dengan kuesioner, 3. sesi kesetaraan perempuan dan laki-laki, 4. sesi tindak kekerasan dalam rumah tangga, 5. sesi membangun motivasi perubahan perilaku diri, 6. sesi mengelola pikiran dan emosi negatif, 7. sesi mengelola konflik, 8. sesi sesi teknik relaksasi 9. mengelola amarah, 10. sesi ritual melepas pola perilaku kekerasan.

### Daftar Pustaka

- Andreea, Vesa, "International and Regional Standards for Protecting Victims of Domestic Violence" *American University Journal of Gender, Social Policy and the Law*, 2004.
- Anthony dan Berryman's. *The Process of Sentencing*, Butterworths, London, 2000.
- Core Group, *Modul Konseling Bagi Pelaku Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT)*, Mitra Perempuan, Jakarta, 2008.
- Elmina Martha, Aroma, *Proses Pembentukan Hukum Kekerasan Terhadap Perempuan di Indonesia dan Malaysia*, Aswaja, Yogyakarta, 2013.
- \_\_\_\_\_, *Perempuan dan Kekerasan Rumah Tangga di Indonesia dan Malaysia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2012.
- Hadiati Soersosno, Moerti, *Kekerasan dalam Rumah Tangga dalam Persepektif Yuridis-Viktimologis*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Hamzah, Andi, *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia, Dari Retribusi ke Reformasi*. PT Pradnya Paramita, Jakarta, 1986.
- Hardiati Koeswadi, Hermien, *Perkembangan Macam-Macam Pidana dalam Rangka Perkembangan Hukum Pidana*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995.
- Lamintang, P.A.F., dan Theo Lamintang, *Hukum Penitensier Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Nurhayati, Elly, *Panduan Untuk Perempuan Korban Kekerasan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000.
- Praudi, Guse, *Berbagai Aspek Tindak Pidana Kekerasan dalam Rumah Tangga*, Merkid Press, Yogyakarta, 2012.
- Syaiful Bakhri, *Perkembangan Stelsel Pidana Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Wawancara dengan Asep Permana, S.H., M.H. Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta, tanggal 29 Juni 2015, di Ruang Hakim Pengadilan Negeri Yogyakarta.

Wawancara dengan Bayu Soho Rahardjo, S.H., Hakim Pengadilan Negeri Bantul, tanggal 5 Agustus 2015, di Ruang Mediasi Pengadilan Negeri Bantul.

<http://print.kompas.com/baca/2015/04/27/Laporan-KDRT-Meningkat%2c-Penanganan-Belum-Optimal>.

<http://www.komnasperempuan.or.id/wp-content/uploads/2013/12/CATAHU>.



# Kebijakan Kriminal dalam Upaya Penanggulangan Tindak Pidana Bisnis *Live Sex*

**Randy Pradityo**

**Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro  
Jalan Imam Bardjo S.H. No.1-3 Semarang  
randy\_pradityo@yahoo.com**

## **Abstract**

*The impacts of new criminal acts containing pornography such as the criminal act of live-sex business are very dangerous in the life of a nation and country in general, as well as the young generation in particular. In relation to that, the problem in this research is about the criminal policies as an effort to tackle the criminal act of live-sex business in the present and in the future. This was a legal normative (doctrinal) research. The finding concludes that the criminal policies related to the criminal act of live-sex business are not explicitly governed by Pornography Law. However, there are several articles which are very close to such thing: Article 34 for the subjects and actors of live sex, and Article 35 for the viewers of live sex. The RUU KUHP (the draft of criminal law) accommodates the sanctions of the criminal act of live-sex business, but it does not govern it explicitly. Such thing can be seen in Article 469, Article 473, and Article 475 for the subjects; Article 472 and Article 474 for the viewers of live-sex scenes. In addition, non-penal policies, such as socialization and a good approach, are also necessary in order to make the efforts successful.*

*Keywords : Criminal policy, pornography, criminal act of live sex*

## **Abstrak**

Akibat dari munculnya tindak pidana baru berbau pornografi seperti tindak pidana bisnis *live sex* sangat berbahaya dalam keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya, dan generasi muda pada khususnya. Bertolak dari hal tersebut, maka permasalahan dalam penelitian ini mengenai kebijakan kriminal dalam upaya penanggulangan tindak pidana bisnis *live sex* pada saat ini dan masa yang akan datang. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif (*doctrinal*). Hasil penelitian menyimpulkan, kebijakan kriminal tindak pidana bisnis *live sex* secara eksplisit tidak diatur di dalam Undang-undang Pornografi. Namun ada beberapa pasal yang sangat mendekati yakni Pasal 34 untuk pelaku atau pemeran *live sex*, serta Pasal 35 untuk penikmat atau penonton *live sex*. Di dalam RUU KUHP mengakomodir dari sanksi tindak pidana bisnis *live sex*, namun lagi-lagi tidak mengatur secara eksplisit, ini bisa dilihat dalam Pasal 469, Pasal 473, Pasal 475 untuk pelaku, sedangkan untuk penikmat atau penonton adegan *live sex* bisa diterapkan Pasal 472 dan Pasal 474 serta perlu adanya kebijakan non penal seperti sosialisasi dan pendekatan yang baik agar upaya penanggulangan berhasil dilakukan.

**Kata Kunci :** Kebijakan kriminal, pornografi, tindak pidana *live sex*

## Pendahuluan

Pornografi merupakan isu yang sangat seksi di era keterbukaan informasi seperti saat ini. Dengan dalih keterbukaan informasi pula, melalui kebebasan pers kemudian secara tidak langsung diartikan oleh pelaku pornografi bebas menyiarkan apapun termasuk content-content yang berbau pornografi. Pornografi memang telah tumbuh pesat dan menjamur terutama setelah dimulainya era reformasi. Pornografi bisa ditemukan pada materi-materi di media yang cenderung membangkitkan hasrat seksual orang pada umumnya, baik dalam bentuk gambar, bayangan, pembicaraan dan tulisan.<sup>1</sup> Kendati produk media komunikasi dan alat pertunjukan yang mengandung muatan pornografi telah lama muncul di negara ini, namun tidak pernah dalam skala begitu luas dan sangat masif seperti yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir ini. Bahkan, *content* yang berbau pornografi sekarang ini telah tersedia lebih beragam dan dapat dijangkau dengan sangat mudah oleh siapa pun, salah satunya melalui media internet (*cyber*). Maraknya penggunaan internet tanpa disadari juga melahirkan efek-efek negatif, yakni sebagai media kejahatan yang berbau kesusilaan atau pornografi. Misalnya, dengan adanya *cyber sex* dan *cyberporn*.<sup>2</sup>

Kondisi ini didukung dengan tidak stabilnya politik saat pra-reformasi akibat pergantian pemerintahan yang tidak lazim. Aparat penegak hukum yang semula cukup otoriter terhadap media massa, menjadi gamang untuk menindak media-media pornografi karena adanya kekhawatiran dituding memusnahkan kebebasan pers. Sehingga tidak berlebihan jika industri pornografi telah menjadi 'penumpang gelap' dari kebebasan pers pada era reformasi ini.

Selain pada media yang berbau content pornografi, yang harus diwaspadai juga adalah pemasangan iklan jasa layanan seks yang berkedok jasa pijat, *massage* ataupun sejenisnya. Salah satunya adalah tindak pidana bisnis *live sex* yang menjadi perhatian dikarenakan kasus ini merupakan kasus yang pertama kali atau bahkan satu-satunya kasus yang terjadi dan terungkap di Indonesia. Tindak

---

<sup>1</sup> Azimah Soebagijo, *Pornografi Dilarang tapi Dicari*, Gema Insani, Jakarta, 2008, hlm. 33.

<sup>2</sup> Barda Nawawi Arief, *Tindak Pidana Mayantara : Perkembangan Kajian Cyber Crime di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 173.

pidana bisnis *live sex* yang terungkap dilakukan oleh orang-perorangan yang menjual jasa adegan hubungan intim suami istri secara langsung dan dipertontonkan secara langsung pula kepada klien atau pelanggannya, dengan syarat klien atau pelanggan tidak boleh menyentuh ataupun ikut serta melakukan hubungan intim bersama penjual jasa, klien atau pelanggan hanya diperbolehkan melihat saja. Adegan langsung hubungan intim yang dipertontonkan secara langsung ini memanfaatkan media cetak untuk menarik minat klien atau pelanggan dengan kedok iklan jasa pijat.

Akibat dari adanya motif tindak pidana baru seperti tindak pidana bisnis *live sex* ini, maka dikhawatirkan ini menjadi awal dari bangkitnya tindak pidana serupa atau bahkan tindak pidana lainnya yang berbau pornografi, sehingga ini sangat berbahaya dalam keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara pada umumnya, dan generasi muda pada khususnya.

Melihat begitu besarnya dampak negatif dari tindak pidana bisnis *live sex*, maka sangatlah diperlukan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan agar tindak pidana serupa dapat dideteksi sedini mungkin keberadaannya, sehingga moral dan kepribadian bangsa dapat terlindungi dengan baik. Salah satu upaya penanggulangannya tersebut ialah dengan menerapkan sarana penal baik KUHP maupun undang-undang khusus di luar KUHP.

Bertolak dari latar belakang yang dikemukakan di atas, maka substansi permasalahan yang akan dibahas mengenai kebijakan kriminal dalam upaya penanggulangan tindak pidana bisnis *live sex*.

### **Rumusan Masalah**

Adapun permasalahan yang akan dibahas adalah bagaimanakah kebijakan kriminal dalam upaya penanggulangan tindak pidana bisnis *live sex* pada saat ini dan masa yang akan datang?

## Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan membedah kebijakan kriminal dalam upaya penanggulangan tindak pidana bisnis *live sex* pada saat ini dan di masa yang akan datang.

## Metode Penelitian

Langkah yang digunakan agar mendapatkan data dan informasi secara sistematis, maka metode penelitian yang digunakan yakni jenis penelitian hukum adalah normatif (*doctrinal*). Sesuai dengan yang dikemukakan Soerjono Soekanto,<sup>3</sup> salah satu jenis penelitian hukum adalah penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum sebagai norma. Selanjutnya sebuah penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori, atau konsep hukum, sebagai preskripsi untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi dan dibahas didalam penelitian ini, yakni permasalahan tindak pidana bisnis *live sex*. Adapun pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan. Pendekatan ini akan dilakukan dengan pengkajian secara mendalam terhadap peraturan perundang-undangan khususnya yang berkaitan dengan tindak pidana bisnis *live sex*, yakni Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 (pada saat ini) dan konsep RUU KUHP (pada masa yang akan datang).

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dalam rangka melakukan upaya penanggulangan tindak pidana yang terjadi dalam lingkungan masyarakat diperlukan usaha yang integral, artinya dilakukan dengan upaya yang terpadu dan rasional. Dalam menanggulangi tindak pidana haruslah merupakan satu kesatuan dengan menggunakan sanksi pidana, serta dipadukan dengan usaha-usaha lain yang bersifat non-penal. Tujuan utama dari usaha-usaha non-penal ini adalah memperbaiki kondisi-kondisi sosial tertentu yang secara tidak langsung mempunyai pengaruh

---

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Metode Penelitian Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta 1995, hlm. 2.

preventif terhadap tindak pidana. Oleh sebab itu, adanya politik kriminal atau kebijakan kriminal merupakan keseluruhan kegiatan preventif yang non-penal tersebut sesungguhnya mempunyai kedudukan yang sangat strategis, sehingga harus diintensifkan dan diefektifkan.<sup>4</sup>

Selanjutnya, terdapat 2 (dua) masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) yaitu masalah penentuan:<sup>5</sup> a. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana; dan b. sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

### **Kebijakan Kriminal dalam Upaya Penanggulangan Tindak Pidana Bisnis *Live Sex* pada Saat ini**

#### **Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi**

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi dibentuk untuk memberikan perlindungan terhadap setiap warga negara, terutama anak dan perempuan, serta untuk mencegah atau menanggulangi berkembangnya pornografi dan komersialisasi seks di lingkungan masyarakat.<sup>6</sup> Di dalam Undang-Undang ini tidak memberikan rumusan definisi dari jenis-jenis tindak pidana yang berbau pornografi. Walaupun demikian, Undang-undang Pornografi memuat rumusan pornografi serta perumusan terhadap batasan-batasan dari pornografi tersebut. Selain itu, Undang-undang ini juga merumuskan perbuatan yang dilarang oleh Undang-Undang disertai ancaman pidana terhadap barangsiapa yang melakukan perbuatan tersebut.

Menurut Undang-Undang Pornografi Pasal 1 angka 1, pornografi adalah gambar, sketsa, ilustrasi, foto, tulisan, suara, bunyi, gambar bergerak, animasi, kartun, percakapan, gerak tubuh, atau bentuk pesan lain melalui berbagai bentuk media komunikasi dan/atau pertunjukan di muka umum yang memuat kecabulan atau eksploitasi seksual yang melanggar norma kesusilaan dalam masyarakat.

---

<sup>4</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Cetakan ke-4, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 34.

<sup>5</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana : Perkembangan Konsep KUHP Baru*, Cetakan ke-4, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hlm. 30.

<sup>6</sup> Neng Djubaedah, *Undang-undang Nomor 44 tahun 2008 tentang Pornografi : Perspektif Negara Hukum Berdasarkan Pancasila*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 131.

Berdasarkan definisi tindak pidana dan pornografi tersebut, dapat diberi rumusan batasan tindak pidana pornografi adalah perbuatan dengan segala bentuk dan caranya mengenai dan yang berhubungan dengan gambar, sketsa, ilustrasi, foto, tulisan, suara, bunyi, gambar bergerak, animasi, kartun, percakapan, gerak tubuh, atau bentuk pesan lainnya melalui berbagai bentuk media komunikasi dan/atau pertunjukan di muka umum yang memuat kecabulan atau eksploitasi seksual yang melanggar norma kesusilaan dalam masyarakat yang dirumuskan dalam Undang-Undang Pornografi dan diancam pidana bagi siapa yang melakukan perbuatan tersebut.<sup>7</sup>

Menurut Undang-Undang Pornografi, ruang lingkup definisi objek Pornografi lebih luas daripada objek pornografi menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menyebut tiga objek, yaitu tulisan, gambar, dan benda. Adapun yang termasuk benda adalah alat untuk mencegah dan menggugurkan kehamilan. Objek pornografi menurut Undang-Undang Pornografi Pasal 1 angka 1, telah diperluas sedemikian rupa termasuk gambar, sketsa, ilustrasi, foto, tulisan, suara, bunyi, gambar bergerak, animasi, kartun, percakapan, gerak tubuh, atau bentuk pesan lainnya melalui berbagai bentuk media komunikasi. Dalam objek pornografi mengandung tiga sifat, yaitu: a. Isinya mengandung kecabulan, b. Eksploitasi seksual, dan c. Melanggar norma kesusilaan.<sup>8</sup>

Sementara itu, KUHP menyebutnya dengan melanggar kesusilaan.<sup>9</sup> Antara benda pornografi dengan sifat kecabulan dan melanggar norma kesusilaan merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan atau integral. Oleh karena memuat kecabulan, maka melanggar norma kesusilaan. Kecabulan merupakan isi dari pornografi. Pornografi yang mengandung isi kecabulan tersebut harus terbentuk dalam suatu wujud, misalnya dalam bentuk gambar, sketsa, ilustrasi, foto, tulisan, suara, bunyi, gambar bergerak, animasi, kartun, syair, percakapan. Pada wujud inilah terdapat isi kecabulan.<sup>10</sup> Misalnya, dalam gambar terdapat kecabulan bila gambar tersebut memuat secara eksplisit persenggamaan,

---

<sup>7</sup> Adami Chazawi, *Tindak Pidana Pornografi*, Putra Media Nusantara, Surabaya, 2009, hlm. 138.

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

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 139.

termasuk persenggamaan yang menyimpang; kekerasan seksual; masturbasi atau onani; ketelanjangan atau tampilan yang mengesankan ketelanjangan; alat kelamin; atau pornografi anak.<sup>11</sup>

Adapun wujud dari kecabulan yang melekat pada suatu benda disebut benda pornografi. Misalnya, surat kabar, majalah, tabloid dan media cetak sejenisnya, film dan/atau yang dipersamakan dengan film, video, *video compact disc*, *digital video disc*, *compact disc*, *personal computer-compact disc read only memory*, kaset dan rekaman *hand phone* dan/atau alat komunikasi lainnya.<sup>12</sup>

Bangunan tindak pidana pornografi bentuk konkret dalam Undang-Undang Pornografi, dibentuk berdasarkan tiga pilar pornografi, yaitu sebagai berikut: a. pengertian yuridis pornografi dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Pornografi. b. objek pornografi yang disebutkan dengan tersebar dalam pasal-pasal Undang-Undang Pornografi, seperti Pasal 1 angka 1, Pasal 4 hingga Pasal 12 jo Pasal 29 hingga Pasal 38 Undang-Undang Pornografi. c. perbuatan pornografi yang dilarang, ada 33 perbuatan dalam 10 Pasal yang merumuskan tindak pidana pornografi dalam Pasal 29 hingga Pasal 38 Undang-Undang Pornografi.<sup>13</sup>

Objek pornografi yang menjadi landasan utama pembentukan tindak pidana pornografi disebutkan secara limitatif dan bersifat terbuka. Disebutkan macam-macam objek pornografi dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Pornografi. Akan tetapi, masih dimungkinkan hakim menentukan objek lain, khususnya mengenai objek pesan melalui alat-alat komunikasi. Kiranya dengan cara merumuskan yang demikian itu, memberi kemungkinan ke depan memasukkan pesan melalui alat komunikasi baru yang sekarang belum dikenal.

Tindak pidana pornografi dimuat dalam Pasal 29 hingga Pasal 38 Undang-Undang Pornografi. Apabila dilihat dari sudut perbuatan yang dilarang, maka terdapat 33 tindak pidana pornografi yang dimuat dalam sepuluh Pasal. Tindak pidana pornografi dalam sepuluh Pasal tersebut adalah:

1. Tindak pidana pornografi memproduksi, membuat dan lainnya pornografi [Pasal 29 jo Pasal 4 ayat (1)]. Dalam tindak pidana ini terdapat 12 bentuk perbuatan yang dilarang terhadap objek pornografi.
2. Tindak pidana menyediakan jasa pornografi [Pasal 30 jo Pasal 4 ayat (2)].

