



P - ISSN : 0126 – 0227

E - ISSN : 2722 – 0664

MAJALAH HUKUM NASIONAL

Volume 48 Nomor 2 Tahun 2018



■ **PENEGAKAN HUKUM: KONTRIBUSINYA BAGI PENDIDIKAN HUKUM
DALAM RANGKA PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA**
(Oleh: Wicipto Setiadi)

■ **DINAMIKA HUKUM PENGELOLAAN PESISIR PASCA REFORMASI DI INDONESIA**
(Oleh: Dyah Ayu Widowati, Muchammad Chanif Chamdani)

■ **LARANGAN PENCALONAN MANTAN NAPI KORUPTOR
PADA PEMILU SERETAK 2019: HUKUM SEBAGAI SARANA REKAYASA SOSIAL**
(Oleh: Happy Hayati Helmi, Prof. Dr. Anna Erliyana, S.H., M.H.)

■ **PENEGAKAN HUKUM PERKAWINAN ISLAM MELALUI YURISPRUDENSI MAHKAMAH AGUNG**
(Oleh: Islamiyati, Ahmad Rofiq, Rofah Setyowati, Achmad Arief Budiman)

■ **KEBHINNEKAAN KEARIFAN LOKAL SEBAGAI TAMENG PERILAKU KORUPSI**
(Oleh: Ohan Suryana)

■ **REORIENTASI PEREKONOMIAN NASIONAL BERDASARKAN PANCASILA
MELALUI PERUBAHAN PASAL 33 UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
DENGAN MODEL DIRECTIVE PRINCIPLES OF STATE POLICIES**
(Oleh: Aditya Nurahmani, Mohammad Robi Rismansyah, Puspita Nur Suciati)

■ **PENGHAPUSAN PASAL PENGGOLONGAN PENDUDUK DAN ATURAN HUKUM
DALAM RANGKA MEWUJUDKAN UNIFIKASI HUKUM**
(Oleh: Shela Natasha)

**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI**

**PENEGAKAN HUKUM:
KONTRIBUSINYA BAGI PENDIDIKAN HUKUM
DALAM RANGKA PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA
(LAW ENFORCEMENT: ITS CONTRIBUTION TO LEGAL EDUCATION IN THE CONTECT OF
HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT)**

Oleh: Wicipto Setiadi

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional (UPN) "Veteran" Jakarta
Jl. RS. Fatmawati No. 1 Pondok Labu, Jakarta Selatan 12450

Telp.: 0816775069

Email: wiciptos@gmail.com

ABSTRAK

Penegakan hukum sekarang ini sering menjadi bahan diskusi yang mengarah pada sisi negatif ketimbang positif. Situasi semacam ini sedikit banyak akan tidak menguntungkan dunia pendidikan. Manakala penegakan hukum bergerak ke arah negatif, maka dunia pendidikan juga akan mengarah ke sisi negatif dan begitu sebaliknya. Hal terpenting dalam penegakan hukum sesungguhnya adalah dengan ditegakkannya hukum itu maka tujuan hukum akan terlaksana. Penegakan hukum di Indonesia menghadapi masalah antara lain: 1) hukum atau peraturan itu sendiri; 2) mentalitas petugas; 3) fasilitas pendukung pelaksanaan hukum; dan 4) kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat. Untuk mengatasi masalah penegakan hukum ini perlu dilakukan upaya peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) penegak hukum yang berkarakter kebangsaan yang dilakukan sejak dini. Pembentukan karakter sejak dini sangat penting yang paling tidak ada 4 koridor yang perlu dilakukan, yaitu: 1) menanam tata nilai; 2) menanam yang "boleh dan tidak boleh"; 3) menanam kebiasaan; serta 4) memberi teladan. Keempat koridor ini dimaksudkan untuk mentransformasikan tata nilai dan membentuk karakter generasi muda.

Kata kunci: penegakan hukum, pendidikan hukum, pengembangan SDM.

ABSTRACT

Law enforcement is now often a discussion that leads to the negative rather than positive. This kind of situation will be more or less benefecial for the world of education. When law enforcement moves in a negative direction, the world of education will also lead to the negative side and vice versa. The most important thing in law enforcement is that by enforcing the law, the purpose of the law will be implemented. Law enforcement in Indonesia faces problems such as: 1) law or regulation itself; 2) mentality of officers; 3) supporting facilities for law enforcement; and 4) legal awareness, legal compliance, and behavior of citizens. To overcome the problem of law enforcement, it is necessary to make efforts to increase the human rosources of law enforcers with national characteristics carried out early. Formation of characters from an early age is very important, there are at least 4 corridors that need to be done, namely: 1) planting values; 2) planting which is the does and the don't; 3) planting habits; and 4) set an example. These four corridors are intended to transform values and shape the character of the yuonger generation.

Keywords: *law enforcement, legal education, human resources development.*

A. Pendahuluan

Penegakan hukum pada saat ini menjadi bahan diskusi yang cukup menarik. Diskusi yang muncul bukan karena positifnya penegakan hukum, namun mengarah pada negatifnya penegakan hukum. Bahkan ada yang berpendapat bahwa “hukum itu tajam ke bawah tapi tumpul ke atas”, “penegakan hukum itu terbang pilih”, penegakan hukum dikaitkan dengan “*wani piro*”, “membela yang bayar”, “penegak hukum korup”, dan komentar-komentar negatif lainnya. Dengan adanya komentar “miring” terkait dengan penegakan hukum ini tentu sangat tidak menguntungkan bagi para penegak hukum itu sendiri.

Sebetulnya tidak semua penegak hukum mempunyai mental korup seperti yang diuraikan di atas, masih banyak penegak hukum yang bermental baik. Kemungkinan masih banyak penegak hukum yang bermental baik daripada penegak hukum yang bermental buruk (korup). Meskipun jumlahnya sedikit namun efeknya orang berkesimpulan

bahwa para penegak hukum semuanya sudah bermental korup. Ini ibarat peribahasa “nila setitik rusak susu sebelanga”, artinya sebetulnya tidak banyak penegak hukum yang bermental korup seperti di atas, namun rusaklah nama penegak hukum secara keseluruhan.

Kita pernah dihebohkan dengan berita seorang nenek tua yang didakwa mencuri kokoa. Penyidik dan Penuntut Umum bertindak sangat legalistik dengan tetap melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap nenek tua tersebut. Namun, hakim dengan pertimbangan yang sangat manusiawi membebaskan nenek tua tersebut bahkan hakim tersebut memelopori memberikan sumbangan yang akhirnya diikuti oleh para hadirin yang mengikuti jalannya sidang tersebut. Dengan kasus ini menunjukkan bahwa ternyata masih ada penegak hukum (hakim) yang berjiwa mulia dan memutuskan dengan pertimbangan untuk seadil-adilnya.

Situasi kurang baiknya penegakan hukum, sedikit banyak akan

berpengaruh terhadap pendidikan hukum. Dalam proses pendidikan hukum sudah barang tentu tidak mudah untuk meyakinkan para peserta didik (mahasiswa) agar menjadi sarjana hukum yang bermental baik. Ditambah lagi, dalam kenyataannya sering dijumpai nasib penegak hukum yang baik/jujur tidak lebih baik (kaya) dari penegak hukum yang tidak baik/tidak jujur. Kondisi semacam ini tentu menjadi contoh yang tidak baik dalam dunia pendidikan hukum. Pada akhirnya, kondisi semacam ini akan berpengaruh pada kualitas SDM (hukum) kita.

Atau, bisa jadi sebaliknya, kondisi penegakan hukum yang kurang baik ini sebagai akibat pendidikan hukum kita yang tidak mendorong dan mendukung agar lulusan Fakultas Hukum menjadi sarjana yang baik. Singkatnya, pendidikan hukum kita mempunyai andil yang besar agar lulusannya menjadi lulusan yang terbaik. Di bawah ini akan diuraikan hal-hal yang berkaitan dengan masalah penegakan hukum. Dalam tulisan ini permasalahan yang diajukan sebagai pijakan dalam pembahasan adalah apakah penegakan hukum yang

terjadi di lapangan saat ini mempunyai pengaruh terhadap pendidikan hukum?

B. Metode Penelitian

Pembahasan dalam tulisan ini diarahkan pada penelusuran kepustakaan (*library research*) dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pokok pembahasan. Dari penelusuran kepustakaan dan dokumen tersebut dihasilkan karya tulis yang sistematis dengan menggunakan pendekatan yuridis-analitis dan diperoleh hasil yang kualitatif.

C. Pembahasan

Pembahasan dalam tulisan ini difokuskan pada 3 masalah yang utama yang pada akhir-akhir ini sering menjadi sorotan masyarakat.

1. Penegakan Hukum Yang Sistemik

Penegakan hukum pada dasarnya merupakan konsekuensi atas pilihan Negara hukum yang dianut oleh Indonesia. Penegakan Hukum (*law enforcement*) dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum

yang dilakukan oleh subjek hukum, baik melalui prosedur peradilan ataupun melalui prosedur non-peradilan, arbitrase dan mekanisme penyelesaian sengketa lainnya (*alternative disputes or conflicts resolution*).¹ Bahkan, dalam pengertian yang lebih luas lagi, kegiatan penegakan hukum mencakup pula segala aktifitas yang dimaksudkan agar hukum sebagai perangkat kaidah normatif yang mengatur dan mengikat para subjek hukum dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara benar-benar ditaati dan sungguh-sungguh dijalankan sebagaimana mestinya. Dalam arti sempit, penegakan hukum itu menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya -yang lebih sempit lagi - melalui proses peradilan pidana yang melibatkan peran aparat

kepolisian, kejaksaan, advokat atau pengacara, dan badan-badan peradilan.

Pengertian penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya.² Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pada nilai-nilai keadilan yang terkandung dalam bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu, penerjemahan konsep *Law enforcement* ke dalam bahasa Indonesia adalah “Penegakan Hukum”. Hal ini sejalan dengan pemikiran Satjipto Rahardjo yang melihat bahwa penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak. Jadi menurutnya penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan³.

¹ Jimly Asshiddiqie, Bahan Orasi Hukum pada acara “Pelantikan DPP IPHI Masa Bakti 2007 – 2012”. Bandung, 19 Januari 2008. Terdapat beberapa konsepsi lain mengenai penegakan hukum, antara lain (1) Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Lebih jauh lihat <http://www.solusihukum.com/artikel/artikel49.php>. (2) Penegakan hukum merupakan serangkaian upaya yang dilakukan oleh orang yang bertugas menegakkan hukum. Dalam hal ini lembaga peradilan sebagai institusi yang memiliki kekuasaan yang besar dalam menentukan arah penegakan hukum yang berada dalam posisi sentral dan selalu menjadi pusat perhatian masyarakat. Lebih jauh lihat Mujahid A. Latief, Dilema Penegakan Hukum di Indonesia”, July 20, 2007, lihat www.google.com. <http://www.solusihukum.com/artikel/artikel49.php>

² <http://www.solusihukum.com/artikel/artikel49.php>

³ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, Tanpa Tahun, hlm. 15.

Begitu pula Soerjono Soekanto, yang mengatakan bahwa “penegakan hukum” terletak pada kegiatan menyeraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai-nilai tahap akhir ahli, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup⁴. Sedangkan dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Karena itu, penerjemahan konsep *Law enforcement* dalam arti sempit ke dalam bahasa Indonesia adalah “Penegakan Peraturan”.

Pembedaan antara formalita aturan hukum yang tertulis dengan cakupan nilai keadilan yang dikandungnya ini bahkan juga timbul dalam bahasa Inggris dengan dikembangkannya istilah *the rule of law* atau dalam istilah *the rule of law and not of a man* versus istilah *the rule by law* yang berarti *the rule of man by law*. Dalam istilah *the rule of law* terkandung makna pemerintahan oleh hukum, tetapi bukan dalam artinya yang formal, melainkan mencakup pula nilai-

nilai keadilan yang terkandung di dalamnya. Karena itu, digunakan juga istilah *the rule of just law*. Dalam istilah *the rule of law and not of man*, dimaksudkan untuk menegaskan bahwa pada hakikatnya pemerintahan suatu negara hukum modern itu dilakukan oleh hukum, bukan oleh orang. Istilah sebaliknya adalah *the rule by law* yang dimaksudkan sebagai pemerintahan oleh orang yang menggunakan hukum sekadar sebagai alat kekuasaan belaka.

Dari uraian di atas jelaslah bahwa yang dimaksud dengan penegakan hukum itu kurang lebih merupakan upaya yang dilakukan untuk menjadikan hukum, baik dalam artian formil yang sempit maupun dalam arti materil yang luas, sebagai pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subyek hukum yang bersangkutan maupun oleh aparatur penegakan hukum yang resmi diberi tugas dan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

⁴ Soerjono Soekanto, *Putusan-putusan yang Mempengaruhi Tegaknya Hukum*, BPHN, 1983, hlm. 3.

Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut ditaati. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan perkara dengan menerapkan hukum dan menemukan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.⁵

Hal terpenting dalam penegakan hukum sesungguhnya adalah dengan ditegakkannya hukum itu maka tujuan hukum itu terlaksana. Setidaknya menurut Sudikno Mertokusumo, dan A. Pitlo, terdapat tiga unsur yang harus selalu diperhatikan dalam melaksanakan penegakan hukum, yaitu: kepastian hukum (*rechtszekerheid/rechtsmatigheid*), kemanfaatan (*doelmatigheid*) dan keadilan (*gerichtigheid*)⁶.

Beberapa permasalahan dalam penegakan hukum yang dihadapi oleh

Indonesia dapat dipetakan sebagai berikut:⁷

1. Hukum atau peraturan itu sendiri

Perlu dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penegakan hukum agar tidak terjadi inkonsistensi pengaturan yang nantinya akan menimbulkan kebingungan dalam penerapannya. Berdasarkan penelusuran yang dilakukan penulis, kondisi saat ini terdapat banyak peraturan perundang-undangan. Banyaknya peraturan perundang-undangan sudah barang tentu berpengaruh terhadap kualitas peraturan perundang-undangan. Jumlah peraturan perundang-undangan yang banyak tersebut dapat berakibat saling tidak konsisten antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, terjadi disharmoni, tumpang tindih, dan sangat menonjolkan ego sektoral masing-masing.

⁵ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi*, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 14.

⁶ Sudikno Mertokusumo, dan A. Pitlo, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Yogyakarta, 1993, hlm. 1.

⁷ Diolah dari Soerjono Soekanto, *opcit.*, hlm. 15.

2. Mentalitas petugas

Apabila peraturan perundang-undangan sudah baik, tetapi mental penegak hukum kurang baik, maka akan terjadi gangguan pada sistem penegakan hukum. Mentalitas petugas memegang peran yang sangat penting karena berdasarkan kasus yang terjadi, penyimpangan justru kebanyakan karena jeleknya/rendahnya mental para petugas. Dalam masalah mentalitas petugas, integritas menjadi faktor penentu dalam pelaksanaan penegakan hukum. Hitam atau putihnya penegakan hukum sangat bergantung pada integritas para petugas atau penegak hukum.

3. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum

Kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegaknya baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai (dalam ukuran tertentu), maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya. Fasilitas memang bukan satu-satunya faktor yang menentukan penegakan hukum berjalan dengan baik. Untuk saat ini,

kalangan hakim sudah memperoleh fasilitas yang lumayan dibandingkan sebelumnya. Negara perlu mengupayakan agar aparat penegak hukum yang lain juga diberikan fasilitas yang baik. Apabila negara sudah memberikan fasilitas yang baik tetapi masih juga terjadi penyelewengan, maka perlu diberikan sanksi yang berat. Sistem *reward* dan *punishment* harus diterapkan dengan konsisten.

4. Kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat

Hal yang tidak kalah penting adalah kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku warga masyarakat. Percuma saja kalau 3 unsur di atas sudah baik kondisinya tetapi tidak diimbangi dengan kesadaran hukum, kepatuhan hukum dan perilaku masyarakat. Secara ekstrem bahkan boleh dikatakan, ketiga hal di atas menjadi tidak banyak artinya apabila warga masyarakat Indonesia perilakunya baik, kesadaran dan kepatuhan hukumnya sangat tinggi.

Penegakan hukum bisa berjalan dengan baik apabila keempat permasalahan ini bisa diselesaikan.

Adanya konflik antarlembaga penegak hukum antara lain disebabkan kurangnya sinergi antarlembaga-lembaga tersebut yang diturunkan dari berbagai permasalahan di atas. Persoalan konflik kewenangan misalnya, dapat dipahami sebagai hasil dari kurangnya sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penegakan hukum sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan (*exes de pouvoir*). Konflik kewenangan ini tidak mungkin terjadi apabila dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan melalui kegiatan penelitian atau pengkajian yang mendalam, sehingga kewenangan yang lahir dari suatu regulasi dapat dipertanggungjawabkan secara teoritis maupun yuridis.

Negara sebagai sebuah organisasi juga perlu memperhatikan asas-asas dalam hukum administrasi, yang salah satunya adalah asas tidak boleh menyerobot wewenang badan administrasi negara yang satu oleh yang lainnya (*Exes de pouvoir*). Asas tidak boleh menyerobot wewenang badan administrasi negara yang satu oleh yang lainnya, merupakan asas preventif untuk

mencegah timbulnya ekses-ekses sebagai akibat adanya pembagian wewenang/tugas dalam suatu unit organisasi pemerintah.

Penegakan hukum merupakan bagian kecil dari pembangunan hukum yang terus diupayakan. Penegakan hukum perlu didukung oleh unsur-unsur pembangunan hukum yang lain, seperti perencanaan hukum dan pembentukan hukum. Dalam melaksanakan penegakan hukum, satu hal penting yang harus diperhatikan adalah, bahwa hukum harus dipahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem yang di dalamnya terdapat elemen kelembagaan (Struktur Hukum), elemen materi hukum (Substansi Hukum), dan elemen budaya hukum.

Hukum Nasional adalah kesatuan hukum yang dibangun untuk mencapai tujuan Negara yang bersumber dari falsafah dan konstitusi negara, di mana di dalamnya terkandung tujuan, dasar, dan cita hukum negara Indonesia. Semua diskursus tentang hukum nasional yang hendak dibangun, haruslah merujuk kepada keduanya.

2. Peningkatan Mentalitas Aparat Penegak Hukum Yang Berkarakter Kebangsaan

Aparatur penegak hukum mencakup pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat penegak hukum (orangnya). Dalam arti sempit, aparatur penegak hukum yang terlibat tegaknya hukum itu, dimulai dari polisi, penasihat hukum, jaksa, hakim dan terakhir petugas pemasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur terkait mencakup pula pihak-pihak yang bersangkutan dengan tugas atau perannya yaitu terkait dengan kegiatan pelaporan atau pengaduan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi, serta upaya pemasyarakatan kembali (resosialisasi) terpidana.

Saat ini, aparat penegak hukum tengah berada pada posisi yang tidak menguntungkan. Tingkat kepercayaan masyarakat pada hukum dan aparat penegak hukum sangat rendah. Terlebih lagi dengan semakin banyaknya berita di media massa yang menggambarkan perilaku menyimpang dari aparat penegak hukum.

Hasil penelitian sejak tahun 1996 (22 tahun yang lalu) sudah menggambarkan bagaimana rasa tidak puas masyarakat terhadap penegakan hukum di Indonesia. Rasa kurang hormat terhadap sistem peradilan kita antara lain, karena dituduh bahwa peradilan telah dipolitisasi dan korup. Dalam hal korupsi peradilan, praktisi hukum (pengacara dan jaksa) juga dipersalahkan, karena turut memfasilitasi terjadinya penyuapan, khususnya pengacara dan konsultan hukum (untuk pengacara non litigasi) dituduh sebagai perantara dalam transaksi yang menjadikan hukum sebagai komoditas dagang.⁸

Meskipun sulit untuk membuktikannya, namun maraknya berita negatif dan banyaknya pengaduan yang diajukan oleh masyarakat dapat menjadi indikasi bahwa hal itu ada. Dengan demikian timbul suatu pertanyaan, bagaimana pengawasan yang dijalankan oleh setiap lembaga penegak hukum? Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) memisahkan

⁸ Mardjono Reksodiputro, *Komisi Yudisial: Wewenang Dalam Rangka Menegakkan Kehormatan Dan Keluhuran Martabat Serta Menjaga Perilaku Hakim Di Indonesia*, dalam Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia, (Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2006), hlm.35.

kewenangan yang dimiliki oleh setiap lembaga penegak hukum berdasarkan fungsi yang dikenal dengan *differential fungsional*. Pemisahan secara fungsional tidak berarti berjalan sendiri-sendiri, namun mereka diharapkan akan saling mengawasi hasil kerja masing-masing lembaga. Hasil penyidikan dari Kepolisian akan digunakan oleh Jaksa sebagai dasar untuk membuat dakwaan dan tuntutan, hasil pemeriksaan persidangan dan tuntutan tersebut akan dijadikan dasar bagi majelis hakim untuk menjatuhkan putusan pidana. Pola tersebut akan terus berjalan hingga pada akhirnya akan memberikan konsekuensi adanya pengawasan secara fungsional yang bersifat horizontal.

Peningkatan kualitas mental dan mengubah *main set* aparat penegak hukum merupakan persoalan yang cukup kompleks. Pembenahan mentalitas ini perlu dilakukan sejak dini, bahkan bisa dimulai sejak perkuliahan di Fakultas Hukum. Salah satu persoalan mendasar di bidang hukum adalah masalah pendidikan hukum. Sebagaimana juga

dikemukakan oleh **Mochtar Kusumaatmadja**,⁹ tentang reformasi pendidikan dalam rangka pembinaan hukum nasional sangat dibutuhkan untuk menghasilkan ahli hukum yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan (*decision making process*), dan penetapan kebijakan, tidak hanya sebagai petugas pelaksanaan kebijakan. Para ahli hukum juga diarahkan untuk aktif terlibat dalam kegiatan legislatif secara aktif. Para ahli hukum di pengadilan, profesi hukum, dan pendidikan hukum diharapkan memiliki orientasi terhadap kemajuan bangsa dan pembangunan (pembinaan) hukum.

Penegakan hukum dalam sebuah negara hukum seolah membahas nyawa dari sebuah raga yang menjadikannya hidup, tanpanya negara hukum hanya menjadi ide dan cita-cita. Penegakan hukum merupakan suatu bentuk konkret penerapan hukum dalam masyarakat yang mempengaruhi perasaan hukum, kepuasan hukum dan kebutuhan atau keadilan hukum masyarakat.¹⁰ Dalam pandangan umum, penegakan hukum

⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, Dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Binacipta, Bandung, 1976), hlm. 24-25.

¹⁰ Bagir Manan, *Penegakan Hukum yang Berkeadilan*, dalam Bagir Manan, *Menemukan Hukum Suatu Pencarian*, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 52.

identik dengan proses yang terjadi pada lembaga-lembaga penegak hukum, seperti Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, Lembaga Pemasyarakatan,¹¹ yang sering disebut juga sebagai penegakan hukum *pro-justisia* yang sebenarnya hanyalah sebagian kecil dari sebuah sistem penegakan hukum, yaitu penegakan hukum dalam bidang hukum pidana saja.¹²

Penegakan hukum sebetulnya tidak hanya bicara pada proses *pro-justisia*, yang justru ditempatkan sebagai jalan terakhir setelah penegakan berbagai peraturan bidang hukum lain dilakukan. Bahkan mungkin saja penegakan hukum *pro-justisia* ini tidak perlu dilakukan bila penegakan hukum *non-projustisia* sudah dilaksanakan dengan baik yang menjamin kepastian hukum dan keadilan.¹³ Oleh karena itu, berbicara masalah penegakan hukum tidak dapat dilepaskan dari pengertian sistem hukum itu sendiri, di mana di dalamnya

tercakup tiga komponen yang tidak terpisahkan satu dengan yang lain, yaitu struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).¹⁴

Struktur hukum (*legal structure*) adalah pola yang memperlihatkan tentang bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur mencakup dua hal yaitu kelembagaan hukum dan aparatur hukum.¹⁵ Substansi hukum (*legal substance*) mencakup peraturan yang tidak hanya pada peraturan perundang-undangan positif saja, akan tetapi termasuk norma dan pola tingkah laku yang hidup dalam masyarakat. Penekanannya terletak pada hukum yang hidup, bukan hanya pada aturan dalam kitab hukum.¹⁶ Budaya hukum (*legal culture*) adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran,

¹¹ Keempat lingkungan penegak hukum ini merupakan satu sistem yang dikenal dengan *Criminal Justice System*.

¹² Wicipto Setiadi, *Arah Pembangunan Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia*, dalam *Bunga Rampai Problematika Hukum dan Peradilan*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, Maret 2014.

¹³ Rahayu Prasetyaningsih, *Negara Hukum yang Berkeadilan*, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum UNPAD, Cetakan Pertama, Bandung, 2011, hlm. 553.

¹⁴ Lawrence M. Friedman, 1984, *Hukum Amerika, Sebuah Pengantar*, Terjemahan Wishnu Basuki, Jakarta, 2001 hlm. 1.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

serta harapannya.¹⁷ Oleh karena itu, untuk menegakkan hukum secara optimal harus memperhatikan ketiga komponen tersebut.

Ketiga unsur ini saling berhubungan antara satu dengan yang lainnya dan tidak dapat dipisahkan. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apa pun substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem masyarakat, maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif, seperti penegakan hukum yang terjadi saat ini terkesan tidak sistematis, tumpang tindih dan bersifat reaktif terhadap berbagai pelanggaran hukum yang terjadi. Hal ini tidak terlepas dari berbagai faktor yang mempengaruhinya, terutama hubungan antara ketiga unsur tadi, yaitu struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum.

Penegakan hukum tidak akan bisa berjalan dengan baik apabila insan-insan

hukum dalam menegakkan hukum dan keadilan tidak diajari dan dibekali ilmu dengan baik. Padahal sistem pembelajaran yang berlangsung pada lembaga-lembaga pendidikan hukum yang ada sekarang ini adalah masih bersifat transfer pengetahuan belaka dan berorientasi positivistik, sehingga cenderung hanya mencetak tukang (*legal mechanics*) dan tidak membentuk perilaku calon insan-insan hukum yang memiliki integritas diri yang adil, jujur, dan humanis.¹⁸

Secara sosiologis **Satjipto Rahardjo** mengemukakan bahwa lingkungan mempengaruhi perbuatan seseorang.¹⁹ Dibandingkan dengan lima puluh tahun yang lalu lingkungan kita sekarang memang jauh lebih korup.²⁰ Selanjutnya beliau mengutip pendapat **Geery Spence**, seorang advokat senior Amerika Serikat mengatakan bahwa sebelum menjadi ahli hukum profesional, jadilah manusia berbudi luhur” (*evolved person*) lebih dulu. Kalau tidak, para ahli hukum

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Sofyan Effendi, Sambutan Rektor Universitas Gadjah Mada pada pembukaan Simposium Peningkatan Kurikulum Fakultas Hukum dan metode Pengajaran yang mendukung Pembangunan Hukum Nasional, 21-22 Juli 2004.

¹⁹ Satjipto Rahardjo, Kompas, Rabu 23 Mei 2007.

²⁰ Ibid.

hanya akan menjadi monster dari pada malaikat penolong.²¹

Permasalahannya adalah bagaimana kontribusi pendidikan hukum bisa mencetak ahli hukum yang profesional dan berbudi luhur” (*evolved person*) dan berkarakter kebangsaan Indonesia? Apakah kurikulum pendidikan tinggi hukum Indonesia saat ini mampu menciptakan sarjana hukum yang profesional, berahlak mulia dan berbudi luhur?

Memudarnya karakter bangsa mungkin secara tidak langsung disebabkan oleh berbagai krisis yang datang silih berganti, baik itu krisis ekonomi, krisis politik dan krisis hukum, tetapi bahwa akar permasalahan sebenarnya ada pada diri manusia Indonesia itu sendiri. Apa pun kondisinya jika manusia Indonesia mempunyai karakter yang kuat maka berbagai krisis yang terjadi tidak akan berpengaruh.

Ada suatu premis dalam *character building* yang mengatakan bahwa *character building is a never ending process*, pembentukan karakter manusia merupakan proses yang tidak pernah selesai, yang artinya bahwa

pembangunan karakter dilakukan sejak kita masih berupa janin di dalam kandungan sampai saat kita menutup usia. Oleh karena itu, pembangunan karakter dalam kehidupan kita dapat dibagi dalam tiga tahapan pembangunan karakter, yaitu pada usia dini (tahap pembentukan), usia remaja (tahap pengembangan), dan saat dewasa (tahap pematangan).

Pembentukan karakter sejak dini sangat krusial dan berarti sangat fundamental karena di sinilah paling tidak ada empat koridor yang perlu dilakukan, yaitu: (1) menanam tata nilai; (2) menanam yang "boleh dan tidak boleh" (*the does and the don't*); (3) menanam kebiasaan; serta (4) memberi teladan. Keempat koridor ini dimaksudkan untuk mentransformasikan tata nilai dan membentuk karakter generasi muda.

Sayangnya, justru akhir-akhir ini makin banyak pemberitaan tentang pelanggaran hukum, kejahatan atau kebatilan yang mencerminkan menurunnya ketaatan terhadap hukum dan rendahnya kesadaran hukum masyarakat. Hal ini pada akhirnya

²¹ Ibid.

mengakibatkan merosotnya kewibawaan pemerintah dan terutama memudarnya karakter bangsa.

Memudarnya karakter bangsa dan menurunnya kesadaran hukum masyarakat itu merupakan gejala perubahan sosial di dalam masyarakat. Salah satu sebab perubahan sosial tersebut adalah kontak atau konflik antarkebudayaan. Pengaruh media sosial, film, televisi, majalah atau bacaan-bacaan lainnya serta teknologi informasi yang sangat maju dan semakin terbuka serta mudah diakses melalui internet mempunyai peran penting bagi kesadaran hukum masyarakat. Sebetulnya, jika media sosial ini digunakan secara bijak akan berpengaruh positif terhadap perkembangan kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sayangnya, kemajuan informasi teknologi justru lebih banyak digunakan untuk hal-hal yang bersifat negatif. Oleh karena itu, sekarang muncul slogan “jarimu harimaumu” sebagai tandingan dari slogan “mulutmu harimaumu”.

Berubahnya orientasi tata nilai dari idealisme, harga diri, dan kebanggaan, menjadi orientasi pada uang, materi,

duniawi, dan hal-hal yang sifatnya hedonistis semakin menunjukkan pudarnya karakter bangsa Indonesia. Dalam koridor *the does and the don't* belum terdapat adanya *good governance* dan *good corporate governance* serta *law enforcement* yang memadai sehingga terdapat cukup banyak celah yang merapuhkan pembentukan karakter yang diharapkan. Dalam koridor kebiasaan, masih cukup banyak dikembangkan kebiasaan-kebiasaan yang salah, seperti tidak menepati waktu, ingkar janji, saling menyalahkan, dan mengelak tanggung jawab. Lebih parah lagi dalam kehidupan bermasyarakat kita masih sangat langka adanya keteladanan yang bisa menginspirasi ketaatan dan kesadaran hukum yang menunjukkan karakter bangsa.

Lemahnya kondisi sosial masyarakat yang mendukung tahap pengembangan menyebabkan terganggunya tahap pemantapan. Apa yang akan dimantapkan jika dalam tahap pembentukan dan pengembangan yang tumbuh adalah *low trust society* (masyarakat yang saling tidak memercayai, tidak ada saling

menghargai) yang menunjukkan tidak terbanggunya karakter secara baik dalam kehidupan kita berbangsa dan bernegara. Perlu diingat, sebuah bangsa akan maju dan jaya bukan disebabkan oleh kekayaan alam, kompetensi, ataupun teknologi canggihnya, tetapi karena dorongan semangat dan karakter bangsanya.

Banyak negara yang memiliki sumber daya terbatas dan sedikit jumlah penduduknya, tetapi sumber daya manusianya sangat berkualitas, sehingga dapat menjadi negara maju dan mampu bersaing dengan negara-negara yang sudah maju lebih duluan. Di wilayah Asia saja pendidikan di Indonesia belum mampu bersaing, apalagi kalau bersaing di tingkat dunia. Indonesia adalah negara dengan jumlah penduduk yang sangat padat, mendekati 265 juta untuk tahun 2017, namun kualitas SDMnya sangat memprihatinkan.

Dengan demikian, pendidikan hukum untuk memperkuat karakter bangsa harus berpijak pada:²²

1. Politik hukum nasional yang mengarah pada cita-cita bangsa yaitu

masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

2. Politik hukum harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara.
3. Politik hukum harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yaitu: berbasis moral agama, menghargai dan melindungi hak asasi manusia tanpa diskriminasi, mempersatukan seluruh unsur bangsa, meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat, dan membangun keadilan sosial.
4. Apabila dikaitkan dengan cita hukum negara Indonesia, maka politik hukum harus melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa, mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan, mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum) serta menciptakan toleransi hidup beragama berdasar keadaban dan kemanusiaan.

3. Pendidikan Hukum

Kesadaran dan ketaatan hukum erat hubungannya dengan hukum itu sendiri.

²² Mahfud MD, *ibid*. Dalam konteks ini politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan negara.

Sedangkan hukum adalah produk kebudayaan. Kebudayaan merupakan suatu *"blueprint of behaviour"* yang memberikan pedoman-pedoman tentang apa yang harus dilakukan, boleh dilakukan dan apa yang dilarang. Dengan demikian maka kebudayaan mencakup suatu sistem tujuan-tujuan dan nilai-nilai. Hukum merupakan pencerminan nilai-nilai yang terdapat di dalam masyarakat. Menanamkan kesadaran hukum berarti menanamkan nilai-nilai kebudayaan. Dan nilai-nilai kebudayaan dapat dicapai dengan pendidikan. Oleh karena itu setelah mengetahui kemungkinan sebab-sebab merosotnya kesadaran hukum masyarakat usaha peningkatan dan pembinaan yang utama, efektif dan efisien ialah dengan **pendidikan hukum sejak dini**.

Pendidikan tidaklah merupakan suatu tindakan yang *"einmalig"* atau insidentil sifatnya, tetapi merupakan suatu kegiatan yang berkesinambungan dan intensif, karena pendidikan menciptakan kesadaran dan kecerdasan hukum ini akan memakan waktu yang lama. Kiranya tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa dengan pendidikan yang intensif hasil peningkatan dan

pembinaan kesadaran dan kecerdasan hukum baru dapat kita lihat hasilnya yang memuaskan sekurang-kurangnya 20 tahun ke depan. Hal ini bukan suatu hal yang harus kita hadapi dengan pesimisme, tetapi harus kita sambut dengan tekad yang bulat untuk memulai **pendidikan kesadaran dan ketaatan hukum sejak dini**. Pendidikan yang dimaksud di sini bukan semata-mata pendidikan formal di sekolah-sekolah dari Taman Kanak-kanak sampai Perguruan Tinggi, tetapi juga pendidikan non formal di luar sekolah kepada masyarakat luas.

Secara umum, pendidikan bermakna sebagai usaha untuk menumbuhkan dan mengembangkan potensi-potensi bawaan, baik jasmani maupun rohani, sesuai dengan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat dan kebudayaan. Bagi kehidupan umat manusia, pendidikan merupakan kebutuhan mutlak yang harus dipenuhi sepanjang hayat. Tanpa pendidikan, mustahil suatu kelompok manusia dapat hidup dan berkembang sejalan dengan aspirasi (cita-cita) untuk maju, sejahtera

dan bahagia menurut konsep pandangan hidup mereka.²³

Yang harus ditanamkan, baik dalam pendidikan formal maupun non formal ialah bagaimana menjadi masyarakat yang baik, dan mengerti hak serta kewajiban seorang warga negara Indonesia. Perlu juga diberikan pemahaman bahwa setiap warga negara harus tahu tentang undang-undang yang berlaku di negara kita. Asas ini yang lebih dikenal dengan kata-kata bahasa Belanda dengan "*iedereen wordt geacht de wet te kennen*" (teori fiksi hukum). Ketidaktahuan atas suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan tidak merupakan alasan pemaaf: *ignorantia legis excusat neminem*. Lebih lanjut ini berarti menanamkan pengertian bahwa dalam pergaulan hidup wajib mematuhi hukum, tidak diperbolehkan melanggar hukum, tidak boleh berbuat merugikan orang lain dan harus bertindak berhati-hati dalam masyarakat.

Pendidikan hukum pada perguruan tinggi tidak hanya sekadar mendorong mahasiswa agar cepat lulus dengan

perolehan indeks prestasi kumulatif (IPK) yang tinggi, tetapi harus diarahkan untuk menjadi sarjana hukum yang berahlak mulia dan mempunyai integritas yang tinggi. Apakah kurikulum yang digunakan sekarang ini dapat meluluskan sarjana hukum yang berahlak mulia dan berintegritas tinggi? Apakah dengan persyaratan yang begitu "njlimet" dan "ribet" bagi dosen dapat melahirkan anak didik yang berahlak mulia dan berintegritas tinggi? Ditambah lagi sekarang segala hal dikaitkan dengan revolusi industri 4,0, apakah dengan menyesuaikan revolusi industri 4.0 kemudian nilai-nilai kearifan lokal harus ditinggalkan?

Globalisasi dalam dunia pendidikan saat ini memang diperlukan untuk menghadapi tantangan global. Namun, globalisasi pendidikan hendaknya jangan sampai meninggalkan sebagian masyarakat Indonesia yang masih termasuk dalam golongan tertinggal agar kemajuan bangsa ini dapat dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat Indonesia. Dalam menghadapi persaingan global, identitas

²³ Keterangan lebih lanjut dapat dilihat dalam Fuad Ihsan, Dasar-dasar Kependidikan, Cet. II. (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 1.

bangsa Indonesia tidak boleh “digadaikan”, tetapi tetap harus dipelihara dan dikembangkan melalui sistem pendidikan yang disesuaikan dengan kekayaan budaya bangsa. Globalisasi dan modernisasi seyogianya tidak dimaknai sebagai sikap yang kebarat-baratan (*westernisasi*) dalam kehidupan. Kita tetap mempertahankan ketimuran dengan dasar negara Pancasila, sehingga kita memiliki karakteristik yang khas yang membedakan dengan bangsa lain.

Kita juga jangan langsung apriori anti budaya asing, sebaiknya budaya asing tidak diterima secara bulat-bulat begitu saja, tetapi harus disaring dan disesuaikan dengan budaya sendiri untuk menambah khasanah budaya. Ada ungkapan dalam bahas Inggris yang berbunyi *knowledge is power but chracter is more*, yang artinya pengetahuan adalah kekuatan, tetapi yang terpenting adalah karakter. Dalam konteks modernisasi, transfer ilmu pengetahuan yang kita lakukan merupakan sumber kekuatan dalam menghadapi era globalisasi atau era revolusi industri 4.0 tetapi harus disesuaikan dengan kearifan lokal yang

menjadi karakter bangsa Inonesia. Dengan demikian, yang harus dipersiapkan adalah pendidikan masa depan yang mampu menghadapi persaingan global tetapi tetap dengan mempertahankan kearifan lokal sebagai karakter bangsa Indonesia.

Dengan demikian, salah satu strategi pendidikan Indonesia adalah globalisasi pendidkan yang dipadukan dengan kekayaan bangsa Indonesia. Selain itu, peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia sebaiknya dilakukan selaras dengan kondisi masyarakat Indonesia saat ini. Tidak dipungkiri bahwa masih banyak penduduk Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan. Padahal, untuk mendapatkan pendidikan dengan kualitas baik diperlukan biaya yang sangat besar. Kondisi semacam ini menjadi salah satu sebab globalisasi pendidikan (kualitas pendidikan yang baik) belum bisa dinikmati oleh semua kalangan.

Sebagaimana kita ketahui bersama, untuk bisa mengikuti program kelas internasional pada perguruan tinggi terkemuka di Indonesia diperlukan biaya puluhan hingga ratusan juta rupiah. Alhasil, program kelas internasional

hanya bisa dinikmati oleh golongan kelas atas. Masyarakat kelas atas menyekolahkan anaknya di sekolah dengan fasilitas yang mewah, sementara masyarakat kelas bawah bersusah payah untuk sekadar menyekolahkan anaknya di sekolah dengan fasilitas biasa. Sudah barang tentu, ketimpangan ini dapat memicu kecemburuan yang berpotensi menjadi konflik sosial. Akibatnya, peningkatan kualitas pendidikan yang sudah dicapai akan menjadi sia-sia jika gejolak sosial dalam masyarakat akibat ketimpangan karena kemiskinan dan ketidakadilan tidak dicarikan solusi dari sekarang.

Salah satu cara yang dilakukan oleh pemerintah adalah mewujudkan pendidikan di Indonesia yang berbiaya murah, bahkan kalau memungkinkan gratis dan berkualitas. Bukan pendidikan yang murahan tanpa kualitas dengan guru/dosen seadanya dan minim fasilitas. Memang sudah bermunculan sekolah unggulan, berkualitas dan bebas biaya. Namun, kebijakan ini baru merupakan kebijakan regional di daerah tertentu. Kebijakan semacam ini seyogianya dijadikan kebijakan berskala nasional oleh Pemerintah Pusat. Hal ini

sebetulnya bisa dilakukan asal pemerintah serius menanganinya, dilakukan reformasi birokrasi, dan pemberantasan korupsi secara konsisten. Dengan mencegah dan memberantas korupsi di Indonesia, diharapkan pemerintah bisa meningkatkan alokasi biaya/dana di bidang pendidikan.

Usaha untuk mewujudkan gagasan ini jelas bukan hal yang mudah. Usaha-usaha tersebut mau tidak mau sangat dipengaruhi oleh berbagai kepentingan dan pandangan kelompok-kelompok sosial, terutama kelompok sosial yang paling dominan. Itu berarti seberapa jauh gagasan negara hukum yang demokratis dan berkeadilan sosial sebagai bagian dari karakter bangsa itu dapat diwujudkan sangat tergantung pada hasil interaksi politik di antara kelompok-kelompok sosial politik yang ada dalam masyarakat serta proses hukum yang dijalankan oleh aparat penegak hukum.

D. Penutup

Penegakan hukum merupakan hal yang sangat penting dalam upaya perwujudan supremasi hukum. Supremasi hukum merupakan

konsekuensi logis atas dipilihnya “Negara hukum” dalam kehidupan bernegara di Indonesia. Amandemen konstitusi semakin menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas menyatakan: “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Negara hukum yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah negara yang menegakkan supremasi hukum, bukan supremasi politik, untuk mewujudkan kebenaran dan keadilan, di mana di dalamnya tidak ada kekuasaan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Penegakan hukum dan pendidikan, terutama pendidikan hukum, mempunyai korelasi yang sangat erat. Begitu juga sebaliknya, pendidikan hukum dan penegakan hukum berkorelasi sangat erat. Pendidikan

hukum yang tidak berkualitas akan berdampak kepada penegakan hukum. Penegakan hukum yang jelek, juga akan berpengaruh terhadap dunia pendidikan hukum.

Persaingan antarbangsa dan globalisasi adalah sebuah keniscayaan. Yang perlu dipikirkan dan dipersiapkan adalah bagaimana kita dapat memanfaatkan setiap peluang yang ada untuk memajukan dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan: “...untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, **mencerdaskan kehidupan bangsa...**”. Semoga tulisan ini memberikan manfaat bagi perbaikan penegakan hukum dan pendidikan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi*, (Alumni: Bandung, 1985).

Friedman, Lawrence M., 1984, *Hukum Amerika: Suatu Pengantar*, Terjemahan Wishnu Basuki, (Jakarta: Tatanusa, 2011).

Ihsan, Ihsan, *Dasar-dasar Kependidikan*, Cet. II. (Jakarta: Rineka Cipta, 2001).

Ishaq, H, *Pengantar Hukum Indonesia (PHI)*, Cet. 4 (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2017).

Komisi Hukum Nasional, *Kebijakan Penegakan Hukum: Suatu Rekomendasi*, (Jakarta Kusumaatmadja, Mochtar, *Hukum, Masyarakat, Dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Binacipta, 1976).

Latief, Mujahid A., *Dilema Penegakan Hukum di Indonesia*, July 20, 2007.

Liber Amicorum untuk Prof. Dr. CFG. Sunaryati Hartono, S.H., *Beberapa Pemikiran tentang Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia*, Cet. Ke 1, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2011).

Manan, Bagir, *Penegakan Hukum yang Berkeadilan, dalam Menemukan Hukum Suatu Pencarian*, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, 2009.

MD, Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017).

Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, (Yogyakarta: Citra Aditya Bakti, 1993).

Rahardjo, Satjipto, *Masalah Penegakan Hukum suatu Tinjauan Sosiologis*, (Bandung: Sinar Baru, Tanpa Tahun).

Reksodiputro, Mardjono, *Komisi Yudisial: Wewenang Dalam Rangka Menegakkan Kehormatan Dan Keluhuran Martabat Serta Menjaga Perilaku Hakim Di Indonesia, dalam Bunga Rampai Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial Republik Indonesia*, (Jakarta: Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2006).

-----, *Perenungan Perjalanan Reformasi Hukum*, Cet. Pertama, (Jakarta: Komisi Hukum Nasional (KHN), 2013).

Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, *Bunga Rampai Problematika Hukum dan Peradilan* (Jakarta: Pusat Analisis dan Layanan Informasi, Maret 2014).

Soekanto, Soerjono, *Putusan-putusan yang Mempengaruhi Tegaknya Hukum*, (Jakarta: BPHN, 1983).

Soemantri, HRT. Sri, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, Cet. Kedua, (Bandung: PT Remaja Roesdakarya, 2015).

B. Artikel Dalam Jurnal

Rechtsvinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, BPHN, Volume 4, Nomor 2, Agustus 2015.

Rechtsvinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, BPHN, Volume 4, Nomor 3, Desember 2015.

Rechtsvinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, BPHN, Volume 5, Nomor 2, Agustus 2016.

Rechtsvinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, BPHN, Volume 5, Nomor 3, Agustus 2016.

Teropong, Media Hukum dan Keadilan, MaPPI Fakultas Hukum UI, Volume 2, Oktober 2014.

