

MILAD FAKULTAS HUKUM Ke 34
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

Catatan Kecil

“Seputar Hukum di Indonesia”



 UMSU PRESS

MILAD FAKULTAS HUKUM Ke-34

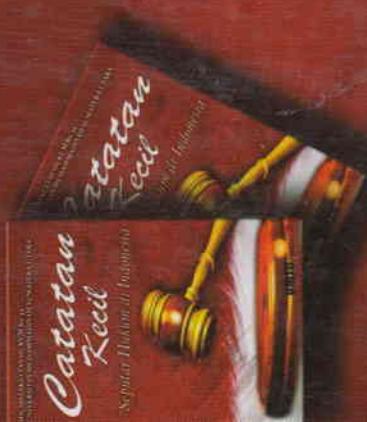
Catatan Kecil “Seputar Hukum di Indonesia”



ISBN 978-602-6997-29-6



 UMSU PRESS



**Ida Hanifah, Faisal, Zainuddin, Mhd. Teguh Syuhada Iubis,
Nur Alamsyah, Nurhilmiah, Ida Nadirah, Fajaruddin,
Faisal Riza, Nursariani Simatupang, Nurul Hakim, Andryan,
Rahmat Ramadhani**

Catatan Kecil
“SEPUTAR HUKUM
DI INDONESIA”

EDITOR:
Benito Ashdie, Zefrizal, Erwin Asmadi, Hidayat

PENGANTAR REKTOR

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA



Alhamdulillah dan terima kasih serta selamat saya ucapkan kepada para penulis atas rampungnya karya berharga berupa buku yang berjudul "Catatan Kecil Seputar Hukum di Indonesia". Buku ini merupakan sebuah karya yang tidak akan lekang oleh waktu, sebab buku adalah jendela ilmu bagi orang-orang yang senantiasa mengasah dan memperluas khasanah keilmuan.

Menulis merupakan sebuah kegiatan yang membutuhkan inspirasi dan pemikiran sehingga pada akhirnya dengan menulis dapat menghasilkan sebuah ide dan gagasan. Kumpulan tulisan para Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara ini merupakan karya yang luar biasa. Sebab, selain dari sisi substansinya yang diyakini bahwa buku ini dapat menambah wawasan dan cakrawala ilmu, di samping itu buku ini juga merupakan kado istimewa dalam rangka perayaan Milad Fakultas Hukum ke 31 Tahun.

Bak kata pepatah, "tua-tua kelapa, semakin tua semakin bersantan pula" agaknya tepat untuk menggambarkan konsistensi Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara untuk berjuang mencerdaskan kehidupan bangsa. Buku ini salah satu bentuk bukti nyata, bahwa Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara tetap menjunjung tinggi nilai keilmuan dalam rangka pelaksanaan Tri Dharma Perguruan Tinggi.

Semoga terbitnya buku ini dapat menjadi inspirasi bagi seluruh dosen di lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara secara umum maupun Fakultas Hukum secara khusus untuk senantiasa berupaya mendukomentasikan gagasan dan ide keilmuannya ke dalam bentuk tulisan. Akhirnya saya berikan apresiasi setinggi-tingginya kepada para penulis yang karyanya telah terangkum dalam buku ini. Semoga buku ini bermanfaat bagi kita semua. Selamat membaca dan Selamat Milad Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang ke 31 tahun. Semoga Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara tetap menjadi fakultas yang Luar Biasa di lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang tetap Unggul, Cerdas dan Terpercaya.

Medan, September 2016
Rektor UMSU,

Dr. Agussani, M.AP.

PENGANTAR DEKAN FH UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA



Usia Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang saat ini tidak muda lagi, menuntut adanya perbaikan dan peningkatan kualitas pendidikan yang dikelola oleh Fakultas Hukum. Salah satu wujud perbaikan dan peningkatan kualitas tersebut adalah adanya peningkatan kemauan dan kemampuan menulis dari para dosen pengajar di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Terbitnya buku "Catatan Kecil Seputar Hukum di Indonesia" merupakan salah satu bentuk komitmen para dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara untuk meningkatkan kualitas pendidikan dimaksud.

Saya sadari bahwa menulis bukanlah suatu kegiatan yang sederhana, sebab dengan tulisanlah seseorang dapat menuangkan aspirasinya ke dalam bentuk visual yang nyata. Oleh karenanya kumpulan tulisan dalam buku ini merupakan kado istimewa yang diberikan oleh para dosen penulis kepada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Dalam rangka perayaan Milad yang Ke 31 Tahun. Saya ucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya baik kepada para dosen, tim editor

dan semua pihak yang telah memberikan kontribusinya ke dalam buku ini sehingga buku ini dapat dihadirkan di tengah-tengah semarak perayaan Milad Fakultas Hukum. Selain itu, saya meyakini bahwa kumpulan tulisan yang dirangkum dalam buku ini juga merupakan potret keilmuan yang berharga dalam kerangka upaya peningkatan kualitas pendidikan yang diemban oleh Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dalam kerangka mencerdaskan kehidupan bangsa.

Akhir kata, sekali saya ucapkan terima kasih atas penerbitan buku ini, semoga buku ini bermanfaat bagi para pembacanya dan tetaplah semangat untuk berkarya khususnya dalam dunia menulis. Selamat milad Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang Ke 31 Tahun, semoga tetap menjadi fakultas yang luar biasa di dalam kampus UMSU yang Unggul, Cerdas dan Terpercaya.

Medan, September 2016
Dekan
FH UMSU,

Ida Hanifah, S.H., M.H.

PENGANTAR EDITOR



Buku "Catatan Kecil Seputar Hukum Indonesia" merupakan kumpulan tulisan naratif dan bermuatan argumentatif yang ditulis oleh para Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dengan berbagai latar belakang konsentrasi bidang hukum. Substansi buku ini diyakini dapat mewakili potret aktualisasi pelaksanaan hukum di Indonesia dengan berbagai catatannya. Oleh karenanya, buku ini layak menjadi wakil atas beberapa fenomena hukum yang terjadi di Indonesia.

Ada banyak persoalan hukum yang terungkap pada tulisan-tulisan di dalam buku ini dan sudah barang tentu persoalan tersebut menggelitik untuk diulas dan dijawab secara keilmuan. Oleh sebab itu, tulisan-tulisan dalam buku ini tidak hanya sekedar mampu mengungkap persoalan, namun juga memberikan solusi sebagai jawaban. Analisis yang cerdas dari para penulis menjadikan buku ini menarik untuk dibaca. Itu sebabnya buku ini dinilai tidak hanya diterbitkan sebagai bentuk euporia kemeriahan perayaan Milad Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang Ke 31 tahun, malinkan juga sebagai tambahan referensi ilmu bagi pengembangan nilai-nilai akademis.

Buku ini berisikan ulasan-ulasan tentang problematika hukum yang kerap terjadi di masyarakat, meliputi; seputar Hukum Publik dan Hukum Privat, Hukum Perusahaan, Hukum Konsumen, Humaniora dan Perspektif Hukum Islam serta Hukum Agraria. meski belum seluruhnya, namun bidang-bidang hukum yang dikupas dalam berbagai tulisan pada buku ini diyakini mampu merangkum dan merekam kiprah keberadaan hukum di Indonesia.

Penulis dalam buku ini, adalah para dosen di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang mumpuni di masing-masing konsentrasi bidang hukum yang digelutinya, selain itu sebagian dari para penulisnya juga merupakan praktisi penegak hukum di Sumatera Utara. Sehingga karya tulisnya mencerminkan analisa yang kuat terkait antara teori dan aplikatif. Akhirnya kami tim editor mengucapkan selamat membaca, semoga buku ini bermanfaat bagi alam semesta beserta isinya. Aamiin..

Medan, September 2016
Tim Editor,

DAFTAR ISI

Pengantar Rektor UMSU.....	i
Pengantar Dekan FH UMSU	iii
Pengantar Editor	v
Daftar Isi	vii
Bagian 1 : "SEPUTAR HUKUM HUMANIORA"	
1. TINDAK PIDANA KETENAGAKERJAAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2013 TENTANG KETENAGAKERJAAN	
Ida Hanifah.....	1
2. UPAYA PENANGGULANGAN KEKERASAN PADA PROSES PEMBELAJARAN DI LINGKUNGAN PENDIDIKAN	
Mhd. Teguh Suhada Lubis	16
Bagian 2 : "SEPUTAR PERSPEKTIF HUKUM ISLAM"	
1. PERAN ORANG TUA DALAM PENCEGAHAN KENAKALAN REMAJA (<i>Perspektif Kriminologi Syariah</i>)	
Nursariani Simatupang.....	34

	2. TRANSFORMASI HUKUM ISLAM KE DALAM TATA HUKUM INDONESIA	
	Nurul Hakim	56
Bagian 3	: "SEPUTAR HUKUM PUBLIK DAN HUKUM PRIVAT"	
	1. KONSEP PENCEGAHAN KORUPSI DI INDONESIA	
	Nur Alamsyah	74
	2. MENUJU UNIFIKASI KEDEWASAAN DALAM HUKUM POSITIF	
	Nurhilmiyah.....	91
Bagian 4	: "SEPUTAR HUKUM PERUSAHAAN"	
	1. GIJZELING DALAM HUKUM KEPAILITAN INDONESIA	
	Ida Nadirah.....	105
	2. AKIBAT HUKUM TERHADAP KEBIJAKAN DIREKSI YANG TIDAK SESUAI DENGAN KEBIJAKAN RUPS	
	Fajaruddin	117
	3. PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN SECARA ARBITRASE YANG DILAKUKAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK)	
	Faisal Riza.....	133
Bagian 5	: "SEPUTAR HUKUM TATA NEGARA"	
	1. PENGUATAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA	
	Zainuddin.....	150
	2. REFORMULASI FUNGSI REKRUTMEN PARTAI POLITIK MELALUI PRINSIP DEMOKRASI DI INDONESIA	
	Andryan	117
Bagian 5	: "SEPUTAR HUKUM AGRARIA"	
	1. AKIBAT HUKUM HAPUSNYA HAK ATAS TANAH DALAM PENGIKATAN HAK TANGGUNGAN	
	Faisal	184

2. KEJAHATAN TERHADAP TANAH	
Rahmat Ramadhani.....	188
Tentang Penulis	x
Tim Editor.....	xii



"Seputar Hukum Humaniora"

TINDAK PIDANA KETENAGAKERJAAN BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2013 TENTANG KETENAGAKERJAAN

Ida Hanifah

PENDAHULUAN

Tingginya angka tenaga kerja yang berbanding terbalik dengan angka lapangan pekerjaan menjadi salah satu pemicu terbukanya peluang kesemena-menaan pengusaha/majikan terhadap buruh/pekerja. Hal demikian didasarkan pada logika berfikir bahwa pengusaha akan lebih mudah mendapatkan orang yang mau bekerja dibandingkan dengan orang yang mau bekerja namun sulit untuk mendapatkan peluang kerja. Pada situasi tersebut kemudian tergambar betapa pekerja/buruh berada pada posisi yang lemah. Dalam kondisi demikianlah hukum ketenagakerjaan hadir sebagai pen jembatan antara posisi majikan/pengusaha dengan buruh/pekerja. Sehingga lahirnya hukum ketenagakerjaan tidak lebih dikarenakan adanya ketidaksetaraan posisi tawar yang terdapat dalam hubungan ketenagakerjaan (antara pekerja/buruh dengan pengusaha/majikan), dengan alasan itu pula dapat dilihat tujuan utama hukum ketenagakerjaan yaitu agar dapat meniadakan ketimpangan hubungan antara keduanya.