---

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

<sup>12</sup> *Ibid.*

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

3. Tindak pidana meminjamkan atau mengunduh produk pornografi (Pasal 31 jo Pasal 5)
4. Tindak pidana memperdengarkan, mempertontonkan dan lainnya produk pornografi (Pasal 32 jo Pasal 6). Ada enam perbuatan yang dilarang oleh Pasal 32 jo Pasal 6.
5. Tindak pidana mendanai atau memfasilitasi perbuatan memproduksi, membuat dan lainnya pornografi (Pasal 33 jo Pasal 7).
6. Tindak pidana sengaja menjadi objek atau model yang mengandung muatan pornografi (Pasal 34 jo Pasal 8).
7. Tindak pidana menjadikan orang lain sebagai objek atau model yang mengandung muatan pornografi (Pasal 35 jo Pasal 9).
8. Tindak pidana mempertontonkan diri atau orang lain dalam pertunjukan atau di muka umum (Pasal 36 jo Pasal 10).
9. Tindak pidana melibatkan anak dalam kegiatan dan/atau sebagai objek dalam tindak pidana pornografi (Pasal 37 jo Pasal 11).
10. Tindak pidana mengajak, membujuk dan lainnya anak dalam menggunakan produk atau jasa pornografi (Pasal 38 jo Pasal 12). Dalam tindak pidana ini terdapat tujuh perbuatan yang dilarang.

Apabila dilihat dari sudut perbuatan yang dilarang, maka yang termasuk mendekati pengaturan dari tindak pidana bisnis *live sex* di dalam Undang-undang Pornografi, yaitu Pasal 34, untuk pelaku atau pemeran tindak pidana bisnis *live sex*. Pasal 34 berbunyi sebagai berikut: Setiap orang yang dengan sengaja atau atas persetujuan dirinya menjadi objek atau model yang mengandung muatan pornografi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/ atau pidana denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Khusus untuk Pasal 34, baik sanksi pidana penjara maupun sanksi pidana denda belum mencantumkan sanksi pidana minimal khusus untuk dijadikan pedoman lamanya pidana (*strafmaat*), sehingga ketika aparat menerapkan pasal ini, maka bisa saja pemberlakuannya di bawah sanksi pidana maksimal khususnya, yakni pidana penjara bisa jauh di bawah 10 tahun ataupun pidana dendanya bisa di bawah Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Pada prinsipnya, pidana minimal khusus merupakan suatu pengecualian, yaitu untuk delik-delik tertentu yang dipandang sangat merugikan, membahayakan, atau



meresahkan masyarakat dan delik-delik yang dikualifisir atau diperberat oleh akibatnya (*Erfolgsqualifizierte Delikte*).<sup>14</sup>

Pemberlakuan pidana minimal khusus dan maksimal khusus pada peraturan perundang-undangan sangat diperlukan untuk dijadikan pedoman lamanya pidana, sehingga tercapailah tujuan pemidanaan untuk melindungi masyarakat (*social defence*), bukan untuk pembalasan atau balas dendam. Apalagi dalam Pasal 34 ini mengatur tentang ketentuan pidana untuk pelaku, jadi kalau pidana minimal khusus diterapkan maka upaya penanggulangan melalui kebijakan kriminal ini bisa dilaksanakan dengan baik.

Serta Pasal 35 untuk penikmat atau penonton tindak pidana bisnis *live sex*, yang berbunyi: Setiap orang yang menjadikan orang lain sebagai objek atau model yang mengandung muatan pornografi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan/ atau pidana denda paling sedikit Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah).

Berbeda dengan Pasal 34, Pasal 35 mengatur sanksi pidana minimal khusus, baik sanksi pidana penjara maupun pidana denda, sehingga aparat mempunyai pedoman lamanya pidana ketika menerapkannya. Dengan demikian, tercapailah cita-cita atau tujuan dari pemidanaan itu sendiri, sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief, dengan mengutip dari berbagai sumber menyimpulkan bahwa tujuan akhir dari kebijakan kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai tujuan utama yang sering di masyarakat/penduduk (*happiness of citizens*), kehidupan kultural yang sehat dan menyegarkan (*a wholesome and cultural living*), kesejahteraan masyarakat (*social welfare*), atau untuk mencapai keseimbangan (*equality*).<sup>15</sup>

Apabila rumusan Pasal 34 dirinci terdiri atas unsur-unsur sebagai berikut.<sup>16</sup> Unsur subjektif: kesalahan: dengan sengaja atau atas persetujuannya.

---

<sup>14</sup> Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Formulasi : Ketentuan Pidana dalam Peraturan Perundang-undangan*, Pustaka Magister, Semarang, 2012, hlm. 94.

<sup>15</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Alumni, Bandung, 2010, hlm. 158.

<sup>16</sup> Adami Chazawi, *Tindak Pidana Pornografi...., Op.Cit.*, hlm. 203.

Unsur objektif: 1. perbuatan: menjadi objek atau model. 2. objeknya: objek atau model yang mengandung muatan pornografi.

Alasan pemberlakuan Pasal 34 Undang-Undang Pornografi terhadap pelaku atau pemeran bisnis *live sex* adalah terpenuhinya unsur subjektif yakni, kesalahan: dengan sengaja atau atas persetujuannya. Sengaja yang dicantumkan ini mengandung arti bahwa pelaku bisnis *live sex* yang diperankan oleh sepasang suami isteri ini menghendaki untuk mewujudkan bisnis *live sex*.

Pada unsur objektif yakni perbuatan: menjadi objek atau model, juga sangat terpenuhi. Artinya, sepasang suami isteri ini menjadikan dirinya atau dijadikan dirinya oleh penonton atau penikmat *live sex* yang semula hanya penyedia jasa pijat menjadi pelaku bisnis *live sex* yang berkedok jasa pijat yang iklannya terpampang di media massa. Selanjutnya pada objeknya: objek atau model yang mengandung muatan pornografi dapat dikatakan terpenuhi, dikarenakan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Pornografi, bisnis *live sex* memenuhi frasa mengandung muatan pornografi. Isi atau muatan pornografi yang berkaitan langsung dengan bisnis *live sex* adalah persemangamaan, ketelanjangan atau tampilan yang mengesankan ketelanjangan, alat kelamin (Pasal 4 ayat (1)) serta menyajikan secara eksplisit ketelanjangan atau tampilan yang mengesankan ketelanjangan, menyajikan secara eksplisit alat kelamin, mengeksploitasi atau memamerkan aktivitas seksual dan menawarkan atau mengiklankan, baik langsung maupun tidak langsung layanan seksual (Pasal 4 ayat (2)).

Pada penonton atau penikmat bisnis *live sex* dapat dikenakan Pasal 35 Undang-Undang Pornografi yang terdiri atas unsur-unsur sebagai berikut: 1. Perbuatan: menjadikan. 2. Objeknya: orang lain sebagai objek atau model yang mengandung muatan pornografi.<sup>17</sup>

Pemberlakuan Pasal 35 Undang-Undang Pornografi pada penonton atau penikmat bisnis *live sex* ini dikarenakan sudah terpenuhinya unsur perbuatan: menjadikan. Unsur menjadikan menurut Pasal 35 berbeda dengan Pasal 34. Pasal 35 dibentuk untuk membebani tanggung jawab pidana pada penonton atau

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 216.

penikmat bisnis *live sex*, baik dengan persetujuan atau tidak dari orang yang dijadikan model atau pemeran bisnis *live sex*.

Pada unsur objek, orang lain sebagai objek atau model yang mengandung muatan pornografi dapat dipastikan hampir sama dengan Pasal 34 yang sudah dibahas di atas. Persamaannya terdapat pada akibat perbuatan, yaitu orang menjadi objek atau model yang bermuatan pornografi. Perbedaannya terletak pada siapa yang melakukan sehingga orang menjadi model.

### **Kebijakan Kriminal dalam Upaya Penanggulangan Tindak Pidana Bisnis *Live Sex* Pada Masa yang Akan Datang**

#### **Rancangan Undang-Undang Kitab Hukum Pidana (RUU KUHP)**

Awalnya pembentukan konsep RUU KUHP ini berangkat dari KUHP yang sekarang berlaku merupakan produk kolonial yang apabila tetap diberlakukan tidak sesuai dengan *philosophy groundsdlag* bangsa Indonesia, yakni Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Secara eksplisit, memang tidak disebutkan secara detail pengaturan tindak pidana bisnis *live sex* pada pasal-pasal dalam konsep RUU KUHP. Namun, ada beberapa pasal yang memenuhi unsur-unsur atau minimal mendekati dan menjerat pelaku atau pemeran adegan dan penikmat atau penonton dari tindak pidana bisnis *live sex* tersebut. Misalnya, bisa dilihat didalam pasal-pasal dibawah ini.

Untuk pelaku atau pemeran adegan *live sex* bisa diterapkan pasal-pasal berikut ini:

- Pasal 469 : Setiap orang yang menyediakan jasa pornografi dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 6 (enam) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Kategori III dan paling banyak Kategori V.
- Pasal 473 : Setiap orang yang dengan sengaja atau atas persetujuan dirinya menjadi objek atau model yang mengandung muatan pornografi dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Kategori V.
- Pasal 475 : Setiap orang yang mempertontonkan diri atau orang lain dalam pertunjukan atau di muka umum yang menggambarkan ketelanjangan, eksploitasi seksual, persenggamaan, atau yang bermuatan pornografi lainnya dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Kategori V.

Sedangkan untuk penikmat atau penonton adegan *live sex* bisa diterapkan pasal-pasal berikut:

Pasal 472 : Setiap orang yang mendanai atau memfasilitasi perbuatan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Kategori IV dan paling banyak Kategori V.

Pasal 474 : Setiap orang yang menjadikan orang lain sebagai objek atau model yang mengandung muatan pornografi dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Kategori IV dan paling banyak Kategori V.

Seperti diketahui, konsep RUU KUHP terbagi atas dua buku, yakni buku kesatu tentang ketentuan umum dan buku kedua tentang tindak pidana. Pidana denda yang dimaksud dari kategori III, kategori IV dan kategori V diatur didalam buku kesatu konsep RUU KUHP Pasal 80 ayat (3) huruf c, d dan e yang menjelaskan secara eksplisit bahwa pidana denda pada kategori III Rp 120.000.000,00 (seratus dua puluh juta rupiah); kategori IV Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah); kategori V sejumlah Rp 1.200.000.000,00 (satu miliar dua ratus juta rupiah).

Dalam ketentuan pidana di atas, bisa ditemukan sanksi pidana minimal khusus maupun sanksi pidana maksimal khusus, terutama untuk delik yang dipandang merugikan, meresahkan dan membahayakan masyarakat, berbeda dengan KUHP yang sekarang berlaku yang belum menerapkan sanksi pidana minimal khusus dan sanksi pidana maksimal khusus.

### **Kebijakan Non Penal**

Upaya atau usaha pencegahan dan penanggulangan kejahatan ada dua sarana pada kebijakan kriminal, yakni sarana penal dan sarana non-penal. Dilihat dari sudut politik kriminal, kebijakan paling strategis adalah melalui sarana non-penal karena lebih bersifat preventif atau pencegahan. Kebijakan non-penal ini bisa berupa kampanye atau sosialisasi kepada masyarakat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dengan ikut melibatkan pihak-pihak terkait seperti perwakilan pemerintah.

Selain itu, bisa melalui pendekatan teknologi, pendekatan budaya atau kultural, pendekatan moral atau edukatif, dan pendekatan global atau kerjasama internasional serta pendekatan ilmiah.<sup>18</sup> Pendidikan agama dan pendidikan moral serta akhlak yang mulia adalah hal yang sangat penting dalam melaksanakan ketentuan undang-undang dalam mencapai tujuan-tujuan dari upaya penanggulangan tindak pidana bisnis *live sex*.<sup>19</sup>

## Penutup

Dari uraian permasalahan di atas dapat disimpulkan, *pertama*, kebijakan kriminal dalam upaya penanggulangan tindak pidana bisnis *live sex* pada saat ini secara eksplisit tidak diatur di dalam Undang-undang Pornografi. Namun, ada beberapa pasal yang sangat mendekati, yakni Pasal 34 untuk pelaku atau pemeran *live sex*, serta Pasal 35 untuk penikmat atau penonton *live sex*. *Kedua*, di dalam RUU KUHP mengakomodir dari sanksi tindak pidana bisnis *live sex*, namun lagi-lagi tidak mengatur secara eksplisit. Namun, bisa diterapkan Pasal 469, Pasal 473, Pasal 475 untuk pelaku, sedangkan untuk penikmat atau penonton adegan *live sex* bisa diterapkan Pasal 472 dan Pasal 474. Serta perlu adanya peran kebijakan non-penal seperti sosialisasi, kampanye dan melalui pendekatan-pendekatan agar upaya-upaya penanggulangan berhasil dilakukan dengan baik.

Peneliti merekomendasikan *pertama*, hendaknya dicantumkan secara eksplisit jenis-jenis tindak pidana yang berbau pornografi beserta definisinya pada ketentuan umum di peraturan-perundang-undangan. *Kedua*, harusnya juga menekankan penyelesaian melalui kebijakan non-penal sehingga tercapailah ide keseimbangan antara sarana penal dan non-penal didalam tujuan penanggulangannya.

---

<sup>18</sup> Dwi Haryadi, "Kebijakan Formulasi Hukum Pidana dalam Upaya Penanggulangan Cyberporn dalam Rangka Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia", artikel dalam *Jurnal Masalah-masalah Hukum*, Nomor 4 jilid 37 Desember 2008, Fakultas Hukum Undip Semarang, hlm. 263.

<sup>19</sup> Neng Djubaedah, *Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008...., Loc.cit.*

## Daftar Pustaka

- Chazawi, Adami, *Tindak Pidana Pornografi*, Putra Media Nusantara, Surabaya, 2009.
- Djubaedah, Neng, *Undang-undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi : Perspektif Negara Hukum Berdasarkan Pancasila*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Haryadi, Dwi, *Kebijakan Formulasi Hukum Pidana dalam Upaya Penanggulangan Cyberporn dalam Rangka Pembaharuan Hukum Pidana di Indonesia*, artikel dalam *Jurnal Masalah-masalah Hukum*, Nomor 4 jilid 37 Desember 2008, Fakultas Hukum Undip Semarang.
- Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, cetakan ke-9, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-teori dan Kebijakan Hukum Pidana*, PT. Alumni, Bandung, 2010.
- Nawawi Arief, Barda, *Tindak Pidana Mayantara : Perkembangan Kajian Cyber Crime di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Cetakan ke-4, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- \_\_\_\_\_, *Kebijakan Formulasi : Ketentuan Pidana dalam Peraturan Perundang-undangan*, Pustaka Magister, Semarang, 2012.
- \_\_\_\_\_, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana : Perkembangan Konsep KUHP Baru*, Cetakan ke-4, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014.
- Soebagijo, Azimah, *Pornografi Dilarang tapi Dicari*, Gema Insani, Jakarta, 2008.
- Soekanto Soerjono, dan Sri Mamudji, *Metode Penelitian Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 1995.

# Pengaturan dan Penegakan Hukum Pengupahan dalam Sistem Hukum Ketenagakerjaan

**Zulkarnain Ibrahim**

**Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya**

**Jl. Raya Palembang Km. 32 Inderalaya Ogan Ilir Sumatera Selatan**

**zulibrahim007@gmail.com**

## **Abstract**

*This research discusses the legal arrangement and enforcement of remuneration law in Employment Law (UUK) as an effort to realize the social welfare of workers. The method of this research was juridical empirical which regards law as a fact to observe and value-free. The research finding concludes that, first, UUD NRI (Indonesian Constitution) of 1945 has been weakened by UUK with its practice of labour market system and termination of employment. In addition, UUK has provided an opportunity for businessman to neglect his duty to respect the rights of Labour Union. Second, the enforcement of remuneration law is ineffective. Supervision from the Ministry of Manpower and Transmigration is hampered by the insufficient number of civil servant investigators (PPNS) compared to the number of companies.*

*Key words : Employment law, legal system, living wage*

## **Abstrak**

Penelitian ini mengkaji tentang pengaturan dan penegakan hukum pengupahan dalam hukum ketenagakerjaan sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan sosial pekerja. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empirik dengan memandang ilmu hukum sebagai fakta yang diamati dan bebas nilai. Hasil penelitian menyimpulkan, pertama, UUD NRI Tahun 1945 telah dilemahkan oleh UUK dengan praktik *labour market system* dan PHK. Selain itu, UUK memberi peluang kepada pengusaha untuk mengabaikan kewajibannya menghormati hak asasi SP/SB. Kedua, penegakan hukum pengupahan masih belum efektif. Pengawasan Kemenakertrans terkendala oleh sedikitnya jumlah PPNS dibandingkan dengan jumlah perusahaan.

Kata Kunci: Hukum perburuhan, sistem hukum, upah layak

## Pendahuluan

Penegakan hukum yang lemah, menurut pendapat umum disebabkan oleh budaya hukum yang dinilai tidak kondusif bagi pembangunan sistem hukum. Betulkah lemahnya penegakan hukum dan *judicial corruption* disebabkan oleh budaya hukum yang terwariskan dari nenek moyang kita? Sebastian Pompe, penulis buku *The Indonesian Supreme Court, A Study of Institutional Collapse*, menolak mentah-mentah pandangan ini. Pompe mengatakan "nonsense" dan tidak benar sama sekali kalau dikatakan bahwa Indonesia mewarisi budaya korup dari zaman nenek moyang.<sup>1</sup>

Hukum telah menjadi bagian dari keutuhan Sistem Pembangunan Nasional. Untuk dapat membangun hukum secara tepat, diperlukan desain pembangunan hukum yang tepat pula. Salah satu komponen dasar, desain pembangunan yang tepat adalah, pemahaman yang tepat terhadap karakteristik objek pembangunan yang hendak kita bangun.<sup>2</sup>

Pemahaman teoritis terhadap pembangunan hukum, menurut Lawrence Meir Friedman, dalam sistem penegakan hukum yang efektif terdiri dari 3 (tiga) komponen, *legal structure*, *legal substance* dan *legal culture*. Komponen struktur adalah bentuk permanen sebuah lembaga yang bekerja dengan mengikuti proses dan pembatasnya. Sedangkan, komponen substansi yang dimaksud adalah norma-norma ataupun aturan-aturan aktual yang dipergunakan oleh lembaga yang menentukan cara-cara menggambarkan suatu perilaku dan menentukan kemungkinan ke arah mana harus berbuat. Sementara yang dimaksud dengan *legal culture* adalah elemen sikap dan nilai-nilai sosial yang dimanifestasikan di dalam tingkah laku kongkrit masyarakat.<sup>3</sup> Kendala budaya yang terjadi di lingkungan berbagai perusahaan yang cenderung hanya memperlakukan kebijakan pengupahan yang berkeadilan prosedural bukan berkeadilan substantif.