Universiti Utara Malaysia Journal of Legal Studies, Volume 5, Oktober 2014.

Jurnal Konstitusi, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Volume 13, Nomor 4, Desember 2016

C. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Asshiddiqie, Jimly, Bahan Orasi Hukum pada acara “Pelantikan DPP IPHI Masa Bakti 2007 – 2012”. Bandung, 19 Januari 2008.

Effendi, Sofyan, Sambutan Rektor Universitas Gadjah Mada pada pembukaan Simposium Peningkatan Kurikulum Fakultas Hukum dan metode Pangajaran yang mendukung Pembangunan Hukum Nasional, 21-22 Juli 2004.

Satjipto Rahardjo, Kompas, Rabu 23 Mei 2007

D. Internet

<http://www.solusihukum.com/artikel/artikel49.php>.

www.google.com. <http://www.solusihukum.com/artikel/artikel49.php>

<http://www.solusihukum.com/artikel/artikel49.php>

DINAMIKA HUKUM PENGELOLAAN PESISIR PASCA REFORMASI DI INDONESIA
(LEGAL DYNAMICS OF COASTAL MANAGEMENT IN THE POST-REFORM INDONESIA)

Oleh: Dyah Ayu Widowati dan Muchammad Chanif Chamdani
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

Luas wilayah laut Indonesia lebih luas dari wilayah daratan, sehingga menjadikan sumber daya pesisir dan lautan memiliki potensi yang sangat penting. Untuk itu penting kiranya untuk mengkaji secara mendalam dinamika hukum pengelolaan sumber daya pesisir, karena pada umumnya kegiatan pembangunan secara langsung maupun tidak langsung berdampak terhadap ekosistem pesisir. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dinamika hukum pengelolaan pesisir pada era otonomi daerah setelah adanya undang-undang pengelolaan pesisir. Dinamika hukum yang dilihat adalah mengenai harmonisasi peraturan perundangan yang berkaitan dengan pesisir, keberpihakan peraturan pada masyarakat dan model perencanaan yang dipergunakan dalam pengelolaan pesisir. Penelitian ini bersifat yuridis normatif yaitu berupa pengumpulan bahan-bahan baik dari peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, doktrin serta sumber-sumber terkait lainnya yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara kualitatif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa masih banyak disharmonisasi peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan pesisir, tetapi dinamika hukum dari sejak awal hingga saat ini sudah memperhatikan peranan dari masyarakat pesisir, baik masyarakat lokal maupun masyarakat hukum adat. Meskipun demikian model perencanaan pengelolaan pesisir yang tercantum dalam peraturan perundangan masih banyak yang menggunakan sistem *top down*.

Kata Kunci: dinamika hukum, pengelolaan pesisir, otonomi daerah.

ABSTRACT

The vast of Indonesia's sea area is wider than the land area, so that the coastal and marine resources are potential. Therefore, it is important to examine the dynamics of coastal management law, because the development activities directly or indirectly affect coastal ecosystems. This study aims to determine the dynamics of coastal management law in the era of regional autonomy. This research is a juridical-normative research that gathers several materials such as legislations, principles, doctrines, and other sources related to the topic. This study aims to determine the legal dynamics of coastal management in the era of regional autonomy after the existence of coastal management laws. The legal dynamics seen are regarding the harmonization of laws and regulations relating to the coast, the standing of legislation to the people and the planning models used in coastal management. The obtained data is to be analyzed qualitatively. The results of this study indicate that there are still many disharmony regulations relating to coastal management, but the legal dynamic from the

beginning to the present have paid attention to the role of coastal communities, both local communities and customary law communities. However, coastal management planning models listed in the many laws and regulations still use the top down system.

Keywords: *Legal Dynamics, Coastal Management, Regional Autonomy.*

A. Pendahuluan

Pesisir sebagai area dinamis peralihan antara daratan dan lautan mempunyai karakteristik yang khusus dan unik dibandingkan ekosistem daratan pada umumnya. Karakteristik khusus dan khas dari wilayah pesisir yang perlu diperhatikan antara lain¹: tempat pertemuan antara berbagai aspek kehidupan yang ada di darat, laut dan udara; habitat dari berbagai jenis fauna; memiliki tingkat kesuburan yang tinggi dan sumber zat organik penting dalam rantai makanan dan kehidupan darat dan laut; dan tempat bertemunya berbagai kepentingan pembangunan baik pembangunan sektoral maupun regional serta mempunyai dimensi internasional.

Pada sisi lain, wilayah pesisir juga mengalami tekanan ekologis akibat tekanan populasi dan meningkatnya aktivitas di kawasan pesisir sebagai bagian

dari pemanfaatan wilayah pesisir. Pembangunan dan aktivitas di kawasan pesisir selama ini, sebelum diperkenalkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (yang pada tulisan ini akan disingkat menjadi UUPWP3K), masih mengacu pada konsep pembangunan di wilayah daratan secara umum dan belum sepenuhnya mengadopsi karakteristik khusus dari ekosistem pesisir dalam perumusan kebijakan pembangunan dan pengelolaan pesisir. Pemahaman terhadap karakteristik pesisir juga adopsi atas pemahaman tersebut dalam penyusunan kebijakan menjadi penting dalam rangka pengembangan wilayah pesisir serta mengatasi beragam persoalannya.

Karakteristik wilayah pesisir yang dinamis dan rentan terhadap perubahan ekologis dapat berdampak pada

¹ Tatag Wiranto, *Pembangunan Wilayah Pesisir Dan Laut Dalam Kerangka Pembangunan Perekonomian Daerah*, Makalah, Disampaikan pada Sosialisasi Nasional Program MFCDP, 22 September 2004.

masyarakat dan makhluk hidup lainnya yang mendiami wilayah pesisir. Dalam hal ini, kerentanan perubahan secara ekologis berpengaruh secara signifikan terhadap usaha perekonomian yang ada di wilayah tersebut, karena ketergantungan yang tinggi dari aktivitas ekonomi masyarakat dengan sumberdaya pesisir tersebut.² Dimana, apabila kerentanan tersebut tidak diantisipasi dapat mengakibatkan persoalan lebih kompleks bagi masyarakat pesisir. Sharif Cicip Sutardjo menyatakan setidaknya terdapat empat persoalan utama yang dihadapi masyarakat pesisir, yakni tingkat kemiskinan, kerusakan sumber daya pesisir, rendahnya kemandirian organisasi sosial desa, serta minimnya infrastruktur dan kesehatan lingkungan di permukiman desa.³

Kerusakan sumber daya pesisir merupakan bagian dari ancaman terhadap ekosistem pesisir di samping ancaman lain berupa sedimentasi dan pencemaran;

serta degradasi habitat. Sedimentasi dan pencemaran di kawasan pesisir pada umumnya disebabkan oleh pembukaan lahan sekitar kawasan pesisir untuk kegiatan pertanian, pertambangan atau pengembangan kota.⁴ Pembukaan lahan dan penenbangan hutan di kawasan Daerah Aliran Sungai (DAS) misalnya, membuat material sedimen terbawa ke daerah muara dan pesisir.⁵ Limbah kimia dari proses pertanian atau pertambangan yang terbawa dalam aliran air hingga muara juga berdampak mencemari ekosistem pesisir.⁶ Sedangkan degradasi habitat pesisir berupa degradasi garis pantai akibat erosi lebih banyak dipicu oleh aktivitas manusia yang membuka kawasan pesisir untuk kawasan permukiman, infrastruktur dan sebagainya.⁷

Masyarakat pesisir sebagai kelompok orang yang tinggal di daerah pesisir dan sumber perekonomiannya bergantung pada potensi dan kondisi sumber daya laut

² *Ibid.*

³ Tempo.co, Masyarakat Pesisir Hadapi Empat Masalah, diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/447914/masyarakat-pesisir-hadapi-empat-masalah> tanggal 19 Juli 2018.

⁴ Dietrich G. Bengen, *Ekosistem dan Sumberdaya Pesisir dan Laut serta Pengelolaan secara Terpadu dan Berkelanjutan*, Prosiding Pelatihan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu, hlm. 45.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

dan pesisir⁸ pun tak luput dari persoalan kemiskinan. Permasalahan kemiskinan yang dialami masyarakat pesisir, terutama nelayan, paling tidak disebabkan oleh tiga hal utama, yaitu:⁹

a. Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang disebabkan karena pengaruh faktor atau variabel eksternal di luar individu, seperti struktur sosial ekonomi¹⁰ masyarakat, ketersediaan insentif atau disinsentif pembangunan, ketersediaan fasilitas pembangunan, ketersediaan teknologi, dan ketersediaan sumberdaya pembangunan khususnya sumber daya alam. Dimana korelasi antara variabel-variabel ini dengan kemiskinan umumnya bersifat terbalik. Artinya semakin tinggi intensitas, volume dan kualitas variabel-variabel ini maka kemiskinan semakin berkurang. Carter

dan Baret menilai kemiskinan struktural dengan mempertimbangkan kepemilikan asset, jika asset yang dimiliki di bawah garis kemiskinan, maka dapat dikatakan telah masuk pada kategori kemiskinan struktural.¹¹ Penilaian ini dikenal dengan istilah *Micawber Threshold*, yang menilai bahwa jika suatu keluarga memiliki asset di atas garis kemiskinan, maka dapat lepas dari kemiskinan tersebut, namun jika nilai asetnya di bawah garis kemiskinan, maka keluarga tersebut akan terjebak pada kemiskinan.¹²

b. Kemiskinan super-struktural adalah kemiskinan yang disebabkan karena variabel-variabel kebijakan makro yang tidak begitu kuat berpihak pada pembangunan nelayan, di antaranya adanya kebijakan fiskal, kebijakan moneter, ketersediaan hukum dan

⁸ Badan Pusat Statistik, *Statistik Sumber Daya Laut Dan Pesisir 2017*, Badan Pusat Statistik: Jakarta, hlm. 139.

⁹ Victor P.H. Nikijuluw, *Populasi dan Sosial Ekonomi Masyarakat Pesisir serta Strategi Pemberdayaan Mereka Dalam Konteks Pengelolaan Sumberdaya Pesisir Secara Terpadu*, Makalah pada Pelatihan Pengelolaan Pesisir Terpadu. Proyek Pesisir, Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan, Institut Pertanian Bogor (IPB). Hotel Permata, Bogor, 29 Oktober 2001.

¹⁰ Lebih lanjut menurut Nikijuluw (2001), khusus untuk variabel struktur sosial ekonomi, hubungannya dengan kemiskinan lebih sulit ditentukan. Yang jelas bahwa keadaan sosial ekonomi masyarakat yang terjadi di sekitar atau di lingkup nelayan menentukan kemiskinan dan kesejahteraan mereka.

¹¹ Andries du Toit, 2009, *Poverty Measurement Blues: Beyond 'Q-Squared' Approaches to Understanding Chronic Poverty in South Africa on Poverty Dynamics*, Oxford University Press, United Kingdom, page 233.

¹² Christopher B. Barrett, Michael R. Carter, and Munenobu Ikegami, 2008, *Poverty Traps and Social Protection*, Social Protection and Labor, World Bank, page 3.

perundang-undangan, kebijakan pemerintahan yang diimplementasikan dalam proyek dan program pembangunan. Kemiskinan super-struktural ini sangat sulit diatasi tanpa keinginan dan kemauan dari pemerintah untuk mengatasinya atau adanya kompetisi antar sektor, antar daerah, serta antar institusi yang membuat sehingga adanya ketimpangan dan kesenjangan pembangunan.

- c. Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang disebabkan karena variabel-variabel yang melekat, inheren, dan menjadi gaya hidup tertentu. Akibatnya sulit untuk individu bersangkutan keluar dari kemiskinan itu karena tidak disadari atau tidak diketahui oleh individu yang bersangkutan. Variabel-variabel penyebab kemiskinan kultural adalah tingkat pendidikan, pengetahuan, adat, budaya, kepercayaan, kesetiaan pada pandangan-pandangan tertentu, serta

ketaatan pada panutan. Kemiskinan secara struktural ini sulit untuk diatasi.

Lebih lanjut, kemiskinan masyarakat pesisir, khususnya nelayan lebih banyak disebabkan karena faktor-faktor sosial ekonomi yang terkait karakteristik sumberdaya serta teknologi yang digunakan.¹³ Di mana salah satu aspek ekonomi kehidupan nelayan, yakni penghasilan, sangat tergantung pada potensi laut dan cuaca. Faktor pemanasan global yang dialami seluruh dunia telah mengakibatkan ketidakpastian cuaca, kondisi cuaca ekstrem, kenaikan suhu permukaan laut, dan perubahan arah angin yang menurunkan jumlah tangkapan ikan di lautan.¹⁴ Sedangkan faktor lainnya adalah adanya kenaikan harga bahan bakar yang mempengaruhi kesempatan nelayan untuk pergi melaut menangkap ikan.¹⁵

Dengan tingginya potensi sumber daya pesisir dan beragam dinamika dan aktivitas pemanfaatan yang terjadi pada sumber daya pesisir membutuhkan kebijakan dan pengelolaan yang tepat.

¹³ Victor P.H. Nikijuluw, *Loc. Cit.*

¹⁴ Badan Pusat Statistik, *Op.Cit.*, hlm. 142.

¹⁵ *Ibid.*

Perkembangan konsep pengelolaan pesisir dari yang semula menggunakan pendekatan parsial menjadi lebih terintegrasi merupakan upaya untuk mesinergikan pelbagai macam kepentingan atas sumber daya pesisir, di samping mencegah kerusakan yang lebih parah atas sumber daya pesisir. Dalam konteks ini pula, kerangka kebijakan pengelolaan pesisir mengalami perkembangan mulai sejak masa awal kemerdekaan hingga saat ini.

Meskipun demikian, sejak Indonesia merdeka, rezim berganti berkali-kali, laut masih belum menjadi arus utama pembangunan di Indonesia. Pembangunan laut seharusnya melibatkan banyak pihak, karena jika negara sebagai pemegang kewenangan yang mengatur pemanfaatan sumber daya alam hanya melibatkan pemilik modal atau pengusaha, maka dalam pembangunan laut hanya memperhatikan kepentingan ekonomi, sehingga kepentingan lain seperti sosial dan ekologi akan terabaikan.

Menurut Bryant dan Bailey¹⁶, dalam konteks pengelolaan sumber daya alam terdapat 5 aktor yang memiliki kepentingan, yaitu yaitu negara, swasta, lembaga multilateral, lembaga swadaya masyarakat dan masyarakat. Apabila dibuat penggolongan, maka aktor yang secara langsung memiliki kepentingan terhadap sumber daya alam terutama adalah negara, pengusaha dan masyarakat. Aktor yang pertama atau yang memiliki kewenangan untuk mengatur sumber daya alam adalah negara, aktor kedua yang dapat melakukan pemanfaatan sumber daya alam adalah pengusaha, sebagai pihak yang memiliki modal, dan masyarakat adalah aktor yang terakhir serta merupakan aktor yang paling lemah dan hampir selalu mengalami proses marginalisasi atau rentan terhadap berbagai bentuk degradasi lingkungan karena manusia dan alam dilihat sebagai komoditas dan nilai tukar semata.

Di zaman otonomi daerah, laut lambat laun mulai menjadi sektor yang diperhitungkan untuk menjadi obyek

¹⁶ Ignasius Usboko, 2016, *Role Players Analysis dalam Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam (Studi Kasus Konflik Pertambangan Mangan Di Kabupaten Timor Tengah Selatan, Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2010-2011)*, POLITIKA, Vol. 7, No.1, Universitas Diponegoro

pembangunan dan diharapkan dapat berperan besar dalam peningkatan devisa negara. Mengingat luas wilayah laut Indonesia lebih luas dari wilayah daratan, menjadikan sumber daya pesisir dan lautan memiliki potensi yang sangat penting, karena di wilayah pesisir dan lautan menyediakan berbagai sumber daya alam, baik hayati maupun non-hayati yang bernilai ekonomis dan ekologis yang tinggi. Untuk itu penting kiranya untuk mengkaji secara mendalam dinamika hukum pengelolaan sumber daya pesisir, yang pada tulisan ini akan melihat dinamika kebijakan dengan menilik pada 3 faktor, yaitu sinkronisasi peraturan perundangan, perubahan model perencanaan dalam peraturan perundangan, dan keberpihakan pada masyarakat. Oleh karena fokus pengelolaan pesisir baru benar-benar terlihat setelah adanya UUPW3K, maka penulis akan lebih banyak mengkaji dinamika kebijakan pengelolaan pesisir pada zaman otonomi daerah setelah adanya UUPW3K. Hal ini penting untuk

dikaji, karena diharapkan dengan adanya undang-undang pesisir, pengelolaan wilayah pesisir dapat lebih optimal dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya untuk rakyat. Namun demikian, seperti diungkapkan di atas kemiskinan masyarakat pesisir masih sangat memprihatinkan. Oleh karena itu, penting untuk diketahui akar permasalahan dari sudut pandang hukum untuk menjawab permasalahan tersebut.

B. Metode Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum normatif adalah penelitian yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, yang terdiri dari asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).¹⁷ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan sejarah

¹⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2013, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.34.

(*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan pesisir di Indonesia, karena sifat hukum yang memiliki ciri-ciri *chomprehensif, all-inclusive, dan systematic*.¹⁸ Pendekatan ini digunakan untuk mengidentifikasi dan memetakan peraturan perundang-undangan apa saja yang berkaitan dengan pengelolaan perikanan, serta koherensi dan konsistensi pengaturannya. Pendekatan sejarah digunakan untuk menelaah latar belakang dan perkembangan pengaturan mengenai hukum perikanan di Indonesia sampai dengan situasinya pada saat ini.¹⁹

Penelitian dilakukan melalui penelitian kepustakaan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder²⁰, yang dalam hal ini berupa peraturan perundang-undangan dan data

lainnya yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi dan mengevaluasi dengan sitem hukum perikanan di Indonesia. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

C. Pembahasan

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang merupakan peraturan yang mengatur tentang pengelolaan sumber daya alam dalam kerangka penataan ruang yang dibuat di era otonomi daerah, dimana titik berat undang-undang ini sudah berbeda dengan undang-undang penataan ruang sebelumnya, karena Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 menitik beratkan pada keberlanjutan lingkungan dan mengatur mengenai kewenangan daerah berdasarkan sistem otonomi daerah. Hal ini tentu berbeda dengan undang-undang

¹⁸ *Comprehensive*, artinya norma-norma hukum yang ada saling terkait sat sama lain secara logis; *all inclusive*, artinya kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada; dan *systematic* artinya bahwa norma hukum tersusun secara hierarkis. Lebih lanjut baca : Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2013, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.185.

¹⁹ *Ibid*, hlm.184-191.

²⁰ Data sekunder adalah data yang berasal dari bahan pustaka, yang pada umumnya memiliki ciri : pertama, dalam keadaan siap terbuat dan dapat dipergunakan dengan segera; kedua, telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu; dan ketiga, tidak terbatas oleh waktu maupun tempat. Lebih lanjut, baca: Soerjono Soekanto, 2006, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), Jakarta, hlm. 11-12.

penataan ruang sebelumnya yang dibuat pada era orde baru, yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992, dimana penataan ruang sifatnya sentralistik. Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 mengatur mengenai penataan ruang wilayah nasional, penataan ruang wilayah provinsi dan penataan ruang wilayah kabupaten/kota dilakukan secara berjenjang dan komplementer. Pada ayat (3) menyebutkan bahwa penataan ruang wilayah nasional meliputi ruang wilayah yuridiksi dan wilayah kedaulatan nasional yang mencakup ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan.

Berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir dan laut, dalam Pasal 8 ayat (4) disebutkan bahwa penataan ruang wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan. Berdasarkan ketentuan di atas dan UNCLOS 1982, maka wilayah laut dimana Republik Indonesia mempunyai hak yurisdiksi mencakup laut territorial, perairan pedalaman, perairan

kepulauan, ZEE Indonesia dan landas kontinen Indonesia dapat dimanfaatkan dan dikelola sumberdaya alamnya sesuai aturan yang ada. Pemanfaatan ruang laut juga diatur menurut Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang disebutkan bahwa pemanfaatan ruang dilakukan melalui pelaksanaan program pemanfaatan ruang berserta pembiayaannya. Selanjutnya dalam ayat (3) dinyatakan bahwa pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan pemanfaatan ruang, baik pemanfaatan ruang secara vertikal maupun pemanfaatan ruang di dalam bumi. Klasifikasi zona-zona untuk kawasan pesisir pada dasarnya mengikuti Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dengan modifikasi dan terminologi yang disesuaikan menurut kebutuhan dan ketentuan yang disepakati oleh Pemerintah. Dalam Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menetapkan 2 zona pengelolaan yang disebut kawasan lindung dan kawasan budidaya.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil telah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 dikarenakan adanya Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 Mahkamah Konsitusi menyatakan mekanisme Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan mengikat. Kebijakan penggantinya adalah mekanisme perizinan. Dengan demikian, seperti ditegaskan dalam Penjelasan Umum UU tersebut, negara tetap menguasai dan mengawasi secara utuh seluruh Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.

Mahkamah Konsitusi menyatakan bahwa HP-3 bertentangan dengan Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945. Pendapat Mahkamah Konsitusi yang menguatkan dalilnya adalah menurut Mahkamah pemberian HP-3 melanggar prinsip demokrasi ekonomi yang berdasarkan atas prinsip kebersamaan dan prinsip efisiensi

berkeadilan. Prinsip kebersamaan harus dimaknai bahwa dalam penyelenggaraan ekonomi termasuk pengelolaan sumber daya alam bagi keuntungan ekonomi, harus melibatkan rakyat seluas-luasnya dan menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat banyak. Pengelolaan sumber daya alam tidak boleh semata-mata memperhatikan prinsip efisiensi untuk memperoleh hasil sebanyak-banyaknya yang dapat menguntungkan kelompok kecil pemilik modal tetapi harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 1 angka 18, Pasal 16, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 Ayat (4) dan Ayat (5), Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60 Ayat (1), Pasal 71 serta Pasal 75 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil bertentangan dengan UUD 1945, oleh karena itu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pembatalan HP-3 dinilai membawa pemulihan hak-hak masyarakat nelayan untuk dapat hidup sejahtera dan berdaulat. Di samping itu juga menguatkan

pengakuan atas masyarakat hukum adat sesuai Pasal 18B UUD 1945.

Mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada pasal 27 Ayat (3 dan 4) menyatakan bahwa Pemerintah Daerah diberikan kewenangan Daerah Provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau arah perairan kepulauan. Apabila wilayah laut antar dua daerah Provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antardua Daerah Provinsi tersebut. Dengan demikian tegas Undang-Undang telah memberikan kewenangan mengelola sumber daya di laut kepada Daerah Otonom.

Dinamika hukum pesisir di era otonomi daerah ini dapat dilihat dari perubahan-perubahan Undang-Undang yang dibuat oleh Mahkamah Konstitusi dan juga dapat dilihat dari sinkronisasi

antara peraturan pesisir dengan peraturan sektor lain yang berkaitan dengan pesisir, perubahan model perencanaan, dan keberpihakan pada masyarakat di dalam peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pembahasan mengenai dinamika hukum pesisir di era otonomi daerah dapat dilihat dari pembahasan sebagai berikut:

1. Dinamika Alas Hak Pemanfaatan Pesisir

Salah satu cakupan dari hak menguasai dari negara adalah mengatur hubungan hukum antara orang dengan sumber daya agraria, yang antara lain dikenal pula dengan istilah “alas hak”. Secara sederhana, alas hak merupakan dasar bagi hubungan hukum antara seorang subjek hukum dengan sumber daya agraria. Pada konteks pengelolaan pesisir, juga dikenal pengaturan alas hak antara orang dengan sumber daya pesisir.

Di dalam Undang – Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau – Pulau Kecil, dikenal adanya Hak Pengusahaan

Perairan Pesisir (HP3) sebagai alas hak dalam pemanfaatan wilayah pesisir. HP3 merupakan hak atas bagian-bagian tertentu dari perairan pesisir untuk usaha kelautan dan perikanan, serta usaha lain yang terkait dengan pemanfaatan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang mencakup atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu. Adanya HP3 membuka peluang bagi privatisasi kawasan perairan pesisir sehingga dalam perkembangannya ketentuan mengenai HP3 diuji konstitusionalitasnya.

Savas memberikan 3 cara untuk lebih memahami apa yang dimaksud privatisasi, yaitu:

a. *Divestment*, dengan mentransfer aset milik pemerintah kepada swasta, dengan cara penjualan, restitusi, dan likuidasi;

b. *Delegation*, mentransfer control dan pengelolaan aset pemerintah atau melakukan kegiatan operasional berdasarkan indikator pasar, serta mengadopsi sistem swasta dalam pengelolaan barang milik negara dan melakukan pelaksanaan kontrol;

c. *Displacement*, secara pasif membiarkan sektor privat berkembang atau melibatkan sektor privat secara aktif dalam penyediaan pelayanan publik (contoh: outsourcing), dan menetapkan sektor privat memanfaatkan barang milik negara (contoh: bangun, guna serah).²¹

Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010, Mahkamah Konstitusi (MK) berpendapat bahwa konstruksi HP3 dalam Undang – Undang Nomor 27 Tahun 2007 menempatkannya sebagai hak yang bersifat kebendaan²² yang

²¹ Anthony Bennett, 2001, *The Measurement of Privatization and Related Issues on How Does Privatization Work*, Routledge, London, page. 4.

²² Menurut Mumek (2017), Hak kebendaan adalah hak yang memberikan kekuasaan atas suatu benda yang mana kekuasaan tersebut dapat dipertahankan kepada setiap orang yang melanggar hak tersebut. Dan yang termasuk dalam hak ini adalah hak milik guna bangunan, hak pakai dan sebagainya. Lihat pula Regita A. Mumek, "Hak-Hak Kebendaan Ditinjau Dari Aspek Hukum Perdata", Jurnal *Lex Administratum*, Vol. V/No. 2/Mar-Apr/2017.

mengakibatkan adanya pengalihan kepemilikan dan penguasaan oleh negara dalam bentuk *single ownership* dan *close ownership* kepada seseorang, kelompok masyarakat atau badan hukum atas wilayah tertentu dari wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yang dapat menutup akses bagi setiap orang atas wilayah yang diberikan HP-3.²³ Hal ini berpotensi mereduksi tanggung jawab negara dalam mengelola wilayah pesisir sekaligus berpotensi mengancam masyarakat lokal atau masyarakat adat. Sehingga MK memutuskan untuk menyatakan inkonstitusional serta menyatakan tidak mengikat pasal – pasal yang berkenaan dengan HP3.

Sebagai “ganti” alas hak pengelolaan wilayah pesisir, dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

disebutkan adanya dua macam izin, yakni:

1. izin lokasi²⁴ adalah izin yang diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian perairan pesisir yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu dan/atau untuk memanfaatkan sebagian pulau-pulau kecil.
2. izin pengelolaan²⁵ adalah izin yang diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya perairan pesisir dan perairan pulau-pulau kecil.

Rezim izin dalam hal ini termasuk dalam hak yang bersifat perorangan, yang mengikat hanya pada subjek (orang) yang memperoleh izin tersebut. Di lain sisi, dalam pengaturan baru ini, masyarakat hukum adat diberikan

²³ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010, hlm. 160. Berkaitan dengan konsep *ownership* atas sumber daya alam, lihat pula Elinor Ostrom, 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.

²⁴ Lebih lanjut diatur dalam Pasal 16, 17 dan 18 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.

²⁵ Lebih lanjut diatur dalam Pasal 19 Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2014 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.

kewenangan untuk mengelola sendiri (menurut hukum adat) atas ruang pesisir serta tidak diwajibkan menggunakan izin lokasi maupun izin pengelolaan.

2. Aspek Penataan Ruang di Wilayah Pesisir

Ditinjau dariacamata penataan ruang secara umum, wilayah pesisir termasuk dalam kategori ruang sebagaimana didefinisikan oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR). Dalam UUPR disebutkan bahwa, ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Sehingga cakupan penataan ruang menurut UUPR meliputi ruang darat, ruang udara dan ruang laut sebagai satu kesatuan. Meskipun pesisir tidak diatur secara tersendiri dalam UUPR, namun pengelolaannya juga harus mengacu

pada asas – asas penataan ruang antara lain²⁶: asas keterpaduan; keserasian, keselarasan dan keseimbangan dalam pengelolaan ruang darat, ruang laut dan ruang udara. Sehingga dalam hal ini, penataan ruang wilayah pesisir dilakukan dengan memadu-laraskan seluruh komponen baik di darat maupun di laut dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat. Dan oleh sebab pesisir merupakan bagian dari ruang, maka penataan ruang wilayah pesisir juga mengacu pada UUPR yang mencakup tahapan perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang²⁷ baik untuk tingkat nasional, provinsi hingga kabupaten/kota secara berjenjang dan komplementer²⁸. Di samping itu, dalam hal penyusunan rencana tata ruang, senantiasa mengacu pada perencanaan tata ruang pada tingkat yang lebih tinggi sebagaimana nampak dalam Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 25 ayat (1) UUPR. Sehingga, dapat dikatakan bahwa karakteristik UUPR bersifat sentralistik

²⁶ Pasal 2 Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

²⁷ Pasal 1 angka 5 Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

²⁸ Pasal 6 ayat (2) Undang – Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

dan mengikuti pola pembangunan secara *top-down*.

Pada sisi lain, undang-undang yang mengatur secara khusus menyangkut wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yakni Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana telah diubah terakhir oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 juga mengatur aspek pengelolaan ruang pesisir.²⁹ Salah satu bagian dalam aspek pengelolaan pesisir adalah perencanaan yang dilakukan dengan menyusun serangkaian rencana, terdiri dari Rencana Strategis Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang selanjutnya (RSWP-3-K); Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RZWP-3-K); Rencana Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RPWP-3-

K); dan Rencana Aksi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (RAPWP-3-K).³⁰ Di mana pihak yang berperan dalam penyusunan rencana-rencana tersebut di atas adalah pemerintah daerah.³¹ Sedangkan, peranan pemerintah pusat dalam pengelolaan wilayah pesisir, terutama pada tahapan perencanaan adalah menetapkan norma standar dan pedomanan penyusunan perencanaan.³² Sehingga, dalam hal perencanaan pengelolaan pesisir peranan pemerintah daerah dapat menjadi lebih besar dan konkret daripada peranan pemerintah pusat.

3. Keterkaitan antara Undang-Undang Bidang Pesisir dengan Undang-Undang Kehutanan

Terkait dengan pengaturan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor

²⁹ Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang – Undang Nomor 1 Tahun 2014 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil, pengelolaan wilayah pesisir dan pulau – pulau kecil meliputi pengoordinasian perencanaan, pemanfaatan, pengawasan, dan pengendalian sumber wilayah pesisir dan pulau – pulau kecil.

³⁰ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.

³¹ Lihat Pasal 7 ayat (3) Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.

³² Lihat Pasal 7 ayat (2) Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.

41 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil sebagaimana diubah terakhir melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 terdapat aspek yang bersinggungan, yaitu aspek penguasaan mangrove. Dalam konteks pengaturan pesisir, hutan mangrove termasuk dalam sumber daya pesisir. Hal ini termuat dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 jo. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, yang berbunyi:

“Sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil adalah sumber daya hayati, sumber daya nonhayati; sumber daya buatan, dan jasa-jasa lingkungan; sumber daya hayati meliputi ikan, terumbu karang, padang lamun, mangrove dan biota laut lain; sumber daya nonhayati meliputi pasir, air laut, mineral dasar laut; sumber daya buatan meliputi infrastruktur laut yang terkait dengan kelautan dan perikanan, dan jasa-jasa lingkungan berupa keindahan

alam, permukaan dasar laut tempat instalasi bawah air yang terkait dengan kelautan dan perikanan serta energi gelombang laut yang terdapat di wilayah pesisir.”

Pada sisi lain, dalam konteks pengaturan bidang kehutanan tidak mengecualikan hutan *mangrove* sebagai bagian dari hutan atau kawasan hutan menurut undang-undang tersebut. Definisi hutan mengacu pada undang-undang tersebut adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Hal ini menimbulkan dualisme pengaturan hutan mangrove di Indonesia, yakni menurut pengaturan di bidang kehutanan serta menurut pengaturan di bidang kepebisiran (selaku sumber daya pesisir).

4. Keterkaitan antara Undang-Undang Bidang Pesisir dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Di dalam undang-undang pesisir, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi atau kabupaten/kota mempunyai kewenangan untuk memberikan dan mencabut izin lokasi atau izin pengelolaan. Namun, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) diatur bahwa kewenangan pemerintah pusat meliputi: pengelolaan ruang laut di atas 12 mil dan strategis nasional; serta penerbitan izin pemanfaatan ruang laut nasional. Sedangkan dalam Pasal 27 Undang-Undang *a quo*, kewenangan pemerintah provinsi berupa: pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 mil diluar minyak dan gas bumi serta penerbitan izin dan pemanfaatan ruang laut di bawah 12 mil di luar minyak dan gas bumi. Sedangkan, bagi pemerintah kabupaten tidak disebutkan apa dan bagaimana kewenangannya. Sehingga sejauh mana kewenangan dari pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan wilayah pesisir ini menurut UU Pemda tidak dijelaskan. Di mana hal ini tentu

saja dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Apabila dikaji secara sistematis, maka kewenangan pencabutan izin sebagai sanksi administratif dapat dikaitkan dalam konteks perencanaan pengelolaan wilayah pesisir, terutama berkaitan dengan RZWP-3-K dan RPWP-3-K. Kewenangan untuk mencabut izin lokasi juga dapat dikatakan merupakan instrumen dari penjabaran kewenangan pengawasan dalam hak menguasai negara yang berkaitan dengan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Hal ini karena, dalam RZWP-3-K terdapat pengaturan soal alokasi pemanfaatan ruang pesisir sedangkan dalam RPWP-3-K terdapat kebijakan tentang pengaturan serta prosedur administrasi penggunaan sumber daya yang diizinkan dan yang dilarang. Sehingga dalam hal ini kewenangan pencabutan izin merupakan instrumen yang ditujukan agar pengelolaan wilayah dan sumber daya pesisir sesuai dengan ketentuan yang disyaratkan. Karena sebagaimana diungkapkan oleh Spelt dan Ten Berge,

bahwa salah satu tujuan dari perizinan adalah keinginan untuk mengarahkan atau mengendalikan (*sturen*) aktivitas-aktivitas tertentu dan mencegah bahaya bagi lingkungan³³.

5. Keterkaitan antara Peraturan Perundang-Undangan mengenai Pesisir dengan Peraturan Perundang-undangan mengenai Kepariwisata

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya mengenai beragam potensi pesisir, kekayaan alam pesisir dapat juga dimanfaatkan untuk tujuan pariwisata atau rekreasi. Pengaturan terkait kegiatan pariwisata di wilayah pesisir tunduk baik pada pengaturan di undang-undang pesisir serta undang-undang bidang kepariwisataan. Dalam undang-undang di bidang pesisir disebutkan bahwa, salah satu prioritas pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya adalah untuk tujuan pariwisata. Oleh karena itu, dalam konteks kepariwisataan, terjadi permasalahan soal tumpang tindih perizinan, karena peraturan mengenai pesisir mengatur mengenai perizinan,

peraturan kepariwisataan juga mengatur mengenai perizinan untuk kegiatan yang sama, yaitu pariwisata. UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil memuat ketentuan izin pengelolaan dan izin perusahaan di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010. Pasal 9 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, menyatakan bahwa setiap pengusaha Wisata Bahari yang melaksanakan usaha di wilayah pesisir harus memiliki Izin Pengelolaan. Sementara itu, berdasarkan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Suaka Marga Satwa, Taman Nasional, Taman Hutan Raya dan Taman Wisata Alam menyebutkan bahwa Pengusahaan pariwisata alam yang didalamnya termasuk wisata tirta hanya dapat dilakukan setelah memperoleh Izin Pengusahaan.

³³ Y. Sri Pudyatmoko, 2009, *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan*, Jakarta: Grasindo, hlm. 11.

Pengusahaan wisata tirta tersebut sangat dimungkinkan juga berada di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Berdasarkan dua peraturan perundang-undangan (PUU) tersebut, disimpulkan bahwa pengusaha akan mengurus dua perizinan dalam rangka pengelolaan pesisir sebagai objek wisata, kepada dua lembaga, yaitu izin pengelolaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 dan juga izin pengusahaan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam.

6. Keterkaitan antara Undang-Undang Bidang Pesisir dengan Undang-Undang Perikanan

Undang-undang yang mengatur tentang pesisir dan perikanan mengatur mengenai sanksi pidana atas satu perbuatan yang sama. Di mana pasal 84 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan menyebutkan bahwa Setiap orang yang dengan sengaja di wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia melakukan penangkapan ikan dan/atau pembudidayaan ikan dengan

menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan/atau bangunan yang dapat merugikan dan/atau membahayakan kelestarian sumber daya ikan dan/atau lingkungannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan denda paling banyak Rp 1.200.000.000,00 (satu miliar dua ratus juta rupiah).

Sedangkan pada Pasal 73 UU 27/2007 Jo UU NO 1/2014 menyebutkan bahwa “Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp 2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah), setiap Orang yang dengan sengaja melakukan kegiatan menambang terumbu karang, mengambil terumbu karang di Kawasan konservasi, menggunakan bahan peledak dan bahan beracun, dan/atau cara lain yang mengakibatkan rusaknya ekosistem terumbu karang. Kedua

undang-undang tersebut mengatur sanksi pidana untuk perbuatan hukum yang sama, sehingga tentunya menimbulkan tumpang tindih peraturan.

7. Dinamika Pengaturan Perencanaan Pesisir

Dalam pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil, aspek perencanaan berperan penting sebagai pedoman, batasan dan dasar tindakan pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang PWP-3-K sebelum adanya perubahan, mengatur bahwa mekanisme penyusunan rencana pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil dilakukan melalui usulan penyusunan oleh pemerintah dan dunia usaha. Dalam hal ini, belum terdapat norma yang mengatur pengusulan penyusunan rencana pengelolaan pesisir oleh masyarakat. Masyarakat dalam undang-undang tersebut hanya dilibatkan dalam proses penyusunan perencanaan pesisir dan pulau-pulau kecil, tetapi tidak dapat sebagai pengusul. Hal ini disebutkan dalam

Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007, di mana “Usulan penyusunan RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, dan RAPWP-3-K dilakukan oleh Pemerintah Daerah serta dunia usaha.”

Dalam perkembangannya, norma mengenai mekanisme penyusunan rencana pengelolaan pesisir dan pulau-pulau kecil pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 telah diubah dengan memberikan peluang bagi masyarakat dalam pengusulan penyusunan perencanaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil yang berbunyi, “Usulan penyusunan RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, dan RAPWP-3-K dilakukan oleh Pemerintah Daerah, Masyarakat, dan dunia usaha.”.

8. Kebijakan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat

Kementerian Kelautan dan Perikanan mengeluarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 08/PERMEN-KP/2018 tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat dalam Pemanfaatan Ruang di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Hal ini menjadi penting karena sebagian masyarakat hukum adat juga tinggal dan memanfaatkan wilayah dan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil. Permasalahan yang kerap kali terjadi yang berkaitan dengan masyarakat hukum adat adalah adanya konflik atas pemanfaatan dan penggunaan sumber daya pesisir antara masyarakat adat dan pihak lain yang berkepentingan. Persaingan pemanfaatan sumber daya pesisir antara masyarakat adat dan pihak lainnya dapat dipahami dari klaim masing-masing pihak atas sumber daya, yang masing-masing mempunyai basis

klaim, baik menurut hukum adat maupun menurut hukum negara.³⁴

Kebijakan penetapan wilayah kelola masyarakat hukum adat atau disebut juga sebagai wilayah pertuanan³⁵ menjadi hal yang penting untuk dilaksanakan demi memberikan kejelasan status dan wilayah pesisir masyarakat hukum adat yang dapat dimanfaatkan. Kebijakan ini setidaknya memuat dua hal pokok, yakni: tata cara inklusi wilayah kelola masyarakat adat dalam perencanaan pesisir dan pulau-pulau kecil serta pedoman penetapan dan pengakuan masyarakat hukum adat.

9. Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Pesisir

Di samping pengelolaan atas wilayah dan sumber daya pesisir, hal yang tidak kalah penting adalah menyangkut pembangunan sumber daya manusia di wilayah pesisir. Pasca reformasi, sejumlah kebijakan yang

³⁴ Ruwiasuti (2000) menyebut konflik yang terjadi akibat perbenturan dua sistem hukum yang berbeda sebagai konflik hukum struktural, yang seringkali terjadi pada sektor pengelolaan sumber daya alam. Selengkapnya lihat di Maria Rita Ruwiasuti, 2000, *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria: Membongkar Alas Penguasaan Negara Atas Hak-Hak Adat*, INSISTPress, KPA, dan Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

³⁵ Lihat pula Robert Kurniawan Ruslak Hammar, "Hak Ulayat Laut dalam Perspektif Otonomi Daerah di Kepulauan Kei dan Papua", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol 21, Nomor 2, Tahun 2009.

berfokus dalam hal pengembangan dan pemberdayaan masyarakat pesisir diatur setidaknya dalam beberapa undang-undang terkait, yakni Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UUPWP3K) *jo.* Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Dalam UUPWP3K pemberdayaan masyarakat didefinisikan sebagai upaya pemberian fasilitas, dorongan atau bantuan kepada masyarakat pesisir agar mampu menentukan pilihan yang terbaik dalam memanfaatkan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil secara lestari³⁶ yang wajib dilakukan oleh pemerintah sesuai kewenangannya. Lebih lanjut, dalam Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 40/Permen-KP/2014 Tentang Peran Serta Dan Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan Wilayah

Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, cakupan pemberdayaan masyarakat meliputi:³⁷

- a. peningkatan kapasitas melalui fasilitasi penyelenggaraan pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan;
- b. pemberian akses teknologi dan informasi, yang antara lain melalui: penyebarluasan ilmu pengetahuan dan teknologi ramah lingkungan; penyediaan sarana dan prasarana teknologi ramah lingkungan; dan pengembangan jejaring usaha dan sistem komunikasi;
- c. permodalan, yang antara lain melalui program skim kredit berbunga ringan, pemberian subsidi bunga kredit dan pemanfaatan dana tanggung jawab sosial;
- d. infrastruktur melalui penyediaan sarana dan prasarana;
- e. jaminan pasar melalui fasilitasi akses pemasaran, fasilitasi sarana pemasaran, pengembangan kerja sama dan kemitraan, penyediaan sistem informasi pemasaran; dan

³⁶ Pasal 1 angka 31 Undang – Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau – Pulau Kecil.

³⁷ Pasal 11 s.d. Pasal 17 Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 40/Permen-KP/2014 Tentang Peran Serta Dan Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

f. aset ekonomi produktif lainnya melalui fasilitasi dan/atau penyediaan sarana usaha.

Sedangkan dalam konteks Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam (UUPNPPIPG), pada pokoknya diatur dua hal, yakni menyangkut upaya perlindungan yang berfokus pada upaya mengatasi dan mengurangi permasalahan yang dihadapi nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam³⁸ dan upaya pemberdayaan yang berfokus pada upaya peningkatan kemampuan dan kapasitas nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam³⁹. Beberapa bentuk kebijakan dalam perlindungan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam antara lain melalui:⁴⁰ penyediaan prasarana Usaha Perikanan dan Usaha Pergaraman; kemudahan

memperoleh sarana Usaha Perikanan dan Usaha Pergaraman; jaminan kepastian usaha; jaminan risiko Penangkapan Ikan, Pembudidayaan Ikan, dan Pergaraman; penghapusan praktik ekonomi biaya tinggi; pengendalian impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman; jaminan keamanan dan keselamatan; dan fasilitasi dan bantuan hukum.

Sedangkan strategi pemberdayaan dilakukan melalui:⁴¹ pendidikan dan pelatihan; penyuluhan dan pendampingan; kemitraan usaha; kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi; dan penguatan kelembagaan. Pada sisi lain, perlindungan atas hak-hak pekerja di industri perikanan juga dilakukan melalui sistem dan usaha sertifikasi hak asasi manusia (HAM) pada usaha perikanan berdasarkan Permen KP No 35 tahun 2015 tentang Sistem dan

³⁸ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.

³⁹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.

⁴⁰ Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.

⁴¹ Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam.

Sertifikasi HAM pada Usaha Perikanan, Permen KP No 2 tahun 2017 tentang Persyaratan dan Mekanisme Sertifikasi HAM Perikanan, dan Permen KP No 17 tahun 2017 tentang Tim HAM Perikanan.⁴²

Bagi para petambak garam, terdapat program Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR) yang bertujuan meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat serta pengembangan wirausaha kelautan dan perikanan di pedesaan,⁴³ khususnya masyarakat pesisir. PUGAR dilakukan melalui bantuan pengembangan usaha dalam menumbuhkembangkan usaha perikanan sesuai dengan potensi desa.⁴⁴ Dalam perkembangannya, pengaturan soal pergaraman di Indonesia menuai polemik terkait dengan rekomendasi impor garam. Di mana mengacu pada Pasal 37 ayat (3)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016, rekomendasi impor garam berada di tangan Menteri Kelautan dan Perikanan (KP). Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Dan Bahan Penolong Industri diatur bahwa rekomendasi garam impor khusus untuk industri berada di tangan menteri yang membidangi bidang perindustrian.⁴⁵

UUPWP3K dan UUPPNPIPG terdapat perbedaan pengaturan, di mana dalam pengaturan UUPPNPIPG, upaya pemberdayaan meliputi pendidikan dan pelatihan; penyuluhan dan pendampingan; kemitraan usaha; kemudahan akses ilmu pengetahuan, teknologi, dan informasi; dan penguatan kelembagaan. Sedangkan pengaturan pemberdayaan dalam

⁴² Asep Djaenudin, Widyaiswara dan Sukamandi, 2018, *Impact Sertifikasi Ham Perikanan*, KKP.go.id, dilihat di <https://kkp.go.id/bdasukamandi/artikel/5221-impact-sertifikasi-ham-perikanan> tanggal 6 Desember 2018.

⁴³ Lampiran I Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor PER.41/MEN/2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Kelautan dan Perikanan Tahun 2011.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Dan Bahan Penolong Industri.

