



P - ISSN : 0126 – 0227

E - ISSN : 2722 – 0664

MAJALAH HUKUM NASIONAL

Volume 49 Nomor 2 Tahun 2019



- **PENTINGNYA PERLINDUNGAN DATA PRIBADI DALAM TRANSAKSI PINJAMAN ONLINE**
(Oleh: Erna Priliasari)

- **TATA KELOLA ENERGI TERBARUKAN DI SEKTOR KETENAGLISTRIKAN
DALAM KERANGKA PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL**
(Oleh: Nunuk Febrianingsih)

- **MENGEFEKTIFKAN SISTEM PEMERINTAHAN DAN MENYEDERHANAKAN SISTEM PARTAI POLITIK
BELAJAR KEPADA PEMILU JERMAN**
(Oleh: Ilham Fajar Septian)

- **KEWENANGAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK)
DALAM MEMUTUS PERKARA PERLINDUNGAN KONSUMEN
(STUDI KASUS PERKARA PT. CANDRATEX DAN PT. ASIAN CUTTON DENGAN BPJS CABANG SOREANG)**
(Oleh: Arman Tjoneng, Christine S. Basani, Rizsal Epani)

- **SPLITSING DALAM PERSPEKTIF ASAS CONTANTE JUSTITIE DAN ASAS NON SELF INCRIMINATION**
(Oleh: Elwindhi Febrian)

- **REKONSTRUKSI EKSISTENSI BALAI HARTA PENINGGALAN SEBAGAI WALI PENGAWAS
MELALUI HARMONISASI PERATURAN HUKUM TENTANG PERWALIAN**
(Oleh: Shela Natasha)

- **POLITIK HUKUM PENGAMPUNAN PAJAK DALAM PERSPEKTIF LAW AND DEVELOPMENT**
(Oleh: Akmaluddin Rachim)

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

PENTINGNYA PERLINDUNGAN DATA PRIBADI DALAM TRANSAKSI PINJAMAN *ONLINE*
(THE URGENCY OF PERSONAL PROTECTION IN PEER TO PEER LENDING)

Oleh: Erna Priliasari
Badan Pembinaan Hukum Nasional
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
Email: prisqilla@gmail.com

ABSTRAK

Saat ini telah muncul pinjaman *online* yang memberikan kemudahan bagi masyarakat untuk mendapatkan akses kredit. Pinjaman *online* Di satu sisi memberikan kemudahan bagi masyarakat namun disisi lain dapat merugikan masyarakat dengan tersebarnya data pribadi. Oleh karenanya perlindungan konsumen dan perlindungan data pribadi konsumen sangat diperlukan. Terkait dengan hal itu, maka penting untuk dikaji mengenai perlindungan hukum terhadap data pribadi peminjam dalam layanan aplikasi pinjaman *online*, dan sanksi terhadap pelanggaran data pribadi. Tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengkaji perlindungan hukum terhadap data pribadi peminjam dalam layanan aplikasi pinjaman *online*. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan fakta. Kesimpulan dari penulisan ini adalah negara telah memberikan perlindungan konsumen sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/2013 Tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan, Peraturan Menteri No. 20 tahun 2016 tentang Perlindungan data pribadi dalam transaksi elektronik dianggap belum memadai dalam memberikan perlindungan data pribadi.

Kata Kunci: Pinjaman *Online*, Data Pribadi, *Fintech*.

ABSTRACT

Currently the financial sector is facing a new model of technology so called fin-tech. Financial technology based on Peer to Peer Lending (P2PL-based Fintech) is one of the new breakthroughs in financial services institutions in Indonesia. The presence of P2PL-based Fintech is a solution for people who have not been touched by banking but have technology literacy. However P2PL not only give positive impact but also negative impact i.e it's spread the privacy of data consumer to whom irresponsibility. Therefore it is need to give legal protection to consumer. The aim of this paper is to examine the legal protection of borrowers' personal data in online loan application services. The method used in this paper is a normative legal method with a statutory approach and a factual approach. The results of the study show that legal protection for consumer has in Law No. 8 of 1999 on Consumer Protection, of 2008 OJK Regulation No. 1/POJK.07/2013 Tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan, Ministerial Regulation No. 20 of 2016 on Personal Data Protection within Electronic Systems however these regulations has not provide data privacy however these regulations are deemed insufficient in preventing large-scale data breaches.

Keywords: Peer to Peer Lending. Privacy Protection, *Fintech*.

A. Pendahuluan

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) tak pelak telah membawa perubahan drastis dan mendasar dalam banyak lapangan kehidupan. Bahkan, kehadirannya telah membawa perubahan periodisasi sejarah peradaban umat manusia. Masyarakat Postindustri telah hadir karena pergeseran teknologi yang menjadi andalan kehidupan manusia. Perubahan dari mekanisasi kepada digitalisasi secara masif. Inilah yang disebut dengan *epochal shift* dalam peradaban manusia.¹

Teknologi informasi telah mengubah perilaku dan pola hidup masyarakat secara global. Perkembangan teknologi informasi telah pula menyebabkan dunia menjadi tanpa batas (*borderless*) dan menyebabkan perubahan sosial, budaya, ekonomi dan pola penegakan hukum yang secara signifikan berlangsung demikian cepat. Perkembangan teknologi, mulai dari gelombang pertama hingga gelombang yang paling mutakhir, selalu diikuti dengan instrumen hukum yang mendukung.

Apalagi, teknologi informasi saat ini telah menjadi pedang bermata dua, karena selain memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan, kemajuan dan peradaban manusia, sekaligus menjadi sarana efektif perbuatan melawan hukum.²

Saat ini dunia telah memasuki revolusi industri 4.0 yang telah mengubah segala aspek kehidupan manusia. Revolusi Industri 4.0 ditandai dengan meningkatnya pemakaian teknologi informasi di segala bidang dan membawa perubahan dalam semua lini kehidupan. Revolusi ini ditandai dengan automasi (*automation*) penggunaan komputer dan peralatan elektrik yang pada ujungnya menggulirkan era baru revolusi industri 3.0. Roda revolusi tersebut ternyata terus bergulir sejalan dengan perkembangan sains dan teknologi hingga kemudian muncul *cyber physical system*. Sistem ini menghendaki adanya interaksi antar manusia yang terintegrasi dengan komputer dan kemampuan fisiknya (*digitalization*). Digitalisasi itulah yang menjadi awal mula bergulirnya era revolusi industri 4.0.³

¹ https://www.bphn.go.id/data/documents/pphn_bid_informasi_dan_teknologi.pdf, di akses pada tanggal 4 September 2019.

² Ibid.

³ Much. Maftuhul Fahmi, "INSPIRASI QUR'ANI DALAM PENGEMBANGAN FINTECH SYARIAH: MEMBACA PELUANG, TANTANGAN, DAN STRATEGI DI ERA REVOLUSI INDUSTRI 4.0.", <https://pionir.uin-malang.ac.id/assets/uploads/berkas/ARTIKEL%2029.pdf>, diakses 30 Agustus 2019.

Seiring dengan perkembangan masa di era globalisasi ini, apapun aktivitas masyarakat tidak akan terlepas dari bantuan teknologi. Begitu pula pada lembaga keuangan yang kini mulai bergeser pada lembaga keuangan berbasis teknologi. Salah satu kemajuan dalam bidang keuangan saat ini adanya adaptasi *Financial Technology* atau jamak disebut dengan *fintech*. *Fintech* diyakini mampu menjadi sebuah solusi untuk mempermudah, mempercepat waktu, memberikan kenyamanan, dll bagi para pengguna layanan *fintech* di Indonesia.⁴ *Fintech* merupakan implementasi dan pemanfaatan teknologi untuk peningkatan layanan jasa perbankan dan keuangan yang umumnya dilakukan oleh perusahaan rintisan (*startup*) dengan memanfaatkan teknologi *software*, internet, komunikasi, dan komputasi terkini.⁵ Konsep ini yang mengadaptasi perkembangan teknologi yang dipadukan dengan bidang finansial sehingga bisa menghadirkan proses transaksi keuangan yang lebih praktis, aman serta modern. Bentuk dasar *fintech*

antara lain pembayaran (*digital wallets, P2P payments*), Investasi (*equity crowdfunding, peer to peer lending*), pembiayaan (*crowdfunding, microloans, credit facilities*), Asuransi (*risk management*), lintas – proses (*big data analysis, predictive modeling*), infrastruktur (*security*).⁶

Fintech pada prinsipnya merupakan penggunaan teknologi dalam sistem keuangan yang menghasilkan produk, layanan, teknologi, dan/atau model bisnis baru serta dapat berdampak pada stabilitas moneter, stabilitas sistem keuangan, dan/atau efisiensi, kelancaran, keamanan, dan keandalan sistem pembayaran.⁷

Kehadiran teknologi telah mendukung terciptanya layanan jasa keuangan yang lebih efisien dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan berbasis teknologi informasi (*peer to peer*). Melalui *peer to peer lending* ini, masyarakat yang memerlukan dana dalam jumlah mikro dapat secara mudah dan cepat mendapatkan pinjaman tanpa perlu mengajukan kredit ke bank dengan membawa persyaratan tertentu. Layanan

⁴ Ibid, hal 7.

⁵ Nofie Iman, *Financial Technology dan Lembaga Keuangan, Gathering Mitra Linkage Bank Syariah Mandiri*, Yogyakarta, 2016, hlm. 6.

⁶ Ibid hal 7.

⁷ Lihat Pasal Pasal 1 Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/12/PBI/2017 tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial.

pinjaman *peer to peer lending* dapat diakses oleh masyarakat melalui aplikasi secara cepat kapan dan dimana saja. Hal ini tentu berbeda dengan fasilitas kredit pada layanan perbankan dimana calon nasabah harus mengajukan kredit ke bank tertentu, kemudian dilakukan perjanjian kredit antara bank dengan nasabah dengan membawa agunan.

Dengan hadirnya Inovasi di bidang keuangan akan memiliki dua sisi, di satu sisi akan memberikan manfaat atau sisi yang berpotensi mendisrupsi layanan jasa keuangan tradisional. Efek disrupsi yang akan terjadi dapat menimbulkan ketidakstabilan sektor keuangan dan persaingan yang tidak sehat. Selain itu hadirnya inovasi telah membawa kemudahan bagi masyarakat untuk mendapatkan pinjaman uang dengan cepat tanpa agunan.

Saat ini pertumbuhan pinjaman *online* atau apa yang jamak disebut dengan pinjol ini sangat cepat. Diluar dugaan banyak orang, dalam waktu singkat, tidak sampai dua tahun ribuan perusahaan *Fintech* bermunculan yang menawarkan pinjaman *online*. Data dari Otoritas Jasa Keuangan

menunjukkan jumlah *finetch* yang terdaftar saat ini 127⁸ sedangkan jumlah *fintech* ilegal sekitar 1230.

Pinjaman *online* menawarkan banyak fitur yang menguntungkan konsumen dibandingkan perbankan. Akibatnya, dalam dua tahun terakhir, *fintech* pinjaman *online* tumbuh sangat cepat. Dengan adanya *fintech*, seseorang sekarang yang ingin mengajukan pinjaman cukup mendownload aplikasi atau mengakses *website* penyedia layanan pinjaman, mengisi data dan mengupload dokumen yang dibutuhkan dan dalam waktu yang relatif cepat pinjaman langsung cari ke rekening peminjam. Namun, eksekusi negatif bermunculan seperti tersebarnya data pribadi peminjam karena proses verifikasi pinjaman *online* dilakukan secara *online* dan akan meminta persetujuan dari penerima pinjaman untuk mengakses semua data hal ini sangat berisiko tinggi data pribadi penerima pinjaman untuk disalahgunakan. Permintaan data pribadi konsumen sebenarnya dibutuhkan oleh perusahaan untuk melakukan *assesment* kepada calon peminjam dan untuk memastikan bahwa peminjam uang benar-

⁸ <https://www.ojk.go.id/id/berita-dan-kegiatan/publikasi/Pages/Penyelenggara-Fintech-Terdaftar-dan-Berizin-di-OJK-per-7-Agustus-2019.aspx> diakses pada tanggal 2 September 2019.

benar orang yang namanya tercantum dalam aplikasi nanum dalam beberapa kasus, akses kontak digunakan untuk melakukan penagihan.

Melihat banyaknya kasus pinjaman online, bagaimanakah perlindungan konsumen terhadap pinjaman *online*? Bagaimanakah hubungan antara para pihak? Bagaimanakah dengan perlindungan data pribadi? Tulisan ini akan menguraikan tentang perlindungan konsumen dalam pinjaman *online*, hubungan hukum para pihak dan perlunya perlindungan data pribadi konsumen. Selain itu juga diuraikan tentang perlunya pengaturan *peer to peer lending* sebagai upaya mewujudkan pembangunan hukum di bidang ekonomi dan juga tinjauan secara umum tentang pinjaman *online*.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis-normatif. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro pendekatan yuridis empiris adalah pendekatan kepustakaan yang berpedoman pada peraturan-peraturan, buku-buku atau literatur-literatur hukum

serta bahan-bahan yang mempunyai hubungan permasalahan dan pembahasan dalam penulisan artikel.⁹ Dalam penulisan ini telah digunakan metode data sekunder dengan bahan-bahan yang mencakup dokumen hukum, buku, artikel dan lain-lain. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan perlindungan konsumen seperti Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan yang terkait dengan perlindungan konsumen dan pinjaman *online* serta peraturan terkait lainnya.

C. Pembahasan

1. Aturan Tentang Pinjaman *Online*

Pembangunan hukum merupakan upaya membentuk hukum baru guna memperbaiki hukum positif. Pembangunan hukum berarti membangun suatu tata hukum, beserta perangkat yang berkaitan dengan tegaknya kehidupan tata hukum tersebut. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang

⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001, hlm 10.

Nasional (RPJPN) 2005-2025, pembangunan hukum dilaksanakan untuk mencapai misi mewujudkan bangsa yang berdaya saing dan masyarakat demokratis berlandaskan hukum.¹⁰ Hal ini merupakan bagian dari 8 (delapan) misi pembangunan nasional dalam rangka menggapai visi pembangunan nasional dalam kurun waktu 2005-2025, yaitu terwujudnya “Indonesia yang Mandiri, Maju, Adil, dan Makmur.”¹¹

Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Penegasan ini adalah bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).¹² Dengan demikian dalam praktik kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus memenuhi dan mewujudkan persyaratan serta prinsip-prinsip hukum yang terdapat dalam negara hukum. Jika dilihat lebih lanjut

dari Pasal 1 Ayat (3) tersebut maka pelaksanaan pembangunan nasional harus didampingi oleh peraturan hukum yang mengaturnya. Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa pembangunan itu terjadi dengan cara yang teratur berdasarkan hukum.

Fungsi intermediasi yang diselenggarakan oleh berbagai lembaga jasa keuangan, dalam perkembangannya telah memberikan kontribusi yang cukup signifikan dalam penyediaan dana untuk pembiayaan pembangunan ekonomi nasional. Oleh karena itu, negara senantiasa memberikan perhatian yang serius terhadap perkembangan kegiatan sektor jasa keuangan tersebut dengan mengupayakan terbentuknya kerangka peraturan dan pengawasan sektor jasa keuangan yang terintegrasi dan komprehensif.

Dalam rangka mewujudkan pembangunan hukum di bidang ekonomi telah di bentuk sebuah

¹⁰ Bab IV Lampiran UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025, khususnya pembahasan mengenai Arah Pembangunan Nasional.

¹¹ Bab III Lampiran UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025.

¹² Penegasan hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang diambil dari Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara.

peraturan yang pada akhirnya akan mengarah kepada kesejahteraan masyarakat. Hukum ekonomi merupakan keseluruhan kaidah hukum yang mengatur dan mempengaruhi segala sesuatu yang berkaitan dengan kehidupan perekonomian nasional baik itu kaidah hukum yang bersifat privat maupun yang bersifat publik, tertulis maupun tidak tertulis, yang mengatur kegiatan serta kehidupan perekonomian nasional negara.¹³ Semakin pesatnya pertumbuhan ekonomi menyumbang lahirnya hukum ekonomi yang berfungsi membatasi dan mengatur kegiatan-kegiatan ekonomi suatu negara bahkan lintas batas negara dengan tetap mempertimbangkan kepentingan dan juga hak – hak dari masyarakat. Perlindungan terhadap hak dan kepentingan warga negara merupakan kewajiban pemerintah demi mencapai suatu tujuan yakni negara kesejahteraan atau *Welfare state*. Bentuk perlindungan terhadap hak dan kepentingan masyarakat terwujud melalui hukum formal yang bertujuan

untuk mencapai pembangunan ekonomi nasional melalui kebijakan – kebijakan pemerintah yang tertuang dalam hukum formal tersebut.

Untuk mewujudkan pertumbuhan lembaga jasa keuangan berbasis teknologi informasi sehingga dapat lebih berkontribusi terhadap perekonomian nasional telah disusun sebuah peraturan yang mengatur *peer to peer lending*. Peraturan tersebut dimaksudnya sebagai pengaturan dan pengawasan untuk terus mendorong pengembangan ekosistem Teknologi Finansial agar semakin dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut Otoritas Jasa Keuangan telah mengeluarkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi (POJK P2P *Lending*).

POJK P2P *lending* ini telah mengatur mengenai salah satu jenis *Fintech* yang berkembang di Indonesia saat ini yaitu *peer to peer lending* (P2P *Lending*). Hal tersebut dikarenakan OJK melihat

¹³ Dwi Ratna Indri Hapsari, Hukum dalam mendorong dinamika Pembangunan Perekonomian Nasional ditinjau dari Prinsip Ekonomi Kerakyatan, hal 242.

urgensi hadirnya ketentuan yang mengatur *fintech* pinjam-meminjam, memperhatikan masih kuatnya budaya pinjam meminjam (utang) di masyarakat Indonesia. Selain itu, perusahaan *fintech* dengan skema *peer to peer lending* merupakan lingkup kewenangan OJK dikarenakan perusahaan tersebut memberikan pelayanan jasa keuangan. Namun perusahaan tersebut belum memiliki landasan hukum kelembagaan dalam menjalankan kegiatan usahanya.

2. Tinjauan Umum *Fintech Peer to Peer Lending*

Seiring dengan berkembangnya teknologi, jenis-jenis *fintech* pun semakin beragam, diantaranya seperti inovasi teknologi finansial terkait pembayaran dan transfer, lembaga jasa keuangan, dan perusahaan start-up *fintech* yang menggunakan teknologi baru untuk memberikan layanan yang lebih cepat, murah, dan nyaman. Perusahaan di sektor pembiayaan dan investasi pun berkompetisi dengan menggunakan inovasi teknologi dalam menjual

produk dan jasa keuangannya. Jenis-jenis *fintech* di sektor ini diantaranya seperti *peer to peer lending* (P2P Lending), *Crowdfunding*, *Supply Chain Finance*, dan lain-lain. *Fintech* jenis lainnya yang berkembang di dunia diantaranya: *Robo advisor*, *Blockchain*, *Information and Feeder Site*, dan lain-lain. Seluruh *fintech* tersebut memberikan kemudahan bagi konsumen keuangan untuk membeli dan menggunakan produk dan jasa keuangan pada saat ini.¹⁴ Sedangkan *fintech* menurut Peraturan Bank Indonesia Nomor 19 Tahun 2017 *fintech* terdiri dari Sistem pembayaran, Pendukung pasar; Manajemen investasi dan manajemen resiko; pinjaman, pembiayaan, dan penyediaan modal; dan Jasa finansial lainnya.

Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi atau disebut *peer to peer lending* (P2P Lending) merupakan salah satu *fintech* yang banyak menarik perhatian masyarakat. Hadirnya P2P *lending* memberikan fasilitas kemudahan kepada masyarakat yang

¹⁴ Ibid.

mempertemukan pemilik dana (*lender*) atau yang biasa disebut kreditur dengan peminjam dana atau debitur (*borrower*) melalui aplikasi secara elektronik (tanpa bertatap muka).

Secara ilustrasi alur P2P *Lending* digambarkan sebagai berikut:



Peer to peer lending merupakan gambaran pasar *online* dimana pemberi pinjaman yang juga disebut sebagai lender dapat meminjamkan kepada individu atau usaha kecil (*borrower*).¹⁵ Perusahaan *peer to peer lending* juga menawarkan keunggulan kompetitif untuk menyatukan pemberi pinjaman. Keuntungan ini termasuk margin bunga yang sangat rendah karena biaya administrasi rendah, kemampuan untuk menawarkan pinjaman kepada beberapa peminjam

yang mungkin ditolak oleh bank (*unbankabel*), dan penggunaan inovatif mereka yaitu teknologi untuk memberikan transparansi yang lebih besar, fleksibilitas, cepat dan layanan yang lebih nyaman bagi pemberi pinjaman atau peminjam.¹⁶

Menurut Alistair Milne dan Paul Parboteeah, pemberi pinjaman pada *platform peer to peer* yang memiliki lebih dari lima tahun terakhir telah mencapai hasil yang jauh lebih baik dari pada investasi uang mereka di deposito bank konvensional. Sifat fokus kegiatan mereka memastikan bahwa biaya administrasi dan pengeluaran tambahan yang diperlukan untuk menyiapkan *platform peer to peer* relatif rendah. *Platform peer to peer* juga dapat mencocokkan peminjam dan pemberi pinjaman tanpa margin bunga.¹⁷

Cara kerja *peer to peer lending* adalah sebagai berikut:

- a) Proses bagi Peminjam. Setelah melakukan registrasi, peminjam akan mengajukan proposal

¹⁵ Mateescu, Alexandra, *Peer-to-Peer Lending*, New York: Data & Society Research Institute. 2015, hal. 2.

¹⁶ Ibid, hal 1.

¹⁷ Ibid hal 4.

peminjaman. Penyelenggara *peer to peer lending* kemudian akan menganalisis nilai kredit, sejarah peminjaman, jumlah pendapatan peminjam, untuk menentukan besaran bunga pinjaman, dan skor peminjam.

- b) Proses bagi pemberi pinjaman. Pemberi pinjaman akan memberikan informasi data diri pribadi kepada penyelenggara *peer to peer lending* seperti nama, nomor KTP, nomor rekening, nomor telepon genggam/*handphone* dan seterusnya. Setelah proses registrasi pemberi pinjaman dapat melihat profil penerima pinjaman dan memutuskan kepada siapa pinjaman akan diberikan.
- c) Proses bagi penyelenggara *peer to peer lending*. Penyelenggara *peer to peer lending* sebagai badan usaha di Indonesia akan mengelola data diri pribadi dari pemberi pinjaman dan mengelola dana dari pemberi pinjaman merangkap

data diri dari pemberi pinjaman. Penyelenggara juga melakukan analisis kredit kepada peminjam.

Cara yang dilakukan oleh P2P *Lending* telah menghilangkan fungsi intermediasi yang selama ini dilakukan oleh perbankan. P2P *Lending* membuat platform *online* untuk menyediakan fasilitas disebut dengan istilah Penyelenggara (*platform*) bagi pemilik dana untuk memberikan pinjaman secara langsung kepada peminjam dengan *return* lebih tinggi, sedangkan peminjam dapat mengajukan kredit secara langsung kepada pemilik dana melalui penyelenggara secara *online* dengan syarat yang relatif lebih mudah dan proses lebih cepat. Keuntungan lainnya adalah mudah dibandingkan dengan lembaga keuangan konvensional.¹⁸ Jika dibandingkan dengan bank konvensional proses pengajuan kredit bisa memakan waktu 7-14 hari sementara layanan pinjaman *online* antara 3-5 hari dana sudah cair.

¹⁸ Investree.id, "Peer to Peer *Lending* VS Pinjaman Bank", diakses dari <https://www.investree.id/blog/business/peer-to-peer-lending-vs-pinjaman-bank> diakses pada tanggal 4 Mei 2018 pukul 19.30 WIB.

Praktek P2P *Lending* membuat masyarakat menjadi semakin banyak pilihan dalam menentukan bantuan mengenai hal finansial. Bank yang biasanya menjadi pilihan dalam alternatif bantuan dana, kini mulai tergantikan dengan adanya P2P *Lending*.

Proses aplikasi pinjaman *peer lending* lazimnya mengikuti proses sebagai berikut :

1. Peminjam masuk ke *website*,
2. Melakukan registrasi dan mengisi form aplikasi.
3. Platform kemudian memverifikasi dan menganalisa kualifikasi pinjaman tersebut.
4. Pinjaman yang berhasil lolos di posting di *website* di mana pendana bisa memberikan komitmen dana untuk pinjaman itu

Pinjaman *online* dapat di akses dengan cara mendownload di PlayStore bagi pengguna Android/IOS dan dapat di akses melalui *website*. Pinjaman *Online* tersebut menawarkan syarat yang mudah dengan pencairan dana yang cepat. Syarat yang diperlukan antara lain KTP, Kartu

Keluarga, NPWP, SIM, Nomor Telepon dan memiliki Rekening Bank. Kemudian berkas difoto lalu diupload. Begitu juga dengan cara pembayarannya cukup mudah dengan cara transfer antar bank maupun melalui indomaret/alfamart terdekat.

3. Hubungan Hukum Antara Para Pihak

Menurut KUH Perdata Pinjaman *Online* diklasifikasikan dalam perjanjian pinjam meminjam sebagaimana diatur didalam Pasal 1754 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pengertian perjanjian pinjam meminjam menurut Pasal 1754 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang berbunyi:

“Pinjam meminjam ialah perjanjian dengan mana pihak yang satu memberikan kepada pihak yang lain suatu jumlah tertentu barang-barang yang menghabiskan karena pemakaian, dengan syarat bahwa pihak yang belakangan ini akan mengembalikan sejumlah yang sama dari macam dan keadaan yang sama pula.”

Dalam perjanjian pinjam meminjam tersebut, pihak penerima pinjaman (debitur) akan mengganti objek yang dipinjamnya tersebut. Mengenai waktu pengembalian pinjaman tersebut dilakukan berdasarkan kesepakatan

oleh kedua belah pihak. Selain itu dalam hal diperjanjikan mengenai bunga dan bersarnya bunga, maka peminjam harus membayar Bunga tersebut sesuai dengan yang diperjanjikan.

Dalam P2P *lending* ada 3 (tiga) pihak yaitu Penyelenggara, Pemberi Pinjaman dan Penerima Pinjaman yang masing-masing pihak tersebut akan menimbulkan hubungan hukum. Penyelenggara Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi yang selanjutnya disebut Penyelenggara menurut Pasal 1 Angka 6 POJK Nomor 77/POJK.01/2016 adalah badan hukum Indonesia yang menyediakan, mengelola, dan mengoperasikan Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi. Penyelenggara dalam pelaksanaan perjanjian pinjam meminjam uang *online* ini sebagai Lembaga Jasa Keuangan Lainnya yang berbentuk badan hukum berupa perseroan terbatas atau koperasi. Badan hukum yang menjadi penyelenggara layanan pinjam meminjam uang berbasis Teknologi Informasi tersebut wajib mengajukan pendaftaran dan perizinan

kepada OJK. Penerima pinjaman menurut Pasal 1 Angka 7 POJK Nomor 77/POJK.01/2016 adalah orang dan/atau badan hukum yang mempunyai utang karena perjanjian layanan pinjam meminjam uang berbasis Teknologi Informasi. Penerima pinjaman dana yang kemudian dipertemukan oleh penyelenggara dengan pemberi pinjaman. Ketentuan penerima pinjaman menurut POJK Nomor 77/POJK.01/2016 adalah orang perseorangan Warga Negara Indonesia atau badan hukum Indonesia. Ketentuan mengenai syarat-syarat penerima pinjaman merupakan kebijakan masing-masing penyelenggara. Pemberi pinjaman menurut Pasal 1 Angka 8 POJK Nomor 77/POJK.01/2016 adalah orang, badan hukum dan/atau badan usaha yang mempunyai piutang karena perjanjian layanan pinjam meminjam berbasis Teknologi Informasi. Penerima pinjaman merupakan pihak yang memberikan pinjaman atau pendanaan kepada penerima pinjaman yang membutuhkan dana yang kemudian dipertemukan oleh penyelenggara.

Ketentuan pemberi pinjaman menurut POJK Nomor 77/POJK.01/2016 adalah orang perseorangan Warga Negara Indonesia, orang perseorangan Warga Negara Asing, badan hukum Indonesia atau asing, badan usaha Indonesia atau asing dan/atau lembaga Internasional. Ketentuan mengenai syarat-syarat pemberi pinjaman merupakan kebijakan masing-masing penyelenggara.

Hubungan hukum antara penyelenggara dengan pemberi pinjaman, penyelenggara dengan penerima pinjaman dan hubungan hukum antara pemberi dan penerima pinjaman di dasarkan atas perjanjian yang timbul setelah disepakatinya perjanjian (dalam bentuk on line). Antara pihak penyelenggara dengan penerima pinjaman, terjadi suatu hubungan hukum dalam bentuk perjanjian. Namun, perjanjian antara penyelenggara dan penerima pinjaman berupa perjanjian pengguna layanan pinjam meminjam uang berbasis Teknologi Informasi tersebut baru lahir

ketika penerima pinjaman telah melakukan penerimaan terkait dengan segala ketentuan penggunaan yang ditetapkan oleh penyelenggara dan kemudian mengajukan permohonan peminjaman berdasarkan syarat-syarat yang telah ditentukan pula oleh penyelenggara.¹⁹ Hubungan antara penyelenggara dengan pemberi pinjaman terjadi ketika telah disetujuinya perjanjian antara penyelenggara dengan pemberian pinjaman. Perjanjian tersebut lahir karena pemberi pinjaman mengikatkan diri pada penyelenggara untuk memberikan pinjaman terhadap tawaran pinjaman dari penerima pinjaman yang diajukan melalui penyelenggara. Perjanjian penyelenggaraan ini dianggap sebagai permulaan dari perjanjian pinjam meminjam yang akan terjadi antara pemberi pinjaman dan penerima pinjaman karena penjanjian pinjam meminjam baru akan terjadi ketika pemberi pinjaman setuju untuk memberikan pinjaman dana kepada

¹⁹ Ernama, Budiharto, Hendro, "Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Financial Technology (Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016)", *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6, No. 3, (2017), hlm 10.

calon penerima pinjaman. Namun, keikutsertaan penyelenggara dalam perjanjian yang akan terjadi antara pemberi pinjaman dan penerima pinjaman hanya sebagai perantara yang mempertemukan kedua belah pihak. Perjanjian penyelenggaraan tersebut diperkuat dengan adanya konfirmasi terhadap penyelenggara terkait dengan persetujuan untuk melakukan pendanaan terhadap tawaran yang diajukan. Konfirmasi tersebut ditandai dengan dikirimnya formulir pendanaan oleh pemberi pinjaman.²⁰ Sedangkan hubungan antara pemberi dan penerima pinjaman terjadi karena adanya perjanjian pinjam meminjam sebagaimana diatur di dalam Pasal 1754 KUH Perdata.

4. Perlindungan Hukum Konsumen dalam Pinjaman *Online*

Pada prinsipnya hukum diciptakan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat. Menurut *Roscoe Pound* ada 3 (tiga) kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum yaitu

public interest, individual interest dan *interest of personality*.

Menurut *Sacipto Rahardjo*, Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum²¹ sedangkan menurut *Phillipus M. Hadjon* bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan resprensif. Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang resprensif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.²²

Dari uraian para ahli diatas memberikan pemahaman bahwa perlindungan hukum merupakan

²⁰ Ibid.

²¹ *Satjipto Raharjo*, Ilmu Hukum, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hlm 53.

²² Ibid hlm.54.

gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah segala upaya yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum baik itu yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan keadilan.

Berbicara mengenai perlindungan konsumen secara khusus telah di atur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). Perlindungan konsumen sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen pada prinsipnya merupakan segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.²³

Dalam pinjaman *online* yang disebut sebagai konsumen adalah penerima pinjaman sedangkan pemberi pinjaman diasumsikan sebagai pelaku usaha namun dalam hubungan antara

penyedia layanan dan pemberi pinjaman maka yang di asumsikan sebagai konsumen adalah pemberi pinjaman. Dengan demikian ada 2 (dua) yang disebut sebagai konsumen yaitu penerima pinjaman dan pemberi pinjaman (tergantung dilihat hubungan antara para pihak).

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen di jelaskan bahwa Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Definisi lain dari Konsumen secara lebih luas adalah : *“any individual or company who is the ultimate buyer or user of personal or real property, products, services or activities, regardless of whether the seller, supplier, or producer is a public or private entity, acting alone or collectively.”*²⁴

Konsumen juga mencakup dalam konsumen jasa yang memiliki hubungan berbeda dengan konsumen

²³ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

²⁴ Shidarta, Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, Jakarta: Penerbit Grasindo, 2000. Hlm 3.

barang, juga dalam implikasi pertanggungjawaban pelaku usaha. Berkaitan dengan hal ini dikatakan bahwa :

“Services provided for consumer consumption exist in variety of forms. Two broad categories can be identified, first, a services related the transfer of possession or ownership of goods of materials; second, a pure services. The provision of pure service requires the expertise or skill of the provider and nothing more. Such services include the professional services of a doctor, a lawyer, a surveyor, a financial adviser.”²⁵

Dengan demikian lingkup Konsumen dapat didefinisikan secara luas yang dapat mencakup didalamnya konsumen barang dan jasa. Jasa terbagi atas dua, yaitu jasa yang berhubungan dengan pemindahan atau transfer barang dan jasa murni. Baik berupa jasa dari penyedia jasa transportasi, jasa perjalanan termasuk didalamnya jasa profesi seperti jasa dokter, pengacara, atau akuntan.

Yang dimaksud dalam *peer to peer lending* adalah pengguna dalam arti pemberi pinjaman dan penerima

pinjaman dalam layanan *peer to peer lending*. Dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi, pengguna *peer to peer lending* dijelaskan sebagai pemberi pinjaman dan penerima pinjaman, adalah: “Pemberi Pinjaman adalah orang dan/atau badan hukum yang mempunyai piutang karena perjanjian Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi” sementara “Penerima Pinjaman adalah orang, badan hukum, dan/atau badan usaha yang mempunyai utang karena perjanjian Layanan Pinjam Meminjam Uang.

Di lapangan banyaknya ditemukan kasus bahwa penerima pinjaman sering mendapatkan permasalahan seperti di terornya konsumen karena belum dapat melunasi hutangnya sampai dengan data pribadi peminjam disalahgunakan oleh pemberi pinjaman. Oleh karena itu dalam tulisan ini akan lebih ditekankan perlindungan yang diberikan kepada penerima pinjaman sebagai kosumen.

²⁵ David Oughton and John Lowry, Textbook on Consumer Law, Blackstone Press Limited, London, 2007, Hlm 206 – 207.

Dalam Hukum Perlindungan Konsumen, dikenal prinsip-prinsip yang muncul sebagai akibat hubungan hukum antara pelaku usaha dengan konsumen, diantaranya adalah:

a. Caveat Emptor (Let The Buyer Beware)

Dalam Bahasa latin *Caveat Emptor* berarti “*let the buyer beware*”. Hal ini merefleksikan adanya kedudukan yang seimbang antara konsumen dan pelaku usaha sehingga tidak perlu perlindungan.

Dalam perkembangannya, konsumen tidak mendapatkan informasi yang cukup memadai terhadap produk/barang atau jasa yang ditawarkan oleh penjual kepada konsumen. Hal tersebut dapat disebabkan oleh keterbatasan pengetahuan konsumen atau ketidakterbukaan pelaku usaha terhadap produk yang ditawarkannya. Dengan demikian, apabila konsumen mengalami kerugian, ia tidak dapat langsung menuntut pertanggungjawaban produsen atas kerugian yang dialami konsumen karena dianggap kerugian disebabkan atas kelainan

konsumen (tidak berhati-hati dalam membeli).

b. The Due Care Theory

Dikenal juga dengan sebutan *Duty of Core*. Prinsip teori ini menyatakan bahwa pelaku usaha mempunyai kewajiban untuk berhati-hati dalam mendistribusikan produk barang dan jasanya kepada konsumen secara luas. Selama pelaku usaha sudah menjalankan prinsip kehati-hatian, maka pelaku usaha tidak dapat dipersalahkan atas kerugian yang diderita konsumen. Prinsip ini akan memunculkan konsekuensi apabila konsumen dirugikan, maka konsumen harus dapat membuktikan bahwa pelaku usaha tersebut telah melanggar prinsip kehati-hatian. Dengan demikian apabila konsumen tidak dapat membuktikan, maka konsumen tidak dapat menuntut ganti rugi. Hukum pembuktian di Indonesia pada umumnya menganut pembagian beban pembuktian kepada penggugat, seperti dengan tegas dinyatakan dalam Pasal 1865 KUHPerdara yang berlaku yang secara tegas menyatakan bahwa

barangsiapa mendalilkan mempunyai suatu hak atau untuk meneguhkan haknya atau membantah hak orang lain, atau menunjuk pada suatu peristiwa, maka ia diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.

c. *The Privity of Contract*

Pelaku Usaha mempunyai kewajiban untuk melindungi konsumen, jika diantara keduanya terdapat hubungan kontraktual. Sehingga konsumen dapat menggugat atas dasar wanprestasi.

Selain itu di dalam UUPK juga diatur hak dan kewajiban konsumen yang digunakan sebagai dasar untuk memberikan perlindungan konsumen.

Hak-hak konsumen sebagaimana diatur di dalam Pasal 4 UUPK adalah:

- a) Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
- b) Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapat barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;

- c) Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d) Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e) Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f) Hak untuk dapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g) Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta diskriminatif;
- h) Hak untuk mendapatkan kompensasi, rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sebagaimana mestinya;
- i) Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selain hak konsumen, UUPK juga mengatur kewajiban konsumen yaitu:²⁶

- a) membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau

²⁶ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

- jasa, demi keamanan dan keselamatan;
- b) beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
 - c) membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
 - d) mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Perlindungan Konsumen selain diatur di dalam UUPK juga dituangkan dalam bentuk penyusunan Strategi Nasional Keuangan Inklusif yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 82 tahun 2016 dengan mengedepankan 5 (lima) pilar yaitu Pilar Edukasi Keuangan, Pilar Hak Properti Masyarakat, Pilar Fasilitas Intermediasi dan Saluran Distribusi Keuangan, Pilar Layanan Keuangan Sektor Pemerintah, dan Pilar Perlindungan Konsumen dimana perlindungan konsumen dimaksudkan untuk memberikan rasa aman kepada masyarakat dalam berinteraksi dengan Lembaga keuangan.

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai lembaga yang bertanggung jawab di sektor jasa keuangan telah

memberikan perlindungan kepada konsumen sebagaimana diatur di dalam Peraturan Jasa Keuangan Nomor 1/POJK.07/ 2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Keuangan. Dalam peraturan tersebut telah diatur kewajiban pelaku usaha. Selain itu, OJK juga telah melakukan tindakan berupa tindakan pencegahan kerugian konsumen, pelayanan pengaduan sampai dengan pembelaan hukum terhadap konsumen di sektor jasa keuangan. Tindakan pencegahan kerugian konsumen dilaksanakan dengan memberikan informasi dan edukasi terkait dengan karakteristik sektor jasa keuangan. Selain itu, OJK dapat meminta lembaga jasa keuangan untuk menghentikan kegiatannya apabila berpotensi merugikan konsumen atau masyarakat. Pelayanan pengaduan konsumen dilaksanakan dengan menyiapkan perangkat pengaduan dan mekanisme pengaduan konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha di sektor jasa keuangan. Selanjutnya OJK juga dapat melakukan pembelaan hukum berupa memerintahkan tindakan tertentu kepada lembaga jasa keuangan untuk

menyelesaikan pengaduan konsumen, serta dapat mengajukan gugatan kepada pelaku usaha atau pihak lain yang merugikan konsumen.²⁷

5. Pentingnya Perlindungan Data Pribadi

Saat ini banyak dijumpai kerugian-kerugian yang dialami oleh konsumen dalam pinjaman *online*, terutama pinjaman *online* ilegal, seperti kasus yang belum lama ini terjadi ditemukannya “meme” yang tersebar di whatsapp bertuliskan "Dengan ini saya menyatakan bahwa saya rela digilir seharga Rp1.054.000 untuk melunasi hutang saya di aplikasi InCash. Dijamin puas yang minat segera hubungi." Kasus tersebut bisa diselesaikan secara pidana dengan dugaan penyebaran nama baik. Namun yang perlu dilihat dalam konteks perdata adalah bagaimana melindungi data pribadi nasabah agar tidak disebarluaskan.

Dalam konteks penyebaran data pribadi juga di temukan dalam pinjaman *online* RupiahPlus. RupiahPlus merupakan *platform* kredit

tanpa jaminan yang diluncurkan oleh PT Digital Synergy Technology yang telah terdaftar dan diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sebagai salah satu penyelenggara layanan pinjam meminjam uang berbasis teknologi informasi. Dalam kasus RupiahPlus, pihak RupiahPlus menagih pembayaran kredit dengan menyalahgunakan daftar nomor kontak di ponsel si nasabah. Padahal, orang yang dihubungi dari daftar nomor kontak itu banyak yang tidak tahu menahu soal pinjaman tersebut. Dengan demikian apa yang dilakukan RupiahPlus bukan hanya melanggar perlindungan konsumen, tetapi juga mengganggu privasi orang lain yang tidak terkait pinjaman tersebut.

Melihat banyaknya kasus penyalahgunaan data pribadi, sangat penting untuk memberikan perlindungan data pribadi. Pentingnya memberikan perlindungan data pribadi mulai menguat seiring dengan meningkatnya jumlah pengguna telepon seluler dan internet. Sejumlah

²⁷ Agus Suwandono, “Implikasi Pemberlakuan Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan Dikaitkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen”, *Perspektif*, Vol. 21 No.1, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2016, hlm.2-4.

kasus yang mencuat, terutama yang memiliki keterkaitan dengan kebocoran data pribadi seseorang dan bermuara kepada aksi penipuan atau tindak kriminal pornografi, menguatkan wacana pentingnya pembuatan aturan hukum untuk melindungi data pribadi. Perlindungan data pribadi berhubungan dengan konsep privasi. Konsep privasi sendiri adalah gagasan untuk menjaga integritas dan martabat pribadi.²⁸ Hak privasi juga merupakan kemampuan individu untuk menentukan siapa yang memegang informasi tentang mereka dan bagaimana informasi tersebut digunakan.

Konsep perlindungan data mengisyaratkan bahwa individu memiliki hak untuk menentukan apakah mereka akan membagi atau bertukar data pribadi mereka atau tidak. Selain itu, individu juga memiliki hak untuk menentukan syarat-syarat pelaksanaan pemindahan data pribadi tersebut. Lebih jauh, perlindungan

privasi. Hak privasi telah berkembang sehingga dapat digunakan untuk merumuskan hak untuk melindungi data pribadi.²⁹

Perlindungan data pribadi telah diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 28 G ayat (1) disebutkan bahwa “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, data juga berhubungan dengan konsep hak keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.”

Selain itu beberapa peraturan nasional secara umum telah mengatur untuk memberikan perlindungan data pribadi antara lain:

- 1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

²⁸ Wahyudi Djafar dan Asep Komarudin, *Perlindungan Hak Atas Privasi di Internet-Beberapa Penjelasan Kunci*, Elsam, Jakarta, 2014, hlm. 2.

²⁹ Human Rights Committee General Comment No. 16 (1988) on the right to respect of privacy, family, home and correspondence, and protection of honour and reputation (art. 17) seperti yang dikutip dalam *Privacy International Report*, 2013, hlm. 1-2.

- 2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik
 - 3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 Tentang Kearsipan
 - 4) Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1999 Tentang Rakyat Terlatih
 - 5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Revisi Administrasi Kependudukan
 - 6) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan
 - 7) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 Tentang Sistem Peradilan Pidana Anak
 - 8) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pengadilan Anak
 - 9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2007 Tentang Perdagangan Berjangka Komoditi
 - 10) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2007 Tentang Perdagangan Berjangka Komoditi
 - 11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan
 - 12) Peraturan Menteri Komunikasi dan Informasi Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Data Pribadi Dalam Sistem Elektronik
 - 13) Peraturan Pemerintah Nomor 82 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik
 - 14) Peraturan Menteri Komunikasi dan Informasi Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Klasifikasi Permainan Interaktif Elektronik
 - 15) Peraturan Menteri Komunikasi dan Informasi Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Sistem Manajemen Pengaman Informasi
 - 16) Peraturan Menteri Komunikasi dan Informasi Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Tata Cara Pendaftaran Penyelenggara Sistem Elektronik
 - 17) Peraturan Menteri Komunikasi dan Informasi Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Layanan Televisi Protokol Internet (*Internet Protocol Television / IPTV*)
- Otoritas Jasa Keuangan juga telah mengeluarkan Peraturan OJK Nomor 77/ POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi. Dalam Pasal 26 huruf a disebutkan bahwa menjaga kerahasiaan, keutuhan, dan

ketersediaan data pribadi, data transaksi, dan data keuangan yang dikelolanya sejak data diperoleh hingga data tersebut dimusnahkan. Selain itu Peraturan OJK Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Inovasi Keuangan Digital di Sektor Keuangan, telah memasukan poin terkait perlindungan dan kerahasiaan data. Pasal 30 ayat (1) menyebutkan bahwa Penyelenggara wajib menjaga kerahasiaan, keutuhan, dan ketersediaan data pribadi, data transaksi, dan data keuangan yang dikelolanya sejak data diperoleh hingga data tersebut dimusnahkan.

Banyaknya peraturan yang mengatur tentang perlindungan data pribadi menunjukkan pentingnya data pribadi untuk dilindungi. Namun sayangnya peraturan tersebut masih tersebar di berbagai peraturan sehingga belum bisa memberikan perlindungan yang optimal dan efektif terhadap data pribadi sebagai bagian dari privasi. Oleh karena itu perlu disusun suatu undang-undang yang secara khusus dapat memberikan perlindungan data pribadi.

D. Penutup

Pada prinsipnya Negara telah memberikan perlindungan kepada konsumen pinjaman *online* sebagaimana diatur sebagai hak-hak konsumen di dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan Otoritas Jasa Keuangan juga telah memberikan perlindungan kepada konsumen berupa tindakan pencegahan kerugian konsumen, pelayanan pengaduan sampai dengan pembelaan hukum terhadap konsumen di sektor jasa keuangan. Tindakan pencegahan kerugian konsumen dilaksanakan dengan memberikan informasi dan edukasi terkait dengan karakteristik sektor jasa keuangan. Selain itu juga sudah ada Peraturan Menteri Nomor 20 Tahun 2016 tentang Perlindungan Data Pribadi namun belum cukup memberikan perlindungan kepada konsumen. Oleh karenanya Pemerintah perlu segera memberikan perlindungan data pribadi nasabah agar tidak disalahgunakan.