---

<sup>1</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Penerbit PT Raja Grafindo, Bandung, 2011, hlm. 44.

<sup>2</sup> H. Lili Rasjidi, "Pembangunan Sistem Hukum Dalam rangka Pembinaan Hukum Nasional", dalam: B. Arief Sidharta, *Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum, Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sijharta, S.H.*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 133.

<sup>3</sup> Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Penerbit Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 182.



Keadilan prosedural dalam kebijakan Upah Minimum Provinsi (UMP) dari pemerintah adalah sebagai jaringan pengaman (*safety net*) untuk perusahaan yang lemah dari segi keuntungan, bukan untuk perusahaan yang kuat atau pembayar pajak penghasilan (PPh) yang besar. Oleh karena itu, tidaklah adil perusahaan besar membayar UMP kepada pekerjanya. Sebenarnya menurut pajak penghasilan (PPh), upah dapat ditingkatkan 200 % - 300 %, apabila pemerintah dapat: 1) menghentikan pungutan liar seperti pungli terhadap perusahaan di Serang Banten oleh berbagai pihak, termasuk oknum aparat desa, oknum aparat keamanan, dan keamanan lokal yang besarnya Rp. 150.000,- hingga Rp. 500.000,-;<sup>4</sup> 2) menghentikan pungutan-pungutan lain yang mencapai 10 % dari komponen biaya produksi. Pungutan tersebut terlalu besar dibandingkan dengan komponen biaya upah di usaha padat modal sebesar 10 % dan di usaha padat karya 25-30 %. Pungli ini harus ditekan dan merupakan tugas pemerintah;<sup>5</sup> 3) menurunkan bunga bank BUMN dan pajak impor untuk bahan baku perusahaan; dan 4) perusahaan sendiri melakukan penghematan pada biaya-biaya rutin.

Sebagai pembanding untuk menentukan upah yang layak di Provinsi Sumatera Selatan pada bulan Januari 2012, bahwa komponen Kebutuhan Hidup Layak (KHL) untuk pekerja lajang dalam sebulan dengan 3.000 kalori per hari, sebesar Rp. 1.602.116,-. Data diambil di Pasar Lemabang, Pasar Cinde dan Pasar 16 Ilir Palembang.<sup>6</sup>

Pemberitaan media massa, terungkap keluhan dan pernyataan dari kalangan pekerja: *pertama*, pihak buruh dengan terpaksa menerima *upah di bawah UMP*, yaitu Rp. 650.000,-. Sedangkan uang lembur, transport dan uang makan tidak ada sama sekali; *kedua*, SPSI Sumsel mempertanyakan penindakan oleh PPNS Disnakertrans sampai ke pengadilan terhadap pelanggaran UMP, meskipun sejumlah laporan pelanggaran yang dilakukan oleh pengusaha dapat diungkapkan; *ketiga*, Kepala Bidang Pengawasan Disnakertrans, mengakui bahwa: 1) kewenangan mereka tidak sampai melakukan pengawasan langsung, dan 2) minimnya tenaga pengawas; *keempat*, LBH Palembang juga sama saja tidak

---

<sup>4</sup> Pungutan liar di perusahaan, Kompas, 30 April 2008.

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

<sup>6</sup> Disnakertrans Provinsi Sumsel, *Daftar Komponen Kebutuhan Hidup Layak Provinsi Sumsel*, Januari 2012. Sekarang UMP tahun 2012, UMP Kota Palembang Rp. 1.271.000,- ( 7 jam kerja/hari dan/atau 40 jam / minggu).

berdaya untuk membantu penderitaan pekerja dengan berbagai alasan.<sup>7</sup> Sedangkan PPNS Kemenakertrans belum bekerja maksimal.<sup>8</sup>

Perbedaan prinsip zaman revolusi industri dengan saat ini, adalah terletak pada ada tidaknya jaminan hukum atau perundang-undangan terhadap pekerja. Namun, perundang-undangan sekarang lemah dalam penegakan hukum, artinya pelanggaran perundang-undangan ketenagakerjaan oleh pengusaha tanpa penyelesaian hukum serta buruh selalu menjadi korban, baik dari pemerasan dan perlakuan yang tidak adil; serta dikekang kebebasan untuk berserikat dan berkumpul.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, perlu dianalisis permasalahan hukum tentang bagaimana pengaturan dan penegakan hukum pengupahan dalam sistem hukum ketenagakerjaan, sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan sosial pekerja?

### **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui pengaturan dan penegakan hukum pengupahan dalam sistem hukum ketenagakerjaan, sebagai upaya mewujudkan kesejahteraan sosial pekerja.

### **Metode Penelitian**

Untuk penelitian ilmu hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif: *pertama*, bahan hukum primer,

---

<sup>7</sup> Sekretaris SPSI Sumsel, *Pertanyaan Kinerja Pengawas Disnakertrans*, Sumatera Ekspres, 11 Februari 2011, hlm 11.

<sup>8</sup> Penyidik Pegawai Negeri sipil (PPNS) di lingkungan Disnakertrans Sumsel belum efektif melaksanakan tugas pengawasan dengan alasan klasik, misalnya minimnya tenaga pengawas atau PPNS. Namun, menurut pihak SPSI meskipun sejumlah laporan pelanggaran UMP oleh pengusaha terungkap tapi kasus mana yang sudah sampai ke meja hijau. Kalau dalih kekurangan tenaga pengawas, bukan menjadi alasan untuk lalai menegakkan perundang-undangan ketenagakerjaan; Lihat: Direktur LBH Palembang, *Buka Posko Pengaduan*, Sumatera Ekspres, 11 Februari 2011, hlm.11.

khususnya peraturan perundang-undangan; *Kedua*, bahan hukum sekunder, yang terdiri dari buku, Jurnal, laporan penelitian, artikel ilmiah hukum dan sosial, serta bahan seminar, lokakarya, dan sebagainya. Bahan-bahan hukum yang diperoleh akan dianalisis dengan cara deskriptif kualitatif, khusus dalam penerapan aturan hukum di bidang pengupahan.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Kendala dalam Tataran Substansi Hukum

#### Inkonsistensi dalam Peraturan Perusahaan

Inkonsistensi adalah tidak sesuainya antara substansi hukum dari Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UUK), yang mengatur suatu hal yang berkaitan atau ketidaksinkronan. Dalam *Black Law Dictionary*, dikatakan "*locking consistency, not compatible with another fact or claim*". Dalam RPJMN 2004-2009 disebutkan bahwa masalah politik hukum pada umumnya menyangkut masalah substansi hukum yang ditandai oleh adanya inkonsistensi peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup>

Hukum substantif sealar dengan pemikiran Satjipto Rahardjo tentang hukum progresif, sebagai berikut: *pertama*, hukum itu adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, kendati hukum itu dimulai dari teks undang-undang, tetapi selanjutnya pekerjaan berhukum itu diambil oleh manusia dan membuat keputusan; *kedua*, menjalankan hukum itu adalah menciptakan keadilan dalam masyarakat; *ketiga*, hakim bukanlah legislator, karena tugasnya adalah adjudikasi (*ajudication*) atau memeriksa atau mengadili.<sup>10</sup>

Untuk mencapai Hukum Ketenagakerjaan responsif salah satunya menghilangkan inkonsistensi dalam hukum ketenagakerjaan itu sendiri. Alasan inkonsistensi tersebut dilatarbelakangi: 1) UUK telah disusun dengan melanggar prinsip-prinsip dan prosedural penyusunan dan pembuatan sebuah Undang-Undang yang patut, yang terlihat dari fakta tidak adanya "naskah akademis"

---

<sup>9</sup> Agusmidah, 2011, *Dilematika Hukum Ketenagakerjaan, Tinjauan Politik Hukum*. Penerbit PT. Sofmedia, Medan, hlm. 23-24.

<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 23.

yang memberi dasar pertimbangan ilmiah perlunya undang-undang *a quo*; dan 2) UUK sebagai satu dari “Paket 3 UU Perburuhan”, dibuat semata-mata karena tekanan kepentingan modal asing daripada kebutuhan nyata pekerja Indonesia.<sup>11</sup>

Alasan pengujian materil dalam perkara ini didasarkan pada dalil yang dikemukakan oleh pemohon bahwa UUK bertentangan dengan UU 1945, khususnya Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28, secara substansial lebih buruk dari Undang-Undang sebelumnya. Inti pokok UUK, *pertama*, adalah membuat mekanisme pasar bekerja bebas, di mana buruh sebagai komoditas di pasar tenaga kerja yang dipakai ketika perlu dan dibuang jika tidak menguntungkan lagi. Perlindungan hukum perburuhan semakin dikurangi dan buruh dibiarkan sendirian menghadapi ganasnya kekuatan pasar dan modal, hal mana bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945. *Kedua*, UUK dalam beberapa pasalnya memasung hak fundamental pekerja dan SP/SB, bertentangan dengan Pasal 28 UUD 1945 yang menjamin kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan. Pasal 119 UUK yang mensyaratkan bahwa untuk melakukan perundingan pembuatan PKB harus dapat membuktikan bahwa SP/SB tersebut memiliki jumlah anggota lebih dari 50% di perusahaan bersangkutan, kalau tidak, harus mendapat dukungan lebih dari 50% dari jumlah seluruh pekerja di perusahaan tersebut. Hal ini diartikan bahwa Pasal 119 Undang-Undang *a quo* memberi peluang kepada pengusaha untuk mengabaikan kewajibannya menghormati hak asasi SP/SB untuk berserikat dan berkumpul di lingkungan perusahaan.<sup>12</sup>

Inkonsistensi yang menimbulkan kerancuan tersebut, karena dibangun dan masih berpijak pada suatu kultur politik dari masa lalu dengan menempatkan hubungan kerja diperatas antara pengusaha dengan pekerja. Hukum represif pada masa penjajahan Belanda, dan hukum otonom pada masa Orde Lama dan Orde Baru; hendaknya menjadi hukum responsif pada masa kini.

---

<sup>11</sup> Agusmidah, *Op.Cit.*, hlm. 94.

<sup>12</sup> Agusmidah, *Ibid.*, hlm 94-100.

## Ketidakpastian Hukum

Tujuan hukum adalah keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Menurut Dominikus Rato, agar tujuan hukum tercapai, maka diperlukan kaedah hukum yang tegas, jelas, tidak berdwiarti, diterapkan secara konsisten, dan dipertahankan secara pasti yang disebut kepastian hukum. Oleh karena itu, beberapa persyaratan harus dipenuhi, yaitu: 1) hukum itu tidak boleh berlaku surut; 2) keputusan hukum tidak boleh simpang siur; 3) keputusan hukum tidak boleh pandang bulu antar pilih kasih; dan 4) kondisi sosial politik harus stabil dan normal.<sup>13</sup>

Nilai-nilai kepastian hukum dalam hukum ketenagakerjaan, harus satu kesatuan dengan nilai keadilan dan kemanfaatan. Kepastian hukum dalam peraturan-peraturan akan dipatuhi oleh pekerja dan pengusaha bila bermanfaat dan memberi keadilan bagi mereka. Peranan pejabat Kemenakertrans memberi andil yang besar untuk tercapainya tujuan hukum yang mensejahterakan pekerja dan pengusaha. Pihak pekerja hendaknya meningkatkan keahliannya dengan bantuan pemerintah dan pengusaha agar bekerja secara profesional, sehingga akan menguntungkan dirinya dan pengusaha. Sedangkan pihak pengusaha, juga tidak hanya berhasil meningkatkan kemajuan dan keuntungan perusahaannya tetapi juga dapat meningkatkan pendapatan pekerjanya.

Inkonsistensi dan ketidakpastian peraturan perundang-undangan di bidang pengupahan, menjadi penyebab dari konflik antara pekerja dengan pengusaha dan pemerintah serta antara pengusaha dengan pemerintah. Persoalan, adalah ketidaksamaan pendapat/pandangan tentang upah. Upah sudah sejak lama menjadi sorotan berbagai kalangan yang terlibat dalam hubungan industrial karena posisi upah sangat strategis.<sup>14</sup>

Sikap pengusaha dipengaruhi oleh kesulitan keuangan karena hasil produksinya kalah bersaing baik di pasar lokal atau luar negeri. Hal ini terjadi di perusahaan tekstil yang mempekerjakan 600-an orang pekerja. Para pekerja

---

<sup>13</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum., Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, Penerbit LaksBang Justitia Surabaya, Surabaya, 2011, hlm. 150-151.

<sup>14</sup> Cosmas Batubara, "Menyegarkan Kembali UMP dan Upah yang Adil" , Makalah pada Seminar Kemenakertrans, *Strategi Pengupahan Cerdas dalam Rangka Keadilan dan Produktivitas*, Hotel Ciputra, Jakarta, 15-16 Maret 2012, hlm. 2.

sangat mengerti kesulitan keuangan perusahaan, bersedia berhenti bekerja sebagai pekerja tetap dengan hak-hak mendapat uang pesangon, uang penghargaan masa kerja dan ganti rugi. Kemudian para pekerja tetap bekerja sebagai Pekerja waktu tertentu (melalui perjanjian kerja waktu tertentu atau PKWTT) dengan menerima UMK Kabupaten Bogor sebesar Rp. 2.050.000,- , tanpa ada hak-hak lain. Perusahaan hanya memberi waktu kerja 8 jam setiap hari tanpa adanya waktu kerja lembur, dikarenakan tidak mampu membayar upah lembur. Namun, para pekerja tetap mendapat Jamsostek dan THR.<sup>15</sup>

Berbagai faktor penyebab produksi perusahaan kalah bersaing di pasar dalam negeri dan luar negeri, yaitu: 1) perusahaan yang besar karena padat karya; 2) bahan baku impor yang besar; 3) perusahaan tidak efisien; dan 4) budaya perusahaan tidak disiplin. Di samping itu penyebab lainnya adalah: 1) tingkat pendidikan pekerja yang didominasi oleh pendidikan rendah, pangsa dan pertumbuhan; 2) *skill* yang rendah atau tidak memiliki keterampilan; dan 3) perbandingan produktivitas dengan negara lain masih rendah.

Klasifikasi terhadap pekerja terlantar (penganggur) menurut penelitian Kletzer 1998, 2001 dan 2004 dengan sampel industri yang terkena kompetisi atau persaingan internasional. Pendekatan ini didasarkan pada tiga tempat penting. *Pertama*, mengidentifikasi industri yang paling terpengaruh oleh peningkatan kompetisi internasional. *Kedua*, bahwa meningkatnya kompetisi asing merupakan penyebab penting dari kehilangan pekerjaan. *Ketiga*, bahwa pekerja terlantar atau menjadi penganggur, sebagai bagian dari industri yang kalah menghadapi meningkatnya persaingan internasional.<sup>16</sup>

Sedangkan di Indonesia, pengangguran<sup>17</sup> jumlahnya terus menurun dalam periode 2011-2013. Namun, ada istilah pekerja tidak penuh tahun 2013 (35, 71 juta), setengah penganggur (13, 56 juta), dan bekerja paruh waktu (22,15 juta). Jika

---

<sup>15</sup> Wawancara dengan Eddi Emik (52 tahun), Saleh (52 tahun), Yani (48 tahun), dan Kasdu (45 tahun) dengan masa kerja mereka antara 15 tahun s.d. 21 tahun. Kesemuanya adalah pekerja pada PT. Ever Shinetex, Cibinong-Bogor. Wawancara tanggal 19 Agustus 2013 di Cibinong Kabupaten Bogor.

<sup>16</sup> Paulo Bastos and Joana Silva, "The Wage and Unemployment Impacts of Trade Adjustment" Dalam: David Greenaway cs, *Globalisation and Labour Market Adjustment*, New York: Palgrave Macmillan, 2008, hlm 41.

<sup>17</sup> Di Jepang, mereka yang diberhentikan tidak dianggap sebagai penganggur, tetap dianggap semacam cuti sementara. Selama resesi, perusahaan yang memberhentikan mereka, tetap mencantumkan dalam daftar gaji, dan diberi gaji tidak penuh. Sebagian besar pekerja tersebut percaya bahwa mereka akan kembali dipekerjakan. Lihat: Toshihiko Yamagami, "Utilization of labor resources in Japan and the United States", *Monthly Labor Review* April 2002, hlm. 26 dan 29.

ketiga jenis pengangguran ini diberi pekerjaan oleh pemerintah dengan menciptakan lapangan pekerjaan, maka akan menghasilkan devisa bagi negara, meningkatkan penerimaan pajak, mengurangi kesenjangan sosial dan menurunkan angka kejahatan. Para pengangguran tersebut, terdiri dari tenaga kerja terampil dan tidak terampil.

Untuk mengatasi pengangguran, Takeo Kikkawa meneliti tentang penciptaan lapangan kerja. Dalam mengejar tujuan ini, fakta bahwa divergensi regional melebar selama proses Jepang mengalami pemulihan ekonomi yang dimulai pada tahun 2002. Kikkawa menganalisis kenaikan dan penurunan jumlah pekerja, dari industri di enam prefektur dengan keadaan yang sebelumnya relatif menguntungkan tenaga kerja di 1999-2004 (*Okinawa Prefektur, Tokyo Metropolis, Nara Prefecture, Prefektur Chiba, Shiga Prefektur, dan Kumamoto Prefecture*). Kikkawa mengetahui keberhasilan “inovasi dalam industri tersier (bisnis perluasan restoran dan industri akomodasi, keberhasilan relatif perdagangan grosir dan eceran)”. Industri ini telah meningkatkan penciptaan lapangan pekerjaan dan pengurangan jumlah penganggur.<sup>18</sup>

Menurut Johnson W. Makoba, para pekerja yang terpinggirkan cenderung rendah keterampilan dan bayarannya, tanpa keamanan kerja. Pekerjaan dilakukan oleh sebagian besar perempuan muda yang dilakukan di bawah kemampuan mereka yang lebih dekat dengan seorang budak dari pekerjaan yang sah. Perusahaan di negara kapitalis cenderung menghilangkan pekerja yang kurang terampil dan memberi pekerjaan kasar saja.<sup>19</sup>

Pemikiran kapitalis di atas, menimbulkan kesadaran baru, ditandai dengan munculnya *teori sosial* yang ingin mengimbangi gagasan di balik doktrin *laissez-faire*. M. G. Rood berpendapat bahwa undang-undang perlindungan buruh merupakan contoh yang memperlihatkan ciri utama hukum sosial yang didasarkan pada *teori ketidakseimbangan kompensasi*. Teori ini bertitik tolak pada pemikiran bahwa antara pemberi kerja dan penerima kerja ada ketidaksamaan kedudukan secara sosial-ekonomis. Penerima kerja ini dipandang sebagai

---

<sup>18</sup> Takeo Kikkawa, “Community Based Renaissance and Job Creation in Japan”, Hitotsubashi University, *Japan Labor Review* Vol. 5, no. 1, Winter, 2008, hlm 55.