UUPWP3K serta peraturan pelaksanaannya mempunyai cakupan yang lebih luas daripada UUPPNPIPG. Berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), pembagian kewenangan sub urusan pesisir dalam hal pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi. Hal ini berbeda jika ditinjau dari beberapa undang-undang terkait, di mana dalam undang-undang yang mengatur mengenai pesisir, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (tingkat provinsi atau kabupaten/kota) mempunyai kewenangan dalam pemberdayaan masyarakat pesisir.

D. Penutup

Dinamika hukum pengelolaan pada zaman otonomi daerah setelah adanya UUPW3K didominasi oleh adanya disharmonisasi antara peraturan sektor-sektor yang berkaitan dengan pesisir. Hal ini menimbulkan keborosan biaya, karena misalkan untuk satu permasalahan harus

mengurus dua izin yang berbeda, karena diatur dua sektor peraturan yang berbeda. Namun demikian, dinamika hukum pada era otonomi daerah telah memberikan perlindungan pada masyarakat dalam pengelolaan pesisir, karena antara lain: digantinya rezim hak sebagai alas hak penguasaan pesisir dan pulau-pulau kecil dengan rezim izin pada undang-undang pesisir, perlindungan yang kedua adalah pada Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil pengusulan perencanaan pengelolaan pesisir hanya dapat diusulkan oleh pemerintah dan badan usaha, kemudian undang-undang ini dirubah oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 yang memasukkan masyarakat sebagai pihak yang dapat menjadi pengusul, disamping pemerintah dan badan usaha. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 ini merupakan perubahan yang merupakan kemajuan yang menunjukkan keberpihakan pada masyarakat dalam pengelolaan pesisir. Namun demikian, dinamika kebijakan pengelolaan pesisir masih didominasi

dengan model perencanaan yang menggunakan sistem *top down*.

Berdasarkan hal tersebut maka diperlukan harmonisasi peraturan perundangan yang berkaitan dengan

pesisir, karena banyak sektor yang terlibat di dalam pengelolaan pesisir, sehingga untuk menghemat kelembagaan dan biaya perlu adanya integrasi peraturan yang berkaitan dengan pesisir.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- B. Barrett, Christopher, Michael R. Carter, and Munenobu Ikegami, *Poverty Traps and Social Protection, Social Protection and Labor* (United States: World Bank, 2008).
- Bennett, Anthony, *The Measurement of Privatization and Related Issues on How Does Privatization Work* (London: Routledge, 2001).
- Du Toit, Andries, *Poverty Measurement Blues: Beyond 'Q-Squared' Approaches to Understanding Chronic Poverty in South Africa on Poverty Dynamics* (United Kingdom: Oxford University Press, 2009).
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013).
- Ostrom, Elinor, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
- Pudyatmoko, Y. Sri, *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan* (Jakarta: Grasindo, 2009).
- Ruwiastuti, Maria Rita, *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria: Membongkar Alas Penguasaan Negara Atas Hak-Hak Adat* (Yogyakarta: INSISTPress, KPA, dan Pustaka Pelajar, 2000).
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI Press), 2006).
- Statistik, Badan Pusat, *Statistik Sumber Daya Laut Dan Pesisir* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2017).

B. Artikel Dalam Jurnal

- Hammar, Robert Kurniawan Ruslak, "Hak Ulayat Laut dalam Perspektif Otonomi Daerah di Kepulauan Kei dan Papua", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol 21, Nomor 2, Tahun 2009.
- Mumek, Regita A., "Hak-Hak Kebendaan Ditinjau Dari Aspek Hukum Perdata", *Jurnal Lex Administratum*, Vol. V/No. 2/Mar-Apr/2017.

C. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Bengen, Dietrich G., "Ekosistem dan Sumberdaya Pesisir dan Laut serta Pengelolaan secara Terpadu dan Berkelanjutan", *Prosiding Pelatihan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu*

Nikijuluw, Victor P.H., "Populasi dan Sosial Ekonomi Masyarakat Pesisir serta Strategi Pemberdayaan Mereka Dalam Konteks Pengelolaan Sumberdaya Pesisir Secara Terpadu", Makalah pada Pelatihan Pengelolaan Pesisir Terpadu. Proyek Pesisir, Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Lautan, Institut Pertanian Bogor (IPB). Hotel Permata, Bogor, 29 Oktober 2001.

Usboko, Ignasius, 2016, "Role Players Analysis dalam Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam (Studi Kasus Konflik Pertambangan Mangan Di Kabupaten Timor Tengah Selatan", Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2010-2011), POLITIKA, Vol. 7, No.1, Universitas Diponegoro

Wiranto, Tatag, "Pembangunan Wilayah Pesisir Dan Laut Dalam Kerangka Pembangunan Perekonomian Daerah", Makalah, Disampaikan pada Sosialisasi Nasional Program MFCDP, 22 September 2004.

D. Internet

Djaenudin, Asep, Widyaiswara dan Sukamandi, 2018, "Impact Sertifikasi Ham Perikanan", KKP.go.id, dilihat di <https://kkp.go.id/bdasukamandi/artikel/5221-impact-sertifikasi-ham-perikanan> tanggal 6 Desember 2018

Tempo.co, "Masyarakat Pesisir Hadapi Empat Masalah", diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/447914/masyarakat-pesisir-hadapi-empat-masalah> tanggal 19 September 2018.

E. Peraturan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan Dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, Dan Petambak Garam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5870).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587)

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739)

- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725)
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4433)
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Tata Cara Pengendalian Impor Komoditas Perikanan dan Komoditas Pergaraman Sebagai Bahan Baku Dan Bahan Penolong Industri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6188)
- Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2010 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 44, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5116)
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 08/PERMEN-KP/2018 tentang Tata Cara Penetapan Wilayah Kelola Masyarakat Hukum Adat dalam Pemanfaatan Ruang di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 330)
- Peraturan Menteri Kelautan Dan Perikanan Nomor 40/Permen-KP/2014 Tentang Peran Serta Dan Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1369)

LARANGAN PENCALONAN MANTAN NAPI KORUPTOR PADA PEMILU SERETAK 2019: HUKUM SEBAGAI SARANA REKAYASA SOSIAL

Oleh: Happy Hayati Helmi dan Anna Erliyana

ABSTRAK

Pengaturan larangan pencalonan mantan narapidana koruptor dapat dikatakan sebagai konteks hukum sebagai sarana rekayasa sosial yang berperan untuk mendukung perbaikan pemerintah melihat maraknya korupsi di lembaga legislatif, meskipun Mahkamah Agung pada akhirnya membatalkan regulasi tersebut. Metode penulisan yang digunakan yuridis normatif dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum yang sedang dikaji. Tingginya angka koruptor sangat memerlukan usaha ekstra menangani korupsi meskipun telah ada hukum pidana yang dianggap memberi efek jera, pada kenyataannya terdapat juga pelaku korupsi adalah residivis, dengan demikian sangat perlu pengaturan yang dapat memberikan efek jera selain dari hukum pidana pokok juga pidana tambahan satu diantaranya pencabutan hak politik untuk terdakwa korupsi.

Kata kunci: hukum sarana rekayasa sosial, pemilu legislatif, hak politik.

ABSTRACT

regulation to bar ex-corruption convicts it can be said as a context of law as a means of social engineering whose role is to support the improvement of the government in seeing the rampant corruption in the legislative body, although the supreme court censured that regulation. The research method used is normative juridical by reviewing if that are relevant to the legal issues being studied the laws and regulations. A high corruption it's really need extra the effort to handle the corruption, even though a criminal law are there which is considered to have a deterrent effect, in fact a corruption there are also perpetrators of corruption as recidivists, therefore a regulation is needed it can provide a deterrent effect other than the basic criminal law is that the additional criminal restitution a revocation of political rights for the accused of corruption.

Keywords: law as a tool of social engineering, legislative elections, political rights.

A. Pendahuluan

Seiring perkembangan zaman, masyarakatpun mengalami perubahan dalam kehidupan sehari-hari (perubahan sosial), hal ini diiringi juga dengan perubahan hukum dalam kehidupan masyarakat yang menyesuaikan kondisi dinamika perubahan. Terhadap

perubahan-perubahan inilah hukum sebagai alat rekayasa sosial berperan aktif dalam ranah pembangunan hukum. Hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*social engineering*) adalah untuk mewujudkan cita-cita politik nasional dalam tuntutan politik yang harus dijalankan oleh penguasa politik, hal ini

dapat tergambarkan dalam hukum nasional sebagai produk politik, namun tidak semua produk politik tersebut dapat diterima masyarakat satu diantaranya larangan pencalonan mantan narapidana korupsi pada pemilu legislatif serentak 2019.

Pro-kontra terhadap larangan tersebut adalah terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum (Peraturan KPU) No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan KPU No. 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang telah dirubah menjadi Peraturan KPU No. 26 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU No. 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah (aturan larangan), yang pada pokoknya aturan mengenai larangan mantan narapidana korupsi untuk mencalonkan diri sebagai calon legislatif pada pemilu serentak 2019. Aturan larangan ini menuai

perhatian semua kalangan, baik praktisi, akademisi maupun masyarakat. Tidak sedikit media dan diskusi publik yang membahas mengenai aturan larangan karena dianggap sebagai suatu aturan yang membangkang terhadap aturan diatasnya, padahal apabila ditelusuri aturan larangan seperti ini pernah ada dalam sejarah hukum Indonesia.

Berdasarkan sejarah hukum, larangan mantan narapidana mencalonkan diri dalam pesta demokrasi bukan kali pertama, melainkan pernah diatur juga sebelumnya dalam beberapa peraturan perundang-undangan, diantaranya:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor yang mengatakan:
"Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat...pada huruf f yang berbunyi "tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih".

2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU Pemilu mengatur salah satu persyaratan untuk dapat berpartisipasi secara formal dalam pemerintahan mensyaratkan:

"tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih".

3. Ketiga, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Pasal 7 huruf g dan Pasal 45 ayat (2) huruf k yang berbunyi:

"Dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: ... (k) surat keterangan tidak pernah dijatuhi pidana penjara

berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih dari Pengadilan Negeri ..., sebagai bukti pemenuhan syarat calon sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 huruf g" yang berbunyi, "... (g) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih," yang pada penjelasan berbunyi, "Persyaratan ini tidak berlaku bagi seseorang yang telah selesai menjalankan pidananya, terhitung 5 (lima) tahun sebelum yang bersangkutan ditetapkan sebagai bakal calon dalam pemilihan jabatan publik yang dipilih (elected official) dan yang bersangkutan mengemukakan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang. Orang yang dipidana penjara karena alasan politik dikecualikan dari ketentuan ini".

4. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Pasal 7 ayat (2) huruf g UU Pilkada yang menyebutkan:

“tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana”.

Dari beberapa aturan larangan tersebut, terlihat bahwa aturan mengenai larangan ini sudah pernah ada namun karena dianggap melanggar konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi membatalkan beberapa aturan tersebut dalam beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi (Putusan MK) No. 14-17/PUU-V/2007, No. 004/PUU-VII/2009, No. 42/PUU-XII/2015, dan No. 71-PUU-XIV-

2016. Namun melihat dari sisi “hukum sebagai sarana rekayasa sosial”, terdapat keinginan menciptakan pemimpin hasil pemilu yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme dengan harapan terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih¹ dan berintegritas, karena pemimpin dalam suatu pemerintahan² mempunyai peranan dan sangat menentukan eksistensi suatu Negara.

Pembatalan beberapa aturan larangan dalam UU oleh Mahkamah Konstitusi, tidak lantas membuat KPU mengurungkan niatnya untuk membuat suatu aturan yang melarang mantan narapidana korupsi mencalonkan diri pada pemilihan umum serentak 2019 dengan harapan terpilihnya pemimpin yang bersih dan berintegritas pada pemilu 2019 sesuai amanah reformasi. Proses penyusunan³ aturan larangan

¹ Bab Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, Penyelenggara Negara yang bersih adalah Penyelenggara Negara yang menaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya.

² Penyelenggara Negara adalah Pejabat Negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ibid. Pasal 1 Angka 1.

³ Jawaban Termohon Perkara 30 P/HUM/2018. Mekanisme penyusunan perubahan peraturan yang partisipatif secara konsisten dengan mekanisme a) Melakukan inventarisasi dan menyusun isu strategis materi muatan yang akan dituangkan dalam Peraturan KPU; b) Melakukan pembahasan Peraturan KPU dalam rapat di lingkungan Sekretariat Jenderal KPU dan rapat-rapat pleno KPU; c) Melakukan uji publik dengan Partai Politik dan pemangku kepentingan (stakeholder); d) Melakukan konsultasi dengan Komisi II DPR RI dan Pemerintah cq. Kementerian Dalam Negeri; e) Mengadakan Focus Group Discussion (FGD) dengan para pakar hukum dan ahli di bidang pemilihan umum; f) Menyusun perumusan akhir dan

pencalonan mantan napi korupsipun dihiasi pro-kontra dari berbagai pihak, bahkan beberapa diantaranya yang merasa sangat dirugikan dengan adanya aturan larangan tersebut, mereka melayangkan gugatan hak uji materiil (HUM) ke Mahkamah Agung. Menjawab pro-kontra tersebut akhirnya Mahkamah Agung membatalkan Peraturan KPU tersebut dalam perkara hak uji materiil di Mahkamah Agung, yaitu 30 P/HUM/2018 dan perkara 46 P/HUM/2018, yang sebelumnya sempat terhambat karena UU pemilu yang menjadi batu uji di MA masih dalam proses uji materiil juga di MK, sesuai dengan Putusan MK No. 93/PUU-XV/2017.⁴

Apabila menelaah konsep hukum sebagai alat rekayasa social, langkah KPU yang membuat aturan melarang mantan napi koruptor mencalonkan diri pada pemilu serentak 2019 adalah beralasan

dan hal ini dapat dikatakan suatu hukum progresif yang dapat memberikan efek jera bagi pelaku korupsi khususnya anggota legislative, namun pengaturan dalam bentuk peraturan pelaksana undang-undang adalah tidak tepat. Membangun hukum yang membatasi tindakan agar tidak melakukan suatu perbuatan melenceng dari norma hukum harusnya diatur dalam suatu norma yang setara dengan Undang-undang.

Mahkamah konstitusi memberi-kan ruang bagi mantan narapidana dengan mengatakan untuk jabatan yang dipilih oleh rakyat, para mantan napi tersebut harus mengumumkan kepada masyarakat kalau yang bersangkutan adalah mantan terpidana. Namun case saat itu adalah terhadap suatu tindak pidana umum yang dianggap lalai atau alpa, bukan terhadap tindak pidana khusus yang sangat merugikan keuangan Negara. Meskipun terdakwa telah

pembahasan final persetujuan Anggota KPU dalam pleno KPU; g) Penandatanganan Peraturan KPU oleh Ketua KPU; h) Permohonan pengundangan kepada Menteri Hukum dan HAM RI

⁴ Amar Putusan 93/PUU-XV/2017 “Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi”, sepanjang mengenai kata “dihentikan” dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai “Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung ditunda pemeriksaannya apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi”, dengan pertimbangan kepastian hukum.

menerima hukumannya dan dianggap bersih kembali, harus diperhatikan sifat dari tindak pidana korupsi yang telah menjadi suatu kebiasaan dan dapat dikatakan merupakan residivis ketika hukum yang ada dianggap tidak lagi memberikan rasa takut, menjadi tolak ukur juga, hukum itu ada untuk membatasi tindakan seseorang ketika hal tersebut memang harus diatur, mengingat beberapa dekade ini maraknya operasi tangkap tangan anggota-anggota legislatif oleh Komisi pemberantasan korupsi, baik tingkat pusat maupun di daerah, bahkan tidak sedikit pelaku korupsi adalah seorang residivis.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam Kajian hukum ini adalah yuridis normatif (*normative legal research*), yaitu dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.⁵ Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu pendekatan dengan menelaah peraturan perundang-

undangan yang relevan dengan isu hukum yang sedang dikaji.⁶

C. Pembahasan

1. Konstitusionalitas Hak Politik Mantan Narapidana Korupsi Dalam Putusan Pengadilan

Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 27 ayat (1) mengatakan "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya", Pasal 28D ayat (1) "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum", dan Pasal 28 J ayat (2) "dimungkinkannya pembatasan hak dan kebebasan seseorang dengan undang-undang".

Hal ini dipertegas lagi oleh Mahkamah Konstitusi dan sejalan sebagaimana Putusan MK No. 011-017/PUU-I/2003 prinsipnya mengenai hak yang dijamin oleh Konstitusi yaitu Pasal 28 J ayat (2) UUD 1945, yang mengatakan dimungkinkannya pem-

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1990, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 15.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 133.

batasan hak dan kebebasan seseorang dengan undang-undang. Dalam pandangan MK pembatasan terhadap hak-hak tersebut haruslah di dasarkan atas alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak berlebihan. Pembatasan tersebut hanya dapat dilakukan dengan maksud “semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

Berikut beberapa Putusan MK dan Putusan MA yang memberikan jaminan konstitusionalitas hak politik mantan narapidana dalam pesta demokrasi.

a. Putusan Mahkamah Konstitusi

- 1) Putusan MK No. 14-17/PUU-V/2007, yang menguji Pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bertentangan dengan Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28D Ayat (3), serta Pasal 28I Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Putusan ini, MK memberikan ruang kepada mantan terpidana untuk menggunakan hak politiknya karena sesuai dengan ketentuan UU permasyarakatan, namun mahkamah juga membatasi hak politik bagi mantan narapidana dengan ketentuan, pertama bukan untuk jabatan-jabatan publik yang dipilih (*elected officials*) sepanjang tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak pilih oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, kedua berlaku terbatas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, ketiga Kejujuran atau keterbukaan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana, dan keempat bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang.

- 2) Putusan MK No. 004/PUU-VII/2009 yang menguji Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Putusan ini, MK juga memberi ruang kepada mantan narapidana untuk proses adaptasi dengan masyarakat sekurang-kurangnya lima tahun setelah narapidana menjalani masa hukumannya dengan tujuan pembuktian dari mantan narapidana tersebut telah berkelakuan baik dan tidak mengulang perbuatan pidana sebagaimana tujuan dari pemasyarakatan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

Mahkamah Konstitusi juga mengatakan bahwa seseorang yang telah menjalani hukuman dan keluar penjara atau lembaga

permasyarakatan pada dasarnya adalah orang yang telah menyesali perbuatannya, telah bertaubat, dan berjanji untuk tidak mengulangi lagi perbuatannya. Dengan demikian seorang mantan narapidana yang sudah bertaubat tersebut tidaklah tepat jika diberikan hukuman lagi Undang-Undang seperti yang ditentukan dalam Pasal 7 huruf g UU 8/2015, sebagaimana yang di dalilkan oleh Pemohon dalam Permohonannya mengatakan bahwa batas-batas hukum pidana berlaku terhadap seseorang (termasuk pada diri Pemohon) ketika orang itu ditetapkan sebagai tersangka, kemudian terdakwa, dan terpidana sampai dengan selesainya menjalani sanksi-sanksi pidana yang telah diputuskan oleh hakim. Jadi apabila terpidana (Pemohon) telah menjalani pidana sesuai sanksi yang diberikan kepadanya, maka terpidana (Pemohon) kembali menjadi orang biasa/subjek hukum yang harus dikembalikan segala hak dan kewajibannya. Berdasarkan UU Pemasyarakatan, terhadap agar orang yang telah menjalani

hukuman dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga negara yang baik dan bertanggung jawab sebagaimana tujuan UU Pemasarakatan pada Pasal 2 yang mengatakan “Sistem Pemasaratan diselenggarakan dalam rangka membentuk warga binaan pemasarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, mem-perbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab”.

- 3) Putusan MK No. 42/PUU-XII/2015 yang menguji Pasal 7 huruf g dan Pasal 45 ayat (2) huruf k Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi

Undang-Undang terhadap Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

Secara filosofis dan sosiologis sistem pemasarakatan memandang narapidana sebagai subjek hukum yang tidak berbeda dengan manusia lainnya yang sewaktu waktu dapat melakukan kesalahan dan kekhilafan yang dapat dikenakan pidana. Pemidanaan adalah suatu upaya untuk memnyadarkan narapidana agar menyesali perbuatannya, mengembalikan menjadi warga masyarakat yang baik, taat kepada hukum, menjunjung tinggi nilai-nilai agama, moral, keamanan dan ketertiban dan dapat aktif berperan kembali dalam pembangunan, serta dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab sebagaimana juga dipertimbangkan dalam Putusan Mahkamah Nomor 4/PUU-VII/2009. Apabila seseorang mantan narapidana telah memenuhi syarat tertentu tersebut maka seyogianya orang teresebut tidak boleh lagi dihukum kecuali oleh hakim apabila yang bersangkutan

mengulangi perbuatannya. Apabila Undang-Undang membatasi hak seorang mantan narapidana untuk tidak dapat mencalonkan dirinya menjadi kepala daerah maka sama saja bermakna bahwa Undang-Undang telah memberikan hukuman tambahan kepada yang bersangkutan sedangkan UUD 1945 telah melarang memberlakukan diskriminasi kepada seluruh warga masyarakatnya.

Dengan demikian, hak konstitusional mantan narapidana juga dijamin secara bersyarat dimana mewajibkan bagi mantan narapidana secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada public bahwa yang bersangkutan adalah mantan narapidana.

Dalam Putusan ini, terdapat tiga orang hakim konstitusi yang memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yaitu Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati menolak permohonan dengan pertimbangan bahwa, Mahkamah telah memberikan jalan keluar, yaitu memberi kesempatan bagi mantan narapidana untuk menduduki jabatan publik yang dipilih (*elected officials*). Dengan dibukanya

kesempatan kepada mantan narapidana dalam berpolitik berarti Mahkamah Konstitusi telah berbuat adil dan telah mengembalikan hak-haknya yang telah dirampas karena dulu pernah dipidana. Dengan demikian maka penafsiran terhadap ketentuan “syarat tidak pernah dipidana” telah selesai, sehingga “syarat tidak pernah dipidana” tetap dimaknai sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009.

Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna dan Hakim Konstitusi Suhartoyo mengatakan bahwa pertimbangan-pertimbangan sebagaimana dituangkan dalam putusan-putusan sebelumnya mutatis mutandis berlaku terhadap permohonan *a quo*.

- 4) Putusan MK No. 71-PUU-XIV-2016 yang menguji Pasal 7 ayat (2) huruf g, Pasal 163 ayat (7) dan ayat (8), dan Pasal 164 ayat (7) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Mahkamah Konstitusi, dalam putusan ini memberikan pengecualian terhadap *terpidana yang melakukan tindak pidana kealpaan dan tindak pidana politik dalam pengertian suatu perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana dalam hukum positif hanya karena pelakunya mempunyai pandangan politik yang berbeda dengan rezim yang sedang berkuasa atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada public bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.*

b. Putusan Mahkamah Agung

Terhadap beberapa permohonan hak uji materiil di MA

mengenai larangan pencalonan mantan napi korupsi, yaitu Pengujian terhadap Pasal 16 ayat (1) huruf g dan j PKPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah⁷ (pencalonan DPD) diantaranya 30P/HUM/ 2018, 33P/HUM/2018,⁸ 36 P/HUM/2018,⁹ 53 P/HUM/2018.¹⁰ Sedangkan Pengujian terhadap Peraturan KPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (pencalonan DPRD)

⁷ Poin Menimbang PKPU No. 26/2018 Terhadap PKPU No. 14 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018 tanggal 23 Juli 2018 yang menyatakan bahwa frasa “pekerjaan lain” dalam Pasal 182 huruf UU No. 7/2017 tentang Pemilu tidak mempunyai kekuatan mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus (fungsionaris) partai politik.

⁸ Pengujian Pasal 16 ayat (1) huruf j PKPU No. 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

⁹ Pengujian Pasal 60 ayat (1) huruf g dan huruf j dan Pasal 65 ayat (1) huruf c angka 9 dan 10 PKPU No. 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

¹⁰ Pengujian Pasal 60 ayat (1) huruf j PKPU No. 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

43P/HUM/2018,¹¹

44P/HUM/2018,¹²

45P/HUM/2018,¹³

46P/HUM/2018,¹⁴

47P/HUM/2018,¹⁵

49P/HUM/2018,¹⁶

51P/HUM/2018,¹⁷

55P/HUM/2018.¹⁸

Terhadap konstitusionalitas mantan terpidana dalam pencalonan DPD dan DPRD, Mahkamah Agung konsisten dengan pertimbangan hukum pada perkara 30P/HUM/2018¹⁹ jo perkara

46P/HUM/2018,²⁰ yang mengatakan:

Bahwa hak memilih dan dipilih sebagai anggota Legislatif merupakan hak dasar di bidang politik yang dijamin oleh Konstitusi yaitu Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Pengakuan hak politik ini juga diakui dalam Kovenan Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (International Covenant on Civil and Political Rights disingkat ICCPR) yang ditetapkan Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa berdasarkan Resolusi 2200A (XXI) pada tanggal 16 Desember 1966 sebagaimana telah diratifikasi melalui Undang-

¹¹ Pengujian Pasal 7 ayat (1) huruf h PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

¹² Pengujian Pasal 7 ayat (1) huruf h PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

¹³ Pengujian PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

¹⁴ Pengujian Pasal 4 ayat (3), Pasal 11 ayat (1) huruf d, dan Lampiran Model B.3 Pakta Integritas Pengajuan Bakal Calon Anggota DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota, PKPU No. 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

¹⁵ Pengujian Pasal 60 ayat (1) huruf j PKPU No. 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

¹⁶ Pengujian Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 7 ayat (1) huruf g PKPU No. 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota

¹⁷ Pengujian Pasal 7 ayat (1) huruf h PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

¹⁸ Pengujian Pasal 6 ayat (1) huruf e PKPU No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

¹⁹ Pendapat mahkamah, halaman 55

²⁰ Pendapat Mahkamah, halam 70

Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik);

Bahwa lebih lanjut pengaturan mengenai hak politik diatur dalam Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM), yang menyatakan “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” dan Pasal 73 Undang-Undang tersebut menentukan “Hak dan kebebasan yang diatur dalam Undang-Undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa”;

Bahwa dalam UU HAM di atas sangat jelas diatur bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum dan kalaupun

ada pembatasan terhadap hak tersebut maka harus ditetapkan dengan Undang-Undang, atau berdasarkan Putusan Hakim Pidana yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang mencantumkan pembatasan tersebut di dalam hukuman tambahan sesuai ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;

Bahwa penyelenggaraan Pemilu yang adil dan berintegritas sebagaimana menjadi semangat PKPU (Objek HUM) merupakan sebuah keniscayaan, sehingga pencalonan anggota legislatif harus berasal dari figur yang bersih dan tidak cacat integritas. Namun pengaturan terhadap pembatasan-pembatasan hak asasi warga negara untuk dipilih maupun memilih dan hak politik seorang warga negara harus dimuat dalam undang-undang, bukan diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang in casu Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah (Vide Pasal 10 ayat (1) huruf a

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menegaskan sebagai berikut: “(1) materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi: a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara RI’);.

Dengan demikian, pada prinsipnya konstitusionalitas hak politik mantan narapidana berdasarkan putusan pengadilan baik MK maupun MA, selaras dengan UUD 1945 yang menyebutkan pada pasal 27 ayat (1) bahwa *“segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*, Pasal 28 menyatakan bahwa *“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya, ditetapkan dengan undang-undang”* dan Pasal 28 D ayat (3) menegaskan bahwa *“setiap warga negara berhak memperoleh*

kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.

Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan, hal mengenai hak konstitusional warga Negara dijamin oleh Undang-Undang Dasar, beserta dengan pembatasan hak-hak konstitusional warga Negara tersebut. Konstitusi menjamin hak masyarakat untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum, hak untuk turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya, hak untuk mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah baik dengan lisan maupun dengan tulisan, dan hak untuk duduk dan diangkat dalam setiap jabatan publik di dalam pemerintahan, yang dalam hal ini dipilih melalui pemilihan umum maupun tidak melalui pemilihan umum.

Namun meskipun konstitusi menjamin hak tersebut, konstitusi juga mengatur mengenai pembatasan hak pada Pasal 28J ayat (2) menyatakan bahwa:

"setiap warga masyarakat dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi ketentuan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis".

Pembatasan hak secara spesifik dimuat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Pasal 35 Ayat (1) menyebutkan bahwa

"hak-hak terpidana yang dengan putusan hakim dapat dicabut dalam hal-hal yang ditentukan dalam kitab undang-undang ini, atau dalam aturan umum lainnya ialah:

1. *Hak memegang jabatan pada umumnya atau jabatan yang tertentu.*
2. *Hak memasuki Angkatan Bersenjata.*
3. *Hak memilih dan dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan aturan-aturan umum.*

4. *Hak menjadi penasehat hukum atau pengurus atas penetapan pengadilan, hak menjadi wali, wali pengawas, pengampu atau pengampu pengawas, atas orang yang bukan anak sendiri.*
5. *Hak menjalankan kekuasaan bapak, menjalankan perwalian atau pengampuan atas anak sendiri.*
6. *Hak menjalankan mata pencarian tertentu.*

Bahwa berdasarkan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 jo. Pasal 35 Ayat (1) KUHP jelas bahwa adanya hak terbatas yang dapat dicabut berdasarkan UU. Bahwa hak memilih dan dipilih dan memegang jabatan tertentu seorang terpidana dapat dicabut hak politiknya melalui putusan hakim, hal tersebut sejalan dengan Putusan MK dalam memutus Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Pasal 60 huruf g mengenai larangan menjadi anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota bagi mereka yang "bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk

organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung atau pun tak langsung dalam G.30. S/PKI atau organisasi terlarang lainnya".

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan 011-017/PUU-I/2003, menyebutkan mengenai hak yang dijamin oleh Konstitusi yaitu Pasal 28 J ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat ketentuan dimungkinkannya pembatasan hak dan kebebasan seseorang dengan undang-undang, yang dalam pandangan MK pembatasan terhadap hak-hak tersebut haruslah di dasarkan atas alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak berlebihan. Pembatasan tersebut hanya dapat dilakukan dengan maksud "semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

2. Larangan Pencalonan Mantan Narapidana Korupsi Dalam Pemilu Serentak Dalam Perspektif Hukum Sebagai Sarana Rekayasa Sosial

Melihat hukum sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum praktikal (*social engineering by law*), adalah bagaimana kita menggerakkan atau mengontrol tingkah laku anggota masyarakat untuk mencapai keadaan yang diinginkan melalui hukum dalam cita pembangunan hukum. Sehubungan dengan pembangunan hukum, hukum sebagai sarana rekayasa sosial merupakan salah satu unsur dalam pemajuan hukum tersebut. Maka dipandang dari segi pembentukan hukum sebagai upaya terhadap mencapai tujuan hukum, pengaturan larangan yang melarang mantan narapidana korupsi mencalonkan diri pada pemilihan umum merupakan suatu terobosan yang ditempuh oleh KPU sebagai lembaga yang independen untuk menghasilkan pemimpin-pemimpin yang bersih.

Sebagaimana telah disampaikan pada bab sebelumnya, pengaturan larangan bukan kali pertama meskipun Mahkamah Konstitusi selalu

membatalkan aturan larangan tersebut, meskipun niat KPU mewujudkan pemilu berintegritas, namun KPU keliru mengatur larangan tersebut melalui Peraturan KPU, seharusnya pengaturan larangan ini diatur dalam UU. Pengaturan larangan dalam Peraturan KPU tidak dapat dibenarkan dan dapat dikatakan bahwa KPU telah melanggar batas kewenangannya, karena hal ini terkategori “menghilangkan hak politik” dan jelas sudah diatur dalam UUD, UU, Putusan-Putusan pengadilan, baik Putusan MK maupun Putusan MA.

Terhadap aturan larangan, Mahkamah Konstitusi sangat menyadari pentingnya “hukum sebagai alat rekayasa sosial” dalam pertimbangan Putusan Perkara 14-17/PUU-V/2007, dimana mahkamah mengatakan:

*Sementara itu, terhadap jabatan publik yang pengisiannya dilakukan dengan cara pemilihan oleh rakyat, Mahkamah berpendapat, hal tersebut **tidaklah dapat sepenuhnya diserahkan kepada rakyat tanpa persyaratan sama sekali dan semata-mata atas dasar alasan bahwa rakyatlah yang akan memikul sendiri risiko pilihannya. Sebab, jabatan demikian haruslah dipangku oleh orang yang kualitas dan integritas tinggi. Pencalonan***

seseorang untuk mengisi suatu jabatan publik dengan tanpa membeda-bedakan orang sebagaimana dimaksud Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 tidaklah berarti bahwa negara tidak boleh mengatur atau menentukan persyaratannya, sepanjang pengaturan dan/atau persyaratan itu merupakan tuntutan objektif yang dibutuhkan oleh suatu jabatan atau aktivitas pemerintahan tertentu dan sepanjang pengaturan dan/atau persyaratan tersebut tidak bersifat diskriminatif dalam pengertian tidak membeda-bedakan orang atas dasar agama, ras, suku, bahasa, jenis kelamin, keyakinan politik, atau status sosial tertentu lainnya. Jadi, haruslah dipahami bahwa pengaturan dan/atau penentuan persyaratan demikian adalah sebagai mekanisme yang akan memungkinkan pemilihan itu berlangsung secara wajar dan terpercaya. Hal mana dapat dibenarkan oleh Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945.

Dalam perkara ini, Mahkamah Konstitusi menafsirkan bersyarat “tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih” dengan diartikan tidak

mencakup tindak pidana yang lahir karena *kealpaan ringan (culpa levis)* dan *tindak pidana karena alasan politik tertentu* serta dengan *mempertimbangkan sifat jabatan tertentu* yang memerlukan persyaratan berbeda. Pada Pertimbangan MK juga menyebutkan tidaklah berarti bahwa negara tidak boleh mengatur atau menentukan persyaratannya, sepanjang pengaturan dan/atau persyaratan itu merupakan tuntutan objektif yang dibutuhkan oleh suatu jabatan atau aktivitas pemerintahan tertentu dan sepanjang pengaturan dan/atau persyaratan tersebut tidak bersifat diskriminatif dalam pengertian tidak membedakan orang atas dasar agama, ras, suku, bahasa, jenis kelamin, keyakinan politik, atau status sosial tertentu lainnya.

Bahwa adalah benar UUD 1945 memberikan jaminan hak konstitusional bagi warga negara, namun jaminan tersebut sifatnya adalah asasi dan universal. Artinya, berlaku terhadap siapapun dalam status yang sama dalam arti tanpa cela menurut hukum (tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang

telah memperoleh kekuatan hukum tetap) sehingga terjaga integritas moralnya. Hal tersebut dapat dipahami karena berlakunya pasal-pasal tersebut juga dibatasi secara konstitusional yang berdasarkan Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.*"

Merujuk kepada jawaban Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam perkara 14-17/PUU-V/2007, yang pada pokoknya mengatakan, padahal Pengaturan larangan terhadap mantan napi koruptor adalah standar kelayakan untuk ukuran integritas moral (ukuran moralitas menyeluruh baik pada masa lalu, sekarang, maupun yang akan datang ketika sedang memegang jabatan publik) yang terkait dengan pengangkatan dan/atau pemberhentian

seseorang dari suatu jabatan khususnya jabatan-jabatan publik tertentu. Hal ini juga dimaksudkan sebagai upaya preventif bagi seorang yang berniat akan mencalonkan diri sebagai pejabat publik dikemudian hari untuk senantiasa menjaga perilaku dan tindakannya dari perbuatan tercela yang dapat berakibat pemidanaan bagi dirinya, apalagi ditengah-tengah keadaan sebagian besar masyarakat Indonesia yang masih memegang nilai-nilai primodialisme dimana hanya orang-orang baik dan terpercayalah yang dapat dijadikan panutan dan teladan. Ketentuan larangan terhadap mantan koruptor juga bertujuan agar jabatan-jabatan publik tersebut dipegang oleh orang-orang yang bersih baik kepribadiannya maupun "*track recordnya*" yang merupakan tuntutan era reformasi yang telah lama mengidamkan terciptanya *good corporate governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) melalui pejabat-pejabat publik yang terbaik yang terpilih. Sebagaimana diketahui pemberitaan yang dipenuhi dengan kasus korupsi para pejabat negara, seolah korupsi telah mendarah daging sehingga sulit untuk diberantas.

Dengan demikian, apabila melihat tingginya angka tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik dewasa ini, khususnya yang dipilih oleh rakyat sangat beralasan hukum untuk adanya pengaturan larangan tersebut, karena dewasa ini korupsi merupakan suatu "tindak pidana khusus" bukan tindak pidana alpa atau tindak pidana politik sebagaimana dipertimbangkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusannya, maka terhadap pelaku tindak pidana korupsi sudah seharusnya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Alasan utama dalam beberapa putusan pengadilan mensyaratkan pemberlakuan larang ini, baik putusan MK maupun putusan MA adalah "Hak Asasi Manusia" yang dijamin oleh konstitusi dan "pencabutan hak politik tidak dalam bentuk putusan pengadilan". Namun tidaklah tepat juga menyamakan semua tindak pidana karena tindak pidana korupsi merupakan salah satu bagian dari hukum pidana khusus dan dikalkulasikan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) karena karena bersifat sistemik, endemik yang berdampak sangat luas

(*systematic* dan *widespread*) yang tidak hanya merugikan keuangan negara tetapi juga melanggar hak sosial dan ekonomi masyarakat luas. Tindak pidana korupsi memiliki kompleksitas yang lebih rumit dibandingkan dengan tindak pidana konvensional atau bahkan tindak pidana khusus lainnya. Khususnya dalam tahap penyelidikan, tindak pidana korupsi terdapat beberapa institusi penyidik yang berwenang untuk menangani proses penyidikan terhadap tindak pidana korupsi ini.

Korupsi yang dilakukan oleh legislatif sejak dilantik pada 1 Oktober 2014, sudah tujuh dari 560 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) periode 2014-2019 ditangkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dengan sangkaan menerima suap.²¹ Tiga di antara mereka sedang menjalani hukuman penjara, dan yang lain masih menjalani sidang di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi atau dalam proses

pembuatan Berita Acara Pemeriksaan (BAP). Ketujuh anggota legislatif itu berasal dari lintas partai dan komisi di DPR. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) "memimpin" dengan dua kader, sementara Komisi V yang membidangi infrastruktur dan perhubungan menjadi yang terbanyak dengan "menyumbangkan" tiga anggota.

Pada 28 Juni 2016: I Putu Sudiartana dari Partai Demokrat di Komisi III DPR tertangkap operasi tangkap tangan (OTT).²² Kemudian pada tanggal 27 April 2016: Andi Taufan Tiro²³ dari Partai Amanat Nasional (PAN) anggota Komisi V yang membidangi infrastruktur dan perhubungan ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK dengan tuduhan menerima suap dan anggota Komisi V lain, Damayanti Wisnu Putranti dari PDI-P.²⁴

Pada 2 Maret 2016: Budi Supriyanto²⁵ dari Partai Golkar ditetapkan sebagai tersangka pada 2

²¹ LINI MASA: *Anggota DPR 2014-2019 yang terlibat korupsi Para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Periode 2014-2019 yang terlibat kasus korupsi*. <https://www.rappler.com/indonesia/138209-anggota-dpr-tersangka-korupsi>. Diakses pada 18 September 2018.

²² Ibid

²³ Di dakwa melanggar Pasal 12 huruf a atau Pasal 12 huruf b atau Pasal 11 *Undang-Undang No. 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang No. 20 tahun 2001*, juncto Pasal 55 ayat 1 ke-1 KUH Pidana.

²⁴ Loc. cit

²⁵ Diduga menerima suap dari Abdul Khoir terkait program aspirasi yang diusulkan, yakni proyek pembangunan jalan di Maluku. Sebenarnya, sebelum ditetapkan sebagai tersangka, Budi sempat

Maret 2016 dengan dugaan menerima suap dan dihukum 4 tahun penjara oleh majelis hakim di Pengadilan Tipikor Jakarta hasil pengembangan kasus dugaan korupsi dengan tersangka Damayanti Wisnu Putranti dari PDI-P.²⁶ pada 13 Januari 2016: Damayanti Wisnu Putranti dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Politikus PDI-P, Damayanti Wisnu Putranti, tertangkap tangan yang melibatkan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Kempupera) di Provinsi Maluku dan Maluku Utara, hingga saat ini proses masih berjalan di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor).

Pada 20 Oktober 2015: Dewie Yasin Limpo dari Partai Hanura Anggota Komisi VII DPR, terkena operasi tangkap tangan divonis pidana 6 tahun penjara. Pada tanggal 16 Oktober 2015: Patrice Rio Capella Anggota DPR dari Partai Nasdem, terbukti menerima gratifikasi terkait proses penanganan perkara bantuan daerah, tunggakan dana bagi hasil, dan penyertaan modal sejumlah badan usaha milik daerah di Provinsi Sumatera

Utara oleh kejaksaan dan divonis penjara selama 1.5 tahun dan denda Rp 50 juta. Selain itu, pengadilan juga mencabut hak politik untuk memilih serta dipilih selama 5 tahun terhitung sejak yang bersangkutan selesai menjalani masa pidana. Pada tanggal 9 April 2015: Adriansyah Politisi PDI-P, tangkap tangan diduga menerima suap terkait dengan perizinan tambang di Tanah Laut, Kalimantan Selatan dan divonis hukum penjara 3 tahun dan denda Rp 100 juta.²⁷

Merujuk pada data diatas, dapat kita lihat bahwa tingginya angka korupsi dari pejabat publik yang dipilih oleh rakyat, itu sangat merugikan masyarakat dan merusak tatanan pemerintah, hal tersebut dapat kita lihat dengan adanya korupsi berjamaah di DPRD Jawa Timur, yang akhirnya mengganti keseluruhan anggota DPRD yang terkait korupsi.

Bahkan dari pelaku korupsi, tidak sedikit diantara tersangka korupsi merupakan residivis dalam perkara korupsi, berikut beberapa legislatif yang merupakan residivis dalam perkara

mengembalikan uang suap sebesar \$305 ribu tetapi ditolak Direktorat Gratifikasi KPK lantaran terkait dengan tindak pidana yang sedang ditangani lembaga antirasuah.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

korupsi **pertama** Mochhamad Basuki Ketua Komisi B DPRD Jawa Timur Fraksi Partai Gerindra, yang ditetapkan sebagai tersangka menerima suap dari beberapa kepala dinas (Kadis) pemerintah Provinsi Jawa Timur. Sebelum ditetapkan sebagai tersangka Basuki sempat terseret kasus korupsi ketika menjadi ketua DPRD Surabaya terkait surat keputusan (SK) No. 03 Tahun 2002 tentang Tunjangan Kesehatan dan SK No. 09 terkait biaya operasional. **Kedua**, Bupati Hulu Sungai Tengah Abdul Latief yang sebelumnya terkait korupsi pembangunan unit sekolah baru SMAN 1 Labuan Amas Utara Tahun 2005-2006, sekarang tertangkap tangan oleh KPK atas kasus suap.²⁸ **Ketiga** Deni Fitriawan (48), ketua LSM Peduli Pendidikan dan Pembangunan tertangkap Tim Saber Pungli Polresta Bandar Lampung dalam operasi tangkap tangan (OTT) karena melakukan pemerasan terhadap kepala SMKN 1 Bandar Lampung, yang

sebelumnya pernah tersangkut perkara kasus tindak pidana korupsi pada tahun 2005 yang akhirnya dipecat dari pegawai negeri sipil ditahan di Rutan Way Hui selama satu tahun dua bulan.²⁹ **Keempat** kasus operasi tangkap tangan (OTT) oleh Tim Sapu Bersih Pungutan Liar (Saber Pungli) Aceh Barat yang salah satu tersangka inisial MB merupakan residivis dalam kasus korupsi dan dijatuhi vonis oleh Pengadilan Negeri Tipikor Banda Aceh selama lima tahun penjara pada tahun 2012 dan Mahkamah Agung (MA) menambah hukuman terhadap MB menjadi 6 tahun terkait kasus proyek Irigasi Jeuram, Nagan Raya,³⁰ dan masih banyak residivis korupsi lainnya.

Adanya Putusan pengadilan yang menghukum pelaku tindak pidana dianggap akan memberi efek jera, namun bagaimana apabila hukuman yang diberikan atau dijatuhkan tidak memberi efek jera, dengan demikian seharusnya untuk mencapai tujuan yang

²⁸ Haris Fadhill – detikNew. Jumat 05 Januari 2018, 16:56 WIB. *Bupati HST Kalsel, Tersangka KPK yang Pernah Dibui karena Korupsi*. <https://news.detik.com/berita/d-3801023/bupati-hst-kalsel-tersangka-kpk-yang-pernah-dibui-karena-korupsi>. Diakses pada 18 September 2018.

²⁹ Trimbunnews. *Profil Pelaku Pemerasan Kepala SMKN 1: Mantan PNS dan Residivis Korupsi*. Selasa, 24 April 2018 21:48. <http://lampung.tribunnews.com/2018/04/24/profil-pelaku-pemerasan-kepala-smkn-1-mantan-pns-dan-residivis-korupsi?page=2>. Diakses pada 18 September 2018.

³⁰ Rekanan OTT Pungli Residivis Kasus Korupsi. Minggu, 26 Agustus 2018 08:02. Artikel ini telah tayang di serambinews.com dengan judul Rekanan OTT Pungli Residivis Kasus Korupsi, <http://aceh.tribunnews.com/2018/08/26/rekanan-ott-pungli-residivis-kasus-korupsi>. Diakses pada 18 September 2018.

sama, harus dilakukan pencabutan hak politik seumur hidup dari seluruh pelaku tindak pidana korupsi sebagai konsistensi terobosan hukum sebagai alat rekayasa sosial untuk memberi efek jera sehingga anggota masyarakat akan selalu senantiasa menjaga integritasnya agar tidak dicabut hak-hak konstitusionalnya, sebagaimana disebutkan sebelumnya yang dapat membatasi hak politik seorang warga Negara adalah undang-undang dan putusan pengadilan. Dalam praktiknya ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang dapat dibatalkan apabila tidak sesuai dengan koridor konstitusi, maka hal lain yang dapat membatasi hak politik terpidana korupsi seumur hidup adalah menggunakan Putusan pengadilan.