Hubungan hukum dalam pinjaman *online* dapat dikategorikan menjadi dua yaitu hubungan hukum antara peminjam

dengan penyedia dana dan hubungan hukum antara penyedia dana dengan provider (penyedia aplikasi). Hubungan hukum para pihak pada dasarnya timbul

setelah adanya perjanjian. Selain itu, perlu dilakukan edukasi kepada masyarakat untuk selalu berhati-hati memilih penyedia dana.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Agus Suwandono, "Implikasi Pemberlakuan Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan Terhadap Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan Dikaitkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen", Vol. 21 Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2016
- David Oughton and John Lowry, *Textbook on Consumer Law*, Blackstone Press Limited, London, 2007
- Dwi Ratna Indri Hapsari, Hukum dalam mendorong dinamika Pembangunan Perekonomian Nasional ditinjau dari Prinsip Ekonomi Kerakyatan
- Ernama, Budiharto, Hendro, "Pengawasan Otoritas Jasa Keuangan Terhadap *Financial Technology* (Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/POJK.01/2016)", *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6, No. 3, (2017), hlm 10
- Human Rights Committee General Comment No. 16 (1988) on the right to respect of privacy, family, home and correspondence, and protection of honour and reputation (art. 17) seperti yang dikutip dalam Privacy International Report, 2013
- Mateescu, Alexandra, *Peer-to-Peer Lending*, New York: Data & Society Research Institute. 2015
- Nofie Iman, *Financial Technology dan Lembaga Keuangan*, Gathering Mitra Linkage Bank Syariah Mandiri, Yogyakarta, 2016
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2000
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Jakarta: Penerbit Grasindo, 2000
- Wahyudi Djafar dan Asep Komarudin, *Perlindungan Hak Atas Privasi di Internet-Beberapa Penjelasan Kunci*, Elsam, Jakarta, 2014

B. Internet

- Adi Setiadi Saputra, Perlindungan terhadap Pemberi Pinjaman selaku Konsumen dan Tanggung Jawab Penyelenggara *Peer to Peer Lending* dalam Kegiatan *Peer to Peer Lending* di Indonesia, makalah lepas, di akses pada tanggal 31 Agustus 2019
- Ivana Elvia Ningrim, Perlindungan Konsumen Atas Kerugian Dalam Penyelenggaraan *Peer To Peer Lending* (Tunaiku) Yang Batal Terdaftar di OTORITAS JASA KEUANGAN, skripsi, Universitas Islam Indonesia 2019, di akses pada tanggal 38 Agustus 2019
- Much. Maftuhul Fahmi, "Inspirasi Qur`ani dalam Pengembangan Fintech Syariah: Membaca Peluang, Tantangan, dan Strategi Di Era Revolusi Industri 4.0.:", <https://pionir.uin-malang.ac.id/assets/uploads/berkas/ARTIKEL%2029.pdf>, di akses 30 Agustus 2019

Investree.id, “Peer to Peer Lending VS Pinjaman Bank”, diakses dari <https://www.investree.id/blog/business/peer-to-peer-lending-vs-pinjaman-bank> pada tanggal 4 Mei 2018 pukul 19.30 WIB

[https://www.bphn.go.id/data/documents/pphn bid informasi dan teknologi.pdf](https://www.bphn.go.id/data/documents/pphn_bid_informasi_dan_teknologi.pdf)

<https://mediakonsumen.com/undang-undang-perlindungan-konsumen>

Deviana, Yuanitasari, Re-evaluasi penerapan doktrin Caveat venditor dalam tanggungjawab pelaku usaha terhadap konsumen, <https://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/view/300/279>, di akses pada tanggal 29 Agustus 2019

Sikapuangmu.ojk.go.id

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/12/PBI/2017 tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 77/ POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi

Peraturan Menteri Komunikasi dan Informasi Nomor 20 Tahun 2016 Tentang Perlindungan Data Pribadi Dalam Sistem Elektronik

BIODATA PENULIS

Erna Priliasari, S.H., M.H. saat ini menjabat sebagai Kepala Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup, Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional. Penulis aktif dalam kegiatan Analisis dan Evaluasi Hukum berkaitan dengan sumber daya alam dan lingkungan. Tahun ini penulis bersama dengan timnya mengembangkan aplikasi SiKeren sebagai basis data ekspor. Dalam beberapa kesempatan penulis juga menyelesaikan *Short Course* diantaranya: *Asian Law Academy*, *Drug Policy Course* dan sebagainya. Penulis juga aktif dalam menulis jurnal ilmiah salah satunya bahkan disajikan di Makao dan juga dipublikasikan di Hors Serie Volume XXV, 2019, Victoria University Wellington.

**TATA KELOLA ENERGI TERBARUKAN DI SEKTOR KETENAGLISTRIKAN
DALAM KERANGKA PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL
(RENEWABLE ENERGY GOVERNANCE IN THE ELECTRICITY SECTOR
IN THE NATIONAL LAW DEVELOPMENT FRAME WORK)**

Oleh: Nunuk Febrianingsih

Pusat Analisa dan Evaluasi Hukum Nasional

Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI

Email: febrianasdalh1@gmail.com

ABSTRAK

Listrik merupakan sumber daya energi yang strategis dan sangat penting bagi hajat hidup rakyat banyak. Pemerintah sudah berusaha untuk membebaskan Indonesia dari krisis energi listrik dan berupaya mencari alternatif penggunaan energi baru dan terbarukan (EBT). Pemerintah telah berkomitmen bahwa EBT akan terus dikembangkan untuk menjamin ketahanan energi di Indonesia serta memenuhi permintaan listrik yang kian bertambah. Pemerintah menetapkan target 23% porsi energi bersih dalam bauran energi nasional di tahun 2025 dan 31% pada tahun 2030 melalui Kebijakan Energi Nasional (KEN) dan Rencana Umum Energi Nasional (RUEN). Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan Untuk Penyediaan Tenaga Listrik (selanjutnya disebut Permen ESDM 50/2017) sebagaimana diubah Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya mineral Nomor 53 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik (Permen ESDM 53/2018) yang masih mengalami kendala dalam implementasinya. Beberapa persoalan tersebut diantaranya adalah bagaimana tata kelola EBT di Indonesia, faktor penyebab pertumbuhan pengelolaan EBT yang belum optimal, kebijakan peraturan perundang-undangan terkait EBT di sektor ketenagalistrikan yang perlu dievaluasi. Kajian ini menggunakan pendekatan deskriptif analitis dengan menggunakan metode yuridis normatif yaitu menganalisis norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan implementasinya di lapangan. Hasil penelitian didapatkan bahwa saat ini perkembangan EBT di Indonesia masih menghadapi banyak tantangan yang tercermin dari lambatnya pertumbuhan kontribusi EBT terhadap pasokan energi nasional. Faktor lambatnya pertumbuhan EBT disebabkan beberapa hal antara lain Permen 50/2017 mengalami banyak kendala dalam implementasinya, baik dari sisi pembiayaan, kepastian hukum, teknologi dan keadilan.

Kata Kunci: Ketenagalistrikan, Energi Baru Terbarukan, EBT, *BOOT*.

ABSTRACT

Electricity is a strategic energy for many people. The government has been tried to Indonesia's freedom from crisis of electricity and looking for alternative of renewable energy. The government has committed that EBT will be developed to ensure energy security in Indonesia.

The government has set a target of 23% for energy mix in 2025 and 31% stated on National Energy Policy (KEN) and General Plan of National Energy. Indonesia has Ministry of ESDM Regulation Number 50 Year 2017 on Utilization of Renewable Energy Sources for Electric Power Supply (hereinafter referred to as Permen 50/2017) as amended by Regulation of the Minister of Energy and Mineral Resources Number 53 Year 2018 concerning Amendment to the Regulation of the Minister of Energy and Mineral Resources Number 50 Year 2017 concerning Utilization of Renewable Energy Resources for Electric Power Supply (hereinafter referred to as Permen 53/2018) which is still experiencing obstacles in its implementation. Some of these problems include how about renewable energy management in Indonesia, causative factor the growth of EBT management that has not been optimal, regulatory policies related to EBT in the electricity sector that need to be evaluated and future steps in order to realize legal development in the EBT sector according to the target of RUEN. This study using descriptive analytical approach with using juridical normative method, analyzing of legal norm in regulatin and its implementation. The result of study showing that EBT implementation in Indonesia facing many challenges. The slowgoing factor of EBT growth is due to several thing, among others, that Minister Regulation Number 50 Year 2017 facing many obstacles in its implementation, both in term of financing, legal certeanty, technology and justice.

Keywords: *Electricity, Renewable Energy, EBT, BOOT.*

A. Pendahuluan

Bangsa Indonesia saat ini sudah menapaki kaki tahun ketiga pembangunan jangka panjang. Apakah kita akan berhasil menuju visi Bangsa 20 tahun yaitu Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur? Visi ini mengarah pada pencapaian tujuan nasional, seperti tertuang dalam Pembukaan UUD, dan harus dapat diukur untuk dapat mengetahui tingkat kemandirian, kemajuan, keadilan dan kemakmuran yang kita capai. Untuk mencapai visi tersebut pembangunan hukum diarahkan untuk mendukung terwujudnya Sistem Hukum

Nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum termasuk pembangunan hukum sektor energi.¹ Sektor energi merupakan salah satu agenda prioritas dalam RPJMN 2015-2019. Agenda ini masuk dalam agenda Nawacita yang ke-7 dalam rangka mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik. Pasal 33 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi

¹ Badan Pembangunan Hukum Nasional, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016, BPHN, Jakarta, 2016, hlm. 17

Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara". Dari sinilah pijakan dari makna kedaulatan energi harus dibangun. Agenda pembangunan bidang dalam Buku II Lampiran RPJMN 2015-2019 juga mengusung isu strategis yang selaras yaitu bidang pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Khusus yang menyangkut isu sektor energi adalah: (1) penguatan pasokan, bauran dan efisiensi konsumsi energi.²

Energi merupakan sektor penting bagi pembangunan Indonesia. Tidak hanya dalam soal pemasukan kepada Devisa Negara, tetapi juga menentukan dalam perkembangan kemajuan peradaban bangsa Indonesia. Energi merupakan sumber daya alam penting dan strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak sehingga menjadi kewenangan Negara untuk menguasainya dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³

Tata kelola energi meliputi penyediaan, pemanfaatan dan pengusahaan harus dilakukan secara berkelanjutan. Dalam mengelola sektor energi untuk jangka panjang perlu dilakukan perencanaan yang terintegrasi pada pengembangan sumber daya energi agar dapat menjamin ketersediaan energi jangka panjang. Indonesia adalah Negara yang memiliki keanekaragaman sumber daya alam yang berlimpah, termasuk sumber daya energi. Peranan Indonesia di bidang energi sangat besar, misalnya Indonesia adalah salah satu eksportir batubara dan LNG (*Liquified Natural Gas*) terbesar di dunia. Kekayaan tersebut sebenarnya merupakan modal untuk menjadi Negara besar. Namun demikian, sampai saat ini permintaan energi di Indonesia masih didominasi oleh energi yang tidak terbarukan yaitu (*unrenewable energy*) yaitu energi fosil. Pada tahun 2013, energi fosil menyumbang 94.3% dari total keseluruhan kebutuhan energi, sementara sisanya yaitu 5,7% dipenuhi dari Energi Baru dan Terbarukan (selanjutnya disebut EBT).⁴

² Ibid., hlm. 259-261

³ Badan Pembinaan Hukum Nasional, Analisis dan Evaluasi Hukum Dalam Rangka Kedaulatan Energi, Laporan Akhir Tim Pokja, Jakarta, 2016, hlm. 1.

⁴ Muhammad AS Hikam: *Ketahanan Energi Indonesia 2015-2025 Tantangan dan Harapan* (Jakarta: CV. Rumah Buku, 2014), hlm. 8.

Pasokan energi diproyeksikan akan tumbuh rata-rata sebesar 5,2% per tahun pada kurun waktu 2012-2025. Bauran energi pada tahun 2012 didominasi oleh minyak bumi (39%), diikuti batubara (22%), dan gas bumi (17%). Mengingat cadangan energi fosil Indonesia terbatas jika dibandingkan dengan cadangan dunia, dimana minyak hanya 0,20%, gas 1,60% dan batubara 1,10% maka peranan minyak dan gas diperkirakan akan menurun dan digantikan oleh peningkatan pasokan batubara dan energi baru terbarukan (EBT) sehingga dirasa perlu segera mengoptimalkan pemanfaatan sumber EBT.⁵

Indonesia memiliki 6 (enam) sumber daya EBT, yakni energi air, surya, angin, arus laut, bio energi dan panas bumi. Potensi Indonesia untuk mengolah atau memanfaatkan sumber EBT tersebut sangatlah mungkin sebab potensi EBT cukup besar. Akan tetapi hingga saat ini pemanfaatannya masih sangat kecil dan belum maksimal dimanfaatkan. Menyadari hal tersebut pemerintah Indonesia perlahan mulai merubah paradigma

terhadap EBT dengan cara tidak lagi memandang bahwa EBT ini merupakan energi alternatif melainkan memandang EBT sebagai energi yang penting. Secara nyata, hal ini terlihat dalam Rencana Umum Energi Nasional (RUEN) pemerintah, dimana dalam RUEN ini pemerintah telah menargetkan EBT dari 11,9% menjadi 23% hingga tahun 2025, dan diharapkan pada tahun 2020 sudah mencapai 17-18%. Untuk mencapai hal ini tidaklah mudah, perlu disusun strategi dalam pengelolaan energi, diantaranya melalui pembangunan pembangkit listrik dengan EBT, salah satunya adalah pembangkit listrik tenaga bayu (PLTB) yang di bangun di Sidrap Sulawesi Selatan, yang diresmikan Presiden Jokowi pada tanggal 2 Juni 2018. Dengan memiliki 30 (tigapuluh) *wind turbin generator* (WTG) atau kincir angin, PLTB Sidrap akan menghasilkan listrik sebesar 75 Mega Watt (MW) dan diproyeksikan akan mampu mengaliri listrik kepada 70.000 pelanggan di wilayah Sulawesi Selatan. PLTB Sidrap merupakan pembangkit tenaga bayu pertama dan terbesar di Indonesia

⁵ Agus Sugiyono, Permasalahan dan Kebijakan Energi Saat Ini, dalam Prosiding Peluncuran Buku Outlook Energi Indonesia 2014 & Seminar Bersama BPPT dan BKK-PII, Jakarta, Tahun 2015, hlm. 10

yang memanfaatkan lahan kurang lebih 100 hektar.⁶

Dalam perkembangannya, berbagai masalah dalam menjaga keberlanjutan pasokan energi dalam memenuhi kebutuhan energi untuk jangka panjang bisa saja terjadi. Dalam pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*) memasukkan energi agar seluruh negara dapat memastikan bahwa akses energi haruslah terjangkau, andal, modern dan berkelanjutan bagi semua pihak sebab energi berperan sebagai faktor penting dalam pembangunan berkelanjutan. Saat ini perkembangan EBT di Indonesia masih menghadapi banyak tantangan yang tercermin dari lambatnya pertumbuhan kontribusi EBT terhadap pasokan energi nasional, bahkan pada tahun 2014 hingga 2016 saja hanya bergeser dari 6% hingga 7%. Faktor lambannya pertumbuhan EBT disebabkan beberapa hal antara lain tantangan pembiayaan, tantangan teknologi dan tantangan dari sisi kebijakan pemerintah dalam rangka tata kelola EBT

yang seringkali efektivitas peraturannya menimbulkan berbagai persoalan.⁷

Berdasarkan latar belakang diatas, dalam artikel ini penulis akan membahas terkait 3 (tiga) hal yaitu: Bagaimana kebijakan tata kelola EBT di Indonesia? Faktor-faktor yang menyebabkan pertumbuhan pengelolaan EBT sektor ketenagalistrikan belum optimal? Dan terakhir Bagaimana evaluasi kebijakan peraturan perundang-undangan terkait EBT di sektor ketenagalistrikan?

B. Metode Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan diatas, kajian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif. Penelitian normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Pemikiran normatif didasarkan pada penelitian yang mencakup (1) asas-asas hukum, (2) sistematik hukum, (3) taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, (4) perbandingan hukum, (5) sejarah hukum.⁸

⁶ <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/01/16/090100826/melihat-pltb-sidrap-pembangkit-tenaga-angin-pertama-di-indonesia>, diakses pada tanggal 20 september 2019

⁷ <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/11/17/083000026/bappenas--perkembangan-energi-terbarukan-hadapi-banyak-tantangan>

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di Dalam Penelitian Hukum*, Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979, hlm. 15.

Penulis juga melakukan analisis terhadap beberapa peraturan perundang-undangan terkait sektor ketenagalistrikan dan menganalisisnya dikaitkan dengan implementasinya di lapangan.

C. Pembahasan

1. Kebijakan Tata Kelola EBT di Indonesia

Sumber daya energi sebagai kekayaan alam merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat dan bangsa Indonesia. Selain itu, sumber daya energi merupakan sumber daya alam yang strategis dan sangat penting bagi hajat hidup rakyat banyak terutama dalam peningkatan kegiatan ekonomi, kesempatan kerja, dan ketahanan nasional, oleh karenanya maka sumber daya energi harus dikuasai Negara dan dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengingat arti penting sumber daya energi, Pemerintah perlu menyusun rencana pengelolaan energi untuk memenuhi

kebutuhan energi nasional yang berdasarkan kebijakan pengelolaan energi jangka panjang. Oleh karena itu pada tanggal 10 Agustus 2007 pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi (selanjutnya disebut UU Energi).⁹

Pengaturan masalah EBT diatur dalam Pasal 4 ayat (2) dan (3) UU Energi dimana dikatakan bahwa:

Pasal 4 Ayat (2) "Sumber daya energi baru dan sumber daya energi terbarukan diatur oleh Negara dan dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat";

Pasal 4 Ayat (3) "Penguasaan dan pengaturan sumber daya energi oleh Negara diselenggarakan oleh Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Makna "dikuasai oleh Negara" dalam Pasal 4 Ayat (2) dan (3) tersebut diatas akan dijelaskan pada sub bab selanjutnya.

UU Energi mengamanatkan pemerintah untuk menyusun Kebijakan Energi Nasional (KEN). KEN adalah kebijakan pengelolaan energi yang berdasarkan prinsip keadilan,

⁹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang energi, diundangkan di Jakarta pada tanggal 10 Agustus 2007, LNRI Tahun 2007 Nomor 96, TLNRI Nomor 4746, penjelasan umum.

berkelanjutan, dan berwawasan lingkungan guna terciptanya kemandirian energi dan ketahanan energi nasional. Oleh karena itu pada tanggal 17 Oktober 2014, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi Nasional (selanjutnya disebut PP 79/2014). Dasar penerbitan PP ini adalah Pasal 11 ayat (2) UU Energi. KEN ini merupakan pedoman untuk memberi arah pengelolaan energi nasional guna mewujudkan kemandirian energi dan ketahanan energi nasional untuk mendukung pembangunan nasional berkelanjutan.

Kebijakan energi nasional terdiri dari kebijakan utama dan kebijakan pendukung yang dilaksanakan untuk periode tahun 2014 sampai dengan 2050. Kebijakan utama meliputi

ketersediaan energi untuk kebutuhan nasional, prioritas pengembangan energi, pemanfaatan sumber daya energi nasional, dan cadangan energi nasional. Sedangkan untuk kebijakan pendukung meliputi konservasi energi, konservasi sumber daya energi dan diversifikasi energi; lingkungan hidup dan keselamatan; harga, subsidi dan insentif energi; infrastruktur dan akses untuk masyarakat terhadap energi dan industri; penelitian, pengembangan, dan penerapan teknologi energi; dan kelembagaan dan pendanaan.¹⁰

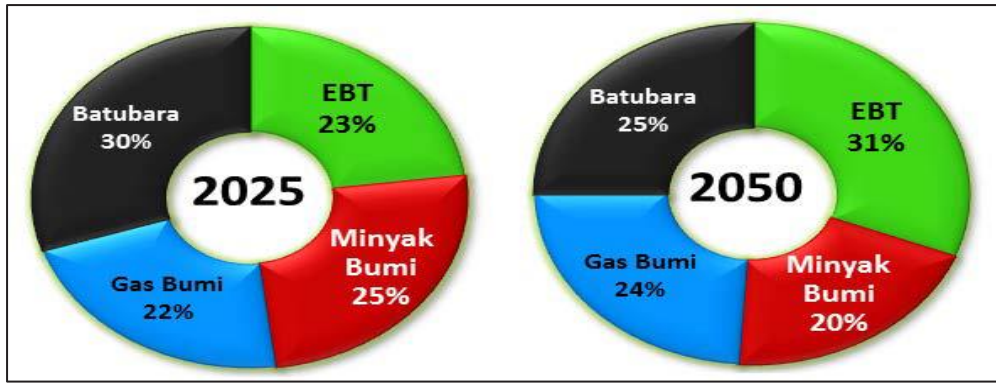
Sasaran penyediaan energi primer, kapasitas pembangkit, dan pemanfaatan listrik pada tahun 2025 dan 2050 ditunjukkan dalam Table 1, sedangkan target bauran energi primer yang optimal ditunjukkan pada gambar 1 sebagai berikut:¹¹

Tabel 1. Sasaran penyediaan dan pemanfaatan energi

	Satuan	2025	2050
Energi Primer	MTOE	400	1.000
Energi Primer per Kapita	TOE	1,4	3,2
Kapasitas Pembangkit Listrik	GW	115	430
Listrik per Kapita	kWh	2.500	7.000

¹⁰ Ibid., Pasal 3

¹¹ Agus Sugiyono, Op., Cit, hlm. 13.



Gambar 1. Sasaran Bauran Energi Nasional

Kebijakan peningkatan peran EBT dalam bauran energi nasional seperti yang digambarkan pada gambar 1 bukan tanpa alasan yang kuat. Sebagaimana telah disinggung diatas bahwa Indonesia kaya akan sumber EBT, seperti air terjun, panas bumi, sinar matahari, angin, dan arus laut meskipun sampai saat ini belum dimanfaatkan dengan maksimal. Pemanfaatan EBT memang lebih cocok untuk pembangkit tenaga listrik. Sayangnya pembangkit listrik Indonesia masih lebih banyak mengandalkan energi fosil. Rendahnya pemanfaatan dan pengembangan EBT pada pembangkit listrik terjadi karena berbagai permasalahan, antara lain: (a) belum maksimalnya pelaksanaan kebijakan harga, (b) ketidakjelasan subsidi EBT pada sisi pembeli (*off-*

taker), (c) regulasi yang belum dapat menarik investasi, (d) belum adanya insentif pemanfaatan EBT, (e) minimnya ketersediaan instrumen pembiayaan yang sesuai dengan kebutuhan investasi, (f) proses perizinan yang rumit dan memakan waktu yang lama, dan (g) permasalahan lahan dan tata ruang.

Selanjutnya, secara lebih teknis KEN menurunkan Rencana Umum Energi Nasional (selanjutnya disebut RUEN) dan Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional (selanjutnya disebut RUKN) serta diturunkan lagi yang lebih rinci dalam Rencana Usaha Penyediaan Tenaga Listrik (selanjutnya disebut RUPTL). RUEN merupakan kebijakan Pemerintah Pusat mengenai rencana pengelolaan energi tingkat nasional yang menjadi penjabaran dan rencana

pelaksanaan Kebijakan Energi Nasional yang bersifat lintas sektor untuk mencapai sasaran Kebijakan Energi Nasional. RUEN ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 22 Tahun 2017 (selanjutnya disebut Perpres RUEN) yang ditandatangani Presiden. Penetapan RUEN ini merupakan pelaksanaan pasal 12 ayat 2 dan pasal 17 ayat 1 Undang-Undang Energi. Pasal 12 ayat 2 tersebut mengamanatkan Dewan Energi Nasional bertugas : (a) merancang dan merumuskan kebijakan energi nasional untuk ditetapkan oleh Pemerintah dengan persetujuan DPR, (b) menetapkan rencana umum energi nasional, (c) menetapkan langkah-langkah penanggulangan kondisi krisis dan darurat energi, serta (d) mengawasi pelaksanaan kebijakan di bidang energi yang bersifat lintas sektoral.

Dalam lampiran 1 Perpres RUEN dikatakan bahwa arah kebijakan energi ke depan berpedoman pada paradigma bahwa sumber daya energi tidak lagi dijadikan sebagai komoditas ekspor semata, tetapi sebagai modal pembangunan nasional. Tujuannya untuk : (a) mewujudkan kemandirian

pengelolaan energi, (b) menjamin ketersediaan energi dan terpenuhinya kebutuhan sumber energi dalam negeri, (c) mengoptimalkan pengelolaan sumber daya energi secara terpadu dan berkelanjutan, (d) meningkatkan efisiensi pemanfaatan energi, (e) menjamin akses yang adil dan merata terhadap energi, pengembangan kemampuan teknologi, industri energi dan jasa energi dalam negeri, (f) menciptakan lapangan kerja dan terkendalinya dampak perubahan iklim dan terjaganya fungsi lingkungan hidup.

RUEN diturunkan pada aturan yang lebih rinci dalam RUKL. RUKL merupakan kebijakan umum di bidang ketenagalistrikan yang terpadu mencakup antara lain, perkiraan kebutuhan dan penyediaan tenaga listrik, kebijakan investasi dan pendanaan, kebijakan pemanfaatan sumber energi primer serta energi baru terbarukan untuk pembangkit tenaga listrik. RUKN ditetapkan sebagai acuan dalam pembangunan dan pengembangan sektor ketenagalistrikan di masa yang akan datang bagi Pemerintah, Pemerintah Daerah,

Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan (PKUK) dan Pemegang Izin Usaha Ketenagalistrikan untuk Kepentingan Umum (PIUKU). Peranan RUKN akan semakin penting dengan adanya perubahan lingkungan strategis baik dalam lingkup lokal, nasional, regional maupun global. Disamping itu partisipasi swasta pada sektor ketenagalistrikan diharapkan semakin meningkat, sehingga RUKN ini dapat memperjelas dan membakukan penentuan proyek yang akan dilaksanakan oleh PKUK maupun yang akan dikerjasamakan dengan pihak lain. Hal ini sebagaimana diatur dalam keputusan Menteri ESDM Nomor 2682 K/21/MEM/2008 tentang Rencana Umum Ketenagalistrikan Nasional. RUKN diturunkan lagi yang lebih rinci pada RUPTL. Salah satu kebijakan dalam RUPTL 2018-2027 adalah pemerintah menurunkan total rencana pembangunan pembangkit dari 78.000 megawatt jadi 56.024 megawatt. Hal ini merupakan angka realistis menurut pemerintah.

2. Faktor-Faktor Penyebab Pertumbuhan Pengelolaan EBT di Sektor Ketenagalistrikan Belum Optimal

Pemerintah telah berkomitmen bahwa EBT akan terus dikembangkan untuk menjamin ketahanan energi di Indonesia serta memenuhi permintaan listrik yang kian bertambah. Bahkan Pemerintah Indonesia menetapkan target yang lumayan tinggi yaitu 23% porsi energi bersih dalam bauran energi nasional di tahun 2025 dan 31% pada tahun 2030 melalui Kebijakan Energi Nasional (KEN) dan Rencana Umum Energi Nasional (RUEN). Untuk mencapai target tersebut, diperlukan tata kelola sektor EBT yang diwujudkan dengan penerapan kebijakan dan penataan regulasi yang tepat serta partisipasi dari semua pihak, baik pemerintah, swasta, maupun masyarakat.

Sebagaimana telah diuraikan pada sub bab sebelumnya bahwa sumber daya energi merupakan kekayaan alam yang tunduk kepada ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Pengaturan masalah EBT diatur dalam Pasal 4 UU Energi. Makna dikuasai dan diatur oleh Negara masih menimbulkan polemik dan multitafsir dalam implementasinya. Sebab rezim “dikuasi oleh Negara” dan “diatur oleh Negara” akan

menentukan bentuk pengelolaan sumber EBT. Sebenarnya terkait konsep hak menguasai Negara ini sudah diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Secara garis besar Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) tentang pengertian “dikuasai oleh Negara” haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh Negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas sumber kekayaan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya” termasuk pula didalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada Negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan

(*bestuurdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beherdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya menurut Mahkamah Konstitusi cabang-cabang produksi yang harus dikuasai oleh Negara adalah jika: “(i) cabang-cabang produksi itu penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; atau (ii) penting bagi Negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; atau (iii) tidak penting bagi Negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak”. Lima ketentuan tersebut merupakan satu kesatuan.

Beberapa pendapat terkait makna “dikuasai negara” antara lain dikemukakan oleh Mailinda Eka Yuniza¹². Menurut penafsiran makna “dikuasai oleh Negara” itu memiliki 3 (tiga) tingkatan, yaitu (1) tingkat I Negara melakukan pengelolaan langsung atas sumber daya alam; (2) tingkat II Negara membuat kebijakan dan pengurusan;

¹² Mailinda Eka Yuniza, Kajian Distribusi Kewenangan Dalam Tata Kelola Sektor Energi Terbarukan, disampaikan pada Diskusi Terbatas yang diselenggarakan oleh *World Resources Indonesia* (WRI, di Jakarta, tanggal 18 April 2018, hlm. 10.

(3) tingkat III Negara melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan (dengan kata lain diatur). Menurutnya, apabila rezimnya hanya diatur maka kewenangan pemerintah lebih sempit dan implikasinya untuk pemanfaatan dan pengembangan EBT tidak harus ada pengelolaan langsung oleh Pemerintah karena kewajiban itu hanya akan muncul apabila Negara mempunyai kewenangan secara langsung melakukan pengelolaan Sumber Daya Alam. Namun dalam kaitannya dengan sektor ketenagalistrikan, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 dikatakan bahwa Ketenagalistrikan adalah cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga harus dikuasai oleh Negara.

Hal ini sejalan dengan putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 terkait pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa tenaga listrik hingga saat ini masih merupakan cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak,

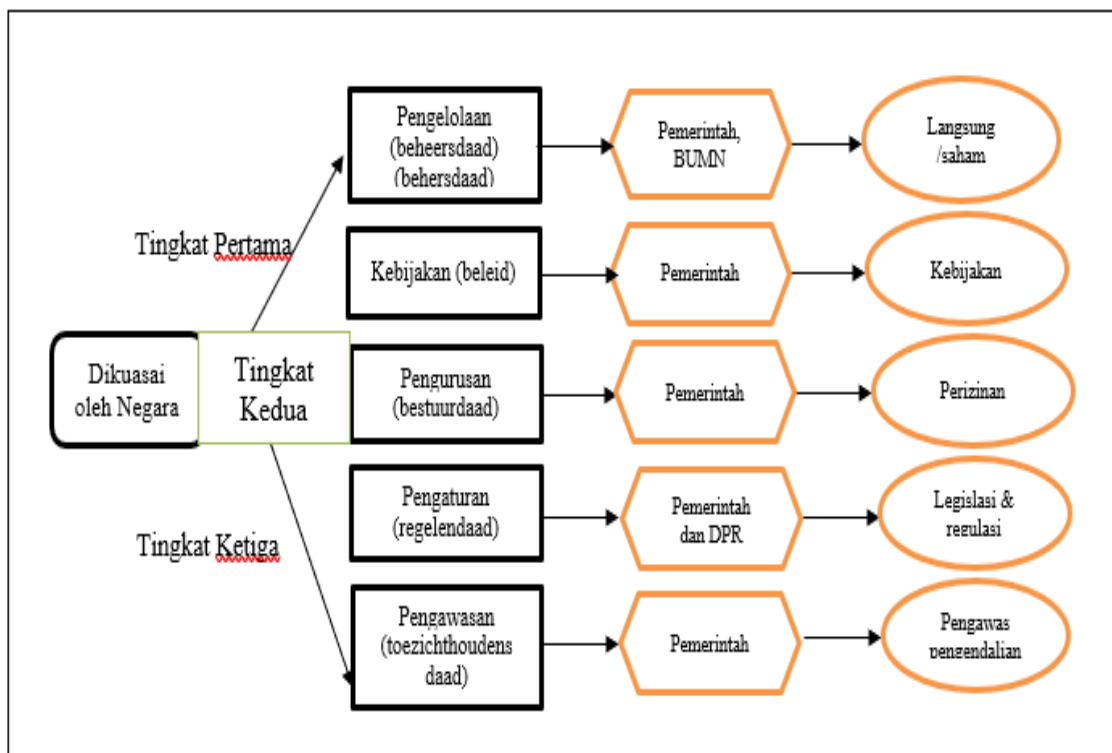
sehingga oleh karenanya menurut Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 harus tetap dikuasai oleh Negara, dalam arti harus dikelola oleh Negara melalui perusahaan Negara yang didanai oleh pemerintah (Negara) atau dengan kemitraan bersama swasta nasional atau asing yang menyertakan dana pinjaman dari dalam dan luar negeri atau dengan melibatkan modal swasta nasional/asing dengan sistem kemitraan yang baik dan saling menguntungkan. Hal ini berarti bahwa hanya BUMN yang boleh mengelola usaha tenaga listrik, sedangkan perusahaan swasta nasional atau asing hanya ikut serta apabila diajak kerjasama oleh BUMN, baik kemitraan, penyertaan saham, pinjaman modal dan lain-lain.

Persoalannya adalah apakah yang dimaksud dengan perusahaan Negara pengelola tenaga listrik hanyalah BUMN, dalam hal ini PLN, ataukah bisa dibagi dengan perusahaan Negara yang lain, bahkan dengan perusahaan daerah (BUMD) sesuai dengan semangat otonomi daerah? Mahkamah berpendapat, jika PLN memang masih mampu dan bisa lebih

efisien, tidak ada salahnya jika tugas itu tetap diberikan kepada PLN, tetapi jika tidak, dapat juga berbagi tugas dengan BUMN lainnya atau BUMD dan PLN sebagai “holding company”.¹³

Oleh karena PLN merupakan satu-satunya perusahaan distributor listrik untuk kepentingan umum. Hal ini berimplikasi pada perbedaan rezim UU Energi dan UU Ketenagalistrikan yang masih menimbulkan multitafsir/standar ganda dalam kewenangan

pengelolaan EBT antara Pemerintah, BUMN, ataupun swasta. Salah satu dampaknya adalah adanya ketidakpastian bagi para pelaku usaha. Berbagai persoalan terkait pengaturan EBT akan dijelaskan di sub bahasan berikutnya. Dengan konstruksi hukum yang demikian, tafsir MK dalam makna “dikuasai Negara” Pasal 33 UUD 1945 secara lebih detail dijelaskan dalam gambar sebagai berikut:



Gambar 2: Makna “Dikuasai Negara”

¹³ Mahkamah Konstitusi, Putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 terkait pengujian UU No 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, Jakarta, 1 Desember 2004, hlm. 348.

Gambar diatas dapat dijelaskan sebagaimana berikut. Saat ini yang terjadi adalah terdapat 3 (tiga) distribusi kewenangan Pemerintah dalam tata kelola sektor EBT:¹⁴

- (1) Tingkat Pertama, Untuk sumber daya EBT yang merupakan pengolahan lebih lanjut dari bahan bakar fosil, panas bumi, nuklir, dan hidro skala besar, maka EBT tersebut dikuasai oleh Pemerintah;
- (2) Tingkat Kedua, untuk sumber daya EBT yang tidak berasal dari sumber-sumber diatas, seperti surya, hidro skala kecil, angin, biomasa, maka Pemerintah hanya berperan sebagai legislator atau regulator untuk EBT;
- (3) Tingkat Ketiga, seluruh sumber daya EBT yang dimanfaatkan untuk ketenagalistrikan dikuasai oleh Pemerintah, meskipun sumber daya EBT tersebut berasal dari sumber daya EBT yang hanya diatur oleh Pemerintah, seperti surya, angin, biomassa;

Pendapat lainnya adalah dari Prof Jimly Asshidiqie. Sebagaimana kita

ketahui bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi adalah pertama dan terakhir (*first and final*). Terkait makna “dikuasai oleh Negara” adalah sudah tepat penguasaan sesuai Pasal 33 UUD bukan pemilikan. Penguasaan memiliki makna lebih luas. Hal ini untuk mengantisipasi perkembangan global dunia. Saat ini Perusahaan Multi Nasional itu sudah merambah ke seluruh dunia, berkembang dan sangat kuat. Dunia usaha adalah instrumen kemajuan suatu bangsa. Oleh Karena itu harus ada *intermediate structure* dalam dunia usaha terhadap Negara. Sebab Negara harus tetap mempunyai kedaulatan, harus tetap berkuasa demi kepentingan nasional. Negara menentukan untuk mengatur. Banyak pihak mempertentangkan antara konsep penguasaan, pemilikan, pengurusan dalam Pasal 33. Penguasaan adalah konsep total seluruhnya. Penguasaan Negara sebagaimana dimaksud dalam Putusan MK yang terdiri dari 5 (lima) konsep frasa yaitu kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan adalah kesemuanya.

¹⁴ Ibid., hlm. 13

Pelaksanaan terhadap 1 frasa misalnya melaksanakan pengaturan, maka itu juga sebagai bentuk penguasaan Negara. Untuk urusan-urusannya ini perlu ditentukan oleh Pemerintah, misalnya EBT sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) itu merupakan penegasan bahwa bahan bakar fosil, panas bumi, nuklir, dan hidro skala besar adalah hal yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak menurut Negara, maka harus dikuasai oleh Negara. Kemudian Pasal 4 ayat (2) itu seolah-olah dipertentangkan dengan Pasal 4 ayat (1), yaitu mempertentangkan antara menguasai dan mengatur, padahal seharusnya tidak perlu dipertentangkan. Bahwa setelah dikuasai sebagaimana Pasal 4 ayat(1) masih harus dijabarkan dalam aturan berikutnya bagaimana pengaturannya bagaimana, pengurusannya bagaimana, pengawasannya bagaimana. Inilah yang perlu diluruskan terhadap Pasal 4 UU Energi ini.

Terkait monopoli PLN, tidak bisa disamakan seperti dunia usaha.

Monopoli hanya relevan dalam dunia usaha. Negara memang menguasai namun bukan dalam konteks seperti monopoli dalam dunia usaha. BUMN adalah instrumen kekuasaan Negara (*agent of development*) untuk menggerakkan roda ekonomi nasional bukan instrumen untuk mencari keuntungan semata. Sebagai badan hukum, badan usaha (*private company*) nya Negara, dia dimaksudkan menjadi instrumennya Negara untuk menjalankan fungsi perusahaan, BUMN tersebut bisa menjadi *pioneer* di usaha tertentu, nanti ketika sudah besar bisa saja dilepas ke swasta (privatisasi). Maksud dari dilaksanakan BUMN adalah untuk mendorong pembangunan ekonomi nasional.

Sejalan dengan pendapat Prof Jimly Asshidiqie adalah pendapat Prof Maria Soemardjono,¹⁵ terkait konsep “dikuasai oleh Negara” ada 3 (tiga) hal kenapa dikuasai oleh Negara yaitu: (1) Penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; (2) Tidak penting bagi Negara tapi menguasai

¹⁵ Maria Soemardjono, Rapat Tim Pakar Bidang SDALH, diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 2 Agustus 2018.

hajat hidup orang banyak; (3) Penting bagi Negara tapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak. Ketiga hal ini termasuk dalam konsep dikuasai oleh Negara. Artinya, jika Negara sudah merasa tidak mampu, maka Negara akan minta bantuan pihak lain dalam hal ini bisa swasta, tetapi kontrol tetap ada pada Negara. Jadi jika dalam Pasal 4 UU Energi mengatakan diatur oleh Negara itu salah. Sebab, Hak menguasai Negara itu terdiri dari 5 (lima) frasa yaitu membuat kebijakan, mengelola, mengatur, mengurus dan mengawasi. Tidak bisa dipisah satu per satu, mengatur itu juga termasuk menguasai, jika dipertentangkan justru akan bertentangan dengan Konstitusi. Oleh karena itu Pasal 4 UU Nomor 30 Tahun 2007 seharusnya direvisi karena bertentangan dengan konstitusi UU Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 sebab Bumi, Air, Kekayaan Alam dikuasai oleh Negara. Oleh karena itu agar ketentuan Pasal 4 ayat (2) agar dapat harmonis dengan tafsir MK atas Hak dikuasai Negara, maka sebaiknya ketentuan untuk EBT bukan “diatur” namun

“dikuasai oleh Negara”, sebab makna “dikuasai oleh Negara” sudah terdapat elemen “diatur”. Perlu dirumuskan definisi atau ditambahkan dalam penjelasan terkait makna “diatur” sebagaimana di maksud dalam Pasal 4 ayat (2). Hal ini penting karena pelaku usaha butuh kepastian berusaha di sektor EBT.¹⁶

Dari beberapa pendapat tersebut diatas, penulis sepakat dengan apa yang disampaikan Prof Jimly Ashidique dan juga Prof Maria Soemardjono, bahwa makna “dikuasai oleh Negara” tidak perlu dipertentangan kata per kata, sebab konsepnya adalah menyeluruh.

3. Evaluasi Kebijakan Peraturan Perundang-undangan terkait EBT di Sektor Ketenagalistrikan

Sebagaimana dibahas sebelumnya terakit RUKN, dimana RUKN ditetapkan sebagai acuan dalam pembangunan dan pengembangan sektor ketenagalistrikan di masa yang akan datang bagi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan (PKUK) dan

¹⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional, Laporan Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Ketenagalistrikan, Jakarta, 2018, hlm. 47-49.

Pemegang Izin Usaha Ketenagalistrikan untuk Kepentingan Umum (PIUKU) dan juga RUPTL dimana salah satu kebijakan dalam RUPTL 2018-2027 adalah pemerintah menurunkan total rencana pembangunan pembangkit dari 78.000 megawatt jadi 56.024 megawatt maka diterbitkanlah Peraturan Menteri Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan Untuk Penyediaan Tenaga Listrik (selanjutnya disebut Permen ESDM 50/2017) sebagaimana diubah Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya mineral Nomor 53 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik (Permen ESDM 53/2018). Permen 53/2018 merupakan perubahan beberapa Pasal yang intinya adalah menambahkan ketentuan mengenai pembelian tenaga listrik oleh PT PLN dari pembangkit listrik yang memanfaatkan energi bahan bakar nabati cair, sehingga pasal-pasal lainnya dalam Permen ESDM 50/2017 tetap berlaku.

Dasar diterbitkannya Permen ESDM 50/2017 ini adalah untuk mempercepat pengembangan energi terbarukan untuk kepentingan ketenagalistrikan nasional, sehingga perlu diatur kembali ketentuan mengenai mekanisme dan harga pembelian tenaga listrik oleh PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) yang memanfaatkan sumber energi terbarukan. Permen ESDM 50/2017 ini menggantikan Permen Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik sebagaimana telah diubah dengan Pemen ESDM Nomor 43 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Permen ESDM Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan untuk Penyediaan Tenaga Listrik yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Permen ESDM 50/2017 ini menjadi pedoman bagi PT PLN (Persero) dalam melakukan pembelian tenaga listrik dari pembangkit tenaga listrik yang memanfaatkan sumber ET. Sumber ET tersebut meliputi sinar matahari, angin, tenaga air, biomassa, biogas,

sampah kota, panas bumi, dan gerakan dan perbedaan suhu lapisan laut.¹⁷

Pokok-pokok substansi dari Permen

ESDM 50/2017 sebagaimana diuraikan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 2. Pokok-Pokok Substansi Permen ESDM 50/2017

NO	POKOK BAHASAN	SUBSTANSI PASAL
1.	Jenis Pembangkit	PLT Surya Fotovoltaik, PLT Bayu, PLT Air, PLT Biomassa, PLT Biogas, PLT Sampah, PLT Panas Bumi dan PLTA Laut (Pasal 3 ayat 3)
2.	Pelaksanaan Pembelian Tenaga Listrik	- Pemilihan Langsung Berdasarkan Kuota Kapasitas (Untuk PLTS Fotovoltaik dan PLTB) - Pemilihan Langsung (Untuk PLTA, PLTBM, PLTBg dan PLTA Laut) - Sesuai Ketentuan PUU (Untuk PLTSa dan PLTP)
3.	Pola Kerjasama	<i>Build, Own, Operate and Transfer (BOOT)</i>
4.	Persetujuan Harga	Pembelian tenaga listrik wajib mendapatkan Persetujuan Menteri
5.	Standar Perjanjian Jual Beli Tenaga Listrik (PJBL)	PT PLN (Persero wajib menyusun dan Mempublikasikan Standar Dokumen Pengadaan, Standar PJBL, dan Juknis Pelaksanaan Pemilihan Langsung

Dalam Permen ESDM 53/2018, terdapat perubahan Pasal 1, Pasal 3 dan sisipan Pasal 12A yang pada intinya mengatur tentang pembelian tenaga listrik yang memanfaatkan energi bahan bakar nabati cair dimana hal ini belum diatur dalam Permen ESDM 50/2017. Dalam implementasinya, Permen 50/2017 ini memiliki berbagai persoalan antara lain:

1. Terkait Skema Penentuan Biaya Pokok Penjualan Listrik Energi Terbarukan. Permen 50/2017 mengatur Biaya Pokok Penyediaan (BPP) dalam pembelian listrik dari Sumber ET.¹⁸ Harga pembelian tenaga listrik untuk PLTS Fotovoltaik, PLTB, PLTBM, PLTBg, PLTA Laut menggunakan mekanisme yang saling

¹⁷ Indonesia Permen ESDM Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan Untuk Penyediaan Tenaga Listrik, diundangkan di Jakarta pada tanggal 8 Agustus 2017, Berita Negara RI Tahun 2017 Nomor 1107.

¹⁸ Ibid., Pasal 5-20.

menguntungkan (*business to bussines*). Dalam hal BPP pembangkitan di sistem ketenagalistrikan setempat di atas rata-rata BPP Pembangkitan nasional, maka harga pembelian paling tinggi adalah sebesar 85% (delapan puluh lima persen) dari BPP Pembangkitan di sistem ketenagalistrikan setempat. Namun, dalam hal BPP Pembangkitan di sistem ketenagalistrikan setempat sama atau dibawah rata-rata BPP Pembangkitan nasional, maka harga ditetapkan berdasarkan kesepakatan para pihak.

Harga pembelian tenaga listrik untuk PLT Air, PLT Sampah dan PLTP juga menggunakan mekanisme yang saling menguntungkan (*business to business*). Dalam hal BPP Pembangkitan di sistem ketenagalistrikan setempat di atas rata-rata BPP Pembangkitan nasional, harga paling tinggi adalah

sebesar BPP Pembangkitan di sistem ketenagalistrikan setempat. Dalam hal BPP Pembangkitan di sistem ketenagalistrikan di wilayah Sumatera, Jawa, dan Bali atau sistem ketenagalistrikan setempat lainnya sama atau di bawah rata-rata BPP Pembangkitan nasional, maka harga pembelian tenaga listrik ditetapkan berdasarkan kesepakatan para pihak. BPP Pembangkitan sendiri ditetapkan melalui Keputusan Menteri (Kepmen) ESDM Nomor 1772/2018 tentang Besaran BPP Pembangkitan PT PLN (Persero) Tahun 2017. Regulasi ini mengatur besaran BPP Pembangkitan per wilayah/distribusi/sistem/subsistem sebagai acuan pembelian tenaga listrik oleh PLN.