Di Indonesia Hukum Ketenagakerjaan yang berlaku saat ini adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (untuk selanjutnya disingkat; UUK) di samping peraturan lain yang bertalian dengan ketenagakerjaan. Hubungan antara pekerja/buruh dengan pengusaha/majikan berdasarkan UUK disebut dengan Hubungan Industrial. Lebih jauh, Pada dasarnya landasan kebijakan hukum ketenagakerjaan yang dikandung UUK adalah bertujuan untuk melindungi pekerja/buruh dari kesewenang-wenangan majikan/pengusaha. Selain memberikan perlindungan hukum, regulasi tentang ketenagakerjaan yang diatur dalam UUK juga bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial. Dalam usaha mencapai tujuan tersebut, maka secara umum muatan hukum yang terdapat di dalam UUK berisikan atas pasal-pasal yang sifatnya mengatur (*aanvullent recht*) dan yang sifatnya memaksa (*dwingen recht*).

Hadirnya Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) untuk menyelesaikan perselesaian hubungan industrial di Indonesia ternyata tidak serta merta memberikan jaminan kepastian hukum bagi pekerja/buruh dalam rangka mencari keadilan. Tidak jarang perkara pekerja/buruh yang diajukan melalui proses PHI, bernasib tergantung dan terkatung-katung oleh karena proses penyelesaiannya yang relatif lama. Tidak sedikit pula penyelesaian perkara melalui PHI yang telah menahun lamanya namun

belum juga memperoleh kekuatan hukum tetap (*incraacht van gewisde*). Tentunya kondisi demikian menimbulkan keputus-asaan dan kerugian bagi buruh/tenaga kerja.

Uniknya, meskipun UUK membuka pintu untuk menyelesaikan perselisihan industrial melalui jalur pidana namun pilihan hukum tersebut acap kali tidak menjadi pilihan yang populer bagi pekerja/buruh. Ada banyak faktor penyebabnya yang salah satunya diyakini adalah faktor tingkat pemahaman buruh/pekerja yang minim akan hal tersebut. Maka oleh karenanya, tulisan ini berupaya memberikan deskripsi singkat terkait hal-hal tindak pidana di bidang ketenagakerjaan beserta upaya yang dapat dilakukan terkait hal tersebut.

BURUH & TENAGA KERJA

Buruh adalah orang yang bekerja untuk orang lain dengan mendapat upah.¹ Upah atau imbalan yang diterima buruh dapat berbentuk uang ataupun dalam bentuk lain. Pautan istilah buruh dan pekerja adalah merupakan sebuah hasil kompromi setelah dalam kurun waktu yang amat panjang dua istilah tersebut bertarung untuk dapat diterima oleh masyarakat.² Pada jaman penjajahan Belanda yang dimaksud buruh adalah orang-orang pekerja kasar seperti kuli, mandor, tukang, dan lain-lain, yang pada masa pemerintah Belanda disebut dengan sebutan *blue collar* (berkerah biru), sedangkan orang-orang yang mengerjakan pekerjaan “halus” seperti pegawai administrasi yang bisa duduk di meja disebut dengan *white collar* (berkerah putih) yang umumnya terdiri dari para bangsawan dan juga orang-orang Belanda dan Timur Asing lainnya.³

Sepanjang sejarah perkembangan hukum perburuhan di Indonesia, ada upaya penggantian istilah buruh dengan istilah pekerja, hal tersebut disebabkan oleh karena istilah buruh kurang sesuai dengan kepribadian bangsa, buruh lebih cenderung menunjuk pada golongan yang selalu ditekan dan berada di bawah pihak lain yakni majikan. Secara yuridis, istilah buruh pertama kali diganti dengan istilah pekerja tertuang dalam Undang-undang No 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan (UUK sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013).⁴

Definisi lengkap dari istilah tenaga kerja terdapat pada Pasal 1 angka 2 UUK yang menyebutkan; *“Pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain. Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri atau masyarakat.”* Sedangkan menurut Pasal 1 angka 4 UUK, menyatakan; *“pemberi kerja adalah perorangan, pengusaha badan hukum atau badan*

¹Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1995, Balai Fustaka, Jakarta, halaman 158.

²Abdul Rahmad Budiono, 2009, Hukum Perburuhan, cet. ke- I, PT. Indeks, Jakarta, halaman 5.

³Asyhadie Zaeni, 2007, Hukum Kerja: Hubungan Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja, cet. ke-I, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, halaman 19.

⁴Lalu Husni, 2001, Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, cet. ke-II, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, halaman 29.

lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain. “

Definisi Tenaga Kerja Indonesia menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri menyebutkan; *“Yang dimaksud dengan Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut dengan TKI adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah”*. Dari pengertian ini dapat dimengerti bahwa TKI adalah orang yang bekerja di luar negeri setelah memenuhi berbagai persyaratan, yaitu meliputi dokumen-dokumen, surat izin dan lain-lain. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 4 Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor: Kep.104A/Men/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri disebutkan bahwa; *“TKI adalah baik laki-laki maupun perempuan yang bekerja di luar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja melalui prosedur penempatan TKI”*.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut di atas, maka dapat dipahami bahwa pada dasarnya buruh dan Tenaga kerja memiliki pengertian yang sama yaitu orang yang bekerja dan menerima imbalan atau upah. Namun oleh karena label ‘buruh’ memiliki konotasi yang amat kasar dan tidak identik dengan budaya dan adat leluhur bangsa Indonesia maka kemudian kata buruh diubah menjadi pekerja/tenaga kerja. Dari wilayah atau tempat bekerjanya, tenaga kerja/buruh terdiri dari dua jenis, yaitu *Pertama*, Tenaga Kerja Indonesia (TKI); baik yang bekerja di wilayah Indonesia maupun yang bekerja di luar negeri. *Kedua*, Tenaga Kerja Asing, yaitu tenaga kerja yang bukan berkewarganegaraan Indonesia namun bekerja di wilayah Indonesia.

TINJAUAN UMUM TENTANG TINDAK PIDANA

Tindak pidana (delik) menurut *Prof. Moeljatno, S.H.*, adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa melanggar ketentuan tersebut, sedangkan menurut *Prof. Wirjono Projodikoro, S.H.* yang dimaksud dengan tindak pidana berarti suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenakan hukuman pidana.⁵ Tindak pidana secara umum terdiri dari 2 (dua) jenis yaitu tindak pidana kejahatan (*rechtsdelicten*) dan tindak pidana pelanggaran (*wetsdelicten*).⁶

Kejahatan atau tindak kriminal merupakan salah satu bentuk dari “perilaku menyimpang” yang selalu ada dan melekat pada tiap bentuk masyarakat; tidak ada masyarakat yang sepi dari kejahatan dan Salah satu usaha pencegahan dan pengendalian kejahatan itu ialah menggunakan hukum pidana dengan sanksinya yang

⁵Dalam <http://artonang.blogspot.co.id>, diakses pada hari Minggu, 25 September 2016, Pukul 23.⁰⁰WIB.

⁶Wirjono Projodikoro, 2003, Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia, Refika Aditama, Bandung, halaman 3.

berupa pidana.⁷ Lebih lanjut, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan pelanggaran mempunyai kata dasar “langgar” yang berarti bertubrukan; bertumbukan, serang menyerang, bertentangan: tindakannya itu dengan ketentuan yang berlaku.⁸

Kata-kata kejahatan dan pelanggaran merupakan istilah-istilah sebagai terjemahan dari istilah-istilah *misdrijf* dan *overtredingen* dalam bahasa Belanda. *Misdrijf* atau kejahatan berarti suatu perbuatan yang tercela dan berhubungan dengan hukum, berarti tidak lain daripada “perbuatan melanggar hukum”, sedangkan *Overtredingen* atau pelanggaran berarti suatu perbuatan melanggar sesuatu, dan berhubungan dengan hukum, berarti tidak lain daripada “perbuatan melanggar hukum” sehingga arti kata dari kedua istilah tersebut adalah sama.⁹ Lebih jauh, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP) mengklasifikasikan di dalam Buku II yang memuat dan menguraikan tentang tindak-tindak pidana yang masuk golongan “kejahatan” atau *misdrijven*, Buku III yang memuat dan menguraikan tindak-tindak pidana yang masuk golongan “pelanggaran” atau *overtredingen*.

Penggolongan tersebut tidaklah tepat oleh karena semua tindak pidana, baik yang dimasukkan buku II KUHP sebagai kejahatan atau *misdrijven* maupun yang dimasukkan Buku III KUHP sebagai pelanggaran atau *overtredingen*, merupakan tindak pidana berdasarkan hukum (*rechtsdelicten*) maupun tindak pidana berdasarkan undang-undang (*wetsdelicten*).¹⁰ Terkait sanksi, ada kalanya diadakan ancaman pidana terhadap suatu perbuatan, yang sudah merupakan pelanggaran hukum (*onrecht*) sebelum undang-undang mengaturnya, dan yang dianggap tidak baik (*onrechtvaardig*), meskipun undang-undang belum mengaturnya. Hal ini disebut sebagai kejahatan (*misdrijven*). Ada kalanya ada suatu perbuatan, yang dalam arti filsafat hukum (*rechtphilosofisch*) baru menjadi pelanggaran hukum (*onrecht*) oleh karena dinyatakan demikian oleh undang-undang, jadi yang tidak baiknya hanya dikenal dari bunyi undang-undang itu, sehingga dalam hal ini dinilai ada pelanggaran (*overtredingen*).¹¹

Hazewinkel Suringa berpendapat bahwa antara kejahatan dengan pelanggaran tidak memiliki perbedaan kualitatif, yang ada hanya perbedaan kuantitatif, yaitu kejahatan pada umumnya diancam dengan hukuman lebih berat dari pada pelanggaran, dan ini tampaknya didasarkan pada sifat akibat yang ditimbulkan lebih berat dari pada kejahatan.¹² Selain sifat umum tersebut, beliau juga menguraikan sebagai berikut:

1. *Pidana penjara hanya diancamkan pada kejahatan saja*
2. *Jika menghadapi kejahatan maka bentuk kesalahan (kesengajaan atau kealpaan) yang diperlukan disitu harus dibuktikan oleh Jaksa, sedangkan jika menghadapi*

⁷Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2005, Teori-Teori dan Kebijakan Pidana, PT. Alumni, Bandung, halaman 148.