Pencabutan hak politik pada dasarnya merupakan tambahan atas hukuman yang sudah ada. Melalui putusan itu, terpidana kehilangan hak memilih dan dipilih selain menduduki jabatan publik. Penjelasan yang kita dengar mengenai dasar mengapa vonis tambahan tersebut dijatuhkan, karena hakim memandang terpidana telah menyalahgunakan hak dan

wewenangnya sebagai pejabat publik. Ini menimbulkan kesengsaraan luas dalam masyarakat. Dasar hukum pencabutan hak politik tersebut terdapat pada Pasal 10 KUHP. Demikian pula Pasal 18 UU Tipikor Ayat 1 mengenai pidana tambahan, bisa berupa pencabutan seluruh atau sebagian hak tertentu. Apakah pencabutan hak tersebut melanggar hak asasi seseorang, banyak ahli hukum berpandangan bukan pelanggaran karena masuk dalam *derogable right*, hak yang bisa dilanggar dalam rangka penegakan hukum.

Hak-hak yang dapat dicabut sesuai Pasal 35 Ayat (1) KUHP, adalah: (i) *Hak memegang jabatan tertentu*; (ii) *Hak memasuki angkatan bersenjata*; (iii) *Hak memilih dan dipilih*; (iv) *Hak menjadi penasihat, hak menjadi wali pengawas, pengampu atau pengawas atas orang yang bukan anak sendiri*; (v) *Hak menjalankan kekuasaan bapak, menjalankan perwakilan atau pengampu atas anak sendiri*; dan (vi) *Hak menjalankan pekerjaan tertentu*. Pada masa lalu, hukuman tambahan tersebut bisa berupa kematian perdata (*mort civile*) bagi pelaku kejahatan berat, namun sekarang umumnya tidak

diberlakukan. Hukuman tambahan lebih dimaksudkan mencegah seseorang menyalahgunakan hak tersebut, agar kejahatan serupa tidak terulang lagi.

Penegasan konstitusi hak politik warga negara, tertuang dalam Undang-Undang tentang HAM khusus Pasal 43 Ayat (1) Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, pada Ayat (2) Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Ayat (3) mengatakan bahwa Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.

Masyarakat dunia melalui Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa (MUPBB) telah memproklamasikan Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) pada tanggal 10 Desember 1948.

Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia yang mencakup tidak saja hanya hak sipil dan hak politik (Hak Sipil) melainkan juga hak ekonomi, sosial, dan budaya (Hak Ekosob). Hak-hak yang tercantum dalam Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia ini merupakan bentuk pengakuan terhadap hak asasi manusia secara tertulis yang keberadaannya diakui oleh hampir seluruh negara dunia.

Beberapa pejabat yang pernah dicabut hak politiknya diantaranya, pertama Anas Urbaningrum terpidana korupsi yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi dan pencucian uang terkait proyek Hambalang dan proyek APBN lainnya. Vonis yang dijatuhkan pidana penjara dan denda, juga pencabutan hak politik dengan dalih bahwa sebagai pejabat publik tidak semestinya melakukan perbuatan korupsi yang merugikan keuangan negara. Dalam hal ini pejabat publik berdasarkan UU No. 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003) pada lampiran Pasal 2 huruf a adalah "Setiap orang yang

memegang suatu jabatan legislatif, eksekutif, administratif atau yudisial dari satu negara peserta, ditunjuk atau dipilih, tetap atau sementara, dibayar atau tidak dibayar, terlepas dari senioritas orang itu". Setiap orang yang melaksanakan fungsi publik, termasuk suatu instansi publik atau perusahaan publik, atau yang menyediakan suatu pelayanan publik, sebagaimana (ditetapkan) dalam hukum nasional negara peserta dan seperti yang diterapkan dalam bidang hukum yang bersangkutan di negara peserta.

Pengadilan pernah menjatuhkan vonis pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara dengan pencabutan hak politik yang bersangkutan seumur hidup. Pencabutan hak politik terpidana korupsi menjadi wajar karena mereka yang telah dipercaya rakyat, tetapi justru mengkhianati kepercayaan yang

diberikan sehingga merupakan pengkhianatan terhadap daulat rakyat.

Putusan Pengadilan Tipikor yang mencabut hak politik sebagai pidana tambahan untuk tidak memilih dan dipilih dalam jabatan publik atau jabatan yang dipilih rakyat, diatur dalam Pasal 18 Ayat (1)³¹ huruf d UU Nomor 31 Tahun 1999 yang diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Korupsi). Hal itu juga ditegaskan dalam KUHPidana sebagai aturan umum, bahwa hak memilih dan dipilih bisa dicabut. Pencabutan hak tertentu seperti hak untuk dipilih dan dipilih dalam jabatan publik untuk memberikan efek jera sekaligus menimbulkan rasa takut bagi calon koruptor yang memiliki kehendak melakukan perbuatan korupsi.

Menurut Utrecht, pemidanaan bertujuan sebagai prevensi atau perlindungan kepada masyarakat dari

³¹ Selain pidana tambahan sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana, sebagai pidana tambahan adalah:

- a. perampasan barang bergerak yang berwujud atau yang tidak berwujud atau barang tidak bergerak yang digunakan untuk atau yang diperoleh dari tindak pidana korupsi, termasuk perusahaan milik terpidana di mana tindak pidana korupsi dilakukan, begitu pula dari barang yang mengantikan barang-barang tersebut;
- b. Pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari tindak pidana korupsi.
- c. Penutupan Seluruh atau sebagian perusahaan untuk waktu paling lama 1 (satu) tahun;
- d. Pencabutan Seluruh atau sebagian hak-hak tertentu atau penghapusan Seluruh atau sebagian keuntungan tertentu, yang telah atau dapat diberikan oleh Pemerintah kepada terpidana.

ancaman yang dapat merugikan kepentingan masyarakat itu. Tujuan yang bersifat *deterrence* adalah untuk menimbulkan rasa takut untuk melakukan kejahatan yang dibagi menjadi tujuan *deterrence* yang bersifat individual yang dimaksudkan agar pelaku menjadi jera untuk melakukan kejahatan, dan yang bersifat publik yaitu agar anggota masyarakat lain merasa takut melakukan kejahatan serta yang bersifat jangka panjang untuk dapat memelihara keajaiban sikap masyarakat terhadap pidana sehingga hakim kemudian berpendapat bahwa jabatan politik yang digunakan untuk mencari keuntungan pribadi dan merugikan negara sangat berbahaya dalam negara hukum demokrasi.³² Pencabutan hak politik menggunkan putusan pengadilan menjadi jalan tengah untuk memutus saluran korupsi yang terus mengalir hingga ke berbagai penjurur elit politik tanah air. Tujuan hukum ini sejalan dengan pendapat Rorcoe pound dengan gagasan *law is a tol social enginnering*

karena melihat ketakberdayaan hukum ditengah perubahan social. Sepaham dengan Satjipto Rahardjo yang mengatakan, di era kekinian hukum tidak lagi bisa dilihat sebagai satu-satunya alternative dalam pengaturan masyarakat. Disadari atau tidak, di Indonesia sejak jaman kemerdekaan, sebetulnya telah terjadi suatu kompetisi terbuka antara keinginan untuk mempertahankan tatanan hukum dengan usaha melakukan pentaaan kembali politik, sosial, ekonomi, dan kebudayaan.³³

Kedua, Luthfi Hasan Isaq mantan presiden Partai Keadilan Sejahtera anggota Komisi I DPR RI bersama rekannya, Ahmad Fathanah, terbukti menerima suap terkait kepengurusan penambahan kuota impor daging sapi. Sebagai anggota DPR RI yang melakukan hubungan transaksional telah mencederai kepercayaan rakyat banyak khususnya masyarakat pemilih yang telah memilihnya menjadi anggota DPR RI. Perbuatan menjadi ironi karena

³² Prof. Dr. Johan Jasin, SH.,M.Hum , Rahmat Teguh Santoso Gobel, SH.,MH Dan Mohamad Hidayat Muhtar, SH. *Analisis Yuridis Pencabutan Hak Politik Terpidana Korupsi dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*. <https://www.kompasiana.com/hidayat21/5a896379cbe52311c4434413/analisis-yuridis-pencabutan-hak-politik-terpidana-korupsi-dalam-perspektif-hak-asasi-manusia?page=all>. Diakses paa 28 September 2018. Pukul 23.15 WIB.

³³ Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H., *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonsia*. (Yogyakarta: Genta Publishing, Cet. III), Hlm. 152

demokrasi tidak melindungi dan tidak mempergunakan nasib petani peternak sapi nasional, hal ini merupakan Korupsi politik, karena dilakukan oleh memegang kekuasaan politik sehingga merupakan kejahatan yang serius (*serious crime*).³⁴ Alasan yang membuat hakim menjatuhkan vonis pencabutan hak politik adalah pertama, perbuatan pidana yang dilakukan selaku anggota DPR RI telah meruntuhkan kepercayaan masyarakat terhadap Lembaga Perwakilan Rakyat. Kedua, selaku Presiden Partai Keadilan Sejahtera (PKS) memberikan citra buruk terhadap pilar demokrasi melalui Lembaga Partai Politik. Ketiga, sebagai Penyelenggara Negara dan Petinggi Partai Politik seharusnya menjadi teladan kepada masyarakat untuk berperilaku jujur dalam melaporkan harta kekayaannya pada Laporan Harta Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) serta melaporkan setiap gratifikasi yang diterimanya, akan tetapi yang bersangkutan melakukan hal yang sebaliknya yang bertentangan dengan

cita-cita mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme.³⁵

Penjatuhan pidana tambahan berupa pencabutan hak untuk dipilih sebagai wakil rakyat dan hak untuk menjabat sebagai pengurus suatu partai politik sangatlah dimungkinkan berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 10 huruf b angka 1 KUHPidana. Hal ini dimaksudkan agar seseorang yang telah di vonis bersalah melakukan tindak pidana Korupsi dan tindak pidana Pencucian Uang tidak lagi diberi kesempatan untuk memegang jabatan publik yang rentan terhadap perbuatan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), sehingga dengan penjatuhan pidana tambahan dapat menimbulkan efek jera bagi pelaku

³⁴ Tempo.co. MA Hukum Bekas Presiden PKS 18 Tahun Penjara. <https://nasional.tempo.co/read/607360/ma-hukum-bekas-presiden-pks-18-tahun-penjara>. Diakses pada Sabtu, 9 Desember 2018. Pkl. 02.14 WIB.

³⁵ Putusan Nomor 38 PID.SUS TPK 2013 PN. JKT. PST.

tindak pidana Korupsi dan tindak pidana Pencucian Uang.

D. Penutup

Pada prinsipnya, Konstitusionalitas Hak Politik Mantan Narapidana dijamin dalam Putusan Mahkamah Konstitusi diantaranya Putusan MK No. 14-17/PUU-V/2007, No. 004/PUU-VII/2009, No. 42/PUU-XII/2015, dan No. 71-PUU-XIV-2016. Bukan hanya itu, Mahkamah Agung juga menjamin hak konstitusional dari seorang mantan narapidana diantaranya Putusan MA No. 30P/HUM/2018, 46P/HUM/2018.

Terhadap Larangan Pencalonan Mantan Narapidana Korupsi Dalam Pemilu Serentak Dalam Perspektif Hukum Sebagai Alat Rekaya Sosial, apabila memang pemerintahan dan DPR memiliki kehendak dan prinsip yang kuat dalam mencegah tindak pidana korupsi dan memberikan efek jera bagi pelaku korupsi, maka hal tersebut dapat dilakukan dengan merevisi UU Kepemiluan. Pengadilan juga dapat memperkuat melalui putusannya dengan menambah pidana tambahan berupa pencabutan hak-hak politik terhadap terpidana Korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum*. (Jakarta: Gunung Agung, 2002).
- Cik Hasan Bisri. *Peradilan Agama di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2000).
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1990).
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2005).
- Asmarawati, S. H., M. H., Dr. Hj. Tina. *Sosiologi Hukum: Petasan Ditinjau dari Perspektif Hukum dan Kebudayaan*. (Yogyakarta: Perbit Deepublish, 2014).
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoritis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, Cet. III, 2009).

B. Internet

- Aida Mardatillah/Moh Dani Pratama Huzaini. Berita Hukum Online, "MA Putuskan Mantan Narapidana Korupsi Boleh Nyaleg Karena bertentangan dengan UU Pemilu dan beberapa putusan MK", Jumat, 14 September 2018. www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b9b9cd52d877/ma-putusan-mantan-narapidana-korupsi-boleh-nyaleg. Diakses pada 14 September 2018.
- Musakkir, "Karakteristik Kajian Sosiologi Hukum Dan Psikologi Hukum". <https://musakkir.page.tl/>. Akses 17 September 2018.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, "Konsepsi mengenai sifat suatu golongan berdasarkan prasangka yang subjektif dan tidak tepat", <https://kbbi.web.id/stereotip>. Diakses pada 18 September 2018.
- LINI MASA: Anggota DPR 2014-2019 yang terlibat korupsi Para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Periode 2014-2019 yang terlibat kasus korupsi. <https://www.rappler.com/indonesia/138209-anggota-dpr-tersangka-korupsi>. Diakses pada 18 September 2018.
- Di dakwa melanggar Pasal 12 huruf a atau Pasal 12 huruf b atau Pasal 11 Haris Fadhil – detikNew. Jumat 05 Januari 2018, 16:56 WIB. Bupati HST Kalsel, Tersangka KPK yang Pernah Dibui karena Korupsi. <https://news.detik.com/berita/d-3801023/bupati-hst-kalsel-tersangka-kpk-yang-pernah-dibui-karena-korupsi>. Diakses pada 18 September 2018.

“Profil Pelaku Pemerasan Kepala SMKN 1: Mantan PNS dan Residivis Korupsi”, Selasa, 24 April 2018 21:48. <http://lampung.tribunnews.com/2018/04/24/profil-pelaku-pemerasan-kepala-smkn-1-mantan-pns-dan-residivis-korupsi?page=2>. Diakses pada 18 September 2018.

“Rekanan OTT Pungli Residivis Kasus Korupsi”, Minggu, 26 Agustus 2018 08:02. Artikel ini telah tayang di serambinews.com dengan judul Rekanan OTT Pungli Residivis Kasus Korupsi, <http://aceh.tribunnews.com/2018/08/26/rekanan-ott-pungli-residivis-kasus-korupsi>. Diakses pada 18 September 2018.

Prof. Dr. Johan Jasin, dkk, “Analisis Yuridis Pencabutan Hak Politik Terpidana Korupsi dalam Perspektif Hak Asasi Manusia”, <https://www.kompasiana.com/hidayat21/5a896379cbe52311c4434413/analisis-yuridis-pencabutan-hak-politik-terpidana-korupsi-dalam-perspektif-hak-asasi-manusia?page=all>. Diakses paa 28 September 2018. Pukul 23.15 WIB.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Kitap Undang-undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Undangs-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 26 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

D. Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14-17/PUU-V/2007

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/PUU-VII/2009

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71-PUU-XIV-2016

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 93/PUU-XV/2017

Putusan Mahkamah Agung Nomor 38 PID.SUS TPK 2013 PN. JKT. PST.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 30P/HUM/2018

Putusan Mahkamah Agung Nomor 33P/HUM/2018

Putusan Mahkamah Agung Nomor 36P/HUM/2018

Putusan Mahkamah Agung Nomor 43P/HUM/2018

Putusan Mahkamah Agung Nomor 44P/HUM/2018

Putusan Mahkamah Agung Nomor 45P/HUM/2018

Putusan Mahkamah Agung Nomor 46P/HUM/2018

Putusan Mahkamah Agung Nomor 47P/HUM/2018

Putusan Mahkamah Agung Nomor 49P/HUM/2018

Putusan Mahkamah Agung Nomor 51P/HUM/2018

Putusan Mahkamah Agung Nomor 55P/HUM/2018.

PENEGAKAN HUKUM PERKAWINAN ISLAM MELALUI YURISPRUDENSI MAHKAMAH AGUNG

Oleh: Islamiyati, Ahmad Rofiq,
Rofah Setyowati, dan Achmad Arief Budiman

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang

Jl. Prof. Sudharto No. 1 Semarang

E-mail: Islamiyati@yahoo.co.id

ABSTRAK

Yurisprudensi hakim Mahkamah Agung (MA) diperlukan untuk menemukan hukum dibalik aturan perundangan yang ada, semua itu dilakukan untuk menegakkan keadilan. Hal inilah yang memunculkan masalah hukum, karena hakim tidak mendasarkan bunyi teks perundangan. Permasalahan dalam penelitian adalah apakah yurisprudensi MA dapat menegakkan hukum perkawinan Islam di Indonesia?, dan sejauhmanakah penegakan hukumnya? Tujuannya untuk menjelaskan dan menganalisis yurisprudensi MA dalam penegakan hukum Islam perkawinan di Indonesia. Manfaatnya dapat diketahui sejauhmanakah yurisprudensi Mahkamah Agung dapat menegakkan hukum Islam di Indonesia. Jenis penelitian *library research*, metode pendekatannya yuridis normatif, sumber datanya skunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier, dan data dianalisis kualitatif. Hasil penelitian menjelaskan bahwa yurisprudensi MA adalah salah satu produk pemikiran hukum Islam yang berasal dari lembaga peradilan, hakim memegang peranan sangat penting dalam menegakkan hukum perkawinan Islam karena hakim tidak terlepas dari ijtihad untuk menemukan hukum melalui pemahaman dan pemaknaan serta penafsiran teks UU. Batasan diperbolehkan berijtihad pada masalah *dhanny*. Tolak ukur yang digunakan adalah sejauhmana yurisprudensi dapat mendatangkan kemashlahatan, kebahagiaan dan keadilan. Menurut hukum Islam kemashlahatan harus sesuai dengan tujuan ditetapkannya hukum Islam (*maqashid tasyri'*), yakni harus dapat memelihara agama, nyawa, akal, harta dan keturunan.

Kata Kunci: Yurisprudensi, Penegakan Hukum, Hukum Islam.

ABSTRACT

The judicial jurisprudence of the Supreme Court is needed to find the law behind the existing legislation, all of which is done to uphold justice. This is what raises legal problems, because the judge does not base the text of the legislation. The problem in research is whether jurisprudence of the Supreme Court can enforce Islamic marriage law in Indonesia ?, and how far is law enforcement? The aim is to explain and analyze jurisprudence of the Supreme Court in the enforcement of marriage Islamic law in Indonesia. The benefit is that the extent to which the Supreme Court jurisprudence can uphold Islamic law in Indonesia. This type of research is library research, normative juridical approach, secondary data sources which include primary, secondary and tertiary legal materials, and qualitative data are analyzed. The results of the study explain that jurisprudence of the Supreme Court is one of the products of Islamic legal

thought originating from judicial institutions, judges play a very important role in enforcing Islamic marriage law because judges are not free from ijtihad to find law through understanding and meaning and interpretation of the law. Limitation is allowed to do jihad on dhanny problems. The benchmark used is the extent to which jurisprudence can bring benefits, happiness and justice. According to Islamic law kemashlahatan must be in accordance with the objectives of the establishment of Islamic law (maqashid tasyri'), which must be able to maintain religion, life, reason, property and descent.

Keywords: *Jurisprudence, Law Enforcement, Islamic Law.*

A. Pendahuluan

Yurisprudensi merupakan salah satu sumber hukum yang digunakan hakim dalam menyelesaikan perkara yang sama. Keberadaan yurisprudensi menjadikan hakim berkedudukan sebagai lembaga independen untuk menegakkan keadilan tanpa intervensi pihak lain. Yurisprudensi merupakan produk hakim Mahkamah Agung (MA) dalam menyelesaikan kasus hukum yang dasar hukumnya tidak dijelaskan secara terperinci oleh perundang-undangan. Yurisprudensi digunakan hakim dalam menangani perkara, apabila dalam Undang-Undang tidak jelas mengatur tentang landasan dasar penyelesaian perkara tersebut, kemudian hakim yang dianggap ahli hukum berkreasi merumuskan hukum

melalui penafsiran undang-undang atau mengacu pendapat ahli hukum lain/para penguasa atau pemerintah, wahyu Allah atau keyakinan serta tafsiran ideologi negara guna menetapkan kasus tersebut.¹

Yurisprudensi MA mempunyai arti penting dalam penerapan dan pengembangan hukum di Indonesia termasuk hukum perkawinan Islam, karena hukum perkawinan Islam merupakan *legal empirism*, yakni hukum yang real dan nyata dilaksanakan oleh masyarakat, dan selalu berkembang seiring dengan waktu dan tempat. Seringkali permasalahan hukum Islam yang diajukan melalui hakim PA tidak jelas aturan perundangannya, atau ada kekosongan hukum, sehingga hakim

¹ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1984, hlm. 148.

menggunakan yurisprudensi dalam menetapkan dasar hukumnya. Banyak sengketa hukum keluarga Islam dapat diselesaikan lewat putusan hakim MA. Namun, produk putusan hakim MA tersebut banyak menuai pendapat kontraversial, karena secara tekstual bertentangan dengan aturan dasar hukum Islam. Beberapa contoh produk putusan MA, yaitu:²

1. Akibat *fasakh* perkawinan karena suami murtad

Mahkamah Agung memutuskan bahwa suami murtad tetap dikenai kewajiban membayar *mut'ah*, nafkah *'iddah*, membayar mahar yang masih terhutang, dan membayar biaya *hadhanah* kepada isteri. Keputusan Mahkamah Agung tersebut terkesan berbeda dengan ketentuan normatif yang ada.³ Pada UUP No. 1/1974 dan KHI dijelaskan bahwa suami murtad dapat menjadi penyebab batalnya perkawinan, berarti perkawinan itu tidak dapat diteruskan dan hakim

membatalkannya serta dianggap perkawinan itu tidak pernah ada. Menurut fiqh, *fasakh* perkawinan karena suami murtad mengakibatkan perkawinan tersebut putus begitu saja. Bagi suami sendiri tidak terkena kewajiban untuk memberikan *mut'ah*, nafkah *'iddah*, membayar mahar yang masih terhutang, dan membayar biaya *hadhanah*. Keputusan Mahkamah Agung berlatar belakang dari ditemuinya kecenderungan bahwa murtad seringkali dijadikan modus oleh suami untuk menghindari pembebanan pemberian kewajiban suami kepada isteri.

2. Nafkah *iddah* wajib diberikan suami kepada isteri setelah hakim memutuskan perceraian. Hakim berijtihad dengan cara memerintahkan pada suami untuk menghitung besarnya nafkah *iddah* selama tiga bulan dan dibayarkan dihadapan majlis hakim, setelah itu

² Andi Syamsul Alam, makalah *Yurisprudensi Mahkamah Agung dan Prospek Pengembangan Hukum Perdata Islam Indonesia*, disampaikan dalam seminar Optimalisasi Peranan Yurisprudensi MARI dalam Penegakkan Hukum Islam di Indonesia, 20 April 2011 di IAIN Walisongo Semarang, hlm. 3.

³ Achmad Arief Budiman, *Penemuan Hukum dan Relevansinya bagi Pengembangan Hukum Islam di Indonesia*, Laporan Penelitian DIPA IAIN Walisongo, 2013, hlm. 56.

hakim baru memutuskan (ketok palu) untuk menceraikan keduanya. Hal ini secara tekstual bertentangan dengan UU Perkawinan dan KHI menjelaskan bahwa kewajiban suami pasca perceraian, salah satunya adalah memberikan nafkah iddah selama tiga bulan berturut-turut. Namun, banyak kasus ditemui bahwa suami sering tidak melaksanakan kewajibannya, setelah hakim memutuskan cerai, karena sejak saat itu keduanya tidak pernah dan mau bertemu lagi.⁴

3. Keabsahan anak zina yang mempunyai hubungan biologis dengan ayah biologisnya, seperti yang dialami oleh Machica Mukhtar dan Murdiono. Menurut UUP dan KHI menjelaskan bahwa anak zina hanya mempunyai hubungan perdata dengan ibunya dan keluarga ibunya, tidak mempunyai hubungan nasab dengan ayahnya. Ketetapan

hukum tersebut menurut hakim tidak memberikan perlindungan hukum kepada anak untuk mendapatkan keperluan hidupnya. Berdasarkan ketentuan ini hakim merombak hukum Islam dan menetapkan anak yang tidak mempunyai kesalahan tersebut boleh mengakui bahwa dia mempunyai ayah asalkan dapat membuktikan bahwa si anak tersebut betul-betul mempunyai hubungan darah dengan ayahnya (melalui tes DNA atau alat bukti lain). Walaupun ayah biologis tersebut tidak menikahi ibunya, atau pernikahannya tidak menurut hukum. Namun anak tersebut mempunyai hubungan nasab dengan ayah biologisnya dan ibunya.⁵

4. Tentang hak asuh anak seperti yang dialami oleh Tamara Blesinky dan Teuku Rafly Pasya, berdasarkan yurisprudensi MA no. 349K/AG/2006/MA. Menurut

⁴ Islamiyati, *Diskresi Dalam Penegakan Hukum Di Peradilan Agama (Studi Kasus Di Pengadilan Agama Kota Semarang)*, Laporan Penelitian DIPA FH UNDIP. 2010, hlm. 44-45.

⁵ Namun, keputusan hakim tersebut banyak ditentang oleh para hakim Pengadilan Agama, karena memberikan peluang hukum untuk memperbolehkan praktek zina dan melemahkan eksistensi lembaga perkawinan. Maka hakim berpendapat bahwa keputusan tersebut hanya terjadi pada kasus tertentu saja (hasil wawancara dengan hakim PA Semarang, 10 Agustus 2010).

hukum Islam hak asuh anak yang berumur kurang dari 12 tahun, maka hak asuhnya jatuh ke tangan ibunya. Dalam kasus Tamara B, hakim menetapkan bahwa anak yang masih kecil itu hak asuhnya jatuh ketangan ayahnya bukan ibunya. Hakim menetapkan demikian demi kepentingan anak, sehingga terjaga akidah dan akhlak dan kondisi psikisnya. Ini berarti hakim memutus perkara berdasarkan pendapatnya/ijtihadnya sendiri berdasarkan kasus melalui penafsiran undang-undang.

5. Tentang pembagian harta gono gini yang kuantitas kerjanya lebih banyak isteri. Harta gono-gini atau harta bersama adalah harta yang di dapat oleh suami atau suami isteri selama perkawinan, suami isteri bekerja bersama-sama untuk mendapatkan harta kekayaan dalam perkawinan, kerjasamanya dapat berupa pembagian kerja, misalnya; suami yang mencari nafkah dan isteri mengelolanya, atau suami isteri bekerja bersama-sama untuk mendapatkan hara

kekayaan. Berdasarkan UUP No. 1/1974 dan KHI menjelaskan bahwa suami berkewajiban memberi nafkah berupa sandang, pangan dan papan kepada keluarga. Aturan ini memahamkan bahwa suami yang bekerja untuk mencari nafkah guna memenuhi kebutuhan keluarga adalah wajib, sedangkan isteri bekerja statusnya adalah membantu suami dan hukumnya tidak wajib. Ketika terjadi perceraian, maka harta bersama dibagi menjadi dua, separo untuk isteri dan separo untuk suami.

Pada kasus di atas menjelaskan bahwa isteri mengajukan banding sampai kasasi kepada Mahkamah Agung atas keputusan hakim yang menolak gugatannya pada perkara pembagian harta bersama dalam perkawinan karena yang bekerja adalah isteri. Mahkamah Agung dalam menangani masalah ini tetap menolak kasasi tersebut, artinya harta bersama dibagi sama rata antara suami isteri setelah bercerai, apabila isteri bekerja dan suami telah mengijinkan berarti

telah terjadi kesepakatan keluarga untuk bersama-sama mengelola harta bersama, jika isteri bekerja dan suami mengelolanya, itupun merupakan salah satu bentuk kerjasama. Kecuali apabila suami wanprestasi atau ingkar janji (misalnya; boros, berjudi, menjual harta bersama, atau pergi meninggalkan rumah dan tidak bertanggung jawab) dan dapat dibuktikan dengan alat bukti yang kuat, maka hakim dapat mempertimbangkan lain.

Berdasarkan penjelasan di atas, apabila dipahami, terdapat *legal issue* (permasalahan hukum) yakni pertentangan antara aturan hukum perkawinan Islam yang terdapat dalam perundang-undangan (*Das Sollen*) dengan yurisprudensi MA dalam penetapan sengketa hukum perkawinan Islam (*Das Sein*). Oleh karena itu penelitian tentang penegakkan hukum perkawinan Islam melalui yurisprudensi MA sangat penting dan layak dilakukan. Permasalahan dalam penelitian ini adalah apakah yurisprudensi MA dapat menegakkan hukum perkawinan Islam

di Indonesia? dan sejauhmanakah penegakan hukumnya?

Tujuan penelitian ini untuk menjelaskan dan menganalisis yurisprudensi MA dalam penegakan hukum perkawinan Islam di Indonesia. Manfaatnya dapat diketahui sejauhmanakah yurisprudensi Mahkamah Agung dapat menegakkan hukum perkawinan Islam di Indonesia.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini *library research*, metode pendekatannya yuridis doktrinal, yuridis artinya penelitian yang berusaha meneliti hal-hal yang menyangkut dasar hukum perkawinan Islam, misalnya; UU Perkawinan, KHI Inpres No. 1/1991. Normatif adalah penelitian untuk mengetahui sejauhmanakah aturan hukum itu berfungsi mengatur masyarakat. Data penelitian yang digunakan adalah data sekunder karena mengambil data dari kepustakaan, sedangkan bahan hukum yang dibutuhkan bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Analisis datanya menggunakan diskriptif analisis, menguraikan hasil penelitian secara

kualitatif, dan pengambilan kesimpulan secara deduktif.

C. Pembahasan

Bertitik tolak dari permasalahan di atas dan supaya permasalahan dapat terjawab, maka di awal pembahasan ini akan diuraikan terlebih dahulu tentang pemahaman yurisprudensi dan hukum perkawinan Islam, baru kemudian menjawab permasalahan tentang yurisprudensi dan penegakan hukum Islam di Indonesia.

1. Yurisprudensi

Kata Yurisprudensi berasal dari bahasa Latin *yurisprudentia*, artinya pengetahuan hukum (*rechtsgeleerdheid*). Menurut bahasa Prancis, disebut dengan istilah *yurisprudentie*, artinya peradilan tetap atau bukan peradilan. Menurut bahasa Inggris, disebut *Algemeene Rechtsleer* : *General Teori of Law*, artinya teori ilmu hukum, disebut juga dengan istilah *Case Law* atau *Judge Made Law*.⁶ Menurut istilah, yurisprudensi adalah keputusan hakim yang selalu dijadikan dasar hakim lain dalam

memutuskan kasus-kasus hukum yang sama, hakim di sini adalah hakim peradilan tertinggi yakni MA. Atau, yurisprudensi adalah putusan-putusan hakim sebelumnya yang dipergunakan hakim lain sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan pada kasus yang sama. Pengertian yurisprudensi harus mengandung unsur-unsur antara lain :

- a. Adanya keputusan hakim tertinggi, status hakim di sini adalah hakim MA sebagai hakim tertinggi.
- b. Adanya kasus hukum yang aturan hukumnya belum dijelaskan secara terperinci dalam perundang-undangan.
- c. Adanya hakim di bawahnya, yakni hakim pengadilan tingkat pertama dan hakim pengadilan tingkat tinggi untuk menggunakan putusan hakim tertinggi (MA).
- d. Adanya perkara yang sama. Hakim pengadilan tingkat pertama dan hakim pengadilan tingkat tinggi boleh

⁶ R. Soeroso, *Op. Cit.*, hlm. 159.

menggunakan yurisprudensi MA, apabila perkara yang ditanganinya sama.

- e. Mempunyai kekuatan hukum tetap (*in crach*), artinya yurisprudensi merupakan hasil keputusan hakim MA yang telah memiliki kekuatan hukum tetap dan tidak dapat dirubah lagi kecuali dengan keputusan baru, selain itu harus melalui uji materi dari team khusus yang ditetapkan oleh MA.

Dasar hukum yang digunakan landasan yuridis bagi yurisprudensi adalah Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 yang menjelaskan bahwa “Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat” Jo. Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 yang menjelaskan bahwa “Hakim wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat”. Dasar hukum ini

menjelaskan bahwa hakim dalam melaksanakan kewenangan absolutnya boleh menggunakan sumber legalitas perundang-undangan berikut tafsirannya dan sumber yang berupa nilai-nilai hukum yang hidup di masyarakat.⁷ Pasal 22 dari Peraturan AB (*Algemeene Bepalingen Wetgwwing Voor Nederlandsch Indie*) atau ketentuan umum tentang peraturan perundang-undangan untuk Indonesia, yang menyatakan bahwa “hakim tidak boleh menolak menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya”, dengan dalih tidak ada aturan yang mengaturnya. Hakim berwenang untuk membuat aturan sendiri (*eigenregeling*), apabila dalam peraturan perundang-undang belum ditemukan ketentuannya.⁸

Yurisprudensi dilakukan melalui metode penafsiran dan penemuan hukum untuk mengisi kekosongan hukum dan menyelesaikan sengketa hukum supaya tidak meresahkan masyarakat. Eksistensi yurisprudensi

⁷ Cik Hasan Bisri, *Hukum Peradilan Agama di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 253.

⁸ R.Soeroso, *Op. Cit.*, hlm. 160.

sangat membantu para hakim dalam menangani perkara hukum yang diajukan kepadanya, sementara perundang-undangan belum secara jelas mengaturnya. Hakim sebagai penegak keadilan, tidak semuanya diberi kewenangan untuk membuat yurisprudensi, yang diberikan kewenangan pemerintah dalam membuat yurisprudensi adalah para hakim MA yang berkedudukan di Ibu Kota Jakarta. Hal ini dikarenakan hakim MA adalah hakim tertinggi yang bertugas menerima perkara terakhir dari kasasi yang diajukan pemohon atau penggugat untuk mendapatkan keadilan dan perlindungan hukum sebagaimana yang diharapkan.

Pasal 24 UUD menentukan bahwa MA adalah salah satu lembaga negara yang melakukan fungsi pada kekuasaan kehakiman menurut undang-undang. Ketentuan tentang MA terdapat dalam UU No. 14/1985 yang terdapat dalam lembaran Negara No. 3316. MA merupakan kekuasaan kehakiman sebagai Pengadilan Negara Tertinggi dari semua

lingkungan peradilan (Pasal 1 UU No.14 1970 dan Pasal 2 UU No. 14/1985).

2. Penegakan Hukum Perkawinan Islam

Hukum perkawinan Islam merupakan hukum yang mengatur tentang tata cara perkawinan bagi umat Islam. Hukum perkawinan Islam termasuk hukum atau aturan dari Allah yang mengatur tentang perbuatan mukallaf, yang diakui dan mengikat masyarakat Indonesia yang beragama Islam. Hukum perkawinan Islam berasal dari hukum agama dan hukum negara. Hukum agama atau hukum Islam berdasarkan dalam Al-Qur'an, Al-Hadist dan dalam kitab fiqh. Hukum negara di Indonesia dibentuk oleh pemerintah untuk memberikan payung hukum atau perlindungan hukum bagi pelaku perkawinan supaya mereka dapat mewujudkan tujuan perkawinan yaitu membentuk keluarga sakinah, mawaddah wa rahmah. Bagi umat Islam melaksanakan hukum perkawinan Islam merupakan wujud

ibadah kepada Allah dan taat pada pemerintah.

Umat Islam yang merupakan salah satu subyek hukum Islam, tentunya berkomitmen untuk menegakkan hukum perkawinan Islam, artinya mengamalkan atau mengimplementasikan hukum perkawinan Islam dalam kehidupan nyata. Mereka berusaha supaya tidak melanggar hukum yang telah ditetapkan dalam wahyu Allah, kesadaran hukum sangat diutamakan supaya sumber dasarnya tetap dijadikan pedoman hidup. Namun demikian, untuk menguatkan eksistensi hukum Islam, diperlukan juga kebijakan negara untuk memberikan perlindungan hukum dan perlindungan hak asasi manusia dalam mengamalkan sekaligus menegakkan hukum perkawinan Islam.

Penegakan hukum Islam dipengaruhi oleh beberapa komponen, yaitu:

a. Keyakinan umat Islam atas otoritas wahyu Al-Qur'an, Al-

Hadist dan fiqh atau pendapat ulama tentang hukum perkawinan Islam, berarti hukum dapat ditegakkan berdasarkan faktor keimanan dan ketaqwaan.⁹

b. Budaya kesadaran masyarakat untuk menerapkan hukum perkawinan Islam dalam kehidupan nyata, artinya kebiasaan masyarakat yang bertindak sesuai dengan ketentuan hukum yang ada dalam norma, kaidah, atau nilai-nilai yang hidup di masyarakat yang sesuai dengan ajaran Islam, tentunya juga tidak melanggar kaidah di masyarakat.

c. Kebijakan negara atau politik hukum. Hukum perkawinan Islam tidak dapat ditegakkan atau dijalankan tanpa ada campurtangan dari pemerintah. Pemerintahpun banyak diuntungkan dari adanya hukum perkawinan Islam, misalnya; dapat menginspirasi nilai-nilai hukum Islam dalam

⁹ Mardani, *Op.Cit.*, hlm. 18.

pembentukan hukum nasional, mengisi kekosongan hukum. Pemerintah menggunakan hukum Islam sebagai perwujudan perlindungan hukum dan HAM bagi warga negara supaya tujuan negara dapat tercapai, apalagi di Indonesia mayoritas beragama Islam.

- d. Ulama yang berperan sebagai alat untuk mensosialisasikan hukum perkawinan Islam, memberikan contoh berperilaku, bersikap dan berpola hidup yang didasari dari ajaran Islam.¹⁰
- e. Kantor Urusan Agama (KUA) khususnya Pegawai Pencatat Perkawinan (PPN), sebagai lembaga yang berwenang mencatat perkawinan sebagai bukti otentik telah terjadinya perkawinan.
- f. Lembaga peradilan, dalam hal ini adalah Peradilan Agama yang berwenang menyelesaikan

sengketa perkawinan, termasuk merumuskan dasar hukum perkawinan Islam dalam bentuk yurisprudensi atau ijtihad, tanpa ijtihad hakim, hukum Islam tidak akan berperan (mandul) dalam menyelesaikan kasus hukum Islam di masyarakat.¹¹

Menurut Lawrence M. Friedman, menjelaskan bahwa proses penegakkan hukum dipengaruhi oleh tiga komponen yang terkenal dengan *legal system*,¹² yakni:

- a. Struktur hukum (*legal substantiation*), kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum, yang terdiri dari hakim, yurisdiksi pengadilan, panitera, yang memberikan pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur. Penegakkan hukum sangat dipengaruhi oleh lembaga peradilan, karena lembaga inilah yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa

¹⁰ <http://www.penegakanhukumislam.com>, diakses pada tanggal 5 Agustus 2015, jam 16.00

¹¹ *Ibid.*

¹² Lawrence M. Friedman, *The Legal System A Sosial Science Perspektif*, New York, Russel Sage Foundation, 1975, diterjemahkan oleh M.Khozin, *Sistem Hukumn, Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung, Nusa Media, 2011, hlm. 15-17.

hakum. Hakim wajib menyelesaikan perkara hukum yang diajukan kepadanya, tidak boleh menolak apabila sesuai dengan kewenangan absolutnya. Hakim inilah yang berfungsi sebagai aparat negara yang mempunyai power dalam menegakkan keadilan. Oleh karena itu hasil keputusan hakim harus mampu mencerminkan nilai keadilan.

- b. Substansi Hukum (*legal substantiation*), artinya sejumlah peraturan dan ketentuan bagaimana hukum itu harus dijalankan, substansi hukum berisi materi perundang-undangan yang dijadikan pedoman atau dasar para penegak hukum. Peraturan hukum ada dua, yaitu peraturan hukum primer yang disebut hukum material dan peraturan hukum sekunder yang disebut hukum formil. Substansi hukum diibaratkan seperti salah satu bagian tubuh yang disebut

kerangka badan yang kuat dan tegak, tulang-tulang keras dan kaku yang menjaga agar proses peredaran darah atau sirkulasi tubuh berjalan dengan lancar dalam batas-batasnya.¹³

- c. Kultur Hukum (*legal cultur*), adalah komponen hukum yang berupa ide, sikap, harapan dan pendapat tentang hukum yang berasal dari masyarakat. Komponen ini berasal dari kekuatan sosial untuk menegakkan hukum, artinya keberadaan budaya atau kebiasaan masyarakat menjadi salah satu unsur terpenting dalam menjalankan peraturan hukum. Kultur atau budaya hukum tentunya berbeda antara satu dengan yang lainnya, karena hukum senantiasa dibatasi oleh situasi atau lingkungan di mana hukum itu berada.¹⁴

Apabila pendapat Lawrence M. Friedman dikaitkan dengan penegakan hukum perkawinan

¹³ *Ibid*, hlm. 16.

¹⁴ Max Weber, *On Law in Economy and Society*, Net Work, A. Clarion Boah, 1954, hlm. 312-327.

Islam, maka dapat dijelaskan bahwa komponen penegakan hukum Islam yakni:

- a. Struktur hukum, diterjemahkan menjadi lembaga yang diberi kewenangan untuk menjalankan kebijakan dalam menetapkan hukum Islam (*al-wilayah al-qadha'*), yakni; lembaga Peradilan Agama dan KUA.
- b. Substansi hukum, diterjemahkan menjadi dasar hukum yang berasal dari wahyu Allah yakni Al-Qur'an dan Al-Hadist sebagai sumber dasar dan Ijtihad sebagai aturan tambahan. Hukum Islam mengakui hukum yang ditetapkan oleh lembaga negara apabila tidak bertentangan dengan sumber dasar, walaupun materi undang-undang akan diperluas, menurut hukum Islam sah-sah saja apabila tetap berdasar pada kaidah atau prinsip Islam.
- c. Kultur hukum, dapat diterjemahkan sebagai kekuatan sosial masyarakat

yang beriman atau berkeyakinan untuk sadar menerapkan hukum Islam, atau masyarakat yang di luar keyakinan Islam tetapi menundukkan diri dalam hukum Islam.

Penegakan hukum (termasuk hukum perkawinan Islam) harus memenuhi unsur-unsur yang harus ada dalam penegakan hukum, antara lain:¹⁵

- a. Kepastian hukum. Hukum bisa ditegakkan apabila ada seperangkat aturan perundang-undangan yang digunakan sebagai barometerer atau tolak ukur pelanggaran hukum. Kepastian hukum digunakan sebagai dasar legalitas berlakunya hukum. Menurut hukum perkawinan Islam, kepastian hukum di sini adalah seperangkat aturan yang terdapat dalam dalil teks Al-Qur'an dan Al-Hadist sebagai sumber dasar dan Ijtihad

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, Mengenal hukum, *Op. Cit.*, hlm. 145.

sebagai aturan tambahan.¹⁶ Hukum Islam mengakui hukum yang ditetapkan oleh lembaga negara apabila tidak bertentangan dengan sumber dasar, walaupun materi undang-undang akan diperluas, menurut hukum Islam sah-sah saja apabila tetap berdasar pada kaidah atau prinsip Islam.

- b. Kemanfaatan. Hukum bisa ditegakkan apabila hukum itu mampu mendatangkan kemanfaatan atau kemashlahatan pada manusia, karena sesungguhnya hukum itu adalah seperangkat nilai, kaidah, norma, atau pandangan yang berasal dari kehidupan di masyarakat. Tolak ukur yang digunakan adalah sejauhmana penegakan hukum itu mendatangkan kemashlahatan, kebahagiaan dan kebaikan bukan kemadharotan/kerugian. Menurut hukum Islam kemashlahatan di sini harus sesuai dengan tujuan

ditetapkannya hukum Islam, yakni harus dapat memelihara agama, nyawa, akal, harta dan keturunan.¹⁷

- c. Keadilan, merupakan unsur utama dalam penegakan hukum, tanpa keadilan hukum tidak bisa ditegakkan atau akan mati karena tidak berfungsi. Keadilan merupakan ruhnya putusan hakim dalam menjatuhkan putusan perkara hukum. Hakim dalam mempertimbangkan rasa keadilan dapat menggunakan keadilan distributif dan atau kumulatif, maksudnya selain keadilan yang didasarkan pada undang-undang, juga didasarkan pada bagian-bagian yang seharusnya diberikan, mungkin antara satu dengan yang lain tidak sama. Hal ini sesuai dengan nilai-nilai yang ada dalam hukum Islam.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat dipahami bahwa penegakan hukum Islam harus memenuhi

¹⁶ Mardani, *Loc.Cit.*

¹⁷ Al-Syatibi, *al-Muwafaqat fi Usul al-Ahkam*, Jilid III, t.t.: Dar al-Fikr, t.th., hlm. 62-64 dan 70.

unsur-unsur kepastian, kemanfaatan dan keadilan hukum.

3. Penegakkan Hukum Perkawinan Islam Melalui Yurisprudensi MA

Yurisprudensi merupakan hukum yang berasal dari keputusan/penetapan pengadilan, di mana yurisprudensi adalah produk pemikiran hukum Islam yang berasal dari keputusan peradilannya yang dilakukan hakim berdasarkan pemeriksaan di depan persidangan.¹⁸ Secara teknis keputusan pengadilan disebut juga *al-qadla'* atau *al-hukm*, yaitu penetapan atau keputusan yang dibuat oleh lembaga yang diberi kewenangan untuk menjalankan kebijakan itu (*al-wilayah al-qadha'*). Ada juga yang mendefinisikan *al-qadla'* atau *al-hukm* sebagai ketetapan hukum syar'i yang disampaikan seorang qadhi atau hakim yang diangkat untuk itu.¹⁹ Menurut parameter yang ideal, seorang hakim juga harus memiliki syarat sebagaimana seorang

mujtahid atau mufti. Hal itu dikarenakan keputusan pengadilan sebagai cara menyelesaikan pihak-pihak yang berperkara, ia dapat dijadikan sebagai referensi hukum (yurisprudensi) bagi hakim yang lain.