Untuk lebih jelasnya terkait kerangka harga pembelian listrik dapat di lihat dalam tabel sebagai berikut:¹⁹

¹⁹ <https://www.cnbcindonesia.com/news/20180525141148-4-16595/menimbang-aturan-baru-terkait-skema-harga-listrik-ebt>, diakses pada tanggal 8 Agustus 2019

Tabel 3. Kerangka Harga Pembelian Listrik

Sumber Pembangkit Listrik	Kerangka Harga Pembelian Listrik
Solar PV dan Angin	
BPP lokal > rerata BPP nasional	Maksimal 85% dari BPP lokal
BPP lokal ≤ rerata BPP nasional	Ditentukan lewat kesepakatan PLN dan IPP
Hidro	
BPP lokal > rerata BPP nasional	Maksimal 85% dari BPP lokal
BPP lokal ≤ rerata BPP nasional	Ditentukan lewat kesepakatan PLN dan IPP
Biomassa dan Biogas	
BPP lokal > rerata BPP nasional	Maksimal 85% dari BPP lokal
BPP lokal ≤ rerata BPP nasional	Ditentukan lewat kesepakatan PLN dan IPP
Sampah Perkotaan dan Panas Bumi	
BPP lokal > rerata BPP nasional	Maksimal 85% dari BPP lokal
BPP lokal ≤ rerata BPP nasional	Ditentukan lewat kesepakatan PLN dan IPP
Air Laut (belum diregulasi di Permen ESDM 12/2017)	
BPP lokal > rerata BPP nasional	Maksimal 85% dari BPP lokal
BPP lokal ≤ rerata BPP nasional	Ditentukan lewat kesepakatan PLN dan IPP

Sumber: Permen ESDM 50/2017 (2017)

Terkait penentuan harga BPP oleh pemerintah ini dalam implementasinya banyak dikeluhkan para pelaku usaha. Salah satu penyebabnya adalah bahwa meskipun tren harga EBT di luar negeri semakin murah, tetapi karena di Indonesia terdapat kewajiban porsi Tingkat Kandungan Dalam Negeri (TKDN) yang besar sebagaimana diatur dalam Pasal 15 Permen ESDM 50/2017, hal ini menjadikan harga EBT masih mahal. Ketika pendapatan pembangkit EBT tergantung dengan BPP yang ditetapkan PLN sementara BPP itu sendiri tidak sesuai dengan komponen biaya yang dikeluarkan, maka hal ini menjadikan proyek

pembangkit EBT tidak *feasible dan bankable*.

Selain persoalan BPP, di beberapa tempat masih dimungkinkan untuk terjadinya negosiasi yang dilakukan oleh para pihak. Hal ini dimungkinkan dalam Permen 50/2017 dengan kondisi tertentu. Namun ini juga menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan, sebab selama dalam klausul aturan pemerintah masih ada kata “negosiasi”, ini akan menimbulkan ketidakpastian termasuk bagi PLN sendiri sebab apabila PLN membeli listrik yang bahkan hanya lebih mahal 5-10 rupiah saja, ini dapat menimbulkan kerugian

keuangan bagi Negara. Selain itu, negosiasi ini juga membuat pelaku usaha menjadi khawatir. Alternatif solusi terhadap persoalan BPP antara lain melalui skema *Feed in Tarif* (selanjutnya disebut FIT). Skema ini pernah digunakan pada kebijakan sebelum penentuan BPP pada Permen 50/2017. Menurut penelitian, ditemukan bahwa harga pembelian listrik untuk pembangkit EBT berdasarkan BPP saat ini memang lebih rendah jika dibandingkan dengan pembelian sistem FIT. Hal ini memang menimbulkan dualisme persoalan. Jika menggunakan skema FIT memang sangat menguntungkan bagi pengembang EBT swasta karena memberikan margin keuntungan yang sangat besar, namun di lain pihak secara bersamaan merugikan pemerintah dan PLN selaku pihak pembeli listrik. Tingginya harga beli tersebut membuat alokasi pembelian listrik oleh PLN menjadi mahal, sehingga berujung pada kebutuhan untuk membebankan listrik mahal

tersebut kepada konsumen atau pilihan lain, membebarkannya kepada Negara yang memberikan subsidi listrik ke PLN. Alokasi subsidi yang semestinya bisa digunakan untuk membiayai program lain yang memberikan manfaat langsung bagi rakyat mau tidak mau akan tersedot untuk subsidi listrik jika PLN dihadapkan pada harga beli mahal berbasis FIT tersebut. Ini yang tidak sesuai dengan agenda Nawacita bidang ekonomi yaitu mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor strategis ekonomi domestik, dimana salah satunya adalah mewujudkan kedaulatan energi. Hal ini bertolak belakang sebab dengan *feed in tariff* subsidi tersebut dinikmati oleh perusahaan-perusahaan swasta dan bukan untuk menyasar pengguna tingkat akhir (*end user*) yaitu rakyat.²⁰

2. Terkait skema Membangun, Memiliki, Mengoperasikan, dan Mengalihkan (*Build, Own, Operate, and Transfer/BOOT*) *BOOT* adalah pembiayaan yang

²⁰ Ibid.

dilakukan oleh pihak ketiga (swasta) maupun mendesain, membangun, dan pengelolaan fasilitas infrastruktur untuk periode tertentu sesuai konsesi yang disepakati. Pihak swasta ini bertanggungjawab dalam melakukan pembiayaan, utamanya pada proyek baru (*greenfield*). Untuk skema *BOOT* lamanya waktu konsesi telah ditentukan yaitu 30 (tigapuluh) tahun, dan selama periode konsesi proyek tersebut dimiliki oleh pihak swasta dan dikembalikan kepada pemerintah di akhir konsesi.²¹

Kebijakan skema *BOOT* ini dinilai merugikan oleh Pengusaha. Potensi kerugian tersebut timbul karena melalui skema *BOOT*, PT PLN (Persero) dapat mengambil alih aset pengembang. Menjadi persoalan ketika aset berupa tanah ikut di depresiasi. Pelaku usaha menilai bahwa seharusnya di skema *BOOT*, ketika aset akan diserahkan, seharusnya ada nilai penggantian yang diberikan oleh Negara karena

pada saat itu tanahnya masih memiliki nilai. Apalagi investor sudah menanamkan modal yang besar terhadap proyek ini, dan tanahnya juga milik investor. Ini menjadi persoalan di bidang hukum pertanahan juga. Menurut Prof Maria Soemarjono,²² jika tanahnya adalah milik investor maka sangat tidak fair jika tanahnya juga diserahkan kepada pemerintah. Namun jika skema *BOOT* nya menggunakan tanah milik Pemerintah, memang sudah seharusnya dikembalikan ke pemerintah setelah masa konsesi berakhir. Hal ini perlu ditegaskan dulu persoalan pengalihan aset, apakah termasuk tanah ataukah hanya aset mesin pembangkitnya saja. Hal ini belum terlihat dari regulasi Pemerintah.

Kesulitan pengembang juga dialami ketika tahap *financial closing*, sebab *financial closing* dipengaruhi oleh Skema *BOOT* dan Tarif. Banyak yang tidak mencapai *financial closing*

²¹ Bahtiar Rifai, Kendala Implementasi Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) Kelistrikan dan Kebutuhan Perbaikan Kebijakan, Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Vol. 24, No. 1, Tahun 2016, hlm. 55

²² Maria Soemarjono, Op., Cit., Rapat Tim Pakar SDALH.

karena proyeknya tidak *bankable*, sementara *bankability* tersebut dipengaruhi oleh perkiraan penjualan listrik. Menurut data sebanyak 68 PPA EBT terkendala jaminan bank. Sebagian besar penandatanganan PPA tahun 2017 tidak bisa melakukan kontrak karena belum menyerahkan jaminan ke Bank. Alasan tidak terjadinya *financial closing* adalah karena skema *BOOT* pada Permen ESDM 50/2017 tidak bisa diterima oleh Bank untuk memberikan pendanaan karena asset yang dijaminakan bukan merupakan milik pengembang. Ketidakpastian hukum ini menjadi persoalan bagi para pelaku usaha dalam pengembangan EBT sebab PPA yang ditandatangani baru akan berlaku secara efektif setelah pengembang menyerahkan jaminan pelaksanaan dan menyepakati bersama tanggal efektif dengan PLN wilayah.²³

3. Terkait Mekanisme pemilihan langsung dalam bisnis Energi Terbarukan

Permasalahan dalam pemilihan langsung adalah bagaimana mengatur agar tetap ada rasa keadilan (*fairness*) bagi Pemerintah dalam hal ini PT PLN (Persero). Harus ada mekanisme pengawasan yang bisa mengawasi pasar monopoli dengan institusi yang dominan di pasar ini, misalnya dulu ada Badan Pengawasan Listrik (Bapepal) yang menjalankan fungsi pengawasan.

D. PENUTUP

Pemerintah telah menyusun rencana pengelolaan energi untuk memenuhi kebutuhan energi nasional yang berdasarkan kebijakan pengelolaan energi jangka panjang melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi. Pada Sektor ketenagalistrikan, listrik merupakan sumber daya energi yang strategis dan sangat penting bagi hajat hidup rakyat banyak. Pemerintah telah berkomitmen bahwa EBT akan terus dikembangkan untuk menjamin ketahanan energi di Indonesia serta memenuhi permintaan listrik yang kian bertambah. Pemerintah menetapkan

²³ <http://news.metrotvnews.com/read/2018/02/15/832136/sebanyak-68-ppa-ebt-terkendala-jaminan-bank>, diakses pada tanggal 15 September 2019

target 23% porsi energi bersih dalam bauran energi nasional di tahun 2025 dan 31% pada tahun 2030 melalui Kebijakan Energi Nasional (KEN) dan Rencana Umum Energi Nasional (RUEN). Namun dalam implementasinya masih terdapat banyak persoalan.

Faktor-faktor penyebab pertumbuhan pengelolaan EBT di sektor ketenagalistrikan belum optimal antara lain: (a) belum maksimalnya pelaksanaan kebijakan harga, (b) ketidakjelasan subsidi EBT pada sisi pembeli (*off-taker*), (c) regulasi yang belum dapat menarik investasi, (d) belum adanya insentif pemanfaatan EBT, (e) minimnya ketersediaan instrumen pembiayaan yang sesuai dengan kebutuhan investasi, (f) proses perizinan yang rumit dan memakan waktu yang lama, dan (g) permasalahan lahan dan tata ruang.

Evaluasi kebijakan peraturan perundang-undangan terkait EBT di sektor ketenagalistrikan antara lain (1) masih adanya perbedaan penafsiran dalam makna “dikuasai negara” pada pasal 4 UU Energi. Bahwa makna “dikuasai oleh Negara” tidak perlu dipertentangan kata per kata, sebab konsepnya adalah menyeluruh. Hal ini sudah jelas di dalam putusan MK Nomor 36/PUU-X/20012 terkait putusan dalam uji

materiil UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi. Penguasaan Negara sebagaimana dimaksud dalam Putusan MK yang terdiri dari 5 (lima) konsep frasa yaitu kebijakan, pengurusan, pengaturan, pengelolaan dan pengawasan adalah kesemuanya. Pelaksanaan terhadap 1 frasa misalnya melaksanakan pengaturan, maka itu juga sebagai bentuk penguasaan Negara; (2) Terkait skema penentuan biaya pokok penjualan (BPP) penjualan listrik energi terbarukan oleh Pemerintah melalui Permen ESDM 50/2017 yang masih banyak dikeluhkan para pelaku usaha; (3) Terkait skema membangun, Memiliki, Mengoperasikan, dan Mengalihkan (*Build, Own, Operate, and Transfer/BOOT*); (4) Terkait mekanisme pemilihan langsung dalam bisnis EBT.

Beberapa alternatif strategi pengembangan EBT di sektor ketenagalistrikan antara lain: (1) Potensi energi terbarukan (matahari, angin, bioenergi, panas bumi) yang dimiliki Indonesia perlu dimanfaatkan secara maksimal untuk menambah kapasitas terpasang pembangkit listrik, rasio elektrifikasi dan penurunan emisi gas rumah kaca sesuai dengan PP Nomor 79 Tahun 2014 tentang Kebijakan Energi

Indonesia; (2) Menemukan titik temu antara kebijakan BPP menurut Permen ESDM 50/2017 dengan keinginan para pengembang untuk kembali pada skema *Feed in Tariff* sehingga pengembangan EBT dapat lebih optimal; (3) Pembebasan pajak impor peralatan energi terbarukan dan mendorong produsen peralatan energi terbarukan lokal melalui pembebasan pajak dan dukungan keuangan secara langsung; (4) Perlu adanya dukungan berupa kebijakan bantuan investasi dari pemerintah sekitar 20-30 % untuk menggairahkan pembangunan energi terbarukan di tengah masih mahal nya

harga operasional untuk membangun pembangkitan energi terbarukan; (5) Pemerintah pusat dan pemerintah daerah, saling bekerjasama secara nyata untuk pengembangan di bidang EBT tanpa mengedepankan ego sektoral; (6) Merevisi Pasal 4 UU Nomor 30 tahun 2007 tentang Energi terkait konsep “Hak menguasai Negara” terhadap sektor ketenagalistrikan yang bersumber dari EBT; (7) Sistem pengawasan yang optimal dalam implementasi pemilihan langsung dalam pengembangan pengembangan EBT di sektor ketenagalistrikan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Agus Sugiyono, Permasalahan dan Kebijakan Energi Saat Ini, dalam Prosiding Peluncuran Buku Outlook Energi Indonesia 2014 & Seminar Bersama BPPT dan BKK-PII, Jakarta, Tahun 2015
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, Analisis dan Evaluasi Hukum Dalam Rangka Kedaulatan Energi, Laporan Akhir Tim Pokja, Jakarta, 2016
- Bahtiar Rifai, Kendala Implementasi Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) Kelistrikan dan Kebutuhan Perbaikan Kebijakan, Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Vol. 24, No. 1, Tahun 2016
- Muhammad AS Hikam: *Ketahanan Energi Indonesia 2015-2025 Tantangan dan Harapan* (Jakarta: CV. Rumah Buku, 2014)

B. Makalah

- Agus Sugiyono, Permasalahan dan Kebijakan Energi Saat Ini, dalam Prosiding Peluncuran Buku Outlook Energi Indonesia 2014 & Seminar Bersama BPPT dan BKK-PII, Jakarta, Tahun 2015
- Mailinda Eka Yuniza, Kajian Distribusi Kewenangan Dalam Tata Kelola Sektor Energi Terbarukan, disampaikan pada Diskusi Terbatas yang diselenggarakan oleh World Resources Indonesia (WRI, di Jakarta, tanggal 18 April 2018
- Maria Soemardjono, Rapat Tim Pakar Bidang SDALH, diselenggarakan di Jakarta pada tanggal 2 Agustus 2018.
- Jimly Asshidique, Makna Dikuasai Negara dalam Pasal 33 UUDNRI Tahun 1945, disampaikan dalam Diskusi Terbatas Reformasi Hukum Tata Kelola Sektor Energi Terbarukan, yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional dan *World Resources Indonesia*, di Jakarta, pada tanggal 8 Agustus 2018.

C. Peraturan Perundang-Undangan

- Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang energi, diundangkan di Jakarta pada tanggal 10 Agustus 2007, LNRI Tahun 2009 Nomor 133, TLNRI Nomor 4746.
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang energi, diundangkan di Jakarta pada tanggal 23 September 2009, LNRI Tahun 2007 Nomor 96, TLNRI Nomor 5052.
- Mahkamah Konstitusi, Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2002 terkait putusan dalam uji materiil UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, diputus pada tanggal 13 Nopember 2012 di Jakarta.

Indonesia Permen ESDM Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pemanfaatan Sumber Energi Terbarukan Untuk Penyediaan Tenaga Listrik, diundangkan di Jakarta pada tanggal 8 Agustus 2017, Berita Negara RI Tahun 2017 Nomor 1107.

D. Internet

<https://ekonomi.kompas.com/read/2018/01/16/090100826/melihat-pltb-sidrap-pembangkit-tenaga-angin-pertama-di-indonesia>

<https://ekonomi.kompas.com/read/2017/11/17/083000026/bappenas--perkembangan-energi-terbarukan-hadapi-banyak-tantangan>

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20180525141148-4-16595/menimbang-aturan-baru-terkait-skema-harga-listrik-ebt>

<http://news.metrotvnews.com/read/2018/02/15/832136/sebanyak-68-ppa-ebt-terkendala-jaminan-bank>

BIODATA PENULIS

Nunuk Febrianingsih, S.H., M.H. Kepala Sub Bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup I pada Pusat Analisa dan Evaluasi Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Nasional. Pendidikan Sarjana (S1) didapat dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia Jakarta. Selanjutnya yang bersangkutan menyelesaikan pendidikan Magister Hukum (S2) Fakultas Hukum pada Universitas Padjajaran Bandung. Nunuk selalu menjaga hubungan yang harmonis antara keahliannya dalam bidang hukum dan kebutuhan masyarakat. Dia mengikuti minatnya di bidang hukum, setelah menghabiskan masa sarjana di bidang hukum ekonomi yang dilakukan di Universitas Indonesia. Dia melanjutkan studinya melalui program beasiswa Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di Universitas Padjadjaran Bandung Indonesia dalam hukum tata negara. Setelah 4 tahun bekerja untuk Kepala Sub Bidang Penegakan Hukum di Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Nunuk pindah ke Kepala Sub Bagian Sumber Daya Alam I yang membawahi bidang hukum Energi Sumber Daya Mineral, Pertambangan, Lingkungan Hidup, Kehutanan, Perkebunan, Pertanahan dan Penataan Ruang, di Lingkungan di Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional. Pendidikannya yang berbeda dan pengalamannya yang luas telah memberinya keuntungan yang cukup dalam program nasional pemerintah dalam rangka penataan regulasi terutama di sektor sumber daya alam dan lingkungan. Lebih lanjut, ia memiliki pengalaman dalam hukum penelitian dan pengembangan, analisis dan evaluasi hukum bidang Sumber Daya Alam, dan perancangan hukum.

**MENGEFEKTIFKAN SISTEM PEMERINTAHAN DAN MENYEDERHANAKAN SISTEM PARTAI
POLITIK: BELAJAR KEPADA PEMILU JERMAN**

**(EFFECTING THE GOVERNMENT SYSTEM AND SIMPLIFYING THE POLITICAL PARTY SYSTEM:
LEARN TO THE ELECTION OF GERMANY)**

Oleh: Ilham Fajar Septian

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

E-mail: ilham16002@mail.unpad.ac.id

ABSTRAK

Pembicaraan mengenai sistem pemerintahan dan sistem partai politik di Indonesia terus-menerus bergulir. Hal ini dikarenakan inefektivitas pada sistem presidensial yang merupakan dampak lebih lanjut dari banyaknya keberadaan partai politik di parlemen yang membentuk sistem multipartai. Oleh karena itu, berbagai ahli mengusulkan agar sistem partai politik lebih disederhanakan. Cara yang harus ditempuh agar sistem partai tersebut dapat disederhanakan adalah dengan melaksanakan pemilihan umum dengan sistem yang tidak memudahkan partai untuk masuk Dewan Perwakilan Rakyat. Salah satu usulan sistem pemilihan umum yang diusulkan adalah *Mixed-Member Proportional* di Jerman. Artikel ini pada dasarnya bertujuan untuk menjawab tiga pertanyaan besar, yaitu mengapa hingga saat ini Indonesia masih menerapkan sistem daftar representasi proporsional? Mengapa Jerman akhirnya mengubah sistem pemilunya menjadi sistem *Mixed Member Proportional*? Dan terakhir, bagaimana dampak kedua sistem pemilu dalam mengefektifkan sistem pemerintahan dan penyederhanaan sistem partai politik di kedua negara? Metode penelitian yang digunakan adalah metode pendekatan sosio-legal, komparatif, dan deskriptif analitis. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, ditemukan kesimpulan bahwa penerapan sistem daftar representasional proporsional di Indonesia dan perubahan sistem pemilihan umum di Jerman disebabkan oleh faktor historis, seperti penjajahan, disintegrasi sosial, jatuh bangun pemerintahan, dan lain sebagainya. Dampak sistem pemilihan umum di kedua negara menunjukkan bahwa efektivitas pemerintahan dan penyederhanaan partai politik dapat lebih mudah dicapai dengan sistem *Mixed-Member Proportional* yang menggabungkan kelebihan-kelebihan pada sistem pemilu proporsional dan sistem pemilu pluralitas-mayoritas. Oleh karena itu, sistem pemilu tersebut dapat menjadi alternatif solusi untuk permasalahan sistem pemerintahan dan sistem partai politik yang terjadi di Indonesia.

Kata Kunci: Daftar Representasi Proporsional, *Mixed-Member Proportional*, Pemilihan Umum, Sistem Pluralitas, Sistem Proporsional.

ABSTRACT

The method that must be taken so that the party system can be simplified for government effectiveness is to carry out elections with a system that does not make it easy for the party to enter the Dewan Perwakilan Rakyat. One proposed method is to change the list proportional-representation system with mixed member proportional systems. This research method used is the socio-legal, comparative, and descriptive analytical approach. Based on

the results of research, it was concluded that the application of a proportional representational list system in Indonesia and changes in the electoral system in Germany were caused by historical factors, such as colonialism, social disintegration, ups and downs of government, and etc. The impact of the electoral system in both countries shows that the effectiveness of government and simplification of political parties can be more easily achieved with a Mixed-Member Proportional System.

Keywords: *Elections, List Proportional-Representation, Mixed-Member Proportional, Plurality Systems, Proportional Systems.*

A. Pendahuluan

Diskursus mengenai efektivitas sistem presidensial di Indonesia terus bergulir. Saat ini, sistem presidensial di Indonesia dipercaya masih belum efektif. Hal ini tidak terlepas dampak dari sistem multipartai dari hasil pemilihan umum yang menempatkan banyak partai politik (parpol) di dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sehingga Presiden saat menyusun dan menjalankan pemerintahan harus disertai dengan berbagai *political bargain* antara berbagai kekuatan politik yang ada dalam parlemen, misalnya dengan banyak memilih menteri dari perwakilan berbagai parpol pendukung Presiden yang ada di DPR.¹ Akibatnya, presiden tidak dapat dengan mudah melancarkan program-program unggulannya. Padahal, dalam sistem presidensial, sistem pemerintahan

biasanya bersifat lebih sederhana (dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif) yang biasanya disertai dengan jumlah partai politik yang lebih sedikit dibandingkan sistem parlementer.² Lalu, bagaimana cara agar sistem pemerintahan presidensial dapat menjadi efektif? Tentu salah satu caranya adalah dengan memastikan partai yang berada di dalam lembaga legislatif tidak terlalu banyak dengan menerapkan sistem pemilihan umum (sistem pemilu) yang dapat merekayasa atau mempersedikit jumlah partai di lembaga legislatif.³

Pada tingkat paling dasar, sistem pemilu adalah sistem yang mengonversi suara yang diberikan dalam pemilu menjadi kursi yang dimenangkan oleh partai dan kandidat. Variabel kunci adalah rumus pemilihan yang digunakan (yaitu apakah

¹ Bagir Manan dan Moh. Fadli (editor), *Membedah UUD 1945* (Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012), hlm. 120-121.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

pluralitas/mayoritas, proporsional, campuran, serta rumus matematika apa yang digunakan untuk menghitung alokasi kursi), struktur pemungutan suara (yaitu apakah pemilih memberikan suara untuk seorang kandidat atau suatu partai dan apakah pemilih membuat pilihan tunggal atau mengungkapkan serangkaian preferensi), dan besarnya distrik (berapa banyak perwakilan legislatif yang dipilih pada setiap distrik). Juga harus ditekankan hal-hal mengenai aspek administrasi pemilihan, seperti distribusi tempat pemungutan suara, pencalonan calon, pendaftaran pemilih, lembaga yang menjalankan pemilihan, dan sebagainya. Masalah-masalah ini sangat penting dan kemungkinan keuntungan dari setiap pilihan sistem pemilu yang diberikan akan dirusak kecuali perhatian diberikan kepada hal-hal tersebut. Desain sistem pemilu juga mempengaruhi bidang hukum pemilu yang lain: pilihan sistem pemilihan memiliki pengaruh pada cara penetapan batas distrik, bagaimana pemilih terdaftar, desain

surat suara, bagaimana suara dihitung, dan berbagai aspek lain dari proses pemilihan.⁴

Di Indonesia saat ini, sistem pemilu dalam pemilu DPR yang digunakan adalah sistem sistem daftar representasi proporsional (daftar PR) dengan mekanisme terbuka.⁵ Sistem daftar PR ini, walaupun sudah digunakan sedari awal negara Indonesia merdeka dan sejak pertama kali pemilu dilaksanakan (dengan berbagai macam varian),⁶ masih dianggap memiliki banyak kekurangan, sekalipun tidak lagi sistem proporsional murni⁷, utamanya berkaitan dengan kedekatan wakil dan konstituennya, sulitnya penyederhanaan partai secara alami, menimbulkan paradigma bahwa membentuk parpol adalah hal yang mudah, hingga berdampak kepada inefektivitas pemerintahan yang dilaksanakan oleh Presiden.⁸ Permasalahan-permasalahan inilah yang menyebabkan timbulnya diskursus, utamanya dari para ahli hukum tata negara dan ilmu politik, untuk mengganti sistem proporsional menjadi

⁴ *Ibid.*, hlm. 5.

⁵ Pasal 168 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 474.

⁷ Bagir Manan dan Moh. Fadli (editor), *Op. Cit.*, hlm. 121.

⁸ *Ibid.*, hlm. 469.

sistem pemilu lainnya, termasuk yang pernah diusulkan adalah sistem *mixed-member proportional* (MMP) dalam Pemilu di Indonesia.⁹

Sistem MMP saat ini dianut oleh beberapa negara, mulai dari Jerman, Italia, Selandia Baru, dan berbagai negara lainnya.¹⁰ Negara yang pertama kali menerapkan sistem ini adalah Jerman, yaitu sejak 1949 (dengan sistem satu surat suara) dan 1953 (dengan sistem dua surat suara, seperti saat ini).¹¹ Yang menjadi cukup menarik adalah, Jerman adalah negara yang pernah menggunakan sistem daftar PR seperti Indonesia, yaitu pada masa Republik Weimar.¹² Selain itu, Indonesia dan Jerman adalah negara yang sama-sama multikultural¹³ sehingga memiliki berbagai kelompok kepentingan yang mempunyai kebutuhan untuk diwakilkan suaranya di parlemen. Walaupun demikian, dari segi sistem pemerintahan, memang terdapat perbedaan, Indonesia menganut sistem

pemerintah presidensial¹⁴ dan Jerman dengan sistem pemerintahan parlementer. Namun, hal itu tidak menjadi masalah karena berbicara soal sistem pemilu adalah berbicara persoalan masalah apa yang ingin diselesaikan, yaitu apakah masalah proporsionalitas (seperti di Selandia Baru yang akhirnya mengubah sistemnya dari FPTP menjadi MMP), masalah stabilitas-efektivitas pemerintahan dan fragmentasi partai (seperti di Jerman yang mengubah sistem Daftar PR menjadi MMP), dan lain sebagainya. Masalah yang ingin dipecahkan di Indonesia ini sama dengan apa yang terjadi di Jerman pada masa lalu sehingga penulis menganggap perbandingan dengan Jerman sudah cukup relevan.

Artikel ini pada dasarnya bertujuan untuk menjawab tiga pertanyaan besar, yaitu mengapa hingga saat ini Indonesia masih menerapkan sistem Daftar PR? Mengapa Jerman akhirnya mengubah sistem pemilunya menjadi sistem MMP?

⁹ Kathleen. E Woodward, *Violent Masses, Elites, and Democratization: The Indonesian Case*, (Columbus: Ohio State University, 2002), hlm. 222-223.

¹⁰ Andrew Reynolds, Ben Reilly, dan Andrew Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook* (Swedia: International Institute for Democratic and Electoral Assistance, 2005), hlm. 33.

¹¹ Thomas Zittel, "Electoral Systems in Context: Germany", *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press (2017): 784-787.

¹² *Ibid.*, hlm. 8.

¹³ Frank Eckardt, "Multiculturalism in Germany: From Ideology to Pragmatism—and Back?", *National Identities*, Volume 9 No. 3 (2007): 235.

¹⁴ Retno Saraswati, "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif", *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41, Nomor 1 (2012): 137.

Dan terakhir, bagaimana dampak kedua sistem pemilu dalam mengefektifkan sistem pemerintahan dan penyederhanaan sistem partai politik di kedua negara? Untuk menjawabnya, penulis melaksanakan komparasi sistem pemilu daftar PR di Indonesia dengan sistem MMP di Jerman.

B. Metode Penelitian

Penulis menggunakan metode pendekatan sosio-legal, yaitu mencakup segala proses, dari *'law making'* (pembentukan hukum) hingga *'implementation of law'* (bekerjanya hukum).¹⁵ Pendekatan sosio-legal merupakan kombinasi antara pendekatan yang berada dalam rumpun ilmu-ilmu sosial, termasuk di dalamnya ilmu politik, ekonomi, budaya, sejarah, antropologi, komunikasi, dan sejumlah ilmu lainnya yang dikombinasikan dengan pendekatan ilmu hukum.¹⁶

Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan komparatif berupa perbandingan mikro, yang menurut Ratno Lukito lebih difokuskan pada substansi aturan hukumnya (*law as a body*

of rules) secara spesifik. Dengan demikian, kajian perbandingan dalam aspek praktik hukum sebagai tatanan aturan yang diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat.¹⁷

Penelitian ini pun menggunakan metode 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. Teknis analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif dengan pendekatan komparatif. Objek penelitian, dalam hal ini sistem pemilu MMP Jerman dikomparasikan dengan sistem pemilu di Indonesia saat ini, yaitu sistem pemilu Daftar PR.

C. Pembahasan

1. Alasan Penerapan Sistem Daftar PR di Indonesia hingga Kini

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, Indonesia menganut sistem pemilu proporsional untuk pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat

¹⁵ Herlambang P. Wiratraman, *Penelitian Sosio-Legal dan Konsekuensi Metodologisnya*, Surabaya: Center of Human Rights Law Studies (HRLS) Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2008, hlm. 1.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Ratno Lukito, *Perbandingan Hukum: Perdebatan Teori dan Metode* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2016), hlm. 32-33.

(DPR), tepatnya sistem daftar representasi proporsional (Daftar PR).¹⁸ Dalam sistem Daftar PR, setiap partai atau kelompok mengajukan daftar kandidat untuk daerah pemilihan berwakil majemuk, para pemilih memilih partai, dan partai-partai memperoleh kursi sesuai proporsi mereka dalam perolehan suara. Dalam sistem daftar PR tertutup, para kandidat yang menang diambil dari daftar sesuai urutan mereka dalam daftar. Jika daftarnya “terbuka” atau “bebas” pemilih bisa mempengaruhi kemenangan atau keterpilihan kandidat dengan menandai preferensi individual.¹⁹ Pengaturan mengenai hal tersebut, saat ini, tercantum dalam Pasal 168 ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa, “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.”

Indonesia pada dasarnya telah menganut sistem daftar PR tersebut semenjak pemilu pertama. Menurut beberapa ahli, ada beberapa alasan mengapa Indonesia memilih sistem daftar PR sejak pemilu 1955, yaitu: pengalaman kolonial;²⁰ kedalaman belahan sosiokultural yang ada pada tahun 1955;²¹ dan ketidakpastian dukungan publik.²² Pada tahun 1955, kecenderungan para elit saat itu adalah memilih sistem pemilu yang relatif “permisif”, di mana fitur mekanis dari sistem pemilu dan efek psikologis yang menyertainya tidak banyak menghalangi masuknya partai-partai ke dalam legislatif.²³ Logika strategis adopsi sistem daftar PR serupa pada periode waktu yang berbeda, yaitu saat keadaan menjelang pemilu pada tahun 1955, 1971, dan 1999: ia memuaskan beragam kepentingan terorganisir yang dukungannya dianggap penting untuk stabilitas rezim baru.

¹⁸ Nathan Allen, “Electoral Systems in Context: Indonesia”, *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press (2018): 925.

¹⁹ Andrew Reynolds, Ben Reilly, dan Andrew Ellis, *Op. Cit.*, hlm. 60.

²⁰ Harold Crouch, *Political Reform in Indonesia after Soeharto*, (Singapore: ISEAS, 2010), hlm. 46.

²¹ Dwight Y. King, *Half-Hearted Reform: Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, (Westport: Praeger, 2003), hlm. 27.

²² Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 926.

²³ *Ibid.*

Feith mencatat bahwa adopsi awal sistem Daftar PR pada 1955 terjadi tanpa oposisi yang serius.²⁴ King melihat bahwa terdapat konfigurasi terpecah dari kekuatan masyarakat pada 1955, menggambarkan PR sebagai "satu-satunya pilihan politik".²⁵ Bukan hanya karena pembentuk Undang-Undang Pemilu ingin membawa beragam kelompok sosial ke dalam sistem; peraturan itu sendiri dibentuk oleh badan legislatif yang terfragmentasi dan ditunjuk sehingga menjadi berbahaya jika sistem yang dipilih saat itu adalah sistem yang tidak mengakomodasi banyak pihak.²⁶ Kabinet membutuhkan kepercayaan parlemen dan parlemen berisi banyak partai kecil dengan pengaruh besar yang peduli tentang nasib politik mereka.²⁷ Daftar PR, dengan janjinya akan perwakilan luas, adalah pilihan teraman bagi partai-partai yang

membentuk UU Pemilu.²⁸ Pada masa Soeharto pun, sistem daftar PR tetap dipertahankan dengan tujuan stabilitas karena dihargai oleh partai-partai yang ada.²⁹

Kepergian Suharto pada tahun 1998 mendorong dilakukannya pemeriksaan ulang terhadap sistem pemilu. Presiden Habibie, yang ingin menempatkan dirinya di sisi "reformasi," mendukung pekerjaan tim ahli, yang dikenal sebagai Tim Tujuh, yang bertugas membuat proposal untuk reformasi pemilu yang meluas.³⁰ Tim Tujuh mengusulkan transisi dari sistem daftar PR ke sistem MMP.³¹ Pemerintah mengajukan RUU ke legislatif, yang masih didominasi oleh Golkar dan Golkar pun menyetujui sistem ini setelah mengikuti evaluasi internal dari sistem yang diusulkan.³² Pihak oposisi takut bahwa Golkar akan mendapat manfaat dari transisi ke

²⁴ Herbert Feith, *The Indonesian elections of 1955*, (Ithaca: Cornell University Press, 1957), hlm. 3.

²⁵ Dwight Y. King, *Loc. Cit.*, hlm. 27.

²⁶ Nathan Allen, *Loc. Cit.*, hlm. 927.

²⁷ Herbert Feith, "Toward Elections in Indonesia." *Pacific Affairs*, Volume 27 (1954): 246.

²⁸ Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 927.

²⁹ Robert E. Elson, *Suharto: A Political Biography* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), hlm. 183-185.

³⁰ Nathan Allen, *Op. Cit.*

³¹ *Ibid.*

³² Nadirsyah Hosen, *Reform of Indonesian Law in the Post-Soeharto Era (1998-1999)* (Wollongong: University of Wollongong, 2004), hlm. 156.

MMP.³³ Reformasi yang diusulkan menghadapi perlawanan keras dari lawan baik di dalam maupun di luar legislatif.³⁴ Oleh karena itu, sebagai sistem yang telah dianut sedemikian lama, sistem daftar PR pun tetap berlaku.³⁵

Setelah pemilu 1999, jelas bahwa prosedur baru untuk mengalokasikan kursi untuk legislator diperlukan. Tim yang ditunjuk pemerintah yang ditugaskan untuk merancang reformasi menyukai penguatan ikatan legislator-konstituen, yang akhirnya mengarah pada proposal untuk daftar PR daftar terbuka setelah sistem MMP ditolak.³⁶ Partai-partai besar awalnya menentang daftar terbuka tetapi akhirnya setuju untuk mengadopsi sistem daftar "fleksibel".³⁷ Para pemilih diberikan opsi untuk memberikan suara preferensi untuk seorang kandidat tertentu pada daftar partai, dengan nama-nama kandidat muncul pada surat suara. Calon yang mencapai

kuota hare di distrik tersebut akan menerima kursi. Kursi yang tersisa akan didistribusikan sesuai urutan yang ditentukan oleh daftar partai. Mengingat distrik berukuran sedang dan sejumlah besar partai kompetitif, mencapai kuota hare adalah tugas yang hampir mustahil, dan hanya 2 dari 550 legislator nasional terpilih yang berhasil melewati ambang ini. Dalam istilah praktis, tidak ada daftar partai yang terganggu, dalam hal alokasi kursi berjalan seperti pada sistem daftar tertutup.³⁸

Namun, hal ini kemudian berubah pada 2008. Para calon anggota legislatif pun membawa permasalahan sistem daftar "fleksible" tersebut ke Mahkamah Konstitusi.³⁹ Mereka memohon agar Pasal 214 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu Badan Representatif 2008) dinyatakan

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Donald Horowitz, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), hlm. 143.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Nathan Allen, *Op. Ci.*, hlm. 931.

³⁹ *Ibid.*

bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Alasan pemohon saat itu mengajukan permohonan ini adalah sebagai berikut:⁴⁰

“Pemilu yang dilakukan dengan sistem proporsional terbuka akan mengandung sistem yang positif yaitu disamping daerah pemilihannya berdasarkan basis wilayah sehingga setiap daerah akan memiliki wakil baik itu daerah besar maupun daerah kecil, akan tetapi juga hubungan antara orang yang memilih dan dipilih menjadi lebih dekat; Hal ini dimungkinkan karena mereka yang terpilih akan menjaga kredibilitasnya di depan rakyat yang memilihnya sehingga anggota DPR akan sering mengunjungi daerah pemilihannya karena pada dasarnya pemilih mengenal wakil-wakil yang mereka pilih karena pemilih dapat memilih langsung nama orangnya; Dengan memilih nama orangnya langsung rakyat dapat menilai siapa yang benar-benar memperjuangkan pemilih dan daerahnya; Pada dasarnya setiap pemenang Pemilu adalah berdasarkan suara terbanyak, demikian juga seseorang yang terpilih tentu dipilih dan mewakili daerah pemilihannya; Apabila pemenang Pemilu tidak

didasarkan pada suara terbanyak serta yang terpilih tidak mewakili pemilih maupun daerah pemilihannya tentu hal ini akan merugikan hak konstitusional para warga negara yang ikut menjadi peserta Pemilu maupun merugikan hak konstitusional para pemilih apabila orang yang dipilihnya tidak mewakili daerahnya.”

Akhirnya, berdasarkan permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Putusannya Nomor 22-24/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa Pasal 214 UU Pemilu Badan Representatif 2008 tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, yang berlaku setelah adanya putusan MK tersebut adalah sistem pemilu daftar PR terbuka yang murni atau keterpilihan calon ditentukan dengan suara terbanyak.⁴¹

Sistem daftar PR yang dianut di Indonesia sendiri pada dasarnya memiliki perbedaan dengan sistem daftar PR yang dilakukan di negara lain karena terdapat distrik-distrik atau daerah-daerah pemilihan tertentu dalam lingkup yang kecil atau daerah,

⁴⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, hlm. 15.

⁴¹ Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 931.

tidak seperti di negara lain yang daerah pemilihan dengan sistem proporsional adalah satu daerah pemilihan saja, yaitu satu negara.⁴² Dalam Undang-Undang Pemilu terbaru, yaitu UU Nomor 7 Tahun 2017, dinyatakan bahwa daerah pemilihan (dapil) anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/ kota dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi.⁴³ Jumlah kursi yang tersedia pada Pemilu 2019 sendiri adalah 575 kursi dengan dapil sejumlah 80 dapil.⁴⁴ Untuk mengonversi suara menjadi kursi, sebelum Pemilu 2019, digunakan metode konversi Kuota Hare⁴⁵, tapi saat ini telah berubah menjadi *Sainte Laque* sesuai Pasal 415 ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menyatakan, “Dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR,

suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3;5;7; dan seterusnya.”

Selain dianutnya dapil, Indonesia juga sebenarnya secara tidak langsung mengabaikan tujuan dari sistem Daftar PR yang menginginkan hasil yang seproporsional mungkin berbagai kelompok kepentingan yang ada, baik mayoritas atau pun minoritas,⁴⁶ dengan dianutnya *electoral threshold* atau yang biasa kita sebut dengan *parliamentary threshold* (ambang batas pemilu).⁴⁷ Ambang batas ini dianut sejak Pemilu 2009 dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dengan ambang batas 2,5% dari total suara pemilihan umum DPR.⁴⁸ Selain itu, ambang batas kembali naik pada

⁴² *Ibid.*, hlm. 8.

⁴³ Pasal 187 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁴⁴ Pasal 186 dan Lampiran III UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁴⁵ Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 931.

⁴⁶ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Second Edition (New Haven: Yale University Press, 2012), hlm. 130.

⁴⁷ Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 930.

⁴⁸ Marcus Mietzner, *Money, Power, and Ideology Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia* (Singapore: NUS Press, 2013), hlm. 161-162.

Pemilu 2014 yaitu sebesar 3,5% suara⁴⁹ dan pada 2019 sebesar 4% suara.⁵⁰

2. Perubahan Sistem Pemilu di Jerman menjadi Sistem MMP

Sistem pemilu yang dianut di Jerman adalah sistem pemilu campuran, tepatnya sistem *mixed-member proportional* (MMP).⁵¹ MMP adalah sebuah sistem campuran di mana pilihan yang diungkapkan oleh pemilih digunakan untuk memilih perwakilan melalui dua sistem yang berbeda, satu sistem Daftar PR dan satunya lagi (biasanya) sistem pluralitas/mayoritas di mana sistem Daftar PR memberi kompensasi bagi disproporsionalitas dalam hasil-hasil yang dimunculkan sistem pluralitas/ mayoritas.⁵² Pemilih bisa mendapat dua pilihan terpisah, seperti di Jerman (sejak 1953) dan Selandia Baru.⁵³ Selain itu, alternatif lain dari sistem ini juga adalah pemilih bisa membuat hanya satu pilihan, dengan jumlah total perolehan partai berasal dari perolehan total dari

kandidat-kandidat daerah pemilihan individual,⁵⁴ seperti misalnya di Jerman pada Pemilu 1949 yang mengalokasikan kursi secara proporsional sebesar 40% dan secara pluralitas/mayoritas sebesar 60%.⁵⁵

Saat ini, sistem MMP (tepatnya pemilih mendapat dua pilihan terpisah) diatur dalam Undang-Undang Pemilu Federal Jerman (*Federal Law Gazette I* pp. 1288, 1594 yang terakhir diubah dengan *Federal Law Gazette I* p. 1116 pada tahun 2018), tepatnya pada *Section 1* yang menyatakan:

“(1) The German Bundestag shall, subject to variations resulting from this Law, consist of 598 members. They shall be elected in a general, direct, free, equal and secret ballot by the Germans eligible to vote, in accordance with the principles of proportional representation combined with uninominal voting. (2) Of the members, 299 shall be elected from nominations in the constituencies and the rest from Land nominations (Land lists).”

Undang-Undang pemilihan pertama (*Wahlgesetz*) Republik Federal Jerman

⁴⁹ Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 930.

⁵⁰ Pasal 414 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

⁵¹ Thomas Zittel, *Op. Cit.*, hlm. 782.

⁵² Andrew Reynolds, Ben Reilly, dan Andrew Ellis, *Op. Cit.*, hlm. 91.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Thomas Zittel, *Loc. Cit.*, hlm. 784.

berasal dari proses kompleks yang berkisar dari awal 1946 hingga 24 Mei 1949, ketika konstitusi Jerman pascaperang (*Grundgesetz*) mulai berlaku. Proses ini melibatkan semua tingkat pemerintahan sejak rekonstruksi pemerintah daerah atau negara bagian sebelum berdirinya Republik Federal. Karena keterbatasan waktu, Undang-Undang pemilihan pertama dianggap sebagai tindakan sementara. Dua revisi pada tahun 1953 dan 1956 secara signifikan mengkonfigurasi ulang beberapa pilihan awalnya dan menghasilkan kerangka final yang pertama kali diterapkan pada pemilu tahun 1957. Kerangka kerja ini mengalami sejumlah besar perubahan kecil dan besar pada tahun-tahun berikutnya.⁵⁶

Sejarah tampak menjadi faktor penentu terbesar dalam politik pemilu awal Jerman. Pengalaman sejarah dengan hancurnya negara demokrasi Jerman berumur pendek pertama, Republik Weimar, memberikan alasan berbagai pihak (pemerintah militer

Barat, pemerintah negara bagian, partai-partai politik baru, dan Mahkamah Konstitusi Jerman untuk terlibat dalam rekayasa konstitusional untuk membuat demokrasi elektoral bekerja di Jerman. "Bayangan Weimar" dilibatkan dalam debat publik oleh ilmuwan sosial Jerman, terutama Ferdinand Hermens dan Dolf Sternberger, yang secara khusus mengidentifikasi sistem daftar PR tertutup Weimar sebagai faktor penentu yang berkontribusi terhadap fragmentasi partai dan ketidakstabilan politik di masa lalu.⁵⁷

"Bayangan Weimar" dengan demikian memberikan alasan untuk secara serius mempertimbangkan sistem pluralitas-mayoritas sebagai pilihan untuk sistem pemilihan Jerman yang baru. Fakta bahwa aturan pemilihan umum mayoritas-pluralitas tidak asing dengan otoritas Jerman memberikan dukungan tambahan untuk harapan dalam hal ini. Pemilu federal di kekaisaran Jerman (1871–1918) diadakan dalam kontes dua

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

⁵⁷ *Ibid.*

putaran mayoritas absolut di distrik dengan satu anggota.⁵⁸

Namun, ketika pejabat lokal dan negara bagian merancang Undang-Undang pemilu pertama, serangkaian preferensi yang kompleks menghasilkan fakta mengejutkan bahwa pembentukannya tidak mencerminkan alasan historis. Terlepas dari kesalahan yang dilakukan pada sistem Daftar PR, semua sistem yang berkembang di tingkat lokal dan negara bagian tidak banyak menyimpang darinya. Preferensi pemerintah militer Soviet untuk sistem pemungutan suara proporsional, pragmatisme pemerintah militer Barat yang bertujuan memasukkan semua kelompok sosial untuk membuat kehidupan sosial pascaperang kembali bekerja, pengalaman yang kurang meyakinkan dari kekaisaran Jerman ketika aturan pemilihan umum pluralitas-mayoritas tetap menghasilkan fragmentasi partai, dan warisan kelembagaan Weimar semuanya berkontribusi untuk

memasang kembali formula pemilu yang telah dianggap teruji.⁵⁹

Akan tetapi, referensi sejarah tidak sepenuhnya hilang dalam politik pemilu Jerman pascaperang. Politik pemilu pasca perang pun mempunyai tujuan agar dihasilkan pemilu yang proporsional, tapi juga terciptanya pemerintahan demokratis yang stabil. Salah satu pendekatan untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan memeriksa "proporsionalitas berlebihan" melalui ambang batas hukum dan dengan mencampur formula pemilu dalam sistem dua tingkat yang kadang-kadang mengadopsi mekanisme kompensasi dan kadang-kadang tidak. Pendekatan kedua berfokus pada pencampuran surat suara dalam desain dua tingkat untuk mempersonalisasi pilihan kandidat dan untuk mendesentralisasi rekrutmen kandidat. Pendekatan kedua ini bertujuan untuk menjalin hubungan yang lebih erat antara konstituen lokal dan kandidat untuk

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 8-9.

memfasilitasi demokrasi intrapartai dan kepemimpinan partai yang bertanggung jawab.⁶⁰

Saat ini, jumlah distrik atau daerah pemilihan di Jerman dibedakan sesuai dengan cara pemilihan. Untuk pemilihan berbasis pluralitas-mayoritas, tepatnya *first past the post* (FPTP), memiliki 299 distrik dengan konsep *Single Member District* (SMD) sesuai jumlah kursi yang dialokasikan untuk sistem FPTP (*nominations in the constituencies*). Sementara itu, untuk pemilihan berbasis sistem daftar PR tertutup, memiliki satu distrik atau daerah pemilihan secara nasional dengan konsep *Multi Member District* (MMD) dengan jumlah kursi minimal 299 atau lebih (sesuai kompensasi yang terjadi).⁶¹ Pemilihan berlangsung dalam satu hari dengan dua surat suara, seperti misalnya pada 2017, Pemilu diselenggarakan pada 24 September 2017.⁶² Konversi suara

menjadi kursi dihitung terlebih dahulu dari sistem FPTP dan sisa kursi diberikan kepada sistem daftar PR.⁶³ Sesuai sistem di Jerman, terdapat kompensasi mandat surplus yang diberikan setelah konversi suara dari FPTP dan daftar PR telah selesai dilaksanakan.⁶⁴ Suara kandidat (dengan sistem FPTP) memberikan suara bagi pemilih dalam pemilihan personil politik (seorang individu tertentu) dan memperkenalkan elemen akuntabilitas individu dalam sistem. Dengan pemungutan suara ini, para pemilih secara nominal memilih seorang kandidat di distrik satu anggota (SMD) dalam kontes pluralitas satu putaran. Jika partai-partai berhasil memenangkan kursi pada sistem FPTP melebihi jumlah kursi yang mereka terima berdasarkan suara daftar PR, mereka memenangkan mandat surplus yang meningkatkan ukuran Bundestag.⁶⁵ Namun, kemungkinan

⁶⁰ Susan Scarrow, "Germany: The Mixed Member System as a Political Compromise." *Mixed Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* (Oxford: Oxford University Press, 2001), hlm. 58.