⁸Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Loc.Cit.*, halaman 809.

⁹Wirjono Projodikoro, *Op.Cit.*, halaman 33.

¹⁰*Ibid.*, halaman 34.

¹¹*Ibid.* 25 *ibid*,

¹²*Ibid.*

- pelanggaran hal itu tidak usah dibuktikan. Berhubung dengan itu, kejahatan dibedakan pula dalam kejahatan yang dolus dan culpa.*
- 3. Percobaan untuk melakukan pelanggaran tidak dapat dipidana. Juga pembantuan pada pelanggaran tidak dipidana.*
 - 4. Tenggang kedaluwarsa (verjaring), baik untuk hak menentukan maupun hak penjalanan pidana bagi pelanggaran adalah lebih pendek daripada kejahatan tersebut masing-masing adalah satu tahun dan dua tahun.*
 - 5. Kemungkinan keharusan adanya pengaduan (klacht) untuk penuntutan di muka hakim, hanya terhadap beberapa kejahatan, tidak ada terhadap pelanggaran.*
 - 6. Dalam hal perbarengan (concursum) cara pemidanaan berbeda untuk pelanggaran dan kejahatan. Kumulasi pidana yang lebih ringan lebih mudah daripada pidana berat.¹³*

Baik kejahatan maupun pelanggaran adalah sama-sama tergolong sebagai suatu perilaku menyimpang yang memiliki suatu ancaman nyata terhadap norma-norma sosial yang mendasari kehidupan atau keteraturan social, sehingga dapat menimbulkan ketegangan individu maupun ketegangan-ketegangan sosial, dan merupakan ancaman riil atau potensial bagi berlangsungnya ketertiban sosial. Oleh karenanya, pembahasan tentang penggolongan kejahatan dan pelanggaran menjadi sangat penting yang bertujuan untuk mengetahui substansi dari setiap ketentuan hukum pidana dalam undang-undang di luar KUHP, agar mengetahui apakah suatu tindak pidana termasuk dalam golongan kejahatan atau golongan pelanggaran.

JENIS-JENIS TINDAK PIDANA KETENAGAKERJAAN

Merujuk pada penggolongan dan klasifikasi tindak pidana sebagaimana diuraikan di atas, pada dasarnya klasifikasi tindak pidana yang berkaitan dengan bidang ketenagakerjaan juga sama yaitu jenis tindak pidana yaitu kejahatan dan pelanggaran di bidang ketenagakerjaan yang merugikan pihak pekerja/buruh. Wujud sanksi pidana yang disediakan dapat berupa sanksi pidana administratif, pidana denda, pidana kurungan, sampai dengan pidana penjara. Artonang menguraikan defenisi tidak pidana ketenagakerjaan, sebagai suatu tindakan pelanggaran terhadap aturan-aturan hukum ketenagakerjaan yang pelakunya dapat dikenakan hukuman pidana.¹⁴

Selain tindak pidana di bidang ketenagakerjaan baik yang bersifat kejahatan maupun pelanggaran sebagaimana diatur umum oleh KUHP, juga terdapat rujukan hukum lain berupa peraturan perundang-undangan yang bertalian dengan ketenagakerjaan di Indonesia yang pada pokok aturannya meliputi pengaturan tentang; perlindungan terhadap hak dan kewajiban pekerja/buruh, keselamatan kerja pekerja/buruh, kewajiban perusahaan untuk melapor mengenai ketenagakerjaan di perusahaan, pemenuhan hak pekerja/buruh mengenai jaminan sosial ketenagakerjaan, perlindungan mengenai aspek-aspek ketenagakerjaan, dan perlindungan terhadap TKI dan berbagai aspek perlindungan tenaga kerja/buruh lainnya. Namun yang akan

¹³ *Ibid.*

¹⁴ <http://artong.blogspot.co.id>, *Loc., Cit.*

menjadi pokok pembahasan dalam tulisan ini adalah perlindungan hukum tindak pidana ketenagakerjaan sesuai dengan yang diatur dalam UUK.

Ada dua klasifikasi atau golongan tindak pidana ketenagakerjaan sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang UUK, yaitu tindak pidana ketenagakerjaan yang digolongkan sebagai kejahatan dan yang digolongkan sebagai pelanggaran. Terhadap kedua golongan/klasifikasi tindak pidana tersebut terdapat pengaturan tentang masing-masing perbuatan yang dimuat dalam masing-masing pasal dalam UUK.

1. Kejahatan terhadap Ketenagakerjaan

Jenis tindak pidana ketenagakerjaan yang tergolong dalam tindak kejahatan berdasarkan UUK adalah sebagai berikut:

- a. Dikenakan sanksi pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), terhadap barang siapa yang melanggar ketentuan Pasal 74 ayat (1), yaitu *“Siapapun dilarang mempekerjakan dan melibatkan anak pada pekerjaan-pekerjaan yang terburuk.”*¹⁵
- b. Dikenakan sanksi pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), terhadap barang siapa yang melanggar ketentuan Pasal 167 ayat (5), yaitu:

“Dalam hal pengusaha tidak mengikutsertakan pekerja/buruh yang mengalami pemutusan hubungan kerja karena usia pensiun pada program pensiun maka pengusaha wajib memberikan kepada pekerja/buruh uang pesangon sebesar 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja 1 (satu) kali ketentuan Pasal 156 ayat (3), dan uang penggantian hak sesuai ketentuan Pasal 156 ayat (4).”

Pasal 156 ayat (2): perhitungan uang pesangon yang wajib dibayarkan pengusaha paling sedikit sebagai berikut:

1. Masa kerja kurang dari 1 (satu) tahun, 1 (satu) bulan upah;
2. Masa kerja 1 (satu) tahun atau lebih tetapi kurang dari 2 (dua) tahun, 2 (dua) bulan upah;
3. Masa kerja 2 (dua) tahun atau lebih tetapi kurang dari 3 (tiga) tahun, 3 (tiga) bulan upah;

¹⁵Anak yang dimaksud dalam Pasal 74 adalah setiap orang yang berumur dibawah 18 (delapan belas) tahun. (Pasal 1 angka 26 UU Ketenagakerjaan). Yang dimaksud dengan pekerjaan-pekerjaan yang terburuk meliputi:

- a. Segala pekerjaan dalam bentuk perbudakan atau sejenisnya;
- b. Segala pekerjaan yang memanfaatkan, menyediakan, atau menawarkan anak untuk pelacuran, produksi pornografi, pertunjukan porno, atau perjudian;
- c. Segala pekerjaan yang memanfaatkan, menyediakan, melibatkan anak untuk produksi dan perdagangan minuman keras, narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya; dan/atau
- d. Semua pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan, atau moral anak.

4. Masa kerja 3 (tiga) tahun atau lebih tetapi kurang dari 4 (empat) tahun, 4 (empat) bulan upah;
5. Masa kerja 4 (empat) tahun atau lebih tetapi kurang dari 5 (lima) tahun, 5 (lima) bulan upah;
6. Masa kerja 5 (lima) tahun atau lebih tetapi kurang dari 6 (enam) tahun, 6 (enam) bulan upah;
7. Masa kerja 6 (enam) tahun atau lebih tetapi kurang dari 7 (tujuh) tahun, 7 (tujuh) bulan upah;
8. Masa kerja 7 (tujuh) tahun atau lebih tetapi kurang dari 8 (delapan) tahun, 8 (delapan) bulan upah;
9. Masa kerja 8 (delapan) tahun atau lebih, 9 (sembilan) bulan upah;

Pasal 156 ayat (3): perhitungan uang penghargaan masa kerja yang wajib dibayarkan pengusaha ditetapkan sebagai berikut:

1. Masa kerja 3 (tiga) tahun atau lebih tetapi kurang dari 6 (enam) tahun, 2 (dua) bulan upah;
2. Masa kerja 6 (enam) tahun atau lebih tetapi kurang dari 9 (sembilan) tahun, 3 (tiga) bulan upah;
3. Masa kerja 9 (sembilan) tahun atau lebih tetapi kurang dari 12 (dua belas) tahun, 4 (empat) bulan upah;
4. Masa kerja 12 (dua belas) tahun atau lebih tetapi kurang dari 15 (lima belas) tahun, 5 (lima) bulan upah;
5. Masa kerja 15 (lima belas) tahun atau lebih tetapi kurang dari 18 (delapan belas) tahun, 6 (enam) bulan upah;
6. Masa kerja 18 (delapan belas) tahun atau lebih tetapi kurang dari 21 (dua puluh satu) tahun, 7 (tujuh) bulan upah;
7. Masa kerja 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih tetapi kurang dari 24 (dua puluh empat) tahun, 8 (delapan) bulan upah;
8. Masa kerja 24 (dua puluh empat) tahun atau lebih, 10 (sepuluh) bulan upah;

Pasal 156 ayat (4): uang penggantian hak yang seharusnya diterima meliputi:

1. Cuti tahunan yang belum diambil dan belum gugur;
 2. Biaya atau ongkos pulang untuk pekerja/buruh dan keluarganya ke tempat dimana pekerja/buruh diterima bekerja;
 3. Penggantian perumahan serta pengobatan dan perawatan ditetapkan 15% (lima belas perseratus) dari uang pesangon dan/atau uang penghargaan masa kerja bagi yang memenuhi syarat;
 4. Hal-hal lain yang ditetapkan dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama.
- c. Dikenakan sanksi pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah) terhadap barang siapa yang melanggar ketentuan:

1. Pasal 42 ayat (1): Setiap pemberi kerja yang mempekerjakan tenaga kerja asing wajib memiliki izin tertulis dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
2. Pasal 42 ayat (2): Pemberi kerja orang-perseorangan dilarang mempekerjakan tenaga kerja asing.
3. Pasal 68: Pengusaha dilarang mempekerjakan anak.
4. Pasal 69 ayat (2): Pengusaha yang mempekerjakan anak pada pekerjaan ringan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus memenuhi persyaratan:
 - a). Izin tertulis dari orang tua atau wali;
 - b). Perjanjian kerja antara pengusaha dengan orang tua atau wali; c. Waktu kerja maksimum 3 (tiga) jam;
 - d). Dilakukan pada siang hari dan tidak mengganggu waktu sekolah; e. Keselamatan dan kesehatan kerja;
 - f). Adanya hubungan kerja yang jelas; dan
 - g). Menerima upah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pasal 69 ayat (1): menerangkan bahwa ketentuan pengusaha dilarang mempekerjakan anak (Pasal 68) dapat dikecualikan bagi anak yang berumur antara 13 (tiga belas) tahun sampai dengan 15 (lima belas) tahun untuk melakukan pekerjaan ringan sepanjang tidak mengganggu perkembangan dan kesehatan fisik, mental, dan sosial.