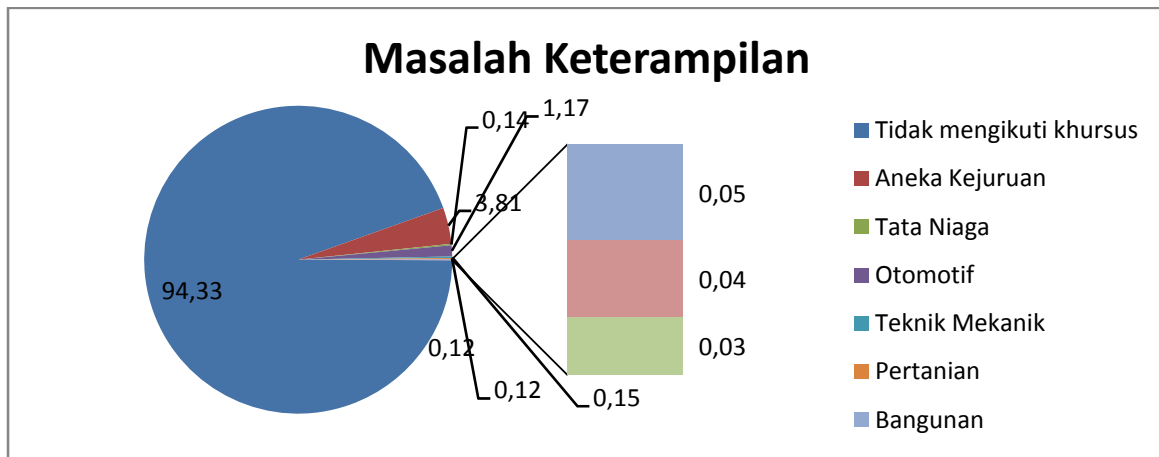
<sup>19</sup> Johnson W. Makoba, “Globalization and Marginalization of Labor: Focus on Sub-Saharan Africa” Dalam: Berch Berberoglu, *Globalization In The 21 st Century: Labor, Capital, and State on a World Scale*, Palgrave Macmillan, New York, 2010, hlm . 97.



jawaban yang tepat terhadap rasa keadilan umum, bergantung pada pemberi kerja, maka hukum perburuhan memberi hak lebih banyak kepada pihak yang lemah daripada pihak yang kuat. Hukum bertindak “tidak sama” kepada masing-masing pihak dengan maksud agar terjadi suatu keseimbangan yang sesuai.<sup>20</sup>

Teori ketidakseimbangan kompensasi, keseimbangan pengusaha memberikan upah yang layak dengan diimbangi oleh produktivitas pekerja Indonesia yang tinggi. Namun kenyataannya data dari Aviliani tentang tenaga kerja yang tidak terampil dapat di lihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1  
Skill yang rendah



Sumber: Aviliani, *Biaya Tenaga Kerja di Indonesia*, disampaikan pada Forum Konsolidasi Dewan Pengupahan se Indonesia, Jakarta, tanggal 3-5 September 2013.

Penjelasan tentang tenaga kerja yang tidak terampil di atas, datanya 94, 33 persen dan yang terampil 5, 67 persen. Penyebabnya, tenaga kerja: 1) tinggal di pedesaan, mereka tidak terjangkau oleh lembaga/kursus keterampilan; 2) kursus keterampilan biayanya mahal; 3) Balai Latihan Kerja ada di Ibu Kota Provinsi.

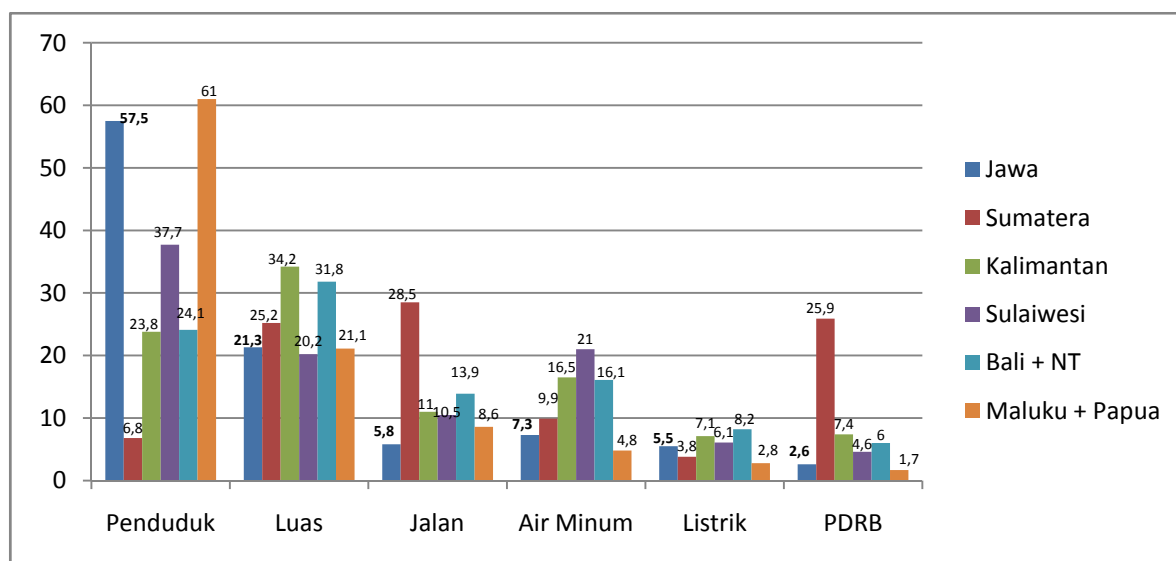
Rendahnya produktivitas pekerja Indonesia berdasarkan survey Organisasi Produktivitas Asia (APO), pada produksi Sepatu (dalam satuan waktu yang sama, alat yang sama dan penyediaan bahan baku yang sama) sebagai berikut : a) pekerja Jepang 6,6; b) pekerja Korea 5,2; c) pekerja China 4,6; d)

<sup>20</sup> Tri Hermintasdi, “ Efektivitas Pelaksanaan Hukum di Bidang Hukum Perburuhan Berdasarkan UU. No. 13 tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan”, Artikel dalam *Majalah Hukum Varia Peradilan*, No. 281, April 2009, hlm 60.



pekerja Vietnam 3, 7; dan e) pekerja Indonesia 3,3.<sup>21</sup> Berdasarkan data ini jika dibandingkan dengan produktivitas pekerja Jepang, maka produktivitas pekerja Indonesia hanya 50 % dari Jepang. Berbagai alasan yang menjadi lemahnya produktivitas pekerja Indonesia, di samping rendahnya upah juga kendala infrastruktur dan biaya sogok perusahaan penyebab inefisiensi. Untuk itu dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2  
Kendala Infrastruktur



Penjabaran Kondisi Jalan di Indonesia:

	Baik	Sedang	Mantap	Rusak Ringan	Rusak Berat	Tidak Mantap
Sumatera	20	17,2	37,3	2,6	17,6	5,3
Jawa	20,1	16,2	36,3	2,2	0,5	24,7
Kalimantan	2,4	80	5,3	0,8	9,8	1,7
Sulawesi	5,7	61,4	8,6	20,9	1,3	2,1
Maluku dan Papua	0,6	1,5	66,3	2,5	24	5,1

Sumber : Diolah dari PU, 2010

Sumber: Aviliani, *Biaya Tenaga Kerja di Indonesia*, disampaikan pada Forum Konsolidasi Dewan Pengupahan se Indonesia, Jakarta, tanggal 3-5 September 2013.

Ternyata data infrastruktur Indonesia, antar provinsi sangat jauh berbeda. Jalan rusak berat di Pulau Jawa sangat kecil (0,5 %), di Sumatera sangat besar (17,6 %). Ketimpangan ini disebabkan kebijakan pembangunan yang tidak baik

<sup>21</sup> Syukur Sarto, "Upah untuk Menjaga Produktivitas Kerja", Makalah pada Seminar Kemenakertrans, Hotel Ciputra, Jakarta, tanggal 15-16 Maret 2012, hlm. 6.

dan merata dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang salah satu penyebabnya, adalah mengguritanya Korupsi, kolusi dan nepotisme.

Aviliani menunjukkan besarnya inefisiensi birokrasi, infrastruktur dan korupsi dalam tabel berikut ini.

Tabel 3  
Biaya Sogok Perusahaan Penyebab Inefisiensi

Periode	Rank	Total Negara	Tiga Masalah Utama
GCI 2009-2010	54	133	1. Inefisiensi Birokrasi Pemerintah (20,2%) 2. Ketidatersediaan Infratraktur (14,8%) 3. Ketidakstabilan Kebijakan (9%)
GCI 2009-2011	44	139	1. Inefisiensi Birokrasi Pemerintah (16,2%) 2. Korupsi (16%) 3. Ketidatersediaan Infratraktur (8,4%)
GCI 2009-2012	46	142	1. Korupsi (15,4%) 2. Inefisiensi Birokrasi Pemerintah (14,3%) 3. Ketidatersediaan Infratraktur (9,5%)
GCI 2009-2013	50	144	1. Inefisiensi Birokrasi Pemerintah (15,4%) 2. Korupsi (14,2%) 3. Ketidatersediaan Infratraktur (8,3%)

Sumber: Aviliani, *Biaya Tenaga Kerja di Indonesia*, disampaikan pada Forum Konsolidasi Dewan Pengupahan se Indonesia, Jakarta, tanggal 3-5 September 2013.

Data yang dikemukakan Eviliani di atas,<sup>22</sup> menjadi alasan kenapa produksi perusahaan kalah bersaing di pasar dalam negeri dan luar negeri. Kemudian tahun 2012-2013, inefisiensi Birokrasi Pemerintahan 15,4 %, Korupsi 14,2 %, dan ketidaksediaan infrastruktur 8,3 %.

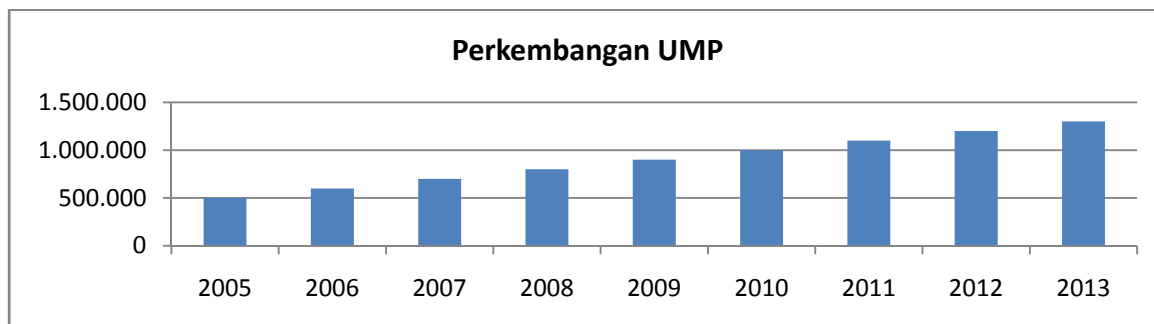
### Kendala dalam Kebijakan Penentuan Upah Minimum

Kebijakan Penentuan UM, harus dilihat dari efektivitasnya. UM hanya efektif pada negara yang sistem hukumnya sudah baik, karena di negara yang sistem hukumnya belum baik, upah minimum tidak dapat efektif sesuai

<sup>22</sup> Aviliani, "Biaya Tenaga Kerja di Indonesia", Makalah pada Forum Konsolidasi Dewan Pengupahan se Indonesia, Jakarta, tanggal 3-5 September 2013.

filosofinya.<sup>23</sup> Untuk lebih jelas perkembangan UMP menurut Aviliani dapat dilihat pada tabel di bawah ini.<sup>24</sup>

Tabel 4  
Perkembangan UMP Nominal dan Pertumbuhan UMP 2005-2013



Sumber: Aviliani, *Biaya Tenaga Kerja di Indonesia*, disampaikan pada Forum Konsolidasi Dewan Pengupahan se Indonesia, Jakarta, tanggal 4 September 2013.

Kenyataan tingkat upah Indonesia masih di bawah Malaysia, Filipina dan China; dikarenakan kondisi dan kendala dalam Kebijakan Penentuan UMP, *pertama*, pada umumnya: a) kesepakatan dalam survei memilih pasar dan harga barang dan jasa yang sesuai serta menetapkan nilai KHL; b) kesepakatan dalam tim pengupahan menetapkan upah dimaksud; c) tantangan dari pekerja atau SP/SB; dengan demonstrasi dan pemogokan; d) tidak semua perusahaan mematuhi UMP; dan e) perusahaan yang memberlakukan UMP bagi pekerja yang berpendidikan SLTA dan atau pengalaman kerja lebih dari 2 tahun.<sup>25</sup>

Katsudo Tomoaki (*Japan International Cooperation Agency, Labor Policy Advisor*) pada Depnakertrans, mendukung peningkatan UM dengan menyatakan bahwa peningkatan UM di Jepang untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas kehidupan pekerja serta menjaga keseimbangan persaingan dunia usaha.<sup>26</sup> Yoshihiko Ono pada *Labor and Social Security Attorney* Jepang menyatakan hal yang sama bahwa Undang-Undang tentang Upah Minimum di Jepang bertujuan : a) meningkatkan kondisi kerja untuk pekerja yang

<sup>23</sup> I Wayan Gde Wiryawan, "Efektifitas Upah Minimum dalam Sistem Penetapan Upah di Indonesia", Makalah pada Forum Konsolidasi Dewan Pengupahan se Indonesia, Jakarta, tanggal 3-5 September 2013.

<sup>24</sup> Aviliani, "Biaya Tenaga Kerja di Indonesia", Makalah pada Forum Konsolidasi Dewan Pengupahan se Indonesia, Hotel Ciputra, Jakarta, tanggal 3-5 September 2013

<sup>25</sup> Payaman Simanjuntak, wawancara pada Forum Konsolidasi Dewan Pengupahan se Indonesia, Hotel Ciputra, Jakarta, tanggal 3-5 September 2013.

<sup>26</sup> Wawancara dengan Katsudo Tomoaki, Penasihat Perburuhan Jepang yang berkerjasama dengan Kemenakertrans, Jakarta, 4 September 2013.

berpenghasilan rendah; b) menyeimbangkan kondisi hidup pekerja; c) meningkatkan kualitas angkatan kerja; d) memberikan keamanan persaingan yang sehat antar para pebisnis; dan e) mempromosikan keselarasan pengembangan pembangunan ekonomi nasional.<sup>27</sup>

Agar perusahaan yang mampu membayar upah di atas UMP, SP/SB diberdayakan agar mampu berunding untuk menetapkan upah berdasarkan struktur dan skala upah dengan memperhatikan analisa dan evaluasi jabatan. Struktur dan skala upah yang dapat dilaksanakan di internal perusahaan akan melahirkan keadilan eksternal yang artinya mempunyai daya saing di pasar kerja. Upah minimum, misalnya Rp. 1.500.000,- setelah melalui struktur dan skala upah, upahnya menjadi di atas Rp. 1.750.000,-. Kenaikan upah secara diam-diam di intern perusahaan antara perusahaan dan SP/SB, lebih baik dibandingkan dengan kenaikan melalui cara diumumkan oleh Gubernur tanpa memperhatikan saran-saran Dewan Pengupahan atau pertimbangan politik (populis) yang akan menyebabkan: 1) kenaikan harga bahan pokok masyarakat, 2) kecenderungan perusahaan mengajukan penangguhan kenaikan upah tersebut. Oleh karena itu akan lebih baik upah naik dari Rp. 1.600.000,- menjadi Rp. 1.800.000,-; dari pada Rp. 2.200.000,- tetapi perusahaan mengajukan penangguhan upah tersebut; dan 3) perusahaan menolak kenaikan upah dengan mengajukan gugatan melalui PTUN.<sup>28</sup>

Di samping itu, kendala umum ketika akan ditentukan besaran upah minimum: 1) ada keengganan pengusaha untuk menaikkan upah minimum karena kondisi keuangan perusahaannya yang tidak sehat; 2) pihak pekerja dan SP/SB yang gagal musyawarah untuk menaikkan upah minimum, langsung melakukan unjuk rasa menuntut kenaikan upah minimum.