⁶¹ Thomas Zittel, *Loc. Cit.*, hlm. 793.

⁶² "Election date: 19th German Bundestag to be elected on 24 September 2017" <https://www.bundeswahlleiter.de/en/mitteilungen/bundestagswahl-2017/20170125-wahltermin.html>, diakses pada Selasa, 28 Mei 2019.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 3.

gangguan pada proporsionalitas dikoreksi oleh kursi kompensasi untuk semua pihak lain, yang selanjutnya meningkatkan ukuran Bundestag, contohnya saat ini Bundestag memiliki kursi mencapai 709 kursi akibat dari adanya mandat surplus serta kompensasi kepada partai lainnya.⁶⁶ Untuk mengonversi suara menjadi kursi, digunakan metode *Sainte Lague* sejak tahun 2013.⁶⁷

Kemudian, untuk *electoral threshold* atau ambang batas elektoral, Jerman adalah salah satu contoh pertama negara yang menggunakan metode ini untuk mencegah “proporsionalitas berlebihan” yang memungkinkan fragmentasi partai, yaitu sejak 1949.⁶⁸ Ambang batas sejak awal hingga kini adalah 5% suara.⁶⁹ Ambang batas ini berlaku untuk konversi suara ke kursi dalam sistem daftar PR. Namun, untuk mempertahankan kursi pada pemilihan dengan sistem daftar PR, partai dapat mempertahankan kursinya jika

memperoleh minimal 3 kursi dalam pemilihan sistem FPTP (sebelumnya pernah berlaku cukup dengan 1 kursi dari pemilihan sistem FPTP, namun berubah sejak 1956).⁷⁰ Jika kurang dari tiga kursi, maka partai hanya bisa mendapatkan kursi dari pemilihan sistem FPTP dan tidak mendapatkan kursi dari pemilihan sistem daftar PR.⁷¹

3. Dampak dari Masing-Masing Sistem Pemilu di Kedua Negara

a. Proporsionalitas

Dalam pemilu sistem daftar PR, ada preferensi yang melekat dalam suatu sistem di mana konversi suara hasil pemilihan erat terkait erat dengan pangsa kursi legislatif. Salah satu cara sederhana untuk melacak konversi suara menjadi kursi adalah indeks proporsionalitas Gallagher, di mana nilai-nilai rendah menunjukkan bahwa perwakilan di legislatif mencerminkan distribusi suara dalam pemilu. Nilai yang dihitung untuk empat pemilihan terakhir di Indonesia menunjukkan

⁶⁶ “Distribution of Seats in the 19th Electoral Term”, 2019, <https://www.bundestag.de/en/members#url=L2VuL3BhcmxpYW1lbnQvcGxlbmFyeS8xOXRoYnVuZGVzdGFnLTl0NTY5Mg==&mod=mod486974>, diakses pada Minggu, 12 Mei 2019.

⁶⁷ Thomas Zittel, *Op. Cit.*, hlm. 785.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 6.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 3-4.

kecocokan yang cukup dekat antara pembagian suara dan pembagian kursi.⁷² Berdasarkan penelitian Nathan Allen, Pemilu 1999 memiliki skor indeks 3,3. Indeks Gallagher naik menjadi 4,5 pada tahun 2004, kemudian menjadi 6,7 pada tahun 2009. Pada tahun 2014, nilainya turun menjadi 2,8, yang terendah di Era Pasca Suharto. Artinya, Pemilu pada tahun 2014 adalah pemilu yang paling proporsional.⁷³

Hasil ini mencerminkan perubahan dalam persebaran suara, khususnya penurunan dalam pemberian suara oleh pemilih untuk partai-partai kecil. Pada 2009, 18 persen suara elektoral masuk ke partai-partai yang menerima kurang dari 3 persen suara. Sebaliknya, hanya 2 persen suara yang masuk ke partai-partai berukuran serupa pada tahun 2014. Hasil dari pemilu 2014 tersebut bergeser ke partai-partai berukuran sedang yang mampu mencapai ambang pemilihan,

sehingga menyebabkan penurunan disproporsionalitas.⁷⁴

Sementara itu, di Jerman, sistem pemilihan telah dirancang untuk mempertahankan sifat proporsional dari sistem Weimar dan pada saat yang sama mencegah fragmentasi partai. Berkenaan dengan tujuan sebelumnya, kinerja sistem Jerman secara luas dianggap lebih dari memuaskan. Secara umum, penelitian komparatif menunjukkan bahwa dibandingkan dengan sistem PR murni, disproporsionalitas dalam sistem *mixed-member* biasanya lebih tinggi jika kita memasukkan semua jenisnya.⁷⁵ Namun, sistem Jerman yang masuk ke dalam kategori MMP rata-rata ditemukan hasil proporsionalitas yang sangat baik, dibandingkan dengan sistem PR murni.⁷⁶ Indeks kuadrat terkecil Gallagher mengukur rata-rata 2,67 untuk semua pemilihan Jerman antara tahun 1949 dan 2010.⁷⁷ Ini lebih

⁷² Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 933.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Daniel Bochsler, "Are Mixed Electoral Systems the Best Choice for Central and Eastern Europe or the Reason for Defective Party Systems?" *Politics & Policy*, Volume 37, No. 4 (2009): 735–767

⁷⁶ Arend Lijphart, *Op. Cit.*, hlm. 150.

⁷⁷ *Ibid.*

rendah dari rata-rata 3,76 untuk sistem daftar PR Eropa yang disusun oleh Lijphart.⁷⁸

Kinerja yang memuaskan dari sistem Jerman sehubungan dengan proporsionalitas harus dianggap sebagai hasil dari konfigurasi yang berbeda dari beberapa faktor berikut. Pertama adalah distribusi kursi di kedua tingkatan yang mempengaruhi hubungan mekanis antara suara dan kursi. Menurut Moser dan Scheiner, dengan 50 persen kursi kompensasi, “hasilnya adalah distribusi kursi yang hampir sepenuhnya dikendalikan oleh suara PR,” sedangkan bagian yang lebih rendah dari kursi kompensasi kemungkinan akan mengurangi efek ini.⁷⁹ Faktor kedua, dikarenakan distrik yang digunakan dalam sistem Daftar PR adalah distrik dengan konsep MMD dalam satu lingkup nasional yang membuat ukuran distrik sama dengan jumlah kursi di parlemen dan dengan demikian memfasilitasi hasil yang proporsional.⁸⁰

Namun, perlu diketahui bahwa menurut beberapa ahli, dalam beberapa tahun terakhir sejak 1990, telah terjadi peningkatan disproportionalitas akibat adanya mandat suara surplus serta ambang batas pemilu 5% yang mengakibatkan banyaknya partai tidak berhasil masuk parlemen sehingga terbuangnya banyak suara bahkan hingga mencapai skor indeks 7,83 pada tahun 2013, tertinggi sepanjang sejarah.⁸¹

Dengan demikian, dilihat dari sisi proporsionalitas, Jerman dan Indonesia sudah cukup baik untuk masalah proporsionalitas antara perolehan suara dengan kursi yang didapatkan, tetapi untuk keadaan Indonesia saat ini, proporsionalitas dapat dikatakan lebih baik dan lebih tercapai dari pada Jerman jika diukur berdasarkan Indeks Gallagher.

b. Jumlah Partai di Parlemen

Dalam hal persaingan pemilu, di Indonesia, empat puluh delapan partai nasional bersaing pada tahun 1999,

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ R. G. Moser and E. Scheiner, “Mixed Electoral Systems and Electoral System Effects: Controlled Comparison and Crossnational Analysis”, *Electoral Studies*, Volume 23 (2004): 580.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Thomas Zittel, *Op. Cit.*, hlm. 794.

dua puluh empat pada tahun 2004, tiga puluh delapan pada tahun 2009, dua belas pada tahun 2014, dan enam belas pada 2019. Jumlah partai yang memenangkan kursi di legislatif juga menurun, dari dua puluh satu pada tahun 1999, menjadi enam belas pada tahun 2004, sembilan pada tahun 2009, sepuluh pada tahun 2014, dan kembali menjadi 9 pada 2019. Semakin ketatnya persyaratan organisasi regional (untuk terdapat dewan pimpinan di tiap provinsi), dan penegakan persyaratan ini, telah menurunkan jumlah partai dalam pemungutan suara, sementara meningkatnya ambang batas legislatif dan penurunan besaran distrik mengurangi jumlah pihak yang mencapai kursi.⁸²

Sementara itu, di Jerman dalam 4 pemilihan terakhir (dari 19 pemilu yang telah terjadi), partai yang mengikuti Pemilu adalah 31 partai pada 2005, 28 partai pada 2009, 39 partai pada 2013,

dan 42 partai pada 2017. Jumlah partai yang memenangkan kursi di legislatif adalah 6 partai pada 2005, 6 partai pada 2009, 5 partai pada 2013, dan 7 partai pada 2017.⁸³

Perlu dilihat bahwa PDIP di Indonesia yang menjadi pemenang pemilu mendapatkan 109 kursi dari 560 kursi yang tersedia pada 2014 atau 19,46% dari keseluruhan kursi dan Hanura yang berada pada posisi buncit menerima 16 kursi atau 2,8% dari total keseluruhan kursi.⁸⁴ Sementara itu, di Jerman, dari 709 kursi yang tersedia pada 2017, dengan pemenang yaitu gabungan Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) dan Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU) di mana CDU mendapatkan 200 kursi atau 28% kursi dan CSU yang mendapatkan 46 kursi atau 6,4% sehingga total mendapatkan 246 kursi atau 34,4% kursi serta Green Party dengan perolehan kursi terendah yaitu 67 kursi atau 9,45% kursi.⁸⁵ Dengan

⁸² Nathan Allen, *Op. Cit.*, hlm. 934.

⁸³ "Bundestag Election", 2017, <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2017.html>, diakses pada Senin, 13 Mei 2019.

⁸⁴ "Berapa Kursi DPR RI yang Diraih Partai Politik pada Pemilu 2014?", 2018, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/07/17/berapa-kursi-dpr-ri-yang-diraih-partai-politik-pada-pemilu-2014>, diakses pada Senin, 13 Mei 2019.

⁸⁵ "Distribution of seats 2017", <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/bund-99.html>, diakses pada Senin, 13 Mei 2019.

demikian dapat disimpulkan, konsentrasi sistem partai (penyederhanaan sistem partai politik) lebih tercapai di Jerman karena partai yang masuk ke parlemen lebih sedikit sekaligus pemenang Pemilu bisa mencapai $\frac{1}{4}$ total kursi dari jumlah kursi legislatif yang ada. Namun, di kedua negara, terdapat persamaan yaitu sama-sama multipartai dan belum ada satu partai yang berhasil menguasai jumlah kursi secara mayoritas sederhana. Walaupun demikian, hal ini menjadi pembelajaran bagi Indonesia bahwa menerapkan sistem *mixed-member proportional* lebih memungkinkan untuk menyederhanakan sistem kepartaian di Indonesia.

c. Efektivitas dan Stabilitas Sistem Pemerintahan

Menurut Bagir Manan, sistem pemerintahan diartikan sebagai tatanan hubungan pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintahan antara eksekutif dan legislatif. Terdapat macam-macam sistem pemerintahan, antara lain:⁸⁶

- Sistem pemerintahan parlementer

Sistem pemerintahan di mana kepala pemerintahan dan kepala negara adalah sesuatu yang terpisah, tetapi eksekutif dan legislatif adalah kekuasaan yang sangat terkait karena eksekutif (perdana menteri bersama menteri lainnya) adalah anggota dari parlemen serta dipilih dan bertanggung jawab kepada parlemen. Oleh sebab itulah, sistem ini disebut sistem parlementer. Dalam sistem ini, eksekutif dan legislatif bisa membubarkan satu sama lain. Legislatif biasanya bisa membubarkan eksekutif dengan "mosi tidak percaya" jika kebijakan eksekutif tidak sesuai dengan apa yang dikehendaki legislatif, utamanya jika partai oposisi di parlemen adalah mayoritas. Sementara itu, perdana menteri bisa membubarkan legislatif dengan meminta terlebih dahulu persetujuan kepada kepala negara dan jika disetujui, kepala negara nantinya akan membubarkan legislatif dengan berbagai alasan, seperti legislatif dianggap tidak

⁸⁶ Bagir Manan dan Moh. Fadli (editor), *Op. Cit.*, hlm. 97-108.

mencerminkan keinginan rakyat, legislatif menghambat kerja eksekutif, dan lain sebagainya.

- Sistem pemerintahan presidensial
Sistem pemerintahan di mana kepala negara dan kepala pemerintahan tidaklah dibedakan, namun melekat kepada satu jabatan, yaitu Presiden. Berbeda dengan sistem parlementer, Presiden tidak dipilih dan tidak bertanggung jawab kepada legislatif, namun langsung dipilih dan bertanggung jawab kepada rakyat (walau di Amerika Serikat pemilihan secara formal dilakukan oleh badan pemilih). Dikarenakan hal tersebut, Presiden tidak dapat diberhentikan oleh parlemen dan juga tidak dapat membubarkan parlemen. Walaupun demikian, karena adanya *checks and balances*, kebijakan-kebijakan yang dikehendaki presiden tetap dapat disetujui dan ditolak oleh legislatif, baik dengan fungsi legislasi, anggaran, atau pun pengawasan.

- Sistem pemerintahan campuran
Sistem yang mencampurkan berbagai elemen dari sistem parlementer dan presidensial. Penerapannya akan berbeda-beda di setiap negara, ada yang cenderung lebih banyak menerapkan elemen dari sistem parlementer, namun ada juga yang sebaliknya.

Berkaitan dengan efektivitas dan stabilitas, pada dasarnya menurut Henk Kummeling, sistem presidensial tidak memiliki masalah dalam hal stabilitas, berbeda dengan sistem parlementer, karena sistem parlementer yang mempunyai mekanisme “mosi tidak percaya” untuk menjatuhkan kabinet. Namun, walaupun demikian, sistem parlementer tetap memiliki kemungkinan untuk stabil.⁸⁷ Akan tetapi, kedua sistem tetap mungkin mempunyai masalah dalam hal efektivitas sistem pemerintahan, yaitu dalam masalah mudah atau sulitnya pemerintah atau kabinet untuk

⁸⁷ Henk Kummeling, *Electoral Reform*, Utrecht: Utrecht University, hlm. 5.

mengeluarkan serta menjalankan kebijakannya (yang biasanya di *checks* oleh parlemen dengan fungsi legislasi atau anggaran).⁸⁸

Menurut Bagir Manan, sistem pemerintahan sangat berkaitan dengan sistem kepartaian dan sistem pemilu.⁸⁹ Sistem pemilu dapat meningkatkan atau menekan jumlah partai di parlemen. Kemudian, sistem kepartaian (partai di dalam parlemen) juga mempengaruhi efektivitas dan stabilitas bagi sistem pemerintahan. Semakin banyak partai di parlemen, apalagi jika tidak ada partai yang memiliki suara mayoritas sederhana (setengah lebih satu kursi) di parlemen, maka semakin banyak pula pihak yang perlu dilobi. Hal inilah yang sangat mungkin menghambat presiden dalam menjalankan pemerintahan.⁹⁰ Oleh karena itu, dapat dianalisis bagaimana dampak sistem daftar PR di Indonesia dan juga dampak sistem MMP di Jerman terhadap sistem pemerintahan masing-masing.

Di Indonesia, dengan sistem pemilu daftar PR, telah menciptakan sistem kepartaian yang multipartai. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pada tahun 1999, terdapat 21 partai di parlemen dan terakhir pada 2014 terdapat 10 partai di parlemen dengan perolehan kursi antarpartai di DPR yang tidak terlalu jauh (atau dengan kata lain cukup merata) serta partai pemenang pemilu yang tidak mencapai 20% kursi di DPR. Walaupun terjadi penurunan dengan adanya *parliamentary threshold*, harus diakui jumlah partai masih sangat banyak sehingga tujuan sistem presidensial untuk mengefektifkan pemerintahan belum tercapai.⁹¹ Misalnya, pada masa SBY, diciptakan pemerintahan koalisi atau kabinet koalisi (di mana menteri-menteri adalah anggota partai politik pendukung Presiden, yang terdiri enam partai politik yang ada di DPR, yaitu Demokrat, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai

⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 4.

⁸⁹ Bagir Manan dan Moh. Fadli (editor), *Op. Cit.*, hlm. 120-122.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

Persatuan Pembangunan, Partai Kebangkitan Bangsa, dan Partai Golongan Karya yang menguasai 17 posisi menteri dari jumlah 33 posisi menteri)⁹² yang menurut Bagir Manan, walaupun tidak dapat dijatuhkan DPR, melekat berbagai penyakit dan kelemahan koalisi, seperti serba kompromi, tidak *integrated*, dan jadi arena koehandel (dagang sapi) yang mengakibatkan pemerintahan tidak dapat berjalan maksimal karena ada kemungkinan rongrongan dari partai anggota koalisi.⁹³ Buktinya, selain banyak menteri yang berasal dari parpol, juga terdapat beberapa kebijakan pemerintah yang akhirnya sulit untuk dilancarkan sekalipun menguasai mayoritas parlemen, misalnya seperti dalam kasus PKS dan Golkar yang menolak kenaikan harga

BBM bersubsidi bersama partai oposisi (Gerakan Indonesia Raya dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan).⁹⁴

Bukan hanya pada masa pemerintahan SBY, pada masa Jokowi pun demikian. Misalnya, pada masa Jokowi, Presiden sempat menjalankan pemerintahan minoritas (*minority government*) karena partai pendukung pemerintahan di DPR tidak sebanyak partai oposisi (dari 10 partai, awalnya terdapat 4 partai pendukung Jokowi dengan proporsi kursi kurang lebih 40% di parlemen).⁹⁵ Akibatnya, beberapa kebijakan Jokowi pun ditentang oleh koalisi oposisi, utamanya berkaitan dengan RAPBN 2015 dan 2016.⁹⁶ Akhirnya, ketidakefektifan itu diatasi dengan masuknya partai-partai oposisi tersebut, seperti Golkar, PAN, dan

⁹² Rizka Diputra, "Kabinet SBY-Boediono Diisi 17 Menteri Parpol", 2009, <https://news.okezone.com/read/2009/09/14/268/257132/kabinet-sby-boediono-diisi-17-menteri-parpol>, diakses pada 3 Juni 2019.

⁹³ Bagir Manan dan Moh. Fadli (editor), *Loc. Cit.*, hlm. 124.

⁹⁴ Marcellus Hernowo, "BBM Politik pada Era Pemerintahan SBY", 2013, <https://nasional.kompas.com/read/2013/04/19/1027370/BBM.Politik.pada.Era.Pemerintahan.SBY>, diakses pada 3 Juni 2019.

⁹⁵ "Adu Kuat Koalisi Pendukung Jokowi dan Prabowo", 2014, <https://news.detik.com/berita/2580812/adu-kuat-koalisi-pendukung-jokowi-dan-prabowo>, diakses pada 3 Juni 2019.

⁹⁶ Muhammad Sholeh, "Jokowi legowo dana jumbo PMN ditolak DPR", 2015, <https://www.merdeka.com/uang/jokowi-legowo-dana-jumbo-pmn-ditolak-dpr.html>, diakses pada 3 Juni 2019. Baca juga: Asep Munazat Zatnika, "Anggaran dana desa 2015 ditolak DPR", 2014, <https://nasional.kontan.co.id/news/anggaran-dana-desa-2015-ditolak-dpr>, diakses pada 3 Juni 2019.

PP.⁹⁷ Hal tersebut menunjukkan bahwa praktik “dagang sapi” yang dijalankan Bagir Manan telah terjadi demi kekuasaan (bagi-bagi kursi menteri).

Hal ini menjadi berbeda dengan Jerman. Dengan sistem MMP yang diterapkan, pada rentang 1953-2001, Jerman hanya memiliki 4-6 partai politik di Parlemen dengan suara pemenang Pemilu (CDU-CSU) selalu mencapai 30-50% lebih suara dan lawan seimbang dari CDU-CSU hanyalah SPD yang juga selalu meraih 30-40% lebih suara.⁹⁸ Bahkan, ketiga partai tersebut seringkali berkoalisi sehingga pemerintah pun tetap stabil dan efektif. Namun, dalam 4 pemilu terakhir, telah terjadi fragmentasi partai di parlemen sehingga kursi dari ketiga partai tersebut pun menyusut di parlemen.⁹⁹ Akan tetapi, dengan koalisi CDU-CSU serta SPD dalam beberapa waktu terakhir, tetap menciptakan pemerintahan yang stabil dan efektif.

Pembagian posisi menteri (karena menteri juga adalah bagian dari parlemen) pun tidak terlalu sulit karena hanya melibatkan 3 partai tersebut¹⁰⁰, walau terkadang CDU-CSU saat menjadi pemenang pemilu, SPD menjadi oposisi atau sebaliknya (misalnya ketika menjadi Merkel dari CDU menjadi pemimpin oposisi sejak tahun 2000 hingga 2005 sebelum akhirnya menjadi kanselir pada 2005).¹⁰¹ Dengan demikian, dapat disimpulkan, dengan adanya sistem MMP ini membuat sistem pemerintahan parlementer Jerman tetap stabil karena memungkinkan partai pemenang pemilu memenangkan 40% hingga 50% lebih kursi atau setidaknya menciptakan dua partai terbesar dengan 3-4 partai kecil lainnya.

Berkaitan dengan efektivitas, pemerintahan di Jerman biasanya hanya mencakup dua hingga tiga partai

⁹⁷ Ihsanuddin, “Survei Median: Konstituen Golkar, PPP dan Hanura Pilih Prabowo dibanding Jokowi”, 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/22/16503151/survei-median-konstituen-golkar-ppp-dan-hanura-pilih-prabowo-dibanding?page=all>, diakses pada 3 Juni 2019.

⁹⁸ Thomas Saalfeld, “The German Party System: Continuity and Change”, *German Politics*, Volume 11, Nomor 3, hlm. 108.

⁹⁹ “Bundestag Election”, *Op. Cit.*

¹⁰⁰ Sven-Oliver Proksch dan Jonathan B. Slapin, “Institutions and Coalition Formation: The German Election of 2005”, *West European Politics*, Volume 29, Nomor 3, May (2006): 554.

¹⁰¹ Clay Clemens, “From the Outside In: Angela Merkel as Opposition Leader, 2000-2005”, *German Politics & Society*, Vol. 24, No. 3, (2006): 43.

saja (CDU-CSU dan SPD) sehingga tawar-menawar politik yang terjadi pun tidak terlalu sulit karena hanya mencakup sedikit partai.¹⁰² Hal ini tentu berbeda dengan Indonesia yang perlu terjadi tawar-menawar politik hingga mencapai lebih dari 5 partai. Bahkan, dalam perkara yang sangat sensitif sekali pun pada 2016 lalu yaitu penangangan kasus pengungsi dari Timur Tengah pun, SPD tetap sepakat untuk menerima pengungsi dengan CDU-CSU, walau dengan beberapa perundingan yang akhirnya mencapai kesepakatan penerimaan dengan pembatasan tiap tahunnya.¹⁰³ Hal tersebut membuktikan bahwa dengan sistem pemilu MMP telah menciptakan sistem pemerintahan parlementer yang stabil dan cukup efektif, walau masih tetap menciptakan sistem kepartaian multipartai.

Oleh karena itu, sudah tepat rasanya untuk membuat undang-undang pemilu baru atau undang-undang yang merevisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang

Pemilihan Umum, utamanya Pasal 168 UU *a quo* dan pasal-pasal penunjang sistem proporsional lainnya. Hal ini dikarenakan, dengan menggunakan sistem pemilu MMP, menyederhanakan sistem kepartaian dan mengefektifkan sistem pemerintahan menjadi lebih mudah untuk dilaksanakan, termasuk untuk mengefektifkan sistem presidensial di Indonesia.

D. Penutup

Dari pemaparan di atas dapat disimpulkan bahwa penggunaan masing-masing kedua sistem pemilu hingga saat ini di Indonesia dan Jerman tidak terlepas dari perkembangan sejarah kedua negara. Di kedua negara, kedua sistem sama-sama diterapkan karena permasalahan disintegrasi sosial, utamanya di awal pembentukan masing-masing negara. Lalu, untuk Indonesia sendiri, Sistem Daftar PR digunakan karena warisan kolonial dan untuk mengakomodasi berbagai macam kelompok yang saat itu jumlahnya sangat banyak. Sementara di Jerman, Sistem MMP

¹⁰² Thomas Saalfeld, *Op. Cit.*

¹⁰³ "Soal Pengungsi, 40 Persen Warga Jerman Menolak", 2016, <https://dunia.tempo.co/read/740652/soal-pengungsi-40-persen-warga-jerman-menolak>, diakses pada 4 Juni 2019.

digunakan akibat sangat banyaknya jumlah partai yang terjadi di Jerman pada masa Weimar disebabkan penerapan sistem proporsional yang mengakibatkan sering jatuhnya pemerintahan. Sistem MMP digunakan untuk menjamin proporsionalitas hasil pemilu tetap ada sekaligus stabilitas dan efektivitas pemerintahan di Jerman tercapai.

Sementara itu, untuk dampak dari sistem pemilu yang dihasilkan, proporsionalitas pada sistem pemilu daftar PR Indonesia dapat dikatakan lebih baik dibandingkan dengan Jerman yang akhir-akhir ini mencapai disproporsionalitas yang cukup tinggi berdasarkan Indeks Gallagher. Selain itu, dalam hal penyederhanaan sistem partai, Jerman lebih unggul dengan lebih sedikitnya partai yang ada di parlemen serta besarnya perolehan kursi yang diperoleh oleh partai pemenang pemilu hingga mencapai $\frac{1}{4}$ total kursi di parlemen. Selain itu, dampak kepada sistem

pemerintahan masing-masing di mana sistem MMP di Jerman menciptakan stabilitas dan efektivitas terhadap sistem pemerintahan parlementer mereka, sementara di Indonesia, sekalipun sistem presidensial tidak menghadapi masalah stabilitas, sistem daftar PR telah menciptakan sistem pemerintah presidensial yang tidak efektif karena membuat presiden tidak dapat memaksimalkan kerjanya secara efektif dan selalu tidak terlepas dari politik “dagang sapi” atau bagi-bagi jatah kekuasaan sehingga menyulitkan dalam pengambilan kebijakan.

Dari pemaparan tersebut, dapat disimpulkan bahwa untuk mengefektifkan sistem pemerintahan presidensial dan menyederhanakan sistem partai politik, Indonesia dapat menggunakan sistem MMP di dalam Undang-Undang Pemilu, baik dengan cara membuat UU Pemilu baru atau merevisi UU Pemilu lama.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Banakar, Reza dan Max Travers, *Theory and Method in Socio-Legal Research*, Oregon and Portland: Hart Publishing, 2005.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Crouch, Harold, *Political Reform in Indonesia after Soeharto*, Singapore: ISEAS, 2010.
- Elson, Robert E, *Suharto: A Political Biography*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Feith, Herbert, *The Indonesian elections of 1955*, Ithaca: Cornell University Press, 1957.
- Horowitz, Donald, *Constitutional Change and Democracy in Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Hosen, Nadirsyah, *Reform of Indonesian Law in the Post-Soeharto Era (1998-1999)*, Wollongong: University of Wollongong, 2004.
- King, Dwight Y, *Half-Hearted Reform: Electoral Institutions and the Struggle for Democracy in Indonesia*, Westport: Praeger, 2003.
- Lukito, Ratno, *Perbandingan Hukum: Perdebatan Teori dan Metode*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2016.
- Manan, Bagir dan Moh. Fadli (editor), *Membedah UUD 1945*, Malang: Universitas Brawijaya Press, 2012.
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly, dan Andrew Ellis, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Swedia: International Institute for Democratic and Electoral Assistance, 2005.
- Scarrow, Susan, "Germany: The Mixed Member System as a Political Compromise", *Mixed Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Woodward, Kathleen E, *Violent Masses, Elites, and Democratization: The Indonesian Case*, Columbus: Ohio State University, 2002.

B. Artikel dalam Jurnal

- Allen, Nathan, "Electoral Systems in Context: Indonesia", *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press (2018): 921-942.
- Bochsler, Daniel, "Are Mixed Electoral Systems the Best Choice for Central and Eastern Europe or the Reason for Defective Party Systems?", *Politics & Policy*, Volume 37, No. 4 (2009): 735-767.
- Clemens, Clay, "From the Outside In: Angela Merkel as Opposition Leader, 2000-2005", *German Politics & Society*, Vol. 24, No. 3 (2006): 41-81.

- Eckardt, Frank, "Multiculturalism in Germany: From Ideology to Pragmatism—and Back?", *National Identities*, Volume 9, No. 3 (2007): 235-245.
- Feith, Herbert, "Toward Elections in Indonesia", *Pacific Affairs*, Volume 27 (1954): 236-254.
- Moser, R. G. dan E. Scheiner, "Mixed Electoral Systems and Electoral System Effects: Controlled Comparison and Crossnational Analysis", *Electoral Studies*, Volume 23 (2004): 575– 599.
- Proksch, Sven-Oliver dan Jonathan B. Slapin, "Institutions and Coalition Formation: The German Election of 2005", *West European Politics*, Volume 29, Nomor 3 (2006): 540-554.
- Saalfeld, Thomas, "The German Party System: Continuity and Change", *German Politics*, Volume 11, Nomor 3: 99-130.
- Saraswati, Retno, "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif". *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41, Nomor 1 (2012): 137-143.
- Zittel, Thomas, "Electoral Systems in Context: Germany", *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press (2017): 781-804.

C. Makalah / Artikel / Prosiding / Hasil Penelitian

- Kummeling, Henk, *Electoral Reform*, Utrecht: Utrecht University.
- Wiratraman, Herlambang P, *Penelitian Sosio-Legal dan Konsekuensi Metodologisnya*, Surabaya: Center of Human Rights Law Studies (HRLS) Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2008.

D. Sumber Online

- Asep Munazat Zatnika, "Anggaran dana desa 2015 ditolak DPR", <https://nasional.kontan.co.id/news/anggaran-dana-desa-2015-ditolak-dpr>, (diakses pada 3 Juni 2019).
- Bundeswahlleiter, "Bundestag Election", <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2017.html> (diakses pada Senin, 13 Mei 2019).
- Bundeswahlleiter, "Distribution of seats 2017", <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/bund-99.html> (diakses pada Senin, 13 Mei 2019).
- Bundeswahlleiter, "Election date: 19th German Bundestag to be elected on 24 September 2017", <https://www.bundeswahlleiter.de/en/mitteilungen/bundestagswahl-2017/20170125-wahltermin.html> (diakses pada Selasa, 28 Mei 2019).
- Detik, "Adu Kuat Koalisi Pendukung Jokowi dan Prabowo", 2014, <https://news.detik.com/berita/2580812/adu-kuat-koalisi-pendukung-jokowi-dan-prabowo> (diakses pada 3 Juni 2019).

- Ihsanuddin, "Survei Median: Konstituen Golkar, PPP dan Hanura Pilih Prabowo dibanding Jokowi", <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/22/16503151/survei-median-konstituen-golkar-ppp-dan-hanura-pilih-prabowo-dibanding?page=all> (diakses pada 3 Juni 2019).
- Katadata, "Berapa Kursi DPR RI yang Diraih Partai Politik pada Pemilu 2014?", <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/07/17/berapa-kursi-dpr-ri-yang-diraih-partai-politik-pada-pemilu-2014> (diakses pada Senin, 13 Mei 2019).
- Marcellus Hernowo, "BBM Politik pada Era Pemerintahan SBY", <https://nasional.kompas.com/read/2013/04/19/1027370/BBM.Politik.pada.Era.Pemerintahan.SBY>, (diakses pada 3 Juni 2019).
- Muhammad Sholeh, "Jokowi legowo dana jumbo PMN ditolak DPR", <https://www.merdeka.com/uang/jokowi-legowo-dana-jumbo-pmn-ditolak-dpr.html> (diakses pada 3 Juni 2019).
- Rizka Diputra, "Kabinet SBY-Boediono Diisi 17 Menteri Parpol", <https://news.okezone.com/read/2009/09/14/268/257132/kabinet-sby-boediono-diisi-17-menteri-parpol> (diakses pada 3 Juni 2019).
- Tempo, "Soal Pengungsi, 40 Persen Warga Jerman Menolak", <https://dunia.tempo.co/read/740652/soal-pengungsi-40-persen-warga-jerman-menolak> (diakses pada 4 Juni 2019).

E. Peraturan dan Putusan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008.

Federal Elections Act (*Federal Law Gazette* I pp. 1288, 1594 sebagaimana yang terakhir diubah dengan *Federal Law Gazette* I p. 1116)

BIODATA PENULIS

Ilham Fajar Septian, lahir di Bandung. Saat ini Ilham tercatat sebagai Mahasiswa Kekhususan Hukum Tata Negara jenjang S1 pada Program Studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Penulis pernah aktif sebagai staf Departemen Kajian Strategis BEM Kema Unpad Kabinet Arkananta (2017) dan Wakil Kepala Departemen Kajian Strategis BEM Kema Unpad Kabinet Mahakarya (hingga Juli 2019). Penulis kerap mengikuti berbagai kegiatan mahasiswa hukum antara lain sebagai Delegasi FH Unpad untuk Lomba Debat Dipenogoro Law Fair (2017), Juara 1 Debat Konstitusi MPR tingkat Regional Jawa Barat (2018), *Best Participant Workshop “Pemilu 2019: Kompleksitas Pelaksanaan & Upaya Penanganan” in Cooperation with Ali Nurdin & Partners* (2019), dan saat ini sedang mengikuti *Constitutional Moot Court Competition* Piala Ketua Mahkamah Konstitusi tingkat Regional Barat dan Nasional (2019). Dalam dunia kepenulisan hukum, penulis pernah mempublikasikan artikel “Prospek Penerapan Sistem Distrik *The First Past The Post* dalam Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dampaknya Terhadap Kualitas Demokrasi Indonesia” dalam jurnal *Majalah Hukum Nasional* Nomor 1 Tahun 2019 (2019).

**KEWENANGAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK)
DALAM MEMUTUS PERKARA PERLINDUNGAN KONSUMEN
(STUDI KASUS PERKARA PT. CANDRATEX DAN PT. ASIAN CUTTON DENGAN
BPJS CABANG SOREANG)**

**(AUTHORITY OF CONSUMER DISPUTE RESOLUTION AGENCY (BPSK)
IN DECIDING CONSUMER PROTECTION
(CASE STUDY OF PT. CANDRATEX AND PT. ASIAN CUTTON WITH
SOREANG BRANCH OF BPJS))**

**Oleh: Arman Tjoneng, Christin Septina dan Rizsal Epani HM
FH Universitas Kristen Maranatha**

ABSTRAK

Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) sebagai lembaga quasi peradilan yang berwenang memutus perkara bidang perlindungan konsumen. BPSK Kabupaten Bandung telah memutus keberatan dari PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industry terhadap BPJS cabang Soreang terkait sanksi administrasi yang diberikan oleh BPJS cabang Soreang melalui Teguran Tertulis yang intinya menghukum BPJS Cabang Soreang untuk merubah kebijakannya yang telah mewajibkan setiap perusahaan untuk mendaftarkan pekerjanya pada BPJS Kesehatan karena kebijakan tersebut dianggap telah terbukti menimbulkan praktik monopoli, menyebabkan persaingan usaha yang tidak sehat dan merugikan sebagian besar konsumen serta perusahaan asuransi kesehatan. BPSK Kabupaten Bandung dalam memutus keberatan yang diajukan oleh PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industry terhadap BPJS cabang Soreang telah melanggar kewenangan dari BPSK sendiri, karena sengketa yang terjadi antara PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industry dengan BPJS cabang Soreang sebagai Badan Tata Usaha Negara yang memberikan sanksi atas ketidakpatuhan PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industry untuk menjadi peserta Jaminan Kesehatan yang diselenggarakan oleh BPJS bukan merupakan sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen. Oleh karena itu, seharusnya hal ini diputus melalui PTUN.

Kata Kunci: Kewenangan, Perlindungan Konsumen, Penyelesaian Sengketa.

ABSTRACT

The Consumer Dispute Resolution Agency (BPSK) as a quasi-judicial body has the authority to decide cases on consumer protection. Bandung Regency BPSK has decided against PT. Candratex Sejati and PT. Asian Cotton Industry against the Soreang branch BPJS related to administrative sanctions through Written Reprimand which essentially punishes the Soreang Branch BPJS to change its policy which has obliged every company to register its employees at the Health BPJS because the policy is considered to have proven monopolistic practices, causes unfair business competition and harming most consumers and health insurance companies. Bandung Regency BPSK in deciding objections raised by PT. Candratex Sejati and PT. Asian Cotton Industry against the Soreang branch BPJS has violated the authority of BPSK itself, because of a dispute that occurred between PT. Candratex Sejati and PT. Asian Cotton

Industry with the Soreang branch BPJS as the State Administration Agency which sanctions non-compliance PT. Candratex True and PT. Asian Cotton Industry to become a participant in Health Insurance organized by BPJS is not a dispute between business actors and consumers but should be decided through PTUN.

Keywords: Authority, Consumer Protection, Dispute Resolution.

A. Pendahuluan

Setiap manusia yang hidup di dunia memiliki kewajiban yang harus dipenuhi. Terlepas dari kewajibannya, manusia juga mempunyai hak-hak dasar yang harus dihormati dan dijunjung tinggi. Hak-hak tersebut menimbulkan berbagai kepentingan yang diharapkan dapat dipenuhi. Setiap manusia adalah penyandang kepentingan.¹

Salah satu bentuk kepentingan dalam diri manusia adalah pemenuhan kebutuhan. Dalam pemenuhan kebutuhan tersebut, manusia mengkonsumsi atau menggunakan barang dan /atau jasa yang berasal dari manusia lainnya. Oleh karena itu setiap manusia yang hidup merupakan konsumen atau pemakai dari barang dan/atau jasa tertentu yang disediakan oleh manusia lain yang menyediakan barang dan/atau jasa yang disebut produsen, oleh

karena itu setiap manusia yang hidup tidak akan terlepas dari kebutuhannya.

Para produsen atau pelaku usaha akan mencari keuntungan yang setinggi-tingginya, produsen juga harus bersaing antara sesama mereka dengan perilaku bisnisnya sendiri-sendiri yang dapat merugikan konsumen.² Oleh karena itu secara mendasar konsumen membutuhkan perlindungan hukum mengingat lemahnya kedudukan konsumen dibandingkan kedudukan produsen yang relatif kuat dalam banyak hal.³ Karena posisi konsumen yang lemah maka konsumen harus dilindungi oleh hukum. Salah satu sifat, sekaligus tujuan hukum adalah memberikan perlindungan, pengayoman kepada masyarakat.⁴

Faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran konsumen akan hak-haknya yang masih

¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2003), hlm.1.

² Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm.2.

³ Sri Rezeki Hartono, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Pada Era Perdagangan Bebas* (Bandung: Bandar Maju, 2002), hlm.33.

⁴ Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2000), hlm. 48.

rendah. Hal ini disebabkan oleh rendahnya pendidikan konsumen. Oleh karena itu kehadiran Undang-undang Perlindungan Konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi pemerintahan dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen.

Upaya pemberdayaan ini penting karena tidaklah mudah untuk mengharapkan kesadaran pelaku usaha, karena pada dasarnya prinsip ekonomi pelaku usaha adalah mendapatkan keuntungan yang semaksimal mungkin. Prinsip ini sangat potensial untuk merugikan kepentingan konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Pada tahun 1962, Presiden Amerika Serikat J.F. Kennedy dalam pidatonya di depan Kongres Amerika Serikat mengemukakan 4 (empat) hak konsumen, yaitu: *the right of safety, the right to be informed, the right to choose dan the right to be heard*.⁵

Betapa pentingnya hak-hak konsumen, sehingga melahirkan pemikiran yang

berpendapat bahwa hak-hak konsumen merupakan "generasi keempat hak asasi manusia", yang merupakan kata kunci dalam konsepsi hak asasi manusia dalam perkembangan di masa-masa yang akan datang.⁶

Didukung oleh perkembangan politik dan ekonomi di Indonesia, maka upaya perlindungan dan pemberdayaan terhadap konsumen diwujudkan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (untuk selanjutnya disebut UUPK) yang disahkan oleh Presiden Republik Indonesia pada tanggal 20 April 1999 dan berlaku efektif satu tahun kemudian yaitu tepatnya tanggal 20 April 2000.

Salah satu hal yang ditegaskan oleh UUPK bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan, dan kemandirian konsumen dalam melindungi dirinya serta menumbuhkan kembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab. Melalui peraturan perundang-undangan diharapkan terwujud keseimbangan

⁵ Endang Sri Wabyuni, *Aspek Hukum Sertifikasi dan Keterkaitan Dengan Perlindungan Konsumen* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003), hlm. 90-92.

⁶ *Ibid.*

perlindungan kepentingan konsumen dan pelaku usaha menuju iklim perekonomian yang sehat.

Dalam bidang perlindungan konsumen, suatu hal yang mendapatkan perhatian serius terkait konflik yang terjadi antara pelaku usaha dan konsumen. Konflik ini merupakan sebuah keniscayaan, artinya bisa muncul kapan saja dan dimana saja. Oleh karena itu, agar konflik ini tidak menimbulkan kerugian, maka secara tegas dalam UUPK diatur mengenai penyelesaian konflik dalam bidang perlindungan konsumen, yaitu dalam Bab X, Pasal 45 – 48 UUPK.

Berdasarkan ketentuan tentang penyelesaian sengketa sebagaimana yang diatur dalam Bab X UUPK, ditegaskan bahwa konflik yang terjadi antara pelaku usaha dan konsumen diselesaikan melalui jalur litigasi maupun non litigasi berdasarkan pilihan sukarela dari para pihak. Pasal 48 UUPK menyebutkan bahwa penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi mengacu kepada ketentuan yang berlaku dalam peradilan umum. Sedangkan penyelesaian di luar pengadilan inilah yang dapat dilakukan dengan memanfaatkan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

(selanjutnya disebut BPSK) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 49 - Pasal 58 UUPK.

Tujuan pembentukan BPSK adalah untuk melindungi konsumen maupun pelaku usaha dengan menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi. Keberadaan BPSK diharapkan akan menjadi bagian dari pemerataan keadilan, terutama bagi konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha, karena sengketa di antara konsumen dan pelaku usaha biasanya nominalnya kecil sehingga konsumen jarang untuk mengajukan sengketanya di Pengadilan karena tidak sebanding antara biaya perkara dan besarnya kerugian yang di alami.

Berdasarkan ketentuan Pasal 54 ayat (3) UUPK, maka keputusan BPSK ini adalah final dan mengikat bagi para pihak yang bersengketa, serta putusan BPSK ini didaftarkan ke Pengadilan Negeri setempat dimana konsumen dirugikan untuk mendapatkan kekuatan eksekutorial sebagaimana diatur dalam Pasal 57 UUPK.

Sehubungan dengan hal tersebut seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa BPSK sebenarnya semula dibentuk untuk penyelesaian perkara-perkara kecil, karena

kebanyakan kasus-kasus sengketa konsumen berskala kecil dan bersifat sederhana. Jika sengketa tersebut harus diselesaikan di pengadilan, maka justru akan “merugikan konsumen karena biaya perkara yang harus ditanggung konsumen lebih besar daripada nilai kerugiannya”.

Namun dalam perkembangannya saat ini BPSK tidak lagi hanya berperan dalam menyelesaikan sengketa konsumen secara administratif, melainkan dapat pula memberikan keputusan lain yang sebenarnya di luar kewenangan dari BPSK. BPSK yang seharusnya bertujuan untuk menyelesaikan perkara-perkara kecil yang nilai kerugiannya tidak terlalu besar, dalam perkembangan ekonomi saat ini kerugian yang cukup besar juga seringkali diselesaikan melalui BPSK.

Salah satu putusan BPSK yang mendapat sorotan adalah putusan BPSK Kabupaten Bandung yang antara PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri terhadap BPJS cabang Soreang terkait sanksi administrasi yang diberikan oleh BPJS cabang Soreang melalui Teguran Tertulis yang intinya menghukum BPJS Cabang Soreang untuk merubah kebijakannya yang telah mewajibkan setiap perusahaan untuk mendaftarkan

pekerjanya pada BPJS Kesehatan karena kebijakan tersebut dianggap telah terbukti menimbulkan praktik monopoli, menyebabkan persaingan usaha yang tidak sehat dan merugikan sebagian besar konsumen serta perusahaan asuransi kesehatan.

Terhadap kasus ini timbul permasalahan hukum terkait apakah BPSK mempunyai kewenangan dalam mengadili permohonan PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri terhadap BPJS cabang Soreang terkait sanksi administrasi yang diberikan oleh BPJS cabang Soreang?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif yuridis, yaitu suatu pendekatan yang dilakukan dengan menganalisis persoalan yang terjadi di lapangan dan dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, literatur maupun dokumen-dokumen, doktrin-doktrin, media massa, dan sumber-sumber lain yang mempunyai relevansi dengan permasalahan penelitian. Disamping itu pula digunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat berupa

peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder yaitu bahan yang didapatkan dari buku-buku, makalah-makalah maupun yang lainnya yang berisi pendapat para pakar terkemuka dan doktrin, dan bahan hukum tertier kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.