Menurut hukum Islam seorang hakim memegang peranan yang sangat penting dalam menjalankan kewajiban menegakkan hukum, seorang hakim tidak terlepas dari *ijtihad*, terutama *ijtihad tatbiqu*,²⁰ yakni usaha hakim untuk menerapkan hukum sesuai dengan perkara yang dihadapinya, untuk menggali nilai keadilan yang hidup di masyarakat. Ijtihad hukum Islam dilakukan oleh orang yang memiliki otoritas dan kompetensi dalam pengembangan hukum Islam sebagai mujtahid, serta dilakukan berdasarkan prosedur atau kaidah yang benar.²¹ Secara umum wilayah ijtihad meliputi dua hal yaitu hukum yang tidak ada petunjuk nash sama sekali dan hukum yang ditunjuk oleh nash yang *dhanni* (tidak pasti dan

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 8.

¹⁹ Muhammad Salam Madzkur, *Op. Cit.*, hlm. 20.

²⁰ Muhammad Salam Madzkur, *al-Qadla'u fi al-Islam*, terj. Imron A.M., *Peradilan dalam Islam*, Surabaya: Bina Ilmu, 1990, hlm. 130.

²¹ Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2005, hlm. 225.

membutuhkan penafsiran). Sedangkan hukum-hukum yang telah ditunjuk oleh nash *qath'i* (pasti dan jelas), maka tidak ada sedikitpun ruang bagi ijtihad. Dorongan berijtihad terhadap hukum yang ditunjuk nash *qath'i* oleh Abdul Wahhab Khallaf dikristalkan dalam sebuah kaidah *la masagha lil ijtihad fima fih nash sharih qath'i* (tidak ada usaha untuk berijtihad dari apa yang diterangkan dalam dalil yang pasti dan jelas). Dengan demikian hakim boleh berijtihad atau mengeluarkan yurisprudensi pada masalah *dhanny*, yang belum dijelaskan secara jelas dalam perundang-undangan dan membutuhkan penafsiran.

Bagi ijtihad yang berhubungan dengan peradilan, maka dimutlakkan kepada jalan yang diikuti oleh hakim-hakim dalam putusan-putusan mereka, baik yang berkaitan dengan ketentuan-ketentuan undang-undang atau dengan jalan menyimpulkan dari hukum yang wajib diterapkan ketika tidak adanya nash, meskipun ini lapangannya sangat sempit untuk di negara-negara yang mempunyai UU

yang telah dikodifikasi. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa yurisprudensi merupakan wewenang hakim tertinggi untuk dirujuk oleh hakim di bawahnya, dengan demikian yurisprudensi menjadi barometer pada penegakan hukum Islam.

Latar belakang hakim melakukan ijtihad atau yurisprudensi adalah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 16 UU No. 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yakni; "Pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya".

Pasal di atas menjelaskan bahwa hakim tidak boleh menolak mengadili perkara yang diajukan kepadanya dengan alasan tidak lengkapnya, tidak jelasnya undang-undang. Apabila penolakan terjadi maka hakim dapat dituntut berdasarkan *rechtsweigerung*. Oleh karena itu, apabila ada perkara maka

hakim melakukan tindakan-tindakan sebagai berikut:

- a. Hakim menempatkan perkara dalam proporsi yang sebenarnya
- b. Hakim kemudian melihat pada undang-undang;
 - Apabila undang-undang menyebutkannya, maka perkara diadili menurut undang-undang.
 - Apabila undang-undang kurang jelas, hakim mengadakan penafsiran.
 - Apabila ada ruangan-ruangan kosong, hakim mengadakan *konstruksi hukum, rechtsverfijning*, atau *argumentum a contrario*.
- c. Di samping itu hakim juga melihat yurisprudensi dan dalil-dalil hukum agama, adat, dan sebagainya yang berlaku di dalam masyarakat.²²

Bertitik tolak dari paparan di atas, dapat dijelaskan bahwa tujuan yurisprudensi adalah untuk menggali dan merumuskan hukum

guna menyelesaikan perkara dengan penuh keadilan, menegakkan hukum di masyarakat dan tidak meresahkan warga masyarakat. Secara umum independensi kekuasaan kehakiman (ijtihad hakim) didasarkan pada pendekatan keadilan hukum.²³ Oleh karena itu ketentuan ijtihad hakim sehingga menghasilkan yurisprudensi hukum Islam didasarkan pada keadaan berikut :

- a. Dalil teks wahyu adalah kitab hukum yang sempurna, maka tugas manusia bukan menciptakan hukum, namun menjelaskan dan memerinci hukum Allah untuk kehidupan manusia. Oleh karena itu tugas hakim adalah memerinci, menggali, merumuskan dan menemukan hukum yang ada dalam wahyu Allah sebagai sumber utama. Selain itu hakim juga berwenang mengaktualkan penerapan wahyu Allah sehingga dapat

²² *Ibid.*, hlm. 92-93.

²³ www.yurisprudensihakim.com., diakses pada tanggal 5 Agustus 2015 jam 17.05 WIB

menjadi hukum yang hidup (*living law*) di masyarakat.

- b. Wahyu Allah dalam menjelaskan ajaran Islam atau substansi hukum lebih banyak menggunakan pendekatan mujmal atau global, artinya hanya penjelasan umum, prinsip-prinsip, atau ada bunyi ayat yang sulit dipahami, menimbulkan arti ganda, mengandung filosofi yang mendalam, ada maksud tersembunyi di balik bunyi dalil teks, sehingga sangat diperlukan upaya penafsiran untuk menemukan hukum dibalik bunyi teks.
- c. Menghadapi hal tersebut hakim harus diberi kebebasan mencari dan menemukan hakikat makna yang sebenarnya dengan jalan melakukan penafsiran dan melakukan penyesuaian dengan kondisi perkembangan sosial. Terlebih apabila belum ada

yurisprudensi, maka hakim layak diberi kebebasan dalam penerapan hukum Islam.²⁴

Kewenangan hakim dalam menetapkan perkara di pengadilan, termasuk menerapkan yurisprudensi hakim MA, bertujuan untuk menegakkan keadilan. Selain itu, dasar pertimbangan hakim dalam menetapkan perkara yang diajukan kepadanya ada tiga, yaitu:

1. *Sosiologis*, artinya pertimbangan hukum yang didasarkan pada anggapan masyarakat terhadap suatu norma kebiasaan, atau keputusan hakim yang didasarkan pada rasa keadilan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa hakim juga menggunakan nilai, kaidah, norma, atau pandangan yang berasal dari hukum yang hidup di masyarakat. Tolak ukur yang digunakan berdasarkan kemashlahatan artinya

²⁴ Pendekatan keadilan hukum dimaknai sebagai norma tertulis dalam bentuk perundang-undangan yang dibuat lembaga formal yang berwenang. Ajaran ini memastikan di luar perundang-undangan tidak ada hukum. Ajaran ini tidak memberi peluang hakim bersikap beda dengan undang-undang. Suatu undang-undang tidak boleh diusik dan dipertanyakan oleh hakim pada saat menerapkan kasus kongkrit (*law made by parliament are supreme, and cannot be questioned in the court*). *Ibid.*, hal. 208-209.

pendapat menurut ukuran kebaikan atau kemanfaatan, bukan kemadharotan/kerugian.

2. *Filosofis*, artinya per-timbangan yang didasarkan pada asas keadilan, karena keadilan merupakan ruhnya putusan hakim dalam menjatuhkan putusan perkara hukum. Hakim dalam mempertimbangkan rasa keadilan dapat menggunakan keadilan distributif dan atau kumulatif, maksudnya selain keadilan yang didasarkan pada undang-undang, juga didasarkan pada bagian-bagian yang seharusnya diberikan, mungkin antara satu dengan yang lain tidak sama, keadilan yang memberikan kepada setiap orang didasarkan atas jasa-jasanya, atau pembagian menurut haknya masing-masing.²⁵
3. *Yuridis*, artinya pertimbangan hukum yang berasal dari aturan dalam perundang-undangan.

Pertimbangan hukum menjadi landasan hukum bagi hakim dalam menjatuhkan suatu putusan. Hal ini berhubungan dengan usaha hakim dalam mengungkapkan fakta, alat bukti, saksi atau yang lainnya di persidangan. Dengan demikian putusan yang dijatuhkan hakim akan mempunyai kekuatan hukum yang sah dan benar.²⁶

Keputusan Peradilan yang berasal dari hakim MA merupakan produk hukum hakim dalam menyelesaikan sengketa hukum di bawah kewenangannya, yang kemudian diikuti oleh hakim di tingkat bawah dalam menyelesaikan perkara yang sama, inilah yang disebut yurisprudensi. Keputusan hakim peradilan berkedudukan sebagai sumber hukum karena hakim dianggap sebagai ahli hukum sekaligus penegak hukum. Eksistensi keputusan peradilan memberi peluang kepada hakim untuk berijtihad dalam menyelesaikan perkara yang

²⁵ R. Soeroso, 1993, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 63-64.

²⁶ Islamiyati, *Loc. Cit.*

diadilinya. Dengan demikian tingkat dinamika putusan peradilan relatif tinggi, dan dapat mengembangkan hukum untuk memperoleh keadilan.²⁷

Penerapan ijtihad (penetapan hukum melalui hakim), menurut kajian aliran penegakan hukum, sesuai dengan pendapat Aliran Freie Rechtslehre yang berpendapat bahwa hakim bebas menentukan atau menggali hukum, baik dengan jalan menerapkan undang-undang ataupun tidak. Pada aliran ini berlaku prinsip bahwa; pemahaman yurisprudensi adalah primer, sedangkan penguasaan undang-undang adalah sekunder.²⁸ Ini sesuai dengan pendapat Umar bi Khatab yang sering menggunakan ijtihad dalam menyelesaikan kasus hukum Islam.

Apabila pendapat Aliran Freie Rechtslehre dianalisa menurut hukum Islam terdapat kesamaan dalam memberikan kesempatan hakim dalam berijtihad hukum, yakni untuk menegakkan keadilan.

Perbedaannya adalah ijtihad dilaksanakan berdasarkan beberapa alasan, yakni' karena teks dalil wahyu hanya menjelaskan secara mujmal/global/umum saja, sehingga memerlukan penafsiran dan penjelasan tentang maksud bunyi teks wahyu tersebut, selain itu batasan hakim berijtihad masih terikat oleh kaidah atau prinsip hukum Islam, karena dalil teks wahyu menduduki posisi sentral yang harus diyakini orang Islam. Selain itu, ijtihad boleh dilakukan oleh setiap hakim di tingkat manapun. Hal ini berbeda dengan yurisprudensi yang mana yurisprudensi hanya boleh dikeluarkan oleh hakim MA.

D. Penutup

Yurisprudensi MA merupakan salah satu produk hukum Islam yang berasal peradilan untuk menyelesaikan sengketa hukum perkawinan Islam secara adil tanpa keluar dari syariat Islam, sehingga bisa menegakkan keadilan. Yurisprudensi MA menjadi

²⁷ Muhammad Daud Ali, *Op. Cit.*, hlm. 357

²⁸ *Ibid.*

barometer pada penegakan hukum Islam, apabila mendatangkan kemashlahatan, kebahagiaan dan keadilan. Menurut hukum Islam kemashlahatan di sini harus sesuai dengan tujuan ditetapkannya hukum Islam, yakni harus dapat memelihara agama, nyawa, akal, harta dan keturunan. Menurut hukum Islam yurisprudensi MA merupakan hasil ijtihad hakim untuk menemukan hukum dibalik aturan yang ada, karena masing-masing perkara yang ditangani mempunyai karakter tertentu. Batasan diperbolehkan berijtihad atau

mengeluarkan yurisprudensi adalah pada masalah *dhanny*, maksudnya masalah hukum yang belum dijelaskan secara jelas dalam perundang-undangan (teks dalil keagamaan) dan membutuhkan penafsiran untuk memahami dan memaknai perundang-undangan tersebut sehingga bisa ditemukan hukumnya. Saran yang layak disampaikan adalah sangat diperlukan ijtihad hakim untuk menetapkan yurisprudensi yang dijadikan dasar hukum bagi hakim lain dalam menyelesaikan kasus serupa demi menegakkan hukum perkawinan Islam.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Al-Syatibi, t.th, *al-Muwafaqat fi Usul al-Ahkam*, Jilid III, t.t.: Dar al-Fikr.
- As-Syiddieqy, M. Hasby, M. Hasbi, *Pengantar Ilmu Fiqh* (Jakarta: Bulan Bintang, 1987).
- Ali, Zainuddin, *Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2006).
- Ali, Muhammad Daud, *Hukum Islam dan Peradilan Agama* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997).
- Bisri, Cik Hasan, *Hukum Peradilan Agama di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011).
- Friedman, Lawrence M, *The Legal System A Sosial Science Perspektive*, New York, Russel Sage Foundation, 1975, diterjemahkan oleh M.Khozin, *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial* (Bandung: Nusa Media, 2011).
- Manan, Abdul, *Aspek-aspek Pengubah Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2005).
- Madzkur, Muhammad Salam, *al-Qadla'u fi al-Islam*, terj. Imron A.M., *Peradilan dalam Islam* (Surabaya: Bina Ilmu, 1990).
- Mardani, *Hukum Islam (Pengantar Ilmu Hukum Islam di Indonesia)*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010).
- Mertokusumo, Sudikno, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar* (Yogyakarta : Libety, 1996).
- Shaleh, K. Wanjtik *Kehakiman dan Peradilan* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1977).
- Soeroso, R, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 1993).
- Soekanto, Soerjono, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia* (Jakarta: UI Press).
- Syarifuddin, Amir, *Pembaharuan Pemikiran dalam Hukum Islam* (Padang: Angkasa Raya, 1993).
- Weber, Max, *On Law in Economy and Society* (New York: A.Clarion Boah, 1954).

B. Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

Alam, Andi Samsul, makalah, "Filosofi dan Metode Keputusan Hukum Mahkamah Agung dalam Hukum Perdata Islam Indonesia", disampaikan dalam seminar Optimalisasi Peranan Yurisprudensi MARI dalam Penegakkan Hukum Islam di Indonesia, IAIN Walisongo Semarang (2011).

Islamiyati, "Diskresi Pada Penegakkan Hukum Di Peradilan Agama Semarang", Laporan Hasil Penelitian Individu, dibiayai oleh DIPA FH UNDIP, Semarang (2013).

C. Internet

www.penegakkanhukumislam.com (diakses pada tanggal 5 Agustus 2015).

www.yurisprudensihakim.com (diakses pada tanggal 5 Agustus 2015).

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 jo. Undang Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

KEBHINNEKAAN KEARIFAN LOKAL SEBAGAI TAMENG PERILAKU KORUPSI

Oleh: Ohan Suryana

Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI

ABSTRAK

Latar belakang penulisan artikel ini adalah untuk mengangkat kearifan lokal dalam kajian ilmiah terkait pencegahan perilaku korup. Kearifan lokal Nusantara memiliki begitu banyak khasanah kebaikan yang dapat menjadi panutan dan tuntunan dalam berperilaku. Kebhinekaan kearifan lokal yang dimiliki Indonesia pada umumnya berisi nasehat dan petuah yang mengharuskan seseorang untuk berperilaku baik sesuai dengan norma dan istiadat. Metode penelitian dilakukan melalui pendekatan kualitatif studi literatur berbasis budaya. Pada studi ini peneliti mengumpulkan berbagai informasi budaya dari beberapa daerah melalui suatu kajian literasi. Tujuan dipilihnya beberapa daerah tersebut untuk mempertegas bahwasannya Indonesia yang terdiri dari berbagai suku, adat dan budaya memiliki begitu banyak kearifan lokal yang dapat dijadikan suri tauladan dalam bersikap. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebhinekaan kearifan lokal tersebut pada umumnya mengarahkan seseorang untuk berperilaku sesuai dengan panutan dan tuntunan kebaikan.

Kata Kunci: Kearifan Lokal, Budaya, Korupsi.

ABSTRACT

The background of writing this article is to raise local wisdom in scientific studies related to the prevention of corrupt behavior. The local wisdom of the archipelago has so many good treasures that can be role models and guidance in behaving. Diversity of local wisdom that is owned by Indonesia in general contains advice and advice that requires someone to behave well in accordance with norms and customs. The research method is carried out through a qualitative approach to culture-based literature study. In this study the researcher collected various cultural information from several regions through a literacy study. The purpose of choosing some of these regions is to emphasize that Indonesia, which consists of various tribes, customs and cultures, has so much local wisdom that can be used as a model in acting. The results of the study show that the diversity of local wisdom generally leads a person to behave according to the role model and guidance of kindness

Keywords: Local Wisdom, Culture, Corruption.

A. Pendahuluan

Korupsi sesungguhnya telah lama ada, terutama sejak peradaban manusia pertama kali mengenal tata kelola administrasi. Sebagian besar kasus korupsi yang dipublikasikan

media, acapkali tidak lepas dari kekuasaan, birokrasi, ataupun pemerintahan. Perilaku ini juga tidak jarang disambunghubungkan pemaknaannya dengan politik. Sekalipun sudah dikategorikan sebagai tindakan yang melanggar hukum, pengertian korupsi dipisahkan dari bentuk pelanggaran hukum lainnya. Korupsi juga senantiasa dikaitkan dengan perekonomian, kebijakan publik, kesejahteraan sosial, pembangunan nasional bahkan budaya dan adat istiadat.

Tata kelola pemerintahan yang baik sudah merupakan kebutuhan yang tidak terelakkan lagi. Pemerintah wajib menerapkan kaidah-kaidah yang baik dalam menjalankan roda pemerintahan melalui perwujudan penerapan prinsip *good governance*.¹ Namun dalam pelaksanaannya tidak sedikit aparatur di pemerintahan yang melakukan perilaku menyimpang. Salah satu bentuk penyimpangan tersebut adalah korupsi. Masih hangat diperbicangkan mengenai kasus yang menimpa Kepala Lembaga Pemasyarakatan Kelas I

Sukamiskin. Dalam keterangan pers oleh Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Laode M. Syarif ada indikasi jual beli fasilitas kamar tahanan. “Kamar mewah narapidana korupsi di Lembaga Pemasyarakatan Sukamiskin, Bandung, punya tarif super mahal rentangan Rp 200-500 juta”, kata beliau. Dalam operasi tangkap tangan atau OTT Kepala Lembaga Pemasyarakatan Sukamiskin tersebut, KPK juga menyita uang tunai sejumlah Rp 20 juta dan US\$ 1.140. Selain itu, aparat juga menyita dua unit mobil mewah yang diduga merupakan pemberian suap. (tempo.co.id)

Dasar atau landasan untuk mencegah perilaku korup sebagaimana tersebut di atas dimulai dengan memahami pengertian korupsi itu sendiri. Korupsi berasal dari Bahasa Latin *corruption* atau *corruptus* yang berarti kerusakan, kebobrokan, kebusukan, kebejatan, ketidakjujuran, dapat disuap serta tidak bermoral. Sedangkan menurut Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20

¹ Achdiar Redy Setiawan, Gugus Irianto and M Achsin, ‘System-Driven (Un) Fraud: Tafsir Aparatur Terhadap “Sisi Gelap” Pengelolaan Keuangan Daerah’, *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*, 4.April (2013), 85–100.

Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Pidana Korupsi, terkait Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah suatu perbuatan melawan hukum, dengan maksud memperkaya diri sendiri/orang lain (perseorangan atau suatu korporasi), yang secara langsung maupun tidak langsung dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara, yang dari segi material perbuatan itu dipandang perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai keadilan masyarakat.

Nilai-nilai kultural sering dimaknai sebagai kearifan lokal yang senantiasa bermakna positif, karena sebagai pedoman hidup berperilaku dalam masyarakat. Seperti kearifan lokal pranata adat *sasi* dalam suatu komunitas anak negeri. Pranata ini menunjuk pada nilai-nilai sebagai aturan untuk memelihara lingkungan hidup, sehingga lingkungan hidup menjadi lestari, semakin bermanfaat bagi komunitas di mana pranata itu hidup.² Sebagaimana juga kultur mudik di Hari Raya Idul Fitri sebagai suatu

keharusan yang tidak bisa dihindari lagi untuk pulang kampung menengok sanak saudara serta saling kunjung dan bermaaf-maafan, tidak lagi merupakan milik sekelompok kecil komunitas di Indonesia bahkan seolah sudah menjadi milik masyarakat Indonesia tanpa mengenal batas suku dan golongan, dan masih begitu banyak nilai-nilai kultural sebagai kearifan lokal sebanyak suku bangsa yang ada di Indonesia.³ Ini merupakan kekayaan luar biasa sebagai penanda kemajemukan Indonesia Raya.

Sikap negara terhadap nilai-nilai kultural bisa ditunjukkan pada bagaimana negara menyikapi terhadap nilai-nilai tersebut yang tertuang dalam berbagai peraturan perundangan, misalnya tentang kedudukan masyarakat adat terhadap hutan pada pasal 18 B Ayat 2 UUD 1945 yang berbunyi:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

² Irwandra, 'Relasi Tuhan-Manusia : Pendekatan Antropologi Metafisik Terhadap Gurindam Duabelas Karya Raja Ali Haji', *Jurnal Pemikiran Islam: An-Nida*, 38.1 (2013), 25–36.

³ MS Suwardi, *Adat Melayu* (Pekanbaru: Yayasan Penerbit MSI, 1991).

perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”

Dalam Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, memberikan pernyataan tentang masyarakat adat sebagai berikut:

“Pemerintah menetapkan kebijakan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang dengan tetap memperhatikan nilai-nilai agama, adat istiadat, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat”.

Pengaturan seperti tersebut di atas hendak menegaskan bahwa nilai-nilai kultural yang telah lama ada dan arif itu tetap harus dipelihara dengan baik, sehingga bisa dijadikan sebagai alat pengendalian diri agar tidak terjebak kepada hal-hal yang bertentangan dengan peraturan. Aparatur Sipil Negara (ASN) sangat rentan dengan hal-hal yang menyimpang semisal korupsi, dikarenakan tugas dan fungsinya yang bersinggungan langsung dengan kebutuhan publik. Untuk itulah kemudian perlu adanya

suatu filter dalam bentuk tata nilai perilaku atau budaya sebagai tameng dalam mencegah korupsi.

B. Metode Penelitian

Penulisan artikel ini menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik analisis data menggunakan studi literatur atau kepustakaan. Sumber referensi diperoleh dari berbagai artikel dalam jurnal ilmiah. Penulisan memfokuskan pada nilai-nilai kearifan lokal dari berbagai daerah di Indonesia yang memiliki relevansi dalam mencegah perilaku menyimpang. Hal ini penting dilakukan mengingat semakin luntur dan pudarnya kesadaran masyarakat dalam melestarikan nilai-nilai tersebut. Nilai-nilai tersebut akan dijadikan suatu formulasi dalam membentengi diri agar terhindar dari perilaku korupsi. Penulis mengambil sampel kearifan lokal dari beberapa daerah agar kajian atau pembahasan dalam artikel ini dapat dilihat dalam berbagai perspektif budaya. Adapun budaya yang penulis angkat berasal dari masyarakat Jawa dengan tembang Kinanthi, nilai kearifan masyarakat Sunda, budaya batak toba, nilai kearifan masyarakat

Bugis serta refleksi budaya Melayu. Hal ini peneliti lakukan semata-mata agar nilai-nilai kearifan tidak pudar oleh zaman dan generasi penerus kedepannya tidak kehilangan warisan kearifan lokal tersebut, dengan demikian nilai tersebut akan lestari dan pada akhirnya menjadi *way of life* di kehidupan sehari-hari. Inilah kemudian yang menjadi *state of the art* penulisan artikel ini dan membedakannya dengan penelitian pada umumnya yang cenderung membahas korupsi dalam perspektif hukum dan kajian sosial.

C. Pembahasan

Dalam sosiologi, Jean-Francois Medard pernah mencoba menjelaskan gejala korupsi dengan bertolak dari perbedaan Max Weber tentang “negara birokratis” dan “negara patrimonial”.⁴ Dalam negara birokratis, yakni negara dengan sistem administrasi modern, ada perbedaan dan pemisahan antara ranah publik dengan ranah privat, dan hubungan antara kedua ranah itu bersifat impersonal. Dalam negara birokratis,

para pejabat publik atau aparatur negara wajib bersikap imparial, tidak boleh memihak dan tidak boleh memperlihatkan favoritisme kepada pihak-pihak yang memiliki hubungan emosional atau hubungan personal dengannya. Dalam konteks ini, korupsi adalah penyalahgunaan jabatan atau kedudukan publik untuk kepentingan-kepentingan pribadi. Jadi, korupsi dinilai sebagai tindakan tidak etis dengan alasan karena melanggar perbedaan dan pemisahan antara “kepentingan pribadi” dan “kepentingan publik” atau “kepentingan umum”.⁵

Dalam negara patrimonial, katakanlah itu negara-negara Eropa sebelum era Pencerahan (*Age of Enlightenment*), kewajiban-kewajiban yang tercipta dalam rangka hubungan personal mendapatkan bobot moral lebih besar daripada kewajiban-kewajiban yang tercipta dalam rangka hubungan impersonal dari struktur

⁴ Mulawarman, ‘Integrasi Paradigma Akuntansi: Refleksi Atas Pendekatan Sosiologi Dalam Ilmu Akuntansi’, *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*, 1.1 (2010), 155–71.

⁵ Ellysa Diniastri, ‘Korupsi, Whistleblowing Dan Etika Organisasi’ (Universitas Brawijaya, 2010).

administratif.⁶ Perbedaan dan pemisahan antara ranah publik dan ranah pribadi dalam sistem patrimonial, kalau pun ada, tidaklah terlalu relevan. Dalam konteks ini, raja atau kepala negara dan kepala pemerintahan tidak mungkin dapat melakukan korupsi, karena dalam istilah yang sering dianggap keluar dari mulut raja besar Perancis, Louis XIV (1643-1715) - *"L'état, c'est moi"*, negara adalah Saya. Para menteri, para pejabat publik, termasuk pegawai pajak, dapat saja terlibat dalam tindak pidana korupsi, apabila mereka mendapat atau bahkan memungut gratifikasi lebih dari jatah yang dianggap pantas bagi jabatannya. Lebih-lebih hakim dan para pejabat publik yang berurusan dengan administrasi keadilan dapat dianggap korupsi bila tidak menjalankan tugasnya dengan baik, yakni tugas yang sudah dipercayakan kepada mereka oleh pribadi sang penguasa.⁷

Indonesia yang memiliki 34 Provinsi dan terbentang dari sabang

sampai merauke tentunya memiliki perbedaan adat budaya, oleh karena itu Indonesia dikenal sebagai Negara yang memiliki keanekaragaman budaya dan agama. Hal ini yang membedakan bangsa ini dengan bangsa lainnya sehingga menjadikan suatu nilai tambah dalam memperbaiki karakter dan sikap masyarakatnya. Inilah yang seharusnya menjadi keunggulan dalam menghadapi persaingan secara global dengan bangsa lain. Penulis mencoba untuk mengangkat kebhinekaan kearifan lokal di Nusantara dalam mencegah perilaku menyimpang atau korupsi. Kearifan lokal yang peneliti angkat diambil dari beberapa sampel wilayah yang ada di Tanah Air, mulai dari Indonesia bagian Barat sampai ke daerah Indonesia Timur.

1. Nilai-nilai Kultural dan Korupsi

Apa sebenarnya yang dimaksud dengan nilai kultural itu? Dalam beberapa literatur dapat diperoleh beberapa petunjuk antara lain: Laurence Friedman, menjelaskan bahwa di dalam

⁶ Nuning Hindriani, Imam Hanafi and Tjahjanulin Domai, 'Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Dalam Perencanaan Dan Pelaksanaan Anggaran Di Daerah (Studi Pada Dinas Kesehatan Kabupaten Madiun)', 15.3 (2012), 1–9.

⁷ Ismansyah and Purwantoro Agung Sulisty, 'Permasalahan Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme Di Daerah Serta Strategi Penanggulangannya', *Jurnal Demokrasi*, IX.1 (2010), 43–60.

Sistem Hukum terdapat tiga komponen yaitu komponen struktural, komponen substansi dan komponen kultur atau sering juga disebut sebagai budaya hukum.⁸ Pada hemat penulis dalam budaya hukum inilah terdapat nilai-nilai kultural yang dianggap baik, sebagai pedoman tingkah laku dalam pergaulan hidup bermasyarakat. Komponen budaya hukum ini justru yang akan sangat berpengaruh terhadap dua komponen lain dalam sistem hukum yang dijelaskan oleh Laurence Friedman tersebut. Lebih lanjut dijelaskan apa sebenarnya budaya hukum itu, secara harfiah budaya hukum memiliki makna *sikap publik dan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya yang logis dalam kerangka budaya milik masyarakat umum*. Dengan demikian nilai kultural itu akan mendapat tempat dalam hati

masyarakat dan menjadi pedoman berperilaku pada suatu perbuatan tertentu.⁹

Nilai-nilai budaya merupakan nilai-nilai yang disepakati dan tertanam dalam suatu masyarakat, yang mengakar pada suatu kebiasaan, kepercayaan (*believe*), simbol-simbol, dengan karakteristik tertentu yang dapat dibedakan satu dan lainnya sebagai acuan perilaku dan tanggapan atas apa yang akan terjadi atau sedang terjadi.¹⁰ Nilai-nilai budaya akan tampak pada simbol-simbol, slogan, moto, visi-misi, atau sesuatu yang nampak sebagai acuan pokok suatu lingkungan atau organisasi. Ada tiga hal yang terkait dengan nilai-nilai budaya ini yaitu: 1). Simbol-simbol, slogan atau yang lainnya yang kelihatan kasat mata (jelas). 2). Sikap, tingkah laku, gerak-gerik yang muncul akibat slogan, moto tersebut. 3). Kepercayaan yang tertanam (*believe system*) yang mengakar

⁸ Moh Mahfud, 'Islam , Lingkungan Budaya , Dan Hukum Dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia', *KARSA: Jurnal Sosial Dan Budaya Keislaman*, 24.1 (2016), 1–14.

⁹ Suwardi.

¹⁰ Irwandra, 'Metafisika Akhlak : Dasar-Dasar Akhlak Dalam Islam', *Jurnal Pemikiran Islam: An-Nida*, 39.1 (2014).

dan menjadi kerangka acuan dalam bertindak dan berperilaku (tidak terlihat).¹¹

Sistem Nilai Budaya, Pandangan Hidup, dan Ideologi merupakan satu kesatuan dalam tatanan kebudayaan. Sistem budaya merupakan tingkatan tingkat yang paling tinggi dan abstrak dalam adat istiadat. Hal itu disebabkan karena nilai-nilai budaya itu merupakan konsep-konsep mengenai apa yang hidup dalam alam pikiran sebagian besar dari warga suatu masyarakat mengenai apa yang mereka anggap bernilai, berharga, dan penting dalam hidup, sehingga dapat berfungsi sebagai suatu pedoman yang memberi arah dan orientasi kepada kehidupan para warga masyarakat itu sendiri.¹²

Dalam perspektif teoritis mayor, penyebab korupsi dibedakan dalam empat aliran

besar, yakni: *cultural determinism*, *means-ends scheme*, teori solidaritas sosial dan teori perilaku korup.¹³ Teori *cultural determinism* inilah yang sering dijadikan rujukan ketika melacak penyebab terjadinya korupsi. *Framing* ini digunakan oleh Fiona Robertson-Snape dalam melacak penyebab korupsi di Indonesia yang menghubungkan perilaku korupsi di Indonesia dengan bukti-bukti kebiasaan kuno Masyarakat Jawa. Sedangkan teori *means-ends scheme* digunakan oleh Robert Merton untuk menjelaskan bahwa korupsi diakibatkan oleh tekanan sosial sehingga menyebabkan pelanggaran norma-norma.¹⁴

Emile Durkheim dalam teori solidaritas sosial juga mengamini hal ini dengan menyatakan bahwa watak manusia sebenarnya bersifat pasif dan dikendalikan oleh masyarakatnya. Teori lain

¹¹ Hasan Junus, *Raja Ali Haji : Budayawan Di Gerbang Abad XX* (Pekanbaru: Unri Press, 2002).

¹² Husni Thamrin, 'Enkulturasasi Dalam Kebudayaan Melayu', *Al-Fikra: Jurnal Ilmiah Keislaman*, 14.1 (2015), 99–151.

¹³ Gugus Irianto, N Nurlita and Yuki Firmanto, 'Teknologi, Tendensi Fraud, Dan Fraud Star', *Research Project*, 2015.

¹⁴ Gugus Irianto, Made Sudarma, and others, 'Integrity, Compensation Systems, Unethical Behaviour, and Tendency of Fraud: An Empirical Study', *Global Conference on Business and Social Sciences*, 2.17–18 September (2015).

yang sering dijadikan rujukan adalah teori yang dikembangkan oleh Jack Bologne tentang perilaku korup yang dikenal dengan teori GONE, teori ini percaya bahwa korupsi disebabkan oleh *Greed* (keserakahan), *Opportunities* (kesempatan), *Needs* (kebutuhan) dan *Exposure* (pengungkapan).¹⁵ Berbasis dari empat teori besar tersebut, maka seringkali pelacakan terhadap penyebab korupsi dibedakan menjadi dua, yakni faktor internal (individu) dan faktor eksternal (lingkungan individu/ masyarakat).¹⁶

Keberagaman derajat dari praktek korupsi barangkali perlu pula disikapi dengan keberagaman pendekatan. Maka kontekstualisasi atau *setting* seperti apa yang membuat praktek korupsi itu terjadi, perlu ditelaah lebih jauh. Oleh karena itu, dalam menyusun sebuah kebijakan anti korupsi, investigasi mendalam

mengenai kapan, di mana dan dalam kondisi seperti apa praktek korupsi itu terjadi, penting untuk dimengerti.¹⁷ Mengingat luasnya konfigurasi derajat praktek korupsi maka penulisan ini tidak akan membawanya ke dalam level analisis kebijakan anti korupsi, tetapi lebih jauh membangun strategi hegemoni ideologi pengendalian diri sebagai sebuah *counter* hegemoni terhadap nalar keserakahan dalam praktik korupsi. Strategi dibangun melalui analisis deskriptif. Sehingga penulisan artikel ini difokuskan pada kebhinekaan kearifan lokal (*local wisdom*) budaya Indonesia¹⁸.

2. Kinanthi: Sebuah Etika Pengendalian Diri

Masyarakat Jawa memiliki karakteristik budaya yang khas sesuai dengan kondisi masyarakatnya. Pada garis besarnya Budaya Jawa dapat dibedakan menjadi dua bagian,

¹⁵ Gugus Irianto, Zaki Baridwan, and others, 'Konstruksi Model Pencegahan Fraud', *Research Project*, 2015.

¹⁶ L Althusser, *Lenin and Philosophy and Other Essays*, Monthly Review Press (New York, 2001).

¹⁷ R Klitgaard, *Membansmi Korupsi* (Jakarta: Yayasan Obor, 1998).

¹⁸ E Levinas, *Responsibility for the Others in Ethics and Infinity*. (England: Duquesne University Press, 1985).

yakni budaya lahir dan budaya batin. Budaya lahir terkait dengan kedudukan seseorang sebagai makhluk individu dan makhluk sosial. Dalam hal ini Budaya Jawa memiliki kaidah-kaidah yang dapat dengan mudah diidentifikasi berdasarkan ungkapan-ungkapan budaya sebagai pengejawantahan nilai-nilai budaya yang didukung oleh masyarakatnya. Sebaliknya, budaya batin terkait dengan persoalan-persoalan yang supranatural atau hal-hal yang tidak dapat dijangkau berdasarkan perhitungan empirik atau objektif, tetapi menduduki tempat penting dalam sistem kehidupan Masyarakat Jawa.

Sistem falsafah hidup Jawa mampu melahirkan tradisi dan laku budaya pada masyarakatnya. Laku Budaya Jawa memiliki landasan kuat kepada tujuan bersama yang '*tata tentrem kerta raharja*'. Dengan demikian tradisi dan laku Budaya Jawa pada dasarnya tumbuh kembang pada arah pemahaman kolektif Masyarakat Jawa tentang hakekat hidupnya.

Pemahaman kolektif tentang hakekat hidup yang dimaksud adalah salah satunya tentang kesadaran keberadaan manusia dalam menjalin hubungan laku budaya antara sesama maupun manusia dengan alam.

Irwan Abdullah menyatakan bahwa kebudayaan bagi suatu masyarakat bukan sekedar sebagai *frame of reference* yang menjadi pedoman tingkah laku dalam berbagai praktik sosial, tetapi lebih sebagai 'materi' yang berguna dalam proses internalisasi diri. Sebagai kerangka acuan, kebudayaan merupakan serangkaian nilai yang disepakati dan yang mengatur bagaimana sesuatu yang bersifat ideal diwujudkan. Di samping itu, menjadi standar ukuran dalam menilai dan mewujudkan tingkah laku. Nilai positif dan negatif kemudian diukur berdasarkan ukuran yang berlaku karena disepakati dan dijaga.

Kinanthi dipilih sebagai representasi etika Jawa yang maujud dalam bentuk tembang.

Tembang adalah puisi dalam kesusastraan Jawa. Tembang dalam bahasa sehari-hari adalah lagu atau nyanyian yang disuarakan oleh seseorang. Kinanthi digunakan untuk menyampaikan cerita atau ajaran yang mengandung pengharapan, cinta kasih dan pengendalian diri. Gunanya untuk mengajarkan ajaran atau petunjuk yang santai dan menghibur. Tembang Kinanthi adalah salah satu dari tembang-tembang Macapat yang muncul pada jaman berkembangnya kerajaan-kerajaan Islam di Jawa sekitar abad ke-17 M. Tembang Kinanthi diciptakan oleh Sunan Muria untuk mengajarkan ajaran-ajaran dan nasehat-nasehat tentang kebaikan dan kebajikan.

Kinanthi adalah salah satu dari 13 tembang dalam Serat Wulangreh. Serat Wulangreh ditulis oleh Sri Pakubuwana IV untuk para putra dan cucunya, generasi penerus negeri ini, kita semua. Serat Wulangreh adalah

anggitan (ciptaan) Sri Pakubuwana IV di Surakarta. Wulangreh secara epistemologis diartikan sebagai ajaran (wulang) untuk memimpin (reh). Dalam berbagai dokumentasi sejarah disebutkan, serat wulangreh terdiri dari beberapa sekar atau tembang, diantaranya adalah Dandang Gulo, Kinanthi, Pangkur, dan Maskumambang. Tembang Dandang Gulo merupakan karya cipta Sunan Kalijaga, sedangkan Kinanthi diciptakan oleh sunan Muria, Pangkur oleh sunan Drajat, sedangkan Maskumambang diciptakan oleh Sunan Kudus.¹⁹

Isi serat wulangreh menurut Wijaya (1997) adalah mengenai pendidikan budi pekerti. Serat wulangreh adalah tembang yang memuat etika Jawa untuk memimpin diri sendiri. Etika di sini tidak didudukkan sebagai sumber tambahan bagi ajaran moral, melainkan merupakan filsafat atau pemikiran kritis dan mendasar tentang ajaran-ajaran dan

¹⁹ Susen and M Franza, *Etika Jawa: Sebuah Analisa Falsafi Tentang Kebijakan Hidup Jawa* (Jakarta: Gramedia, 1985).

pandangan-pandangan moral. Etika didudukkan sebagai sebuah ilmu, bukan sebuah ajaran. Dalam hal ini etika dan ajaran moral tidak setingkat; yang mengatakan bagaimana seseorang harus hidup adalah ajaran moral, bukan etika. Etika mau mengerti mengapa seseorang harus mengikuti ajaran moral tertentu, atau bagaimana seseorang dapat mengambil sikap yang bertanggung jawab berhadapan dengan berbagai ajaran moral. Etika tersebut bermatra multidimensional yang berbentuk sistem-sistem ajaran yang meliputi mengurangi makan dan tidur, sebagaimana disinggung dalam isi tembang Kinanthi. Ajaran yang dapat dijadikan pijakan untuk menjalani hidup berbudi luhur disampaikan oleh Sri Pakubuwana IV, Wulangreh, pupuh Kinanthi sebagai berikut:

*“Padha gulangen ing kalbu,
ing sasmita amrih lantip, aja
pijer mangan nendra,
keprawiran den kaesthi,
pesunen sariranira, sudanen
dhahar lan guling”*. [Latih dan

biasakanlah dalam hatinuranimu, agar peka terhadap pesan-pesan keutamaan, jangan hanya makan dan tidur, utamakan keperwiraanmu, kekang dan kendalikanlah ragamu, kurangi makan dan tidur]

“Dadiya lakunireku, cegah dhahar lawan guling, lawan aja sukan-sukan, anganggowa sawatawis, ala watake wong suka, nyuda prayitnaning batin”. [Jadilah lakumu, mencegah makan dan tidur, juga jangan larut dalam kegiatan bersenang-senang, bersikaplah serba secukupnya, buruk watak orang bersenang-senang, dapat mengurangi kewaspadaan batin].

Barangkali ajaran sederhana yang maujud dalam Kinanthi yang kini banyak dilupakan adalah tentang pengendalian diri. Kinanthi secara spesifik menjelaskan mengenai praktik pendisiplinan yang dapat dilakukan untuk meraih kesadaran dan kewaspadaan batin yakni dengan mengurangi makan

dan tidur. Praktik-praktik seperti inilah yang kini mulai menjadi laku mewah karena dianggap tidak biasa. Egoisme pribadi dan golongan melekat kuat pada para penguasa negara ini, mereka cenderung memiliki hasrat berkuasa guna memperkaya diri sendiri maupun golongannya. Praktik memperkaya diri dengan menghalalkan segala cara, jamak diberitakan oleh media-media, berbagai kasus korupsi yang melibatkan para penguasa negeri ini sudah menjadi tontonan biasa. Realitas yang miris dalam praktek korupsi yang jamak dijumpai dan diberitakan tersebut barangkali mewakili terjadinya kesepahaman dalam mempraktikkan korupsi. Hal demikian ini tidak dapat dibiarkan, mengapa kejahatan seperti korupsi, seringkali justru dipraktikkan berbondong-bondong. Mungkin karena keserakahan dianggap menjadi lumrah, korupsi sudah dianggap menjadi budaya. Tetapi barangkali kita penting menengok dan

bertanya lebih jauh, sejak kapan korupsi dianggap membudaya dan menjadi lumrah. Bisa jadi cara kita mendudukan inilah, yang menerima asumsi-asumsi tanpa lebih jauh menyelidiki yang justru menghambat upaya membasmi korupsi.²⁰

Etika dalam Kinanthi menawarkan *oase* di tengah maraknya praktik korupsi yang semakin merajalela tersebut. Nalar pengendalian diri yang diajarkan menjadi antithesa dari nalar keserakahan dalam praktik korupsi yang dianggap telah membudaya. Kinanthi menunjukkan bahwa ada budaya 'pengendalian diri' yang sudah sejak lama dikenal dalam Budaya Jawa.

3. Nilai Kearifan Lokal Sunda Sebagai Basis Pencegahan Anti Korupsi

Budaya Korupsi yang semakin merajalela akhir-akhir ini menjadi suatu pertanda bahwasanya kearifan lokal yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebaikan semakin hari semakin luntur dan mulai diabaikan. Padahal sejatinya

²⁰ M Sondang, *Ngelmu Urip: Bawarsa Kawruh Kejawen* (Semarang: Yayasan Sekar Jagad, 2010).

kearifan lokal merupakan tameng dalam mencegah perilaku korup. Kearifan lokal yang sarat nilai dalam segala aspek kehidupan menjadi suatu keharusan dan urgen dalam segala aspek kehidupan. Sebagai contoh, kearifan lokal yang menjadi basis pembangunan di Kabupaten Purwakarta berangkat dari Budaya Sunda. Pembangunan yang dilandaskan pada asas *karageman* (kebersamaan), kerukunan, keadilan serta sabar dan tekun dalam mengerjakan segala sesuatu menjadi nilai tambah tersendiri. Hal ini tentu saja relevan dalam mencegah praktik-praktik korupsi yang jamak dilakukan oleh oknum Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.²¹

Terdapat sejumlah aspek yang dapat dijalankan dalam mengangkat kearifan lokal, yaitu adanya prinsip keterbukaan dan transparansi antar penyelenggara negara dengan masyarakat. Mengimplementasikan prinsip *silih*

asah, silih asuh, silih asih, serta mengkolaborasikan antara kekuatan pikiran, badan, dan batin sebagaimana tercermin dalam pepatah Sunda “*cing caringcing pageuh kancing*” dan “*set saringset pageuh iket*” yang menegaskan bahwa tanggung jawab sebagai penyelenggara negara yang harus mampu menyelaraskan kekuatan hati, sifat kasih sayang dan kekuatan pikiran yang berjalan selaras dan seimbang, dalam arti mampu untuk berpikir maju tanpa mengesampingkan nilai-nilai kasih sayang antarsesama.