### **Kendala dalam Kebijakan Penentuan Upah Layak**

Inkonsistensi dalam substansi hukum, salah satunya adalah tidak adanya kepastian hukum. Asas kepastian hukum, *pertama*, adalah jaminan terwujudnya

---

<sup>27</sup> Yoshihiko Ono, "Upah Minimum Jepang", Makalah pada Forum Konsolidasi Dewan Pengupahan se Indonesia, Jakarta, tanggal 3-5 September 2013

<sup>28</sup> *Ibid.*, Lihat: pertama, UUK Pasal 92, (1) Pengusaha menyusun struktur dan skala upah dengan memperhatikan golongan, jabatan, masa kerja, pendidikan, dan kompetensi, (2) Pengusaha melakukan peninjauan upah secara berkala dengan memperhatikan kemampuan perusahaan dan produktivitas, (3) Ketentuan mengenai struktur dan skala upah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Menteri;

hak dan kewajiban penyelenggaraan pelayanan; *kedua*, asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara; sebagaimana Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.<sup>29</sup>

Komponen Kebutuhan Hidup Layak (KHL) dirumuskan dalam Peraturan Menakertrans No. 13 Tahun 2012 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak. Dalam Peraturan Menakertrans dimaksud, kebutuhan hidup layak (KHL) dihitung berdasarkan kebutuhan hidup pekerja dalam memenuhi kebutuhan mendasar yang meliputi kebutuhan akan pangan dan minuman 3000 kkal per hari, ditambah komponen sandang, perumahan, pendidikan, transportasi, rekreasi dan tabungan. Kebutuhan tersebut mencakup 7 komponen yang terdiri dari 60 jenis barang dan jasa.<sup>30</sup>

Sementara buruh memiliki sendiri versi mengenai komponen KHL. Ada yang mengajukan konsep bahwa untuk buruh lajang terdapat 86 komponen KHL sementara untuk mereka yang sudah berkeluarga maka terdapat 122 komponen. Banyak komponen KHL yang tidak dipertimbangkan dalam Permenakertrans No 13 Tahun 2012 seperti sumbangan kemasyarakatan dan biaya pendidikan untuk anak buruh. Demikian juga kebutuhan buruh untuk bisa memiliki rumah walaupun tipe sederhana. Sementara itu penelitian dari Lembaga Akatiga menyimpulkan bahwa agar buruh dapat hidup layak maka setidaknya ada 163 komponen KHL yang harus diperhitungkan.<sup>31</sup>

Syukur Sarto melihat kenaikan UMP DKI Jakarta sudah di atas KHL, sebab KHL 2013 sebesar Rp. 1.987.212. Sedangkan UMP DKI Jakarta tahun 2013 adalah Rp. 2.216.234,-, atau UMP DKI 111,5 % dari KHL, atau 144 % dari UMP DKI 2012. Munculnya UMP DKI Jakarta 2013, tidak lepas dari peranan KSPSI menemui dan meyakinkan Wagub DKI Jakarta dengan menawarkan kenaikan UMP

---

<sup>29</sup> R.M. Surahman, "Ombudsman Indonesia, Pelayanan Publik dan Asas-asas Hukum bagi Pemerintahan yang Baik" Dalam: Elly Erawaty dkk, *Beberapa Pemikiran Tentang Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011, hlm. 387- 397.

<sup>30</sup> Wawancara dengan Payaman Simanjuntak, Pakar Ekonomi SDM dan Mantan Pejabat Eselon I Depnakertrans, Jakarta, tanggal 4 September 2013.

<sup>31</sup> *Ibid.*

berdasarkan perhitungan kenaikan 0,5 % setiap bulan dari Januari 2012 s.d. Juli 2013-.<sup>32</sup>

Apa yang dikatakan Syukur Sarto, adalah benar untuk KHL bagi pekerja lajang, namun untuk pekerja yang telah berkeluarga dengan isteri dan 2 orang anak, UMP DKI Jakarta tidak dapat dikatakan sebagai upah untuk hidup layak (KHL). Maka wajar saja pada 4 September, terjadi demonstrasi besar-besaran di Depan Istana Merdeka menuntut UMP di Provinsi DKI sebesar Rp. 3.700.000,- untuk UMP 2014. UMP sebesar ini wajar kalau masuk perhitungan KHL untuk pekerja dan 3 orang anggota keluarganya.

### **Kendala dalam Tataran Struktur Hukum (Lembaga Pengawas)**

Pemerintah melalui pengawas perburuhan berdasarkan UU No. 23 Tahun 1948 jo. UU. No. 3 Tahun 1951 tentang Pengawasan Perburuhan diberikan wewenang: 1) mengawasi berlakunya undang-undang dan peraturan perburuhan pada khususnya; 2) mengumpulkan bahan-bahan keterangan tentang soal-soal hubungan kerja dan keadaan perburuhan dalam arti yang seluas-luasnya guna membuat undang-undang dan peraturan perburuhan lainnya; 3) menjalankan pekerjaan lainnya yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>33</sup>

Aparat yang profesional tersebut, dalam penegakan hukum, berarti ia patuh pada hukum dan menegakkannya untuk orang lain. Menurut Hikmahanto Juwana, patuh pada hukum bukanlah tataran yang tertinggi. Tataran tertinggi adalah bila setiap individu dalam masyarakat bersikap di bawah alam sadarnya sesuai dengan tujuan hukum. Di sini hukum terinternalisasi dalam perilaku individu.<sup>34</sup> Tentang PPNS Kemenakertrans, Syukur Sarto sebagai Ketua KSBSI menilai bahwa dulunya gaji PPNS kecil, maka wajar kalau kinerjanya rendah. Sekarang seharusnya kinerja PPNS ini sudah meningkat, karena gaji PNS sudah besar ditambah lagi dengan tunjangan fungsional dari PPNS tersebut.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Syukur Sarto, *Op. Cit.*, hlm. 6.

<sup>33</sup> Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Edisi Revisi, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 115.

<sup>34</sup> Hendra Pramono, "Perlindungan Hukum Lisensi Hak Merek terkenal di dalam Sistem Hukum Indonesia", Artikel dalam *Majalah Hukum Varia Peradilan*, Tahun Ke XXII No. 258 Mei 2007, hlm 76.

<sup>35</sup> Syukur Sarto, *Op. Cit.* hlm. 6.

Pada berbagai pertemuan ilmiah, pihak Dirjen Pengawasan selalu berkilah bahwa rendahnya pengawasan PPNS Kemenakertrans karena jumlah petugas pengawas sangat sedikit dibandingkan dengan jumlah perusahaan yang diawasi. Alasan klasik ini tentulah sulit untuk diterima, meskipun jumlah petugas pengawas sedikit tetapi dengan jumlah yang sedikit petugas, mereka dapat bekerja sungguh-sungguh sehingga dapat menunjukkan prestasi kerja kepada rakyat. Prestasi pengawas dalam pelaksanaan tugasnya, misalnya: 1) telah melaksanakan pengawasan dan penindakan terhadap 1.000 perusahaan yang membayar upah di bawah UMP; dan 2) telah membina 4.000 perusahaan untuk melaksanakan Program Jamsostek dan 50 persen diantaranya menjadi peserta jamsostek.

### **Kendala dalam Tataran Budaya Hukum (Pemerintah, Pekerja, dan Pengusaha)**

Budaya atau kultur adalah nilai-nilai dan sikap-sikap yang merupakan pengikat sistem akan berhadapan dengan hukum, yang mana hukum dibelenggu oleh kontradiksi-kontradiksi, pada kenyataan sekarang benar adanya. Sistem upah minimum (UMP) sebagai kebijakan pemerintah, telah membelenggu upah pekerja sehingga menjadi tidak layak. Hak atas penghidupan yang layak pada Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan upah yang layak pada Pasal 88 ayat (1) UUK, terkesan hanya menjadi tulisan yang tidak dapat dibuktikan kebenarannya dalam kehidupan sehari-hari pekerja.

Akibat dari belum teratasi kendala-kendala yang dihadapi oleh Dewan Pengupahan, maka hingga saat ini upah yang layak untuk dapat hidup sejahtera bagi pekerja masih jauh dari harapan. Cara lain dapat ditempuh, yaitu pengusaha harus berani menawarkan gagasan mensejahterakan pekerja dengan memotong mata-rantai pengeluaran pekerja sehari-hari, seperti: biaya hidup yang tinggi di perkotaan dan biaya transportasi, seperti perusahaan-perusahaan di Jepang mencari lokasi pabriknya kepedesaan.

Perubahan budaya di Jepang menurut Minoru Ito, bahwa kebangkitan kembali industri manufaktur dapat dilihat dari pertumbuhan jumlah pabrik pada tahun-tahun terakhir. Perusahaan sebelum 2006, berusaha mendirikan

perusahaan dengan kedekatan lokasi dengan perusahaan dan pasar. Setelah 2006 tanggapan bergeser menjadi kedekatan dengan tenaga kerja di pedesaan. Di masa lalu, relokasi perusahaan dilakukan untuk menempatkan diri mereka dalam jaringan bisnis dan kedekatan perusahaan terhadap pasar dan perusahaan lain yang berkaitan. Tetapi baru-baru ini terjadi peningkatan jumlah perusahaan yang memindahkan pabrik mereka ke lokasi yang baru dengan alasan kedekatan dengan tenaga kerja. Hal ini menunjukkan adanya peningkatan kemungkinan bagi perusahaan untuk pindah ke daerah pedesaan yang saat ini belum merasakan manfaat dari pemulihan ekonomi dan jumlah tenaga kerja yang belum banyak terserap.<sup>36</sup>

Pola perubahan budaya pada perusahaan-perusahaan Jepang ini, dapat ditiru oleh perusahaan-perusahaan Indonesia. Sehingga keuntungan yang didapatkan, sebagai berikut: 1) terjadi pemeratan kesempatan kerja di pedesaan, 2) kepadatan penduduk di perkotaan dapat diminimalisir, 3) pekerja di pedesaan tidak memikul beban biaya hidup tinggi seperti pekerja di perkotaan, dan 4) kehidupan masyarakat pedesaan menjadi sejahtera.

Kesejahteraan berdasarkan hukum, akan adil secara yuridis empiris, sebab hakekat hukum yang bekerja dalam masyarakat dan untuk keadilan masyarakat banyak. Oleh karena itu, keberlakuannya harus didukung oleh masyarakat dan sesuai dengan nilai-nilai dan cita-cita hidup masyarakat serta memiliki relevansi dengan tradisi hukum masyarakat itu sendiri.<sup>37</sup>

Masyarakat berpikir ke depan, dengan pembangunan nasional dilandasi oleh sistem ekonomi kreatif yang dicanangkan pemerintah. Masalah pengangguran dan kemiskinan akan dapat diminimalisir, jika target ekonomi kreatif tercapai nantinya 2025. Sebab menurut Moh. Mahfud MD, bahwa salah satu problem penegakan hukum adalah masalah pekerja dan pengangguran. Kelompok pengangguran didominasi oleh kelompok umur antar 15-24 tahun mencapai 24 persen, jauh lebih besar dari kelompok umur 25-54 tahun yang mencapai 3,5 persen, dan kelompok umur 55 tahun ke atas yang mencapai 5,4

---

<sup>36</sup> Minoru Ito, "Measures for Supporting Regional Job Creation in Japan", *Japan Labor Review*, Volume 5, Number 1, Winter 2008, hlm. 95.

<sup>37</sup> I Nyoman Ngurah Suwarnatha, "Kebijakan Hukum Pidana Anak Dalam Konsep KUHP 2010", *Jurnal Advokasi*, No. 1 September 2011, hlm 2.



persen. Ini berarti bahwa sangat banyak penduduk yang seharusnya masih bersekolah (usia 15-24 tahun) terpaksa menjadi penganggur karena tidak mempunyai biaya untuk bersekolah sehingga mereka memilih untuk mencari pekerjaan.<sup>38</sup> Pekerja adalah salah satu bagian dari masyarakat atau warganegara yang menjadi korban dari lemahnya penegakan hukum.

Kedudukan pekerja pada hakikatnya dapat ditinjau dari dua segi, yaitu dari aspek yuridis dan aspek sosial ekonomis. *Pertama*, aspek *yuridis-sosiologis*, pekerja membutuhkan perlindungan hukum dari negara atas kemungkinan adanya tindakan sewenang-wenang dari pengusaha. Berdasarkan ketentuan Pasal 27 UUD NRI Tahun 1945, yaitu setiap warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. Ketentuan ini dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 5 UU No.13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Pasal 5, yaitu setiap tenaga kerja memiliki kesempatan yang sama tanpa diskriminasi untuk memperoleh pekerjaan. Pasal 6, yaitu Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh perlakuan yang sama tanpa diskriminasi dari pengusaha.

*Kedua*, secara *sosial ekonomis* kedudukan buruh adalah tidak bebas. Sebagai orang yang tidak mempunyai bekal hidup lain dari itu, ia terpaksa bekerja pada orang lain. Majikan inilah yang pada dasarnya menentukan syarat-syarat kerja. Mengingat kedudukan pekerja yang lebih rendah daripada majikan maka perlu adanya campur tangan pemerintah untuk memberikan perlindungan hukumnya.<sup>39</sup> Perlindungan hukum pemerintah dalam bentuk kebijakan sudah cukup banyak, sebagai upaya untuk meningkatkan upah pekerja yang diikuti dengan produktivitas. Namun hingga saat ini, unjuk rasa berlangsung di setiap akhir-akhir tahun menuntut kenaikan upah. Artinya pekerja tidak menikmati kesejahteraan dan keadilan di bidang pengupahan khususnya dan hak-hak normatif lainnya,. Keadaan ini berbanding terbalik dengan warga negara yang lain, seperti: ASN, pedagang, dan pengusaha.<sup>40</sup>

Secara sosiologis, kedudukan buruh dan majikan atau antara pengusaha dengan pekerja berbeda dengan kedudukan antara penjual dan pembeli. Antara

---

<sup>38</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca amandemen Konstitusi*, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm 174.

<sup>39</sup> Asri Wijayanti, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 8.

<sup>40</sup> Zulkarnain Ibrahim, "Sejarah Hukum Ketenagakerjaan: Studi Terhadap Pasang Surutnya Keadilan Sosial Pekerja", Artikel dalam *Jurnal Simbur Cabaya*, Vol. XX, No. 51, Mei 2013, hlm 35-48.

penjual dengan pembeli sama kedudukannya. Antara keduanya mempunyai kebebasan yang sama untuk menentukan ada atau tidaknya perjanjian. Namun kedudukan antara pengusaha dengan pekerja adalah tidak sama. Secara yuridis kedudukan buruh adalah bebas, tetapi secara sosial ekonomis kedudukan buruh adalah tidak bebas. Pada hakikatnya, pekerja dengan pengusaha dalam proses produksi, mempunyai kedudukan yang sama atau sejajar berdasarkan perjanjian kerja atau perjanjian kerja bersama.

Untuk keberlakuan hukum, diperlukan penegakan hukum yang konkrit melalui lembaga-lembaga yang kredibel. Lembaga-lembaga yang diberi tugas/fungsi menegakkan hukum pengupahan, pada dasarnya adalah sarana-sarana Hubungan Industrial yang diatur dalam Pasal 102 dan Pasal 103 UUK. Hubungan industrial dapat dilaksanakan melalui sarana-sarana di atas, pada dasarnya digantungkan pada peran dari: 1) Kemenakertrans/ Disnakertrans); 2) SP/SB; dan 3) Pengusaha (Apindo/Kadin).

## **Penutup**

Berdasarkan pembahasan di atas, pengaturan dan penegakan hukum pengupahan dalam dalam upaya mewujudkan kesejahteraan sosial pekerja; telah dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945 (Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28 ). Namun UUD NRI Tahun 1945: 1) telah dilemahkan oleh UUK dengan praktik *labour market system* dan PHK sepihak oleh pengusaha; 2) UUK memberi peluang kepada pengusaha untuk mengabaikan kewajibannya menghormati hak asasi SP/SB untuk berserikat dan berkumpul di lingkungan perusahaan tersebut; dan 3) lemahnya Pengawasan Kemenakertrans tidak terjebak pada alasan klasik dengan alasan sedikit PPNS dibandingkan dengan jumlah perusahaan yang diawasi, tanpa menunjukkan prestasi kerja yang maksimal. Pengusaha harus mengangkat kearifan lokal menjadi kearifan perusahaan, tidak terjebak pada budaya kapitalisme dan hukum mengatakan begitu.

Peneliti menyarankan: *pertama*, praktik pelemahan terhadap hak-hak pekerja dalam UUD NRI Tahun 1945 oleh pengusaha dengan memanfaatkan celah dalam UUK serta PPNS Kemenakertrans yang tidak profesional

melaksanakan tugas. Umpan balik, Kewajiban pekerja harus didukung dengan peningkatan kualitas atau produktivitas pekerja sebagai wujud dari akumulasi pendidikan, pelatihan dan pengalaman kerjanya. *Kedua*, sistem pengawasan oleh PPNS Kemenakertrans, harus ditingkatkan mutu berdasarkan kewajiban yang diamanatkan oleh perundang-undangan ketenagakerjaan dan UU. No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatus Sipil Negara. *Ketiga*, sarana-sarana Hubungan Industrial yang diatur dalam UUK, harus berfungsi dengan benar dan baik didukung Kemenakertrans dan institusi lain.

### Daftar Pustaka

- Agusmidah, *Dilematika Hukum Ketenagakerjaan, Tinjauan Politik Hukum*, PT. Sofmedia, Medan, 2011.
- Bastos, Paulo and Joana Silva, "The Wage and Unemployment Impacts of Trade Adjustment" Dalam: David Greenaway cs, *Globalisation and Labour Market Adjustment*, Palgrave Macmillan, New York, 2008.
- Husni, Lalu, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Edisi Revisi, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Mahfud MD, Moh., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: PT RajaGrafindo, Jakarta, 2011.
- \_\_\_\_\_, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Makoba, Johnson W., *Globalization and Marginalization of Labor: Focus on Sub-Saharan Africa*; Dalam: Berch Berberoglu, *Globalization In The 21 st Century: Labor, Capital, and State on a World Scale* , Palgrave Macmillan, New York, 2010.
- Mujahidin, Ahmad, *Peradilan Satu Atap Di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2007.
- Rato, Dominikus, *Filsafat Hukum., Mencari, Menemukan, dan Memahami Hukum*, LaksBang Justitia, Surabaya, 2011.
- Rahardjo, Satjipto, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yokyakarta, 2009
- Rasjidi, H. Lili, *Pembangunan Sistem Hukum Dalam rangka Pembinaan Hukum Nasional*; Dalam: B. Arief Sidharta, *Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum, Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sifharta, S.H.*, Bandung: Refika Aditama, Bandung, 2008.

Surahman, R.M., *Ombudsman Indonesia, Pelayanan Publik dan Asas-asas Hukum bagi Pemerintahan yang Baik*; Dalam: Elly Erawaty dkk, *Beberapa Pemikiran Tentang Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Bandung, 2011.

Wijayanti, Asri, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

#### **Jurnal dan Makalah:**

Aviliani, "Biaya Tenaga Kerja di Indonesia", Makalah pada Forum Konsolidasi Dewan Pengupahan se Indonesia, Jakarta, tanggal 3-5 September 2013.

Batubara, Cosmas, "Menyegarkan Kembali UMP dan Upah yang Adil", Makalah pada Seminar Ketenagakerjaan, Hotel Ciputra Jakarta, 15-16 Maret 2012.

Hermintasdi, Tri, Efektivitas Pelaksanaan Hukum di Bidang Hukum Perburuhan Berdasarkan UU. No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, *Majalah Hukum Varia Peradilan*, No. 281, April 2009.