Data yang telah terkumpul, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier diolah dan dibahas dengan menggunakan analisis kualitatif, yakni suatu pembahasan yang dilakukan dengan cara menafsirkan dan mendiskusikan data-data yang telah diperoleh berdasarkan aturan hukum, doktrin-doktrin dan teori hukum yang ada.

C. Pembahasan

1. Kasus Posisi

Sejak dikeluarkannya UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, BPJS Kesehatan Cabang Soreang telah melakukan sosialisasi dan upaya pembinaan terhadap perusahaan-perusahaan yang berada dalam wilayah hukumnya untuk mendaftarkan diri dan pekerjanya menjadi anggota BPJS Kesehatan

secara bertahap, termasuk pada PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri, namun kedua perusahaan tersebut sampai bulan September 2015 belum juga mendaftarkan pekerjanya.

PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri menyatakan merasa keberatan dan tidak akan mendaftarkan pekerjanya sebagai peserta BPJS Kesehatan. Hal tersebut dikarenakan:

- a. Perusahaan telah memiliki kerja sama Jaminan Kesehatan dengan PT. Arta Buana Husada yang sudah menjamin seluruh pekerjanya termasuk keluarganya. Jaminan kesehatan yang diberikan dianggap lebih baik dibandingkan dengan jaminan kesehatan yang dikelola oleh BPJS Kesehatan;
- b. Jaminan kesehatan tersebut telah dijamin oleh perusahaan seluruhnya tanpa adanya potongan dari pihak pekerja sebesar 1% dari gaji yang mereka terima.
- c. Apabila Perusahaan mendaftarkan pekerja pada BPJS Kesehatan dan gaji pegawai dipotong 1%, pekerja akan melakukan mogok kerja atau

berdemo berhenti melakukan kegiatan produksi;

- d. Adanya kekhawatiran dari mereka akan mendapatkan pelayanan yang kurang baik, karena mereka mendengar bahwa pelayanan BPJS Kesehatan masih kurang baik, sedangkan dengan jaminan kesehatan yang mereka miliki sekarang, mereka tidak perlu mengantri terlebih dahulu untuk mendapatkan pelayanan kesehatan.⁷

BPJS Kesehatan Cabang Soreang pun telah memberikan teguran tertulis sebanyak dua kali. Surat teguran pertama diberikan pada tanggal 03 November 2015, namun PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri belum juga mendaftar sebagai peserta BPJS Kesehatan. Selanjutnya Surat Teguran Kedua dilayangkan pada tanggal 18 November 2015 dan PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri diberi waktu selambat-lambatnya sampai tanggal 01 Desember 2015 untuk melaksanakan kewajibannya. Sampai tenggang waktu

tersebut habis, PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri belum juga mendaftar, maka PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri dikenakan sanksi administratif berupa pengenaan denda administratif sebesar 1%, dan akan diajukan kepada Dinas Tenaga Kerja dan Kejaksaan Negeri untuk dilakukan Pemanggilan dan selanjutnya akan diusulkan kepada Badan Penanaman Modal untuk dilakukan penghentian pelayanan publik.⁸

Menanggapi surat teguran tersebut, PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri yang merasa dirugikan mengajukan gugatan terhadap BPJS Kesehatan cabang Soreang ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kabupaten Bandung pada tanggal 04 November 2015, dengan isi materi gugatan yang pada intinya meminta kepada Majelis BPSK untuk memanggil, memeriksa, mengadili dan memutuskan:

- a. Agar para anggota serikat pekerja atau tenaga kerja PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri

⁷ Resume Putusan BPSK Kabupaten Bandung No. 04/PDT.KONS/2015/BPSK.B.Bdg

⁸ *Ibid.*

adalah sah sudah memiliki asuransi kesehatan PT. Artha Buana Husada;

b. Menyatakan Penolakan untuk mendaftar pada BPJS Kesehatan adalah sah dan dilindungi undang-undang.⁹

Dalam persidangan di BPSK Kabupaten Bandung telah dilakukan Mediasi, namun perdamaian tidak dapat dicapai. Pada persidangan ke IV yang dilakukan pada tanggal 03 Desember 2015 dengan agenda pembacaan putusan No. 04/PDT.KONS/2015/BPSK.B.Bdg, diputuskan bahwa:

- a. Mengabulkan gugatan Penggugat seluruhnya;
- b. Menyatakan BPJS Kesehatan Cabang Soreang suatu Badan Hukum Publik “penanggung hak dan kewajiban” sebagaimana halnya manusia;
- c. Menyatakan BPJS Kesehatan Cabang Soreang telah melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Yang Tidak Sehat

- karena melakukan monopoli dan monopsoni dalam usaha jasa;
- d. Menghukum BPJS Kesehatan Cabang Soreang untuk mengubah kebijakan yang telah dilakukan yang terbukti menimbulkan praktik monopoli dan monopsoni atau menyebabkan persaingan usaha yang tidak sehat dan merugikan sebagian besar konsumen (masyarakat) dan memerintahkan kepada BPJS Cabang Soreang untuk menghentikan penyalahgunaan posisi yang dominan dalam menawarkan jasa;
- e. Menghukum BPJS Cabang Soreang berikut Manager dan Staf pelaksana secara tanggung rentang berupa pidana denda sebesar Rp 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).¹⁰

Atas putusan tersebut, BPJS Kesehatan Cabang Soreang mengajukan gugatan pembatalan putusan BPSK Kabupaten Bandung pada Pengadilan Negeri Bale Bandung dengan perkara No. 227/Pdt.G/2015/PN.Blb. tetapi pada akhirnya sebelum

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

masuk pemeriksaan pokok perkara, terjadi perdamaian antara BPJS Cabang Soreang dengan PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri yang dituangkan kedalam akta perdamaian.¹¹

2. Kewenangan BPSK Sebagai Lembaga Kuasi Peradilan Di Indonesia Dalam Memutus Perkara Perlindungan Konsumen.

Lembaga Kuasi Yudisial disebut kuasi pengadilan atau semi pengadilan adalah lembaga yang memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus sesuatu perselisihan ataupun perkara pelanggaran hukum, dan melanggar etika tertentu dengan keputusan yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*) sebagaimana putusan pengadilan yang bersifat "*Inkracht*" pada umumnya. Beberapa lembaga yang bersifat kuasi yudisial ini berbentuk komisi-komisi Negara. Namun ada pula yang menggunakan istilah badan ataupun dewan.¹²

Di samping bersifat mengadili,

lembaga ini juga memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campuran dengan fungsi regulasi dan/atau fungsi administrasi. Fungsi regulasi dapat dikaitkan dengan fungsi legislatif menurut doktrin "*Trias Politica Montesquieu*", sedangkan fungsi administrasi identic dengan fungsi eksekutif. Karena itu, komisi-komisi Negara atau lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan mengadili ini dapat dikatakan merupakan lembaga yang memiliki fungsi campuran.¹³

Berdasarkan UU Kehakiman, disebutkan bahwa terdapat badan-badan yang diberikan fungsi kekuasaan kehakiman, yang dalam ini sesuai dengan amanat UUPK, maka dibentuklah Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen sebagai lembaga penyelesaian konsumen melalui jalur non litigasi.

Secara umum, tugas BPSK adalah menyelesaikan berbagai sengketa konsumen melalui mediasi, arbitrase dan konsiliasi serta berwenang untuk memutus ada atau tidak adanya

¹¹ Lihat putusan Pengadilan Negeri PN Bale Bandung No.227/Pdt.G/2015/PN.Blb

¹² Jimly Asshiddiqie, "Putih Hitam Pengadillan Khusus, <https://books.google.com> (diakses pada tanggal 1 Mei 2017 pukul 13.20.), hlm. 13.

¹³ *Ibid.*

kerugian yang dialami oleh pihak konsumen dan menjatuhkan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. Selain itu juga, BPSK memberikan berbagai konsultasi dan pengawasan mengenai perlindungan konsumen.

Dalam menjalankan kewenangannya dalam bidang perlindungan konsumen, BPSK membentuk tim Majelis yang terdiri dari berbagai unsur, yaitu unsur Pemerintah, unsur Pelaku Usaha dan dari unsur Konsumen. Tugas majelis dimaksud memeriksa gugatan yang masuk kepada BPSK serta memberikan putusan terkait permasalahan hukum dalam bidang perlindungan konsumen.

Berdasarkan Pasal 54 ayat (3) UUPK, ditegaskan bahwa putusan BPSK bersifat final dan *binding*. Hal ini berarti bahwa tidak ada lagi upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap putusan BPSK serta putusan tersebut mengikat untuk dijalankan oleh pihak yang disebutkan dalam putusan tersebut.

Dalam mekanismenya, BPSK wajib memutus perkara yang diperiksa paling lambat 21 (dua puluh satu) hari setelah

gugatan diterima. Putusan yang ditetapkan oleh Majelis BPSK tersebut harus mendapatkan penetapan eksekusi dari Pengadilan Negeri setempat (tempat tinggal Konsumen) karena pada dasarnya putusan BPSK tidak memiliki kekuatan eksekutorial sebelum didaftarkan ke Pengadilan Negeri setempat.

Walaupun dalam UUPK ditegaskan bahwa Putusan BPSK sebagai lembaga kuasi peradilan atau semi peradilan bersifat final dan *binding*, tetapi pada kenyataannya, pihak yang keberatan dengan putusan BPSK dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri setempat paling lambat 14 (empat belas) hari setelah menerima putusan BPSK. Disini terdapat kontradiktif antara pernyataan sebelumnya tentang final dan *binding* dengan adanya upaya keberatan ke Pengadilan Negeri setempat. Hal ini sama dengan putusan badan arbitrase dimana putusannya final dan *binding* tetapi dapat diajukan keberatan ke Pengadilan Negeri setempat. Hal ini dapat ditafsirkan bahwa final dan *binding* pada putusan BPSK dan Badan

Arbitrase dapat dimaknai bahwa tidak ada upaya hukum lain di BPSK maupun di Badan Arbitrase setelah adanya putusan dimaksud, tetapi dapat diajukan upaya hukum ke lembaga lain dalam hal ini ke Pengadilan Negeri bahkan jika tidak puas dengan putusan Pengadilan Negeri dimaksud dapat mengajukan Kasasi ke MA.

3. Kewenangan BPSK Kabupaten Bandung Dalam Hal Memutus Keberatan Yang Diajukan Oleh PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri Terhadap BPJS Cabang Soreang.

Berdasarkan kasus posisi di atas, PT. Candratex sejati dan PT. Asian Cotton Industri yang tidak mau mendaftarkan karyawannya sebagai peserta BPJS Kesehatan sehingga akan mendapatkan sanksi berupa pengenaan denda administratif sebesar 1 % dan diajukan ke DISNAKER serta Badan Penanaman Modal untuk dilakukan penghentian pelayanan publik, maka PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri mengajukan gugatan terhadap BPJS Kesehatan cabang Soreang ke BPSK Kabupaten Bandung. Atas gugatan dimaksud,

maka BPSK Kabupaten Bandung berdasarkan Putusan No. 04/PDT. KONS/2015/BPSK.B.Bdg memutuskan bahwa menghukum BPJS Kesehatan cabang Soreang untuk merubah kebijakannya yang mana dalam kebijakannya, BPJS Kesehatan cabang Soreang mewajibkan setiap perusahaan untuk mendaftarkan para karyawannya sebagai peserta BPJS Kesehatan. Pertimbangan BPSK tersebut didasarkan pemikiran bahwa kebijakan BPJS Kesehatan cabang Soreang dimaksud telah terbukti menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang dapat merugikan perusahaan asuransi dan para konsumen lainnya.

Jika dikaji secara komprehensif, maka ada beberapa hal yang harus diperhatikan oleh BPSK Kabupaten Bandung sebelum memutus perkara tersebut, yaitu :

- a. BPSK adalah lembaga kuasi peradilan yang memeriksa dan memutus segala keberatan terkait perlindungan konsumen. Hal ini berarti bahwa dalam keberatan tersebut haruslah terjadi antara pelaku usaha dengan konsumen.

Pelaku usaha berdasarkan UUPK adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Dari definisi Pelaku Usaha tersebut, dapat ditafsirkan bahwa BPJS bukanlah Pelaku Usaha. BPJS didirikan berdasarkan amanat UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional serta UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Dalam menjalankan amanat tersebut, maka BPJS Kesehatan berpedoman kepada Pedoman Umum *Good Governance* BPJS Kesehatan; *Board Manual* BPJS Kesehatan serta Kode Etik BPJS Kesehatan. BPSK Kabupaten Bandung salah dalam menafsirkan posisi BPJS sebagai lembaga publik yang dianggap sebagai pelaku

usaha. Hal ini sangat jelas dalam resume putusan BPSK dimaksud yang menyatakan bahwa BPJS sebagai lembaga berbadan hukum publik sebagai pelaku usaha. BPJS walaupun berbadan hukum publik tapi berbeda kedudukannya dengan BUMN yang dalam anggaran dasarnya dinyatakan secara jelas bahwa fungsi BUMN adalah sebagai pelaku usaha dengan tujuannya mencari laba yang sebesar-besarnya. Oleh karena itu, BUMN dapat dikategorikan sebagai pelaku usaha. BPJS dalam menjalankan tanggungjawabnya tidak mengejar laba, maka tidak dapat dikategorikan sebagai pelaku usaha. Hal inilah yang membuat BPSK salah menafsirkan posisi BPJS. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka hubungan antara BPJS cabang Soreang dengan PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri bukanlah hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen.

b. BPJS merupakan lembaga negara yang didirikan berdasarkan

amanat UU dan menjalankan fungsi pemerintah dalam bidang administrasi eksekutif sehingga BPJS dapat dikategorikan sebagai Badan Tata Usaha Negara. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan UU NO. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena BPJS merupakan Badan Tata Usaha Negara, maka setiap kebijakan yang dikeluarkannya untuk subjek tertentu dapat dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara (*beshikking*) berdasarkan UU NO. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang

menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

BPJS Kesehatan Cabang Soreang mewakili BPJS kesehatan sebagai lembaga hukum publik yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden sesuai Pasal 7 Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Dengan merujuk pada Pasal 11 huruf c, f, g Undang-Undang No. 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, BPJS Kesehatan berwenang untuk:

- a. Melakukan pengawasan dan pemeriksaan atas kepatuhan Peserta dan Pemberi Kerja dalam memenuhi kewajibannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan jaminan sosial;
- b. Mengenakan sanksi administratif kepada Peserta dan Pemberi Kerja yang tidak memenuhi kewajibannya;
- c. Melaporkan Pemberi Kerja kepada instansi yang berwenang menangani ketidak patuhannya dalam membayar iuran atau dalam

mematuhi kewajiban lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan:

Kewenangan tersebut diberikan kepada BPJS Kesehatan dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsi BPJS Kesehatan sebagai penyelenggara Jaminan Kesehatan untuk mencapai cakupan kepesertaan semesta pada tahun 2019, sehingga setiap orang, termasuk pekerja asing yang bekerja paling singkat 6 (enam) bulan di Indonesia diwajibkan memiliki jaminan kesehatan, dan untuk itu seluruh Badan Usaha diwajibkan untuk mendaftarkan para pekerjanya serta membayar iuran BPJS Kesehatan. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 15 ayat (1) UU BPJS, yang menyebutkan bahwa: "Pemberi kerja secara bertahap wajib mendaftarkan dirinya dan pekerjanya sebagai peserta kepada BPJS sesuai dengan program jaminan sosial yang diikuti".

Selain itu dalam Pasal 6 ayat (3) Peraturan Presiden No.111 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Perpres No.12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan, menyebutkan bahwa pendaftaran kepesertaan mulai tanggal

1 Januari 2014, dan bagi pemberi kerja pada BUMN, usaha besar dan, usaha menengah, dan usaha kecil, diwajibkan untuk mendaftarkan dirinya dan pekerjanya secara bertahap sebagai peserta pada BPJS Kesehatan paling lambat sampai tanggal 1 Januari 2015.

Jika diperhatikan hal tersebut di atas, maka sudah seharusnya BPSK Kabupaten Bandung tidak memutus gugatan yang diajukan oleh PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri terhadap BPJS cabang Soreang karena bukan ranah perlindungan konsumen, tetapi masuk pada kompetensi absolut dari Peradilan Tata Usaha Negara. Seharusnya PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri mengajukan gugatan ke PTUN terkait adanya *beshikking* dari BPJS cabang Soreang.

Kekeliruan dalam memutus perkara yang diajukan kepada BPSK bukan saja baru kali ini terjadi, tetapi ada kasus sebelumnya terkait putusan BPSK Tebing Tinggi Nomor: 025/BPSK-TT/KEP.IX/2013. Dalam putusan BPSK tersebut, sangat jelas kekeliruan yang dilakukan oleh majelis BPSK Tebing Tinggi dimana dalam amar putusannya,

BPSK Tebing Tinggi menjatuhkan putusan pidana kurungan kepada pelaku usaha.¹⁴ Padahal sudah sangat jelas bahwa kewenangan BPSK dalam menjatuhkan putusannya tidak boleh mengandung unsur pidana kurungan. Kewenangan menjatuhkan putusan, yang mengandung unsur pidana kurungan harus melalui proses penyelidikan dan penyidikan hingga penuntutan di pengadilan.

Bila kita lihat dalam direktori putusan Mahkamah Agung, maka banyak putusan BPSK yang pada akhirnya dibatalkan oleh Pengadilan karena Pengadilan berpendapat BPSK tidak mempunyai kewenangan untuk memutus perkara tersebut. Hal ini sangat jelas dilihat dari kasus terkait perjanjian kredit motor/mobil baik berdasarkan perjanjian fidusia maupun hak tanggungan. Sejak tahun 2013, terjadi pergeseran paradigma di kalangan MA sebagai pemegang otoritas badan peradilan di Indonesia. Sejak saat itu, hakim agung lebih melihat perjanjian kredit motor baik

berdasarkan perjanjian fidusia maupun hak tanggungan adalah perjanjian pada umumnya. Termasuk ketika para pihak menggunakan istilah pembiayaan konsumen dalam perjanjiannya. Yang menjadi permasalahannya, paradigma majelis hakim di MA ini tidak diikuti oleh majelis hakim BPSK dimana BPSK masih menerima dan memutus perkara-perkara yang menurut penafsiran MA sudah tidak menjadi kewenangan BPSK.

D. Penutup

BPSK sebagai lembaga kuasi pengadilan yang dibentuk berdasarkan UUPK untuk memeriksa dan memutus perkara terkait perlindungan konsumen. Dalam menjalankan kewenangannya, BPSK Kabupaten Bandung telah menerima, memeriksa dan memutus gugatan yang diajukan oleh PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri terhadap BPJS cabang Soreang. Dalam putusannya, BPSK Kabupaten Bandung pada intinya menghukum BPJS Kesehatan cabang Soreang untuk merubah kebijakannya yang mana dalam kebijakannya, BPJS Kesehatan

¹⁴ Sientje Kurniawati, "Kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam Penyelesaian Sengketa Pembiayaan Al-Murabahah Pada Pt Bank Syariah Mandiri (Analisis Putusan Bpsk Tebing Tinggi Nomor: 025/BPSK-TT/KEP.IX/2013)", *Jurnal Renaissance*, Vol. 2 No. 02, Agustus 2017 :293.

cabang Soreang mewajibkan setiap perusahaan untuk mendaftarkan para karyawannya sebagai peserta BPJS Kesehatan. Pertimbangan BPSK tersebut didasarkan pemikiran bahwa kebijakan BPJS Kesehatan cabang Soreang dimaksud telah terbukti menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang dapat merugikan perusahaan asuransi dan para konsumen lainnya.

Bila dikaji secara mendalam, BPSK Kabupaten Bandung tidak berwenang memutus gugatan yang diajukan kepadanya karena hubungan antara PT. Candratex Sejati dan PT. Asian Cotton Industri dengan BPJS cabang Soreang bukan hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen. BPJS merupakan Badan Tata Usaha Negara yang menjalankan fungsinya berdasarkan amanat UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional serta UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Kekeliruan BPSK dalam memutus juga terjadi di Tebing Tinggi dimana dalam amar putusannya, BPSK Tebing Tinggi menjatuhkan putusan pidana kepada pelaku usaha yang sebenarnya bukan kewenangan BPSK dalam menjatuhkan putusan mengandung unsur pidana karena

penjatuhan putusan yang mengandung unsur pidana merupakan kompetensi peradilan umum melalui proses penuntutan. Selain itu juga banyak putusan BPSK yang dibatalkan oleh pengadilan karena BPSK tidak mengikuti paradigm yang berkembang di Mahkamah Agung sebagai pemegang otoritas tertinggi dalam bidang peradilan.

Untuk menjaga kredibilitas dan nama baik BPSK, maka sudah seharusnya dalam menerima setiap pengaduan harus ditelaah secara komprehensif apakah pengaduan tersebut masuk dalam kewenangan BPSK. Jangan sampai BPSK menerima dan memutus perkara yang bukan menjadi kewenangannya karena dapat menurunkan kepercayaan publik. Sudah seharusnya yang menjadi tim majelis di BPSK merupakan orang-orang yang berpengalaman dan yang mempunyai kemampuan secara teori dan praktek sehingga setiap putusan yang dihasilkan dapat dilaksanakan dengan baik. Selain itu juga, BPSK harus menyelaraskan putusannya dengan paradigm yang ada di Mahkamah Agung agar dapat meminimalisir putusan BPSK yang dibatalkan oleh Pengadilan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A.Z Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen* (Jakarta : Daya Widya, 2000).
- Hartono, Sri Rezeki, *Aspek Hukum Perlindungan Konsumen Pada Era Perdagangan Bebas* (Bandung: Bandar Maju, 2002).
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2003).
- R. Soeroso, *Praktek Hukum Acara Perdata; Tata Cara dan Proses Persidangan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2001).
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia* (Jakarta: Grasindo, 2000).
- Sidabalok, Janus, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006).
- Wabyuni, Endang Sri, *Aspek Hukum Sertifikasi dan Keterkaitan Dengan Perlindungan Konsumen* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003).

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- Kitab Undang-undang Hukum Perdata
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Kepmenperindag Nomor 350IMPPKep/12/2001;
- Putusan Pengadilan Negeri Bale Bandung Nomor.227/Pdt.G/2015/PN.Blb
- Putusan BPSK Kabupaten Bandung No. 04/PDT.KONS/2015/BPSK.B.Bdg

C. Internet

- Asshiddiqie, Jimly, "Pengadilan Khusus" di unduh dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/126/PENGADILAN_KHUSUS_02.pdf, (diakses pada senin, 2 Oktober 2017, pukul 10.WIB.)
- Asshiddiqie, Jimly, " Putih Hitam Pengadillan Khusus, diakses dari <https://books.google.com> (diakses pada tanggal 1 Mei 2018 pukul 13.20 WIB)
- Kurniawan, Penyelesaian Sengketa Konsumen Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (Bpsk) Di Indonesia (Kajian Yuridis Terhadap Permasalahan Dan Kendala Kendala BPSK), "*Jurnal Hukum dan Pembangunan*", Tahun ke-41 No.3 Juli-September 2011.

Kurniawati , Sientje, Kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Dalam Penyelesaian Sengketa Pembiayaan Al-Murabahah Pada Pt Bank Syariah Mandiri (Analisis Putusan Bpsk Tebing Tinggi Nomor: 025/BPSK-TT/KEP.IX/2013)", "*Jurnal Renaissance*" , Vol. 2 No. 02, Agustus 2017.

BIODATA PENULIS

Arman Tjoneng, S.H., M.H. Dosen di FH UK. Maranatha Bandung. Selain sebagai dosen, aktif juga sebagai Advokat dan mediator. Pendidikan S-1 di FH Unpas lulus tahun 2005 dan S-2 di FH Unpad lulus tahun 2010.

Christine S. Basani, S.H., LL.M. Dosen di FH UK. Maranatha Bandung. Pendidikan S-1 di Fakultas Hukum Universitas Katolik Atmajaya Yogyakarta dan S-2 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Rizsal Epani HM, S.H., lulusan FH UK. Maranatha Bandung tahun 2019 yang sekarang aktif sebagai pengusaha dan terjun di dunia politik.

**SPLITSING DALAM PERSPEKTIF ASAS CONTANTE JUSTITIE
DAN ASAS NON SELF INCRIMINATION**
**(SPLITSING IN CONTANTE JUSTITIE AND NON-SELF INCRIMINATION
PRINCIPLES PERSPECTIVE)**

Oleh: Elwindhi Febrian

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta

Email: elwindidifebrian@gmail.com

ABSTRAK

Penuntut Umum dalam membuat dakwaan suatu dugaan tindakan pidana yang dilakukan oleh lebih dari satu terdakwa acap kali melakukan pemisahan perkara atau sering disebut dengan *splitsing*, kemudian dengan berkas perkara yang terpisah para terdakwa saling bersaksi untuk satu sama lain. Praktek demikian mengakibatkan proses persidangan menjadi berbelit-belit sehingga bertentangan dengan asas *contante justitie*. Memunculkan saksi dari perkara *splitsing* juga beresiko melanggar hak asasi Terdakwa karena mereka harus bersaksi atas tindak pidana yang dituduhkan kepada dirinya sendiri sehingga beresiko memberikan keterangan yang memberatkan dirinya sendiri, hal tersebut bertentangan dengan asas *non self-incrimination*. Pasal 142 KUHP mengatur mengenai pemisahan perkara, dan mengatur dengan jelas bagaimana perkara dapat dilakukan pemisahan perkara. Namun dalam prakteknya pemisahan perkara tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dari KUHP yang diciptakan untuk memberikan penghargaan yang besar terhadap hak asasi manusia, justru sebaliknya digunakan untuk melanggar hak asasi manusia.

Kata Kunci: *Splitsing, Asas Contante Justitie, Asas Non Self-Incrimination.*

ABSTRACT

Splitting of indictment, known as splitsing, is often applied by the general prosecutor to accuse multi defendant indictment. With this separated indictment, the defendants are testifying one to another. Besides it leads convoluted trial court, this practice contradicts to contante justitie principle since attending a splitsing-witness might be risks to violate his / her own right as a defendant. Furthermore, his / her testimony might aggravates his position as a defendant and contradicts to a principle called self -incrimination principle. Article 142 Indonesian Criminal Procedure Code regulates splitsing as well as its requirements. However, in the empirical fact, the practice does not harmonize with the aim and the purpose of its code; what is created to award to human right, contrary used to violate human right itself.

Keywords: *Splitsing, Contante Justitie Principle, Non Self-Incrimination Principle.*

A. Pendahuluan

Hukum pidana sebagai aturan hukum dari suatu negara yang berdaulat, berisi

perbuatan yang dilarang atau perbuatan yang diperintahkan, disertai dengan sanksi pidana bagi yang melanggar atau yang tidak

mematuhi, kapan dan dalam hal apa sanksi pidana itu dijatuhkan dan bagaimana pelaksanaan pidana tersebut yang pemberlakuan dipaksakan oleh negara.¹ Eddy O.S Hiariej berpendapat bahwa hukum pidana merupakan hukum terakhir yang digunakan jika instrumen hukum lainnya tidak dapat digunakan atau tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya.² Penjelasan tersebut menjelaskan selain hukum pidana materil, hukum pidana formil merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hukum pidana.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana atau sering disebut Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) merupakan pengaturan hukum formil (hukum acara pidana) di Indonesia. Penulis melihat KUHAP masih memiliki kekurangan-kekurangan untuk tercipta sistem peradilan pidana yang memberikan penghargaan besar terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) atau sistem peradilan pidana dengan berprinsip pada *due proces of law*. Pengertian *Due Process of Law* adalah proses hukum yang benar atau adil

yang merupakan prinsip Hukum Acara Pidana di Indonesia³, dalam hal ini seseorang yang diduga melakukan perbuatan pidana tetap mendapatkan perlakuan yang tidak melanggar hak-hak asasinya.

Salah satu hal yang menarik untuk dikaji dan dianalisa dari KUHAP adalah pemisahan perkara (*splitsing*), penggabungan dan pemisahan perkara yang melekat kewenangannya kepada JPU (Jaksa Penuntut Umum) dalam memformulasikan dakwaan dan tuntutan. Penggabungan perkara diatur dalam pasal 141 KUHAP dan pemisahan perkara (*splitsing*) diatur dalam pasal 142 KUHAP.

Andi Hamzah menyatakan biasanya *splitsing* dilakukan dengan membuat berkas perkara baru dimana para tersangka saling menjadi saksi, sehingga untuk itu perlu dilakukan pemeriksaan baru, baik terhadap tersangka maupun saksi.⁴ Jika terdakwa lebih dari satu orang maka dilakukan pemisahan perkara yang kemudian para Terdakwa dijadikan saksi dan saling bersaksi untuk perbuatan pidana yang didakwanya atau yang sering disebut

¹ Eddy O.S Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, (Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka, 2014), hlm. 13.

² *Ibid*, hlm. 27.

³ Dzulkifli Umar dan Usman Handoyo, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Quantum Media Press, 2010), hlm.105

⁴ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafiaka, 2013), hlm. 164.

saksi mahkota. Saksi mahkota sebenarnya menunjukkan pada terdakwa yang berstatus menjadi saksi dalam perkara terdakwa yang lain yang sama-sama melakukan yaitu dalam hal diadakan *splitsing* dalam pemeriksaannya.⁵

Menggunakan istilah saksi mahkota terhadap saksi dari perkara *splitsing* tersebut sebenarnya tidak tepat, Andi Hamzah menyatakan saksi mahkota (*kroongetuige*) adalah salah seorang Terdakwa (biasanya adalah yang paling ringan kesalahannya) dijadikan (dilantik) menjadi saksi, jadi seperti diberi mahkota, yang tidak akan dijadikan terdakwa lagi.⁶

Salah satu contoh kasus pemisahan perkara dalam satu perkara pidana adalah perkara pidana dalam Putusan PN Kota Agung No.58/Pid.B/2014 /PN.KOT yang diinformasikan oleh hukumonline.com, "*splitsing* dilakukan terhadap perkara dimana terdapat beberapa pelaku tindak pidana tetapi hanya satu tindak pidana yang dilakukan. Sebagai contoh kasus dapat kita lihat dalam Putusan Pengadilan Negeri Kota Agung No. 58/Pid.B/2014/PN.KOT, dimana

terdakwa melakukan pencurian dengan Zulkarnain Bin Bakri (*splitsing*) dan Hendra Bangsawan Bin Akmal (*splitsing*) pada malam hari. Berkas perkara ketiga pelaku dipecah (*splitsing*) menjadi tiga".⁷

Praktek *splitsing* seperti demikian ternyata berbenturan dengan asas hukum yang ada, yaitu *asas Contante Justitie* (peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan) dan asas *non self-incrimination* (asas hak untuk tidak memberikan keterangan yang memberatkan dirinya sendiri dalam proses peradilan pidana).

Splitsing yang dipaksakan memberikan kesan persidangan yang berbelit-belit dan tidak sederhana. Para Terdakwa harus menjalani pemeriksaan sidang sebagai Terdakwa dan sebagai saksi. Pada prinsipnya suatu dugaan tindak pidana yang dilakukan oleh lebih dari satu Tersangka / Terdakwa Jaksa Penuntut Umum dapat menggabungkan perkara dalam satu dakwaan sehingga persidangan akan lebih cepat, sederhana dan biaya ringan.

Terdakwa yang dijadikan saksi dalam perkara *splitsing* saat bersaksi dengan sadar

⁵ Suryono Sutarto, *Hukum Acara Pidana* Jilid 1, (Semarang: Badan Penerbit Undip, 1991), hlm 53.

⁶ Andi Hamzah, *op.cit*, hlm.166.

⁷ Sofia Hasanah, Pemisaha Berkas Perkara Pidana (*Splitsing*), <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt588275023a37c/pemisahan-berkas-perkara-pidana-isplitsing-i>, diakses pada 23 Septemeber Pukul 16.00 WIB.

setiap ucapannya dapat mempengaruhi hasil akhir putusan pengadilan, maka kesaksiannya berpotensi untuk tidak jujur dan tidak sesuai fakta bahkan bisa memperberat dirinya sendiri karena bagaimanapun juga dia sedang bersaksi atas perbuatan yang dilakukannya sendiri.

Penerapan *splitsing* ini menarik untuk dilakukan penelitian karena dalam prakteknya memunculkan proses persidangan yang tidak efisien dan efektif bahkan berpotensi melanggar hak asasi Tersangka / Terdakwa secara terangya berpotensi melanggar asas universal yaitu asas *contante justitie* dan asas *non self-incrimination*. Beberapa penelitian sudah membahas mengenai permasalahan ini.

Pertama, Ignatius A. Tiolong, Veibe V. Sumilat, Harold Anis berjudul Wewenang Pemecahan Perkara (*splitsing*) Oleh Penuntut Umum Menurut Pasal 142 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981,⁸ Hasil dari penelitiannya adalah syarat untuk dilakukannya pemecahan perkara (*splitsing*) oleh Penuntut Umum berdasarkan Pasal 142 KUHP yaitu: 1) Penuntut Umum menerima 1 (satu) berkas

perkara; 2) Satu berkas itu memuat beberapa tindak pidana; 3) Beberapa tindak pidana itu dilakukan oleh beberapa orang tersangka; 4) Yang tidak termasuk dalam pasal 141 KUHP pemecahan perkara yang mengakibatkan tersangka pada perkara yang satu menjadi saksi dalam perkara yang lain, bukan pemecahan perkara dalam arti Pasal 142 KUHP, karena pemecahan perkara ini tidak dapat dilakukan oleh Penuntut Umum sendiri melainkan harus dilakukan melalui prapenuntutan yaitu dikembalikan kepada penyidik. Ditinjau dari sudut perlindungan Hak Asasi Manusia tersangka / terdakwa, terdapat dua asas yang tidak membenarkan dilakukannya pemecahan perkara (*splitsing*), yaitu: a. asas dalam Pasal 166 KUHP, yaitu orang tidak dapat diwajibkan memberatkan dirinya sendiri, khususnya untuk melakukan perbuatan yang yang mungkin mendatangkan bahaya penuntutan pidana bagi dirinya sendiri; dan b. Pasal 14 ayat (3) huruf (g) *The International Covenant on Civil and Political Rights*, yang menentukan bahwa seseorang yang dituntut pidana setidaknya

⁸ Ignatius A. Tiolong, Veibe V. Sumilat, Harold Anis, *Wewenang Pemecahan Perkara (splitsing) Oleh Penuntut Umum Menurut Pasal 142 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981*, Lex Crimen Vol. VII/No. 6/Ags/2018: 152.

(minimum) berhak sepenuhnya atas jaminan untuk tidak dipaksa bersaksi melawan diri sendiri atau untuk mengaku bersalah. Tetapi praktik sekarang, berdasarkan Putusan Mahkamah Agung No. 2437 K/Pid.Sus/2011 dan Surat Edaran Kejaksaan Agung Republik Indonesia No. B-69/E/02/1997, membolehkan sesama tersangka menjadi saksi yang memberatkan bagi tersangka lain sebagai saksi mahkota.⁹

Kedua, Igusti Ayu Aditya Wati bekara berjudul Pemecahan Perkara (*Splitsing*) Dalam Pra Penuntutan, hasil penelitiannya adalah pemecahan perkara merupakan wewenang dari Jaksa Penuntut Umum. Pemecahan perkara dilakukan atas petunjuk dari Jaksa Penuntut Umum yang mana petunjuk tersebut dapat diberikan oleh Jaksa Penuntut Umum pada saat penyerahan berkas pada tahap pertama ataupun sebelum berkas tersebut diserahkan secara resmi kepada Jaksa Penuntut Umum. Dalam melakukan pemecahan perkara, Jaksa Penuntut Umum mempunyai pertimbangan yaitu perbuatan yang dilakukan tanpa saksi dan kurang

didukung alat bukti sah lainnya, pelaku tindak pidana terdiri dari beberapa orang dan memudahkan Jaksa Penuntut Umum dalam menyusun tuntutan.¹⁰

Mencermati dua penelitian terdahulu di atas, terdapat perbedaan dengan penelitian yang penulis buat baik dari substansi, isi, maupun topiknya. Unsur baru dalam penelitian ini terletak pada fokus analisis praktek *splitsing* dilihat dari perspektif asas *contante justitie* dan asas *non self-incrimination*.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis mendapatkan 2 (dua) rumusan masalah antara lain :

- (1) Apakah *splitsing* bertentangan dengan asas *contante Justitie*?
- (2) Apakah *splitsing* bertentangan dengan asas *non self-incrimination*?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode Yuridis Normatif, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang

⁹ Ibid, hlm. 157.

¹⁰ Igusti Ayu Aditya Wati bekara berjudul, *Pemecahan Perkara (Splitsing) Dalam Pra Penuntutan*, (Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana), hlm. 5 <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/19000> ,diakses 5 November 2019

menggunakan norma-norma yang ada dalam perundang-undangan.¹¹

Pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode pendekatan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹²

Pendekatan berikutnya menggunakan pendekatan konseptual, Peneliti merujuk prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin umum. Meskipun tidak secara eksplisit, konsep hukum dapat ditemukan di dalam undang-undang. Hanya saja dalam mengidentifikasi prinsip tersebut peneliti

terlebih dahulu memahami konsep tersebut melalui pandangan-pandangan dan doktrin yang ada.¹³

Teknik pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan merupakan metode tunggal yang dipergunakan dalam penelitian normatif. Dan bahan hukumnya bersumber pada Buku, Kertas konferensi, laporan penelitian, laporan teknis, majalah, disertasi dan tesis, paten.¹⁴ Untuk memperoleh data dilakukan dengan menggunakan studi dokumen.¹⁵

Analisis data yang dilakukan oleh peneliti menggunakan pendekatan kualitatif. Analisis kualitatif juga dipergunakan dalam penelitian hukum normatif.¹⁶ Analisis bahan-bahan yang telah dikumpulkan tentu saja harus dilakukan menurut cara-cara analisis atau penafsiran (interpretasi) hukum yang dikenal, seperti penafsiran autentik.¹⁷

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkatan*, Cetakan Ketujuh (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), Hlm 11.

¹² *Ibid*, hlm 137.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Peneitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan kedua belas (Jakarta:Pranadamedia Group, 2016), hlm. 178

¹⁴ Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*,Cetakan Ketiga (Bandung: ALFABETA,2015), hlm. 123

¹⁵ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan pertama (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1996), hlm.152

¹⁶ Suratman dan Philips Dillah ... *op. cit*, hlm. 145.

¹⁷ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Cetakan pertama (Bandung: Penerbit alumni, 1994), hlm. 152

C. Pembahasan

1. Asas *Contante Justitie* (Asas Peradilan Cepat, Sederhana, dan Biaya Ringan).

Asas *Contante Justitie* atau yang sering dikenal asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan merupakan salah satu asas hukum yang dijadikan dasar dalam pelaksanaan hukum acara di Indonesia, yang asas tersebut kemudian diimplementasikan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, tepatnya tertuang dalam pasal 4 Ayat (2) yang berbunyi "Pengadilan membantu pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan". Yang dalam penjelasan atas pasal tersebut sebagai berikut, "Yang dimaksud dengan "sederhana" adalah pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan dengan cara efisien dan efektif. Yang dimaksud dengan "biaya ringan" adalah biaya perkara yang dapat dijangkau oleh masyarakat. Namun demikian, asas sederhana, cepat, dan biaya ringan dalam

pemeriksaan dan penyelesaian perkara di pengadilan tidak mengesampingkan ketelitian dan kecermatan dalam mencari kebenaran dan keadilan.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) atau Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 sebagai dasar penegak hukum baik penyidik, penuntut umum, hakim dalam melaksanakan penegakan hukum. KUHP sendiri dalam substansi pasal-pasal sudah mengambil asas *Contante Justitie*, misalnya dengan memberikan kata segera maupun pemberian batas waktu dalam menangani perkara pada setiap prosesnya.

M. Hatta Ali menyatakan peradilan sebagai suatu sistem dengan mempunyai mekanisme yang bergerak menuju kearah pencapaian misi dari hakikat keberadaan peradilan. Sistem peradilan menuntut adanya visi yang jelas agar aktivitas atau pelaksanaan peran peradilan berproses secara efektif dan efisien. Persepsi masyarakat terhadap Pengadilan dan peradilan yang baik adalah kalau proses perkara pengadilan yang dilalui mulai dari pendaftaran sampai keluar

putusan tidak berbelit-belit, efisien dan biaya ringan.¹⁸

Menurut Lilik Riyadi, secara konkret apabila dijabarkan bahwa dengan dilakukan peradilan secara sederhana, cepat, dan biaya ringan dimaksudkan supaya Terdakwa (misalnya dalam perkara pidana) tidak diperlakukan dan diperiksa sampai berlarut-larut, dan terdakwa memperoleh kepastian prosedural hukum serta proses administrasi biaya perkara yang ringan dan tidak terlalu membebannya. Terhadap penerapan asas ini dalam praktik peradilan dapatlah diberikan nuansa bahwa peradilan cepat dan sederhana tampak dengan adanya pembatasan waktu penanganan perkara baik perdata maupun pidana pada tingkat *judex faktie* di Pengadilan Tingkat Pertama dan Pengadilan Tingkat Banding.¹⁹

2. Prinsip *Non Self-Incrimination*

Asas *Non Self-Incrimination* secara garis besar artinya Terdakwa diberikan hak untuk tidak memberikan suatu keterangan yang dapat memberatkan

dirinya sendiri dalam proses peradilan pidana, asas tersebut adalah suatu prinsip Universal yang juga diterapkan di negara Republik Indonesia, dalam *Article 14 paragraph 3 (g) International Covenant on Civil and Political Rights*, disingkat ICCPR atau dalam bahasa Indonesia Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil Dan Politik dimana Indonesia juga turut menandatangani perjanjian tersebut, yang berbunyi *Not to be compelled to testify against himself or to confess guilt* (Tidak dipaksa untuk bersaksi melawan dirinya sendiri atau mengakui kesalahan) atau dapat diartikan kurang lebih “Untuk tidak dipaksa memberikan kesaksian yang memberatkan dirinya, atau dipaksa mengaku bersalah”.

KUHAP juga mengakomodir prinsip *non self-incrimination* namun tidak secara eksplisit, dijelaskan pada Pasal 52 KUHAP: “Dalam pemeriksaan pada tingkat penyidikan dan pengadilan, tersangka atau terdakwa berhak memberikan keterangan secara bebas kepada penyidik atau hakim”. Kata

¹⁸ M. Hatta Ali, *Peradilan Sederhana cepat &Biaya Ringan Menuju Keadlian Restoratif* (Bandung: PT. Alumni, 2012), hlm. 229.

¹⁹ Lilik Mulyadi, *Hukum Acara Pidana : Normatif, Teoritis, Praktik, dan Permasalahannya* (Bandung: PT. Alumni, 2007), hlm.14.

memberikan keterangan secara bebas tersebut mengartikan bahwa tersangka atau terdakwa bebas dalam memberikan keterangan tetapi kata memberikan keterangan secara bebas belum mengakomodir tersangka atau terdakwa diberikan hak diam. Kemudian 5 alat bukti yang diatur pada pasal 184 KUHP adalah sebagai berikut :

- a. Keterangan saksi
- b. Keterangan ahli
- c. Surat
- d. Petunjuk
- e. Keterangan Terdakwa

Keterangan terdakwa sebagai salah satu alat bukti tetapi ditempatkan pada urutan terakhir, hal tersebut menunjukkan bahwa keterangan terdakwa memiliki kekuatan pembuktian yang paling lemah sehingga menuntut penegak hukum untuk menghadirkan alat bukti yang lebih kuat kekuatan pembuktiannya. Bahkan KUHP mengatur apabila Terdakwa tidak berkenan memberikan jawaban maka tidak menghalangi jalannya persidangan hal tersebut

diatur dalam Pasal 175 KUHP yang berbunyi “Jika terdakwa tidak mau menjawab atau menolak untuk menjawab, pertanyaan yang diajukan kepadanya, hakim ketua sidang menganjurkan untuk menjawab dan setelah itu pemeriksaan dilanjutkan”.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang secara substansial menganut nilai-nilai yang dianut dalam sistem akusatur dan mengenyampingkan (walaupun belum sepenuhnya) nilai-nilai yang dianut sistem inkusitur.²⁰ Tersangka atau terdakwa dalam sistem ini dipandang sebagai subjek sehingga kedudukan mereka sederajat dengan pemeriksa. Mulailah dikenal istilah *the right to remain silent* yang artinya hak untuk tidak menjawab pertanyaan atau hak untuk diam.

Larangan terhadap kriminalisasi diri yang merupakan suatu larangan terhadap pemaksaan untuk menjadi saksi atau tersangka yang membahayakan atau membawa konsekuensi hukum terhadap diri saksi tersangka memiliki justifikasi yang cukup valid, yakni penghormatan

²⁰ Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm 53.

terhadap harkat dan martabat saksi atau tersangka itu sendiri.²¹ Semakin demokratis suatu negara maka akan semakin kuat berlakunya *privilege* untuk diam sehingga tidak terjadi *self-incrimantion* dalam proses penegakan hukum pidana.²²

3. Penggabungan dan Pemisahan Perkara Pidana dalam KUHAP

Penggabungan perkara dalam satu surat dakwaan diatur dalam Pasal 141 KUHAP yang berbunyi, “Penuntut umum dapat melakukan penggabungan perkara dan membuatnya dalam satu surat dakwaan, apabila pada waktu yang sama atau hampir bersamaan ia menerima beberapa berkas perkara dalam hal:

- a. Beberapa tindak pidana yang dilakukan oleh seorang yang sama dan kepentingan pemeriksaan tidak menjadikan halangan terhadap penggabungannya;
- b. Beberapa tindak pidana yang bersangkutan-paut satu dengan yang lain;

- c. Beberapa tindak pidana yang tidak bersangkutan-paut satu dengan yang lain, akan tetapi yang satu dengan yang lain itu ada hubungannya, yang dalam hal ini penggabungan tersebut perlu bagi kepentingan pemeriksaan.”

Penjelasan atas pasal 141 KUHAP :

Yang dimaksud dengan “tindak pidana dianggap mempunyai sangkut paut satu dengan yang lain,” apabila tindak pidana tersebut dilakukan :

1. Oleh lebih dari seorang / yang bekerjasama dan dilakukan pada saat yang bersamaan;
2. Oleh lebih dari seorang pada saat dan tempat yang berbeda, akan tetapi merupakan pelaksanaan dari permufakatan jahat yang dibuat oleh mereka sebelumnya;
3. Oleh seorang atau lebih dengan maksud mendapatkan alat yang akan dipergunakan untuk melakukan tindak pidana lain atau menghindarkan diri dari pembedaan karena tindak pidana lain.

²¹ Munir Fuady, *Hak Asasi Tersangka Pidana* (Jakarta: Prenada Media Group, 2015), hlm. 58.

²² *Ibid*, hlm.58.

Bunyi pasal dan penjelasan pasal di atas penggabungan perkara dalam satu surat dakwaan dapat dilakukan dan dianjurkan oleh undang undang dengan syarat memenuhi kriteria yang dijelaskan dalam Pasal 141 KUHPA tersebut.