Silih asih berorientasi pada peningkatan kualitas cara berpikir, mengasah kemampuan untuk mempertajam pikiran dengan ilmu dan pengalaman. Seperti tercermin dalam ungkapan Sunda “*peso mintul mun terus diasah tangtu bakal seukeut*”, artinya pisau tumpul kalau terus diasah akan tajam juga. *Silih asih* mengandung makna bahwa setiap individu harus memiliki empati,

²¹ Lusiana Rahmatiani, ‘Nilai Kearifan Lokal Sunda Sebagai Basis Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)’, *Civics*, 1.1 (2016), 81–88.

rasa belas kasih, tenggang rasa, simpati terhadap kehidupan sekelilingnya atau memiliki rasa sosial yang tinggi. Seperti tercermin dalam ungkapan Sunda "*kacai kudu saleuwi ka darat kudu selebak*" arti utamanya adalah kebersamaan. "*ulah pagiri-giri calik, ulah pagirang-girang tampian*" artinya jangan ada permusuhan di antara manusia, sejatinya dalam kita melakukan suatu pekerjaan akan ada pembagian yang tidak adil dalam hal materi atau uang namun kita harus senantiasa bersikap *legowo* dan *nerimo* apa yang telah menjadi hak kita. Selanjutnya *silih asuh* mengandung makna bahwa kasih sayang harus diwujudkan dalam tindakan nyata. Harus hormat kepada yang lebih tua, harus hormat kepada pimpinan atau atasan. Kepada sesama rekan harus saling menjaga, kepada yang lebih muda harus mampu mengayomi dan memberi contoh yang baik. Dengan ketiga prinsip

tersebut, maka sudah sepantasnyalah dapat menjadi filter dalam mencegah perilaku menyimpang termasuk korupsi.²²

Selain itu juga, dalam budaya Sunda memiliki peribahasa "*hade goreng ku basa*" artinya baik buruknya itu ada pada ucapannya. Hal ini merujuk pada perlunya jalinan komunikasi yang baik antara penyelenggara negara dengan masyarakat dalam menjalankan roda pemerintahan dan pelayanan publik. Semua itu harus dibarengi dengan penghayatan dan pengamalan dalam kehidupan sehari-hari sehingga dapat menjadi filter ketika terjadi benturan antara budaya lokal dengan tuntutan perubahan dan menjadi pedoman dalam bersikap dan berperilaku. Tradisi budaya lokal, khususnya Sunda mempunyai pesan agar setiap manusia dapat menjadi manusia sejati, yakni manusia yang memiliki ciri dapat bermanfaat bagi kehidupan semua orang.²³

²² Rahmatiani.

²³ Djadjas Djasepudin, 'Korupsi Dalam Sastra Sunda', 2010 <www.kompasiana.com> [accessed 3 January 2018].

4. Jambar dalam Budaya Batak Toba

Ciri utama masyarakat Batak adalah tata adat kemasyarakatannya yang disebut "*Masyarakat Dalihan Natolu*". Dalihan Natolu jika diartikan secara langsung berupa tungku yang terdiri dari 3 batu (sebagai kaki-kaki penyangga). Ketiga batu menjadi penopang yang memiliki tinggi dan besaran yang sama, sehingga tungku berdiri kokoh sejajar dan seimbang. Inilah yang menjadi dasar filosofi bagi suku Batak Toba sebagai gambaran terhadap kekerabatan di dalam kehidupan sehari-hari maupun dalam menjalani adat istiadat.

Ada tiga pihak yang termasuk dalam sistem ini yaitu: *hula-hula* (kelompok pemberi istri), *boru* (kelompok penerima istri), dan *dongan sabutuha* (kelompok yang berasal dari satu perut atau kelompok yang satu marga), dengan raja huta sebagai pemersatu. Semua pihak ini harus ada dalam setiap upacara adat agar adatnya dapat dinyatakan sah. Dan

setiap orang yang hadir ke dalam sebuah upacara adat pasti sudah mengetahui posisinya, apakah dia *hula-hula*, *boru* atau *dongan tubu*. Falsafah Batak ini juga yang membentuk relasi ketiga pihak itu, *somba marhulahula* (bersikap sembah terhadap hula-hula), *elek marboru* (bersikap membujuk/mengayomi pihak boru), *manat mardongan tubu* (bersikap hati-hati terhadap teman semarga). Dan, falsafah inilah yang menjiwai aktifitas *padalan jambar*.²⁴

Kata *jambar* merupakan istilah yang sangat penting dalam Budaya Batak. Menurut kamus elektronik Batak-Indonesia, "*Jambar* adalah bagian, pembagian yang seorang berhak menerima menurut adat; marjambar, mendapat bagian, dapat jatah; parjambaran, penjatahan bagian daging binatang sembelihan yang berhak diterima seseorang; manjambari, membagi dalam bagian-bagian, menjatah" Definisi ini menegaskan bahwa adanya hak dan kewajiban merupakan alasan mengapa terjadi

²⁴ T Nainggolan, *Batak Toba: Sejarah Dan Transformasi Religi* (Medan: Bina Media Perintis, 2012).

pembagian itu. Semua hak itu harus terpenuhi, agar upacara dimana aktifitas *mambagi jambar* itu dapat berlangsung dengan baik. Dengan demikian, *jambar* merupakan suatu keharusan dalam suatu upacara adat Batak Toba. Apalagi, menurut AA. Sitompul, ada dua alasan utama mengapa *jambar* menjadi sangat penting dalam upacara adat. Pertama, *jambar* menentukan kedudukan seseorang dalam status sosialnya; dan kedua, dalam pembagian *jambar*, hak dan kewajiban harus dimanifestasikan sebagai tanda solidaritas kebersamaan (komunitas) dan kegotongroyongan masyarakat adat. Berdasarkan alasan di atas, *jambar* menjadi satu cara untuk menunjukkan kehadiran kelompok. Ketika upacara adat sampai pada pembagian *jambar*, saat itulah manifestasi tanda solidaritas kebersamaan itu muncul secara nyata. Sikap sembah kepada *hula-hula*, *boru* dan *dongan tubu* terwujud ketika

bagian mereka diberikan dengan baik dan dalam porsi yang tepat.

Dalam Kultur Batak terdapat tiga jenis *jambar*, pertama: *jambar juhut* (hak untuk mendapat bagian atas hewan sembelihan dalam acara; kedua: *jambar hata* (hak untuk mendapatkan kesempatan berbicara; ketiga: *jambar ulaon* (hak untuk mendapat peran dan tugas dalam pekerjaan publik atau komunitas. Dalam pembagian ini, tidak terjadi pemisahan secara *rigid* karena ketiganya tetap memiliki keterkaitan. Keterkaitan itu menjadi sangat jelas dalam kepribadian Orang Batak yang dibentuk oleh aktifitas ini. Dalam kehidupan sehari-hari, Orang Batak selalu merasa diri bahwa dia memiliki ketiga hak ini: hak berbicara, hak mendapat sumber kehidupan, dan hak untuk mendapat peran dalam masyarakat. Dengan demikian, pendefinisian istilah *jambar* menjadi proses perwujudan hak, pengakuan atas pribadi yang lain dan peneguhan relasi merupakan definisi yang lebih tepat.

Dari ketiga jenis *jambar* di atas, *jambar juhut* yang lebih relevan dalam menanggapi kebiasaan koruptif. *Jambar juhut* dilakukan dalam upacara Adat Batak yang di dalamnya terdapat penyembelihan hewan. Dalam tata aturan adat Batak yang disebut *patik dohot uhum* (perintah dan hukum), telah ditentukan dengan jelas bagian-bagian mana saja dari hewan itu yang harus diberikan kepada masing-masing pihak: *hula-hula*, *boru* dan *dongan tubu*. Misalnya, *rungkung ni pinahan* (potongan daging bagian leher hewan) harus diberikan kepada pihak *boru*. Dalam acara pernikahan, aturan pembagian ini kadang kala berbeda di antara satu daerah dengan daerah lain. Karena adanya perbedaan ini, sebelum pelaksanaan upacara, para raja, pihak laki-laki dan pihak perempuan akan bertemu dalam acara *mangalap ari*. Segala sesuatu yang disepakati dalam pertemuan itu akan dilakukan dalam upacara adat.

Jambar dalam Budaya Batak Toba menjadi bagian yang sangat penting karena menyimbolkan beberapa pokok penting: relasi antar pihak-pihak suku, eksistensi manusia, status adat serta prinsip keadilan dan kejujuran. Seorang manusia Batak Toba tidak pernah lepas dari semua hal ini karena didasari oleh falsafat *Dalihan na Tolu*. Bagi Orang Batak, hubungan kekerabatan merupakan relasi yang sangat penting. Bahkan, konsep ini yang mendasari pandangan Orang Batak terhadap kematian. “Kekeluargaan merupakan nafas hidup kami. Kematian hanya memisahkan hubungan jasmani, tetapi bukan ikatan keluarga.” Ikatan ini membuat pengakuan terhadap harkat dan martabat serta status adat menjadi hal yang sangat sentral.²⁵

Ketika upacara padalan *jambar* dilakukan, semua entitas ini muncul secara langsung dan bersamaan. Ketika terjadi kesalahan atau kelalaian dalam

²⁵ A Sitompul, *Manusia Dan Budaya: Teologi Antropolgi* (Jakarta: Percetakan Gunung Mulia, 2013).

aktivitas ini, terputusnya relasi dan gagalnya upacara adat sangat mungkin terjadi. Sebelum pembagian Jambar, maka semua pihak melakukan musyawarah.

Nilai-nilai musyawarah, transparansi, dan proporsional (sesuai dengan porsinya) yang menjadi jiwa di dalam melakukan padalan jambar dapat dijadikan suatu pembelajaran, bahwasanya dalam melaksanakan tugas dan fungsi, misalnya dalam hal pengelolaan keuangan negara, seseorang harus dapat mengetahui posisinya. Seorang aparatur adalah orang yang mendapat amanah dalam mengelola uang rakyat. Uang rakyat sejatinya adalah uang bersama yang harus dapat dipertanggungjawabkan kepada khalayak umum. Amanah ini sudah seharusnya dijalani dengan baik dan penuh tanggung jawab, karena sejatinya akan dimintai pertanggungjawabannya kelak, baik di dunia dan akhirat. Dengan demikian perilaku menyimpang termasuk korupsi dengan sendirinya dapat diminimalisasi.

Pesan ini kemudian yang akan menjadi spirit baru dalam mencegah perilaku korupsi.

5. Nilai *Siri* dalam kehidupan masyarakat Bugis dalam Mencegah Korupsi

Karakteristik Indonesia sebagai negara berbudaya seharusnya mampu mencegah ancaman perilaku korupsi. Sebab, kebudayaan sejatinya berkembang sebagai landasan moral yang mengajarkan kebaikan. Sementara itu korupsi bukan merupakan sebuah kebaikan apalagi budaya, sehingga jelas bertolak belakang dengan kebudayaan. Tidak ada kebudayaan yang mengajarkan untuk berbuat korup. Manusia yang berpegang teguh terhadap kebudayaan tentu saja tidak akan korupsi. Sebagai bahan perbandingan, Jepang merupakan negara dengan sejarah kebudayaan yang panjang. Betapapun kemajuan teknologi yang terjadi di Jepang, ternyata tidak menghilangkan nilai-nilai kearifan lokalnya. Budaya *hara-kiri*, seorang kesatria yang melakukan

kesalahan atau gagal dalam menjalankan misi maka akan melakukan tindakan bunuh diri. Nilai utama *harakiri* adalah perasaan malu dan pertanggungjawaban etik untuk sebuah kesalahan atau kegagalan. Saat ini aktualisasi nilai tidak lagi dilakukan dengan bunuh diri tetapi dalam bentuk lain dengan nilai yang sama. Pejabat publik atau penyelenggara negara yang berbuat kesalahan atau merasa gagal dalam menjalankan pemerintahan secara otomatis akan mengundurkan diri. Disinilah terlihat betapa nilai-nilai budaya lokal Jepang dapat menjadi instrumen pencegahan korupsi.²⁶

Salah satu budaya lokal di Indonesia yang menjunjung tinggi rasa malu yaitu budaya masyarakat Suku Bugis di Sulawesi Selatan. Masyarakat Suku Bugis memiliki budaya malu yang dikenal dengan istilah *siri'*. Orang Bugis menempatkan *siri'* sebagai sesuatu yang sangat penting, hingga mati

pun dapat menjadi harga yang setimpal untuk mempertahankan *siri'* ini. Banyaknya peristiwa pembunuhan dan perkelahian di Sulawesi Selatan yang dilatarbelakangi oleh *siri'* menunjukkan bahwa dalam ukuran tertentu, nilai-nilai Budaya Bugis ini masih tetap ada dalam kehidupan keseharian masyarakat. Disisi lain, beberapa bulan terakhir ini kasus korupsi juga menjerat beberapa orang pejabat asal Sulawesi Selatan. Pada saat beberapa Orang Bugis saling bunuh dengan alasan mempertahankan rasa malu, juga ada beberapa orang pejabat yang dipertanyakan rasa malunya karena telah mencuri uang rakyat. Fenomena ini tentu saja merupakan sebuah antitesa, bahwasanya korupsi bukan merupakan bentuk dari sikap malu, ini kemudian yang menjadi tanda tanya besar yang harus dijawab dan menjadi perhatian Masyarakat Bugis.

²⁶ Mattulada, *Latoa: Suatu Lukisan Analitis Terhadap Antropologi Politik Orang Bugis* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1995).

Secara umum, nilai *siri'* ini dimaknai oleh masyarakat secara luas dengan kata malu. Pendapat umum ini dapat dibenarkan karena empat dari tujuh arti dari kata *siri'* memang diartikan sebagai malu. Namun demikian, *siri'* tidak dapat diartikan hanya dalam pengertian malu. *Siri'* dalam kata Bahasa Belanda yaitu: *beschaamd*, *scroomvallig*, *verlegen*, *scaamte*, *eergevoel*, *scande*, *wangunst*. Ketujuh kata tersebut diterjemahkan secara berurut dan memiliki arti: amat malu, dengan malu, malu sebagai kata sifat atau kata keadaan, perasaan malu menyesali diri, perasaan harga diri, noda atau aib, dengki. Jika disederhanakan, maka akan didapatkan terjemahan kata *siri'* ke dalam empat kata yaitu: malu, harga diri, aib dan dengki. Pengertian kata *siri'* yang lebih sederhana lagi menjadi dua hal utama yaitu harga diri dan malu.²⁷

Orang Bugis menganggap bahwa seseorang yang tidak memiliki *siri'* sama dengan

binatang. Binatang yang menjadi perumpamaan bagi seseorang yang tidak memiliki *siri'* adalah tikus. Tikus dianggap sebagai binatang yang paling merusak. Tikus menimbulkan kerusakan mulai dari ketika padi masih di sawah, di gudang penyimpanan sampai setelah padi dimasak menjadi nasi. bukan dalam urusan makanan saja, tikus juga membuat lubang di dinding sehingga memungkinkan binatang-binatang kecil lainnya juga bisa ikut masuk melalui lubang tersebut. Tikus juga membuat lubang kecil untuk masuk ke dalam peti tempat penyimpanan barang-barang. Semua isinya dirusak oleh tikus dan tak jarang tikus juga meninggalkan kotoran dalam peti tersebut. Begitu mengganggu dan menjijikkannya tikus tersebut sehingga dicatat dalam *lontara'* (kumpulan pertuah dan ajaran moral Suku Bugis yang ditulis pada daun lotar dengan tulisan Aksara Bugis) mewakili semua binatang sebagai makhluk yang tidak

²⁷ A. Rahman Rahim, *Nilai-Nilai Utama Kebudayaan Bugis* (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2011).

dikarunia akal dan *siri'*. Sebenarnya yang ingin ditekankan pada *lontara'* ini adalah manusia yang tidak memiliki *siri'* dianalogikan seperti tikus yang rakus dan menjijikkan. Petuah Suku Bugis yang mengatakan: "*Naia pedde-enngi siri'e nakko mangowai tauwe*" (Sesungguhnya yang menghilangkan *siri'* adalah kerakusan seseorang), menunjukkan bagaimana kerakusan dapat menghilangkan *siri'* dalam diri seseorang sehingga merendahkan dirinya menjadi seperti binatang.

Namun di sisi lain, *siri'* juga dapat menjadi motivasi seseorang untuk berbuat baik, berusaha dan bekerja secara bersungguh-sungguh. Untuk menegakkan *siri'*, seseorang harus mempunyai nilai-nilai kejujuran, kecerdasan, keteguhan, kepatutan dan kesungguh-sungguhan dalam berusaha. Dalam pekerjaan maritim, misalnya, nilai *siri'* erat kaitannya dengan nilai kesungguh-sungguhan dalam berusaha. Seseorang yang bermalas-malasan,

tidak bekerja atau tidak produktif dianggap sebagai orang yang memperlakukan dirinya dan tidak memiliki harga diri, dengan kata lain tidak memiliki *siri'*. Ini berarti *siri'* dapat menjadi motivasi atau etos kerja. Begitu pula dalam konteks hubungan dengan sesama, perasaan malu harus timbul pada diri orang yang berbuat curang, khianat, dan zalim. Sebab, orang yang berbuat curang, khianat dan zalim telah kehilangan nilai-nilai kejujuran dan kepatutannya yang mengakibatkan berkurangnya nilai *siri'* dalam dirinya. Inilah kemudian yang akan menjadi tameng seseorang agar terhindar dari perilaku menyimpang termasuk korupsi. Seseorang yang memiliki budaya malu dalam dirinya secara otomatis maka akan muncul dalam dirinya suatu perasaan bersalah dan malu yang teramat sangat dikarenakan telah melakukan sesuatu perbuatan yang menyimpang dan bertentangan dengan budaya setempat. Bahkan dalam perspektif budaya lain,

orang yang tidak memiliki harga diri dianggap mayat hidup.

6. Refleksi Budaya Melayu pada Etika Anti Korupsi

Merefleksikan budaya tidak terlepas dari konsep pandangan hidup dan alam pikiran. Pandangan hidup merupakan konsep dasar mengenai kehidupan yang dicita-citakan, terkandung pikiran-pikiran yang terdalam dan gagasan mengenai wujud kehidupan yang dianggap baik. Pandangan hidup adalah kristalisasi dari nilai-nilai yang dimiliki dan diyakini kebenarannya dan menimbulkan tekad untuk mewujudkannya. Mempelajari pandangan hidup suatu suku bangsa sebagai salah satu ragam keanekaragaman pandangan hidup suatu bangsa seperti Indonesia sangatlah penting. Apalagi pandangan hidup Bangsa Indonesia yang berurat dan berakar di dalam kebudayaan bangsa yang beraneka ragam itu, perlu dihayati secara mantap dalam mewujudkan pandangan hidup bangsanya.

Dalam Adat Istiadat Melayu terdapat dua konsep yang menjadi landasan pemikiran yaitu tradisi tulisan dan lisan, yang mana tradisi tulisan adalah segala bahan berupa naskah yang tertulis yang memuat konsep serta aturan yang mantap dan terintegrasi kuat dalam sistem budaya dari suatu kebudayaan yang menata tindakan manusia dalam kehidupan sosial kebudayaan itu. Sedangkan tradisi lisan adalah bagian dari kebudayaan yang diciptakan, disebarluaskan, dan diwariskan dalam bentuk lisan, misalnya cerita rakyat, ungkapan, puisi, syair dan sebagainya.

Orang Melayu adalah mereka yang beragama Islam, Berbahasa Melayu, dan Beradat Istiadat Melayu. Pengkajian terhadap pandangan dan alam pikiran Orang Melayu sebagai suatu suku bangsa dari kesatuan Bangsa Indonesia dimaksudkan untuk memperkaya kepribadian bangsa, dan sekaligus menunjukkan bahwa Budaya Melayu sebagai salah satu puncak budaya bangsa mengandung nilai-

nilai luhur Pancasila. Dalam mengkaji pandangan hidup dan alam pikiran Orang Melayu dikategorikan dalam bentuk relasi manusia dengan tuhan, manusia dengan lingkungan masyarakatnya, manusia dengan alam, manusia sebagai pribadi. Dari hasil itu akan dikembalikan kepada pandangan hidup bangsa Indonesia yaitu Pancasila.²⁸

Bagaimana hubungan Budaya Melayu dalam Budaya Kerja Birokrasi di negara yang kita cintai ini, sudahkah sesuai dengan pandangan dan alam pikiran Orang Melayu yang kental dengan nilai-nilai yang bernafaskan Islam dan bersendikan Pancasila. Memiliki prinsip kerja keras seperti terlihat dalam ungkapan: *Biar bersimbah peluh, asal jangan bersimbah kain*. Orang Melayu berpandangan pula bahwa manusia yang mempunyai *Marwah* (harga diri), akan teguh dalam pendirian, berakhlak mulia, dan menghindari memakan yang haram, termasuk di dalamnya uang

haram yang didapat dari mencuri, merampok, korupsi dan sebagainya. Sering terdengar ungkapan *“Ingatlah hidup akan mati, tidak selamanya kita hidup di dunia ini”*.

Orang Melayu dalam pertumbuhan dan perkembangannya dari sejak adanya telah mengakui bahwa ada kekuatan di luar kekuasaan manusia, mereka menyebutnya dengan *Iman* serta mengakui dan memercayai kekuasaan lebih tinggi yang dikenal dengan Tuhan dan bagi Orang Melayu disebut Allah SWT.²⁹ Orang Melayu adalah penganut Agama Islam (Muslim) dalam menjalankan kehidupan beragama. Raja Ali Haji sebagai salah seorang sastrawan dan agamawan bisa dikatakan juga sebagai filsuf menuliskan Gurindam 12 yang syarat makna Ke-Tuhan-an yang dapat dijadikan pedoman, berbunyi antara lain:

Pasal Pertama

²⁸ B Santoso, *Makna Budaya Masyarakat Melayu* (Pekanbaru: UIR Press, 1986).

²⁹ Suwardi.

Barang siapa mengenal yang empat,

Maka dia itulah orang yang makrifat;

Barang siapa mengenal Allah,
suruh dan tegah-Nya tiada mengalah;

Barang siapa mengenal diri,
telah mengenal Tuhan yang bahari;

Barang siapa mengenal akhirat,
tahulah dia dunia melarat

Inilah kemudian yang dapat dijadikan suatu pegangan dan panutan, bahwasanya seseorang yang memiliki harga diri, tertanam iman dalam dirinya. Maka dengan sendirinya, ia akan dapat memfilter segala bentuk perilaku yang bertentangan dengan norma dan istiadat yang berlaku. Ini pada akhirnya akan menjadi suatu tameng dalam diri aparatur untuk dapat mencegah perilaku menyimpang, salah satunya adalah

korupsi. Disamping itu juga, kearifan lokal dalam bentuk syair, gurindam dan puisi dapat menjadi suatu pengingat agar dalam mengerjakan suatu perbuatan ada suatu batasan atau norma yang membatasinya, sehingga akan muncul suatu perasaan bersalah jika seseorang melanggar norma yang telah tertulis tersebut.³⁰

Begitu kayanya khasanah budaya nusantara yang dapat diangkat agar dapat menjadi tameng dalam mencegah perilaku korupsi merupakan *trade mark* atau ciri khas dari budaya nusantara yang tidak dimiliki oleh negara lain. Inilah kekuatan sejati dari kebhinekaan yang dimiliki oleh bangsa ini. Begitu beragamnya kearifan lokal yang dapat dijadikan sebagai panutan dalam berperilaku dan bertindak menjadikan Indonesia sebagai negara yang berbudaya dan beretika.³¹

³⁰ Setiawan, Irianto and Achsin.

³¹ Julie E Margaret and Geoffrey Peck, *Fraud in Financial Statement* (New York: Routledge, 2015).



Gambar 1. Kebhinekaan Kearifan Lokal Nusantara

D. Penutup

Kearifan lokal Bangsa Indonesia dapat dijadikan suatu pedoman dan landasan hidup dalam kehidupan, begitu kayanya negeri ini akan kearifan yang dapat memberikan suatu formulasi dalam bertindak dan berperilaku sehingga dalam melakukan tindak tanduk perilaku keseharian, kearifan tersebut sudah selayaknyalah dijadikan ideologi dalam setiap sendi kehidupan. Ajaran-ajaran dalam tembang Jawa Kinanthi seperti upaya pengendalian diri lewat laku pendisiplinan tubuh dengan

mengurangi makan dan minum merupakan cara dalam mengendalikan diri. Konsep silih asah, silih asih dan silih asuh dalam tradisi Budaya Sunda dapat menjadikan seseorang lebih peka terhadap sesama. Pemaknaan dalam Tradisi Jambar di Masyarakat Batak juga sarat akan nilai-nilai kebaikan yang bersifat universal, antara lain bahwa tradisi tersebut menyumbang nilai kebaikan berupa adanya keterlibatan langsung dalam menentukan keputusan, adanya sanksi dalam sebuah kejadian mewakili konsep transparansi dan selanjutnya adalah

kesadaran illahi. Budaya Malu yang terdapat dalam Tradisi Bugis yang disebut kemudian dengan *Siri* sudah seharusnya dapat ditransformasikan dalam diri aparatur. Terakhir mengenai nilai budaya yang terkandung di Suku Melayu, pada dasarnya Masyarakat Melayu selalu menjunjung tinggi Marwah atau Harga Diri dalam kesehariannya, sehingga apabila melakukan hal yang menyimpang, maka seseorang tersebut telah kehilangan jati dirinya. Aparatur Sipil Negara rentan akan hal-hal yang

mengarah kepada perilaku menyimpang. Salah satunya perilaku koruptif dalam menjalankan amanah sebagai abdi rakyat. Tindakan menyimpang tersebut sebenarnya dapat dihindari dengan menanamkan nilai-nilai kearifan lokal sebagai benteng dalam menghadapi godaan korupsi. Inilah yang tidak dimiliki bangsa lain yang seharusnya dapat menjadi suatu *power* bagi Indonesia dalam bersaing secara global dengan bangsa lain dan menekan tingginya angka indeks korupsi di negara ini.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Althusser, L, *Lenin and Philosophy and Other Essays*, Monthly Review Press (New York, 2001).
- Diniastri, Ellysa, *Korupsi, Whistleblowing Dan Etika Organisasi* (Universitas Brawijaya, 2010).
- Irianto, Gugus, Zaki Baridwan, H Adam, and L Haris, 'Konstruksi Model Pencegahan Fraud', *Research Project*, 2015.
- Irianto, Gugus, N Nurlita, and Yuki Firmanto, 'Teknologi, Tendensi Fraud, Dan Fraud Star', *Research Project*, 2015.
- Junus, Hasan, *Raja Ali Haji : Budayawan Di Gerbang Abad XX* (Pekanbaru: Unri Press, 2002).
- Klitgaard, R, *Membansmi Korupsi* (Jakarta: Yayasan Obor, 1998).
- Levinas, E, *Responsibility for the Others in Ethics and Infinity*. (England: Duquesne University Press, 1985).
- Margaret, Julie E, and Geoffrey Peck, *Fraud in Financial Statement* (New York: Routledge, 2015).
- Mattulada, *Latoa: Suatu Lukisan Analitis Terhadap Antropologi Politik Orang Bugis* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1995).
- Nainggolan, T, *Batak Toba: Sejarah Dan Transformasi Religi* (Medan: Bina Media Perintis, 2012).
- Rahim, A. Rahman, *Nilai-Nilai Utama Kebudayaan Bugis* (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2011).
- Rahmatiani, Lusiana, 'Nilai Kearifan Lokal Sunda Sebagai Basis Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik (Good Governance)', *Civics*, 1 (2016), 81–88.
- Santoso, B, *Makna Budaya Masyarakat Melayu* (Pekanbaru: UIR Press, 1986).
- Sitompul, A, *Manusia Dan Budaya: Teologi Antropolgi* (Jakarta: Percetakan Gunung Mulia, 2013).
- Sondang, M, *Ngelmu Urip: Bawarsa Kawruh Kejawen* (Semarang: Yayasan Sekar

Jagad, 2010).

Susen, and M Franza, *Etika Jawa: Sebuah Analisa Falsafi Tentang Kebijakan dan Pelaksanaan Hidup Jawa* (Jakarta: Gramedia, 1985).

Suwardi, MS, *Adat Melayu* (Pekanbaru: Yayasan Penerbit MSI, 1991).

B. Artikel Dalam Jurnal

Hindriani, Nuning, Imam Hanafi, and Tjahjanulin Domai, 'Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) Dalam Perencanaan Dan Pelaksanaan Anggaran Di Daerah (Studi Pada Dinas Kesehatan Kabupaten Madiun)', 15 (2012), 1–9.

Irianto, Gugus, Made Sudarma, Unti Ludigdo, N Nurlita, and A Rofiq, 'Integrity, Compensation Systems, Unethical Behaviour, and Tendency of Fraud: An Empirical Study', *Global Conference on Business and Social Sciences*, 2 (2015).

Irwandra, 'Metafisika Akhlak: Dasar-Dasar Akhlak Dalam Islam', *Jurnal Pemikiran Islam: An-Nida*, 39 (2014).

———, 'Relasi Tuhan-Manusia : Pendekatan Antropologi Metafisik Terhadap Gurindam Duabelas Karya Raja Ali Haji', *Jurnal Pemikiran Islam: An-Nida*, 38 (2013), 25–36.

Ismansyah, and Purwantoro Agung Sulisty, 'Permasalahan Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme Di Daerah Serta Strategi Penanggulangannya', *Jurnal Demokrasi*, IX (2010), 43–60.

Mahfud, Moh, 'Islam, Lingkungan Budaya, Dan Hukum Dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia', *KARSA: Jurnal Sosial Dan Budaya Keislaman*, 24 (2016), 1–14.

Mulawarman, 'Integrasi Paradigma Akuntansi: Refleksi Atas Pendekatan Sosiologi Dalam Ilmu Akuntansi', *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*, 1 (2010), 155–71.

Setiawan, Achdiar Redy, Gugus Irianto, and M Achsin, 'System-Driven (Un) Fraud: Tafsir Aparatur Terhadap "Sisi Gelap" Pengelolaan Keuangan Daerah', *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*, 4 (2013), 85–100.

Thamrin, Husni, 'Enkulturasasi Dalam Kebudayaan Melayu', *Al-Fikra: Jurnal Ilmiah Keislaman*, 14 (2015), 99–151.

C. Internet

Djasepudin, Djadjas, 'Korupsi Dalam Sastra Sunda', 2010 <www.kompasiana.com> [accessed 3 January 2018].

**REORIENTASI PEREKONOMIAN NASIONAL BERDASARKAN PANCASILA MELALUI
PERUBAHAN PASAL 33 UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945 DENGAN MODEL *DIRECTIVE PRINCIPLES OF STATE POLICIES*
(*REORIENTATION OF NATIONAL ECONOMIC SYSTEM BASED ON PANCASILA BY
AMENDING ARTICLE 33 OF THE 1945 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF INDONESIA
THROUGH DIRECTIVE PRINCIPLES OF STATE POLICY MODEL*)**

**Oleh: Aditya Nurahmani, M Robi Rismansyah,
dan Puspita Nur Suciati¹**

ABSTRAK

Founding fathers merumuskan sebuah sistem perekonomian Pancasila yang dinilai sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia. Sistem perekonomian ini dinilai khas karena keberadaannya dipandang sesuai dengan nilai-nilai masyarakat Indonesia. Namun dalam perkembangannya, sistem perekonomian Pancasila dinilai telah bergeser terutama setelah perubahan UUD NRI 1945 amandemen I-IV yang dinilai telah mengarah kepada sistem perekonomian pasar. Peranan negara semakin tenggelam oleh keberadaan swasta yang dinilai semakin mendominasi dalam perekonomian nasional. Oleh karena itu, perubahan kelima UUD dinilai perlu untuk mengembalikan sistem perekonomian nasional yang sejalan dengan marwah Pancasila. Tak hanya melakukan perubahan kelima, menerapkan *Directive Principles of State Policies (DPSP)* sebagai haluan pembangunan merupakan solusi yang tepat. Solusi ini sejalan dengan permasalahan dalam UUD NRI 1945 khususnya yang mengatur mengenai sistem perekonomian nasional karena dinilai sering terjadi multitafsir yang berujung kepada disorientasi. Tulisan ini menggunakan penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang memfokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah atau norma dalam hukum positif.

Kata Kunci: *Directive Principles of State Policies*, Pancasila, Perekonomian Nasional, Perubahan, Reorientasi.

ABSTRACT

The founding fathers have formulated Pancasila economic system that is in accordance with the spirit of the Indonesian people. This economic system is considered unique because its existence is in accordance with the values of Indonesian society. However, in its development, the Pancasila economic system has shifted, especially after the amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI 1945) I-IV were considered have led to market economic system. The role of the state has increasingly replaced by the private. Referring to that fact, we propose the fifth amendment of UUD NRI 1945 to do reorientation of the national economic system which should be in line with the values of Pancasila. Not only amendment, but also we need to initiate the implementation of the

¹ Penulis merupakan mahasiswa aktif tingkat 3 Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Bandung. Penulis dapat dihubungi melalui adityanurahmani98@gmail.com, mr.rismansyah08@gmail.com, dan puspitanursuciati@gmail.com

Directive Principles of State Policies in constitution. This paper uses normative juridical research, focuses on studying the application of norms in positive law.

Keywords: *Directive Principles of State Policy, Amendment, Pancasila, National Economy*

A. Pendahuluan

Founding fathers dalam proses pembentukan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945) telah menyepakati bahwa fondasi sistem perekonomian nasional dibangun berdasarkan roda perekonomian khas Indonesia yaitu berlandaskan Pancasila.² Seiring berjalannya waktu, orientasi perekonomian nasional kian bergeser sehingga tidak sejalan dengan semangat awal perumusan Pasal 33 UUD NRI 1945 yang menjadi pijakan penting dalam pembangunan perekonomian nasional. Penulis menemukan setidaknya terdapat 2 masalah besar dalam rumusan Pasal 33 UUD NRI 1945 tersebut, pertama terdapat disorientasi pembangunan perekonomian nasional dan kedua rumusan Pasal yang tidak jelas. Hal ini dapat terlihat pada Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yakni: *Perekonomian nasional*

*diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*³

Sri Edi Swasono mengungkapkan bahwa frasa “efisiensi” mewakili prinsip kapitalisme yang dalam sistem perekonomian liberal mengedepankan kompetisi sebagai bagian dari pasar bebas.⁴ Sedangkan frasa “berkeadilan” menghendaki pemerataan dilaksanakan serentak dalam satu gerakan pembangunan yaitu sistem ekonomi pasar. Frasa ini menimbulkan *contradictio in terminis* karena konsep efisiensi dan keadilan merupakan konsep yang bertolak belakang. Konsep ini memungkinkan penindasan kepada satu pihak jika menimbulkan keuntungan yang paling besar sementara konsep

² Sri Edi Swarsono, “Pasar Bebas Yang Imajiner” dalam Elli Ruslina, *Pasal 33 Undang- Undang dasar 1945 Sebagai Dasar Perekonomian Indonesia Telah Terjadi Penyimpangan terhadap Mandat Konstitusi*, Disertasi Doktorat, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010, hlm 56

³ Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴ Elli Ruslina, *Op.Cit*, hlm. 328.

keadilan mengarah pada kondisi yang egaliter.

Tak jarang, rumusan Pasal yang rancu tersebut justru menjadi celah pemegang modal untuk melakukan privatisasi pada cabang produksi yang penting bagi hajat hidup orang banyak, dan tentu hal ini tidak sesuai dengan Pancasila yang menghendaki perekonomian disusun atas asas kekeluargaan.⁵ Buktinya, tercatat program privatisasi resmi diumumkan pada November 1989 dan sebanyak 52 BUMN yang bergerak di bidang industri, keuangan, pertanian, dan jasa dipersiapkan untuk *go public*. Kemudian rentang waktu 1998-1990 tercatat terdapat empat BUMN yang di privatisasi. Kemudian pada tahun 2002 terdapat 25 BUMN yang direncanakan untuk di privatisasi.⁶

Selain itu, kerancuan rumusan Pasal tersebut berpengaruh pula terhadap berbagai peraturan perundang-undangan di bawahnya, sehingga berbagai elemen masyarakat ramai

mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) dikarenakan sebuah UU dinilai mencederai hak konstitusionalnya atau karena ketidakselarasan UU dengan UUD NRI 1945. Namun permasalahan lain yang muncul, MK seringkali inkonsisten dalam menafsirkan Pasal 33 UUD NRI 1945. Hal ini dapat terlihat dari putusan MK terkait pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan dan putusan MK terkait pengujian UU No. 7 Tahun 2004 tentang UU Sumber Daya Air. Dalam Putusannya, MK menyatakan bahwa baik air maupun listrik adalah cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.⁷ Namun sikap MK terhadap dua putusan tersebut berbeda, MK mengabulkan gugatan terhadap UU Ketenagalistrikan yang dibatalkan secara seluruhnya, sedangkan UU SDA tetap berlaku (sebelum dibatalkan MK pada tahun 2015). Penafsiran berbeda yang dilakukan oleh hakim MK di atas menyiratkan inkonsistensi dan

⁵ Soedimana Kartohadiprodjo, *Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, Bandung: Gatra Pustaka, 2010, hlm. 233.

⁶ Sunaryati Hartono, *Analisa dan Evaluasi Hukum Tentang Privatisasi BUMN*, Jakarta: BPHN, 2005, hlm. 25.

⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, hlm 334 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 mengenai pengujian UU Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air, hlm 498-500.

mengindikasikan bahwa Pasal 33 UUD tidak jelas sehingga yang terjadi adalah multitafsir khususnya di kalangan pembentuk UU bahkan di tubuh MK.

Bagir Manan berpendapat bahwa saat ini dibutuhkan upaya untuk menata kembali UUD.⁸ Penataan ini perlu dilakukan sebagai upaya reorientasi perekonomian nasional agar bisa sejalan dengan nilai-nilai Pancasila. Mengingat permasalahan ini mengakar, maka solusi paling tepat untuk menjawab permasalahan di atas adalah dengan melakukan perubahan terhadap Pasal 33 UUD NRI 1945. Namun mengubah beberapa frasa dalam konstitusi tidaklah cukup karena berpotensi menimbulkan kembali permasalahan yang sama, salah satunya kesalahan penafsiran khususnya ketika dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari UUD NRI 1945.

Banyak negara telah mempraktikkan penerapan *Directive Principles of State Policies (DPSP)* sebagai model haluan pembangunan salah satunya memuat mengenai perekonomian. DPSP ini dinilai dapat menjadi sarana solutif untuk menjadi model acuan dalam melakukan

perubahan Pasal 33 UUD NRI 1945. DPSP ini nantinya akan memuat prinsip dan arahan kebijakan-kebijakan negara yang mengatur lebih spesifik dan jelas terutama mengenai ketentuan-ketentuan perekonomian. DPSP sebagai haluan pembangunan yang salah satunya memuat perekonomian layaknya GBHN maupun RPJPN/RPJMN. Namun terdapat perbedaan dari segi payung hukum, substansi dan implikasi pertanggungjawaban mengingat keberadaan DPSP dimuat dalam konstitusi, sehingga nantinya memiliki landasan konstitusional yang jelas dan mengikat. Berdasarkan latar belakang di atas, penulis akan mengkaji masalah-masalah, diantaranya:

1. Mengapa perlu dilakukan reorientasi perekonomian nasional berdasarkan Pancasila melalui perubahan Pasal 33 UUD?
2. Apakah perubahan Pasal 33 UUD dengan model *Directive Principles of State Policies* dapat menjadi sarana solutif dalam reorientasi perekonomian nasional yang berlandaskan Pancasila?

⁸ Bagir Manan, *Energi dan Pasal 33*, Padjadjaran Law Review, Vol. I, Tahun 2013, hlm. 15.

B. Metode Penelitian

Penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah atau norma dalam hukum positif. metode ini menggunakan data sekunder dengan bahan-bahan yang mencakup dokumen hukum, buku, artikel, dan lainnya. Adapun jenis penelitian yang digunakan termasuk ke dalam penelitian deskriptif analitis, yaitu jenis penelitian yang bekerja dengan cara mengumpulkan data, memaparkan fakta, serta analisis dari hasil penelitian yang bertujuan memperoleh gambaran guna mendukung argumentasi hukum secara sistematis dan terstruktur.

Adapun teknis analisis data yang digunakan adalah penelitian kualitatif, yaitu melihat suatu objek atau realitas yakni reorientasi pembangunan perekonomian nasional sebagai sesuatu yang dinamis, hasil konstruksi pemikiran dan analisis terhadap gejala yang diamati secara utuh, karena setiap aspek dari objek itu merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.

C. Pembahasan

1. Mengenal Sistem Perekonomian Pancasila

Berbicara mengenai ekonomi Pancasila maka memberikan makna bahwa perekonomian nasional harus dibangun atas dasar bahwa Ilmu ekonomi Pancasila sarat dengan nilai-nilai sebagaimana termaktub dalam Pancasila.⁹ Tujuan ekonomi Indonesia menurut Mohammad Hatta haruslah diarahkan bagaimana menciptakan satu masyarakat Indonesia yang adil dan makmur yang memuat dan berisikan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan.¹⁰

Merujuk pada pandangan diatas, Ekonomi Pancasila tentunya perlu digagas berdasarkan Pancasila yang merupakan mahakarya terbesar bangsa Indonesia yang terkristalisasi dari nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat sejak berabad-abad lampau yang di wariskan dan dipertahankan eksistensinya dari generasi ke generasi. Hal ini sejalan dengan pandangan Mubyarto: *"Sistem Ekonomi Pancasila adalah sistem ekonomi yang di jiwai oleh*

⁹ Mubyarto, *Ekonomi Pancasila, Gagasan dan Kemungkinan*, Jakarta: LP3ES, 1987, hlm. 15.

¹⁰ Mohammad Hatta, *Ekonomi Terpimpin*, Jakarta; Penerbit Mutiara, 1979, hlm. 47.

ideologi Pancasila yaitu sistem ekonomi yang merupakan usaha bersama yang berasaskan kekeluargaan dan kegotongroyongan.”¹¹

Mubyarto pun memaparkan lebih lanjut mengenai pemaknaan Ekonomi Pancasila sebagai roda perekonomian khas bangsa Indonesia:¹²

- 1) Roda perekonomian digerakkan oleh ekonomi, sosial dan moral;
- 2) Kehendak kuat dari seluruh masyarakat kearah keadaan pemerataan sosial sesuai asas-asas kemanusiaan;
- 3) Prioritas kebijakan ekonomi adalah penciptaan perekonomian nasional yang tanggung yang mencerminkan nasionalisme menjiwai tiap kebijakan;
- 4) Koperasi merupakan soko guru perekonomian dan merupakan bentuk yang paling konkret dari usaha bersama;
- 5) Imbangan yang jelas dan tegas antara perencanaan di tingkat nasional dengan desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi.

Perlu ditegaskan bahwa desain perekonomian nasional tidak dibentuk kepada perekonomian yang berkiblatkan perekonomian negara luar seperti sistem liberalisme. Akan tetapi, fondasi perekonomian disusun sesuai dengan Pancasila. Sehingga seluruh kegiatan

perekonomian nasional harus merujuk kepada seluruh sila-sila dalam Pancasila.

2. Permasalahan dan Urgensi Reorientasi Sistem Perekonomian Pancasila

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, bahwa sistem perekonomian yang di rancang diterapkan di Indonesia adalah sistem perekonomian Pancasila. Namun pada faktanya, sistem perekonomian Pancasila dinilai telah bergeser terutama saat perubahan UUD terhitung tahun 1999-2002. Kala itu terdapat dua pandangan terkait orientasi perekonomian nasional yang digambarkan dalam Pasal 33 UUD, yakni pandangan kaum idealis dan neoliberal. Terlebih suasana saat perubahan konstitusi kala itu, Indonesia sedang berupaya bangkit dari krisis moneter yang memaksakan banyaknya keterlibatan pihak luar dalam rangka mendorong pemulihan perekonomian nasional. Hal ini dinilai berpengaruh terhadap substansi perumusan Pasal 33 saat perubahan UUD NRI 1945. Pada

¹¹ Mubyarto, *Op.Cit*, hlm 53

¹² *Ibid*, hlm 299

akhirnya buah hasil perubahan tersebut menambah 2 ayat dalam Pasal 33.¹³

Namun dalam kenyataan dilapangan menunjukan bahwa, penambahan Pasal 33 UUD NRI 1945 telah menimbulkan permasalahan disorientasi. Sebut saja dalam Pasal 33 ayat (4). Pencantuman istilah “efisiensi berkeadilan” bertujuan untuk membuat agar ekonomi Indonesia lebih ramah pasar, namun tetap selaras dengan asas kekeluargaan yang terdapat pada Pasal 33 Ayat (1) UUD NRI 1945.¹⁴ Konsep efisiensi berkeadilan dalam pelaksanaannya menginginkan bahwa pertumbuhan dan pemerataan harus dilaksanakan secara bersamaan. Namun Frasa ini telah menimbulkan kerancuan dan dinilai *contradiction in terminis*. Efisiensi dalam perekonomian berorientasi pada *maximum gain* dan *maximum satisfaction* yang dekat dengan paham ekonomi neoklasikal sebagai wujud dari liberalisme ekonomi yang beroperasi melalui pasar bebas.¹⁵ Namun, kita harus menghendaki

pemerataan dilaksanakan serentak dalam satu gerakan pembangunan secara bersamaan. Hal ini yang sulit untuk dilaksanakan dan dinilai menyimpang dari jiwa Pancasila yang menolak sistem perekonomian barat.¹⁶

Disorientasi ini dapat terlihat dalam beberapa UU, salah satunya UU Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan yang dibatalkan MK melalui Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003. Dalam konsideran UU tersebut disebutkan bahwa: “penyediaan tenaga listrik perlu diselenggarakan secara efisien melalui kompetisi dan transparansi dalam iklim usaha yang sehat dengan pengaturan yang memberikan perlakuan yang sama kepada semua pelaku usaha.”

Ditegaskan pula bahwa dalam rangka memenuhi kebutuhan listrik nasional, perlu diberi kesempatan yang sama kepada semua pelaku usaha untuk ikut serta dalam usaha di bidang ketenagalistrikan. Disini MK menyatakan

¹³ Lilik Salamah, "Lingkaran Krisis Ekonomi Indonesia," Jurnal Masyarakat, Kebudayaan dan Politik, Vol. XIV, No 2, April 2001. Hlm. 65-76.