5. Pasal 80: Pengusaha wajib memberikan kesempatan yang secukupnya kepada pekerja/buruh untuk melaksanakan ibadah yang diwajibkan oleh agamanya.
6. Pasal 82 ayat (1): Pekerja/buruh perempuan berhak memperoleh istirahat selama 1,5 (satu setengah) bulan sebelum saatnya melahirkan anak dan 1,5 (satu setengah) bulan sesudah melahirkan menurut perhitungan dokter kandungan atau bidan.
7. Pasal 82 ayat (2): Pekerja/buruh perempuan yang mengalami keguguran kandungan berhak memperoleh istirahat 1,5 (satu setengah) bulan atau sesuai dengan surat keterangan dokter kandungan atau bidan.
8. Pasal 90: Pengusaha dilarang membayar upah lebih rendah dari upah minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89.
 Pasal 89 ayat (1): menyatakan bahwa upah minimum terdiri atas:
 - a). Upah minimum berdasarkan wilayah provinsi atau kabupaten/kota;
 - b). Upah minimum berdasarkan sektor pada wilayah provinsi atau kabupaten/kota.
9. Pasal 143 ayat (1): Siapapun tidak dapat menghalang-halangi pekerja/buruh dan serikat pekerja/serikat buruh untuk menggunakan hak mogok kerja yang dilakukan secara sah, tertib, dan damai.
10. Pasal 143 ayat (2): Siapapun dilarang melakukan penangkapan dan/atau penahanan terhadap pekerja/buruh dan pengurus serikat pekerja/serikat buruh

yang melakukan mogok kerja secara sah, tertib, dan damai sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

11. Pasal 160 ayat (4): Dalam hal pengadilan memutuskan perkara pidana sebelum masa 6 (enam) bulan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) berakhir dan pekerja/buruh dinyatakan tidak bersalah, maka pengusaha wajib mempekerjakan pekerja/buruh kembali.

Pasal 160 ayat (3): sebagaimana yang dimaksud dalam pasal diatas adalah pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja/buruh yang setelah 6 (enam) bulan tidak dapat melakukan pekerjaan sebagaimana mestinya karena pekerja/buruh ditahan pihak yang berwajib karena diduga melakukan tindak pidana bukan atas pengaduan pengusaha.

12. Pasal 160 ayat (7): Pengusaha wajib membayar kepada pekerja/buruh yang mengalami pemutusan hubungan kerja sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dan ayat (5), uang penghargaan masa kerja 1 (satu) kali ketentuan Pasal 156 ayat (3) dan uang penggantian hak sesuai ketentuan dalam Pasal 156 ayat (4).

Pasal 160 ayat (3): Pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja/buruh yang setelah 6 (enam) bulan tidak dapat melakukan pekerjaan sebagaimana mestinya karena pekerja/buruh ditahan pihak yang berwajib karena diduga melakukan tindak pidana bukan atas pengaduan pengusaha.

Pasal 160 ayat (5): Dalam hal pengadilan memutuskan perkara pidana sebelum masa 6 (enam) bulan berakhir dan pekerja/buruh dinyatakan bersalah, maka pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja kepada pekerja/buruh yang bersangkutan.

2. Pelanggaran terhadap Ketenagakerjaan

Perbuatan yang termasuk pelanggaran, merupakan perbuatan yang ancaman pidananya pada pelanggaran lebih ringan dibanding ancaman pidana pada kejahatan. Berdasarkan UUK terdapat 3 (tiga) tingkatan pidana terhadap pelanggaran, yaitu:

- a. Pasal 186: menetapkan sanksi pidana penjara dan/atau pidana denda.
- b. Pasal 187: menetapkan sanksi pidana kurungan dan/atau pidana denda (yang nominalnya lebih kecil dibanding sanksi denda Pasal 186).
- c. Pasal 188: terhadap pelanggaran yang diklasifikasikan pada pasal ini hanya dikenakan sanksi pidana denda saja, yang nominalnya lebih kecil dibanding Pasal 187).

Terhadap sanksi pidana pada Pasal 186 dan Pasal 187, penjatuhan pidananya bersifat kumulatif-alternatif (penjara dan/atau denda). Sedangkan pada Pasal 188, penjatuhan pidananya bersifat tunggal karena hanya terdapat sanksi pidana denda saja. Pasal 186 ayat (1) UUK menetapkan sanksi pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 10.000.000,00

(sepuluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah), terhadap pelanggaran sebagai berikut:

- a. Pasal 35 ayat (2) dan (3) mengenai pemberi kerja yang wajib memberikan perlindungan. Bahwa pelaksana penempatan tenaga kerja oleh pemberi kerja wajib memberikan perlindungan sejak rekrutmen sampai penempatan tenaga kerja. Perlindungan tersebut mencakup kesejahteraan, keselamatan, dan kesehatan baik mental maupun fisik tenaga kerja.
- b. Pasal 93 ayat (2) merupakan pengecualian terhadap upah yang tidak dibayar apabila pekerja/buruh tidak melakukan pekerjaan. Pengecualian tersebut adalah apabila pekerja/buruh tidak melakukan pekerjaan karena sakit, sedang dalam hari pertama dan kedua masa haid (untuk pekerja/buruh perempuan), karena menikah atau menikahkan atau mengkhitan atau membaptiskan anak atau melahirkan atau keguguran ataupun ada anggota keluarga yang meninggal, karena pekerja/buruh menjalankan kewajiban terhadap negara, menjalankan ibadah, hak istirahat, melakukan tugas serikat pekerja/serikat buruh atas persetujuan pengusaha, dan melakukan tugas pendidikan dari perusahaan.
- c. Pasal 137 dan 138 ayat (1) mengenai mogok kerja. Bahwa mogok kerja sebagai hak dasar bekerja/buruh dan serikat pekerja/serikat buruh wajib dilakukan secara sah, tertib, dan damai sebagai akibat gagalnya perundingan, dan pekerja/buruh dan/atau serikat pekerja/serikat buruh lain untuk mogok kerja pada saat mogok kerja berlangsung dilakukan dengan tidak melanggar hukum.

Pasal 187 ayat (1) UU Ketenagakerjaan menetapkan sanksi pidana kurungan paling singkat 1 (satu) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 100.000.000,00 (seratus juta rupiah), terhadap pelanggaran sebagai berikut:

- a. Pasal 37 ayat (2) mengenai lembaga penempatan tenaga kerja swasta berbadan hukum, dalam melaksanakan pelayanan penempatan tenaga kerja wajib memiliki izin tertulis dari menteri atau pejabat yang ditunjuk.
- b. Pasal 44 ayat (1) dan Pasal 45 ayat (1) mengenai pemberi kerja tenaga kerja asing.¹⁶ Bahwa pemberi kerja tenaga kerja asing wajib menaati ketentuan mengenai jabatan dan standar kompetensi yang berlaku, menunjuk tenaga kerja Warga Negara Indonesia sebagai tenaga pendamping tenaga kerja asing yang dipekerjakan untuk alih teknologi dan alih keahlian dari tenaga kerja asing, dan wajib melaksanakan pendidikan dan pelatihan kerja bagi tenaga kerja Indonesia yang ditunjuk sebagai tenaga pendamping sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diduduki oleh tenaga kerja asing.
- c. Pasal 67 ayat (1) mengenai perlindungan bagi penyandang cacat. Pengusaha yang mempekerjakan tenaga kerja penyandang cacat wajib memberikan perlindungan

¹⁶Pemberi kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain (Lihat Pasal 1 angka 4 UUK). Tenaga Kerja Asing adalah warga negara asing pemegang visa dengan maksud bekerja di wilayah Indonesia (Lihat Pasal 1 angka 13 UUK).

- sesuai dengan jenis dan derajat kecacatannya. Perlindungan yang dimaksud misalnya penyediaan aksesibilitas, pemberian alat kerja, dan alat pelindung diri yang disesuaikan dengan jenis dan derajat kecacatannya.
- d. Pasal 71 ayat (2) mengenai pengusaha yang mempekerjakan anak untuk mengembangkan bakat dan minatnya wajib memenuhi syarat: a) Di bawah pengawasan langsung dari orang tua atau wali; b) Waktu kerja paling lama 3 (tiga) jam sehari; dan c) Kondisi dan lingkungan kerja tidak mengganggu perkembangan fisik, mental, sosial, dan waktu sekolah.
 - e. Pasal 76 ayat (1) sampai (4), mengenai pekerja/buruh perempuan. Bahwa pekerja/buruh perempuan yang berumur kurang dari 18 (delapan belas) tahun dan perempuan hamil dilarang dipekerjakan antara pukul 23.00 sampai dengan 07.00. Terhadap pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh perempuan antara pukul 23.00 sampai dengan pukul 07.00 wajib: a) memberikan makanan dan minuman bergizi; dan b) menjaga kesusilaan dan keamanan selama di tempat kerja; Pengusaha juga wajib menyediakan angkutan antar jemput bagi pekerja/buruh perempuan yang berangkat dan pulang bekerja antara pukul 23.00 sampai dengan pukul 05.00.
 - f. Pasal 78 ayat (2) dan Pasal 85 ayat (3) mengenai upah kerja lembur. Bahwa pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh melebihi waktu kerja dan mempekerjakan pekerja/buruh pada hari libur resmi, wajib membayar upah kerja lembur. Namun berdasarkan penjelasan Pasal 78 ayat (1), dikatakan bahwa mempekerjakan lebih dari waktu kerja sedapat mungkin harus dihindarkan karena pekerja/buruh harus mempunyai waktu yang cukup untuk istirahat dan memulihkan kebugarannya. Namun dalam hal-hal tertentu terdapat kebutuhan yang mendesak yang harus diselesaikan segera dan tidak dapat dihindari sehingga pekerja/buruh harus bekerja melebihi waktu kerja, sehingga pengusaha juga harus memberikan upah kerja lembur sebagai pengganti waktu istirahat pekerja/buruh.
 - g. Pasal 79 ayat (1) dan (2) mengenai waktu istirahat dan cuti. Ketentuan mengenai waktu istirahat dan cuti, yaitu: a) Istirahat antara jam kerja, sekurang-kurangnya setengah jam setelah bekerja selama 4 (empat) jam terus-menerus dan waktu istirahat tersebut tidak termasuk jam kerja; b) Istirahat mingguan 1 (satu) hari untuk 6 (enam) hari kerja dalam 1 (satu) minggu atau 2 (dua) hari untuk 5 (lima) hari kerja dalam 1 (satu) minggu; c) Cuti tahunan, sekurang-kurangnya 12 (dua belas) hari kerja setelah pekerja/buruh yang bersangkutan bekerja selama 12 (dua belas) bulan secara terus-menerus; dan d) Istirahat panjang sekurang-kurangnya 2 (dua) bulan dan dilaksanakan pada tahun ketujuh dan kedelapan masing-masing 1 (satu) bulan bagi pekerja/buruh yang telah bekerja selama 6 (enam) tahun secara terus-menerus pada perusahaan yang sama dengan ketentuan pekerja/buruh tersebut tidak berhak lagi atas istirahat tahunannya dalam 2 (dua) tahun berjalan dan selanjutnya berlaku untuk setiap kelipatan masa kerja 6 (enam) tahun.
 - h. Pasal 144 mengenai mogok kerja. Bahwa terhadap mogok kerja yang dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam UU Ketenagakerjaan, maka pengusaha dilarang untuk: a) Mengganti pekerja/buruh yang mogok kerja dengan pekerja/buruh lain

dari luar perusahaan; atau b) Memberikan sanksi atau tindakan balasan dalam bentuk apapun kepada pekerja/buruh dan pengurus serikat pekerja/buruh selama dan sesudah melakukan mogok kerja.