Penuntut Umum juga memiliki kewenangan untuk melakukan pemisahan perkara atau *splitsing* yang diatur dalam Pasal 142 KUHPA dengan bunyi, “Dalam hal penuntut umum menerima satu berkas perkara yang memuat beberapa tindak pidana yang dilakukan oleh beberapa orang tersangka yang tidak termasuk dalam ketentuan Pasal 141, penuntut umum dapat melakukan penuntutan terhadap masing-masing terdakwa secara terpisah.”

Bunyi Pasal 142 KUHPA sudah jelas mengatur kewenangan Penuntut Umum untuk melakukan pemisahan perkara dengan ketentuan perkara tindak pidana yang dilakukan oleh beberapa orang itu tidak termasuk dalam ketentuan Pasal 141 KUHPA.

4. **Terdakwa Menjadi Saksi atas dakwaan *Splitsing***

Andi Hamzah menyatakan biasanya *splitsing* dilakukan dengan membuat berkas perkara baru dimana para tersangka saling menjadi saksi, sehingga untuk itu perlu dilakukan pemeriksaan baru, baik terhadap tersangka maupun saksi.²³ Mungkin kalau tidak ada saksi, sedangkan ada beberapa orang tersangka hal demikian benar, artinya tersangka bergantian menjadi saksi. Tetapi hal demikian sesungguhnya dapat menimbulkan kemungkinan orang dipaksa melakukan sumpah palsu, karena secara logis para saksi akan berbohong, tidak akan memberatkan tersangka (terdakwa), karena pada gilirannya ia sendiri akan menjadi tersangka (terdakwa).²⁴

KUHPA dalam pasal 1 angka 26, menjelaskan saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, “penuntutan dan peradilan tentang suatu”perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat

²³ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafiaka, 2013), hlm. 164.

²⁴ *Ibid*, hlm. 165

sendiri dan ia alami sendiri. Saksi merupakan salah satu dari 5 (lima) alat bukti yang diatur dalam pasal 184 KUHP dan memiliki kekuatan pembuktian paling kuat karena ditempatkan pada urutan teratas dalam urutan alat bukti.

Tersangka atau Terdakwa sendiri tidak dibebani kewajiban pembuktian, hal tersebut diatur dalam Pasal 66 KUHP, "Tersangka atau terdakwa tidak dibebani kewajiban pembuktian". Berdasarkan teori pembuktian dalam hukum acara pidana, keterangan yang diberikan oleh saksi di persidangan dipandang sebagai alat bukti yang penting dan utama.²⁵ Hal tersebut memiliki konsekuensi terhadap tugas penegak hukum untuk semaksimal mungkin dapat menghadirkan saksi terhadap suatu tindak pidana.

Terdakwa tidak dapat dijadikan saksi karena KUHP tidak mengatur kesaksian terdakwa menjadi salah satu alat bukti, Pemisahan perkara (*splitsing*) dalam prakteknya bertujuan agar para Terdakwa muncul sebagai saksi atas Terdakwa lainnya atau sering

disebut sebagai saksi mahkota. KUHP tidak mendefinisikan secara jelas apa itu saksi mahkota.

Ditemukan dalam Putusan MA No. 2437 K/Pid.Sus/2011, saksi mahkota didefinisikan sebagai berikut: "Walaupun tidak diberikan suatu definisi otentik dalam KUHP mengenai saksi mahkota didefinisikan sebagai saksi yang berasal atau diambil dari salah seorang Tersangka atau Terdakwa lainnya yang bersama-sama melakukan perbuatan pidana, dan dalam hal mana kepada Saksi tersebut diberikan mahkota.

Hakim Agung RI, Adi Andojo Soetjipto dalam bukunya "Menyongsong dan Tunaikan Tugas Negara Sampai Akhir Hal 167 menyatakan bahwa cara pembuktian dengan menggunakan saksi mahkota (*kroongetuige*) tidaklah dibenarkan dan dilarang menurut Ilmu Pengetahuan Hukum. Hal demikian juga ditemukan dalam Yurisprudensi MA No. 1174 K/Pid/1994 tanggal 3 Mei 1995 jo No. 1592 K/Pid/1994 tanggal 3 Mei 1995 yang menyatakan bahwa

²⁵ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP, Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*, Edisi II (Sinar Grafika, Jakarta, 2000), hlm. 265.

pemeriksaan terhadap saksi mahkota sebaiknya tidak dilakukan karena hal itu bertentangan dengan hukum acara pidana yang menjunjung tinggi prinsip-prinsip hak asasi manusia.²⁶

Menempatkan para terdakwa untuk saling menjadi saksi atas suatu dugaan tindak pidana memang menjadi hal yang rancu, disuatu sisi mereka tidak diberikan beban pembuktian atas dugaan tindak pidana yang mereka lakukan tetapi akibat dari *splitsing* mereka dipaksakan menjadi saksi atas dugaan tindak pidana yang mereka lakukan. Disisi lain saat Terdakwa diposisikan menjadi Saksi yang wajib diambil sumpahnya sebelum memberikan kesaksian di muka persidangan, maka mereka dalam situasi dipaksakan bersumpah untuk menyatakan dirinya melakukan tindak pidana.

5. Tinjauan *Splitsing* Bertentangan dengan Asas *Contante Justitie*

Jika dilihat dari asas *contante justitie*, kebijakan dari penuntut umum untuk melakukan *splitsing* yang

tujuannya hanya menjadikan para terdakwa sebagai saksi satu sama lain hanya akan mempersulit dan memperlambat proses persidangan, dimana orang harus menjadi saksi sekaligus terdakwa, praktek semacam itu menimbulkan sesuatu yang berbelit-belit sehingga wujud peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan tidak terpenuhi. Penggabungan perkara adalah perwujudan dari peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan, apabila suatu dugaan tindak pidana dapat dilakukan penggabungan tidak perlu bagi penuntut umum untuk melakukan pemisahan perkara (*splitsing*). Proses yang berbelit-belit pastinya akan membuat biaya yang lebih tinggi bagi seluruh pihak yang terlibat dalam perkara.

Pasal 141 KUHAP yang berbunyi, "Penuntut umum dapat melakukan penggabungan perkara dan membuatnya dalam satu surat dakwaan, apabila pada waktu yang sama atau hampir bersamaan ia

²⁶ Iman Hadi, "Definisi Saksi Mahkota, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4fbae50accb01/saksi-mahkota/>, diakses pada 11 September 2019.

menerima beberapa berkas perkara dalam hal:

- a. Beberapa tindak pidana yang dilakukan oleh seorang yang sama dan kepentingan pemeriksaan tidak menjadikan halangan terhadap penggabungannya;
- b. Beberapa tindak pidana yang bersangkutan-paut satu dengan yang lain;
- c. Beberapa tindak pidana yang tidak bersangkutan-paut satu dengan yang lain, akan tetapi yang satu dengan yang lain itu ada hubungannya, yang dalam hal ini penggabungan tersebut perlu bagi kepentingan pemeriksaan.”

Penjelasan atas pasal 141 KUHAP :

Yang dimaksud dengan “tindak pidana dianggap mempunyai sangkut paut satu dengan yang lain,” apabila tindak pidana tersebut dilakukan :

1. Oleh lebih dari seorang / yang bekerjasama dan dilakukan pada saat yang bersamaan;
2. Oleh lebih dari seorang pada saat dan tempat yang berbeda, akan tetapi merupakan pelaksanaan dari permufakatan jahat yang dibuat oleh mereka sebelumnya;

3. Oleh seorang atau lebih dengan maksud mendapatkan alat yang akan dipergunakan untuk melakukan tindak pidana lain atau menghindarkan diri dari pemidanaan karena tindak pidana lain.

Pasal 142 KUHAP dengan bunyi, “Dalam hal penuntut umum menerima satu berkas perkara yang memuat beberapa tindak pidana yang dilakukan oleh beberapa orang tersangka yang tidak termasuk dalam ketentuan Pasal 141, penuntut umum dapat melakukan penuntutan terhadap masing-masing terdakwa secara terpisah.”

Maksud dari penggabungan perkara yang diatur dalam pasal 141 KUHAP dapat dipahami Jaksa Penuntut Umum dianjurkan melakukan penggabungan perkara terhadap suatu delik pidana yang dilakukan oleh lebih dari satu orang yang memiliki sangkut paut satu dengan lainnya. Suatu penggabungan perkara dapat dipahami juga KUHAP menginginkan proses peradilan pidana dapat dilakukan dengan cepat, sederhana dan biaya ringan.

Terkait dengan kewenangan Jaksa Penuntut Umum dalam melakukan

splitsing yang diatur dalam pasal 142, dapat dipahami apabila dalam suatu berkas perkara terdapat beberapa tindak pidana dengan syarat tidak bertentangan dengan pasal 141 maka *splitsing* itu dapat dilakukan untuk tujuan mempermudah Jaksa Penuntut Umum melakukan penuntutan. Pasal 142 juga dapat dipahami pemisahan perkara yang seperti demikian bertujuan untuk menyelenggarakan proses peradilan pidana yang cepat, sederhana dan biaya ringan. Karena jika beberapa perbuatan pidana yang dijadikan dalam satu surat dakwaan juga akan mempersulit pemeriksaan di Persidangan.

Penuntut Umum memang memiliki kewenangan penuh dalam membuat dakwaan dan tuntutan yang melekat asas *dominus litis*, tetapi jika pemisahan perkara itu dilakukan tidak sesuai dengan ketentuan pada KUHAP yang diatur dalam Pasal 142 KUHAP maka sudah jelas tindakan tersebut bertentangan dengan asas *contante justitie*.

6. Tinjauan *Splitsing* Bertentangan Asas *Non Self-Incrimination*

Pemisahan perkara (*splitsing*) terhadap suatu tindak pidana yang dilakukan lebih dari satu orang yang kemudian memunculkan saksi dari para pelaku tindak pidana itu sendiri atau sering disebut dengan saksi mahkota dalam proses persidangan adalah suatu hal yang memaksakan suatu proses sistem peradilan pidana yang sebenarnya hal tersebut bukan sesuatu yang wajib untuk dilakukan karena dalam Pasal 184 KUHAP sudah mengatur jenis-jenis alat bukti yang sah dalam perkara pidana.

Praktek yang ada pada peradilan pidana di Indonesia menempatkan para Terdakwa menjadi saksi karena adanya pemisahan perkara atau *splitsing* jauh dari tujuan makna saksi mahkota, melainkan bertujuan untuk menciptakan saksi dari suatu tindak pidana dari para pelaku yang sama saja para Terdakwa diberikan beban pembuktian.

Definisi saksi mahkota disamakan dengan saksi yang dipaksakan karena adanya pemisahan perkara, padahal keduanya memiliki maksud dan tujuan yang berbeda. Landasan hukum bagi penegak hukum dalam menjadikan

terdakwa menjadi saksi terdakwa lain adalah Surat Edaran Kejaksaan Agung Republik Indonesia No. B-69/E/02/1997 perihal Hukum Pembuktian Dalam Perkara Pidana yang antara lain menyebutkan: Bahwa Yurisprudensi yang diikuti selama ini masih mengakui saksi Mahkota sebagai alat bukti.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1986K/Pid/1 989 tanggal 2 Maret 1990 menyatakan bahwa Jaksa Penuntut Umum diperbolehkan oleh undang-undang mengajukan teman terdakwa yang ikut serta melakukan perbuatan pidana tersebut sebagai saksi di persidangan, dengan syarat bahwa saksi ini dalam kedudukannya sebagai terdakwa, tidak termasuk dalam berkas perkara yang diberikan kesaksian.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1986 K/Pid/1989 tanggal 21 Maret 1990 dijelaskan Mahkamah Agung tidak melarang apabila jaksa penuntut umum mengajukan saksi mahkota di persidangan dengan syarat bahwa saksi ini dalam kedudukannya sebagai terdakwa tidak termasuk dalam satu berkas perkara dengan terdakwa yang diberikan kesaksian.

Sebenarnya menamakan saksi yang demikian tidak tepat disebut dengan saksi mahkota, Andi Hamzah menyatakan saksi mahkota (*kroongetuige*) adalah salah seorang Terdakwa (biasanya adalah yang paling ringan kesalahannya) dijadikan (dilantik) menjadi saksi, jadi seperti diberi mahkota, yang tidak akan dijadikan terdakwa lagi.²⁷

Fungsi saksi mahkota jelas peruntukannya, yaitu salah satu terdakwa membantu penegak hukum dalam mencari kebenaran materiil suatu tindak pidana kemudian dia diberikan suatu penghargaan yang menguntungkan bagi Terdakwa yang dijadikan saksi mahkota. Saksi mahkota perlu dilindungi keberadaannya, tetapi tidak semua tersangka atau terdakwa bisa dijadikan saksi mahkota dengan seandainya. Perlu adanya syarat dan ketentuan seorang tersangka atau terdakwa dijadikan saksi, setidaknya memenuhi syarat dan ketentuan sebagai berikut :

1. Yang bersangkutan (tersangka/terdakwa) bukan pelaku utama;

²⁷ Andi Hamzah, *loc. cit.*

2. Yang bersangkutan (tersangka/terdakwa) berkomitmen dengan iktikad baik akan membantu proses pemeriksaan pidana;
3. Yang bersangkutan (tersangka/terdakwa) berperilaku baik dan kooperatif;
4. Yang bersangkutan (tersangka/terdakwa) dilindungi keselamatan dan keamanannya;
5. Yang bersangkutan (tersangka/terdakwa) diberikan *reward* ketika menjadi saksi mahkota yang baik dan keterangannya benar, misal dikurangi hukumannya bahkan dapat dibebaskan dari sanksi pidana atau mengganti hukuman non penal.

Sitti Nuhayati Syamsuningsih dalam jurnalnya menyatakan bahwa seringkali keterangan terdakwa dalam kapasitasnya sebagai saksi mahkota yang terikat oleh sumpah digunakan sebagai dasar alasan untuk membuktikan kesalahan terdakwa dalam perkaranya sendiri apabila terdakwa berbohong. Hal ini tentunya

bertentangan dan melanggar asas *non self-incrimination*.²⁸

Terdakwa dipaksa untuk menjadi saksi untuk terdakwa lainnya yang ia sendiri terlibat dalam dugaan tindak pidana, maka beresiko adanya kesaksian palsu karena mereka akan memberikan keterangan yang menguntungkan menurut para saksi atau terdakwa. Hal demikian menjadikan kebenaran materiil menjadi tidak terbukti dengan sempurna. Lain halnya jika saksi mengatakan sejujurnya apa yang sebenarnya terjadi karena dia bersaksi dibawah sumpah, karena Terdakwa mengetahui jika berbohong dalam memberikan kesaksian akan mendapatkan sanksi pidana penjara dengan ancaman hukuman paling lama 9 (sembilan) tahun yang diatur dalam pasal 242 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Jelas hal itu melanggar Hak Asasi Manusia (HAM), asas *Non Self Incrimination* mengajak kepada penegak hukum untuk tidak menjadikan tersangka atau terdakwa sebagai objek dari penegakan hukum

²⁸ Sitti Nurhayati Syamsuningsih, *Perlindungan Hukum Terhadap Saksi Mahkota Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi*, e Jurnal Katalogis, Volume 4 Nomor 7, 2016, hlm. 10.

pidana melainkan sebagai subjek yang setara dengan pemeriksa perkara, tidak untuk dipaksa mengakui tindak pidana yang dilakukan yang bertujuan untuk membuktikan bahwa tersangka atau terdakwa benar melakukan tindak pidana.

Disebutkan dalam pasal 165 KUHP; apabila pemberitahuan itu mungkin mendatangkan bahaya penuntutan terhadap :

- Orang itu sendiri; atau,
- Seorang keluarganya sedarah atau semenda dalam garis lurus atau garis menyimpang derajat kedua atau ketiga; atau,
- Suami / isteri atau bekas suami / isterinya.

Dengan demikian, dalam Pasal 166 KUHP ini terkandung asas bahwa orang tidak dapat diwajibkan memberatkan diri sendiri (*non self-incrimination*), khususnya untuk melakukan perbuatan yang yang mungkin mendatangkan bahaya penuntutan pidana bagi dirinya sendiri. Dilihat dari sudut asas ini, tidak selayaknya apabila terdakwa di suatu perkara menjadi saksi di perkara lain,

sedangkan kedua perkara itu saling terkait erat satu dengan yang lainnya, sebab dalam hal ini kesaksiannya secara tidak langsung merupakan pengakuan-pengakuan tentang perannya dalam suatu tindak pidana.²⁹

Article 14 paragraph 3 (g) International Covenant on Civil and Political Rights, disingkat ICCPR atau dalam bahasa Indonesia Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil Dan Politik yang berbunyi *Not to be compelled to testify against himself or to confess guilt* (Tidak dipaksa untuk bersaksi melawan dirinya sendiri atau mengakui kesalahan) atau dapat diartikan kurang lebih “Untuk tidak dipaksa memberikan kesaksian yang memberatkan dirinya, atau dipaksa mengaku bersalah”. Jelas bahwa konvensi tersebut sudah diratifikasi dan disahkan oleh Negara Indonesia yang kemudian menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik).

²⁹ Ignatius A. Tiolong, Veibe V. Sumilat, , Harold Anis... *Op.cit*, hlm. 155.

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) telah secara jelas dan tegas mewujudkan falsafah Pancasila ke dalam pasal-pasal nya, Pasal 197 ayat (1) huruf a menjelaskan surat putusan pidana harus terdapat kepala putusan yang dituliskan “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”. Dapat diartikan putusan tersebut haruslah mendekati rasa keadilan yang tentunya dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pertanggungjawaban putusan tersebut kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Bahwa KUHP dibuat dengan semangat menjunjung tinggi hak asasi manusia, hal tersebut dapat dilihat dari bunyi bab menimbang sub a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang berbunyi, “bahwa negara Republik Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta yang menjamin segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan

pemerintah itu dengan tidak ada kecualinya”. Sudah jelas para penegak hukum diberikan kewenangan penegakan hukum dengan selalu menjunjung tinggi hak asasi manusia.

D. Penutup

Pertama, apakah pemisahan perkara (*splitsing*) bertentangan dengan asas *Contante Justitie*? Jawabannya adalah pemisahan perkara (*splitsing*) bertentangan dengan Asas *Contante Justitie*, proses pemeriksaan perkara pidana secara *splitsing* menimbulkan proses yang berbelit-belit, dimana Terdakwa harus datang ke pengadilan sebagai 2 (dua) status sekaligus, yaitu sebagai Terdakwa dan Saksi. Saat pemeriksaan saksi di Pengadilan menjadi sulit dan membingungkan karena Tersangka yang kemudian dijadikan saksi.

Pasal 141 KUHP sudah mengatur penyederhanaan perkara pidana yang dilakukan lebih dari satu orang tersangka atau terdakwa dengan melakukan penggabungan perkara. Penggabungan perkara adalah wujud dari peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan serta wujud dari penghargaan kepada hak asasi manusia.

Kedua, apakah pemisahan perkara (*splitsing*) bertentangan dengan asas *non self-incrimination*? Jawabannya pemisahan perkara (*splitsing*) memiliki resiko tinggi melanggar asas *non self-incrimination*. Ketika perkara diperiksa secara terpisah maka Terdakwa dapat dijadikan saksi untuk Terdakwa lainnya, sehingga terdakwa dapat diperiksa sebagai saksi dan memberikan kesaksian dibawah sumpah. Hal ini memaksa Terdakwa untuk menceritakan yang sebenarnya, karena ada sanksi pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun jika saksi memberikan keterangan palsu. Sama saja dia dipaksa untuk memberikan kesaksian perbuatan pidana yang diduga dilakukan oleh dirinya sendiri serta untuk memberatkan dirinya sendiri.

Hal di atas bertentangan dengan Article 14 paragraph 3 (g) *International Covenant on Civil and Political Rights/ ICCPR* yang berbunyi *Not to be compelled to testify against himself or to confess guilt* (Tidak dipaksa untuk bersaksi melawan dirinya sendiri atau mengakui kesalahan). KUHAP sendiri tidak memberikan beban pembuktian kepada tersangka atau terdakwa, terdakwa tidak dipaksa untuk memberikan keterangan dibawah sumpah,

ketika terdakwa tidak menjawab pun diperbolehkan dalam KUHAP.

Kekurangan lain dari saksi tersebut adalah saksi akan beresiko memberikan kesaksian palsu walaupun sudah disumpah, dengan tujuan saksi / terdakwa mendapatkan hukuman yang lebih rendah dari pada Terdakwa / saksi lainnya yang akhirnya mereka saling menjatuhkan. Sehingga konfrontir kesaksian saat dipersidangan menjadi tidak efektif dan pencarian kebenaran materiil menjadi tidak sempurna. Maka Biaya yang dikeluarkan tidak sebanding dengan kualitas proses dan hasil akhir persidangan. Hal tersebut bertentangan dengan asas peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan.

Penuntut umum harus berhati-hati dalam melakukan pemisahan perkara (*splitsing*), tidak dibenarkan jika tujuannya hanya memunculkan saksi terhadap suatu tindak pidana. Penggabungan perkara dianjurkan dalam KUHAP, pembuat KUHAP merumuskan ketentuan penggabungan perkara pasti ada maksud dan tujuannya, tidak lain untuk melahirkan sistem peradilan pidana yang cepat, sederhana dan biaya ringan (asas *contante justitie*) serta untuk memberikan penghargaan

terhadap Hak Asasi Manusia. Karena jika dilakukan penggabungan perkara terhadap perkara yang dilakukan lebih dari satu, para terdakwa tidak dapat dipaksakan untuk saling memberikan kesaksian sehingga proses persidangan tidak bertentangan dengan asas *non self-incrimination*.

Saksi mahkota perlu diatur secara tegas dan harus dirumuskan dalam pembaharuan hukum pidana, perlu adanya kebijakan formulasi mengenai saksi mahkota sehingga penerapan saksi mahkota tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas yang ada.

Memunculkan saksi dari dakwaan pemecahan perkara yang dimana dia juga sebagai terdakwa sama sekali berbeda dari arti dan tujuan saksi mahkota (*kroongetuige*). Saksi Mahkota perlu dilindungi keberadaannya, tetapi tidak semua tersangka atau terdakwa bisa dijadikan saksi mahkota dengan seenaknya.

Perlu syarat-syarat seorang tersangka atau terdakwa dijadikan saksi, penulis membuat minimal kebijakan formulasi sebagai berikut :

1. Yang bersangkutan (tersangka/terdakwa) bukan pelaku utama;
2. Yang bersangkutan (tersangka/terdakwa) berkomitmen dengan itikad baik akan membantu proses pemeriksaan pidana;
3. Yang bersangkutan (tersangka/terdakwa) berperilaku baik dan kooperatif;
4. Yang bersangkutan (tersangka/terdakwa) dilindungi keselamatan dan keamanannya;
5. Yang bersangkutan (tersangka/terdakwa) diberikan *reward* ketika menjadi saksi mahkota yang baik dan keterangannya benar, misal dikurangi hukumannya bahkan dapat dibebaskan dari sanksi pidana atau mengganti hukuman *non penal*.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Ali, M. Hatta, *Peradilan Sederhana cepat & Biaya Ringan Menuju Keadlian Restoratif* (Bandung: PT. Alumni, 2012).
- Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan pertama (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1996).
- Atmasasmita, Romli, *Sistem Peradilan Pidana Kontemporer* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, Jakarta).
- Fuady Munir, *Hak Asasi Tersangka Pidana* (Jakarta: Prenada Media Group, 2015).
- Hamzah, Andi, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).
- Harahap, M. Yahya, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*, Edisi II (Jakarta: Sinar Grafika, 2000).
- Hartono, Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Cetakan pertama (Bandung: Penerbit alumni, 1994).
- Hiariej, Eddy O.S., *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014).
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan kedua belas, (Jakarta: Pranadamedia Group, 2016).
- M. Ramli, Ahmad, dkk, *Menuju Kepastian Hukum di Bidang Informasi dan Transaksi Eletronik* (Jakarta: Departemen Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, 2006).
- Mulyadi, Lilik, *Hukum Acara Pidana: Normatif, Teoritis, Praktik, dan Permasalahannya* (Bandung: PT. Alumni, 2007).
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkatan*, Cetakan Ketujuh (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003).
- Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga (Bandung: ALFABETA, 2015).
- Sutarto, Suryono, *Hukum Acara Pidana*, Jilid 1, (Semarang: Badan Penerbit Undip, 1991).
- Umar, Dzulkifli dan Usman Handoyo, *Kamus Hukum* (Jakarta: Quantum Media Press, 2010).

B. Jurnal

- Ignatius A. Tiolong, Veibe V. Sumilat, Harold Anis, *Wewenang Pemecahan Perkara (splitting) Oleh Penuntut Umum Menurut Pasal 142 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981*, Lex Crimen Vol. VII/No. 6/Ags/2018.

Sitti Nurhayati Syamsuningsih, *Perlindungan Hukum Terhadap Saksi Mahkota Dalam Perkara Tindak Pidana Korupsi*, e Jurnal Katalogis, Volume 4 Nomor 7, 2016.

C. Makalah

Igusti Ayu Aditya Wati bekaera berjudul, *Pemecahan Perkara (Splitsing) Dalam Pra Penuntutan*, (Bagian Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana), hlm. 5 <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/19000>, diakses 5 November 2019

D. Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Surat Edaran Kejaksaan Agung Republik Indonesia No. B-69/E/02/1997

E. Putusan Pengadilan :

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1986 K/Pid/1989 tanggal 21 Maret 1990

Putusan Mahkamah Agung Nomor 1986K/Pid/1 989 tanggal 2 Maret 1990

Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 1174 K/Pid/1994 tanggal 3 Mei 1995 jo No. 1592 K/Pid/1994 tanggal 3 Mei 1995

Putusan Mahkamah Agung Nomor 2437 K/Pid.Sus/2011

Putusan Pengadilan Negeri Kota Agung Nomor 58/Pid.B/2014/PN.KOT

F. Internet

Sofia Hasanah, *Pemisahan Berkas Perkara Pidana (Splitsing)*, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt588275023a37c/pemisahan-berkasperkara-pidana-isplitsing-i>, diakses 23 September 2019.

Ilman Hadi, *Definisi Saksi Mahkota*, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4fbae50accb01/saksi-mahkota/>, diakses 11 September 2019.

BIODATA PENULIS

Elwindhi Febrian, S.Sn., S.H. lahir di Bantul, lulus pendidikan Strata 1 di Jurusan Musik Institut Seni Indonesia Yogyakarta dengan minat utama musik pop-jazz (2009-2014), lulus pendidikan Strata 1 Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia dengan konsentrasi Hukum Pidana (2010-2015), sedang menempuh pendidikan Strata 2 Program Magister Hukum Universitas Islam Indonesia dengan bidang kajian umum hukum pidana (2017-sekarang). Berprofesi sebagai Advokat / Pengacara, mulai berkarir menjadi Advokat Magang di Rumah Bantuan Hukum Yayasan Afta (2014-2016), Pembela Umum Rumah Bantuan Hukum Yayasan Afta (2016-2017), Kepala Devisi Penanganan Perkara Rumah Bantuan Hukum Yayasan Afta (2017-2018), Ketua Yayasan Aksa Bumi / Lembaga Bantuan Hukum Aksa Bumi (2018-Sekarang).

**REKONSTRUKSI EKISTENSI BALAI HARTA PENINGGALAN SEBAGAI WALI PENGAWAS
MELALUI HARMONISASI PERATURAN HUKUM TENTANG PERWALIAN
(EXISTENCE RECONSTRUCTION OF PROBATE COURT AS TRUSTEE OVERSEER THROUGH
HARMONIZATION OF REGULATIONS ON TRUSTEESHIP)**

Oleh: Shela Natasha
Balai Harta Peninggalan Medan
(UPT Kanwil Kemenkumham Sumatera Utara)
Email: shelanatasha13@gmail.com

ABSTRAK

Harmonisasi Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu komponen terpenting untuk mendorong proses pembangunan hukum dalam rangka mewujudkan konsep negara hukum yang baik di Indonesia. Peraturan perundang-undangan di Indonesia di bidang perwalian, khususnya mengenai wali pengawas sampai saat ini masih belum mampu memberikan sumbangsih yang besar dalam pembangunan hukum di Indonesia karena antara peraturan perundang-undangan di bidang perwalian yang satu dengan lainnya masih terjadi disharmonisasi, tumpang tindih, benturan asas, dan pertentangan satu sama lain yang menyebabkan kurang jelasnya eksistensi dan peran Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas dalam perwalian, padahal wali pengawas berperan penting dalam menjamin keberlangsungan pemenuhan hak-hak keperdataan anak yang berada di bawah perwalian. Oleh karena itu, dilakukan sebuah penelitian dengan sifat deskriptif dan pendekatan yuridis empiris yang mengkaji ketentuan hukum yang berlaku dan apa yang tengah terjadi di masyarakat, sehingga diketahui bahwa perlu dilakukan rekonstruksi pemikiran tentang eksistensi Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas melalui harmonisasi Peraturan perundang-undangan di bidang perwalian sehingga kedepannya kesejahteraan anak yang berada di bawah perwalian dapat terjamin.

Kata Kunci: Harmonisasi, Perwalian, Balai Harta Peninggalan, Wali Pengawas

ABSTRACT

Harmonization of regulation is the most important component to urge the process of legal development in order to manifest the good concept of Rule of Law in Indonesia. Regulations in Indonesia on trusteeship, especially about trustee overseer still not able to give a big contribution to legal development in Indonesia because disharmony, overlapping, principle conflicts, and contradiction still occurs between one and the other regulations which make Probate Court's role and existence as trustee overseer on trusteeship unclear, even though trustee overseer has an important role to ensure civil right fulfillment of trusteeship's children. Therefore, a research conducted by the descriptive quality and empirical judicial approach that review an exist legal provision and what is happening in community so that reconstruction about Probate Court's existence as a trustee overseer by harmonization of regulations on trusteeship should be done so that the welfare of trusteeship's children can be guaranteed.

Keywords: Harmonization, Trusteeship, Probate Court, Trustee Overseer

A. Pendahuluan

Indonesia telah dikenal oleh berbagai negara lain di belahan dunia sebagai lahan subur dengan Sumber Daya Alam (SDA) melimpah, namun mirisnya pengelolaan SDA yang melimpah tersebut masih belum maksimal karena potensi Sumber Daya Manusia (SDM) masih belum dimaksimalkan. Untuk mengatasi permasalahan keterbatasan potensi SDM sebagaimana disinggung di atas, pemerintah terlihat berusaha hadir dalam membimbing anak-anak bangsa yang merupakan tunas dan generasi penerus untuk menjadi SDM yang cerdas, berdaya saing tinggi, berakhlak mulia, serta memiliki nasionalisme yang tinggi.

Berdasarkan Pasal 45 ayat (1) jo. Pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU Perkawinan), orang tua wajib memelihara dan mendidik anak-anak mereka sebaik-baiknya sampai anak itu kawin atau berdiri sendiri dan kewajiban tersebut berlaku terus meskipun perkawinan antara kedua orang tua putus. Namun kenyataannya masih ada orang tua

yang menelantarkan anak-anaknya.¹ Anak merupakan aset bangsa yang harus diproteksi dari segala macam ancaman, baik materil maupun immateril yang dapat mempengaruhi kehidupannya di masa depan, karena apabila aset bangsa tersebut tidak dilindungi maka akan pupus harapan negara untuk memperoleh SDM berkualitas di masa depan kelak.

Pada umumnya anak yang masih berada di bawah umur tidak dapat melakukan pemenuhan haknya seorang diri, sehingga anak membutuhkan perlindungan dan pertolongan dari orang dewasa, khususnya orang tua. Dalam Pasal 20 UU Perlindungan Anak disebutkan bahwa "Negara, pemerintah, masyarakat, keluarga, dan orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak. Wujud keseriusan pemerintah dalam melindungi anak yang dianggap sebagai aset bangsa terlihat dalam konstitusi yang menjamin bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas

¹ Di Makassar, seorang ibu berinisial MR alias MM ditetapkan sebagai tersangka dari kasus penelantaran terhadap anak kandungnya. Tersangka disangkakan Pasal 77, 76, dan 80 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Perlindungan Anak. Serta Pasal 44 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Lihat: <https://news.okezone.com/read/2018/09/18/340/1952183/ibu-penyekap-3-bocah-di-makassar-ditetapkan-sebagai-tersangka>

perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Sebagai tindak lanjut dari konstitusi, dikeluarkanlah berbagai instrumen Peraturan perundang-undangan yang ditujukan untuk menjamin perlindungan pada anak, baik yang pengaturannya bersifat khusus seperti Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, maupun yang lebih umum seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang beberapa pasalnya mengatur tentang hak-hak seorang anak.

Setiap orang tua pada dasarnya akan berusaha memenuhi kebutuhan sang anak baik dari sisi materil maupun immateril, namun terkadang terdapat kondisi tertentu yang menyebabkan seorang anak harus berada dalam perwalian, yakni kondisi dimana anak yang belum mencapai usia 18 tahun atau belum menikah, berada di bawah kekuasaan wali dimana wali tersebut mengatur hal-hal terkait mengenai pribadi anak yang bersangkutan maupun harta bendanya. Seorang anak dapat berada di bawah perwalian apabila salah satu atau kedua orang tua sang anak telah meninggal dunia, orang tua si anak telah

bercerai, atau apabila orang tua si anak dicabut kekuasaannya sebagai orang tua oleh penetapan pengadilan. Pencabutan kekuasaan orang tua terhadap anaknya terjadi dalam hal orang tersebut melalaikan kewajibannya terhadap anaknya atau ia berkelakuan buruk sekali.² Penunjukan wali dilakukan oleh hakim di pengadilan dengan memperhatikan terlebih dahulu kerabat terdekat sang anak yang dapat ditunjuk menjadi wali. Seorang wali diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus anak dan harta kekayaan anak yang berada di bawah perwaliannya. Kewenangan yang diberikan kepada seorang wali harus disertai pula dengan pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan tersebut agar kewenangan yang dimiliki tidak dijalankan secara sewenang-wenang. Segala bentuk kemungkinan penyalahgunaan kewenangan pada umumnya harus dicegah untuk meminimalisir terjadinya penyalahgunaan, sehingga dalam hal ini negara telah memberikan jaminan perlindungan terhadap tiap-tiap anak yang berada di bawah perwalian dengan menunjuk Balai Harta Peninggalan, sebuah instansi yang

² Nathalia Jesica Djumati, *Penentuan Hak Perwalian Anak Akibat Perceraian Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*. Jurnal Lex Privatum Vol. VI/No. 4/Jun/2018 (2018): 40

didirikan pada tanggal 1 Oktober 1624 oleh pemerintahan Belanda yang pada saat itu berkuasa di Batavia.³ Balai Harta Peninggalan secara struktur organisasi berada di bawah naungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tepatnya di bawah Direktorat Perdata Ditjen Administrasi Hukum Umum, untuk menjadi wali pengawas dalam urusan perwalian sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 366 KUHPperdata.

Segera setelah adanya penetapan perwalian dari Pengadilan Negeri, Balai Harta Peninggalan selaku wali pengawas harus mendapatkan pemberitahuan secara tertulis dari Panitera Pengadilan Negeri sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 369 KUHPperdata sehingga Balai Harta Peninggalan dapat mulai melaksanakan tugasnya sebagai wali pengawas. Wali pengawas merupakan pihak yang diberikan kewajiban oleh Pasal 370 KUHPperdata untuk mewakili kepentingan anak yang berada di bawah perwalian, dalam hal menjamin bahwa segala hak-hak keperdataan dan harta peninggalan anak yang berada di bawah perwalian dijaga dan

memang dipergunakan oleh wali untuk kepentingan anak.

Tugas dan kewajiban wali pengawas dijabarkan secara umum dalam pasal-pasal di KUHPperdata, khususnya dalam pasal yang menjabarkan tentang perwalian, akan tetapi di dalam peraturan perundang-undangan lain, peran Balai Harta Peninggalan seolah-olah dikikis karena minimnya aturan perundang-undangan yang menjelaskan peran Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas. Belakangan, lahir Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2019 tentang Syarat dan Tata Cara Penunjukan Wali yang menjabarkan di Pasal 25 dan Pasal 26 bahwa pengawasan terhadap wali dan urusan perwalian dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini adalah pemerintah yang menyelenggarakan urusan sosial yang mengakibatkan abrasi kewenangan pada Balai Harta Peninggalan.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengalami pasang surut sesuai dengan perubahan dan perkembangan konstitusi serta peraturan perundang-undangan yang

³ Syuhada, *Analisis Hukum Terhadap Kewenangan Balai Harta Peninggalan Dalam Pengelolaan Harta Kekayaan Yang Tidak Diketahui Pemilik dan Ahliwarisnya (Studi di Balai Harta Peninggalan Medan)*, Tesis, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2009, hlm. 116

berlaku di Indonesia⁴, dimulai dari TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 hingga perubahan yang terakhir yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia banyak mendapatkan pengaruh dari pemikiran Hans Kelsen (*stufentheorie*) dan Hans Nawiasky (*die theorie vom stufentordnung der rechtsnormen*), sebagaimana yang diungkapkan oleh A. Hamid S. Attamimi⁵ dalam disertasinya. Asean Law Association⁶ mengemukakan bahwa “...Both theories suggest that the legal norm is always structured in tiers and is hierarchical in nature, particularly that the lower norm is based on the higher norm until the point where it meets the highest norm which then becomes the basic norm “

Berbagai perubahan yang terjadi pada hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tak lepas kaitannya dari keinginan pemerintah untuk mewujudkan

suatu pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan, serta tetap sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum yang menjiwai setiap peraturan perundang-undangan di Indonesia, karena salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat.⁷ Pembangunan hukum nasional yang terarah hanya dapat terwujud apabila peraturan perundang-undangan tersusun secara hierarkis, sehingga jelas mana aturan hukum yang menjadi *grundnorm* bagi aturan hukum lain, serta aturan hukum mana yang lebih tinggi dari aturan hukum yang lainnya. Wujud normatif hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dapat ditelusuri melalui Pasal 7 Undang-Undang Pembentukan Peraturan

⁴ Riki Yuniagara, *Jenis dan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Dalam Lintas Sejarah (TAP MPR dari Masa ke Masa)*, (Aceh: Unknown, 2013), hlm. 3

⁵ 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, (Jakarta: Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 287

⁶ Asean Law Association, *Indonesian Legal System*, Editor: Hikmahanto Juwana, et.al., (Philippines: Asean Law Association, 2005), hlm. 17

⁷ Maria Farida Indrarti Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan 2*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 1

Perundang-undangan yang mengatur bahwa jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari UUD 1945, Tap MPR, UU/Perppu, PP, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota).

Merujuk dari Hierarki Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2019 tidak seharusnya mengesampingkan ketentuan KUHPerdota dan Undang-Undang Perlindungan Anak, karena secara tidak langsung telah mengikis eksistensi (abrasi kewenangan) Balai Harta Peninggalan yang ditugaskan oleh KUHPerdota sebagai wali pengawas, sehingga diperlukan pembahasan lebih lanjut mengenai rekonstruksi eksistensi Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas dengan cara mengharmonisasikan segala bentuk peraturan perundang-undangan di bidang perwalian.

B. Metode Penelitian

Di dalam penulisan ini jenis penelitian yang dipilih adalah penelitian deskriptif, yakni suatu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan dan menggambarkan data yang seteliti mungkin tentang

manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Penelitian ini diharapkan dapat mendeskripsikan tentang pentingnya menjaga eksistensi dan stabilitas peran Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas dengan cara mengharmonisasikan segala bentuk peraturan perundang-undangan di bidang perwalian.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yang bersifat yuridis empiris. Penelitian hukum empiris bertujuan untuk mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat.⁸ Dalam menganalisis data yang diperoleh, penulis menggunakan teknik analisis isi (*content analysis*), yaitu suatu analisis terhadap isi data yang diperoleh secara kualitatif.

C. Pembahasan

1. Rekonstruksi Eksistensi Balai Harta Peninggalan dalam Perwalian

Secara etimologi (bahasa), kata perwalian berasal dari kata wali, dan jamak *awliya*. Kata ini berasal dari kata Arab yang berarti teman, klien, sanak atau pelindung. Dalam literatur *fiqih* islam perwalian itu disebut dengan “Al-

⁸ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm. 15

Walayah” (Orang yang mengurus atau yang menguasai sesuatu), sedangkan *al-wali* yakni orang yang mempunyai kekuasaan.⁹ Menurut Subekti, perwalian (*voogdig*) adalah pengawasan terhadap anak di bawah umur, yang tidak berada di bawah kekuasaan orang tua serta pengurusan benda atau kekayaan anak tersebut diatur oleh undang-undang.¹⁰

Ruang lingkup perwalian berdasarkan Pasal 383 ayat (1) KUHPerdara meliputi melaksanakan pemeliharaan dan pendidikan terhadap anak dengan mempergunakan harta peninggalan kekayaannya dan dapat mewakili dalam segala tindakan atas nama anak. Yang dimaksud anak dalam ketentuan tersebut ialah mereka yang belum dewasa, di mana dalam Pasal 330 KUHPerdara disebutkan yang dimaksud belum dewasa ialah “mereka yang belum mencapai umur genap dua puluh satu tahun, dan tidak lebih

dahulu telah kawin”.¹¹ Kategori anak yang masuk dalam lingkup perwalian ialah:

- a. Anak sah yang kedua orang tuanya telah dicabut kekuasaannya sebagai orang tua;
- b. Anak sah yang orang tuanya telah bercerai;
- c. Anak yang lahir di luar perkawinan (*natuurlijk kind*).¹²

Dalam perwalian, pihak yang menjadi sorotan adalah wali selaku pihak yang memiliki hak untuk menjalankan perwalian. Menurut KUHPerdara, pihak-pihak yang dapat menjadi wali antara lain:

- a. Suami atau istri yang hidup lebih lama atau *langstlevende echtgenoot* (Pasal 345 – Pasal 354 KUHPerdara) Apabila salah satu dari kedua orang tua meninggal dunia, maka perwalian terhadap anak-anak yang belum dewasa demi hukum dipangku oleh orang tua yang hidup terlama. Pasal ini

⁹ Muhammad Amin Summa, *Hukum Keluarga Islam Dikeluarga Islam*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2001), hlm. 134.

¹⁰ R. Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, (Jakarta: Intermasa, 2001), hlm. 52.

¹¹ Yulita Dwi Pratiwi, *Harmonisasi Perlindungan Harta Kekayaan Anak dalam Perwalian melalui Penguatan Peran Wali Pengawas*, Jurnal Suara Hukum Volume 1 Nomor 1, Maret (2019): 66

¹² Septy Veronita, *Hak Perwalian Anak di Bawah Umur yang Beralih pada Neneknya (Analisis kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor:372K/Pdt/2008)*, Tesis, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2013), hlm. 53

tidak membuat pengecualian bagi suami istri yang hidup terpisah disebabkan oleh perceraian, sehingga apabila ayah yang menjadi wali setelah perceraian, maka jika ayah meninggal maka ibu yang dengan sendirinya (demi hukum) menjadi wali atas anak tersebut.¹³

- b. Pihak yang ditunjuk oleh orang tua dengan surat wasiat atau akta tersendiri (Pasal 355 ayat (1) KUHPerdara)

Masing-masing orang tua yang melakukan perwalian atas seorang anak atau lebih berhak mengangkat seorang wali atas anak-anak tersebut melalui wasiat ataupun akta tersendiri, sehingga ketika ia telah meninggal dunia, telah ada wali yang ditunjuk melalui wasiat yang bersangkutan.

- c. Pihak yang diangkat oleh Hakim (Pasal 359 KUHPerdara)

Anak-anak yang belum dewasa yang tidak berada di bawah kekuasaan orang tua dan yang diatur perwaliannya secara sah,

akan ditunjuk seorang wali oleh Pengadilan. Hakim akan mengangkat seorang wali setelah mendengar atau memanggil keluarga sedarah (*bloedverwanten*) atau semenda atau periparan (*aangehuwden*).¹⁴

Segera setelah sah secara hukum menjadi seorang wali, maka wali akan mengemban kewajiban-kewajiban keperdataan sebagai berikut:

- a. Memberitahukan kepada Balai Harta Peninggalan bahwa telah berlangsung suatu perwalian (Pasal 368 KUHPerdara);
- b. Menyelenggarakan pengurusan harta kekayaan anak di bawah umur itu dengan baik sesuai dengan ketentuan undang-undang (Pasal 371 KUHPerdara);
- c. Mengadakan inventarisasi mengenai harta si anak yang berada di bawah perwaliannya (Pasal 386 ayat (1) KUHPerdara);
- d. Membuat suatu ikatan jaminan, hipotek, gadai, atau menambah jaminan yang telah ada dalam hal harta anak yang berada di bawah

¹³ *Ibid.*, hlm. 58

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 59

- perwalian semakin bertambah (Pasal 335 KUHPerduta);
- e. Menentukan jumlah yang dapat dipergunakan tiap-tiap tahun oleh anak tersebut dan biaya pengurusan (Pasal 338 KUHPerduta);
 - f. Mendaftarkan surat-surat piutang negara jika ternyata dalam harta kekayaan si anak terdapat surat piutang negara (Pasal 392 KUHPerduta);
 - g. Mengajukan surat permohonan penjualan harta kekayaan anak yang berada di bawah perwalian kepada Pengadilan Negeri (Pasal 394 KUHPerduta);
 - h. Memberikan perhitungan dan tanggung jawab atas pengurusan yang sudah dilakukan (Pasal 373 *jo.* Pasal 409 KUHPerduta).

Perbuatan hukum yang dilakukan wali bukanlah penguasaan mutlak yang tanpa batasan saat berjalan perwalian. Wali dapat dipecat bahkan mengganti kerugian apabila melakukan tindakan yang dianggap merugikan bagi anak. Syarat utama pemecatan

wali didasarkan atas kepentingan anak itu sendiri. Alasan lain sebagai dasar memintakan pemecatan atas wali diuraikan dalam KUHPerduta, yang dirangkum sebagai berikut:

- a. Jika wali berkelakuan buruk;
- b. Jika dalam melaksanakan tugasnya wali tidak cakap atau menyalagunakan kecakapannya;
- c. Jika wali dalam keadaan pailit;
- d. Jika wali untuk dirinya sendiri atau keluarganya melakukan perlawanan terhadap si anak tersebut;
- e. Jika wali dijatuhi hukuman pidana yang telah berkekuatan hukum tetap;
- f. Jika wali alpa memberitahukan terjadinya perwalian kepada Balai Harta Peninggalan;
- g. Jika wali tidak memberikan pertanggungjawaban kepada Balai Harta Peninggalan.¹⁵

Untuk mencegah penyimpangan ataupun pelanggaran dalam perwalian, khususnya penyimpangan dalam penggunaan harta kekayaan si anak, peraturan perundang-undangan telah

¹⁵ R. Soetojo Prawidohamidjojo dan Marthalena Pohan, *Hukum Orang dan Keluarga (Personen en Familie-Recht)*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2008), hlm. 231

mengatur mengenai peran Wali Pengawas, yakni pihak yang mengawasi keberlangsungan perwalian terhadap seorang anak. Wali Pengawas berperan untuk menjaga agar wali mempergunakan harta kekayaan anak yang berada di bawah perwalian digunakan untuk kepentingan dari anak yang bersangkutan, bukannya dipergunakan untuk kepentingan pribadi wali. Pasal 366 KUHPerdata *jo.* Pasal 35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyebutkan bahwa pihak yang diberikan wewenang oleh undang-undang untuk bertindak sebagai wali pengawas dalam hal adanya perwalian adalah Balai Harta Peninggalan.