¹⁴ Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (b), Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VII: Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial, Edisi Revisi (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 506-513. 3

¹⁵ Elli Ruslina, *Pasal 33 Undang- Undang Dasar 1945...Op.Cit.*, hlm 328

¹⁶ Bagir Manan, *Energi dan Pasal 33...Op.Cit.*, hlm 1

Pasal 16 dan 17 bertentangan dengan konstitusi karena listrik adalah cabang produksi penting. Belum lagi Pasal di atas memungkinkan adanya pemisahan usaha atau *unbundling system* dengan pelaku usaha yang berbeda.¹⁷ Namun pihak dari DPR dan Pemerintah berpandangan bahwa efisiensi berkeadilan dapat dicapai dalam satu sistem kompetisi jika harga rata-rata yang diambil *supplier* adalah yang terbaik yang pada akhirnya dicapai dari segi pemakai, serta saat *supplier* dan *consumer* surplus bertemu. Untuk mencapai itu, hanya kompetisi saja yang memungkinkan efisiensi itu tercapai. Karena karakteristik listrik mempunyai sifat monopoli alamiah, *unbundling* merupakan cara untuk efisiensi.¹⁸

Setelah dibatalkan, dibentuk UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Namun UU tersebut kembali dengan perkara nomor 111/TUU-13/2015 yang mengungkat peran swasta dalam penyediaan listrik

untuk kepentingan umum yaitu Pasal 10 dan 11 UU Nomor 30 Tahun 2009.¹⁹

Salah satu rujukan pemberlakuan Pasal tersebut adalah Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 NRI berkaitan dengan asas efisiensi berkeadilan yang termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b.²⁰ Dalam putusannya, hakim menyatakan bahwa Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 11 bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat jika UU terkait dibenarkan praktek *unbundling* dalam usaha penyediaan listrik dan menghilangkan kontrol negara. Putusan bersyarat ini berupa tafsir MK untuk menghindari adanya kesalahpahaman pada Pasal terkait. Kendati hanya putusan bersyarat, namun kehadiran UU 30 Tahun 2009 tidak berbeda jauh dengan UU Nomor 20 Tahun 2002 yang telah dibatalkan MK, sehingga perlu adanya syarat-syarat sebagai bentuk penegasan demi menghindari Pasal tersebut disalahkan dengan membuka kesempatan

¹⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi 001-021-022/PUU-I/2003 atas pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan.

¹⁸ Lihat poin pertimbangan dari pihak ahli pemerintah Putusan Mahkamah Konstitusi 001-021-022/PUU-I/2003 atas pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan.

¹⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor 111/PUU-XIII/2015 tentang pengujian UU Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan

²⁰ Lihat Pasal 2 ayat (1) huruf b UU Nomor 30 Tahun 2009 "Pembangunan ketenagalistrikan berdasarkan asas efisiensi berkeadilan"

bagi swasta mengendalikan listrik sebagai cabang produksi penting. Sehingga swasta bisa saja berperan untuk ikut serta apabila diajak untuk bekerjasama dengan BUMN, namun pengendalian tetap pada negara.

Selanjutnya, UU lain yang menimbulkan problematika adalah UU Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi yang sering bermasalah di MK. Pertama Putusan MK Nomor. 002/PPU-I/2003 yang membatalkan Pasal 12 ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 28 Ayat (2) dan (3). Pasal tersebut telah membuka ruang badan usaha swasta melakukan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi serta berkaitan dengan harga minyak dan gas bumi yang diserahkan pada mekanisme persaingan usaha. Terakhir adalah putusan MK No. 36/PUU.X/2012 yang membatalkan keberadaan BP Migas karena dinilai tidak memberi manfaat terhadap negara atau rakyat Indonesia, dan juga lebih banyak menguntungkan kontraktor asing.²¹

Selain UU Ketenagalistrikan dan UU Migas, UU lain yang menimbulkan

permasalahan adalah UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (SDA). UU Nomor 7 Tahun 2004 dibatalkan MK melalui putusan nomor 85/PUU-XII/2013. UU dinilai cenderung membuka peluang privatisasi dan komersialisasi yang merugikan masyarakat. Hal ini dapat terlihat dalam Pasal 9 ayat (1) UU SDA, hak guna usaha air dapat diberikan kepada perseorangan atau badan usaha dengan izin dari pemerintah atau Pemda sesuai dengan kewenangannya.²² Frasa “dapat dikelola oleh badan usaha” telah membuka peluang privatisasi dan komersialisasi. Sebenarnya keterlibatan swasta dibolehkan saja ketika melihat putusan MK No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2005 yang mengakui peran swasta dan telah mewajibkan pemerintah memenuhi hak atas air di luar hak guna air.²³ Namun, penafsiran MK itu telah diselewengkan secara normatif pada teknis pelaksanaannya. Hal ini bisa kita lihat dalam PP Nomor 16 Tahun 2005 Pasal 1 angka 9 dimana disebutkan bahwa penyelenggaraan pengembangan Sistem

²¹ Lihat ketentuan Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi

²² Lihat Pasal 9 ayat 1 UU Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air

²³ Lihat Putusan MK No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan No. 008/PUU-III/2005 Pengujian atas UU Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air

Penyediaan Air Minum salah satunya badan usaha swasta. Hal ini disebut swastanisasi terselubung. Karena pengembangan SPAM tanggung jawab pemerintah pusat.²⁴

Melihat kondisi di atas, UU SDA telah ditafsirkan secara berbeda sehingga MK perlu menegaskan kembali mengenai pemaknaan penguasaan negara dalam Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945, mengingat air adalah salah satu unsur yang sangat penting dalam kehidupan manusia.²⁵ Sehingga dalam hal ini negara harus hadir untuk menguasai air yang digunakan untuk kemakmuran rakyat. Permasalahan frasa dikuasai negara yang menimbulkan multitafsir ini kemudian membuat MK memberikan tafsir tersendiri contohnya putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang pengujian UU No. 20 tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, MK menafsirkan bahwa Hak Menguasai Negara mencakup peran negara merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan

pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheerdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Dalam putusan tersebut MK menyatakan bahwa pengelolaan listrik dengan hak menguasai negara tidak boleh dilakukan dengan sistem *unbundling*.²⁶ Penafsiran lain tentang hak menguasai negara dapat ditemukan dalam putusan no 20/PUU-V/2007 yang menguji UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas. Namun penafsiran MK disini berbeda dengan putusan sebelumnya, MK menyatakan pengelolaan Migas dapat dilakukan secara *unbundling*. Dari kedua putusan tersebut seolah memperlihatkan inkonsistensi MK dalam menafsirkan Pasal 33 ayat (3).²⁷ Penafsiran makna frasa “dikuasai oleh negara” menjadi persoalan yang kompleks karena aturan dasar yang termuat dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 sendiri belum mengatur secara jelas mengenai hal tersebut sehingga implikasinya rawan disalahartikan ketika proses pembentukan UU.

²⁴ Lihat ketentuan peraturan pemerintah nomor 16 Tahun 2005 Pasal 1 angka 9

²⁵ Lihat Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Putusan putusan nomor 85/PUU-XII/2013 pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang ketenagalistrikan

²⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 perihal perkara pengujian undang-undangan No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

²⁷ Pan Mohammad Faiz, *Penafsiran MK Terhadap Pasal-Pasal Konstitusi Ekonomi*, Khazanah Majalah Konstitusi, No. 94, Desember 2014, hlm 67

Serangkaian kasus diatas menunjukkan bahwa dalam perumusan regulasi terlihat banyak kepentingan-kepentingan sehingga pada akhirnya substansi UU yang mengatur mengenai cabang-cabang perekonomian yang vital berakhir pada upaya swastanisasi. Hal ini sebenarnya tidak bisa mutlak disalahkan kepada pembentuk UU, karena pembentuk UU menyardarkan pembentukan ketentuan yang ada pada ketentuan konstitusi yaitu mengacu kepada konsideran Pasal 33 terutama Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yang mendorong terciptanya efisiensi, namun cara tersebut yang nampaknya sering disalahgunakan dengan memaksakan pihak asing/swasta untuk terlibat. Belum lagi rumusan Pasal yang tidak jelas yaitu frasa 'dikuasai oleh negara' dalam Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945 telah terbukti mendorong terciptanya ketidakjelasan tafsir baik di tubuh pembentuk UU atau bahkan putusan MK dalam menafsirkan Pasal terkait.²⁸

Ketika masalah bersumber dari tatanan normatif yakni kaidah hukum tertinggi kita, maka solusi terbaiknya adalah dengan melakukan pembenahan terhadap kaidah hukum tertinggi yaitu perubahan UUD NRI 1945. Terlebih Pasal 33 merupakan *staatsgrundgezets* yang menjadi acuan dalam merumuskan peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945, dan menjadi acuan MK dalam memutus *judicial review*.²⁹ Dengan pembenahan ini, tentu harapannya perekonomian nasional bisa sesuai dengan jiwa dan semangat Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa.

3. Penerapan *Directive Principles of State Policies* Dalam Pasal 33 UUD NRI 1945.

a. Alasan Menggunakan *Directive Principles of State Policies* Dalam Pasal 33 UUD NRI 1945.

J.J Rousseau dalam bukunya memaparkan bahwa ekonomi dan hukum memiliki keterkaitan³⁰ Kaitan diantara keduanya adalah hukum tidak dapat berkembang tanpa

²⁸ Bagir Manan, *Energi dan Pasal 33 UUD 1945...Op.Cit.*, hlm. 1

²⁹ A. Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 287.

³⁰ J.J Rousseau dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi... Op.Cit.*, hlm. 14.

dukungan ekonomi dan begitupun halnya perekonomian, tidak akan tumbuh berkembang jika hukum tidak mampu menjamin keadilan dan kepastian yang teratur.³¹ Mengingat realita bahwa pembangunan perekonomian tidak bisa dilepaskan dari pengaturan hukum.³² Hal ini relevan, karena dalam perkembangannya, materi muatan konstitusi tidak hanya terfokus kepada masalah HAM, Struktur Ketatanegaraan dan Pembagian-Pembatasan Kekuasaan. Namun K.C. Wheare berpandangan “*A Constitution is indeed the resultant of a parallelogram of forces – political, economic, and social – which operate at the time of its adoption*”.³³ Artinya sebuah undang-undang dasar dibentuk sebagai hasil resultan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial saat

undang-undang dasar. Jon Elster menilai ada pengaruh ekonomi dalam membentuk materi muatan konstitusi.³⁴

Konstitusi sebagai kaidah tertinggi hukum nasional selain mewujudkan keadilan (*justice*), ketertiban (*order*), perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan (*freedom*) dan juga tujuan konstitusi adalah menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan (*prosperity and welfare*).³⁵ Sementara itu salah satu ukuran dari kesejahteraan sendiri adalah perekonomian nasional.³⁶ Mengingat pentingnya peranan perekonomian dalam suatu negara, banyak negara-negara di dunia yang dalam perkembangannya mencantumkan keberadaan pembangunan perekonomian nasional dalam konstitusinya.³⁷ Bahkan

³¹ *Ibid*, hlm. 15-16.

³² Bivitri Susanti, *Perlukah Soal Ekonomi Diatur Dalam Konstitusi*, dalam <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol6118/perlukah-soal-ekonomi-diatur-dalam-konstitusi> diakses pada 25 September 2018.

³³ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 1975. Hlm. 67.

³⁴ Stephen L. Elkin dan Karol Edward Soltan, *A New Constitutionalism: Designing Political Institution For A Good Society*, dalam Muhammad Rakhmat, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Bandung: Logoz Publishing, 2014, hlm. 53.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas, 2010, hlm. 9.

³⁶ Edy Suandi Hamid, *Op. Cit*, hlm. 35.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hlm. 102.

mengingat pentingnya peranan perekonomian, di beberapa negara di dunia sampai mencantumkan dan mengatur permasalahan perekonomian langsung dalam konstitusi mereka secara jelas, tegas dan terperinci. Contohnya:

1) Irlandia

Sebagai negara yang pertama menerapkan DPSP dalam konstitusinya, DPSP dalam konstitusi Irlandia berisi prinsip yang dapat dijadikan rujukan bagi setiap penyelenggaraan pemerintah yang bersifat operasional.³⁸ Substansi dari DPSP tersebut dapat dilihat dalam Pasal 45 ayat (1) Konstitusi Irlandia yang memuat ketentuan bahwa: negara berusaha meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat dengan menjamin pengamanan dan perlindungan tatanan sosial dengan efektif. Sedangkan paragraf 2 (dua) konstitusi Irlandia menyatakan bahwa negara menjamin mengenai

pekerjaan yang layak bagi warga negara, kepemilikan dan kendali sumber daya material milik masyarakat, penegasan kompetisi bebas tidak diizinkan, masalah penegasan status kepemilikan cabang-cabang penting, pengendalian kredit untuk kesejahteraan kolektif.³⁹ Selanjutnya dalam paragraf 3 Pasal 45, dimuat ketentuan bahwa: “negara diharuskan membantu dan mendukung setiap inisiatif pengusaha swasta dalam bidang industri dan perdagangan.” dan “negara diharuskan berusaha memastikan bahwa perusahaan swasta akan menjamin tindakan yang secara rasional efisien dalam produksi dan distribusi barang dan jasa serta melindungi masyarakat dari eksploitasi yang tidak adil”. DPSP yang digunakan oleh Irlandia, tidak memisahkan *Directive Principles* dengan

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi... Op.Cit.*, hlm. 102-103.

³⁹ *Ibid*, hlm 105

State Policies seperti yang dilakukan oleh Filipina. Meskipun tidak ada pemisahan antara *principles* dengan *policies* nyatanya Irlandia tetap menjadi pedoman bagi negara lain dalam rangka membangun perekonomian nasional yang terarah.

2) Filipina

Filipina mencatumkan prinsip-prinsip pembangunan dan kebijakan bahkan dalam bab tertentu konstitusi nya yang dinamakan dengan *Declaration of Principles and State Policies*. Filipina memisahkan secara khusus *principles* dan *policies*. Tak hanya memisahkan *principles* dengan *policies*, DPSP Filipina pun mengatur secara khusus terkait ekonomi dalam Pasal XII tentang *National Economy and Patrimony*. Pasal XII tersebut mengatur tujuan pembangunan ekonomi,

industrialisasi, pertanian, pinjaman asing, dan lainnya yang harus dipatuhi oleh Kongres Filipina dan Pemerintah Filipina.⁴⁰

a) Prinsip-prinsip (*Principles*)⁴¹

- **Section 4:**

*The prime duty of the Government is to serve and protect the people. The Government may call upon the people to defend the State and, in the fulfillment thereof, all citizens may be required, under conditions provided by law, to render personal, military or civil service.*⁴²

(Menjelaskan mengenai prinsip tugas utama pemerintahan untuk memberikan pelayanan dan perlindungan terhadap rakyat)

- **Section 5:**

*The maintenance of peace and order, the protection of life, liberty, and property, and promotion of the general welfare are essential for the enjoyment by all the people of the blessings of democracy*⁴³

(Menjelaskan mengenai prinsip menjaga perdamaian dan ketertiban, perlindungan terhadap hak hidup,

⁴⁰ Mei Susanto, *Op.Cit*, hlm. 30.

⁴¹ Konstitusi Filipina Dapat dilihat dari https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en diakses pada 5 September 2018.

⁴² *Section 4* Konstitusi Filipina Tahun 1987.

⁴³ *Section 5* Konstitusi Filipina Tahun 1987.

kebebasan dan milik dan mempromosikan kesejahteraan)

b) Kebijakan-kebijakan negara (state policies)

- **Section 18:**
The State affirms labor as a primary social economic force. It shall protect the rights of workers and promote their welfare. ⁴⁴
(Menjelaskan mengenai kebijakan afirmasi untuk buruh)
- **Section 19:**
The State shall develop a self-reliant and independent national economy effectively controlled by Filipinos. ⁴⁵
(Menjelaskan mengenai kebijakan perekonomian nasional yang mandiri)
- **Section 20:**
The State recognizes the indispensable role of the private sector, encourages private enterprise, and provides incentives to needed investments. ⁴⁶ (Menjelaskan mengenai kebijakan pengakuan peran swasta)
- **Section 21:**
The State shall promote comprehensive rural development and agrarian reform. ⁴⁷ (Menjelaskan mengenai Kebijakan promosi

pembangunan pedesaan dan reformasi agrarian)

Alasan yang menjadi rujukan mengapa di beberapa negara di dunia mengimplementasikan DPSP dalam konstitusinya. Beberapa ahli telah melakukan riset mengenai pelaksanaan DPSP. Sebut saja S.M Mehta berpandangan terkait DPSP, menurutnya *"DPSP are the ideals which the state must consider in the formulation of policies and making laws in order to secure 'social, economic and political justice' to all"*. ⁴⁸ Lebih lanjut ia mencatat bahwa DPSP adalah prinsip yang mengandung tujuan dan objek negara di bawah konstitusi. ⁴⁹ Selain itu, mantan Hakim India, Reddy Chinnappa menekankan bahwa DPSP menentukan program dan

⁴⁴ Section 18 Konstitusi Filipina Tahun 1987.

⁴⁵ Section 19 Konstitusi Filipina Tahun 1987.

⁴⁶ Section 20 Konstitusi Filipina Tahun 1987.

⁴⁷ Section 21 Konstitusi Filipina Tahun 1987.

⁴⁸ SM Mehta, *A Commentary on Indian Constitutional law* New Delhi: Deep & Deep Publications, 1990 hlm. 215.

⁴⁹ *Ibid.*

mekanisme negara untuk mencapai tujuan konstitusi sebagaimana diatur dalam pembukaan konstitusi India.⁵⁰ Oleh karena itu, apabila melihat pendapat Metha dan Chinnappa, DPSP merupakan sarana dan tujuan untuk mencapai keadilan sosio, ekonomi dan politik.

Alasan yang sebenarnya lebih mendasar terkait penerapan DPSP adalah untuk menghindari terjadinya multitafsir yang berujung kepada disorientasi.⁵¹ Hal ini relevan ketika kita menganalisis sifat dari DPSP yang berisi prinsip-prinsip dan kebijakan-kebijakan pemerintah yang sifatnya cenderung lebih spesifik dan detail membahas mengenai haluan pembangunan, salah satunya adalah perekonomian.

Konsekuensinya, dengan

dibuatnya pengaturan perekonomian dalam konstitusi, maka hal tersebut dapat meminimalisir peluang pembuat UU dan kebijakan menyalahartikan maksud dari ketentuan konstitusi.

Selain itu, model DPSP dapat menjadi solusi guna menjawab mengenai permasalahan pembangunan nasional khususnya di bidang perekonomian yang menurut pandangan ahli, pembangunan dipandang berjalan tanpa arah yang jelas dan bergantung pada visi misi presiden.⁵² Oleh karena itu, dengan memasukkan haluan negara model DPSP dalam konstitusi menjadi relevan guna mewujudkan pembangunan khususnya dalam perekonomian yang lebih jelas, terlebih konstitusi sebagai *the supreme law of the land*, maka konsekuensinya tidak

⁵⁰ Reddy Chinnappa, *The Court and the Constitution of India: Summit and Shallows*, UK: Oxford University Press, 2010, hlm. 73.

⁵¹ Di Konstitusi Irlandia dan India disebut sebagai *Directive Principles and State Policy*, sementara di Konstitusi Filipina disebut bab *Declaration of Principles and State Policies* (Pasal 3). Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi... Loc.Cit.*

⁵² Susi Dwi Harjanti, *Op. Cit.*, hlm. 281.

boleh ada suatu peraturan atau tindakan yang bertentangan dengan UUD NRI 1945.⁵³ Sehingga, konsekuensi logisnya adalah Haluan Negara tersebut akan menjadi ketentuan mendasar yang harus dipatuhi oleh pembuat UU. Jikalau ada produk hukum yang bertentangan, maka harus dibatalkan oleh lembaga yang berwenang. Begitupun halnya akan menjadi landasan pemerintah dalam menentukan kebijakan dan dijadikan pedoman bagi dalam membentuk Rencana Pembangunan Nasional.

b. Kontekstualisasi Perekonomian Nasional berdasarkan Pancasila dengan DPSP

DPSP berperan dalam memajukan aspirasi rakyat dan melaksanakan tujuan negara salah satunya berkaitan dengan substansi perekonomian yang pada umumnya diatur dalam konstitusi. Jimly

Asshiddiqie berpandangan bahwa, yang harus diatur dalam konstitusi mengenai ketentuan kepemilikan oleh negara (*the ownership capacity of the state*) baik yang mutlak atau bersifat terbuka oleh siapa saja.⁵⁴ Selain itu, diatur pula ketentuan mengenai dapat atau tidaknya kompetisi dilakukan seperti mengenai penentuan harga, penentuan pasar, pengelolaan, pembiayaan program subsidi, kebijakan moneter, kebijakan perbankan, pajak dan tarif termasuk kekayaan energi sumber daya alam dan mineral.⁵⁵

1) Bentuk *Directive Principles*

Directive Principles (prinsip-prinsip arahan penyelenggaraan negara) sebenarnya sama seperti konsep dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 yang berisi prinsip-prinsip umum mengenai pembangunan khususnya perekonomian nasional, yang seharusnya secara logis tidak boleh bertentangan dengan semangat Pancasila. Namun,

⁵³ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995, hlm. 910.

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi... Op.Cit*, hlm 204.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 205.

ketentuan Pasal 33 UUD NRI 1945 khususnya pada ayat (4) mengenai ketentuan frasa efisiensi berkeadilan telah menyimpangi prinsip Pancasila karena telah membuka orientasi pada sistem perekonomian pasar bebas demi menciptakan keuntungan. Namun disatu sisi harus dipaksakan agar mampu menciptakan pemerataan secara serentak dalam satu gerakan pembangunan secara bersamaan. Sehingga untuk mengembalikan kepada perekonomian berlandaskan nilai-nilai Pancasila, maka diperlukannya reorientasi terutama masalah ketentuan yang mengarahkan kepada perekonomian berbasis pasar bebas, yaitu dengan menghilangkan ketentuan mengenai frasa efisiensi berkeadilan secara bersamaan karena keduanya dinilai kontradiktif. Selain itu menegaskan sistem perekonomian nasional berdasarkan Pancasila dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 menjadi relevan untuk diterapkan. Selain menegaskan

bahwa perekonomian yang diterapkan adalah perekonomian khas Indonesia, hal inipun dilakukan untuk menjawab permasalahan mengenai keberadaan Pancasila dalam Pasal UUD NRI 1945 yang menimbulkan problematika. Disatu sisi kita mengakui Pancasila harus menjiwai seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.⁵⁶ Namun landasan yuridis yang mengokohkan Pancasila sebagai ideologi dan pedoman bangsa dalam Pasal UUD NRI 1945 dapat dikatakan limitatif bahkan tidak ada⁵⁷ Sehingga menegaskan bahwa perekonomian nasional berdasar Pancasila dalam konstitusi kita menjadi suatu hal yang relevan dibandingkan dengan frasa kekeluargaan yang sebelumnya ada dalam Pasal 33 ayat (1) UUD NRI 1945 karena frasa kekeluargaan adalah salah satu bagian dari jiwa Pancasila.

Selanjutnya apabila merujuk kepada ketentuan Pasal 33 ayat (3), yang disebut hanya bumi, air dan kekayaan yang ada didalamnya saja,

⁵⁶ Hernadi Affandi, *Pancasila Eksistensi dan Aktualisasi*, Unpad Press: Bandung, 2016, hlm. 76.

⁵⁷ Bambang Sadano. *Problematisa Pancasila Sebagai Sumber Tata Hukum*. Jurnal Majelis Edisi 02, Tahun 2016, hlm. 2-3.

sementara itu udara dalam Pasal tersebut tidak disebutkan. Padahal, di zaman sekarang, wilayah udara juga mengandung kekayaan yang bernilai ekonomis seperti jaringan telekomunikasi, jalur transportasi dan hal lain yang dapat bernilai ekonomis.⁵⁸ Sehingga mengingat kebutuhan di zaman sekarang mengenai pengaturan dan penguasaan udara, maka penambahan kata udara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 menjadi hal yang relevan. Terlebih Pancasila pun tidak menutup mata dengan adanya perkembangan zaman mengingat Pancasila ideologi yang bersifat terbuka. Berikut ini rumusan perubahan Pasal 33 UUD NRI 1945 NRI dengan model *directive principles* selengkapnya:

BAB XIV
Prinsip dan Kebijakan Perekonomian nasional
Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar Pancasila. .*****)
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang

menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

- (3) Bumi, air, udara, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. *****)
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kekeluargaan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.*****)
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan Pasal ini diatur dalam undang-undang.*****)

2) Bentuk *States Policy*

State policies berisi mengenai kebijakan-kebijakan petunjuk (*guidelines*) bagi orientasi negara.⁵⁹ Adapun yang diatur dalam *state policies* adalah penjabaran lebih lanjut dari Pasal 33 yang berupa *directive principles* yang mengatur salah satunya mengenai perekonomian nasional. Sebagaimana telah disampaikan diatas, Jimly Asshiddiqie memaparkan bahwa substansi mengenai kepemilikan oleh negara harus jelas pengaturannya dalam

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi...Op.Cit.*, hlm. 273.

⁵⁹ *Ibid.*, hlm 283.

konstitusi guna menghindari *disorientasi* dan multitafsir. Hal ini terbukti salah satunya mengenai interpretasi hak menguasai negara yang sering disalahartikan ketika dituangkan kedalam bentuk UU. Oleh karena itu untuk menghindari kembali terjadinya disorientasi, mengenai pengaturan kepemilikan negara terutama cabang-cabang produksi yang penting harus dipertegas seperti halnya mengenai kebutuhan akan energi dan mineral yang merupakan hal yang penting bagi keberlangsungan suatu negara. Sifatnya yang terbatas sementara kebutuhan manusia yang tidak terhingga, membuat negara harus masuk untuk memastikan seluruh tahapan pengelolaan dilaksanakan oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Begitupun halnya, ketika kita melihat fakta di lapangan, dimana negara Indonesia dihadapkan oleh tantangan internal yang penting.

Salah satunya terlalu teraglomerasinya aktivitas perekonomian di pulau Jawa yang melebihi daya dukung optimal lingkungan hidupnya. Pada masa yang akan datang, perekonomian juga dituntut untuk mampu berkembang secara lebih proporsional di seluruh wilayah tanah air dengan mendorong perkembangan ekonomi di luar pulau Jawa dalam rangka pemerataan pembangunan untuk mengurangi kesenjangan regional.⁶⁰

Tantangan besar lainnya adalah, ketika kita melihat kemajuan perekonomian 20 tahun mendatang difokuskan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan berkualitas secara berkelanjutan untuk mewujudkan secara nyata peningkatan kesejahteraan sekaligus mengurangi ketertinggalan dari bangsa-bangsa lain yang lebih maju.⁶¹ Pancasila pun bersifat terbuka, mengingat Pancasila tidak menutup mata

⁶⁰ Aminuddin Anwar, Ketimpangan Spasial Pembangunan dan Modal Manusia di Pulau Jawa: Pendekatan Explatory Spatial Data Analysis, Asian Journal of Innovation and Entrepreneurship, Vol. 02, No. 02, May 2017, hlm. 95.

⁶¹ Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, hlm. 22.

dengan perkembangan zaman.⁶² Sehingga disini perlu adanya penegasan keterlibatan negara untuk membimbing perkembangan ekonomi nasional yang membuka adanya keterbukaan peluang persaingan yang sehat di dunia usaha. Selanjutnya pembangunan perekonomian nasional bertujuan untuk mewujudkan kedaulatan politik dan ekonomi Indonesia melalui pengelolaan sumber daya ekonomi dalam suatu iklim pengembangan dan pemberdayaan yang mencerminkan nilai dan prinsip usaha sesuai dengan Pancasila yang menginginkan penegakan demokrasi dan kesejahteraan, dimana rakyat terlibat bersama untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan ekonomi sehingga bisa terwujudnya kemandirian, kebersamaan dan bermuara kepada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁶³ Koperasi dinilai sebagai sistem khas bangsa Indonesia yang masih relevan untuk dipertahankan, disamping itu negara pun tidak

menutup kesempatan bagi swasta untuk berpartisipasi selama tidak mengambil alih cabang-cabang perekonomian yang penting bagi negara dan tetap berpedoman pada prinsip usaha yang sehat.

Selanjutnya mengenai tantangan pembangunan perekonomian saat ini di era globalisasi, secara eksternal, tantangan tersebut dihadapkan pada situasi persaingan ekonomi antarnegara yang makin runcing. Basis kekuatan ekonomi yang masih banyak mengandalkan upah tenaga kerja yang murah dan ekspor bahan mentah dari eksploitasi sumber-sumber daya alam tak terbarukan, untuk masa depan perlu diubah menjadi perekonomian yang produk-produknya mengandalkan keterampilan SDM serta mengandalkan produk-produk yang bernilai tambah tinggi dan berdaya saing global sehingga ekspor bahan mentah dapat dikurangi kemudian digantikan dengan ekspor produk yang bernilai tambah tinggi dan

⁶² Hernadi Affandi, *Pancasila Eksistensi dan Aktualisasi*, Unpad Press: Bandung, 2016, hlm. 65.

⁶³ A. Aco Agus, *Relevansi Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka di Era Reformasi*, Jurnal Office, Vol. 2 No. 2 Tahun 2016, hlm. 231.

berdaya saing global. Berdasarkan permasalahan dan kebutuhan yang disampaikan diatas, maka berikut adalah model *state policies* yang dituangkan dalam perubahan Pasal 33 UUD NRI 1945:

HALUAN NEGARA DAN RENCANA PEMBANGUNAN NASIONAL

Pasal 33A***)**

Perekonomian Nasional

- (1) *Negara melakukan pemilikan, perumusan kebijakan, pengaturan, pengurusan dan pengawasan terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. *****)*
- (2) *Cabang-cabang produksi dimaksud dalam ayat (1) memuat bumi, air, udara, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. *****)*
- (3) *Dalam pengertian bumi, memuat energi, tambang, mineral dan kekayaan lainnya yang berada di permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. *****)*
- (4) *Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia. *****)*
- (5) *Yang dimaksud dengan ruang udara ialah ruang di atas bumi dan air. *****)*

Pasal 33 B ***)**

- (1) *Negara membimbing perkembangan ekonomi*

*nasional ke arah pertumbuhan yang seimbang antarsektor dan antardaerah. *****)*

- (2) *Negara menjamin keterbukaan peluang persaingan yang sehat di dunia usaha. *****)*
- (3) *Negara melindungi usaha koperasi, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, usaha swasta, usaha ekonomi kecil dan menengah sebagai usaha bersama untuk mencapai kesejahteraan. *****)*
- (4) *Negara mempromosikan usaha koperasi dan usaha ekonomi kecil dan menengah. *****)*

Pasal 33 C ***)**

*Negara mengupayakan peningkatan keterampilan Sumber Daya Manusia serta mengandalkan produk-produk yang bernilai tambah tinggi dan berdaya saing global. *****)*

Substansi mengenai DPSP sebetulnya masih bisa dirumuskan kembali. Intinya, DPSP sebagai haluan pembangunan, salah satunya memuat pedoman perekonomian nasional. Haluan tersebut seperti halnya GBHN maupun RPJPN/RPJMN. Namun memiliki perbedaan dari segi payung hukum, substansi dan implikasi pertanggungjawaban. Dimana DPSP dirumuskan didalam konstitusi sebagai kaidah hukum tertinggi agar memiliki supremasi dan dampak

hukum yang lebih komprehensif khususnya dalam perundang-undangan di bawah UUD. Selain itu, bisa menjadi dasar bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan. Adapun substansi dari DPSP sendiri memuat prinsip-prinsip arahan penyelenggaraan negara dan kebijakan-kebijakan petunjuk (*guidelines*) bagi orientasi negara. Namun yang perlu ditekankan adalah, tidak terdapat mekanisme forum pertanggungjawaban seperti GBHN pada masa orde baru yang bisa berujung pada *impeachment*. Penegakannya dapat dilakukan melalui tafsir dan putusan hakim terutama di MK ketika *judicial review* UU terhadap UUD khususnya ketika yang menjadi batu ujinya adalah ketentuan perekonomian nasional dalam bentuk DPSP di Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Konsekuensi lainnya, pembuat UU di parlemen harus memperhatikan konsideran pasal 33 yang lebih jelas dan tidak multitafsir dalam merumuskan UU khususnya mengenai perekonomian nasional.

D. Penutup

Keberadaan Pasal 33 UUD NRI 1945 saat ini dinilai belum sempurna dalam hal mengakomodir pembangunan perekonomian nasional dengan orientasi yang tepat. Setidaknya terdapat 2 masalah besar dalam Pasal 33 tersebut, antara lain terdapat disorientasi perekonomian nasional yang tidak sesuai dengan cita-cita bangsa dalam Pancasila dan tidak jelasnya rumusan Pasal. Kedudukan Pasal 33 UUD NRI 1945 sebagai kaidah hukum tertinggi dalam perekonomian nasional membawa konsekuensi bahwa setiap pembentuk peraturan perundang-undangan di bawahnya, maupun Mahkamah Konstitusi ketika memutus *judicial review* harus mengacu pada ketentuan Pasal tersebut. Namun diskursus mengenai perekonomian nasional akan terus menerus terjadi apabila ketentuan dalam Pasal 33 masih bermasalah. Mengingat permasalahan yang terjadi adalah permasalahan yang mengakar, maka terdapat urgensi untuk dilakukannya reorientasi perekonomian nasional melalui perubahan Pasal 33 UUD NRI 1945 yang selaras dengan nilai-

nilai Pancasila sebagai sistem perekonomian khas bangsa Indonesia.

Perubahan Pasal 33 UUD NRI 1945 dengan model DPSP dapat menjadi sarana solutif untuk menjawab permasalahan di atas. Model DPSP ini telah digunakan dalam praktik di beberapa negara. DPSP sendiri berisi prinsip arahan penyelenggaraan negara yang dimaksudkan sebagai sebuah aturan yang mengikat (*binding rules*) yang harus dipatuhi oleh pemerintah dalam melaksanakan berbagai tindakan, termasuk pembentukan aturan dan kebijakan-kebijakan (*guidelines*) bagi orientasi negara. Perubahan Pasal 33 UUD NRI 1945 dengan model DPSP ini akan memuat prinsip-prinsip dan kebijakan-kebijakan yang cenderung lebih spesifik dan memuat pula nilai-nilai Pancasila dalam setiap rumusan Pasalnya. Dengan demikian, permasalahan pembentuk undang-undang maupun dalam proses *judicial*

review di Mahkamah Konstitusi dapat terminimalisir.

DPSP sendiri digunakan sebagai haluan pembangunan, salah satunya memuat pedoman perekonomian nasional. Haluan tersebut seperti halnya GBHN maupun RPJPN/RPJMN. Namun memiliki perbedaan dari segi payung hukum, substansi dan implikasi pertanggungjawaban karena DPSP langsung dirumuskan dalam kaidah hukum tertinggi. Adapun penegakannya sendiri dapat dilakukan melalui tafsir dan putusan hakim terutama di MK ketika *judicial review* dan juga harus diterapkan oleh DPR saat merumuskan pembentukan UU bersama presiden. Solusi ini dinilai mampu menjawab permasalahan dari *status quo* terutama dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 yang mana ketentuan normanya cenderung ditafsirkan berbeda dan bermuara pada disorientasi dan multitafsir dalam merumuskan perundang-undangan dibawah UUD NRI 1945.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Affandi, Hernadi, *Pancasila Eksistensi dan Aktualisasi* (Unpad Press: Bandung, 2016).

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi Ekonomi* (Jakarta: Kompas, 2010).

_____, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007).

Chinnappa, Reddy, *The Court and the Constitution of India: Summit and Shallows* (UK: Oxford University Press, 2010).

Harjanti, Susi Dwi. *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontektualisasi Pemikiran Sri Soemantri* (Bandung: PSKN FH Universitas Padjadjaran, 2016).

Manan, Bagir, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara* (Bandung: Mandar Maju, 1995).

Mehta, SM, *A Commentary on Indian Constitutional law* (New Delhi: Deep & Deep Publications, 1990).

Mubyarto, *Ekonomi Pancasila, Gagasan dan Kemungkinan* (Jakarta: LP3ES, 1987).

_____, *Teknokrat dan Ekonomi Pancasila* (Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Pancasila, Universitas Gadjah Mada)

Sadono, Sukirno, *Ekonomi Pembangunan* (Jakarta: Kencana, 2014).

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 1986).

Soemantri, Sri, *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2016).

B. Artikel Dalam Jurnal

Manan, Bagir, *Energi dan Pasal 33 UUD 1945*, Padjadjaran Law Review Vol. I, Tahun 2013

C. Makalah / Artikel / Prosiding / Hasil Penelitian

Dewansyah, Bilal, Menempatkan GBHN dalam Setting Presidensial Indonesia: Alternatif dan Konsekuensinya. Makalah Dipresentasikan Pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR dan FH Unpad, Bandung, 2016

Faiz, Pan Mohammad, *Penafsiran MK Terhadap Pasal-Pasal Konstitusi Ekonomi*, Khazanah Majalah Konstitusi, No. 94, Desember 2014, hlm 67

Harjanti, Susi Dwi, *Merumus Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara*, Makalah dipresentasikan pada Workshop Ketatanegaraan Kerjasama MPR dan FH Unpad, Bandung, 2016

Ruslina, Elli, Disertasi Doktoral, Pasal 33 Undang- Undang dasar 1945 Sebagai Dasa Perekonomian Indonesia Telah Terjadi Penyimpangan terhadap Mandat Konstitusi, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010

Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (b), Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VII: Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial, Edisi Revisi (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010)

D. Internet

Susanti, Bivitri, *Perlukah Soal Ekonomi Diatur Dalam Konstitusi*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol6118/perlukah-soal-ekonomi-diatur-dalam-konstitusi>

Susanto, Mei ,Konstitusi dan Pembangunan, Padjadjaran Law Review V, Desember 2017. https://www.bappenas.go.id/files/3413/4986/1934/info_20091015133401_2370_0.pdf diakses pada 04 September 2018

<https://www.bappenas.go.id/id/profil-bappenas/visi/> diakses pada 13 September 2018

United Nation Declaration on The Right to Development 1986. <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm> diakses 7 September 2018

E. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/1960 Tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana Tahun 1961-1969

Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Minyak dan Gas Bumi

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 Tentang Sistem Penyediaan Air Minum

Konstitusi Filipina Dapat dilihat dari

https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en

(diakses, 5 September 2018 pukul 20.43 WIB)

F. Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 mengenai pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 mengenai pengujian UU Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 008/PUU-III/2005 mengenai pengujian UU Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XII/2013 mengenai pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan.

Putusan Mahkamah Konstitusi perkara nomor 111/PUU-XIII/2015 tentang pengujian UU Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan.

**PENGHAPUSAN PASAL PENGGOLONGAN PENDUDUK DAN ATURAN HUKUM DALAM
RANGKA MEWUJUDKAN UNIFIKASI HUKUM
(ABOLITION OF POPULATION AND LEGAL RULES CLASSIFICATION ARTICLE TO CREATE
UNIFICATION IN LAW)**

Oleh: Shela Natasha

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia

Email: shelanatasha13@gmail.com

ABSTRAK

Indonesia merupakan sebuah negara merdeka yang dulu pernah dijajah oleh Belanda dan mewarisi berbagai macam aturan hukum dari negara penjajah. Sesaat setelah merdeka, Indonesia bahkan mengukuhkan dirinya untuk mempergunakan ketentuan hukum Belanda selaku negara penjajah di Indonesia untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum melalui ketentuan di Aturan Peralihan UUD 1945. Seiring dengan berjalannya waktu, masyarakat Indonesia semakin berkembang dan hukum yang ada semakin tertinggal. Kondisi masyarakat di Indonesia yang bersifat pluralistik dan majemuk menyebabkan aturan hukum yang khusus terkait dengan Penggolongan Penduduk dan Penggolongan Aturan Hukum yang terdapat dalam ketentuan Pasal 163 IS dan Pasal 131 IS sudah tidak relevan dengan kondisi bangsa bahkan sejak lama telah bertentangan dengan nilai filosofis persatuan yang ada dalam sila ketiga Pancasila. Oleh karena itu, dilakukan sebuah penelitian dengan sifat deskriptif dan pendekatan yuridis normatif yang menggali data primer berdasarkan bahan hukum sekunder yang bersumber dari literatur hukum, sehingga diketahui bahwa baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis, pasal penggolongan penduduk perlu dihapuskan. Penghapusan pasal penggolongan penduduk harus diawali dengan dibentuknya sebuah peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang yang secara tegas menyatakan mencabut atau menghapus pasal-pasal penggolongan penduduk sehingga unifikasi hukum dapat terwujud.

Kata kunci: Penggolongan, Persatuan, Unifikasi.

ABSTRACT

Indonesia is an independent country which colonized by Netherland and heiring their rules. Shortly after declared its independence, Indonesia confirm to use Netherland's rules to avoid legal vacuum condition through Transitional Article of UUD 1945. As the time goes by, Indonesian people become more envolved and legal rules become left behind. Pluralistic and compound society condition in Indonesia makes Article 163 IS and 131 IS are irrelevant to be applied and contradictory to unity philosophical value that contained in the third precept of Pancasila. Therefore, a research conducted by descriptive quality and normative judicial approach that excavate primary data based on secondary legal material discover that Population Classification Article must be abolished. Abolishing of Population and Legal Rules Classification must be begins with forming a regulation that firmly state to revoke or abolish any kind of Population Classification Article so that unification in law can be realized.

Keywords: Classification, Unity, Unification.

A. Pendahuluan

Secara *de facto* dan *de jure*, Indonesia telah merdeka dari penjajahan sejak 17 Agustus 1945, akan tetapi kurun waktu 73 tahun ternyata belum cukup untuk memerdekakan instrumen-instrumen hukum Indonesia. Sebagai bangsa yang sempat dijajah oleh kolonial Belanda selama kurang lebih 350 tahun,¹ Indonesia banyak menyerap dan dipengaruhi oleh aturan-aturan hukum dari Belanda. Dalam kurun waktu yang tidak singkat tersebut, Belanda menerapkan berbagai aturan hukum di Hindia Belanda yang mayoritasnya diterapkan karena dilatarbelakangi oleh adanya kepentingan politik dari Belanda yang mengharuskan dibentuknya sebuah aturan hukum demi mengakomodir kepentingan hukum warga negara Belanda di Hindia Belanda. Mengubah tatanan hukum yang telah dibangun dan diterapkan sedemikian rupa dalam kurun waktu yang tidak singkat bukanlah hal

yang mudah, sehingga sampai saat ini masih banyak aturan hukum warisan kolonial Belanda yang masih berlaku di Indonesia, karena Indonesia sendiri masih memberlakukan hukum-hukum peninggalan masa kolonial tersebut berdasarkan Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan “Semua peraturan yang ada hingga saat Indonesia merdeka masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru”.

Semasa Indonesia masih berada di bawah kekuasaan Belanda, Belanda mengeluarkan Pasal 163 IS (*Indische Staatsregeling*) dan Pasal 131 IS yakni suatu peraturan pokok ketatanegaraan yang diberlakukan Belanda di Hindia Belanda yang mengatur pola penggolongan penduduk. Setelah merdeka, salah satu sasaran politik hukum nasional Indonesia adalah mewujudkan suatu unifikasi hukum, yakni penyatuan hukum atau

¹ Terkait dengan lama waktu penjajahan, terdapat beberapa pendapat, dimana ada pihak yang menyatakan bahwa kurun waktu penjajahan bukanlah selama 350 tahun karena kurun waktu tersebut juga turut menghitung masa pada saat VOC (*Vereenigde Oostindische Compagnie*) masuk dan berdagang di Hindia Belanda, akan tetapi perlu dipahami bahwa meskipun VOC tidak secara nyata melakukan penjajahan, namun VOC telah melakukan monopoli dagang dengan menguasai sumber daya alam berupa rempah-rempah, sehingga sebenarnya secara tidak langsung VOC telah menjajah Indonesia dari segi penguasaan terhadap sumber daya alam yang kemudian berangsur-angsur meningkat ke arah penjajahan pada sumber daya manusia di Hindia Belanda.

pemberlakuan hukum secara nasional,² akan tetapi pada kenyataannya masih berlaku beberapa aturan hukum peninggalan kolonial Belanda yang menjadi penyebab utama terjadinya pluralisme hukum, khususnya di bidang keperdataan. Pluralisme hukum dalam sistem hukum dapat menyebabkan sulitnya mencari kepastian hukum karena kemajemukan yang berbeda akibat adanya penggolongan penduduk dan aturan hukum mengakibatkan hukum di Indonesia menjadi beragam dan sulit untuk ditata.³ Pluralisme hukum juga akan menyebabkan sulitnya untuk menyamakan persepsi masyarakat tentang suatu hal tertentu karena tidak adanya rasa persatuan antar penduduk, selain itu pluralisme hukum juga menyebabkan proses penyelesaian konflik di tengah masyarakat menjadi lebih rumit karena banyak kepentingan dan sistem hukum yang berbeda penerapannya satu sama lain. Dengan adanya berbagai dampak dari penerapan hukum yang bersifat plural yang condong mengarah ke sisi negatif, maka sudah

sewajarnya aturan hukum di Indonesia diubah dan disusun dengan berdasarkan sistem yang berlandaskan pada unifikasi hukum.

Hukum pada dasarnya tidak bersifat statis. Hukum selalu berubah dan berkembang seiring dengan terjadinya perubahan di dalam masyarakat. Satjipto Rahardjo menyebutkan hukum selalu berubah dari waktu ke waktu dan memiliki hubungan timbal balik yang erat dengan masyarakat.⁴ Von Savigny dalam mazhab sejarah mengemukakan bahwa idealnya hukum di sebuah negara harus sesuai dengan jiwa kepribadian bangsa (*volkegeist*). Bangsa Indonesia pada dasarnya mempunyai identitas sendiri yang dituangkan dalam kelima sila Pancasila. Aturan hukum warisan kolonial penjajah tentunya merupakan aturan-aturan hukum yang diciptakan untuk mengakomodir kepentingan penjajah saat menduduki wilayah Indonesia. Pasal 163 dan Pasal 131 IS pada awalnya dibentuk karena Belanda beranggapan bahwa aturan hukum yang saat itu berlaku di Indonesia tidak

² Umar Said, *Pengantar Hukum Indonesia Sejarah dan Dasar-Dasar Tata Hukum Serta Politik Hukum Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2009), hlm.118.

³ Anak Agung Putu Wiwik Sugiantari, "Perkembangan Hukum Indonesia Dalam Menciptakan Unifikasi dan Kodifikasi Hukum", *Jurnal Advokasi*, Vol. 5 No. 2, September (2015): 110.

⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Jakarta: Penerbit Alumni, 1982), hlm. 213.

memberikan kepastian hukum, sehingga untuk menjamin tiap transaksi dagang Belanda dengan pihak lain yang berlainan golongannya, ditetapkanlah bahwa yang berlaku adalah hukum perdata barat yang pada akhirnya membawa konsekuensi bagi masyarakat untuk tunduk secara sukarela kepada aturan hukum perdata barat agar dapat melangsungkan transaksi dagang dengan pihak Belanda.

Tidak dapat dipungkiri hadirnya kedua pasal penggolongan penduduk yang merupakan pasal peninggalan penjajah yang sarat akan kepentingan politik pihak penjajah menyebabkan terjadinya pluralisme hukum yang sedemikian besarnya di Indonesia sehingga harapan untuk terwujudnya unifikasi hukum semakin sulit untuk direalisasikan. Seharusnya dengan merdekanya Indonesia, pasal tersebut tidak lagi layak untuk tetap diberlakukan karena nyata-nyata menyebabkan dualisme atau pluralisme hukum, memancing perpecahan dan persinggungan antar penduduk yang digolong-golongkan sehingga secara filosofis bertentangan dengan ideologi persatuan yang dicita-citakan bangsa

Indonesia dalam Pancasila, sehingga penghapusan pasal mengenai penggolongan penduduk merupakan suatu hal yang bersifat *urgent* demi terwujudnya unifikasi hukum dan cita-cita persatuan di tengah kebhinekaan Indonesia. Bertolak dari latar belakang penulisan ini maka dirasa perlu untuk mengetahui bagaimana urgensi penghapusan pasal penggolongan penduduk dan aturan hukum jika dikaitkan dengan cita-cita persatuan bangsa untuk mewujudkan unifikasi hukum di Indonesia?

B. Metode Penelitian

Permasalahan mengenai urgensi penghapusan pasal penggolongan penduduk perlu diteliti secara komprehensif dengan menggunakan jenis penelitian deskriptif, yakni penelitian yang dilakukan dengan cara memberikan gambaran data dengan teliti dan cermat mengenai keadaan tentang manusia, keadaan ataupun gejala-gejala lainnya. Penelitian yang dilakukan ini diharapkan dapat mendeskripsikan tentang bagaimana urgensi pasal penggolongan penduduk di Indonesia sehingga diperoleh

pemahaman yang baik dan mendalam mengenai perlu atau tidaknya penghapusan pasal penggolongan penduduk tersebut.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yang bersifat yuridis normatif, yakni suatu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data primer.⁵ Penelitian ini mengkaji berbagai literatur atau bahan hukum yang memiliki kaitan dengan pembahasan mengenai pasal penggolongan penduduk. Penelitian hukum yang menggunakan pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan menggunakan data sekunder yang diperoleh dari studi pustaka. Berdasarkan hal ini, maka dalam menganalisis data yang diperoleh, penulis menggunakan teknik analisis isi (*content analysis*), yakni suatu analisis terhadap isi data yang diperoleh secara kualitatif.

C. Pembahasan

1. Mengetahui Pasal Penggolongan Penduduk

Awal mula masuknya pengaruh hukum Belanda di Indonesia dimulai pada tanggal 22 Maret 1602 ketika di Belanda didirikan sebuah perserikatan dagang dengan nama VOC (*Vereenigde Oost Indische Compagnie*).⁶ Pada masa kekuasaan VOC di Indonesia, hukum yang berlaku bagi penduduk yang mendiami wilayah tertentu berbeda dengan hukum bagi penduduk yang mendiami wilayah yang lain. Orang Belanda yang datang ke Hindia Belanda yang membawa hukum dari negara asalnya tunduk kepada hukum Belanda. Dengan demikian, baik orang pribumi maupun orang Belanda hidup di bawah tata hukum masing-masing. Berdirinya VOC juga sekaligus melahirkan suatu rumusan prinsip yang dipertahankan VOC, yaitu daerah yang dikuasai oleh VOC harus berlaku hukum VOC, baik bagi orang VOC itu sendiri maupun orang Indonesia serta orang Asia lainnya yang ada di daerah itu.⁷

Salah satu aturan peninggalan Belanda yang hingga kini masih berlaku di Indonesia dan mempengaruhi tatanan

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 13-14.

⁶ Sunarmi, *Sejarah Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm. 164.

⁷ Bushar Muhammad, *Asas-Asas Hukum Adat: Suatu Pengantar*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2002), hlm. 127.

kehidupan berbangsa di Indonesia adalah aturan hukum mengenai penggolongan penduduk yang dituangkan dalam ketentuan Pasal 163 dan 131 IS (*Indische Staatsregeling*), dimana Pasal 163 IS mengatur tentang penggolongan penduduk menjadi 3 (tiga) golongan, yakni sebagai berikut:

1. Golongan Eropa, yang berdasarkan Pasal 163 ayat (2) IS terdiri dari:
 - a. semua orang Belanda,
 - b. semua orang yang berasal dari Eropa, tetapi tidak termasuk orang Belanda,
 - c. semua orang Jepang (berdasarkan perjanjian dagang antara Belanda dengan Jepang),
 - d. semua orang yang berasal dari tempat lain, yang hukum keluarga dinegeri asalnya berasaskan yang sama dengan hukum keluarga Belanda,
 - e. anak sah dari nomer b, c, d yang lahir di Hindia Belanda.
2. Golongan Bumi Putra.
Berdasarkan Pasal 163 ayat (3) IS adalah orang-orang Indonesia asli

yang turun temurun menjadi penghuni dan bangsa Indonesia.

3. Golongan Timur Asing Tionghoa dan Non Tionghoa.

Berdasarkan Pasal 163 ayat (4) IS adalah mereka yang tidak termasuk golongan Bumi Putra dan Eropa.yaitu: orang India, Arab, Afrika, Tionghoa dan sebagainya.⁸

Sebagai konsekuensi dari penggolongan penduduk tersebut, diberlakukan pula Pasal 131 IS yang mengatur pemberlakuan hukum perdata yang berbeda bagi tiap-tiap golongan penduduk, yakni sebagai berikut:

1. Berdasarkan Pasal 131 ayat (2a) IS untuk golongan Eropa berlaku hukum perdata dan hukum dagang Eropa seluruhnya tanpa kecuali, baik yang tercantum dalam *Burgerlijk Wetboek* (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) dan *Wetboek van Kophandel* (Kitab Undang-Undang Hukum Dagang) maupun dalam undang-undang tersendiri di luar kodifikasi tersebut.
2. Berdasarkan Pasal 131 ayat (2b) IS untuk golongan Bumiputra berlaku

⁸ Setiati Widiastuti, "Hakekat dan Karakteristik Sistem Hukum di Indonesia", Modul Pembelajaran PKN (2015): 32.

hukum perdata adat yang sinonim dengan hukum tidak tertulis.

3. Berdasarkan Pasal 131 ayat (2b) IS jo. Stb 1917 – 129, hukum perdata bagi golongan Timur Asing Tionghoa adalah hukum perdata Eropa, kecuali mengenai kongsi dan adopsi diberlakukan hukum adatnya. Sedangkan berdasarkan Pasal 131 IS jo. Stb. 1924 – 556, bagi golongan

Timur Asing bukan Tionghoa, diberlakukan hukum perdata Eropa, kecuali mengenai hukum keluarga dan hukum waris tanpa wasiat diberlakukan hukum adat dan hukum agamanya.⁹

Berdasarkan ketentuan mengenai penggolongan penduduk dapat ditampilkan tabel sebagai berikut:

No.	Golongan Penduduk	Golongan Hukum	Dasar Hukum
1.	Golongan Eropa, yang terdiri dari: <ol style="list-style-type: none"> semua orang Belanda, semua orang yang berasal dari Eropa, tetapi tidak termasuk orang Belanda, semua orang Jepang semua orang yang berasal dari tempat lain, yang hukum keluarga dinegeri asalnya berasaskan yang sama dengan hukum keluarga Belanda, anak sah dari nomer b, c, d yang lahir di Hindia Belanda. 	Hukum Perdata dan Hukum Dagang Eropa seluruhnya tanpa kecuali	Pasal 163 ayat (2) IS jo. Pasal 131 ayat (2a) IS
2.	Golongan Bumiputera, yakni orang-orang Indonesia asli yang turun temurun menjadi penghuni dan bangsa Indonesia	Hukum Perdata Adat / Hukum Tidak Tertulis yang berlaku di masyarakat	Pasal 163 ayat (3) IS jo. Pasal 131 ayat (2b) IS
3.	Golongan Timur Asing (Tionghoa), yakni mereka yang tidak termasuk golongan Bumi Putra dan Eropa	Hukum Perdata Eropa, kecuali mengenai kongsi dan adopsi (diberlakukan hukum adatnya).	Pasal 163 ayat (4) IS jo. Pasal 131 ayat (2b) IS jo. Stb 1917 – 129
4.	Golongan Timur Asing (Non-Tionghoa), yakni mereka yang tidak termasuk golongan Bumi Putra, Eropa, dan Tionghoa. Contoh: orang India, Arab, Pakistan, dan lain-lain	Hukum Perdata Eropa, kecuali mengenai hukum keluarga dan hukum waris tanpa wasiat diberlakukan hukum adat dan hukum agamanya.	Pasal 163 ayat (4) IS jo. Pasal 131 IS jo. Stb. 1924 – 556

TABEL I: Golongan Penduduk dan Golongan Hukum Berdasarkan Pasal 163 dan Pasal 131 IS

⁹ *Ibid.*, hlm. 32-33.

Pasal Penggolongan Penduduk sebenarnya secara sistematis telah merusak rajutan tali kebhinnekaan di Indonesia sekaligus membawa kerumitan tersendiri dalam proses birokrasi kependudukan di Indonesia.

Terdapat beberapa peraturan di Indonesia yang bersifat diskriminatif yang terlahir sebagai akibat dari adanya Pasal 163 dan Pasal 131 IS ini, antara lain adalah sebagai berikut:

No.	Peraturan	Perihal	Permasalahan
1.	Staatsblad 1849-25	Catatan Sipil untuk Golongan Eropa	- Peraturan warisan kolonial Belanda yang bersifat “divide et impera”
2.	Staatsblad 1917-130	Catatan Sipil untuk golongan Timur Asing Tionghoa	memecah belah semangat persatuan bangsa karena perbedaan golongan penduduk dalam urusan Catatan Sipil secara tidak langsung mempengaruhi perlakuan terhadap golongan yang satu dengan golongan yang lain
3.	Staatsblad 1920-751	Catatan Sipil untuk golongan Indonesia Asli beragama Islam	- Peraturan bersifat diskriminatif/SARA dan bertentangan dengan HAM dan demokrasi karena membedakan penduduk berdasarkan golongan tertentu sehingga bertentangan dengan ketentuan dalam Konvensi Internasional 1965 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial)
4.	Staatsblad 1933-75	Catatan Sipil untuk golongan Indonesia Asli beragama Kristen	
5.	Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958	Kewarganegaraan Republik Indonesia	- Membuka peluang diskriminasi terhadap kelompok etnis Tionghoa dalam pengaturan pembuktian kewarganegaraan RI karena pembuktian kewarganegaraan memerlukan surat dari instansi tertentu, yakni Catatan Sipil sedangkan Catatan Sipil sendiri masih berpedoman pada aturan

No.	Peraturan	Perihal	Permasalahan
			<p>hukum yang membedakan golongan penduduk</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bersifat patriarkhal, karena kewarganegaraan seorang anak hanya bersumber dari kewarganegaraan ayahnya sehingga tidak mencerminkan keseimbangan gender
6.	Keppres Nomor 240 Tahun 1967	Kebidjaksanaan Pokok Jang Menjangkut Warga Negara Keturunan Asing	Ketentuan ini bertentangan dengan UUD 1945 karena mengabaikan aspek kesetaraan dan HAM, UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM, dan UU Ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, serta melanggar hak-hak sipil warga negara karena masih membedakan penduduk berdasarkan keturunan
7.	Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 12 tanggal 25 Februari 1983	Penataan dan Peningkatan Pembinaan Penyelenggaraan Catatan Sipil	Peraturan ini bersifat diskriminatif karena membedakan pencatatan dan penerbitan Kutipan Akta Kelahiran, Akta Kematian, Akta Perkawinan dan Akta Perceraian bagi mereka yang bukan beragama Islam
8.	Surat Presiden RI No. B-12/Pres/I/68 tanggal 17 Januari 1968 kepada Menteri P&K dan Menteri Dalam Negeri	Pembatasan anak WNA untuk sekolah di sekolah Nasional (Swasta/Negeri)	Adanya Pembatasan pada WNA Tionghoa (diterapkan juga pada WNI keturunan Tionghoa) dalam dunia pendidikan (lihat point III.1.d : Tempat yang disediakan bagi anak-anak WNA Tionghoa adalah sebanyak 40% ...), padahal seharusnya tiap-tiap warga negara berhak memperoleh pendidikan tanpa ada batasan kuota tertentu
9.	Instruksi Menteri Dalam Negeri No. X01 10 Desember 1977	Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Penduduk	Perlakuan administratif pendaftaran penduduk yang berbeda bagi WNI keturunan (Tionghoa) dengan WNI lain seperti kode pada KTP dan adanya persyaratan memiliki formulir K-1 bagi WNI Keturunan Asing Tionghoa di DKI Jakarta sehingga menimbulkan sekat-

No.	Peraturan	Perihal	Permasalahan
			sekat pemisah antara masing-masing penduduk
10.	Instruksi Kepala Daerah DIY No. 398/I/A/1975	Penyeragaman <i>Policy</i> Pemberian Hak atas Tanah kepada seorang WNI non-Pribumi	Adanya pembatasan (diskriminasi) hak-hak sipil Warga negara Indonesia etnis Tionghoa/India ("...Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta hingga sekarang belum memberikan hak milik atas tanah kepada seorang Warganegara Indonesia non-Pribumi yang memerlukan tanah), sehingga membatasi salah satu hak esensial warga negara untuk hidup secara layak dengan memiliki hak milik atas tanah untuk mengusahakan kehidupannya

Sumber: Disadur dari bahan *Focus Group Discussion* Tindak Pidana Penghinaan Terhadap Golongan Penduduk¹⁰

Dari sejarah pemberlakuan Pasal 163 dan 131 IS, sudah terlihat bahwa kedua pasal peninggalan kolonial tersebut sarat akan kepentingan politik pihak penjajah sehingga tentunya jika diberlakukan hingga sekarang tidak akan memberi faedah bagi bangsa dan negara yang kini telah merdeka. Sebagai sebuah negara merdeka yang berideologikan nilai-nilai persatuan yang bersumber dari sila ketiga di Pancasila, penerapan golongan-golongan penduduk

merupakan hal yang tidak mencerminkan persatuan, bahkan dapat memicu perpecahan karena pada dasarnya penggolongan penduduk yang diciptakan oleh Belanda melalui pasal-pasal dalam IS dilakukan dengan tujuan-tujuan politis demi kepentingan bangsa Belanda dalam melakukan kegiatan dan tindakan hukumnya di Indonesia. Dengan tidak berkuasanya lagi Belanda di Indonesia, seharusnya penggolongan-penggolongan di Indonesia dihapuskan

¹⁰ Wahyu Effendi, "Kompilasi Peraturan Perundangan Yang Diskriminatif", Bahan *Focus Group Discussion* Tindak Pidana Penghinaan Terhadap Golongan Penduduk (Tinjauan Atas Rumusan Pasal Mengenai Diskriminasi Rasial Dalam Rancangan KUHP) yang diselenggarakan di Hotel Ibis Tamarin, Jakarta, pada tanggal 23 November 2006

dan aturan-aturan hukum yang masih menggolong-golongkan penduduk segera diperbaharui agar terwujud cita-cita persatuan sebagaimana termaktub dalam sila ketiga Pancasila. Dalam 45 Butir-Butir Pancasila, sila persatuan Indonesia dijabarkan salah satunya berupa “mengembangkan persatuan Indonesia atas dasar Bhineka Tunggal Ika”. Keanekaragaman yang ada di Indonesia seharusnya dipersatukan dalam satu aturan hukum yang tidak membedakan satu sama lain. Masih diberlakukannya penggolongan penduduk yang secara nyata bertentangan dengan esensi dari cita-cita persatuan bangsa.

2. Menakar Urgensi Pasal Penggolongan Penduduk

Pasal-pasal mengenai pengolongan penduduk yang merupakan aturan hukum peninggalan Belanda sebenarnya secara filosofis, sosiologis maupun yuridis tidak sesuai lagi untuk tetap diterapkan di Indonesia. Adapun landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadikan pasal penggolongan penduduk tidak lagi relevan untuk

diterapkan di Indonesia dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Landasan Filosofis

Sebagai negara yang pernah dijajah oleh Belanda, Indonesia mewarisi secara langsung aturan-aturan hukum peninggalan kolonial, salah satunya adalah Pasal 163 dan Pasal 131 IS yang mengatur tentang penggolongan penduduk menjadi Golongan Eropa, Golongan Timur Asing, dan Golongan Bumiputera. Sebagai sebuah negara yang telah merdeka dari penjajahan Belanda, seharusnya penggolongan-penggolongan di Indonesia dihapuskan dan aturan-aturan hukum yang masih menggolong-golongkan penduduk segera diperbaharui agar terwujud cita-cita persatuan sebagaimana termaktub dalam sila ketiga Pancasila. Pancasila merupakan suatu *common platform* sekaligus rasionalitas publik dimana keberagaman dari budaya, agama, etnis dan ras bertemu dan disana terbentuk suatu negara bangsa. Tidak berlaku hal-hal yang dinamakan mayoritas dan minoritas ataupun superior dan inferior

karena semua tertampung dengan sama dalam asas persatuan.¹¹

Implementasi nilai-nilai persatuan dalam Pancasila dapat diuraikan melalui Butir-Butir Pengamalan Nilai Pancasila sebagai berikut:

- a. Mampu menempatkan persatuan, kesatuan, serta kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara sebagai kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi dan golongan;
- b. Sanggup dan rela berkorban untuk kepentingan negara dan bangsa;
- c. Mengembangkan rasa cinta kepada tanah air dan bangsa;
- d. Mengembangkan rasa kebanggaan berkebangsaan dan bertanah air Indonesia;
- e. Memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial;
- f. Mengembangkan pergaulan demi persatuan dan kesatuan bangsa.

Adanya penggolongan penduduk dapat menyebabkan nilai-nilai persatuan dalam Pancasila tidak dapat

terimplementasikan dengan baik karena dengan adanya penggolongan penduduk akan ada yang merasa kedudukannya lebih tinggi dari yang lain atau sebaliknya, yakni lebih rendah dari yang lain. Seyogianya, apabila asas persatuan diresapi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara maka akan terbangun semangat kebangsaan dan semangat pengabdian yang pada akhirnya melahirkan masyarakat yang lebih mengutamakan kepentingan nasional daripada kepentingan pribadi dan golongan/kelompok maupun daerah.¹²

Fakta kemajemukan dan multikulturalitas dalam masyarakat pada dasarnya tidak boleh disekat-sekat oleh sebuah aturan hukum, melainkan harus dihormati, dilestarikan, dan dikembangkan berdasarkan atas nilai-nilai luhur yang terkandung dalam sila Pancasila.¹³ Sebagai sebuah negara merdeka yang berideologikan nilai-nilai persatuan yang bersumber dari sila ketiga di Pancasila, penerapan golongan-golongan penduduk merupakan hal yang tidak mencerminkan persatuan, bahkan

¹¹ Abd Mu'id Aris Shofa, "Memaknai Kembali Multikulturalisme Indonesia Dalam Bingkai Pancasila", Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol. I, No. 1, Juli 2016 ISSN 2527-7057 (2016): 39.

¹² M. Nur Alamsyah, "Eksistensi Nilai-Nilai Filosofi Kebangsaan Dalam Kepemimpinan Nasional", Jurnal Academica, Fisip Untad, Vol. I (2009): 28.

¹³ Abd Mu'id Aris Shofa, *Loc. Cit.*

dapat memicu perpecahan karena pada dasarnya penggolongan penduduk yang diciptakan oleh Belanda melalui pasal-pasal dalam IS dilakukan dengan tujuan-tujuan politis demi kepentingan bangsa Belanda dalam melakukan kegiatan dan tindakan hukumnya di Indonesia.

Pada hakikatnya, persatuan atau nasionalisme Indonesia terbentuk bukan atas dasar persamaan suku bangsa, agama, bahasa, tetapi dilatarbelakangi oleh historis dan etis. Historis artinya karena persamaan sejarah, senasib sepenanggungan akibat penjajahan. Etis, artinya berdasarkan kehendak luhur untuk mencapai cita-cita moral sebagai bangsa yang merdeka, bersatu dan berdaulat, adil dan makmur. Persatuan dan kesatuan merupakan kebutuhan primer dalam kehidupan berbangsa mengingat struktur dan komposisi masyarakat Indonesia yang sangat pluralis, baik dari segi agama, suku, etnis, budaya, ekonomi, dan sebagainya.¹⁴ Oleh karena itu persatuan Indonesia, bukan sesuatu yang terbentuk sekali dan

berlaku untuk selama-lamanya. Persatuan Indonesia merupakan sesuatu yang selalu harus diwujudkan, diperjuangkan, dipertahankan, dan diupayakan secara terus menerus.¹⁵

Dengan tidak berkuasanya lagi Belanda di Indonesia, seharusnya penggolongan-penggolongan di Indonesia dihapuskan dan aturan-aturan hukum yang masih menggolong-golongkan penduduk segera diperbaharui agar terwujud cita-cita persatuan sebagaimana termaktub dalam sila ketiga Pancasila. Masih diberlakukannya penggolongan penduduk yang secara nyata bertentangan dengan esensi dari cita-cita persatuan bangsa.

b. Landasan Sosiologis

Hukum ditinjau dari aspek sosiologis merupakan suatu lembaga kemasyarakatan (*social institution*) yang merupakan himpunan nilai-nilai, kaidah-kaidah, dan pola-pola perikelakuan yang berkisar pada kebutuhan-kebutuhan pokok manusia.¹⁶ Sebagai makhluk hidup

¹⁴ Christian Siregar, "Pancasila, Keadilan Sosial, dan Persatuan Indonesia", Jurnal Humaniora, Vol. 5 No. 1 (2014): 109.

¹⁵ Ajik Arfian, "Hubungan Pemahaman Nilai-Nilai Pancasila Dalam Pembelajaran PKN Dengan Karakter Siswa Kelas VIII SMP Negeri 13 Magelang", Skripsi, Universitas Negeri Yogyakarta. Fakultas Ilmu Sosial. Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum (2014): 15.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Edisi 1, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 4.

sekaligus makhluk sosial, manusia pada dasarnya selalu mengalami perubahan sosial baik berupa perkembangan maupun berupa pertumbuhan sehingga secara otomatis kebutuhan-kebutuhan pokok manusia dan masyarakat pun ikut mengalami perubahan.¹⁷

William J. Chambliss dan Robert B. Serdman¹⁸ sebagaimana dikutip oleh Lawrence M. Friedman¹⁹ menyebutkan bahwa:

"Legal system are of course not static. They are constantly in motion, constantly changing. It is necessary to look at social systems in equilibrium, but in fact they are also exposed to ceaseless conflict and change."

Penulis dalam hal ini menerjemahkan secara bebas pernyataan William J. Chambliss dan Robert B. Serdman, yakni keduanya berpendapat bahwa sistem hukum tentu saja tidak statis (diam). Sistem hukum bergerak secara konstan, senantiasa berubah. Kita memang perlu

melihat sistem sosial sebagai suatu hal yang stabil, namun pada faktanya mereka juga tak lepas dari paparan konflik dan perubahan.

Lawrence M. Friedman²⁰ menambahkan bahwa *"...legal change follows and depends on social change..."* yang diartikan bahwa perubahan hukum mengikuti dan tergantung pada perubahan sosial. Pada dasarnya hukum terbentuk melalui proses penggalan nilai-nilai, asas-asas, tradisi-tradisi, dan kebiasaan-kebiasaan yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, dimana proses penggalan nilai yang pada akhirnya ditransformasikan dalam bentuk regulasi (aturan hukum) disebut sebagai Abstraksi Nilai²¹, sehingga apabila terjadi perubahan sosial, maka hukum pada dasarnya harus disesuaikan dengan perubahan tersebut agar dapat terus mengakomodir kebutuhan masyarakat.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 65.

¹⁸ Lihat: William J. Chambliss and Robert B. Serdman, *Law, Order and Power*, (United State: Wesley Publishing Company, 1971), hlm. 18.

¹⁹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975), hlm. 269.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Faisal Akbar Nasution, "Aliran atau Pandangan Konseptual Tentang Pembangunan Hukum", Materi kuliah Politik Hukum yang disampaikan pada pertemuan ketiga di kelas Reguler B/Semester I Program Studi Pascasarjana (S-2) Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara pada tanggal 25 September 2017.

W.F. Ogburn²² sebagaimana dikutip oleh Soerjono Soekanto²³ mengemukakan bahwa perubahan-perubahan sosial dan perubahan-perubahan hukum atau sebaliknya, tidak selalu berlangsung bersama-sama. Artinya, pada keadaan-keadaan tertentu perkembangan hukum mungkin tertinggal oleh perkembangan unsur-unsur lainnya dari masyarakat serta kebudayaannya. Suatu fenomena ketertinggalan hukum dalam perkembangan masyarakat seringkali menimbulkan berbagai hambatan, padahal hendaknya hukum mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan zaman dengan segala dasar di dalamnya, serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari sumber daya manusia penegak hukum itu sendiri.²⁴

Sejak masa penjajahan Belanda, tidak ada peraturan yang seragam tentang urusan hukum. Di dalam lingkungan yang berbeda-beda terdapat berbagai peraturan hukum yang berbeda

pula, sehingga gambaran tentang urusan hukum pada masa penjajahan Belanda sangat kompleks. Dari sisi hukum materil, permasalahan yang muncul pada dasarnya diakibatkan oleh Pasal 163 IS dan Pasal 131 IS yang merupakan dasar dari sistem hukum yang dualistis atau pluralistis, sedangkan dari sisi hukum formil, terdapat berbagai tatanan peradilan yang berlaku bagi berbagai golongan penduduk.²⁵ Pemisahan golongan penduduk dan aturan hukum yang disebabkan oleh hukum peninggalan Belanda membawa dampak berupa penggolongan aturan hukum yang menyulitkan proses untuk menyeragamkan aturan hukum dalam rangka mewujudkan kesetaraan bagi tiap warga negara di bidang hukum.

Cita-cita negara untuk membentuk suatu sistem hukum nasional yang seragam (unifikasi) selalu diupayakan agar Indonesia memiliki hukum yang bersifat integral.²⁶ Masyarakat Indonesia pada saat ini tengah giat-giatnya menyuarakan persatuan dalam kebhinekaan untuk merajut nilai

²² Lihat: W.F. Ogburn, *Social Change*. (New York: A Delta Book, 1966), hlm. 200.

²³ Soerjono Soekanto. *Op. Cit.*, hlm. 115.

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008), hlm. ix.

²⁵ Sunarmi, *Op. Cit.*, hlm. 160-161.

²⁶ *Ibid*, hlm. 249.

Pancasila di tengah masyarakat, namun aturan hukum yang masih bergolongan tersebut tidak mengakomodir bahkan nyata-nyata berbanding terbalik dengan apa yang menjadi harapan masyarakat, sehingga pasal penggolongan penduduk secara nyata bertentangan dengan kondisi sosiologis bangsa Indonesia.

c. Landasan Yuridis

Kemerdekaan yang berhasil diraih oleh Indonesia tidak serta merta menghapuskan Pasal Penggolongan Penduduk peninggalan Belanda yang sarat akan kepentingan politik yang terkesan sangat rasial tersebut. Sebagai sebuah negara yang mengaku beridentitas sebagai negara hukum, tentunya segala sesuatu urusan kenegaraan terutama yang menyangkut urusan produk hukum perundang-undangan harus dilakukan sesuai dengan standar atau prosedur yang telah diatur dalam “aturan main” yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur bahwa

pencabutan sebuah aturan hukum harus disebutkan secara tegas dalam suatu peraturan perundang-undangan yang mencabutnya.

Secara yuridis, sebenarnya telah ada aturan hukum yang mendasari penghapusan perbedaan golongan penduduk Eropa, Timur Asing, dan Bumiputera di Indonesia, yakni angka 1 dan 2 Instruksi Presiden Kabinet Ampera Nomor 31/U/IN/12/1966 dengan pertimbangan bahwa demi tercapainya pembinaan kesatuan bangsa Indonesia yang bulat dan homogen, serta adanya perasaan persamaan nasib di antara sesama bangsa Indonesia, sehingga perlu sesegera mungkin menghapuskan praktik-praktik yang didasarkan pada penggolongan penduduk.²⁷ Di dalam Instruksi tersebut, dimuat larangan untuk menggolong-golongkan penduduk berdasarkan Pasal 131 dan 163 IS bagi Kantor Catatan Sipil di seluruh Indonesia. Penduduk Indonesia hanya dibedakan antara Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing.²⁸ Akan tetapi, di dalam

²⁷ Dwi Ari Purwadi, “Kajian Yuridis Terhadap Pelaksanaan Pencatatan Akta Kelahiran Untuk Mewujudkan Tertib Administrasi Kependudukan di Kecamatan Wanareja”, Tesis, Universitas Muhammadiyah Purwokerto (2016): 18-19.

²⁸ R. Soeroso, *Perbandingan Hukum Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 162.

Instruksi Presidium Kabinet Ampera Nomor 31/U/IN/12/1966, terdapat ketentuan di angka 3 yang pada intinya menyatakan bahwa penghapusan penggolongan penduduk Indonesia hanya khusus berlaku untuk pencatatan sipil pada Kantor Catatan Sipil, sedangkan ketentuan mengenai perkawinan, pewarisan, dan ketentuan hukum perdata lainnya tetap mengacu pada aturan hukum yang lama.²⁹

Selain Instruksi Presidium Kabinet Ampera Nomor 31/U/IN/12/1966, terdapat Undang-Undang Kewarganegaraan Nomor 62 Tahun 1958 (yang sekarang sudah dihapuskan dan diperbarui dengan **Undang-Undang Kewarganegaraan Nomor 12 Tahun 2006** yang telah disahkan pada tanggal 21 Juni 2006) yang pada prinsipnya hanya mengenal warga negara Indonesia dan warga negara Asing, dan tidak lagi menyebutkan adanya penggolongan penduduk.³⁰ Undang-Undang Kewarganegaraan diperbaharui karena didasarkan oleh pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

- a. Secara filosofis, undang-undang sebelumnya masih mengandung ketentuan-ketentuan yang belum sejalan dengan falsafah Pancasila karena bersifat diskriminatif, kurang menjamin pemenuhan hak asasi dan persamaan antar warga negara, serta kurang memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak-anak;
- b. Secara yuridis, landasan konstitusional pembentukan undang-undang kewarganegaraan yang lama adalah Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDSS 1950) yang sudah tidak berlaku lagi sejak diberlakukannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan bahwa Indonesia kembali menggunakan UUD 1945 sebagai konstitusi dan tidak memberlakukan UUDS 1950. Kemudian dalam perkembangannya, terlihat bahwa UUD 1945 mengalami beberapa perubahan melalui amandemen I hingga amandemen IV yang membawa dampak positif berupa diberikannya jaminan perlindungan hak asasi manusia yang

²⁹ Dwi Ari Purwadi. *Op. Cit.*, hlm. 19

³⁰ Setiati Widiastuti. *Op. Cit.*, hlm. 34

lebih baik terhadap Warga Negara Indonesia;

- c. Secara sosiologis, undang-undang kewarganegaraan sebelumnya dinilai oleh para perancang undang-undang sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan tuntutan rakyat Indonesia yang telah turut menjadi bagian dari masyarakat internasional dalam pergaulan global yang menghendaki adanya persamaan perlakuan dan kedudukan warga negara di hadapan hukum serta adanya kesetaraan dan keadilan gender.³¹

Kehadiran peraturan perundang-undangan kewarganegaraan baru dengan asas dan nilai yang baru pada dasarnya tetap mengacu dan dilandasi dengan nilai-nilai yang terkandung dalam konstitusi dan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat yang mengutamakan penghargaan sifat pluralisme dan multikulturalisme yang bersendikan pada Pancasila.³² Perubahan pengaturan kewarganegaraan tidak terlepas dari isu

HAM yang berkembang secara universal, dimana pengaturan tentang warga negara dan kewarganegaraan juga tidak dapat dilepaskan dari pembahasan tersebut. Dalam era reformasi di Indonesia, pembangunan HAM memperoleh landasan hukum yang kokoh dengan diberlakukannya Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia Nomor 129 Tahun 1998 tentang “Rencana Aksi Nasional Hak-hak Asasi Manusia Indonesia 1998-2003” atau lebih dikenal dengan istilah “RAN HAM”, dimana pemberlakuan Keppres Nomor 129 Tahun 1998 tersebut kemudian diikuti dengan penerbitan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 26 Tahun 1998 yang dikeluarkan di Jakarta tanggal 16 September 1998 dan memuat ketentuan tentang “Menghentikan Penggunaan Istilah Pribumi dan Nonpribumi dalam Semua Perumusan dan Penyelenggaraan Kebijakan, Perencanaan Program, ataupun Pelaksanaan Kegiatan Penyelenggaraan Pemerintahan”.³³

³¹ Agus Ngadino, “Perubahan Paradigma Pengaturan Kewarganegaraan Menurut UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan”, Disampaikan pada acara “Sosialisasi UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan” yang diselenggarakan oleh Kanwil Hukum dan HAM Sumatera Selatan di Hotel Charisma tanggal 26 April 2011: 4.

³² *Ibid.*, hlm. 21.

³³ *Ibid.*, hlm. 4-5.

Setelah Undang-Undang Kewarganegaraan, kemudian lahir undang-undang lain yang menjadi salah satu dasar lainnya untuk menghapus pasal penggolongan penduduk, yakni **Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan** yang menghapuskan golongan kependudukan pada proses pencatatan administrasi di Kantor Pencatatan Sipil. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Administrasi Kependudukan yang baru, ada beberapa ketentuan pencatatan sipil yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi, yakni:

- a. Buku Kesatu Bab Kedua Bagian Kedua (tentang nama-nama, perubahan nama-nama, dan perubahan nama-nama depan) dan Bab Ketiga (tentang tempat tinggal atau domisili) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijke Wetboek voor Indonesie, Staatsblad 1847:23*);
- b. Peraturan pencatatan sipil untuk golongan Eropa (*Reglement op het Holden der Registers van den Burgerlyken Stand voor Europeanen, Staatsblad 1949: 25* sebagaimana

telah diubah terakhir dengan *Staatsblad 1946:1361*);

- c. Peraturan pencatatan sipil untuk Golongan Tionghoa (*Bepalingen voor Gegeel Indonesie Betreffende het Bergerliiken Hendelsrecht van de Chinezian, Staatsblad 1917: 129 jo. Staatsblad 1939: 228* sebagaimana diubah terakhir dengan *Staatsblad 1946: 136*);
- d. Peraturan pencatatan sipil untuk golongan Indonesia (*Reglement op het Holden van den Registers van den Registers van den Burgerliiken Stand Door Eenigle Groepen van den nit not de Orderhoringer van een Zelfbestuur, behoorende Ind. Bevolking van Java en Madura, Staatsblad 1920: 751 jo. Staatsblad 1927: 546*);
- e. Peraturan pencatatan sipil untuk golongan Kristen Indonesia (*Huwelijksordonantie voor Christenen Indonesiers Java, Minahasa en Amboiena, Staatsblad 1933: 74 jo. Staatsblad 1936: 607* sebagaimana diubah terakhir dengan *Staatsblad 1939: 288*); dan
- f. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1961 tentang Perubahan atau Penambahan Nama Keluarga (Lembaran Negara

Tahun 1961 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2154).³⁴ Dengan berlakunya Undang-Undang Administrasi Kependudukan dan dicabutnya aturan-aturan hukum lama yang mayoritas diantaranya merupakan aturan hukum peninggalan kolonial yang sifatnya menggolong-golongkan penduduk di Indonesia, maka sistem kependudukan di Indonesia lebih sarat akan keinginan untuk terciptanya suatu unifikasi sistem kependudukan tanpa adanya penggolongan kepada penduduk di Indonesia untuk menciptakan suatu persatuan di tengah masyarakat.

Selain Undang-Undang Administrasi Kependudukan, aturan hukum lain yang menghendaki penghapusan penggolongan penduduk di Indonesia adalah **Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis**. Undang-undang ini dibentuk dengan pertimbangan bahwa pada dasarnya umat manusia berkedudukan sama di hadapan Tuhan Yang Maha Esa dan umat manusia dilahirkan dengan martabat dan hak-hak yang sama tanpa perbedaan apa pun, baik ras maupun etnis. Pengawasan terhadap segala

bentuk upaya penghapusan diskriminasi ras dan etnis dilakukan oleh Lembaga HAM Nasional, seperti Komnas HAM, Komnas Perempuan, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, dan Ombudsman RI. Pengawasan terhadap segala bentuk upaya penghapusan diskriminasi ras dan etnis meliputi:

- a. Pemantauan dan penilaian atas kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah yang dinilai berpotensi menimbulkan diskriminasi agama/keyakinan;
- b. Pencarian fakta dan penilaian kepada orang perseorangan, kelompok masyarakat, atau lembaga publik atau swasta yang diduga melakukan tindakan diskriminasi agama/keyakinan;
- c. Pemberian rekomendasi kepada pemerintah dan pemerintah daerah atas hasil pemantauan dan penilaian terhadap tindakan yang mengandung diskriminasi agama/keyakinan;
- d. Pemantauan dan penilaian terhadap pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam penyelenggaraan penghapusan diskriminasi agama/keyakinan; dan

³⁴ Dwi Ari Purwadi. *Op. Cit.*, hlm. 23-24.

e. Pemberian rekomendasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah yang tidak mengindahkan hasil temuan Komnas HAM.³⁵

UU Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis ini secara nyata memerintahkan kepada seluruh elemen penyelenggara negara untuk menghapuskan segala bentuk diskriminasi terhadap ras dan etnis. Adanya penggolongan terhadap penduduk menandakan masih ada diskriminasi terhadap kedudukan suatu ras atau etnis tertentu sehingga sulit tercapai cita-cita persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) karena pada nyatanya perbedaan golongan menyebabkan penerapan aturan hukum yang berbeda bagi masing-masing golongan. Seolah ada ketidaksejajaran kedudukan hukum (adanya kedudukan *superior* dan *inferior*) antara satu ras atau etnis dengan satu ras atau etnis lainnya.

Berdasarkan pemaparan fakta yuridis di atas, penggolongan penduduk secara tekstual tidak dikenal dan

digantikan dengan perbedaan kewarganegaraan, yakni WNI dan WNA, namun secara *legitimate* belum ada pencabutan terhadap Pasal 163 dan 131 IS, sehingga dinilai perlu ada pencabutan terhadap pasal-pasal penggolongan penduduk melalui suatu aturan hukum setingkat Undang-Undang yang secara substansial juga memperbaharui urusan-urusan keperdataan yang selama ini masih berdasarkan pada ketentuan penggolongan sehingga terwujud suatu kesejajaran kedudukan hukum antara tiap warga negara.

D. Penutup

Pasal penggolongan penduduk dan aturan hukum yang sampai saat ini masih berlaku di Indonesia pada dasarnya memiliki tingkat urgensi yang tinggi untuk segera dihapuskan untuk mendukung adanya suatu unifikasi hukum yang tidak membedakan penerapan hukum pada golongan penduduk tertentu. Pasal penggolongan penduduk dan aturan hukum perlu dihapuskan karena secara filosofis bertentangan dengan cita-cita persatuan

³⁵ Khairul Fahmi, dkk., *Dokumen Kebijakan Penghapusan Diskriminasi Agama/ Keyakinan*, (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2011), hlm. 125.

rakyat, secara sosiologis tidak mendukung bahkan bertentangan dengan semangat dan kondisi rakyat yang sedang giat-giatnya merajut persatuan di tengah kebhinekaan dan secara yuridis tidak lagi relevan dengan Instruksi Presiden Kabinet Ampera, Undang-Undang Kewarganegaraan, Undang-Undang Administrasi Kependudukan, serta Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis sehingga berdasarkan pada asas *lex posteriori derogat legi priori* dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, pasal penggolongan penduduk tidak lagi berlaku di Indonesia hanya saja perlu tindakan nyata dan tegas berupa pencabutan pasal yang bersangkutan melalui instrumen hukum yang sah sebagaimana ketentuan ketatanegaraan di Indonesia.

Sejauh ini pasal yang masih mempergunakan penggolongan penduduk adalah pasal-pasal mengenai pelaksanaan tugas dan kewenangan Balai Harta Peninggalan (BHP), sehingga solusi utama untuk menyegerakan dihapusnya Pasal Penggolongan Penduduk yang dinilai diskriminatif dan merusak rajutan kebhinekaan di tengah

masyarakat adalah merevitalisasi BHP dengan membentuk UU tersendiri mengenai tugas dan kewenangan BHP yang secara langsung nantinya dapat menghapuskan penggolongan-penggolong-an penduduk berdasarkan Pasal 163 dan Pasal 131 IS.

Sejak tahun 2012, sudah ada wacana perevitalisasian BHP melalui pembentukan UU BHP, namun hingga kini RUU BHP masih “mandeg” di Prolegnas pada tahap harmonisasi pemrakarsa (dalam hal ini adalah Kementerian Hukum dan HAM) dan tidak diketahui alasan mengapa RUU yang sifatnya cukup krusial ini tidak segera dibahas dan diundangkan. Penghapusan penggolongan penduduk dengan cara mengundangkan UU BHP merupakan suatu hal penting yang seharusnya menjadi agenda prioritas dalam politik hukum nasional di Indonesia, sehingga hukum Indonesia dapat perlahan-lahan *move on* dari Belanda, karena sebagaimana yang dikemukakan oleh Von Savigny bahwa hukum harus sesuai dengan jiwa kepribadian bangsa (*volkegeist*).

Indonesia mempunyai identitas sendiri. Indonesia tidak lagi menjadi

negara jajahan Belanda. Terlebih lagi pasal penggolongan penduduk nyata-nyata tidak bersesuaian dengan dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis yang saat ini berlaku di Indonesia. Untuk itu direkomendasikan kepada para *stakeholder* pembinaan politik hukum nasional untuk segera membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang memperbaharui urusan-urusan keper-

dataan yang selama ini masih berdasarkan pada ketentuan penggolongan sehingga pada ketentuan peralihan dapat dituliskan ketentuan yang menyatakan mencabut Pasal 163 dan 131 IS tentang penggolongan penduduk karena telah ada pengaturan dalam aturan baru yang tidak lagi menggolong-golongkan penduduk.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Chambliss, William J. and Robert B. Serdman, *Law, Order and Power*, (United State: Wesley Publishing Company, 1971).
- Fahmi, Khairul, dkk., *Dokumen Kebijakan Penghapusan Diskriminasi Agama/ Keyakinan*, (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2011).
- Friedman, Lawrence M., *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975).
- Muhammad, Bushar, *Asas-Asas Hukum Adat: Suatu Pengantar*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2002).
- Ogburn, W.F., *Social Change*. (New York: A Delta Book, 1966).
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, (Jakarta: Penerbit Alumni, 1982).
- Rahardjo, Satjipto, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008).
- Said, Umar, *Pengantar Hukum Indonesia Sejarah dan Dasar-Dasar Tata Hukum Serta Politik Hukum Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2009).
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2006).
- Soekanto, Soerjono, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Edisi 1, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006).
- Soeroso, R., *Perbandingan Hukum Perdata*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007).
- Sunarmi, *Sejarah Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2016).

B. Artikel Ilmiah

- Alamsyah, M. Nur, "Eksistensi Nilai-Nilai Filosofi Kebangsaan Dalam Kepemimpinan Nasional", Jurnal Academica, Fisip Untad, Vol. I (2009).

Arfian, Ajik, "Hubungan Pemahaman Nilai-Nilai Pancasila Dalam Pembelajaran PKN Dengan Karakter Siswa Kelas VIII SMP Negeri 13 Magelang", Skripsi, Universitas Negeri Yogyakarta. Fakultas Ilmu Sosiasl. Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum (2014).

Purwadi, Dwi Ari, "Kajian Yuridis Terhadap Pelaksanaan Pencatatan Akta Kelahiran Untuk Mewujudkan Tertib Administrasi Kependudukan di Kecamatan Wanareja", Tesis, Universitas Muhammadiyah Purwekorto (2016).

Shofa, Abd Mu'id Aris, "Memaknai Kembali Multikulturalisme Indonesia Dalam Bingkai Pancasila", Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol. I, No. 1, Juli 2016 ISSN 2527-7057 (2016).

Siregar, Christian, "Pancasila, Keadilan Sosial, dan Persatuan Indonesia", Jurnal Humaniora, Vol. 5 No. 1 (2014).

Sugiantari, Anak Agung Putu Wiwik, "Perkembangan Hukum Indonesia Dalam Menciptakan Unifikasi dan Kodifikasi Hukum", Jurnal Advokasi, Vol. 5 No. 2, September (2015).

C. Prosiding

Nasution, Faisal Akbar, "Aliran atau Pandangan Konseptual Tentang Pembangunan Hukum", Materi kuliah Politik Hukum yang disampaikan pada pertemuan ketiga di kelas Reguler B/Semester I Program Studi Pascasarjana (S-2) Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara pada tanggal 25 September 2017.

Ngadino, Agus, "Perubahan Paradigma Pengaturan Kewarganegaraan Menurut UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan", Disampaikan pada acara "Sosialisasi UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan" yang diselenggarakan oleh Kanwil Hukum dan HAM Sumatera Selatan di Hotel Charisma tanggal 26 April 2011.

Widiastuti, Setiati "Hakekat dan Karakteristik Sistem Hukum di Indonesia", Modul Pembelajaran PKN (2015).

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indische Staatsregeling (Pasal 163 dan Pasal 131).

Instruksi Presiden Kabinet Ampera Nomor 31/U/IN/12/1966.

Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.