Ibrahim, Zulkarnain, Sejarah Hukum Ketenagakerjaan: Studi Terhadap Pasang Surutnya Keadilan Sosial Pekerja, *Jurnal Simbur Cahaya*, Vol. XX, No. 51, Mei 2013.

Ito, Minoru, Measures for Supporting Regional Job Creation in Japan, *Japan Labor Review*, Volume 5, Number 1, Winter 2008.

Kikawa, Takeo, 2008, Community Based Renaissance and Job Creation in Japan, Hitotsubashi University, *Japan Labor Review* Vol. 5, no. 1, Winter, 2008.

Ono, Yoshihiko, "Upah Minimum Jepang", disampaikan pada Forum Konsolidasi Dewan Pengupahan se Indonesia, Jakarta, tanggal 4 September 2013

Pramono, Hendra, Perlindungan Hukum Lisensi Hak Merek terkenal di dalam Sistem Hukum Indonesia, *Majalah Hukum Varia Peradilan*, Tahun Ke XXII No. 258 Mei 2007.

Sarto, Syukur, "Upah untuk Menjaga Produktivitas Kerja", Makalah pada Seminar Kemenakertrans, Hotel Ciputra, Jakarta, tanggal 15-16 Maret 2012.

Suwarnatha, I Nyoman Ngurah, Kebijakan Hukum Pidana Anak Dalam Konsep KUHP 2010, *Jurnal Advokasi*, No. 1 September 2011.

Yamagami, Toshihiko, Utilization of labor resources in Japan and the United States, *Monthly Labor Review* April 2002.

Wiryawan, I Wayan Gde, " Efektifitas Upah Minimum dalam Sistem Penetapan Upah di Indonesia", Makalah pada Forum Konsolidasi Dewan Pengupahan se Indonesia, Jakarta, tanggal 3-5 September 2013.

#### **Surat Kabar:**

*Kompas*, 30 April 2008

*Sumatera Ekspres*, 11 Februari 2011

## **Aspek Hukum Transaksi Jual Beli Rumah Susun/Apartemen di Daerah Istimewa Yogyakarta Kaitannya dengan Peran Notaris-PPAT**

**Pandam Nurwulan  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia  
Jl. Taman Siswa No.158. Yogyakarta  
nnurwulan@gmail.com**

### **Abstract**

*This research discusses, first, whether there has been any regulatory compliance related to purchase and sale transactions of Flats/Apartments in Special Region of Yogyakarta? Second, how is the role of Land Title Registrar in such legal relationship? This was a normative legal research whose data analysis was descriptive qualitative. The conclusions are: first, there has not been any Local Regulation regarding Flats/Apartments until the present time so that Regent/Mayor Regulations (Mayor Regulation Number 7 of 2015 regarding the Certificate of Proper Function of Flat, Mayor Regulation Number 8 of 2015 regarding the Legalization of Title of Flat Separation, Mayor Regulation Number 9 of 2015 regarding the Union of Owners and Occupants of Flats and Regent Regulation of Sleman Number 40 of 2015 regarding the Legalization of Report and Title of Flat Separation are still in the form of a guideline which should have become an implementation regulation from the Local Regulation regarding purchase and sale transactions of Flats/Apartments. Second, Land Title Registrars should play their roles professionally by mastering all regulations related to Flats/Apartments so that any land titles they issue related to purchase and sale transactions of Flats/Apartments will have authenticity as a proof.*

*Keywords: purchase and sale transaction, flat/apartment, roles of land title registrar*

### **Abstrak**

Penelitian ini mengkaji, *pertama*, apakah sudah ada kesesuaian regulasi mengenai transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen di Daerah Istimewa Yogyakarta? *Kedua*, bagaimana peran Notaris-PPAT dalam hubungan hukum tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pengolahan dan analisa data secara deskriptif kualitatif. Dari penelitian ini disimpulkan bahwa: *pertama*, Peraturan Daerah mengenai Rumah Susun/Apartemen di Daerah Istimewa Yogyakarta belum ada sampai saat ini sehingga Peraturan Walikota/Bupati (Peraturan Wali Kota Nomor 7 tahun 2015 tentang Sertifikat Laik Fungsi Rumah Susun, Peraturan Wali Kota Nomor 8 tahun 2015 tentang Pengesahan Akta Pemisahan Rumah Susun, Peraturan Wali Kota Nomor 9 tahun 2015 tentang Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun dan Peraturan Bupati Sleman Nomor 40 Tahun 2015 tentang Pengesahan Pertelaan dan Akta Pemisahan Rumah Susun) masih berupa pedoman yang seharusnya merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah tentang transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen. *Kedua*, bahwa seharusnya Notaris-PPAT mengambil peran secara profesional dengan menguasai semua dan segala regulasi mengenai Rumah Susun/Apartemen sehingga akta-akta yang dibuatnya berkenaan dengan transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen itu akan mempunyai otentisitas yang sempurna sebagai alat bukti.

Kata Kunci : Transaksi jual beli, rumah susun/apartemen, peran Notaris-PPAT

## Pendahuluan

Perumahan merupakan kebutuhan dasar di samping sandang dan pangan, oleh karenanya untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan yang meningkat bersamaan dengan penambahan penduduk diperlukan penanganan dan perencanaan yang seksama dan disertai keikutsertaan dana dan daya yang ada dalam masyarakat. Pada dasarnya pembangunan perumahan merupakan tanggungjawab dari masyarakat untuk mencapai tujuan tersebut, serta menciptakan suatu iklim yang memadai bagi usaha swasta di bidang perumahan. Dengan meningkatnya potensi usaha swasta serta peningkatan dana dan daya masyarakat maka partisipasi masyarakat akan berdaya guna dan berhasil guna.<sup>1</sup> Di Daerah Istimewa Yogyakarta saat ini tumbuh dan bermunculan bangunan hunian bertingkat yang saat ini masyarakat lebih familiar menyebutnya dengan Apartemen atau Condotel (Condominium dan Hotel), dengan berbagai fasilitas yang ada dalam bangunan bertingkat tersebut. Dengan berkembangnya potensi bisnis properti di Daerah Istimewa Yogyakarta, maka para pengembang di dalam promosinya kepada masyarakat menggunakan istilah bangunan bertingkat dengan Apartemen, Condotel ataupun Apartel yang barangkali untuk menaikkan nilai jual propertinya. Apapun istilah untuk bangunan bertingkat dimaksud jika berdasarkan peraturan perundang-undangan di negara kita (Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun Pasal 1 (1), UU 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, dan Permendagri 32 Tahun 2010 tentang Pemberian Izin Mendirikan Bangunan, untuk bangunan bertingkat disebut "Rumah Susun"), apakah Rumah Susun Umum, Khusus ataupun Rumah Susun Komersial, jadi Apartemen dalam hal ini merupakan Rumah Susun Komersial yang oleh pengembang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan bisnisnya.

Peneliti berpendapat bahwa bermunculannya Apartemen/Rusun di Daerah Istimewa Yogyakarta terjadi karena banyaknya investor yang menjalankan aktifitas bisnis real properti saat ini dan yang akan datang yang tentu

---

<sup>1</sup> C. Djemabut Blaang, *Perumahan dan Pemukiman Sebagai Kebutuhan Dasar*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 3-4.

saja hal ini akan berpengaruh terhadap perilaku konsumen/pembeli properti dimaksud. Meskipun kegiatan di bidang Rusun/Apartemen ini dapat dijadikan indikator seberapa aktifnya kegiatan ekonomi secara umum yang sedang berlangsung, namun perkembangan industri Rusun/Apartemen perlu dicermati secara hati-hati karena dapat memberikan dampak pada dua sisi yang berbeda, yakni dapat menjadi pendorong bagi kegiatan ekonomi dan naiknya berbagai kegiatan disektor lain yang terkait.<sup>2</sup>

Di Yogyakarta, transaksi jual beli satuan rumah susun yang belum selesai dibangun semakin meningkat (berdasarkan pra penelitian yang dilakukan peneliti, dilihat dengan mulai banyaknya penawaran via pameran di mall-mall di Yogyakarta), bahkan tidak jarang jual beli satuan rumah susun ini dilakukan pada saat rumah susun masih berada dalam perencanaan. Pelaksanaan jual beli satuan rumah susun yang seperti itu dilakukan dengan cara memesan terlebih dahulu atas unit yang akan dibeli, yang kemudian dituangkan dalam perikatan pendahuluan atau perikatan jual beli atau yang lebih dikenal dengan sebutan perjanjian perikatan jual beli ("PPJB"). Dengan tujuan untuk mengamankan kepentingan penjual (perusahaan pembangunan perumahan dan permukiman) /"Pengembang" dan calon pembeli satuan rumah susun/"Pemesan", maka dirasakan perlunya pengaturan secara khusus mengenai pedoman perikatan jual beli satuan rumah susun. Pedoman dimaksud sudah dituangkan dalam Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 11/KPTS/1994 tahun 1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun ("Kepmenpera No. 11/1994"). Dengan diberlakukannya Kepmenpera No. 11 Tahun 1994 tersebut, maka setiap adanya perikatan jual beli satuan rumah susun wajib mengikuti pedoman yang ditetapkan dalam Kepmenpera No. 11 Tahun 1994 tersebut.<sup>3</sup>

Selain mengacu pada Kemenpera diatas apakah sudah ada regulasi yang secara spesifik mengatur mengenai transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen untuk Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 6 Peraturan Bupati Kabupaten Sleman Nomor 40 Tahun 2015 tentang Pengesahan, Pertelaan dan Akta Pemisahan

---

<sup>2</sup>Andrian Sutedi, *Hukum Rumah Susun dan Apartemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 3.

<sup>3</sup>Helen Taurusia SH, <http://www.hukumproperti.com/2010/12/14/pedoman-perikatan-jual-beli-satuan-rumah-susun-berdasarkan-kepmenpera-nomor-11-tahun-1994/>, diakses 26 Agustus 2015.

Rumah Susun menyatakan bahwa, “proses jual beli Satuan Rumah Susun sebelum pembangunan Rumah Susun selesai dapat dilakukan melalui perjanjian jual beli yang dibuat dalam bentuk akta nota riil, sedangkan untuk kota Yogyakarta belum ada peraturan walikota mengenai pedoman transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen. Untuk melakukan transaksi penjualan dan pembelian Rusun/Apartemen dimaksud biasanya pengembang menggunakan jasa Notaris-PPAT, Apakah Notaris-PPAT sekedar memberikan legalisasi saja atau meresmikan dalam bentuk akta otentik atas hubungan hukum transaksi jual beli Rusun/Apartemen, termasuk di dalamnya memberikan konsultasi hukum atas apa yang diperlukan para subjek hukum yang bertransaksi Rusun/Apartemen yang memerlukan jasa notaris.

### **Rumusan Masalah**

Dari latar belakang tersebut masalah yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini adalah: *pertama*, apakah sudah ada kesesuaian regulasi transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen di Daerah Istimewa Yogyakarta? *Kedua*, bagaimana seharusnya Notaris-PPAT berperan dalam hubungan hukum transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen di Daerah Istimewa Yogyakarta?

### **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk, *pertama*, menemukan apakah dari aspek hukum sudah ada kesesuaian regulasi transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen di Daerah Istimewa Yogyakarta. *Kedua*, untuk mencermati bagaimana seorang Notaris-PPAT seharusnya menjalankan perannya secara profesional berkenaan dengan transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen di Daerah Istimewa Yogyakarta.



## Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka<sup>4</sup> yang bersumber dari data sekunder/data yang sudah tersedia.<sup>5</sup> Berupa bahan hukum yang terdiri dari Peraturan Perundang-undangan Rumah Susun antara lain : UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, UU Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1998 tentang Rumah Susun, Peraturan Menteri Perumahan/Kepmenpera Nomor 11/KPTS/1994 tentang Pedoman Perjanjian Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun, Permendagri 32/2010 tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan, UU Nomor 30 Tahun 2004 Jo. UU Nomor 2 Tahun 2014 (tentang Jabatan Notaris), buku-buku, jurnal, artikel dan literatur lain yang berkenaan dengan permasalahan yang dibahas dengan pendekatan yuridis normatif, sedang pengolahan dan analisa data secara deskriptif-kualitatif.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Aturan/Regulasi

Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai rumah susun dapat dicermati baik dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri sebagai berikut yaitu: Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Jo. Undang-Undang Nomor 20/2011 tentang Rumah Susun, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Bangunan Gedung, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman. Dalam Peraturan Pemerintah ada pada: Peraturan Pemerintah 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun, Peraturan Pemerintah 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai atas Tanah, Peraturan Pemerintah 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksana

---

<sup>4</sup>Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 15.

<sup>5</sup>Bahan Kuliah MPIH, Prof. Maria SW. Sumardja, UGM Yogyakarta, 2014, hlm. 16

Undang-Undang Bangunan Gedung. Sedangkan Peraturan Menteri berkenaan dengan Rumah Susun tersebut bisa ditemukan pada:

1. Kementrian Pekerjaan Umum (PU)
  - a. Permen PU No. 60/PRT/1992 tentang Persyaratan Teknis Pembangunan Rumah Susun
  - b. Permen PU No. 30/PRT/2006 tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan
  - c. Permen PU No. 05/PRT/M/2007 tentang Pedoman Teknis Pembangunan Rumah Susun Sederhana Bertingkat Tinggi.
2. Kementrian Perumahan
  - a. Permenpera Nomor 15/PERMEN/M/2007, tentang Tata Laksana Pembentukan PPPSRS.
  - b. Kepmenpera Nomor 11/KPTS/BPK4N/1994, tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun.
  - c. Kepmenpera Nomor 06/KPTS/BPK4N/1995, tentang Pedoman Pembuatan Akta Pendirian AD/ART PPPSRS.
3. Kementrian Keuangan
  - a. PMKRI No. 103/PMK.03/2009, tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 620/PMK.03/2004, tentang Jenis Barang Kena Pajak Yang Tergolong Mewah Selain Kendaraan Bermotor Yang Dikenakan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah.
  - b. PMK RI no. 113/PMK.03/2014 (tentang Rusun Tidak Kena PPN)
  - c. SE Dirjen Pajak - 01/PJ.33/1998 tentang Perlakuan Perpajakan Bagi Pernimpunan Penghuni Dari Rumah Susun Yang "STRATA TITLE"
4. Kementrian Dalam Negeri
  - a. Permendagri Nomor 32/2010 tentang Pedoman Pemberian Izin Mendirikan Bangunan.
  - b. Permendagri Nomor 3 Tahun 1992 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Daerah Rumah Susun
  - c. Permendagri Nomor 74 Tahun 2007 tentang Pedoman Pemberian Kemudahan Perizinan dan Insentif Dalam Pembangunan Rumah Susun Sederhana Di Kawasan Perkotaan.
  - d. Permendagri Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pedoman Penyerahan Prasarana, Saran dan Utilitas Perumahan dan Pemukiman di Daerah.
5. BPN (Kementriaan Agraria dan Tata Ruang)
  - a. Perkaban Nomor 2 Tahun 1989 tentang Bentuk dan Tata Cara Pengisian Serta Pendaftaran Akta Pemisahan Rumah Susun.
  - b. Perkaban Nomor 4 Tahun 1989 tentang Bentuk dan Tata Cara Pembuatan Buku Tanah Serta penerbitan SHMSRS.

Berkeaan dengan regulasi yang ada di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman baru saja diatur dengan Peraturan Wali Kota Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Sertifikat Laik Fungsi Rumah Susun (dasar hukum pembentukannya untuk melaksanakan ketentuan Pasal 78 Peraturan Daerah Kota Yogyakarta

Nomor 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung), Peraturan Wali Kota Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pengesahan Akta Pemisahan Rumah Susun (dasar hukum pembentukannya untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas pemilikan satuan-satuan rumah susun mengenai pengesahan akta pemisahan rumah susun), Peraturan Wali Kota Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun tertanggal 27 Februari 2015 (dasar hukum pembentukannya bahwa dalam pengelolaan rumah susun perlu diatur pembentukan kelembagaan, hak suara, penunjukan pengelola, dan penyusunan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga perhimpunan pemilik dan penghuni satuan rumah susun) dan Peraturan Bupati Sleman Nomor 40 Tahun 2015 tentang Pengesahan Pertelaan dan Akta Pemisahan Rumah Susun tertanggal 15 Juli 2015 (dasar hukum pembentukannya adalah agar pelaksanaan pengesahan pertelaan dan pemisahan rumah susun berjalan lancar dan efektif, dan bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 30 Undang Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, gambar dan uraian pemisahan rumah susun dituangkan dalam bentuk akta pemisahan yang disahkan oleh Bupati). Peraturan secara spesifik mengenai pedoman transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen belum ada termasuk peraturan daerahnya, sedangkan di Kabupaten Sleman baru disahkan tanggal 15 Juli 2015 dengan Peraturan Bupati No. 40 Tahun 2015 tentang Pertelaan dan Akta Pemisahan Rumah Susun, yang dalam Peraturan Bupati ini hanya ada satu pasal yang mengatur jual beli Satuan Rumah Susun yang belum selesai di bangun. (Pasal 6 Peraturan Bupati Sleman Nomor 40 Tahun 2015 tentang Pengesahan Pertelaan dan Akta Pemisahan Rumah Susun).

Berdasar Pasal 17 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011, rumah susun hanya dapat dibangun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah negara dan hak guna bangunan diatas hak pengelolaan. Satuan rumah susun dapat dimiliki baik oleh perseorangan maupun badan hukum yang memenuhi persyaratan sebagai pemegang hak atas tanah, dan untuk mencapai tertib administrasi pertanahan serta memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemilik hak atas satuan rumah susun, maka sebagai tanda bukti kepemilikan pemerintah memberikan alat pembuktian yang kuat berupa

sertipikat HMSRS (Hak Milik atas Satuan Rumah Susun) yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

### **Asas dan Tujuan Pembangunan Rumah Susun**

Perumahan dan pemukiman merupakan kebutuhan dasar setiap manusia. Dengan semakin bertambahnya penduduk, sedangkan lahan yang tersedia sangat terbatas, maka pembangunan rumah dibuat bertingkat atau yang kita kenal dengan rumah susun. Pembangunan rumah susun merupakan salah satu alternatif pemecahan masalah kebutuhan perumahan dan pemukiman terutama di daerah perkotaan yang jumlah penduduknya terus meningkat, karena pembangunan rumah susun dapat mengurangi penggunaan tanah, membuat ruang-ruang terbuka kota yang lebih lega dan dapat digunakan sebagai suatu cara untuk peremajaan kota bagi daerah yang kumuh.