Pasal 188 ayat (1) UUK hanya menetapkan sanksi pidana denda dengan nominal paling sedikit Rp 5.000.000,00 (lima juta rupiah) dan paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) yang ditujukan terhadap pelanggaran ketentuan sebagai berikut:

- a. Pasal 14 ayat (2) mengenai lembaga pelatihan kerja swasta yang berbentuk badan hukum Indonesia atau perorangan, wajib memperoleh izin atau mendaftar ke instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan di kabupaten/kota.
- b. Pasal 38 ayat (2) mengenai lembaga penempatan tenaga kerja swasta berbadan hukum, hanya dapat memungut biaya penempatan tenaga kerja dari pengguna tenaga kerja dari tenaga kerja golongan dan jabatan tertentu.
- c. Pasal 63 ayat (1) mengenai perjanjian kerja waktu tidak tertentu dibuat secara lisan, maka pengusaha wajib membuat surat pengangkatan bagi pekerja/buruh yang bersangkutan.
- d. Pasal 78 ayat (1) mengenai pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh melebihi waktu kerjanya, harus memenuhi syarat sebagai berikut: a) Ada persetujuan pekerja/buruh yang bersangkutan; dan b) Waktu kerja lembur hanya dapat dilakukan paling banyak 3 (tiga) jam dalam 1 (satu) hari dan 14 (empat belas) jam dalam 1 (satu) minggu.
- e. Pasal 108 ayat (1) mengenai peraturan perusahaan dalam hal pengusaha yang mempekerjakan pekerja/buruh sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) orang wajib membuat peraturan perusahaan yang mulai berlaku setelah disahkan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.
- f. Pasal 111 ayat (3) mengenai masa berlaku peraturan perusahaan paling lama 2 (dua) tahun dan wajib diperbaharui setelah habis masa berlakunya.
- g. Pasal 114 mengenai pengusaha wajib memberitahukan dan menjelaskan isi serta memberikan naskah peraturan perusahaan atau perubahannya kepada pekerja/buruh.¹⁷
- h. Pasal 148 ayat (1) mengenai penutupan perusahaan (lock out).¹⁸ Bahwa pengusaha wajib memberitahukan secara tertulis kepada pekerja/buruh dan/atau serikat

¹⁷Pemberitahuan yang dimaksud dilakukan dengan cara membagikan salinan peraturan perusahaan kepada setiap pekerja/buruh, menempelkan di tempat yang mudah dibaca oleh para pekerja/buruh, atau memberikan penjelasan langsung kepada pekerja/buruh. (Penjelasan Pasal 114 UU Ketenagakerjaan). Kewajiban ini harus disadari oleh pengusaha sehingga para pekerja/buruh juga dapat mengetahui mengenai hak dan kewajiban baik pihak pengusaha maupun pihak pekerja/buruh, sehingga terjadi keterbukaan atau transparansi mengenai peraturan perusahaan sehingga tidak ada pihak yang merasa dirugikan. Disamping itu, pekerja/buruh juga harus mengetahui kewajiban pengusaha tersebut, jika pengusaha tidak menjalankan kewajibannya seperti pada Pasal 144, maka pekerja/buruh dapat meminta pengusaha melakukan kewajibannya.

pekerja/serikat buruh, serta instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan setempat sekurang-kurangnya 7 (tujuh) hari kerja sebelum penutupan perusahaan (*lock out*) dilaksanakan.

UPAYA PENEGAKAN PIDANA KETENAGAKERJAAN

Merujuk pada perintah Pasal 176 ayat (1) UUK yang menyebutkan bahwa "*Pengawasan ketenagakerjaan dilakukan oleh pegawai pengawas ketenagakerjaan yang mempunyai kompetensi dan independen guna menjamin pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan*". Berdasarkan perintah pasal tersebut, maka apabila terjadi tindak pidana ketenagakerjaan, maka buruh/pekerja dapat melaporkan peristiwa tersebut kepada Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan pada instansi yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya di bidang ketenagakerjaan pada pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota.

Ada beberapa langkah penanganan perkara pidana di bidang ketenagakerjaan, sebagai berikut:¹⁹

1. PELAPOR melaporkan adanya dugaan tindak pidana ketenagakerjaan kepada Pegawai Pengawas Ketenagakerjaan pada Dinas Tenaga Kerja;
2. Atas dasar laporan PELAPOR tersebut, PEGAWAI PENGAWAS, melakukan serangkaian kegiatan pengawasan/pemeriksaan terhadap adanya dugaan tindak pidana ketenagakerjaan;
3. Setelah dilakukan pemeriksaan ternyata ditemukan adanya tindak pidana ketenagakerjaan, maka PEGAWAI PENGAWAS memberikan Nota Pembinaan;
4. Apabila setelah diberi Nota pembinaan ternyata tidak dilaksanakan, maka PEGAWAI PENGAWAS menyerahkan perkaranya kepada PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL untuk dilakukan penyidikan;
5. PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL mengirim Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan kepada PENYIDIK POLRI;
6. Setelah PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL telah selesai melakukan penyidikan, kemudian dibuat Berkas Perkaranya;
7. Setelah selesai pemberkasan PENYIDIK PEGAWAI NEGERI SIPIL melimpahkan kepada Jaksa Penuntut Umum melalui PENYIDIK POLRI;
8. Setelah Jaksa Penuntut Umum menerima Berkas Perkara dan menyatakan sudah lengkap, Jaksa Penuntut Umum melimpahkan kepada Pengadilan Negeri untuk disidangkan.

Lebih jauh Artonang menguraikan kewenangan PPK sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) secara khusus adalah melakukan penyidikan di bidang ketenagakerjaan (sama dengan kewenangan dari Penyidik Pejabat POLRI) sebagaimana diatur pada pasal 182 (2) UUK, yaitu :²⁰

¹⁸Penutupan perusahaan (*lock out*) adalah tindakan pengusaha untuk menolak pekerja/buruh seluruhnya atau sebagian untuk menjalankan pekerjaan. (Pasal 1 angka 24 UU Ketenagakerjaan).

¹⁹<http://artong.blogspot.co.id>, *Loc., Cit.*

²⁰*Ibid.*

1. Melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan serta keterangan tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
2. Melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
3. Meminta keterangan dan bahan bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
4. Melakukan pemeriksaan atau penyitaan bahan atau barang bukti dalam perkara tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
5. Melakukan pemeriksaan atas surat dan/atau dokumen lain tentang tindak pidana di bidang ketenagakerjaan;
6. Meminta bantuan tenaga ahli dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas penyidikan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan; dan
7. Menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti yang membuktikan tentang adanya tindak pidana di bidang ketenagakerjaan.

Menjalankan kewenangan tersebut tentulah tidak mudah, karena yang diawasi adalah pengusaha yang memiliki kekayaan (uang). Sehingga dengan kekayaan yang dimiliki pengusaha dapat mempengaruhi berbagai pihak demi kepentingannya. Oleh karena itu dalam menjalankan peran dan fungsinya PPK/PPNS harus memiliki komitmen yang kuat dan konsistensi melakukan tugas-tugas pengawasannya. Kekecewaan terhadap praktek PHI akhir-akhir ini akan memaksa buruh mencari alternatif untuk menemukan keadilan dan kepastian hukum khususnya mengenai pelanggaran hak-hak pekerja/buruh melalui jalur hukum pidana sebagaimana diatur oleh UUK.

KESIMPULAN

Berdasarkan UUK, penyelesaian tidak hanya berdimensi hukum keperdataan dan adminitrasi saja, melainkan juga memiliki dimensi hukum pidana. Tindak pidana ketenagakerjaan adalah suatu tindakan pelanggaran terhadap aturan-aturan hukum ketenagakerjaan yang pelakunya dapat dikenakan hukuman pidana. Ada dua klasifikasi atau golongan tindak pidana ketenagakerjaan sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang UUK, yaitu tindak pidana ketenagakerjaan yang digolongkan sebagai kejahatan dan yang digolonngkan sebagai pelanggaran. Dari segi sanksinya, maka kejahatan ketenagakerjaan lebih berat sanksinya dibandingkan pelanggaran ketenagakerjaan. Meski demikian, antara kejahatan dan pelanggaran yang berkaitan dengan ketenagakerjaan adalah sama-sama merupakan tindak pidana di bidang ketenagakerjaan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Rahmad Budiono, 2009, Hukum Perburuhan, cet. ke- I, PT. Indeks, Jakarta.

Asyhadie Zaeni, 2007, *Hukum Kerja: Hubungan Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja*, cet. ke-I, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1995, Balai Fustaka, Jakarta.

Lalu Husni, 2001, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, cet. ke-II, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Muladi dan Barda Nawawi Arief, 2005, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, PT. Alumni, Bandung.

Wirjono Projodikoro, 2003, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung.

Peraturan Perundang-undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2000 Tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor: Kep.104A/Men/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri.

Surat Edara (SE) Menteri Tenaga Kerja Dan Transmigrasi RI Nomor : SE-13/MEN/SJ-H/I/2005 Tentang Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Uji Materil UU No. 13 Tentang Ketenagakerjaan.

Internet

<http://artonang.blogspot.co.id>.