Balai Harta Peninggalan merupakan salah satu Unit Pelaksana Teknis yang secara struktural berada di bawah Direktorat Perdata, Direktorat Administrasi Hukum Umum, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang memiliki tugas pokok dan fungsi di

bidang keperdataan. Balai Harta Peninggalan pada zaman penjajahan Belanda dikenal dengan nama "*Weesen Boedelkamer*" atau "*Weeskamer*", yang dibentuk pertama kali berkedudukan di Jakarta, pada tanggal 1 Oktober 1624. Balai Harta Peninggalan dibentuk untuk memenuhi kebutuhan anggota VOC (*Vereenigde Oost Indische Compagnie*) khusus dalam mengurus harta kekayaan yang ditinggalkan oleh mereka bagi mereka para ahli waris yang berada di Nederland, anak-anak yatim piatu dan sebagainya.¹⁶

Sejak Indonesia masih berada di bawah jajahan Belanda hingga sekarang, Balai Harta Peninggalan tetap menjalankan tugas pokok dan fungsi di bidang keperdataan yang pada hakikatnya dapat dibagi menjadi 4 (empat) klasifikasi, yaitu sebagai berikut:

- a. Pengampu bagi yang tidak cakap bertindak di bidang hak milik, yaitu:

¹⁶ Taufik H. Simatupang, *Eksistensi dan Efektivitas Pelaksanaan Tugas Balai Harta Peninggalan di Indonesia (Existence and Effectiveness of Performance of Probate Court Duties in Indonesia)*, Jurnal Penelitian Hukum *De Jure*, ISSN 1410-5632 Vol. 18 No. 3, September (2018): 404

- 1) Melindungi kepentingan anak di bawah umur;
 - 2) Pengampu Pengawas.
- b. Pengelola uang pihak ketiga karena tidak diketahui pemiliknya, yaitu:
- 1) Uang yang berasal dari orang tidak hadir (*afwezigheid*);
 - 2) Uang yang berasal dari harta yang tidak terurus (*onbeheerde nalatenschappen*).
- c. Bidang hak waris, yaitu:
- 1) Membuat surat keterangan hak waris bagi golongan Timur Asing (Surat Menteri Dalam Negeri cq. Kepala Direktorat Pendaftaran Tanah Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri tanggal 20 Desember 1969 Nomor: DPT/12/63/12/69 jo. Pasal 111 ayat (1) huruf c Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 8 Tahun 2012 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah);
 - 2) Mendaftarkan wasiat yang terbuka dan membuka wasiat tertutup.
- d. Bidang kepailitan, yaitu:
- 1) Demi hukum sebagai Kurator Negara;
 - 2) Pengurus Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang;
 - 3) Likuidator PT.¹⁷
- Dalam bidang perwalian, tugas Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas diatur dalam Pasal 366 KUHPerdara yang menyebutkan bahwa dalam tiap-tiap perwalian yang diperintahkan di Indonesia, Balai Harta Peninggalan berkewajiban melaksanakan tugas wali pengawas. Sebagai wali pengawas dalam perwalian, Balai Harta Peninggalan bertindak untuk mengamati apakah wali melaksanakan kewajiban dengan baik atau tidak dan seberapa perlu memberikan nasihat kepada wali untuk melakukan kewajiban dengan sebaik-baiknya.¹⁸ Adapun peran Balai Harta

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 405

¹⁸ Nurhendro Putranto, *Balai Harta Peninggalan Fungsi dan Tugas Pokoknya*, Jurnal Ilmiah Balai Harta Peninggalan Surabaya (2013): 16

Peninggalan dalam melaksanakan tugasnya sebagai wali pengawas dalam perwalian diatur dalam KUHPerduta. Peran Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas dalam perwalian dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan pendaftaran harta kekayaan yang di dalamnya berkepentingan anak belum dewasa (Pasal 127 KUHPerduta);
- b. Menyumpah wali dan membuat Berita Acara Sumpah (Pasal 362 KUHPerduta);
- c. Mewakili kepentingan anak belum dewasa, apabila kepentingan mereka bertentangan dengan walinya (Pasal 370 KUHPerduta);
- d. Mengawasi wali untuk membuat pendaftaran harta kekayaan anak (Pasal 370 ayat (2) KUHPerduta);
- e. Meminta perhitungan dan tanggungjawab dari wali (Pasal 372 KUHPerduta);
- f. Mengajukan usul kepada Pengadilan Negeri untuk memecat wali dan mengajukan calon wali yang baru (Pasal 373 KUHPerduta);
- g. Memberi keterangan kepada

hakim tentang bermanfaat tidaknya penjualan barang yang didalamnya berkepentingan anak belum dewasa (Pasal 393 KUHPerduta);

- h. Mewakili anak belum dewasa melakukan perjanjian sewa menyewa apabila penyewanya adalah wali sendiri (Pasal 400 KUHPerduta);
- i. Memberikan kuasa kepada wali untuk bertindak sebagai penggugat maupun tergugat dalam perkara perdata guna kepentingan anak yang belum dewasa (Pasal 403 KUHPerduta);
- j. Menghadiri acara pemisahan dan pembagian harta kekayaan yang di dalamnya berkepentingan anak belum dewasa (Pasal 406 KUHPerduta);

Pengangkatan wali pengawas harus selalu terjadi dalam setiap perwalian. Apabila wali tidak memberitahukan kepada Balai Harta Peninggalan tentang terjadinya perwalian, maka wali itu dapat dipecat.

R. Soetojo¹⁹ menguraikan kewajiban

¹⁹ R. Soetojo Prawidohamidjojo dan Marthalena Pohan, *Op. Cit.*, hlm. 233

dari wali pengawas, antara lain sebagai berikut:

- a. Mengadakan pengawasan terus terhadap wali;
- b. Menyatakan pendapatnya terhadap berbagai tindakan yang harus dilakukan oleh wali atas perintah hakim atau dengan persetujuan hakim;
- c. Bertindak bersama-sama dengan wali atau ikut hadir dalam tindakan-tindakan tertentu;
- d. Bertindak bila ada kepentingan yang bertentangan antara wali dengan *minderjarige* (anak yang berada di bawah perwalian); dan
- e. Bertindak bila wali tidak hadir atau perwalian itu terluang (terbuka).

Panitera pada pengadilan yang menetapkan adanya suatu perwalian harus segera memberitahukan adanya pengangkatan wali kepada Balai Harta Peninggalan sesuai dengan ketentuan Pasal 369 KUHPerdara. Dengan adanya pemberitahuan tertulis kepada Balai Harta Peninggalan, maka Balai Harta Peninggalan dapat melaksanakan fungsi sebagai wali pengawas. Adapun alur pelaksanaan tugas pokok dan

fungsi Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas adalah sebagai berikut:

- a. Balai Harta Peninggalan menunjuk seorang ATH (Anggota Teknis Hukum, yakni pejabat di lingkungan Balai Harta Peninggalan yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi di bidang teknis) menjadi wali pengawas.
- b. Mengirim surat kepada wali dari anak di bawah umur agar datang ke Balai Harta Peninggalan. Pada saat wali datang ke Balai Harta Peninggalan, selanjutnya akan dibuat Berita Acara Penghadapan. Dalam memberikan keterangan, wali disumpah yang kemudian dituangkan dalam Risalah Penyumpahan.
- c. Selanjutnya ATH mendatangi kediaman wali dari anak di bawah umur, menginventarisir jumlah harta anak.
- d. ATH memberitahukan kepada wali mengenai tugas, kewajiban dan tanggung jawab wali maupun tugas pokok dan fungsi Balai Harta Peninggalan sebagai wali

pengawas serta menasehati wali mengenai harta benda milik anak yang harus dipergunakan untuk kepentingan anak dan tidak boleh disalahgunakan.

- e. ATH dari Balai Harta Peninggalan mengamankan harta benda hak milik anak dengan cara memblokirnya. Untuk benda tetap berupa tanah pemblokirannya diajukan ke BPN (Badan Pertanahan Nasional). Untuk harta berupa tabungan atau deposito dilakukan pemblokiran ke bank dengan cara mengirim surat kepada Bank tertentu di mana deposito disimpan, agar deposito tidak dapat ditarik tanpa persetujuan Balai Harta Peninggalan. Setelah harta benda hak milik anak diblokir, maka apabila wali mau menjualnya harus mengajukan permohonan ijin lebih dahulu ke Balai Harta Peninggalan. Selanjutnya Balai Harta Peninggalan akan mengeluarkan roya untuk

kemudian diajukan ke BPN agar tanah dilepaskan dari pemblokiran.

- f. Setiap tahun wali harus memberikan laporan kepada Balai Harta Peninggalan tentang tugas perwalian yang telah dilaksanakannya.²⁰

Fungsi Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas terus dilakukan sampai si anak yang berada di bawah perwalian telah dewasa, yaitu telah berumur 18 tahun.

Ketentuan hukum mengenai keharusan adanya pemberitahuan tertulis tentang terjadinya suatu perwalian kepada Balai Harta Peninggalan tidak senantiasa diindahkan. Seringkali Balai Harta Peninggalan tidak mendapat pemberitahuan mengenai terjadinya suatu perwalian karena masyarakat maupun instansi pemerintahan lainnya masih kurang familiar dengan tugas pokok dan fungsi Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas. Contohnya saja di Medan, ketika

²⁰ Endang Heriyani dan Prihati Yuniarlin, *Fungsi BHP Sebagai Wali Pengawas Terhadap Anak Di Bawah Perwalian Dalam Rangka Perlindungan Anak*, Jurnal Media Hukum, Volume 22 No. 2, Desember (2015): 226

terjadinya peristiwa pembunuhan yang menyebabkan seorang anak bernama Kinara kehilangan orang tua dan saudaranya, Balai Harta Peninggalan Medan tidak dilibatkan secara langsung karena pihak keluarga Kinara pada awalnya tidak memahami konsep perwalian, sehingga Kakek Kinara tidak mengajukan permohonan penetapan wali ke pengadilan yang membawa konsekuensi tidak adanya istilah wali pengawas pada saat itu. Menyadari hal tersebut, Anggota Teknis Hukum di Balai Harta Peninggalan Medan secara aktif memberikan nasehat dan bimbingan agar kakek Kinara mengajukan permohonan penetapan wali ke Pengadilan Agama. Beberapa lama setelah proses persidangan berlangsung, pada akhirnya hakim pada Pengadilan Agama yang memeriksa permohonan perwalian atas Kinara mengeluarkan Penetapan No. 2/Pdt.P/2018/PA.Mdn dan mengabulkan permohonan penetapan Wali dan menetapkan Wagiman bin Dulsamat (Kakek Kinara) menjadi wali atas Kinara Arifah binti Arianto. Selain

itu, penetapan pengadilan juga menetapkan Balai Harta Peninggalan Medan selaku wali pengawas atas perwalian Kinara.²¹

Adanya kasus Kinara menggambarkan bahwa Balai Harta Peninggalan Medan menjadi pihak yang aktif dalam memperjuangkan status wali dan wali pengawas, sehingga Balai Harta Peninggalan merupakan pihak utama yang dapat menjadi garda terdepan dalam melindungi hak keperdataan seorang anak yang berada di bawah perwalian. Mengenyampingkan Balai Harta Peninggalan dalam kasus perwalian sama saja dengan menghilangkan pihak yang dapat secara langsung menjamin terpenuhinya hak-hak keperdataan seorang anak yang berada di perwalian. Penguatan eksistensi Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas perlu dilakukan melalui penegasan tugas dan fungsi Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas dalam aturan hukum, sehingga terjadi rekonstruksi pemikiran dan cara pandang masyarakat beserta instansi

²¹ Wawancara dengan Bapak Syuhada selaku Sekretaris Balai Harta Peninggalan Medan pada tanggal 28 Mei 2019 di Kantor Balai Harta Peninggalan Medan

pemerintahan tentang pentingnya peran Balai Harta Peninggalan pada kasus-kasus perwalian.

2. Pentingnya Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Perwalian

Legislasi menurut Anis Ibrahim²² merupakan suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif berupa peraturan perundang-undangan. Legislasi pada dasarnya dapat digambarkan sebagai sebuah proses panjang yang mencakup berbagai tahapan yang diawali dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum. Apabila dikaji secara etimologis, istilah teori legislasi diadaptasi dari berbagai terjemahan bahasa-bahasa negara lain, salah satunya seperti dalam bahasa Inggris teori legislasi disebut dengan *legislation of theory*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut *theorie van de wetgeving* yang diartikan sebagai teori

membuat atau menyusun undang-undang, dan selanjutnya di Jerman disebut dengan *theorie der gesetzgebung*.²³ Secara terminologi, teori legislasi dapat diartikan sebagai teori yang mengkaji dan menganalisis cara dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Berdasarkan konsepsi definitif teori legislasi, maka diambil sebuah konklusi bahwa teori legislasi dapat disamakan dengan proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari tahap perencanaan sampai dengan pengundangannya.²⁴

Teori legislasi pertama kali dikembangkan oleh Jean Jacques Rousseau yang mengemukakan metode pembuatan hukum yang mencerminkan kehendak umum. Pada masa selanjutnya teori legislasi dikembangkan oleh Hans Kelsen yang

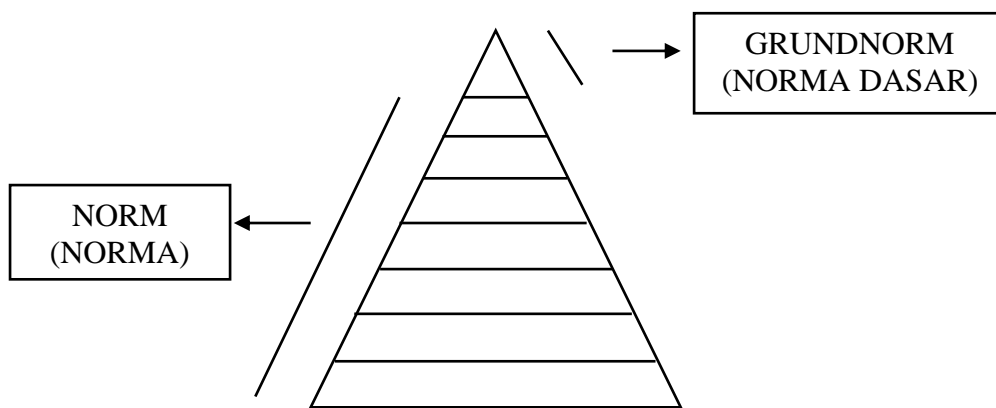
²² Anis Ibrahim, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*. (Disertasi, Semarang: UNDIP, 2008), hlm. 114

²³ Salim HS, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2017), hlm. 33

²⁴ *Ibid*, hlm. 36

memperkenalkan *Stufenbau Theorie* yang menyatakan bahwa norma hukum pada dasarnya berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan). Norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma

yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yakni Norma Dasar (*Grundnorm*).²⁵ Teori hukum berjenjang yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dapat disajikan dalam bentuk piramida sebagai berikut:



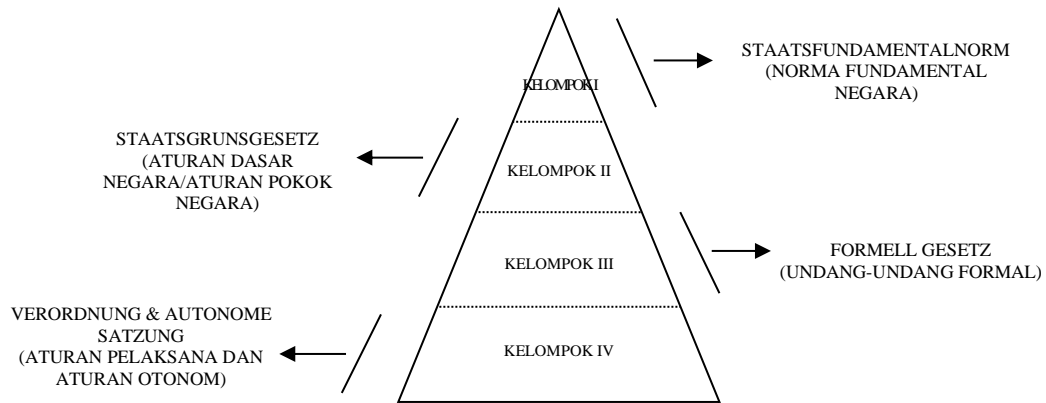
Gambar 1: Stufenbau Theorie oleh Hans Kelsen

Pemikiran Hans Kelsen selanjutnya dikembangkan oleh Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre*. Dalam bukunya, Hans Nawiasky mengemukakan bahwa ia sependapat dengan teori Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis

dan berjenjang-jenjang, namun Hans Nawiasky menambahkan bahwa selain itu norma hukum dari suatu negara juga berkelompok-kelompok dan pengelompokan norma hukum dibagi atas empat kelompok besar²⁶ sebagaimana digambarkan dalam piramida di bawah ini:

²⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russekk & Russell, 1945), pg. 113

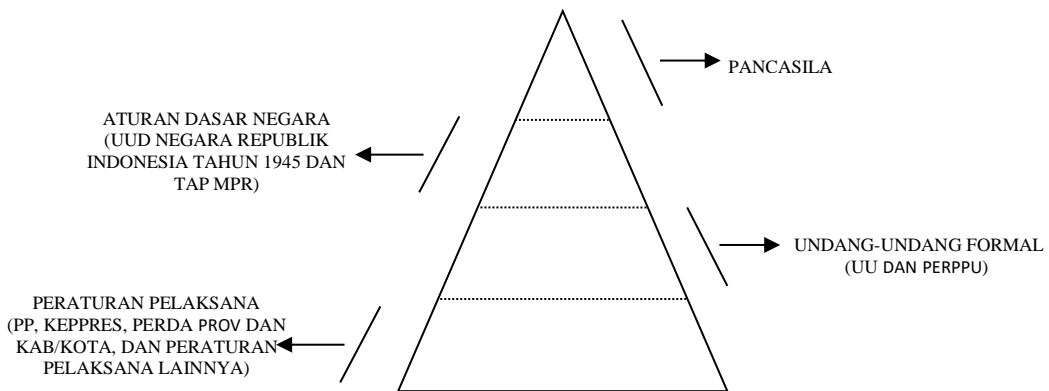
²⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan I*, (Jakarta: Kanisius, 2013), hlm. 44



Gambar 2: Teori Kelompok Norma Hukum oleh Hans Nawiasky

Hierarki norma hukum di Indonesia pada dasarnya merupakan cerminan dari perkembangan teori jenjang hukum dan teori kelompok norma hukum yang dikemukakan oleh

Hans Kelsen dan Hans Nawiasky sebagaimana digambarkan Maria Farida Indrati Soeprapto²⁷ dalam piramida berikut:



Gambar 3: Adaptasi Teori Norma Hukum di Indonesia oleh Maria Farida Indrati Soeprapto

Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, hal lain yang perlu diperhatikan selain

hierarki peraturan perundang-undangan adalah asas-asas hukum khusus dalam suatu peraturan

²⁷ *Ibid.*, hlm. 68

perundangan-undangan, antara lain:

- a. Asas *Ignorantia Legis Excusat Neminem* (setiap orang dianggap telah mengetahui undang-undang setelah diundangkan dalam Lembaran Negara)

Dalam hal suatu undang-undang telah diundangkan dalam Lembaran Negara, maka undang-undang itu berlaku kepada setiap orang tanpa memandang apakah orang tersebut mengetahui atau tidak bahwa undang-undang tersebut telah diundangkan dalam Lembaran Negara.

- b. Asas *Non Retroaktif* (suatu undang-undang tidak boleh berlaku surut)

Suatu undang-undang yang telah diundangkan tidak boleh berlaku surut, dalam artian tidak boleh diberlakukan kepada perbuatan yang telah terjadi sebelum diberlakukannya undang-undang baru tersebut.

- c. *Lex Specialis Derogat Lex Generalis* (undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum)

Undang-undang yang mengatur substansi suatu hal secara lebih khusus merupakan undang-undang yang lebih tepat untuk dipergunakan daripada undang-undangan yang hanya mengatur hal tersebut secara umum.

- d. *Lex Posteriori Derogate Legi Priori* (undang-undang yang lama dinyatakan tidak berlaku apabila ada undang-undang yang baru yang mengatur hal yang sama)

Dalam hal terdapat undang-undang baru yang mengatur suatu permasalahan yang sama dengan suatu undang-undang lama, maka ketentuan undang-undang lama tidak berlaku dan yang dipergunakan adalah undang-undang yang baru.

- e. *Lex Superior Derogat Legi Inferiori* (hukum yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan hukum/peraturan yang derajatnya dibawahnya)

Dalam hal terdapat suatu permasalahan yang diatur dalam 2 (dua) peraturan perundangan-undangan yang berbeda, maka yang dipergunakan adalah

peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi dengan memperhatikan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur secara jelas hierarki perundang-undangan di Indonesia.²⁸

Dalam bidang perwalian, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis dan mengatur tentang perwalian, antara lain:

a. Kitab Undang-Undang Hukum

Perdata (KUHPerdata)

KUHPerdata merupakan aturan hukum yang notabene dapat dianggap sebagai warisan peninggalan kolonial Belanda yang sampai sekarang masih dipergunakan di Indonesia untuk mengatur urusan-urusan keperdataan, termasuk mengatur urusan perwalian. Di dalam KUHPerdata pengaturan hukum tentang perwalian terdapat dalam Buku Kesatu tentang Orang, Bab XV,

Bagian Kedua sampai dengan Bagian Ketiga Belas, mulai Pasal 331 sampai dengan Pasal 418a.

Pasal 331 sampai dengan Pasal 339 mengatur tentang perwalian pada umumnya. Pasal 340 sampai dengan Pasal 344 mengatur tentang ketentuan tempat tinggal bagi penanggung, penghapusan hipotek, dan penetapan Pengadilan Negeri tentang ketentuan di bagian kedua diambil melalui surat permintaan. Pasal 345 sampai dengan Pasal 354a mengatur tentang perwalian oleh Ayah atau Ibu dalam hal salah satu orang tua meninggal dunia. Pasal 355 sampai dengan Pasal 358 mengatur tentang perwalian yang diperintahkan oleh Ayah atau Ibu kepada seorang wali setelah Ayah atau Ibu tersebut meninggal dunia. Pasal 359 sampai dengan Pasal 364 mengatur tentang perwalian yang diperintahkan oleh Pengadilan Negeri. Pasal 365 dan Pasal 365a mengatur tentang perwalian oleh perkumpulan, yayasan, dan lembaga sosial. Pasal 366 sampai

²⁸ H. Zaeni Asyhadie dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 135-136

dengan Pasal 375 tentang ketentuan pengawasan terhadap wali yang banyak melibatkan Balai Harta Peninggalan selaku wali pengawas yang berperan melindungi hak-hak keperdataan anak yang berada di bawah perwalian. Pasal 376 sampai dengan Pasal 378 mengatur tentang alasan-alasan yang dapat melepaskan diri dari perwalian. Pasal 379 sampai dengan Pasal 382g mengatur tentang pengecualian, pembebasan, dan pemecatan dari perwalian. Pasal 383 sampai dengan Pasal 384 mengatur tentang pengawasan wali terhadap pribadi anak yang berada di bawah perwalian. Pasal 385 sampai dengan Pasal 408 mengatur tentang tugas pengurusan wali. Pasal 409 sampai dengan Pasal 414 mengatur tentang perhitungan pertanggungjawaban perwalian. Pasal 415 sampai dengan Pasal 418a mengatur tentang Balai Harta Peninggalan dan Dewan Perwalian.

Berdasarkan pasal-pasal mengenai perwalian yang terdapat di dalam KUHPperdata, dapat ditarik sebuah pemahaman bahwa

KUHPperdata dapat disebut sebagai acuan dasar dalam pelaksanaan tugas-tugas Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas, karena KUHPperdata mengatur permasalahan tentang perwalian secara komprehensif mulai dari ketentuan umum hingga urusan teknis pelaksanaan perwalian.

b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut Undang-Undang Perkawinan) merupakan produk hukum yang awalnya dibentuk dengan tujuan untuk menyeragamkan(mengunifikasikan) aturan hukum di Indonesia tentang Perkawinan. Undang-Undang Perkawinan banyak mengadaptasi konsep-konsep hukum Islam, sehingga pada saat mengimplementasikan Undang-Undang Perkawinan di tengah-tengah masyarakat Indonesia yang sarat akan kebhinekaan, undang-undang ini sulit untuk mewujudkan cita-cita unifikasi hukum perkawinan di Indonesia, sehingga ketentuan

hukum perkawinan yang berlaku di KUHPerdota tetap diberlakukan bagi golongan timur asing, dan ketentuan hukum perkawinan lain juga masih diberlakukan bagi golongan-golongan yang menundukkan diri ke aturan hukum yang bersangkutan.

Di dalam Undang-Undang Perkawinan, ketentuan tentang perwalian juga dibahas dalam BAB XI tentang Perwalian Pasal 51 sampai dengan Pasal 54 yang mengatur tentang perwalian pada umumnya, seperti kondisi yang disebut sebagai perwalian, tugas dan kewajiban wali, pencabutan kekuasaan wali karena wali lalai atau berkelakuan buruk. Pasal-pasal di dalam Undang-Undang Perkawinan tidak menyinggung peran wali pengawas, sehingga menurut norma peraturan perundang-undangan, ketentuan mengenai wali pengawas tetap merujuk pada ketentuan yang berlaku di KUHPerdota.

c. Kompilasi Hukum Islam (KHI)

Kompilasi Hukum Islam (KHI) disusun atas prakasa penguasa negara, dalam hal ini Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Agama (melalui Surat Keputusan Bersama) dan mendapat pengakuan ulama dari berbagai unsur. Secara resmi Kompilasi Hukum Islam (KHI) merupakan hasil konsensus (*ijma'*) ulama dari berbagai golongan melalui media lokakarya yang dilakukan secara nasional, yang kemudian mendapat legalisasi dari kekuasaan negara. Kompilasi Hukum Islam atau yang lebih familiar dengan sebutan KHI merupakan ekspetasi tertinggi yang mampu dicapai hukum Islam saat ini, khususnya di Indonesia dan memberikan dampak positif baik dari segi institusi, masyarakat, maupun dinamika pemikiran hukum Islam.²⁹

Ketentuan mengenai perwalian dalam KHI diatur di dalam Buku I tentang Hukum Perkawinan BAB XV tentang Perwalian Pasal 107 sampai

²⁹ Hikmatullah, *Selayang Pandang Sejarah Penyusunan Kompilasi Hukum Islam Di Indonesia*, Jurnal AJUDIKASI, Vol. 1 No 2, Desember (2017): 45

dengan Pasal 112 yang mengatur tentang konsep perwalian dalam Islam pada umumnya. KHI pada dasarnya tidak menyinggung Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas. KHI menjadi dasar bagi aturan hukum Islam khusus lainnya, seperti Qanun Nomor 11 Tahun 2008 tentang Perlindungan Anak untuk melainkan melibatkan sebuah lembaga lain, yakni Baitul Mal untuk mengurus harta-harta kekayaan anak yang berada di bawah perwalian. Selain itu, terdapat pula Perppu Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Provinsi Sumatera Utara yang mengatur dengan tegas bahwa Baitul Mal merupakan pengelola harta (termasuk harta anak yang berada di bawah perwalian) untuk kaum muslim, sedangkan Balai Harta Peninggalan merupakan pengelola

harta untuk kaum non muslim.³⁰

d. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak

Undang-Undang Perlindungan Anak pada dasarnya dibentuk untuk menjamin perlindungan terhadap hak dan kesejahteraan anak. Di dalam Undang-Undang Perlindungan Anak yang lama, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002, ketentuan tentang Perwalian terdapat dalam Pasal 33 sampai dengan Pasal 36 yang mengatur tentang penunjukan wali dan Balai Harta Peninggalan selaku wali pengawas untuk mewakili kepentingan dan pengurusan harta anak, serta mengatur mengenai pencabutan perwalian. Sedangkan dalam Undang-Undang Perlindungan Anak yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, tidak dapat ditemukan ketentuan tentang Perwalian karena undang-undang yang bersangkutan

³⁰ Zahratul Idami, *Tanggung Jawab Wali Terhadap Anak Yang Berada di Bawah Perwaliannya (Suatu Penelitian di Kota Banda Aceh)*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12, No. 1, Januari (2012: 66

merupakan undang-undang revisi yang hanya mengubah sebagian pasal yang terdapat di undang-undang lama, sehingga ketentuan perwalian di Undang-Undang Perlindungan Anak merujuk pada pasal-pasal yang terdapat di Undang-Undang Perlindungan Anak sebelum revisi, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002.

e. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2019 tentang Syarat dan Tata Cara Penunjukan Wali

Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2019 tentang Syarat dan Tata Cara Penunjukan Wali mengatur ketentuan-ketentuan tentang perwalian secara komprehensif, akan tetapi untuk urusan pengawasan wali, Peraturan Pemerintah ini seolah mengenyampingkan Balai Harta Peninggalan yang berdasarkan KUHPerduta bertindak sebagai wali pengawas. Balai Harta Peninggalan hanya disinggung secara eksplisit di Pasal 13 yang mengatur bahwa salinan penetapan Pengadilan Negeri harus disampaikan salah satunya kepada instansi pemerintah

pusat atau unit kerja di lingkungan instansi pemerintah pusat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang harta peninggalan setempat.

Pengikisan eksistensi Balai Harta Peninggalan terlihat jelas dalam Pasal 26 yang mengatur tentang pengawasan perwalian dilakukan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan di bidang sosial, yakni Kementerian Sosial. Perpindahan kewenangan pengawasan perwalian ke Kementerian Sosial tentunya menyalahi asas pembentukan peraturan perundang-undangan. KUHPerduta yang notabene lebih tinggi kedudukannya daripada Peraturan Pemerintah dasarnya telah diabaikan. Tidak dicantumkannya Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas dalam Peraturan Pemerintah tentang Syarat dan Tata Cara Penunjukan Wali merupakan bentuk pertentangan antara undang-undang yang lebih tinggi dengan undang-undang yang lebih rendah Apabila merujuk pada asas *Lex*

Superior Derogate Legi Inforiori (hukum yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan hukum/peraturan yang derajatnya dibawahnya), maka sebenarnya tidak ada masalah karena ketentuan hukum mengenai pengawasan terhadap wali tetap ada pada Balai Harta Peninggalan karena KUHPerdato memiliki hierarki yang lebih tinggi daripada Peraturan Pemerintah. Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tentang Syarat dan Tata Cara Penunjukan Wali yang menyatakan bahwa pengawasan perwalian ditangani

oleh Kementerian Sosial secara otomatis dikesampingkan dengan aturan hukum yang lebih tinggi, yakni KUHPerdato yang mengatur bahwa yang memegang tugas sebagai wali pengawas adalah Balai Harta Peninggalan.

Berdasarkan berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perwalian yang telah diuraikan di atas, penulis menyajikan analisa dalam bentuk tabel mengenai eksistensi Balai Harta Peninggalan dalam berbagai peraturan hukum di bidang perwalian, yakni sebagai berikut:

Tabel 1: Analisa Perbandingan Eksistensi Balai Harta Peninggalan Dalam Berbagai Peraturan Hukum di Bidang Perwalian

No.	Peraturan Perundang-Undangan	Eksistensi Balai Harta Peninggalan
1.	Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdato)	Balai Harta Peninggalan memiliki kedudukan yang jelas sebagai wali pengawas dalam perwalian, dimana tugas dan kewenangannya diatur dengan jelas dalam pasal-pasal tentang perwalian yang terdapat di dalam KUHPerdato
2.	Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan	Tidak terdapat ketentuan tentang Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas, sehingga ketentuan wali pengawas tetap merujuk pada ketentuan di dalam KUHPerdato yang secara tegas mengatur bahwa Balai Harta Peninggalan berperan sebagai wali pengawas dalam perwalian
3.	Kompilasi Hukum Islam (KHI)	Kompilasi Hukum Islam menjadi salah satu penyebab berkurangnya eksistensi Balai Harta Peninggalan khususnya di daerah-daerah istimewa yang memberlakukan hukum Islam, karena KHI memperkenalkan konsep instansi Baitul Mal sebagai lembaga yang mengelola harta-harta penduduk muslim, sehingga Balai Harta Peninggalan hanya mengelola harta-harta penduduk non muslim

(Lanjutan Tabel 1 No. 4 dan 5)

No.	Peraturan Perundang-Undangan	Eksistensi Balai Harta Peninggalan
4.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak	Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Balai Harta Peninggalan diberikan kewenangan sebagai wali pengawas sebagaimana dengan ketentuan yang terdapat dalam KUHPerdara, sedangkan dalam undang-undang revisinya, yakni Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014, Balai Harta tidak disinggung sehingga ketentuan tentang wali pengawas tetap merujuk pada KUHPerdara dan Undang-Undang Perlindungan Anak yang lama
5.	Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2019 tentang Syarat dan Tata Cara Penunjukan Wali	Dalam Peraturan Pemerintah ini, Balai Harta Peninggalan seolah dikesampingkan dalam hal pengawasan terhadap wali. Kewenangan Balai Harta Peninggalan sebagai wali pengawas secara tidak langsung telah berpindah ke kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang sosial

Berdasarkan perbandingan materi muatan berbagai peraturan perundang-undangan di bidang perwalian, diketahui bahwa terdapat disharmonisasi, *overlapping* (tumpang tindih) ketentuan peraturan, serta penyimpangan-penyimpangan lain yang terjadi di antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan yang lain, sehingga hal ini tentunya akan menyebabkan hak-hak anak yang berada di bawah perwalian menjadi kurang jelas karena tidak jelasnya ketentuan hukum tentang wali pengawas, selain itu disharmonisasi tersebut cepat atau lambat akan menyebabkan kemunduran dalam perkembangan hukum di Indonesia.

D. Penutup

Ketentuan hukum tentang wali pengawas dijabarkan secara umum dalam pasal-pasal di KUHPerdara, khususnya dalam pasal yang menjabarkan tentang perwalian, akan tetapi terdapat disharmonisasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan lain yang memuat substansi tentang perwalian. Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Balai Harta Peninggalan selaku Wali Pengawas hanya disebutkan dalam 1 pasal, yakni Pasal 35 Undang-Undang Perlindungan Anak, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Balai Harta Peninggalan bahkan tidak disinggung

sama sekali. Kemudian lahir Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2019 tentang Syarat dan Tata Cara Penunjukan Wali yang menjabarkan bahwa pengawasan terhadap wali dan urusan perwalian dilakukan oleh pemerintah yang menyelenggarakan urusan sosial, sehingga secara tidak langsung menghilangkan dan bahkan mengganti pihak yang berkewenangan sebagai wali pengawas yang semula adalah Balai Harta Peninggalan, menjadi dinas sosial.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya di bidang perwalian sangat penting untuk mempertegas peran Balai Harta Peninggalan selaku wali pengawas agar hak-hak keperdataan anak yang berada di bawah perwalian dapat terjamin. Selain itu, harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang perwalian melalui sinkronisasi teori legislasi dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan juga memiliki peran penting untuk mewujudkan suatu rekonstruksi pemikiran mengenai urgensi dan bentuk eksistensi Balai Harta Peninggalan dalam menjamin kesejahteraan dan melindungi

hak-hak keperdataan anak yang berada di bawah perwalian.

Sampai saat ini, peraturan perundang-undangan di bidang perwalian dapat dinilai belum harmonis karena antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya terdapat tumpang tindih (*overlapping*) pengaturan materi muatan tentang eksistensi Balai Harta Peninggalan selaku wali pengawas, sehingga perlu dilakukan revisi pada peraturan perundang-undangan yang mengikis eksistensi dan peran Balai Harta Peninggalan selaku wali pengawas. Revisi peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan melalui proses harmonisasi materi muatan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perwalian pada saat pembuatan naskah akademik peraturan perundang-undangan penggantinya, agar ke depannya terjadi rekonstruksi eksistensi Balai Harta Peninggalan selaku wali pengawas sehingga Balai Harta Peninggalan dapat dengan mudah menjalankan tugas dan fungsinya sebagai wali pengawas untuk menjamin hak-hak keperdataan dan kesejahteraan anak yang berada di bawah perwalian.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asean Law Association, *Indonesian Legal System*, Editor: Hikmahanto Juwana, et.al., (Philippines: Asean Law Association, 2005).
- Asyhadie, H. Zaeni dan Arief Rahman, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013).
- HS, Salim, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2017).
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, (New York: Russekk & Russell, 1945).
- Prawidohamidjojo, R. Soetojo dan Marthalena Pohan, *Hukum Orang dan Keluarga (Personen en Familie-Recht)*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2008).
- Soeprapto, Maria Farida Indrarti, *Ilmu Perundang-undangan 2*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I*, (Jakarta: Kanisius, 2013).
- Subekti, R., *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, (Jakarta: Intermasa, 2013).
- Summa, Muhammad Amin, *Hukum Keluarga Islam Dikeluarga Islam*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2001).
- Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002).
- Yuniagara, Riki, *Jenis dan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Dalam Lintas Sejarah (TAP MPR dari Masa ke Masa)*, (Aceh: Unknown, 2013).

B. Artikel Ilmiah

- Attamimi, A. Hamid S., *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).
- Djumati, *Penentuan Hak Perwalian Anak Akibat Perceraian Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan*. Jurnal Lex Privatum Vol. VI/No. 4/Jun/2018 (2018).
- Heriyani, Endang dan Prihati Yuniarlin, *Fungsi BHP Sebagai Wali Pengawas Terhadap Anak Di Bawah Perwalian Dalam Rangka Perlindungan Anak*, Jurnal Media Hukum, Volume 22 No. 2 (2015).
- Hikmatullah, *Selayang Pandang Sejarah Penyusunan Kompilasi Hukum Islam Di Indonesia*, Jurnal AJUDIKASI, Vol. 1 No 2 (2017).

- Ibrahim, Anis, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*. Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang (2008).
- Idami, Zahratul, *Tanggung Jawab Wali Terhadap Anak Yang Berada di Bawah Perwaliannya (Suatu Penelitian di Kota Banda Aceh)*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 12, No. 1 (2012).
- Pratiwi, Yulita Dwi, *Harmonisasi Perlindungan Harta Kekayaan Anak dalam Perwalian melalui Penguatan Peran Wali Pengawas*, Jurnal Suara Hukum Volume 1 Nomor 1 (2019).
- Putranto, Nurhendro, *Balai Harta Peninggalan Fungsi dan Tugas Pokoknya*, Jurnal Ilmiah Balai Harta Peninggalan Surabaya (2013).
- Simatupang, Taufik H., *Eksistensi dan Efektivitas Pelaksanaan Tugas Balai Harta Peninggalan di Indonesia (Existence and Effectiveness of Performance of Probate Court Duties in Indonesia)*, Jurnal Penelitian Hukum De Jure, ISSN 1410-5632 Vol. 18 No. 3 (2018).
- Syuhada, *Analisis Hukum Terhadap Kewenangan Balai Harta Peninggalan Dalam Pengelolaan Harta Kekayaan Yang Tidak Diketahui Pemilik dan Ahliwarisnya (Studi di Balai Harta Peninggalan Medan)*, Tesis, Universitas Sumatera Utara, Medan, (2009)
- Veronita, Septy, *Hak Perwalian Anak di Bawah Umur yang Beralih pada Neneknya (Analisis kasus Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor:372K/Pdt/2008)*, Tesis, Universitas Indonesia, Jakarta (2013).

C. Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Kompilasi Hukum Islam (KHI)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak

Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2019 tentang Syarat dan Tata Cara Penunjukan Wali

BIODATA PENULIS

Shela Natasha, S.H. lahir di Medan, latar belakang pendidikan Sarjana Hukum di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, lulusan tahun 2017. Shela merupakan salah satu kader tunas pengayoman tahun 2018 dan saat ini bekerja sebagai Analis Hukum di Balai Harta Peninggalan Medan, salah satu Unit Pelaksana Teknis Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Sumatera Utara yang berada di bawah naungan langsung Direktorat Perdata pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan HAM RI. Selama kuliah, Shela cukup aktif menulis, salah satunya menulis Artikel Ilmiah pada seleksi kegiatan Debat Konstitusi yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi, Artikel Ilmiah pada seleksi kegiatan Peradilan Semua yang diselenggarakan Mahkamah Konstitusi, serta menulis beberapa opini pada harian Jurnal Asia. Selain itu Shela juga sempat merancang ToR (Term of References) tentang Ekonomi Pancasila pada Pusat Kajian dan Studi Konstitusi Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Setelah bekerja Shela tetap aktif dalam menulis dikarenakan pekerjaan sebagai Analis Hukum menuntut Shela untuk tetap aktif menganalisis permasalahan hukum yang tengah hangat terjadi di masyarakat. Selama bekerja Shela juga menulis beberapa opini pada harian Sinar Indonesia Baru. Selain itu, Shela sempat diberikan kesempatan untuk mengisi beberapa halaman Jurnal Majalah Hukum Nasional No. 2 Tahun 2018 dengan jurnal saya yang berjudul “Penghapusan Pasal Penggolongan Penduduk dan Aturan Hukum Dalam Rangka Mewujudkan Unifikasi Hukum”.

POLITIK HUKUM PENGAMPUNAN PAJAK DALAM PERSPEKTIF LAW AND DEVELOPMENT
(THE POLITICAL LAW OF TAX AMNESTY IN THE PERSPECTIVE OF
LAW AND DEVELOPMENT)

Oleh: Akmaluddin Rachim
Peneliti Hukum
Email: adinrach91@gmail.com

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini ada dua. Pertama, untuk mengetahui dan menganalisis politik hukum pengampunan pajak dalam perspektif *Law and Development*. Kedua, untuk mengetahui seharusnya politik hukum pengampunan pajak dalam perspektif *Law and Development* pada masa akan datang. Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif-empiris. Cara dan alat pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dan studi lapangan. Data yang terkumpul dianalisis menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil dari penelitian ini ialah politik hukum pengampunan pajak kaitannya dengan perspektif *Law and Development*, masih belum optimal dengan meninjau hasil capaian kebijakan pengampunan pajak. Aspek parameter disiplin maupun mekanisme dampak peraturan, politik hukum pengampunan pajak cenderung mengesampingkan kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang benar. Politik hukum pengampunan pajak jika dikaitkan dengan perspektif *Law and Development* pada masa akan datang seyogianya pemangku kebijakan melakukan perencanaan terlebih dahulu, menyusun desain kebijakan dengan baik, serta menyiapkan infrastruktur yang dibutuhkan. Oleh sebab itu, politik hukum pengampunan pajak ke depannya harus memiliki desain peraturan yang komprehensif, antisipasi kebijakan yang sejalan dengan tujuan pembangunan, kemampuan kebijakan dalam beradaptasi terhadap kondisi sosial, politik, dan ekonomi, serta adanya aturan main kelembagaan yang baik sehingga memiliki tujuan prioritas yang akan dicapai.

Kata Kunci: Politik Hukum, Pengampunan Pajak, *Law and Development*.

ABSTRACT

The purpose of this study there are two. The first, to know and analyze the political law of tax amnesty in the perspective of law and development. The second, to know the political law of tax amnesty in the perspective of law and development in the future. This research is a normative-empirical legal research. The data has been collected and then analyzed using qualitative descriptive method. The result of this research is that the political law of tax amnesty in relation to law and development perspective is basically still not optimal. As for the political law of tax amnesty if associated with the perspective of law and development in the future is the policy stakeholders should first plan, develop the policy design well, prepare all the necessary infrastructure. Therefore, the political law of tax amnesty in the future must have a comprehensive regulatory design, policy anticipation in line with the objectives of development, the ability of the policy to adapt to all social, political and economic conditions, and the existence of good institutional rules, so have a purpose priority to be achieved.

Keywords: Political of Law, Tax Amnesty, *Law and Development*.

A. Pendahuluan

Perkembangan pertumbuhan ekonomi Indonesia, sejak lima tahun terakhir mengalami perlambatan. Hal tersebut terlihat dari tren pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak tahun 2011 hingga 2015. Tahun 2012 berada diangka 6,0%. Tahun 2013 tercatat menurun pada angka 5,6%. Berikutnya pada tahun 2014 diangka 5,0%. Pada tahun 2015, pertumbuhan ekonomi hanya mencapai angka 4,8%.¹

Kondisi tersebut merupakan “efek domino” dari kondisi pertumbuhan ekonomi dunia yang juga mengalami tren perlambatan. Efek dari perlambatan tersebut secara langsung mempengaruhi perekonomian di Indonesia. Untuk mengatasi perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, diperlukan suatu terobosan kebijakan guna menemukan sumber pertumbuhan ekonomi baru.

Di sisi yang lain saat bersamaan perkembangan penerimaan negara dari sektor pajak berada pada tren positif. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa penerimaan negara dari sektor pajak kini memegang peranan sangat penting dalam

memberikan stimulus terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut dapat ditunjukkan dalam tren penerimaan negara dari sektor pajak. Tahun 2011 penerimaan pajak berada pada angka 61,4%, tahun 2012 tercatat 62,5%, tahun 2013 tercatat sebesar 64,0%, tahun 2014 tercatat sekitar 63,5% dan tahun 2015 tercatat sebesar 70,3%.²

Capaian tersebut menunjukkan jikalau penerimaan negara dari sektor pajak sangat memuaskan dan memberikan harapan peningkatan penerimaan pajak. Besarnya capaian penerimaan negara dari pajak dapat diasumsikan bahwa kebijakan khusus terhadap bidang perpajakan mampu mengatasi perlambatan pertumbuhan ekonomi dan sumber pembiayaan pembangunan. Argumentasi tersebut menjelaskan bahwa negara memerlukan dana dari sektor pajak guna mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembiayaan pembangunan.

Indonesia sebenarnya memiliki berbagai alternatif sumber pembiayaan, namun peran pajak saat ini dalam penerimaan negara lebih menonjol. Penerimaan negara dari sektor pajak dapat

¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak, “keterangan presiden atas materi undang-undang yang dimohonkan pengujian, hlm. 92.

² *Ibid.*

dikatakan sebagai primadona dalam pembiayaan pembangunan nasional.³ Pentingnya pajak bagi sumber pembiayaan pembangunan, mendorong pemerintah semakin gencar mengeluarkan kebijakan guna meningkatkan penerimaan pajak.

Keinginan pemerintah tersebut juga dipengaruhi oleh kondisi penerimaan pajak di Indonesia yang sesungguhnya belum optimal jika dibandingkan dengan negara-negara tetangga lainnya. *Tax ratio* Indonesia pada tahun 2012 berada pada kisaran angka 11,9%, sedangkan negara-negara seperti Malaysia pada kisaran 15,61%, Singapura 13,85%, Philipina, 12,89%, dan Thailand 15,45%.⁴ Adapun *tax ratio* negara-negara berkembang lainnya seperti Korea Selatan berada pada angka 25%, Afrika Selatan 27% dan Brasil sekitar 34%. Berkaca dari kondisi tersebut, pemerintah Indonesia tertantang untuk terus mendorong penerimaan negara dari sektor pajak.