Pembangunan rumah susun berlandaskan pada asas kesejahteraan umum, keadilan dan pemerataan, serta keserasian dan keseimbangan dalam perikehidupan. Asas kesejahteraan umum dipergunakan sebagai landasan pembangunan rumah susun dengan maksud untuk mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin bagi seluruh rakyat Indonesia secara adil dan merata berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui pemenuhan kebutuhan akan perumahan sebagai kebutuhan dasar bagi setiap warga negara Indonesia dan keluarganya. Asas keadilan dan pemerataan memberikan landasan agar pembangunan rumah susun dapat dinikmati secara merata, dan tiap-tiap warga negara dapat menikmati hasil-hasil pembangunan perumahan yang layak. Asas keserasian dan keseimbangan dalam perikehidupan mewajibkan adanya keserasian dan keseimbangan antara kepentingan-kepentingan dalam pemanfaatan rumah susun, untuk mencegah timbulnya kesenjangan-kesenjangan sosial.<sup>6</sup> Asas-Asas Pembangunan Rumah Susun sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 dan penjelasannya menyatakan bahwa asas penyelenggaraan rumah susun adalah sebagai berikut: asas kesejahteraan, asas keadilan dan pemerataan, asas

---

<sup>6</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Rumah Susun dan Apartemen*, Sinar Grafika, 2010, hlm 157.

kenasionalan, asas keterjangkauan dan kemudahan, asas keefisienan dan kemanfaatan, asas kemandirian dan kebersamaan, asas kemitraan, asas keserasian dan keseimbangan, asas keterpaduan, asas kesehatan, asas kelestarian dan keberlanjutan, asas keselamatan, kenyamanan, dan kemudahan, serta asas keamanan, ketertiban, dan keteraturan

Tujuan pembangunan rumah susun seperti yang tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun ialah: (a) Menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan serta menciptakan pemukiman yang terpadu guna membangun ketahanan ekonomi, sosial dan budaya; (b) Meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang dan tanah, serta menyediakan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan dalam menciptakan kawasan permukiman yang lengkap serta serasi dan seimbang dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan; (c) mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh; (d) mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan yang serasi, seimbang, efisien, dan produktif; (e) memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi yang menunjang kehidupan penghuni dan masyarakat dengan tetap mengutamakan tujuan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak, terutama bagi MBR; (e) memberdayakan para pemangku kepentingan di bidang pembangunan rumah susun; (f) menjamin terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak dan terjangkau, terutama bagi MBR dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan dalam suatu sistem tata kelola perumahan dan permukiman yang terpadu; dan (g) memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, kepenghunan, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun.

Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011, penyelenggaraan rumah susun bertujuan untuk menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau, meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang, mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh, mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan, memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi, memberdayakan para pemangku

kepentingan, serta memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, kepenghunan, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun. Pengaturan dalam undang-undang ini juga menunjukkan keberpihakan negara dalam memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi MBR serta partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan rumah susun.

Pembangunan rumah susun memerlukan persyaratan-persyaratan teknis dan administratif yang lebih ketat. Untuk menjamin keselamatan bangunan, keamanan, dan ketenteraman serta ketertiban penghunian, dan keserasian dengan lingkungan sekitarnya, maka satuan rumah susun baru dapat dihuni setelah mendapat izin kelayakan (dengan Sertifikat Laik Fungsi) untuk dihuni dari Pemerintah Daerah yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penghuni satuan rumah susun (Sarusun) tidak dapat menghindarkan diri atau melepaskan kebutuhannya untuk menggunakan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama, karena secara keseluruhan merupakan kebutuhan fungsional yang saling melengkapi.

### **Aspek Hukum Transaksi Jual Beli Rumah Susun/Apartemen**

Segala dan semua yang berkenaan dengan aspek hukum transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen itu selalu terkait dengan beberapa hal yang mendahului sebelum dilakukannya transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen tersebut, diantaranya adalah berkenaan dengan izin-izin dari pihak-pihak yang terlibat menurut Undang-Undang, untuk Daerah Istimewa Yogyakarta tentu melibatkan kepala daerah yaitu Bupati/Walikota dengan dinas-dinas di daerah seperti, Dinas Pekerjaan Umum/PU/Kimpraswil, bagian hukum, Badan Perencana Pembangunan Daerah/BAPPEDA, serta instansi lain yang terkait seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan Kantor Pertanahannya, Balai Lingkungan Hidup (BLH) dan seterusnya yang memberikan dan mengatur berbagai perizinan baik itu mengenai perizinan lokasi (Advice Planning, Site Plan, Izin Prinsip) maupun perizinan pembangunan menyangkut AMDAL, IMB, serta perizinan untuk penjualan termasuk di dalamnya NPWP, SIUP, TDP, HO, dan hal lain yang semestinya diikuti sesuai regulasi yang ada di Daerah Istimewa

Yogyakarta, berdasarkan ketentuan Undang Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, yang pada Pasal 39 undang undang tersebut mengatur tanggungjawab mengenai pembangunan rumah susun yang didelegasikan kepada Pemerintah Daerah, dimana berdasarkan Pasal 40 undang-undang tersebut dalam melaksanakan tanggungjawab seperti dimaksud Pasal 39 undang-undang di atas Pemerintah Daerah menugasi dan membentuk lembaga/badan yang menangani pembangunan rumah susun sesuai ketentuan perundangan. Berdasarkan Undang-Undang 20 Tahun 2011 tentang RUMAH SUSUN pada Pasal 39 ayat (1) menyebutkan pelaku pembangunan wajib mengajukan permohonan sertifikat laik fungsi kepada Bupati/Walikota setelah menyelesaikan seluruh atau sebagian pembangunan rumah susun sepanjang tidak bertentangan dengan IMB, sehingga kewenangan untuk memberikan segala dan semua perijinan tentang hal dimaksud menjadi kewenangan Pemerintah Kota/Kabupaten (sebagaimana pula diatur dalam Pasal 1 ayat (6) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun dan Peraturan Wali Kota Nomor 7 Tahun 2015 tentang Sertifikat Laik Fungsi Rumah Susun, Peraturan Wali Kota Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pengesahan Akta Pemisahan Rumah Susun, Peraturan Wali Kota Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun dan Peraturan Bupati Sleman Nomor 40 Tahun 2015 tentang Pengesahan Pertelaan dan Akta Pemisahan Rumah Susun).

Pada acara seminar rumah susun yang diselenggarakan Forum Kajian dan Konsultasi Pertanahan (FK2P) beberapa waktu lalu di Jakarta, Maria S. W. Soemardjono melihat kerancuan dan masalah hukum baru dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Kerancuan itu setidaknya ada 3, menurutnya, yaitu *pertama* meliputi masalah definisi tanah sewa untuk bangunan dalam konteks tanah bersama di dalam Pasal 1 angka 4. *Kedua*, yaitu konstruksi hukum pembangunan rumah susun di atas tanah berstatus barang milik negara (BMN) atau barang milik daerah (BMD). Sedangkan kerancuan *ketiga* adalah mengenai kompilasi hukum pembangunan rumah susun di atas tanah hak guna bangunan (HGB) atau hak pakai (HP) di atas tanah hak pengelolaan (HPL) dalam konteks UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan PP Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan BMN/

BMD dan perubahannya, yaitu PP Nomor 38t Tahun 2008. Salah satu kerancuan yang terjadi di dalam Pasal 1 adalah masalah definisi tanah sewa untuk bangunan dalam konteks tanah bersama. Menurut UU ini di Pasal 1 angka 4 disebutkan bahwa, "Tanah bersama adalah sebidang tanah hak atau tanah sewa untuk bangunan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin mendirikan bangunan". Menurut Maria, UU tidak memberikan interpretasi otentik tentang definisi "tanah sewa untuk bangunan", tapi pengertian ini secara tidak langsung bisa dilihat di Pasal 18 sampai Pasal 22. Menurutnya, istilah "tanah sewa untuk bangunan" diperkenalkan karena adanya kebutuhan praktis saja, bukan didasarkan pada konsep yang ada. Maria melanjutkan, konsep "tanah sewa untuk bangunan" di UU ini jelas tidak dimaksudkan sebagai tanah "hak sewa untuk bangunan" (HSUB) seperti yang diatur selama ini di UUPA di Pasal 44. Sebab tanah sewa menurut UUPA ini hanya bisa terjadi di atas tanah hak milik dan belum ada peraturan pelaksanaannya.<sup>7</sup>

Maria mengingatkan agar masyarakat harus memahami adalah bahwa "tanah sewa untuk bangunan" dikaitkan dengan pengertian "tanah bersama" merupakan tanah bersama yang dapat dipunyai oleh pemegang atau pemilik hak milik satuan rumah susun (HMSRS) yang tanahnya berstatus hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai. Artinya, menurutnya, rumah susun harus berdiri di atas "tanah hak". "Tanah hak" ini adalah tanah yang dilekati dengan hak atas tanah menurut UUUPA.<sup>8</sup>

Winanto Wiryomartani menyoroti masalah sertifikat hak miliki (SHM) satuan rumah susun sebagai tanda bukti kepemilikan atas satuan rumah susun di atas tanah hak milik (HM), hak guna bangunan (HGB), hak pakai (HP) di atas tanah negara, serta hak guna bangunan/ hak pakai di atas tanah pengelolaan (HPL). Menurut Pasal 17 butir C dalam UU ini disebutkan bahwa HBG/ HP di atastanah HPL sebaiknya di sertifikat disebut dengan jelas mengenai status HGB atau HP tersebut berdiri di atas tanah HPL. Sehingga masyarakat, termasuk bank, bisa tahu sejak awal status haknya jika akan memberikan kredit dengan agunan

---

<sup>7</sup>[http://medianotaris.com/uu\\_rumah\\_susun\\_baru\\_notaris\\_harus\\_hatihati\\_berita134.html](http://medianotaris.com/uu_rumah_susun_baru_notaris_harus_hatihati_berita134.html), diakses 26 Agustus 2015.

<sup>8</sup> *Ibid*



sertifikat hak rumah susun ini, yaitu HGB/HP rumah susun ini berdiri di atas tanah hak pengelolaan. Masalah ini harus dijelaskan karena setiap pengalihan atau pembebanan hak tanah seperti ini harus seijin pemegang hak pengelolaan.<sup>9</sup> Selain masalah sertifikat hak ini, Winanto juga mengingatkan agar dibuat suatu model akta pemisahan yang bersifat baku untuk bagian-bagian rumah susun. Dalam masalah bagian-bagian rumah susun itu, menurut Pasal 25 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 diatur bahwa pelaku pembangunan harus memisahkan rumah susun atau satuan rumah susun, bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama. Untuk pemisahan rumah susun, wajib dituangkan dalam bentuk gambar dan uraian, serta dituangkan dalam bentuk akta pemisahan yang disahkan Bupati atau Walikota, selain itu ada beberapa hal yang dikritisi oleh Winanto, misalnya dalam hal rumah susun dibangun di atas tanah sewa yang sebaiknya perjanjiannya dilakukan secara nota riil, untuk Kabupaten Sleman dan Kota Yogyakarta baru saja muncul peraturan Bupati dan Peraturan Walikota pada bulan Februari dan Juli 2015 dan juga masalah kewajiban notaris dalam membuat perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) yang harus melalui persyaratan-persyaratan.<sup>10</sup>

Terhadap pembelian unit-unit Rumah Susun/Apartemen yang belakangan marak di Yogyakarta tentu tidak lepas dari adanya promosi besar-besaran yang dilakukan oleh pengembang baik melalui media cetak maupun elektronik serta media pameran pada mall-mall yang bertebaran di Yogyakarta. Masyarakat banyak yang tertarik pada gambar-gambar rancangan yang bagus-bagus menyerupai aslinya meskipun Rumah Susun/Apartemen tersebut belum dibangun sehingga terjadilah transaksi. Beberapa potensi permasalahan dari transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen itu dapat saja muncul jika dari aspek hukum masyarakat tidak/kurang memahami peraturan tentang transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 20/2011 tentang Rumah Susun pada Pasal 42-44 mengenai Pemasaran dan Jual Beli Rumah Susun. Dimana pelaku pembangunan dapat melakukan pemasaran sebelum pembangunan Rumah Susun dilaksanakan, dalam hal tersebut pelaku

---

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> *Ibid*

pembangunan sekurang-kurangnya harus memiliki kepastian peruntukan ruang (harus ada keterangan rencana kota yang disetujui Pemerintah Daerah), kepastian hak atas tanah (ada sertipikatnya), kepastian status penguasaan Rumah Susun (antara SHMSRS dan SKGB harus ditunjukkan berdasar PERTELAAN yang disahkan oleh Pemerintah Daerah). Perizinan pembangunan Rumah Susun (dengan Izin Mendirikan Bangunan) dan jaminan atas pembangunan Rumah Susun dari lembaga penjamin (bisa berupa surat dukungan dari bank/non bank) oleh karenanya jika pemasaran dilakukan sebelum pembangunan Rumah Susun dilaksanakan, segala sesuatu yang diperjanjikan oleh pelaku pembangunan/agen pemasaran mengikat sebagai Perjanjian Pengikatan Jual Beli /PPJB bagi para pihak.

Masyarakat perlu juga memahami proses transaksi dalam pembelian unit Rumah Susun/Apartemen yang diawali dengan perjanjian pemesanan, dilanjutkan dengan Perjanjian Perikatan Jual Beli/PPJB jika proses pembangunan sudah mencapai 20 % (dihadapan Notaris) dan barulah Akta Jual Beli (AJB) dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) jika bangunan sudah selesai serta sudah terbit Sertifikat Laik Fungsi, SHMSRS dan SKBG. Dalam transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen dapat juga masyarakat menggunakan fasilitas KPA/Kredit Pemilikan Apartemen dari lembaga pembiayaan/Bank, yang tentu saja memerlukan dan melibatkan Notaris-PPAT untuk realisasinya.

### **Peran Notaris-PPAT dalam Transaksi Rumah Susun/Apartemen**

Jabatan Notaris lahir dari adanya kebutuhan masyarakat<sup>11</sup> sejak zaman dahulu, oleh karenanya Notaris diangkat sebagai "Pejabat Umum" yang bertugas melayani masyarakat, yang menurut R. Soegondo Notodisoeryo, Notaris adalah Pejabat Umum *openbare-ambtenaren*, karena erat hubungannya dengan wewenang atau tugas dan kewajiban yang utama yaitu membuat akta-akta otentik,<sup>12</sup> sedangkan Wawan Setiawan menyatakan bahwa "Pejabat Umum" adalah Organ Negara yang diperlengkapi dengan Kekuasaan Umum, berwenang menjalankan

---

<sup>11</sup>Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, *Jati Diri Notaris Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009, hlm. 50.

<sup>12</sup>R. Soegondo Notodisoeryo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm. 42.

sebagian dari Kekuasaan Negara untuk membuat alat bukti tertulis dan otentik dalam bidang hukum perdata.<sup>13</sup>

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris dalam Pasal 1 angka 1 memberikan definisi sebagai berikut “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini. Kewenangan sebagaimana dimiliki seorang Notaris harus seiring dengan dan terbatas dengan kewajiban-kewajiban dan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris tersebut. Hal yang berkenaan dengan transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen seorang Notaris dapat membuat Perjanjian Perikatan Jual Beli (PPJB) baik secara otentik maupun di bawah tangan dengan cara legalisasi, tergantung regulasi di daerah untuk Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) Rumah Susun/Apartemen antara pembeli dan penjual (pengembang) apakah diharuskan secara otentik/nota riil ataukah dimungkinkan untuk dibuat secara di bawah tangan dengan legalisasi dari seorang Notaris, sedangkan untuk pembebanan dan peralihan hak atas Satuan Rumah Susun/Apartemen menjadi kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk membuatnya (Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat akta Tanah).

Pelayanan jasa Notaris-PPAT sebagai bagian dari pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat harus berjalan sejajar dengan perkembangan masyarakat ke depan, kecermatan, kecepatan, dan kecakapan Notaris tidak hanya semata-mata berlandaskan pada sikap pandang yang bersifat formalistik akan tetapi harus berlandaskan pada sikap pandang yang profesionalistik sehingga usaha untuk meningkatkan mutu pelayanan Notaris benar-benar membawa hasil yang positif bagi masyarakat,<sup>14</sup> sehingga seorang Notaris-PPAT sebagai pejabat umum harus mempertanggungjawabkan baik secara formil maupun moral, meskipun dalam penjelasan Undang-Undang Jabatan Notaris dinyatakan bahwa Notaris hanya bertanggungjawab terhadap formalitas dari akta otentik dan tidak terhadap

---

<sup>13</sup> Wawan Setiawan, *Kedudukan dan Keberadaan Pejabat Umum serta PPAT dibandingkan dengan kedudukan Pejabat Tata Usaha Negara menurut sistem hukum Nasional*, Jakarta, 2 Juli 2001, hlm. 8, PP. IPPAT (Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah).

<sup>14</sup> Grace Giovani, *Notaris, Kedudukan, Fungsi dan Peranannya*, <http://www.notarisgracegiovani.com/artikelnotariat.html/>, diakses 2 september 2015.

materi akta otentik tersebut, namun Notaris diwajibkan untuk bersikap netral dan tidak memihak serta memberikan semacam nasehat hukum bagi klien yang meminta petunjuk hukum pada Notaris yang bersangkutan, sehingga dan karenanya secara morilpun Notaris dapat dipertanggungjawabkan atas kebenaran materiil suatu akta bila nasehat hukum yang diberikan ternyata dikemudian hari merupakan sesuatu yang keliru, melalui konstruksi penjelasan Undang Undang Jabatan Notaris tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa Notaris dapat pula diminta pertanggungjawaban atas kebenaran materiil suatu akta yang dibuatnya bila ternyata Notaris tersebut tidak memberikan akses mengenai suatu hukum tertentu yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya sehingga salah satu pihak merasa tertipu atas ketidaktahuannya. Untuk itulah disarankan bagi Notaris untuk memberikan informasi hukum yang penting (*necessary*) yang selayaknya diketahui klien sepanjang yang berurusan dengan masalah hukum.<sup>15</sup>

Seorang Notaris seharusnya dan semestinya memberikan edukasi kepada subjek yang hendak bertransaksi jual beli rumah susun/Apartemen dan menekankan betapa pentingnya sebelum dilakukan transaksi tersebut harus ada pertelaan dengan adanya sertifikat laik fungsi rumah susun. PERTELAAN di sini adalah daftar perincian tentang sesuatu hal berisi penjelasan tentang uraian, gambar dan batas secara jelas baik vertikal maupun horizontal dari masing-masing satuan rumah susun, bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama beserta uraian nilai perbandingan proporsional (Pasal 1 (10) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2015 tentang Sertifikat Laik Fungsi Rumah Susun) Notaris-PPAT harus memberikan pemahaman kepada para subjek yang bertransaksi mengenai segala dan semua yang terurai dalam "PERTELAAN" sehingga dengan demikian potensi masalah karena adanya kesesatan informasi dapat diminimalisir.