UPAYA PENANGGULANGAN KEKERASAN PADA PROSES PEMBELAJARAN DI LINGKUNGAN PENDIDIKAN

Mhd. Teguh Suhada Lubis

PENDAHULUAN

Di Indonesia tanggung jawab negara akan penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas bagi setiap warga negaranya secara eksplisit diatur dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, alinea keempat dan batang tubuh Pasal 31. Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea 4 menyatakan tujuan nasional negara Indonesia salah satunya adalah “Mencerdaskan kehidupan bangsa”.¹ Nampak dari pernyataan tersebut bahwa upaya mencerdaskan kehidupan bangsa hanya bisa dicapai melalui Pendidikan. Selanjutnya ditegaskan kembali dalam Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, bahwa:² “Tiap-tiap warga negara berhak mendapatkan pengajaran” dan, dalam Pasal 31 ayat (2) dinyatakan bahwa:³ “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional yang diatur dalam satu sistem pengajaran nasional”.

Sebagian besar masyarakat menganggap bahwa dunia pendidikan merupakan dunia yang sarat akan nilai-nilai kebaikan (etika) dan nilai-nilai keindahan (estetika), bahkan secara ekstrem disebut sebagai dunia tanpa cela, karena dunia pendidikan merupakan dunia untuk mewujudkan manusia lebih tangguh, bermartabat dan bermoral, sehingga manusia akan dapat *survive* dalam mengatasi masalah-masalah dalam hidupnya. Akan tetapi, benarkah anggapan semacam itu masih tetap eksis dalam dunia pendidikan di tengah-tengah dunia yang serba berubah. Kenyataan di masyarakat demikian bertolak belakang. Anggapan-anggapan tersebut telah mengalami pergeseran-pergeseran yang cukup signifikan seiring dengan dinamika masyarakat. Dunia pendidikan bukanlah dunia yang bebas dari masalah, bukan juga dunia yang tanpa cela. Sebaliknya, dunia pendidikan dewasa ini penuh dengan kompleksitas masalah, baik masalah internal dalam penyelenggaraan pendidikan itu sendiri, maupun masalah eksternal, sehingga dapat menghambat tujuan pendidikan yang ingin dicapai.

Identifikasi uraian di atas juga menjelaskan bahwa dunia pendidikan terkait juga dengan tindak kekerasan. Tindak kekerasan tak pernah diinginkan oleh siapapun, apalagi di lembaga pendidikan yang sepatutnya menyelesaikan masalah secara edukatif. Namun tak bisa ditampik, di lembaga ini ternyata masih sering terjadi tindak

¹ Alinea 4, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

² Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

³ Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

kekerasan.

Lingkungan pendidikan seperti sekolah seharusnya menjadi tempat yang aman bagi anak-anak. Karena itu, tindakan tercela seperti kekerasan antarsiswa maupun antara siswa dan guru harus jauh dari sekolah untuk menciptakan lingkungan pendidikan yang aman dan nyaman. Namun nyatanya, masih banyak tindakan kekerasan ditemukan di sekolah. Data Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), seperti dilansir keterangan tertulis Kemdikbud, Selasa (14/6/2016), sepanjang Januari 2011 sampai Juli 2015 ada 1.880 kasus kekerasan yang terjadi di lingkungan pendidikan. Pada 2011, tercatat 276 tindak kekerasan terjadi di sekolah.

Jumlah tersebut meningkat pada 2012 menjadi 552 kasus kekerasan. Namun di tahun berikutnya, angka kekerasan di sekolah menurun menjadi 371 kasus. Pada 2014, kembali terjadi peningkatan tindak kekerasan di sekolah dengan 461 kasus. Hingga Juli 2015, ada 220 kasus kekerasan yang terjadi di sekolah.⁴ Profesi guru dan keberadaan lembaga pendidikan kembali disorot masyarakat. Beberapa kasus kekerasan terhadap siswa terjadi di sekolah, seperti kekerasan verbal (*verbal abuse*) muncul ke publik. Kekerasan yang terjadi di sekolah tidak lepas dari sebuah hukum sebab akibat. Ada sebab kenapa kekerasan tersebut terjadi. Sebabnya tidak jauh dari sikap dan perilaku siswa yang dinilai kelewat nakal, bandel, tidak ada perubahan meski sudah dididik. Guru menjadi marah dan muncul emosi seketika. Dilampiaskan dalam bentuk kekerasan fisik dan psikis.

Akibatnya dirasakan baik oleh korban maupun pelaku kekerasan. Korban kekerasan verbal mengalami gangguan psikologis, trauma, tidak mau sekolah lagi dan lain sebagainya. Ada resiko yang harus dibayar pelaku dengan berurusan dengan polisi, ditahan dan dihukum. Ada resiko yang ditanggung lembaga sekolah atau yayasan. Nama sekolah baik sekolah ikut tercemar sehingga berpengaruh pada minat orang untuk menyekolahkan anak-anaknya di sana.⁵ Artinya tak ada yang diuntungkan dengan kasus kekerasan yang terjadi di sekolah. Yang pasti sama-sama rugi. Dunia pendidikan tercoreng. Anak-anak atau pelajar mengalami trauma. Namun mengapa, kasus kekerasan di sekolah masih saja ada hingga saat ini. Perilaku kekerasan ini dilakukan dalam bentuk mendorong, mengguncang, memukul penggaris, mencubit, menarik rambut atau telinga, melempar dengan kapur atau penghapus, menendang, meludah, mencolek bagian tubuh tertentu, dan sebagainya. Kekerasan fisik yang terjadi di sekolah bisa dilihat dari sisi perspektif penerapan Undang-Undang No 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UUPA).

Kalau dulu, kekerasan bagian dari cara mendidik anak agar tercipta sumber daya manusia yang diharapkan. Guru mempunyai kuasa penuh pada diri anak didiknya. Jika terjadi kekerasan di sekolah terhadap anaknya, orang tua tidak serta merta menyalahkan gurunya. Bahkan sianak ikut dimarahi di rumah anak sudah dijustifikasi duluan yang bersalah. Melawan atau tidak hormat kepada guru. Hal ini

⁴<http://news.okezone.com/read/2016/06/14/65/1414562/kekerasan-di-sekolah-capai-1-880-kasus>
di Akses tanggal 9 September 2016 Pukul 12. 00.

⁵Udin Syaefudin Saud, 2009. Pengembangan Profesi Guru. Bandung : Alfabeta, halaman 56.

membuat banyak kasus kekerasan di sekolah tidak terungkap ke ruang publik atau berujung ke kantor polisi. Jika pun ada orangtua yang komplain kepada guru karena anaknya mendapatkan kekerasan, orangtua tidak punya dasar hukum yang kuat sehingga tidak melaporkannya. Karena memang belum ada UU yang melindungi anak.

Kondisi sekarang sudah berbalik 180 derajat. Jika ada anak yang sedih atau nangis pulang sekolah, orangtua langsung meradang. Orangtua tidak lagi memarahi anaknya, tapi memarahi siguru. Bahkan tanpa pikir panjang mencari sebab kenapa hal tersebut terjadi dan solusi terbaik yang bisa dilakukan, orangtua langsung main lapor polisi. Dengan lahirnya UUPA, orang tua merasa mempunyai senjata untuk melaporkan guru dan sekolah yang melakukan kekerasan.

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya, bahwa guru pada dasarnya sama dengan manusia pada umumnya, tidak lepas dari salah dan tidak ada satu pun profesi yang bebas dari perilaku menyimpang. Dalam menjalankan profesi/tugasnya, tidak jarang perilaku atau kebijaksanaan seorang guru dirasakan oleh anak didik atau pihak lain sebagai perbuatan yang tidak menyenangkan, merugikan atau dipandang sangat memberatkan, bahkan mengarah pada perbuatan yang sebenarnya dapat diancam pidana.

Tindak Pidana yang dilakukan guru dalam melaksanakan tugas/profesinya, seperti telah diuraikan sebelumnya, menurut pendapat penulis dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) kategori, yakni:

1. Perilaku atau kebijakan guru yang pada prinsipnya merupakan refleksi penegakan disiplin terhadap anak didik di sekolah, namun secara yuridis formal memenuhi rumusan delik/tindak pidana misalnya: menjewer, memukul, mengurung, skorsing ataupun teguran keras sebagai bentuk penghukuman atau kedisipinan yang lain;
2. Perilaku atau kebijakan guru yang dapat digolongkan sebagai tindak pidana murni yang dilakukan di sekolah, misalnya; pencabulan, perkosaan, pelecehan seksual, diskriminasi dan penganiayaan yang didasarkan pertimbangan-pertimbangan yang tidak rasional.

Guru sebagai ujung tombak pendidikan dalam tataran operasional diharapkan dapat memberikan kinerja yang optimal dan berkualitas. Kinerja guru tersebut tidak hanya diukur dari kemampuan intelektualitasnya dalam mentransfer ilmu kepada anak didiknya, melainkan juga dari kualitas kepribadiannya (moral) yang senantiasa akan menjadi suri tauladan bagi anak didiknya. Kemampuan intelektualitas dan kepribadiannya (moral) tersebut merupakan komponen integral yang harus dimiliki oleh setiap guru (pendidik).

Berdasarkan Undang-undang Guru dan Dosen, tepatnya Pasal Pasal 1 huruf a Undang-undang Guru dan Dosen, yang berbunyi sebagai berikut: Guru adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.⁶

Pasal 39 ayat (2), Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem

⁶ Pasal 1 huruf 1, Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen

Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa tugas utama seorang Guru adalah dalam proses pembelajaran, pembimbingan dan pelatihan; sedangkan untuk pendidik pada perguruan tinggi diperluas dengan tugas di bidang penelitian dan pengabdian masyarakat.⁷ Mengingat tugas guru di atas, maka dapat dikatakan bahwa guru merupakan profesi yang teramat mulia. Dikatakan demikian karena dalam tugas/profesi guru terkandung nilai-nilai kebaikan yang mungkin tidak dimiliki oleh profesi lain.

Adapun nilai-nilai yang melandasi guru dalam melaksanakan tugas/profesinya termuat dalam falsafah populer guru (pendidik), yakni: “*ing ngarso sun tulodo, ing madyo mangun karso, tut wuri handayani*”.⁸ Artinya adalah seorang guru (pendidik) jika berada di depan senantiasa menjadi teladan, jika berada di tengah senantiasa memberikan motivasi, dan jika berada di belakang maka senantiasa mengawasi peserta didik agar berani berjalan di depan dan sanggup bertanggung jawab.

Demikian mulianya tugas seorang guru, sehingga menyebabkan profesi guru tersebut patut dilindungi dari setiap bentuk perbuatan menyimpang (kejahatan) yang dapat menjatuhkan harkat dan martabat profesi guru khususnya, dan pendidikan pada umumnya. Perlindungan profesi guru dapat ditinjau dari dua sudut pandang, yaitu:⁹

1. Perlindungan profesi guru dalam arti sempit, yakni perlindungan individual terhadap guru di dalam menjalankan profesinya, yang meliputi :
 - a. Perlindungan dari perbuatan/tindakan yang dilakukannya dalam menjalankan tugas profesinya (subjek), dan;
 - b. Perlindungan profesi guru dari perbuatan dan tindakan orang lain (objek).
2. Perlindungan profesi guru dalam arti luas, yang diartikan sebagai perlindungan profesional/fungsional/institusional, karena tujuannya adalah agar profesi guru atau institusi pendidikan dapat berjalan/berfungsi dengan sebaik-baiknya sehingga kualitas pendidikan dapat terus dipelihara dan ditingkatkan dalam mencapai tujuan pendidikan nasional dan tujuan pembangunan nasional pada umumnya.