Darussalam mengemukakan ada 4 hal yang ditengarai menyebabkan rendahnya *tax ratio* di Indonesia, antara lain: besarnya

shadow economy, rendahnya kepatuhan pajak, struktur penerimaan pajak yang tidak berimbang, dan globalisasi dan kebocoran pajak.⁵ Apa yang disampaikan oleh Darussalam tersebut, menegaskan kembali argumentasi sebelumnya, bahwa salah satu permasalahan utama pajak di Indonesia sesungguhnya terpusat pada persoalan kepatuhan wajib pajak.

Kenyataan tersebut juga sekaligus menegaskan bahwa terdapat masalah dalam sistem perpajakan di Indonesia. Di satu sisi pemerintah berkeinginan meningkatkan penerimaan negara dari sektor pajak, sementara di sisi yang lain terdapat masalah besar, yaitu rendahnya kepatuhan wajib pajak, banyaknya wajib pajak yang belum melaporkan hartanya di dalam dan luar negeri, dan kewenangan Direktorat Jenderal Pajak (selanjutnya disingkat DJP) yang terbatas dalam mengakses data perbankan.

Terungkapnya skandal dokumen rahasia *Mossack Fonseca* atau lebih dikenal dengan istilah skandal *Panama Papers*, membuktikan masalah tersebut. Skandal

³ Wirawan B. Ilyas dan Richard Burton, 2010, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta, hlm. 10.

⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak, "keterangan presiden atas materi undang-undang yang dimohonkan pengujian, hlm. 97.

⁵ *Ibid.*, hlm. 250.

tersebut menyebutkan ada sekitar 1.038 wajib pajak yang berasal dari Indonesia.⁶ Menurut Bambang Brodjonegoro, diperkirakan uang dan aset warga negara Indonesia yang berada di luar negeri, lebih dari nilai produk domestik bruto Indonesia, atau sekitar 11 ribu triliun.⁷

Kebijakan pengampunan pajak pada akhirnya mendapatkan basis legitimasinya melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak (selanjutnya disingkat UU Pengampunan Pajak). Ketentuan konsideran UU Pengampunan Pajak, menjelaskan bahwa untuk meningkatkan penerimaan negara dan pertumbuhan perekonomian serta kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan, maka perlu menerbitkan kebijakan pengampunan pajak.

Keberadaan kebijakan program pengampunan pajak diartikan sebagai instrumen perubahan sistem perpajakan agar lebih berkeadilan. Kebijakan pengampunan pajak juga dipergunakan

untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi guna pembiayaan pembangunan. Konsteks dari tujuan tersebut dimaknai sebagai bagian tak terpisahkan dengan kajian *Law and Development*. Kajian *Law and Development* pada prinsipnya merupakan kajian yang berkonsentrasi pada bagaimana hukum berperan terhadap pembangunan. Terkait dengan hukum dan pembangunan, menurut Mochtar Kusuma-Atmadja, mengatakan bahwa:

*“peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi secara teratur (tertib). Hukum berperan melalui bantuan perundang-undangan dan keputusan (pengadilan), atau kombinasi dari keduanya; namun pembentukan perundang-undangan adalah cara yang paling rasional dan cepat jika dibandingkan dengan metode pengembangan hukum lain seperti yurisprudensi dan hukum kebiasaan”.*⁸

Kebijakan pengampunan pajak dibutuhkan bukan hanya sebagai instrumen keadilan dan pemerataan, tetapi juga sebagai instrumen pembangunan regional.⁹

⁶ *Ibid.*, hlm.179.

⁷ “Panama Papers, Jejak Korupsi Global dari Panama”, <https://investigasi.tempo.co/panama/>, diakses 19 Juni 2017.

⁸ Shidarta, et al. 2012, Mochtar Kusuma-Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan, Epistema Institue, Jakarta, hlm. 21.

⁹ Haula Rosdiana dan Edi Slamet Irianto, 2012, Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan dan Implementasi di Indonesia, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 49,

Oleh sebab itu, UU Pengampunan Pajak dapat dipahami sebagai payung hukum yang menjadi pondasi dan memberikan pengaruh terhadap upaya pertumbuhan ekonomi dan pembangunan nasional. Dampak langsung dari diberlakukannya kebijakan program pengampunan pajak, antara lain dapat dilihat dari catatan berikut ini:

1. Penguatan nilai tukar rupiah dari Rp 13.335,00 pada tanggal 27 Juni 2016 (sebelum UU Pengampunan Pajak disahkan Dewan Perwakilan Rakyat) menjadi Rp. 13.110,00 pada tanggal 20 Juli 2016 atau menguat Rp 225,00 (1,69%), bahkan sempat menguat ke level 13.085,00 pada tanggal 14 Juli 2016; dan
2. Respon positif dari pasar obligasi dan obligasi dengan disahkannya UU Pengampunan Pajak.¹⁰

Catatan itu mengindikasikan adanya optimisme pasar dan kemungkinan keberhasilan dari diberlakukannya UU Pengampunan Pajak cukup tinggi. Pada perkembangannya, optimisme akan keberhasilan dari diberlakukannya

kebijakan tersebut menjadi “perjudian” pemerintahan saat ini. Diketahui sebelumnya, bahwa kebijakan tersebut menuai banyak kritik dari berbagai kalangan dan prospek keberhasilan kebijakan program pengampunan pajak di berbagai negara terbilang sangat kecil. Menurut Direktur Eksekutif *Center for Indonesia Taxation Analysis* (selanjutnya disingkat CITA), Yustinus Prastowo, mengatakan ada empat indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja program pengampunan pajak. Indikator tersebut antara lain: deklarasi harta, repatriasi, uang tebusan dan partisipan.¹¹ Berdasarkan indikator tersebut, capaian dari program pengampunan pajak dapat diketahui.

Berikut ini capaian-capaian dari program pengampunan pajak. Target dari deklarasi harta berjumlah Rp. 4.000 triliun. Adapun capaian dari deklarasi tersebut, terkumpul Rp. 4.866 triliun harta yang dideklarasikan, terdiri dari Rp. 3.687 triliun deklarasi dalam negeri dan Rp. 1.032 triliun deklarasi luar negeri. Angka tersebut menunjukkan bahwa capaian target dari

¹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak, “keterangan presiden atas materi undang-undang yang dimohonkan pengujian, hlm. 128.

¹¹ Yustinus Prastowo, Pasca-program Amnesti Pajak, Kompas, 5 April 2017.

deklarasi harta terlampaui. Di sisi repatriasi, target dari repatriasi harta berjumlah Rp. 1.000 triliun. Capaian dari target tersebut hanya terkumpul Rp. 147 triliun. Angka tersebut menunjukkan bahwa capaian target dari repatriasi harta tidak tercapai. Perihal uang tebusan, pemerintah menargetkan dapat mengumpulkan Rp. 165 triliun. Adapun capaian dari target tersebut, terkumpul Rp. 115 triliun atau berada dikisaran 82% dari target. Tingkat partisipasi wajib pajak juga sangat tinggi. Tercatat hampir satu juta wajib pajak, baik orang pribadi, badan, maupun UMKM.¹²

Berdasarkan empat indikator tersebut, Yustinus Prastowo menilai program pengampunan pajak berhasil diterapkan.¹³ Berbeda dengan Yustinus Prastowo, menurut Ahmad Heri Fidaus dari *Institute for Development of Economics and Finance* (selanjutnya disingkat INDEF), mengatakan bahwa pemerintah justru gagal dalam menjalankan kebijakan program pengampunan pajak. Hal tersebut terlihat dari tidak seimbangannya perolehan dengan target yang disusun pemerintah. Indikasi

tersebut dapat ditunjukkan, misalnya dari Rp. 11 ribu triliun aset yang berada di luar negeri, hanya Rp. 1.183 triliun yang terungkap. Pencapaian repatriasi Rp. 147 triliun yang jauh dari target sebesar 1.000 triliun. Deklarasi aset dalam negeri senilai Rp 3.694 triliun, menunjukkan betapa lemahnya kerja aparat perpajakan selama ini.¹⁴

Terlepas dari dua pendapat yang berbeda tersebut dalam menilai apakah program *tax amnesty* berhasil atau tidak pemerintah tetap berhak mengklaim bahwa program pengampunan pajak di Indonesia berhasil diwujudkan dan sebagai salah satu yang tersukses di dunia. Terlihat dari dana tebusan yang dikantongi pemerintah lebih besar dibandingkan dengan yang diperoleh dari negara-negara yang pernah menggelar program serupa. Klaim tersebut lantas ditanggapi oleh beberapa lembaga yang justru memberikan penilaian sebaliknya.

Indikasinya adalah harta yang bisa dipulangkan dari luar negeri tidak mencapai 20% dari target semula, padahal salah satu

¹² Majalah Gatra, Skenario Lanjutan Pasca Program Pengampunan Pajak Berakhir, Edisi 6-12 April 2017, hlm. 26. Lihat juga Majalah Tempo, Melempem Di Babak Akhir, Edisi 10-16 April 2017, hlm. 88-90.

¹³ Yustinus Prastowo, 2017, *Pengampu(n)an Pajak Historiografi Perjalanan Amnesti Pajak di Indonesia*, CITA Riset Fiskal, Jakarta. hlm. 233.

¹⁴ *Majalah Tempo*, Edisi 10-16 April 2017, hlm. 87.

tujuan utamanya menarik kembali harta yang disembunyikan.¹⁵ Berdasarkan uraian sebelumnya, terlihat adanya masalah perbedaan pandangan dalam memberikan penilaian atas capaian hasil dari kebijakan pengampunan pajak.

Berpijak dari hal itu, untuk menengahi perbedaan pandangan tersebut, kebijakan pengampunan pajak perlu dikaji kembali dengan menggunakan perspektif *Law and Development*. Kebijakan pengampunan pajak sejatinya merupakan kebijakan yang secara teori berpijak dari salah satu fungsi utama pajak, yaitu fungsi mengatur. Pada prinsipnya, pajak memiliki banyak fungsi. Pajak memiliki fungsi anggaran, fungsi mengatur, fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilitas. Pajak juga berfungsi sebagai instrumen kebijakan pembangunan.¹⁶ Oleh sebab itu, kebijakan pengampunan pajak kemudian dikaji dari perspektif *Law and Development*.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis lantas mengkaji keberadaan UU Pengampunan Pajak dari perspektif *Law and Development*. Keberadaan UU Pengampunan Pajak dengan pelbagai

capaiannya tersebut, senantiasa perlu dilakukan kajian lebih lanjut. Kajian ini dilakukan guna menemukan jawaban akademik yang dapat menjelaskan capaian dari pelaksanaan kebijakan program pengampunan pajak. Oleh sebab itu, atas dasar pemaparan dan uraian sebelumnya, penulis melakukan penelitian tesis dengan judul "*Politik Hukum Pengampunan Pajak dalam Perspektif Law and Development*" selanjutnya bagaimana seharusnya politik hukum pengampunan pajak jika dikaitkan dengan perspektif *Law and Development* pada masa akan datang.

B. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematis dan pemikiran, bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum dengan jalan menganalisisnya.¹⁷ Penelitian hukum pada dasarnya suatu proses menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi masyarakat.¹⁸

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 88.

¹⁶ Haula Rosdiana dan Edi Slamet Irianto, *Op.cit.*, hlm. 48.

¹⁷ Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 43.

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 35.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif empiris.

Cara pengumpulan data dalam penelitian hukum normatif empiris ini, dilakukan dengan menggunakan teknik studi kepustakaan dan studi lapangan.

- a) Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Pengumpulan data dilakukan dengan cara menginventarisasi berbagai peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dokumen hukum, laporan hukum, maupun catatan hukum lainnya.
- b) Pengumpulan data primer dilakukan dengan wawancara. Metode wawancara dilakukan berdasarkan pedoman wawancara yang telah disusun oleh peneliti. Untuk memperkuat wawancara, peneliti juga mengumpulkan bahan-bahan hukum yang terkait dengan topik penelitian.

Berdasarkan sifat penelitian yang digunakan, yaitu menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analisis. Analisis data menggunakan pendekatan kualitatif terhadap data primer dan sekunder. Oleh sebab itu, analisis data dalam penelitian hukum normatif empiris

ini menggunakan metode analisis deskriptif-kualitatif.

Lokasi penelitian data sekunder berada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian dilakukan di Universitas Gadjah Mada. Lokasi penelitian data primer di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Penelitian dilakukan di Direktorat Jenderal Pajak, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia serta di *Center for Indonesia Taxation Analysis (CITA)*, dan *Institute for Development of Economics and Finance (INDEF)*.

C. Pembahasan

1. Politik Hukum Pengampunan Pajak Jika Dikaitkan dengan Perspektif *Law and Development*

Jika ditinjau dari perspektif *Law and Development*, maka uraian politik hukum pengampunan pajak harus didasarkan parameter yang mendasarinya. Pertama, parameter disiplin dari Teori *Law and Development* mengindikasikan bahwa politik hukum pengampunan pajak dikeluarkan sebagai bagian upaya pemerintah dalam meningkatkan penerimaan pajak guna mendorong akselerasi

pembangunan demi kesejahteraan masyarakat. Program pengampunan pajak adalah kebijakan pemerintah yang telah mendapatkan persetujuan legislatif dan dinyatakan tidak bertentangan dengan konstitusi melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak. Legitimasi tersebut menandakan bahwa kebijakan *tax amnesty* memiliki manfaat yang sangat besar.

Politik hukum pengampunan pajak 2016 memiliki payung hukum yang kuat karena didasarkan pada ketentuan undang-undang, yang khusus membahas perihal pengampunan pajak. Hal ini berbeda dengan politik hukum pengampunan pajak sebelumnya, yang hanya didasarkan pada Kepres, Perpres, dan UU yang tidak secara khusus mengaturnya. Adapun berbagai peraturan turunan seperti: Peraturan Menteri Keuangan, Keputusan Menteri Keuangan dan Peraturan Dirjen Pajak menjadi bukti bahwa secara hukum,

UU Pengampunan Pajak Tahun 2016 didukung oleh berbagai peraturan pelaksana yang memadai.

Keberadaan kebijakan pengampunan pajak pada prinsipnya telah mengakomodasi sejumlah ketentuan yang dianut dalam undang-undang *a quo*, walaupun masih “setengah hati”. Pada aspek desain peraturan dari parameter mekanisme dampak peraturan dalam Teori *Law and Development*, salah satunya mengharuskan suatu kebijakan yang terbentuk mengakomodasi ketentuan yang ada dalam prinsip *regulatory impact assessment*.¹⁹ Ketentuan tersebut merupakan salah satu alat atau pendekatan yang dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas kebijakan pemerintah. Pembentukan kebijakan pengampunan pajak pada dasarnya belum menggunakan prinsip yang dianut dalam paradigma *regulatory impact assessment*. Hal tersebut terlihat dari ketidakjelasan orientasi tujuan yang akan dicapai dari kebijakan pengampunan pajak, partisipasi publik dalam pembentukan kebijakan tidak

¹⁹ Yong Shik Lee, *General Theory of Law and Development*, Cornell International Law Journal, Vol. 50. No. 3 Desember 2017, United States, hlm. 23.

dilibatkan di setiap prosesnya dan berbagai aspek lainnya.

Aspek kepatuhan terhadap peraturan, kepatuhan terhadap kebijakan program pengampunan pajak dapat dilihat dari partisipasi masyarakat dalam mengikuti program tersebut. Menurut informasi yang ada, kepatuhan wajib pajak, baik orang pribadi, badan maupun UMKM terhadap program pengampunan pajak diikuti hampir satu juta (965.983) wajib pajak. Hasil tersebut terbilang belum memuaskan jika dibandingkan dari target yang ingin dicapai sekitar dua juta wajib pajak. Target yang sebenarnya sangat rendah jika dibandingkan dengan data wajib pajak yang berjumlah 32.769.215 pada tahun 2016. Jomplangnya tingkat partisipasi wajib pajak yang terdata dengan yang mengikuti program, sesungguhnya menyisakan suatu permasalahan yang sebenarnya belum teratasi. Salah satu tujuan penting dari program pengampunan pajak adalah untuk meningkatkan basis data wajib pajak.

Jika melihat kenyataan tersebut, maka hasilnya tentu belum optimal.

Menurut hasil kajian dari INDEF yang menyatakan bahwa minimnya partisipasi dari wajib pajak akan memberikan dampak kurang baik bagi peningkatan basis data wajib pajak ke depannya. Hasil kajian INDEF juga menyatakan bahwa secara keseluruhan daya tarik kebijakan program pengampunan pajak hanya mampu menggaet 50.385 wajib pajak baru. Itu artinya bahwa hanya 0,15% dari wajib pajak potensial yang berpartisipasi. Rendahnya kepatuhan wajib pajak dalam berpartisipasi dalam program pengampunan pajak menandakan bahwa kehadiran presiden dalam beberapa sosialisasi tak mampu meyakinkan publik akan manfaat yang diperoleh.

Saka Winih mengatakan bahwa variabel sosialisasi tidak memiliki pengaruh terhadap efektivitas keberhasilan kebijakan program pengampunan pajak.²⁰ Apalagi jika polemik perihal keadilan tidak

²⁰ Saka Winih W, 2016, *Analisis Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Kebijakan Pengampunan Pajak*, Program Studi Sarjana Akuntansi Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Gadjah Mada, Skripsi, Yogyakarta, hlm. 73.

dikemukakan dengan baik saat sosialisasi, maka publik tentu masih menysakan praduga. Padahal sesungguhnya variabel keadilan sangat berpengaruh terhadap efektivitas kebijakan pengampunan pajak.²¹ Berdasarkan hasil penelitian, wajib pajak masih banyak yang belum mematuhi program pengampunan pajak, yang sebenarnya merupakan program *one shot opportunity*. Pemaparan tersebut menunjukkan bahwa sesungguhnya tingkat partisipasi dan kepatuhan wajib pajak terhadap kebijakan program pengampunan pajak masih sangat rendah. Faktor yang menyebabkan rendahnya partisipasi wajib pajak dapat berupa tidak efektifnya sosialisasi yang dilakukan pemerintah dan masyarakat belum mampu menginternalisasinya ataupun telah hilangnya *trust* dari wajib pajak kepada aparat pajak. Jikalau faktor yang terakhir tersebut lebih dominan mempengaruhi tingkat partisipasi, maka hal tersebut sungguh menjadi “tamparan keras” buat pemerintah.

Terkait dengan faktor sosialisasi, penelitian yang dilakukan oleh Saka Winih penting untuk analisis. Saka Winih sebelumnya mengatakan bahwa sebenarnya variabel sosialisasi tidak memiliki pengaruh terhadap efektivitas kebijakan pengampunan pajak. Padahal menurut Saka Winih mengutip pendapat dari James Alm. dan William yang mengatakan bahwa sosialisasi berpengaruh terhadap keberhasilan program *tax amnesty*.²² Suatu hal yang paradoks. Maksud dari variabel sosialisasi tidak berpengaruh terhadap efektivitas, jika hal tersebut dilakukan tanpa parameter keberhasilan. Adanya parameter keberhasilan akan memberikan data yang penting untuk menyusun proyeksi sosialisai yang lebih efektif ke depannya. Saka Winih selanjutnya mengatakan bahwa variabel pengetahuan sebenarnya banyak memberikan pengaruh terhadap efektivitas kebijakan pengampunan pajak. Hal tersebut didasarkan pada penelitian sebelumnya dilakukan oleh Loo, Mckerchar dan Hansford, yang

²¹ *Ibid.*, hlm. 74.

²² *Ibid.*, hlm. 73.

menyatakan bahwa pengetahuan yang dimiliki wajib pajak berpengaruh positif terhadap tingkat kepatuhan membayar pajak.²³

Aspek kualitas pelaksanaan dari kebijakan pengampunan pajak dapat ditinjau dari aspek kemampuan negara dan kemauan politik. Secara umum, kualitas pelaksanaan program pengampunan pajak terbilang memuaskan. Hal tersebut dibuktikan dengan angka-angka capaian realisasi program pengampunan pajak. Target dari deklarasi harta berjumlah Rp. 4.000 triliun. Adapun capaian dari deklarasi tersebut, terkumpul Rp. 4.884 triliun harta yang dideklarasikan, terdiri dari Rp. 3.701 triliun deklarasi dalam negeri dan Rp. 1.037 triliun deklarasi luar negeri.

Angka tersebut menunjukkan bahwa capaian target dari deklarasi harta terlampaui. Di sisi repatriasi, target dari repatriasi harta berjumlah Rp. 1.000 triliun. Capaian dari target tersebut hanya terkumpul Rp. 147 triliun. Angka tersebut menunjukkan bahwa capaian target dari repatriasi

harta tidak tercapai. Perihal uang tebusan, pemerintah menargetkan dapat mengumpulkan Rp. 165 triliun. Adapun capaian dari target tersebut, terkumpul 115 triliun. Tingkat partisipasi wajib pajak terbilang tinggi, jika dibandingkan dengan target dua juta wajib pajak. Tercatat hampir satu juta (965.983) wajib pajak, baik orang pribadi, badan, maupun UMKM.

Hal yang kurang menggembirakan dari pada pelaksanaan kebijakan program pengampunan pajak adalah target utama yaitu repatriasi harta justru tidak optimal. Dari 1000 triliun yang ditargetkan, hanya sekitar Rp 147 triliun yang terealisasi. Padahal Yustinus Prastowo mengatakan bahwa capaian repatriasi adalah parameter yang sangat menentukan keberhasilan program *tax amnesty*.²⁴ Hal tersebut tentunya didasarkan pada keinginan presiden yang sangat mengutamakan repatriasi.

Capaian tersebut terbilang sangat tidak memuaskan. Capaian tersebut sekaligus menunjukkan bahwa kemampuan negara dalam menarik

²³ *Ibid.*

²⁴ Yustinus Prastowo, *Op.cit., Pengampu(n)an Pajak Historiografi...* hlm. 84.

kembali aset warga negara yang terparkir di luar negeri belum berhasil dilakukan. Data deklarasi harta dalam negeri, hanya mencapai sebesar Rp 3.701 triliun, sedangkan dari Rp 11 ribu triliun potensi aset yang diduga berada di luar negeri, hanya Rp 1.183 triliun yang terungkap. Kenyataan tersebut menunjukkan betapa lemahnya kerja aparat perpajakan dalam mengungkap potensi pajak dalam negeri dan memulangkan potensi aset yang terparkir di luar negeri. Tingkat partisipasi atau kepatuhan wajib pajak dalam mengikuti program pengampunan pajak juga menunjukkan angka yang belum memuaskan.

Terkait dengan aspek kualitas pelaksanaan dari pendekatan kemampuan negara, pelaksanaan kebijakan program pengampunan pajak terindikasi negara belum memiliki kemampuan yang cukup kuat menghadapi berbagai tantangan, baik yang datang dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Tantangan yang datang dari dalam negeri adalah yang rendahnya partisipasi wajib pajak dan

perilaku korup aparat pajak. Khusus perilaku korup aparat pajak, tata laku tersebut sangat menciderai, menodai dan bahkan dapat “menista” kelangsungan kepercayaan wajib pajak terhadap aparat pajak. Kenyataan tersebut pada akhirnya mengganggu kinerja realisasi penerimaan pajak.

Tantangan yang datang dari luar adalah upaya Singapura yang mencoba mengganggu pelaksanaan program pengampunan pajak. Singapura dikabarkan mencoba menahan agar uang tersebut tidak kembali ke Indonesia dengan mengiming-iming kewarganegaraan, status *permanent resident*, proteksi dana lewat *private bank* hingga berani menalangi tebusan asalkan nasabah tak membawa pulang uang ke Indonesia.²⁵ Singapura juga berlindung di balik keikutsertaan di FATF, di mana Singapura berusaha mempersulit para warga negara Indonesia untuk mengikut *tax amnesty* melalui repatriasi.²⁶ Tantangan tersebut sesungguhnya sangat berat dan kecenderungannya Indonesia tak mampu menghadapinya.

²⁵ Majalah *Tempo*, Edisi 25-31 Juli 2016.

²⁶ Yustinus Prastowo, *Op.cit.*, hlm. 108.

Aspek lain dari kualitas pelaksanaan adalah kemauan politik. Pelaksanaan kebijakan program pengampunan pajak dari pendekatan politik dapat dikatakan sangat kuat. Presiden sangat berkepentingan dengan program tersebut. Hal tersebut ditunjukkan dengan keikutsertaan presiden dalam sosialisasi ke berbagai daerah. Turut serta dan turun tangannya presiden dalam menyukseskan program pengampunan pajak dapat dipahami sebagai bagian dari upaya mengajak sebanyak-banyaknya partisipasi wajib pajak.

Kekurangan dari politik hukum pengampunan pajak jika ditinjau dari parameter disiplin (khususnya pada aspek kerangka hukum dan lembaga) Teori *Law and Development* adalah pada aspek berbagai peraturan pelaksanaannya, tidak memiliki aturan perihal mekanisme pengawasan dan penegakan hukum secara kelembagaan. Perkara suap aparat pajak, Handang Soekarno,²⁷ adalah salah satu bukti nyata dari lemahnya

profesionalitas aparat pajak dan ketidakmampuan atau ketidakberadaan sistem untuk membangun disiplin aparat pajak. Tindakan tersebut mencerminkan suatu pengkhianatan terhadap prinsip dan tata kelola yang baik, serta efektivitas dan kejujuran yang selama ini dianut oleh instansi terkait.²⁸

Ditinjau dari mekanisme dampak peraturan. Aspek desain peraturan kebijakan pengampunan pajak belum mengakomodasi prinsip *regulatory impact assessment*. Pada aspek kepatuhan terhadap peraturan, pemerintah belum berhasil menggaet wajib pajak untuk berpartisipasi sepenuhnya dalam kebijakan program pengampunan pajak. Aspek terakhir dari mekanisme dampak peraturan adalah terkait dengan kualitas pelaksanaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada aspek tersebut, terkait dengan kemampuan negara dalam menghadapi tantangan yang datang dari luar. Indonesia terlihat lemah menghadapi Singapura

²⁷ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58343e35f2fc3/pejabat-pajak-tersangka-suap-rp1-9-m-saat-pemerintah-gencarkan-tax-amnesty>, diakses 16 Februari 2018

²⁸ *Ibid.*

yang melakukan upaya untuk menggagalkan kebijakan pengampunan pajak.

Atas dasar pandangan tersebut, sesungguhnya mengonfirmasi bahwa kebijakan pengampunan pajak terlahir dalam keadaan prematur. Keadaan tersebut kemudian menunjukkan adanya suatu problem ketidakjelasan orientasi tujuan dan prioritas capaian yang selama ini akan dicapai. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan program pengampunan pajak tidak terarah atau tanpa prioritas sehingga hasilnya belum optimal.

2. Politik Hukum Pengampunan Pajak Jika Dikaitkan dengan Perspektif *Law and Development* pada Masa Akan Datang

Berdasarkan data yang diperoleh saat proses pembahasan pembentukan UU Pengampunan Pajak, menunjukkan ada beberapa kali pergeseran orientasi tujuan yang akan dicapai. Misalnya ide awalnya adalah repatriasi, juga sempat

berubah menjadi isu pengampunan nasional, kemudian berubah ke arah isu perluasan basis pajak atau peningkatan penerimaan pajak. Hal tersebut sesungguhnya sangat membingungkan dan mengganggu tahapan pelaksanaan. Ketidakjelasan orientasi tujuan menyebabkan fokus perhatian menjadi tidak terarah dan hasilnya tidak akan optimal. Temuan penting dari adanya pergeseran orientasi tujuan atau basis filosofi yang kemudian menentukan arah politik hukum pengampunan pajak adalah adanya faktor pergantian pejabat di lingkungan Direktorat Jenderal Pajak.²⁹ Pergantian tersebut menyebabkan terjadinya perubahan dasar filosofi kebijakan pengampunan pajak. Pada akhirnya kebijakan tersebut terlaksana atas dasar filosofi peningkatan penerimaan pajak dan peningkatan kesadaran wajib pajak, bukan atas dasar repatriasi seperti semula yang digagas. Kenyataan tersebut sekaligus menunjukkan ketidakmampuan dalam menerjemahkan keinginan presiden.

²⁹ Menurut Andreas Eddy Susetyo, mulanya kebijakan *a quo* basis filosofisnya berbicara terkait dengan repatriasi ketika Direktorat Jenderal Pajak masih dipimpin oleh Sigit Priadi Pramudito. Lihat dalam Risalah Sidang Rapat Kerja Komisi XI DPR RI, *Mendapatkan Masukan terkait Pembahasan RUU tentang Pengampunan Pajak*, Rabu, 20 April 2016, hlm. 27.

Desain politik hukum pengampunan pajak – dalam perspektif *Law and Development* – ke depannya mesti memperhatikan beberapa hal yang menjadi prasyarat perwujudannya. Pentingnya perspektif *Law and Development* digunakan dalam kebijakan pengampunan pajak agar kebijakan tersebut terarah dan memiliki skala prioritas tujuan yang akan dicapai. Parameter tersebut diharapkan dapat mengoptimalkan capaian keberhasilan program pengampunan pajak. Adapun uraian dari parameter *Law and Development* agar menjadi rujukan kebijakan pengampunan pajak ke depannya antara lain:

1. Parameter Disiplin

Parameter disiplin dari Teori *Law and Development* dalam politik hukum pengampunan pajak ke depannya, mesti terdiri dari beberapa prasyarat utama. Parameter tersebutlah yang nantinya sangat menentukan keberhasilan dari suatu kebijakan, program pengampunan pajak.

Uraian dari beberapa prasyarat tersebut akan dipaparkan di bawah ini.

a. Hukum

Prasyarat hukum yang dimaksudkan dalam teori tersebut adalah *its generic sense as a body of rules of action or conduct prescribed by controlling authority, and having binding legal force or a specific rule or a set of rules binding on the members of a society*.³⁰ Suatu kebijakan mesti dikeluarkan oleh lembaga atau otoritas yang berwenang. Dalam konteks ke-Indonesian, otoritas pembuat kebijakan berasal dari lembaga eksekutif dan legislatif. Hal tersebut tegas diatur dalam UUD NRI 1945. Pasal 5 UUD NRI 1945 memberikan mandat kepada presiden dalam membentuk undang-undang dan peraturan pemerintah dalam menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.³¹ Pasal 20 UUD NRI

³⁰ Yong Shik Lee, *Op.cit.*, hlm. 10.

³¹ Pasal 5 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa:

1945 juga memberikan mandat kepada DPR dalam membentuk undang-undang.³²

Prasyarat pertama dari parameter disiplin teori ini secara tidak langsung menyatakan bahwa suatu politik hukum pengampunan pajak ke depannya, kebijakan yang dikeluarkan harus merupakan hasil pembahasan sempurna dari kedua lembaga negara. Hal tersebut guna memastikan bahwa kebijakan yang dibuat merupakan kebijakan yang mendapat dukungan penuh dari kedua lembaga tersebut. Jika dibutuhkan, keterlibatan yudikatif (Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung) untuk memastikan konstitusional atau legalitas suatu produk hukum, sehingga kekuatan hukumnya akan lebih yang mengikat. Ironisnya, jika mengharuskan

atau terlibatnya yudikatif dalam menentukan suatu kebijakan agar lebih mengikat, berarti sejatinya kebijakan tersebut menunjukkan ketidaksempurnaan dalam proses pembuatannya atau karena masih menyisakan suatu problem.

Implikasinya jika sebuah politik hukum mendapat persetujuan bersama akan menghasilkan suatu kebijakan nasional yang demokratis dan berkarakter populis di masyarakat. Jika sebaliknya, kebijakan nasional dapat bersifat otoriter. Oleh sebab itu, prasyarat pertama ini menjadi sangat penting bagi keberlangsungan suatu kebijakan. Politik hukum pengampunan pajak ke depannya, apakah itu berasal dari lembaga eksekutif ataupun legislatif, mesti satu sama lain harus saling mendukung.

-
1. Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
 2. Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya.

³² Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang

b. Kerangka Hukum

Prasyarat kerangka hukum yang dimaksudkan di sini ialah *refers to frameworks in which law is organized, including regulatory structures and legal systems. Legal frameworks are a determinant of regulatory impact.*³³ Prasyarat ini mengharuskan sebuah kebijakan atau politik hukum pengampunan pajak dapat bekerja efektif jika memiliki sistem hukum yang kuat, mencakup mekanisme pengawasan dan penegakan. Adanya sistem hukum yang kuat, menjadikan suatu kebijakan memiliki kerangka atau dasar pijakan sehingga tujuan yang akan dicapai dapat optimal. Sistem tersebut mengharuskan adanya aturan pelaksana yang menjabarkan cakupan dari kebijakan tersebut. Program pengampunan pajak dapat berhasil jika telah tersedia komponen *regulatory structures*

and legal systems yang prima. Lawrence M Friedman telah mengingatkan sebelumnya bahwa efektivitas berkerjanya suatu hukum jika memiliki komponen sistem, struktur dan budaya hukum. Oleh sebab itu, ke depannya program pengampunan pajak, yang saat ini didasarkan pada payung hukum undang-undang, juga mesti dilengkapi dan diperhatikan secara serius terkait aturan pelaksanaannya. Aturan pelaksana harus seiring sejalan dengan aturan primernya. Tujuannya agar tidak menimbulkan kesimpangsiuran di masyarakat.

c. Lembaga

Prasyarat lembaga yang dimaksud dalam parameter disiplin *Law and Development* ini adalah *refers to organizations, norms, and practices related to the adoption, implementation, and enforcement of law. The*

³³ Yong Shik Lee, *Op.cit.* hlm. 11.

*impact of law cannot be assessed separately from relevant institutions.*³⁴ Prasyarat ini menganjurkan bahwa keberhasilan kebijakan program pengampunan pajak mesti didukung oleh integritas kelembagaan yang kuat. Hal tersebut guna mengoptimalkan program dari suatu kebijakan. Misalnya, dalam hal ini adalah Direktorat Jenderal Pajak dan beberapa Bank yang ambil bagian dalam program tersebut. Keberhasilan ditentukan atau hanya akan tercipta jika kelembagaan tersebut memiliki wibawa dan kepercayaan dari masyarakat. Kepercayaan masyarakat hanya akan ada jika suatu institusi memiliki kewibawaan secara organisatoris dan independensi etis dari aparaturnya. Kedua prasyarat tersebut dapat menjadi rujukan dalam menyukseskan dan mengoptimalkan suatu kebijakan dari aspek

kelembagaan. Faktor institusi dengan prasyarat tersebut hanya akan terlembaga dan terinternalisasi jika didasarkan pada aturan main kelembagaan. Aturan main tersebutlah yang nantinya menjadi dasar pedoman dari pola ucap dan pola laku suatu aparat, sehingga menciptakan kembali rasa saling percaya antara wajib pajak dan aparat pajak. Aturan main tersebut juga mengatur terkait dengan mekanisme pengawasan dan penegakan hukum dari suatu visi kelembagaan.

2. Mekanisme Dampak Peraturan

Bagian kedua dari parameter *Law and Development* ialah mekanisme dampak peraturan. Bagian ini menjelaskan hubungan sebab akibat antara hukum dan pembangunan. Suatu mekanisme di mana hukum mempengaruhi proses pembangunan, sehingga perubahan yang diinginkan terjadi secara teratur dan tertib.

³⁴ *Ibid.*

a. Desain Peraturan

Terkait dengan mekanisme dampak peraturan dalam Teori *Law and Development*, aspek desain peraturan akan menjadi sangat penting. Sifatnya yang fundamen dalam sebuah kebijakan, mengharuskan agar desain peraturan telah teruji sebelum diterapkan. Teruji sebelum diterapkan bermakna bahwa peraturan tersebut mesti telah melewati tahap atau prosedur yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Politik hukum pengampunan pajak ke depannya mesti di desain dengan sebaik mungkin berdasarkan prosedur yang telah ditentukan. Prasyarat pertama yang dianjurkan dari aspek desain peraturan dalam Teori *Law and Development* adalah adanya antisipasi terhadap hasil kebijakan. Antisipasi terhadap hasil kebijakan dilakukan dengan menggunakan parameter *Regulatory Impact Assasment*

(RIA). Prasyarat kedua yang dianjurkan dalam aspek peraturan adalah adanya sinergitas antara kerangka hukum dan lembaga hukum. Pada prasyarat ini menekankan bahwa agar tercipta efektivitas hukum, telah diuraikan sebelumnya bahwa suatu kebijakan perlu memiliki aturan pelaksana, agar menjadikannya mudah diimplementasikan.

Selain aturan pelaksana, juga perlu memiliki mekanisme pengawasan dan penegakan hukum, seperti kelembagaan khusus yang memiliki fungsi pengawasan dan penegakan hukum. Alhasil dengan demikian maka kebijakan tersebut memiliki infrastruktur hukum yang kuat dan komprehensif. Prasyarat ketiga yang mesti dimiliki oleh aspek desain peraturan adalah instrumen atau mekanisme adaptasi yang dapat mengidentifikasi kondisi budaya, sosial, politik dan ekonomi. Kebutuhan akan mekanisme adaptasi tersebut

dapat menjelaskan dampak dari adanya suatu perubahan atau pembangunan yang terjadi. Penjelasan tersebut diperlukan untuk mencegah terjadinya kesenjangan yang terjadi dari adanya perubahan atau pembangunan.

Oleh sebab itu, ke depannya desain politik hukum pengampunan pajak dalam perspektif *Law and Development* perlu memiliki prasyarat instrumen antisipasi terhadap kebijakan, hierarki peraturan yang jelas, mekanisme pengawasan dan penegakan hukum dan metode adaptasi terhadap kondisi sosial, politik dan ekonomi.

b. Kepatuhan terhadap Peraturan

Aspek kepatuhan terhadap peraturan dari mekanisme dampak peraturan dalam Teori *Law and Development*, mensyaratkan adanya pemahaman kuat terhadap nilai-nilai budaya dan pengetahuan umum. Ketaatan masyarakat terhadap sebuah peraturan

sangat ditentukan oleh prasyarat tersebut. Kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak bisa jadi sangat ditentukan oleh faktor-faktor budaya dan pengetahuan umum.

Misalnya, nilai-nilai budaya yang melekat atau dimiliki oleh masyarakat adalah sebuah masyarakat yang sangat menjunjung tinggi nilai keteladanan. Bisa jadi rendahnya kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak karena dipengaruhi oleh faktor tersebut. Tidak adanya keteladanan dari para pemimpin kepala negara, kepala lembaga negara, menteri, kepala daerah hingga elit politik lainnya, dapat menyebabkan rendahnya kepatuhan terhadap peraturan.

Begitupun dengan hadirnya kebijakan program pengampunan pajak, kepatuhan masyarakat dalam mengikuti program tersebut sangat ditentukan oleh pengetahuan yang dimiliki masyarakat. Jika masyarakat tidak diberikan

pengetahuan yang maksimal tentang program pengampunan pajak, maka secara otomatis masyarakat juga tidak akan mengerti apa itu program pengampunan pajak dan akhirnya juga tidak mengikuti program tersebut.

Jadi, kepatuhan terhadap sebuah peraturan, sangat ditentukan oleh faktor-faktor tersebut. Pemerintah dan seluruh *stakeholder* lainnya patut memberikan penanaman nilai dan pengetahuan yang menyeluruh kepada masyarakat agar program pengampunan pajak ke depannya dapat berjalan lebih baik lagi. Jadi ke depannya, jika politik hukum pengampunan pajak akan kembali diterapkan, mesti lebih *massive* lagi perihal internalisasi nilai dan peningkatan pemberian pemahaman terkait dengan program pengampunan pajak secara komprehensif dan berkelanjutan.

c. Kualitas Pelaksanaan

Perihal aspek kualitas

pelaksanaan pada Teori *Law and Development* di bagian mekanisme dampak peraturan, sangat ditentukan oleh prasyarat kemampuan negara dan kemauan politik. Politik hukum pengampunan pajak ke depannya, yang paling penting disiapkan adalah prasyarat kemampuan negara dalam menghadapi tantangan yang akan hadir, baik dari dalam maupun datang dari luar negeri. Kebijakan program pengampunan pajak 2016 lalu, sangat terlihat bahwa negara tak mampu menghadapi tantangan yang datang dari luar, gangguan dari salah satu negara *tax heaven*. Negara seakan lumpuh tak berdaya menghadapinya, padahal di negara tersebut, terdapat banyak wajib pajak yang menyimpan dana beserta asetnya. Kenyataan tersebut sungguh ironi. Prasyarat lain yang juga menentukan adalah kemauan politik.

Pada aspek ini sebenarnya tinggal perlu lebih ditingkatkan lagi.

Program pengampunan pajak 2016 yang lalu, terlihat jelas besarnya kemauan politik yang ditunjukkan oleh presiden sebagai kepala pemerintahan. Presiden bahkan turut serta melakukan sosialisasi ke berbagai daerah. Itu menunjukkan bahwa presiden sangat berkepentingan dalam menyukseskan program tersebut.

Kedepannya, politik hukum pengampunan pajak agar lebih mempersiapkan lagi perihal kekuatan pertahanan diri, kemampuan lebih kuat dalam menghadapi setiap tantangan yang ada, baik dari dalam maupun yang datang dari luar. Persoalan kemauan politik, agar lebih maksimal, setidaknya Presiden dan jajarannya serta para wakil rakyat lebih turut aktif dan turut serta dalam memberikan pemahaman dan melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Dengan begitu, terlihatlah nyata *political will* dari para elit politik untuk membangun negara.

Jika pemerintah ingin kembali menerapkan kebijakan program pengampunan pajak, seyogianya menggunakan parameter dari perspektif *Law and Development*. Parameter tersebut sangat relevan dengan *output* yang ingin dicapai, sehingga keberadaannya sangat *urgent*. Keunggulan dari parameter tersebut ialah adanya fondasi parameter disiplin dan mekanisme dampak peraturan. Fondasi parameter disiplin dari perspektif *Law and Development* tersebut sangat penting dalam hal memetakan atau mengidentifikasi ruang lingkup dari suatu kebijakan.

D. Penutup

Berdasarkan uraian dari hasil penelitian dan analisis pembahasan yang telah dipaparkan dalam bab sebelumnya, berikut kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan penelitian, yaitu: politik hukum pengampunan pajak dalam kaitannya dengan Teori *Law and Development* masih belum optimal. Hal tersebut didasarkan pada parameter-parameter dari Teori *Law and Development*

dengan meninjau hasil capaian kebijakan pengampunan pajak. Pada aspek parameter disiplin maupun mekanisme dampak peraturan, politik hukum pengampunan pajak yang dibuat pemerintah mengesampingkan desain peraturan atau kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang benar. Adapun kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan yang dikesampingkan misalnya terlihat dari kebijakan yang dibuat kejar tayang atau tergesa-gesa, landasan filosofis dan sosiologis yang kurang jelas, pembahasan yang tertutup serta. Akibatnya, kebijakan pengampunan pajak tidak memiliki prioritas orientasi tujuan yang akan dicapai. Ketidakjelasan orientasi menyebabkan fokus perhatian menjadi tidak terarah dan hasilnya tidak optimal.

Politik hukum pengampunan pajak jika dikaitkan dengan perspektif *Law and Development* pada masa akan datang adalah seharusnya pemangku kebijakan melakukan perencanaan terlebih dahulu, menyusun desain kebijakan dengan baik, serta menyiapkan segala infrastruktur yang dibutuhkan. Hal tersebut penting guna dilakukannya pembahasan secara mendalam untuk memastikan bahwa

proses pembentukan politik hukum pengampunan pajak dilakukan dengan benar berdasarkan parameter *Law and Development*. Menyusun desain peraturan dan menyiapkan segala infrastruktur pendukung, baik dalam hal peraturan pelaksana, kesiapan secara kelembagaan serta integritas aparaturnya. Hal tersebut penting karena dalam desain peraturan tercakup mekanisme analisis antisipasi terhadap hasil kebijakan. Keberadaan infrastruktur seperti kesiapan lembaga dan sikap profesional aparatur akan menjadi modal kuat dalam meningkatkan kepercayaan masyarakat. Di sisi yang lain, seluruh pihak wajib terlibat aktif dalam menyukseskan dan mengawal kebijakan program pengampunan pajak, baik itu dari kalangan pemerintah, pengusaha, maupun segala lapisan masyarakat.

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka yang dapat penulis berikan sebagai rekomendasi, antara lain: perlunya dilakukan pembahasan dan kajian yang utuh dan mendalam, menyiapkan infrastruktur kelembagaan, melakukan pembinaan guna meningkatkan kapasitas dan profesionalitas aparatur, sehingga kebijakan program pengampunan pajak ke depannya terlaksana dengan optimal.

Selanjutnya perlunya dibentuk suatu tim khusus untuk memastikan bahwa kebijakan pengampunan pajak telah sesuai dengan parameter *Law and Development*. Tim khusus tersebut berperan untuk membuat perencanaan, menyusun desain kebijakan,

melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap kebijakan, sehingga upaya menyusun kebijakan pengampunan pajak telah berdasarkan pada parameter *Law and Development*

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- B.Ilyas, Wirawan dan Richard Burton, 2010, *Hukum Pajak*, Salemba Empat, Jakarta.
- Mahmud Marzuki, Peter 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Prastowo, Yustinus, 2017, *Pengampu(n)an Pajak Historiografi Perjalanan Amnesti Pajak di Indonesia*, CITA Riset Fiskal, Jakarta.
- Rosdiana, Haula dan Edi Slamet Irianto, 2012, *Pengantar Ilmu Pajak: Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Shidarta, et al, 2012, *Mochtar Kusuma-Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, Epistema Institue, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Sumardjono, Maria S.W, 2014, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, UGM, Yogyakarta.

B. Peraturan Perundang-Undangan

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak

C. Risalah Sidang

- Rapat Kerja Komisi XI DPR RI, Mendapatkan Masukan terkait Pembahasan RUU tentang Pengampunan Pajak, Rabu, 20 April 2016

D. Jurnal dan Hasil Penelitian

- Saka Winih W, 2016, *Analisis Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas Kebijakan Pengampunan Pajak*, Program Studi Sarjana Akuntansi Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Gadjah Mada, Skripsi, Yogyakarta
- Yong Shik Lee, *General Theory of Law and Development*, Cornell International Law Journal, Vol. 50. No. 3 Desember 2017, United Stated.

E. Surat Kabar dan Majalah

- Majalah Gatra*, Skenario Lanjutan Pasca Program Pengampun Pajak Berakhir, Edisi 6 - 12 April 2017.
- Majalah Tempo*, Melempem Di Babak Akhir, Edisi 10-16 April 2017.
- Yustinus Prastowo, Pasca-program Amnesti Pajak, Kompas, 5 April 2017

F. Internet

“Panama Papers, Jejak Korupsi Global dari Panama”,
<https://investigasi.tempo.co/panama/>

[http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58343e35f2fc3/pejabat-pajak-tersangka -
suap-rp1-9-m-saat-pemerintah-gencarkan-tax-amnesty,](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58343e35f2fc3/pejabat-pajak-tersangka-suap-rp1-9-m-saat-pemerintah-gencarkan-tax-amnesty)

BIODATA PENULIS

Akmaluddin Rachim, S.H., M.H. lahir di Sinjai, Menyelesaikan pendidikan pada S1 Ilmu Hukum di Universitas Muhammadiyah Malang dan S2 Magister Hukum di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Saat ini penulis terlibat aktif dalam lembaga penelitian di Jakarta. Penulis dapat dihubungi melalui email: adinrach91@gmail.com