Subjek yang melakukan transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen harus mengerti bahwa jika dalam persyaratan izin mendirikan bangunan harus secara rinci menegaskan mengenai sebidang tanah hak atau tanah sewa untuk bangunan yang digunakan untuk dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya

---

<sup>15</sup> Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 38.

berdiri Rumah Susun dan ditetapkan batasnya sebagai Tanah Bersama, sementara “Bagian Bersama” merupakan bagian rumah susun yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi dengan satuan-satuan rumah susun, misal lift, selasar, kolom, balok, ruang antara platform dan lantai atas. Demikian juga tentang Benda Bersama yang bukan merupakan bagian rumah susun melainkan bagian yang dimiliki secara bersama yang tidak terpisah untuk pemilikan bersama, misal pagar lingkungan, pos jaga, tempat parkir, dan juga taman, fasilitas olahraga yang kesemuanya berada di atas Tanah Bersama. Untuk Nilai Perbandingan Proporsional (NPP) merupakan angka yang menunjukkan perbandingan antara satuan rumah susun terhadap hak atas bagian bersama, dan tanah bersama yang dihitung berdasarkan nilai sarusun yang bersangkutan terhadap jumlah nilai rumah susun secara keseluruhan pada waktu pelaku pembangunan pertamakali memperhitungkan biaya pembangunannya secara keseluruhan untuk menentukan harga jualnya. Untuk akta pemisahan yang merupakan tanda bukti pemisahan rumah susun atau satuan rumah susun, bagian bersama, benda bersama dan tanah bersama dengan pertelaan yang jelas dalam arah vertikal dan horisontal yang mengandung nilai perbandingan proporsional harus dibuat oleh pengembang yang harus disahkan oleh pemda Kabupaten/Kota.

Adanya akta pemisahan yang telah disahkan Pemda Kabupaten/Kota maka akan muncul SHSMRS (Sertipikat Hak Milik Sarusun) yang merupakan tanda bukti kepemilikan sarusun di atas tanah negara, serta Hak Guna Bangunan atau hak pakai di atas tanah pengelolaan, serta SKGB (Sertipikat Kepemilikan Bangunan Gedung) yang merupakan tanda bukti kepemilikan atau sarusun di atas barangmilik negara/daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa, SHMSRS (diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, tercantum didalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun) dan SKBG (diterbitkan oleh instansi teknis Kabupaten/Kota yang bertugas dan bertanggungjawab di bidang bangunan gedung, tercantum di dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun). Oleh karena itu, Notaris dan PPAT selayaknya mencermati alur perizinan berdasarkan undang-undang baik itu dari sisi perizinan/pengadaan lokasi, perizinan pembangunan,

dan perizinan pejualan, dimana proses pembangunan rumah susun, proses serah terima, dan proses operasionalnya merupakan hal yang harus diikuti dan dijadikan persyaratan oleh seorang Notaris jika akan meresmikan PPJB kepada konsumen/pembeli/*enduser*.

Karena terdapat hal-hal baru di dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, pada Pasal 42 undang-undang ini mengatur mengenai pemasaran dan jual beli Rumah Susun bahwa (1) pelaku pembangunan dapat melakukan pemasaran sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan. (2) dalam hal pemasaran dilakukan sebelum pembangunan rumah susun, pelaku pembangunan sekurang-kurangnya harus memiliki; kepastian peruntukan ruang, kepastian hak atas tanah, kepastian penguasaan rumah susun, perizinan pembangunan rumah susun dan jaminan atas pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin. (3) dalam hal pemasaran dilakukan sebelum pembangunan rumah susun segala sesuatu yang dijanjikan oleh pelaku pembangunan dan/atau agen pemasaran mengikat sebagai perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) bagi para pihak, dengan demikian diharapkan para Notaris-PPAT di DIY hendaknya berhati-hati dan cermat dengan mempelajari baik-baik UU ini beserta peraturan terkait agar tidak keliru dan fatal akibatnya. Di dalam UU ini para Notaris dituntut cermat dan hati-hati agar nantinya tidak dibawa-bawa bila dalam proses peralihan hak atas rumah susun yang ditanganinya ternyata bermasalah sebagai akibat kekurangtahuan Notaris tentang aturan baru ini. Misalnya, kata Winanto, dalam melaksanakan PPJB, Notaris harus tahu betul masalah status kepemilikan tanah rumah susun, IMB-nya, ketersediaan, sarana, prasarana dan utilitas umum, dan juga masalah syarat keterbangunan sedikitnya 20 persen seperti yang diperintahkan UU. Bila ternyata nantinya timbul masalah hukum, dan ini disebabkan karena kekurangtahuan Notaris dalam masalah persyaratan ini maka akan menjadi masalah besar baginya.<sup>16</sup> Notaris dan PPAT juga harus mencermati apakah dokumen-dokumen rusun yang akan di formulasikan dalam PPJB maupun AJB sudah ada atau belum, misalnya Gambar Pertelaan, SK. Akta pemisahan, SHMSRS, AD/ART PPPSRS, SK.PPPSRS dll. Mengingat Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah memberikan kewenangan kepada Pemda

---

<sup>16</sup><http://medianotaris.com>, *Op.cit*

untuk mengatur secara detil berbagai perizinan yang ditetapkan oleh Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang pelaksanaannya harus diatur dalam Peraturan Daerah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemda Provinsi dan Pemda yang telah di ubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang menyebutkan bahwa urusan perumahan merupakan urusan wajib bagi pemerintah daerah. Dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 4/1988 tentang Rumah Susun, sangat jelas bahwa pengaturan Rumah Susun di daerah menjadi kewenangan Daerah untuk mengaturnya, guna penerbitan sertifikat Hak Milik atas satuan rumah Susun ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh penyelenggara pembangunan rumah susun/pengembang yang harus dimintakan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. (Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun Jo Peraturan Wali Kota Nomor 7 Tahun 2015 tentang Sertifikat Laik Fungsi Rumah Susun, Peraturan Wali Kota Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pengesahan Akta Pemisahan Rumah Susun, Peraturan Wali Kota Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Satuan Rumah Susun dan Peraturan Bupati Sleman Nomor 40 Tahun 2015 tentang Pengesahan Pertelaan dan Akta Pemisahan Rumah Susun).

Daerah Istimewa Yogyakarta belum mempunyai Peraturan Daerah mengenai Rumah Susun, namun Peraturan Walikota dan Peraturan Bupati baru ada pada bulan Februari dan Juli 2015 setidaknya dapat menjadi *guide line* dan mengatasi bermunculannya Rusun/Apartemen bahkan sudah dilakukan transaksi unit-unit sarusun meskipun pertelaan, Sertifikat Laik Fungsi, IMB dan lain-lain belum ada, tentu bagaimana caranya pengembang penyelenggara pembangunan rusun segera memenuhi persyaratan persyaratan sebagaimana diatur dalam Peraturan Walikota maupun Peraturan Bupati di DIY.

Peraturan tentang transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen sebelum pembangunan dilaksanakan dapat dilakukan dihadapan Notaris melalui PPJB yang berdasar Pasal 43 undang-undang Rumah Susun harus memenuhi ketentuan sebagai berikut: jika PPJB dibuat sebelum Rumah Susun di bangun

dapat dibuat dihadapan Notaris setelah memenuhi persyaratan kepastian atas : Status kepemilikan tanah, kepemilikan IMB, tersedianya prasarana, sarana dan utilitas umum dan sudah dibangun paling sedikit 20 % dari seluruh luasan lantai.

Terhadap transaksi Rumah Susun ada ketentuan larangan sebagaimana diatur pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Pasal 97 yang mengatur tentang setiap pelaku pembangunan rumah susun komersial dilarang mengingkari kewajiban untuk menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20 % (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2) dan Pasal 98 mengatur pelaku pembangunan dilarang membuat PPJB yang tidak sesuai dengan yang dipasarkan, atau sebelum memenuhi persyaratan kepastian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (2). Sedangkan mengenai ketentuan pidananya diatur pada Pasal 109 yang menyatakan setiap pelaku pembangunan rumah susun komersial yang mengingkari kewajibannya untuk menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20 % (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp. 20.000.000.000 (dua puluh miliar rupiah) dan Pasal 110 yang menyebutkan pelaku pembangunan yang membuat PPJB yang tidak sesuai dengan yang dipasarkan, atau sebelum memenuhi persyaratan kepastian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (2), sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp. 4.000.000.000 (empat miliar rupiah).

Jadi, ketentuan-ketentuan di atas oleh pelaku pembangunan (*developer*) dapat dikenakan ancaman hukuman pidana penjara 4 tahun dan denda Rp. 4.000.000.000,00 serta hal yang diperjanjikan yaitu kondisi sarusun yang dibangun dan dijual kepada konsumen yang dipasarkan, termasuk melalui media promosi, antara lain lokasi rusun, bentuk sarusun, spesifikasi bangunan, harga sarusun, fasilitas lain serta waktu serah terima sarusun, sedangkan berdasarkan Pasal 44 UU Rusun untuk proses jual beli yang dilakukan setelah pembangunan Rumah Susun selesai (bila telah terbit sertifikat laik fungsi dan SHMSRS atau SKBG



sarusun) dilakukan melalui Akta Jual Beli dihadapan PPAT (untuk SHMSRS) dan Notaris untuk SKBG sebagai bukti peralihan hak.

Berdasarkan Keputusan Menpera Nomor 11/KPPS/94 tentang Pedoman PPJB Sarusun meliputi: 1. penandatanganan surat pemesanan yang berisi nomor bangunan sarusun yang dipesan, nomor lantai, tipe sarusun, luas sarusun, harga jual, ketentuan pembayaran uang muka, spesifikasi bangunan, tanggal selesainya pembangunan dan pernyataan setuju menerima persyaratan. 2. terhitung 30 hari kalender sejak tanggal surat pemesanan dilakukan penandatanganan akta PPJB (yang berdasarkan peraturan Walikota Yogyakarta dan Peraturan Bupati Sleman dilakukan di hadapan Notaris) yang memuat objek berikut fasilitas dilingkungan Rusun seseuai dengan NPP. 3. jual beli dilakukan dihadapan PPAT apabila telah terbit sertipikat Laik Fungsi, Sertipikat Hak Milik Sarusun, atau dihadapan Notaris untuk sertipikat SKBG (sertikat Kepemilikan Bangunan Gedung) berikut aturan pajak-pajak terkait rumah susun tersebut, yaitu untuk properti di atas Rp.42.000.000,- dikenakan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sebesar 10 % dari harga jual untuk sarusun dengan harga bangunan per meter persegi di atas Rp. 4.000.000,- atau luasnya lebih dari 150 m<sup>2</sup> dikenakan PPNBm (Pajak Pertambahan Nilai Barang Mewah) sebesar 20 % dari harga jual (apabila dibeli dari developer), serta dikenakan BPHTB sebesar 5 % (dari harga transaksi dikurangi harga jual objek pajak tidak kena pajak), untuk harga jual objek pajak tidak kena pajak dapat melihat dari Peraturan Daerah tentang BPHTB di masing-masing Pemerintah Daerah. Idealnya selama alur proses perijinan belum diikuti/belum dilaksanakan maka Notaris/PPAT belum bisa membuat akta-akta yang dimaksudkan sebagai transaksi jual beli rumah susun/apartemen dalam unit-unit sarusun untuk menghindari potensi masalah yang akan muncul.

## **Penutup**

Bahwa pengaturan Rumah Susun/Apartemen di Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi kewenangan daerah untuk mengaturnya. Penerbitan Sertipikat Hak Milik atas Satuan Rumah Susun/Apartemen dan transaksinya memerlukan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh

pengembang/penyelenggara Rumah Susun/Apartemen yang harus dimintakan kepada Pemerintah daerah Kabupaten/Kota. Peraturan walikota Yogyakarta Nomor 7, 8 dan 9 baru disyahkan pada 27 Februari 2015 dan Peraturan Bupati Sleman Nomor 40 yang disyahkan 15 Juli 2015 masih merupakan pedoman yang seharusnya merupakan peraturan pelaksana yang harus bersesuaian dengan Peraturan Daerah yang mengatur tentang Rumah Susun/Apartemen yang belum ada saat ini di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Berkenaan dengan peran, tugas, kewajiban dan kewenangan Notaris-PPAT terhadap transaksi Rumah Susun/Apartemen di Daerah Istimewa Yogyakarta, maka Notaris-PPAT harus menguasai semua dan segala regulasi mengenai Rumah Susun/Apartemen di Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga bisa berperan secara profesional menjadi konsultan hukum secara mendasar bagi masyarakat pengguna jasanya dan pada saat membuat akta-akta berkenaan dengan Rumah Susun/Apartemen dari sejak membuat perjanjian-perjanjian awal sampai dengan Akta Jual Beli (peralihan) serta pembebanan jika ada selalu dan harus memeriksa dan mencermati dari aspek legalitas baik dari sisi subyek maupun obyek sehingga ketika terformulasi kedalam suatu akta akan mempunyai otentisitas yang sempurna sebagai alat bukti dan meminimalisir potensi risiko hubungan hukum transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen dari masyarakat yang melakukannya.

Saran dari peneliti adalah sehubungan Peraturan Daerah mengenai Rumah Susun/Apartemen di Daerah Istimewa Yogyakarta belum ada maka perlu segera dibuat sebagai pengendali perkembangan banyaknya Rumah Susun/Apartemen di Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana mengenai pedoman untuk transaksinya juga harus diatur baik dari sisi subjek pengembang, pembeli, maupun dari objeknya mengenai status hak, perizinan pengadaan lahan maupun perizinan penjualannya dengan memperhatikan dari aspek hukumnya, sehingga Notaris-PPAT pun ketika menjalani perannya dalam transaksi jual beli Rumah Susun/Apartemen akan memberikan pemahaman kepada masyarakat yang menggunakan jasanya dengan dasar-dasar yang jelas sebagaimana dituangkan dalam Peraturan Daerah beserta aturan pelaksanaannya, baik itu peraturan Bupati/Wali Kota setempat.

## Daftar Pustaka

- Anshori, Abdul Ghofur, *Lembaga Kenotariatan Indonesia*, Prespektif Hukum dan Etika, UIIPress, Yogyakarta, 2009.
- Blaang, C. Djemabut, *Perumahan Pemukiman sebagai kebutuhan Dasar*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1986.
- Budiono, Herlien, SH, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan penerapannya di bidang Kenotariatan*, PT. Citra Aditya, Bandung, 2009.
- Fuad, Munir, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek, buku kedua*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Kallo, Erwin, *Panduan Hukum Untuk Pemilik/Penghuni Rumah Susun*, Minerva Athena Pressindo, Jakarta, 2009.
- Nico, *Tanggungjawab Notaris Selaku Pejabat Umum*, Center For Documentation and Studies of Business Law, Yogyakarta, 2003.
- Notodisoerjo, Soegondo R., *Hukum Notaris di Indonesia Suatu Penjelasan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993.
- PP INI, *Jati Diri Notaris Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009.
- Setiawan, Wawan, *Kedudukan dan Keberadaan Pejabat Umum serta PPAT dibandingkan dengan kedudukan Pejabat Tata Usaha Negara Menurut Sistem Hukum Nasional*, PP IPPAT, 2001.
- Soekanto, Soeryono, *Pengantar Penelitian Hukum*, cetakan ketiga, UII Press, Jakarta, 1984.
- Soekanto, Soeryono dan Sri Mammudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Pengantar Singkat, Rajawali Press, Jakarta, 1990.
- Sutedi, Adrian, *Hukum Rumah Susun dan Apartemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2001.
- Syaifurrachman, dan Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta*, CV. Manda Maju, Bandung, 2011.
- <http://www.hukumproperti.com/2010/12/14/pedoman-perikatan-jual-beli-satuan-rumah-susun-berdasarkan-kepmenpera-nomor-11-tahun-1994/>, diakses 26 Agustus 2015.
- [http://medianotaris.com/uu\\_rumah\\_susun\\_baru\\_notaris\\_harus\\_hatihati\\_berita134.html](http://medianotaris.com/uu_rumah_susun_baru_notaris_harus_hatihati_berita134.html), diakses 26 Agustus 2015.
- <http://www.notarisgracegiovani.com/artikelnotariat.html>/diakses 2 september 2015
- Republik Indonesia *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Republik Indonesia Undang-Undang Nomor 16/1985 tentang Rumah Susun.
- Republik Indonesia Undang Undang Nomor 20/2011 tentang Rumah Susun.

Republik Indonesia *Undang-Undang Nomor 1/2011* tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.

Republik Indonesia *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004* tentang Jabatan Notaris.

Republik Indonesia *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014* tentang Jabatan Notaris.

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1998 tentang Rumah Susun.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32/2010 tentang Pemberian Izin Mendirikan Bangunan, untuk bangunan bertingkat disebut "Rumah Susun.

Peraturan Menteri Perumahan/Kepmenpera Nomor 11/KPTS/1994 tentang Pedoman Perjanjian Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun.

Keputusan Menteri Negara Perumahan Rakyat Republik Indonesia Nomor 11/KPTS/1994 tahun 1994 tentang Pedoman Perikatan Jual Beli Satuan Rumah Susun.

Peraturan Bupati Sleman Nomor 40/2015 tentang Pengesahan, Pertelaan dan Akta Pemisahan Rumah Susun.

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 7 tentang Sertifikat Laik Fungsi Rumah Susun.

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 8 tentang Pengesahan Akta Pemisahan Rumah Susun

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 9 tentang Perhimpunan Pemilik dan Penghuni Rumah Susun.