Kemudian yang menjadi pertanyaan adalah mengapa kekerasan fisik masih saja terjadi, dan bagaimana dampaknya terhadap anak. Dalam hal ini hukuman fisik yang adalah warisan budaya kolonial, sejarah pendidikan Kolonial sangat berpengaruh, yakni pendidikan kolonial disini membangun pola pendidikan tradisional yang melegitimasi aksi hukuman fisik, berupa suatu tindakan yang menyakiti secara fisik dengan tujuan untuk menekan perilaku negatif seorang anak atau orang lain.

Mengingat pendidikan merupakan salah satu instrumen pokok bagi *sustainable development* (pembangunan berkelanjutan) dari suatu negara, dan mengingat penyimpangan terhadap dunia pendidikan bukan hanya pelanggaran etika belaka, namun dapat dimungkinkan sebagai pelanggaran hukum dengan dampak yang

⁷ Pasal 39 ayat (2), Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

⁸ Fuad Ihsan, 2005, *Dasar-Dasar Kependidikan*, Jakarta: Rineka Cipta, halaman 125-126.

⁹ Barda Nawawi Arief, Makalah “Perlindungan Profesi Guru Dari Aspek Hukum Pidana”, disampaikan pada Seminar Nasional Perlindungan dan Pembinaan Profesi Guru di Era Otonomi Daerah, Hotel Pandanaran Semarang, 29 Juli 2004, halaman 2 -3.

ditimbulkan cukup signifikan, maka eksistensi hukum pidana diperlukan guna menanggulangi atau meminimalisasi terjadinya berbagai bentuk penyimpangan yang dapat merusak citra Pendidikan Nasional.

Menurut Barda Nawawi Arief mengenai upaya penanggulangan berbagai bentuk perilaku menyimpang adalah sebagai berikut: Bahwa upaya penanggulangan berbagai bentuk perilaku menyimpang dapat ditempuh melalui upaya non-penal dan upaya penal. Upaya non-penal biasanya menitikberatkan pada upaya-upaya yang sifatnya pencegahan (*preventive*) terhadap terjadinya kejahatan, dengan cara menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Sedangkan, upaya penal merupakan upaya penanggulangan dengan menggunakan hukum pidana. Upaya penal ini menitikberatkan pada upaya-upaya yang sifatnya memberantas (*repressive*).¹⁰

Penanggulangan berbagai bentuk perilaku menyimpang dalam dunia Pendidikan melalui jalur penal (menggunakan sarana hukum pidana) selama ini masih relatif fragmentaris. Artinya, ketentuan-ketentuan yang digunakan dalam rangka menanggulangi penyimpangan dalam dunia Pendidikan masih terbatas pada ketentuan pidana yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang-undang Perlindungan Anak

Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut di atas (selain Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional) tidak secara khusus mengatur penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam dunia pendidikan. Selain pengaturan dalam peraturan perundang-undangan di atas masih bersifat umum seperti ketentuan dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), setiap peraturan perundang-undangan di atas memiliki *adressat* (tujuan) yang berbeda satu sama lainnya yang tidak dikhususkan pada bidang pendidikan. sedangkan Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional yang bertujuan untuk melindungi Sistem Pendidikan Nasional tidak sepenuhnya mengakomodir semua bentuk penyimpangan di bidang pendidikan dalam suatu proses pembelajaran.

Bertolak dari pemikiran di atas bahwa berbagai bentuk penyimpangan dalam dunia pendidikan yang berdampak yuridis merupakan ancaman bagi penyelenggaraan pendidikan di Indonesia, sedangkan eksistensi hukum pidana yang mengatur masalah pendidikan ini masih relatif fragmentaris, maka penulisan karya tulis ini diharapkan dapat mengkaji berbagai kebijakan hukum pidana sebagai salah satu sarana untuk menanggulangi bentuk-bentuk penyimpangan di bidang pendidikan khususnya perilaku kekerasan yang terjadi dalam proses pembelajaran.

KEBIJAKAN HUKUM PIDANA PENANGGULANGAN KEKERASAN DALAM PROSES PEMBELAJARAN DI LINGKUNGAN PENDIDIKAN

a. Kebijakan Penal

Hukum pidana dalam ranah pendidikan untuk beberapa kalangan masih dianggap sebagai sesuatu yang berlebihan. Dikatakan demikian karena hukum pidana

¹⁰ Barda Nawawi Arief, 2002, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, Bandung: Citra Aditya Abadi, halaman 42.

dan pendidikan mempunyai sifat dan pendekatan yang berbeda dalam menanggulangi suatu penyimpangan. Hukum pidana bersifat keras dan tegas karena dilengkapi dengan sanksi pidana dalam penerapannya, sedangkan pendidikan bersifat lunak karena lebih mengedepankan pendekatan kognitif, afektif dan psikomotorik secara integral dalam pembinaannya.¹¹

Melihat akselerasi perkembangan masyarakat dewasa ini, pada dasarnya fungsi hukum pidana lebih luas. Artinya, hukum pidana dapat difungsikan atau dilibatkan dalam menanggulangi berbagai bentuk penyimpangan yang terjadi pada setiap aspek kehidupan masyarakat, termasuk penyimpangan pada aspek pendidikan.

Sanksi pidana yang bersifat tegas dan keras serta identik dengan penderitaan (pemberian nestapa) ini yang sering menjadi pertimbangan untuk tidak menggunakan hukum pidana dalam rangka melindungi kepentingan-kepentingan privat ataupun kepentingan publik yang mengandung nilai-nilai pembinaan di dalamnya, termasuk kepentingan pendidikan.

Uraian di atas diperkuat dengan pendapat yang dikemukakan oleh Modderman, ia mengatakan bahwa negara seyogyanya memidana hal-hal yang bertentangan dengan hukum yang tidak dapat dihambat oleh upaya-upaya lain dengan baik.¹² Dari pendapat ini jelas kiranya, jika upaya-upaya lain (sarana-sarana lain selain hukum pidana) lebih dikedepankan dibandingkan hukum pidana, dalam menanggulangi perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan hukum tidak berhasil, maka barulah hukum pidana diterapkan.

Tindak Pidana di bidang pendidikan merupakan segi negatif dari perkembangan masyarakat di bidang pendidikan. Jika hukum pidana hendak digunakan untuk menanggulangi tindak pidana di bidang pendidikan maka hukum pidana dalam hal ini dipandang sebagai bagian dari politik kriminal dan harus merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, khususnya pembangunan di bidang pendidikan.

Penggunaan pidana terhadap suatu perbuatan harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:¹³

1. Penggunaan pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiel spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiel dan atau spiritual) atas warga masyarakat.
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil

¹² Teguh Prasetyo, 2005, Politik Hukum Pidana, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, halaman 33.

¹³ Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1984, Teori-teori dan Kebijakan Pidana, Bandung: Alumni, halaman 161.

(cost and benefit principle).

4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Berdasarkan persyaratan yang telah dikemukakan di atas, maka menurut hemat penulis, hukum pidana pada dasarnya dapat digunakan dalam menanggulangi berbagai bentuk penyimpangan dalam pendidikan, terlebih lagi penyimpangan yang secara formal merupakan tindak pidana.

Penggunaan hukum pidana dalam ranah pendidikan ini seyogyanya harus memperhatikan dan memenuhi persyaratan atau prinsip-prinsip sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, antara lain:

- a. Harus menggambarkan secara jelas tujuan yang hendak dicapai dari penggunaan hukum pidana dalam ranah pendidikan yakni “perlindungan pendidikan nasional”, serta mengakomodir kepentingan yang lebih luas yang hendak dilindungi oleh hukum pidana itu sendiri.
- b. Hukum pidana diupayakan sebagai upaya yang terakhir (*ultimum remedium*) dari seluruh upaya penanggulangan yang ada (prinsip *ultima ratio*).
- c. Penyimpangan dalam pendidikan yang hendak dikriminalisasikan tersebut harus merupakan perbuatan yang benar-benar tidak dikehendaki oleh masyarakat.
- d. Penggunaan hukum pidana tersebut harus memperhatikan prinsip proporsionalitas (keseimbangan), yakni keseimbangan kerugian dan manfaat dari penggunaan hukum pidana tersebut, serta keseimbangan beban tugas dari aparat penegak hukum.
- e. Hukum pidana tersebut harus digunakan serasional mungkin (tepat dan teliti), dan humanistik. Hal ini sesuai dengan pendapat Herbert L. Parker bahwa hukum pidana akan menjadi penjamin utama (*Prime Guarantor*) apabila digunakan secara hemat dan cermat (*providently*), serta manusiawi (*humanely*).¹⁴
- f. Perumusan perbuatan yang hendak dikriminalisasikan harus jelas dan tegas (*principle of differentiation*).
- g. Hukum pidana tersebut harus mengakomodir kepentingan korban di dalamnya.

Kebijakan hukum pidana secara penal dalam penanggulangan kekerasan pada proses pembelajaran di lingkungan pendidikan dapat dilihat dari ketentuan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak serta beberapa pasal yang terdapat di dalam KUHP pidana khususnya Pasal 351 ayat (1). Keberadaan kedua ketentuan dasar hukum dalam pelaksanaan perlindungan anak di satu sisi dan ketentuan umum tentang sanksi pidana dalam KUHP mampu memberikan kontribusi dalam hal pelaksanaan penanggulangan kekerasan di lingkungan pendidikan khususnya tatkala terjadinya proses belajar mengajar.

Kontribusi tersebut bersifat sanksi yang dijadikan ancaman terhadap perilaku-

¹⁴ Barda Nawawi Arief, 1998, Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, halaman 41.

perilaku yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak dan Pasal 351 ayat (1) KUHP.

b. Kebijakan Non Penal

Dalam sistem peradilan pidana pemidaan itu bukanlah merupakan tujuan akhir dan bukan pula merupakan satu-satunya cara untuk mencapai tujuan pidana atau tujuan sistem peradilan pidana. Banyak cara dapat ditempuh, dapat menggunakan hukum pidana maupun dengan cara diluar hukum pidana atau diluar pengadilan. Dilihat dari segi ekonomisnya sistem peradilan pidana disamping tidak efisien, juga pidana penjara yang tidak benar-benar diperlukan semestinya tidak usah diterapkan.

Penegakan hukum dengan sarana penal merupakan salah satu aspek saja dari usaha masyarakat menanggulangi kejahatan. Disamping itu masih dikenal usaha masyarakat menanggulangi kejahatan melalui sarana non penal.

Usaha non penal dalam menanggulangi kejahatan sangat berkaitan erat dengan usaha penal. Upaya non penal ini dengan sendirinya akan sangat menunjang penyelenggaraan peradilan pidana dalam mencapai tujuannya. Pencegahan atau atau menanggulangi kejahatan harus dilakukan pendekatan integral yaitu antara sarana penal dan non penal.

Menurut M. Hamdan, upaya penanggulangan yang merupakan bagian dari kebijakan sosial pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) yang dapat ditempuh dengan 2 jalur, yaitu:

1. Jalur penal, yaitu dengan menerapkan hukum pidana (*criminal law application*)
2. Jalur nonpenal, yaitu dengan cara :
 - a. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*), termasuk di dalamnya penerapan sanksi administrative dan sanksi perdata.
 - b. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pembinaan lewat media massa (*influencing views of society on crime and punishment*).¹⁵

Secara sederhana dapatlah dibedakan, bahwa upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur penal lebih menitik beratkan pada sifat repressive (penindasan/pemberantasan/penumpasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur “non penal” lebih menitik beratkan pada sifat “*preventif*” (pencegahan/penangkalan/pengendalian) sebelum kejahatan terjadi.

Beberapa dekade terakhir berkembang ide-ide perbuatan tanpa pidana, artinya tidak semua tindak pidana menurut undang-undang pidana dijatuhkan pidana termasuk dalam kapasitas ini tindak pidana yang terjadi dalam dunia pendidikan. Serentetan pendapat dan beberapa hasil penelitian menemukan bahwa pemidanaan di bidang tindak pidana pendidikan tidak memiliki kemanfaatan ataupun tujuan, pemidaan tidak menjadikan lebih baik. Karena itulah perlunya sarana nonpenal diintensifkan dan diefektifkan, disamping beberapa alasan tersebut, juga masih diragukannya atau dipermasalahkannya efektifitas sarana penal dalam mencapai tujuan politik kriminal dalam bidang tindak pidana di bidang pendidikan.

¹⁵ M. Hamdan, 1997, Politik Hukum Pidana, Raja Grafindo Persada, Jakarta, halaman 41.

Kebijakan hukum non penal dalam penanggulangan tindak pidana di bidang pendidikan semakin penting untuk memberikan suatu kondisi terjadinya proses belajar mengajar secara baik khususnya dalam memberikan perlindungan terhadap profesi guru.

Menurut Barda Nawawi Arief pengertian perlindungan profesi guru atau disingkat PPG dapat dilihat dari 2 (dua) sudut yaitu : 1). Dalam arti sempit dan 2.) Dalam arti luas¹⁶. Selanjutnya Barda Nawawi Arief mengemukakan , bahwa dalam arti sempit perlindungan profesi guru (PPG) dapat diartikan sebagai perlindungan individual terhadap guru di dalam menjalankan tugas profesionalnya, sedangkan dalam arti luas perlindungan profesi guru dapat diartikan sebagai perlindungan profesional karena yang akan dilindungi adalah profesi guru sebagai bagian dari kepentingan yang lebih luas.

Perlindungan dalam arti luas ini disebut juga perlindungan fungsional karena tujuannya adalah agar profesi guru dapat dilaksanakan/difungsikan sebaik-baiknya sehingga kualitas pendidikan dapat terus terpelihara dan ditingkatkan dalam rangka mencapai tujuan pendidikan nasional dan tujuan pembangunan nasional pada umumnya. Perlindungan fungsional ini erat hubungannya dengan lembaga pendidikan sebagai suatu instansi baik pemerintah maupun swasta, karena itu dalam arti luas perlindungan profesi guru dapat juga disebut perlindungan insitusal. Perlindungan profesi guru dalam arti sempit maupun dalam arti luas yang telah dijelaskan di atas adalah perlindungan dalam konteks yang universal.

Dalam kenyataannya seorang guru pun dapat saja melakukan tindak pidana pendidikan, karena akibat dari tindak pendidikan yang dilakukan oleh guru maka sangat perlu adanya perlindungan hukum, agar Si Guru tersebut tidak diperlakukan sewenang-wenang tetapi tetap dalam perlakuan kemanusiaan yang sewajarnya. Perlindungan profesi guru dapat juga dilihat dari aspek hukum pidana. Dilihat dari aspek pidana perlindungan terhadap guru secara pribadi/individual dapat meliputi:

1. Perlindungan guru terhadap perbuatan/tindakan yang dilakukannya dalam melaksanakan tugas profesinya sebagai "Subyek dan
2. Perlindungan guru terhadap perbuatan/tindakan orang lain sebagai Obyek/Korban.¹⁷

Mengingat upaya penanggulangan tindak pidana di bidang pendidikan lewat jalur non penal lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya tindak pidana, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya tindak pidana di bidang pendidikan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain, berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan suburkan tindak pidana di bidang pendidikan. Dengan demikian, dilihat dari sudut politik kriminal secara makro dan global, maka upaya-upaya nonpenal menduduki posisi kunci dan strategis dari

¹⁶ Barda Nawawi Arief, 2005, *Pembaharuan Hukum Pidana dalam Perspektif Kajian Perbandingan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, halaman 72

¹⁷ Ibid., halaman 73

keseluruhan upaya politik kriminal di tindak pidana di bidang pendidikan.

Beberapa masalah dan kondisi sosial yang dapat merupakan faktor kondusif penyebab timbulnya tindak pidana di bidang pendidikan, jelas merupakan masalah yang tidak dapat diatasi semata-mata dengan penal, seperti guru menegur siswa dengan cara menarik telinga siswa dengan maksud mendidik siswa agar menjadi lebih rajin. Di sinilah keterbatasan jalur penal dan oleh karena itu, harus ditunjang oleh jalur nonpenal.

Salah satu jalur nonpenal untuk mengatasi masalah tindak pidana di bidang pendidikan seperti dikemukakan diatas adalah lewat jalur kebijakan sosial (*social policy*). Yang dalam skema G.P. Hoefnagels di atas juga dimasukkan dalam jalur "*prevention without punishment*". Kebijakan sosial pada dasarnya adalah kebijakan atau upaya-upaya rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Jadi identik dengan kebijakan atau perencanaan pembangunan nasional yang meliputi berbagai aspek yang cukup luas dari pembangunan.¹⁸

Salah satu aspek kebijakan sosial di bidang pendidikan yang kiranya patut mendapat perhatian ialah penggarapan masalah kesehatan jiwa masyarakat (*social hygiene*), baik secara individual sebagai anggota masyarakat maupun kesehatan/kesejahteraan keluarga (termasuk masalah kesejahteraan anak dan remaja), serta masyarakat luas pada umumnya. Penggarapan masalah *mental health*, *national mental health* dan *child welfare* ini pun dikemukakan dalam skema Hoefnagels di atas sebagai salah satu jalur *prevention (of crime) without punishment* (jalur nonpenal).¹⁹

UPAYA PENANGGULANGAN KEKERASAN PADA PROSES PEMBELAJARAN DI LINGKUNGAN PENDIDIKAN

A. Pengawasan/Kontrol

Upaya ini sangat esensial sekali dalam penanggulangan kekerasan di lingkungan pendidikan pada proses pembelajaran. Dimana dengan dilakukan pengawasan/kontrol maka akan dapat diupayakan penanggulangannya. Ada beberapa faktor yang menyebabkan guru melakukan kekerasan pada siswanya, yaitu:

1. Kurangnya pengetahuan bahwa kekerasan baik fisik maupun psikis tidak efektif untuk memotivasi siswa atau merubah perilaku, malah beresiko menimbulkan trauma psikologis dan melukai harga diri siswa.
2. Persepsi yang parsial dalam menilai siswa. Bagaimana pun juga, setiap anak punya konteks kesejarahan yang tidak bisa dilepaskan dalam setiap kata dan tindakan yang terlihat saat ini, termasuk tindakan siswa yang dianggap "melanggar" batas. Apa yang terlihat di permukaan, merupakan sebuah tanda/sign dari masalah yang tersembunyi di baliknya. Yang terpenting bukan sebatas "menangani" tindakan siswa yang terlihat, tapi mencari tahu apa yang melandasi tindakan/sikap siswa.
3. Adanya masalah psikologis yang menyebabkan hambatan dalam mengelola emosi

¹⁸ Lawrence M.Friedman, 2011, Sistem Hukum, Diterjemahkan oleh M. Khozim, Cet.ke-4, Nusa Media, Bandung, halaman 77.

¹⁹ *Ibid.*

- hingga guru ybs menjadi lebih sensitif dan reaktif.
4. Adanya tekanan kerja : target yang harus dipenuhi oleh guru, baik dari segi kurikulum, materi maupun prestasi yang harus dicapai siswa didiknya sementara kendala yang dirasakan untuk mencapai hasil yang ideal dan maksimal cukup besar.
 5. Pola authoritarian masih umum digunakan dalam pola pengajaran di Indonesia. Pola authoritarian mengedepankan faktor kepatuhan dan ketaatan pada figure otoritas sehingga pola belajar mengajar bersifat satu arah (dari guru ke murid). Implikasinya, murid kurang punya kesempatan untuk berpendapat dan berekspresi. Dan, pola ini bisa berdampak negatif jika dalam diri sang guru terdapat insecurity yang berusaha di kompensasi lewat penerapan kekuasaan.
 6. Muatan kurikulum yang menekankan pada kemampuan kognitif dan cenderung mengabaikan kemampuan afektif (Rini, 2008). Tidak menutup kemungkinan suasana belajar jadi "kering" dan stressful, dan pihak guru pun kesulitan dalam menciptakan suasana belajar mengajar yang menarik, padahal mereka dituntut mencetak siswa-siswa berprestasi.²⁰

Salah satu faktor yang bisa ikut mempengaruhi terjadinya kekerasan, adalah dari sikap siswa tersebut. Sikap siswa tidak bisa dilepaskan dari dimensi psikologis dan kepribadian siswa itu sendiri. Kecenderungan *sadomasochism* tanpa sadar bisa melandasi interaksi antara siswa dengan pihak guru, teman atau kakak kelas atau adik kelas. Contohnya, tidak heran jika anak berusaha mencari perhatian dengan bertingkah yang memancing amarah, agresifitas, atau pun hukuman. Tapi, dengan demikian, tujuannya tercapai, yakni mendapat perhatian. Sebaliknya, bisa juga perasaan inferioritas dan tidak berharga dikompensasikan dengan menindas pihak lain yang lebih lemah supaya dirinya merasa hebat.

B. Pemberian Sanksi

Setiap perbuatan kejahatan akan menimbulkan akibat terutama pembalasan. Bagi guru yang melakukan kekerasan terhadap siswa maka akan menimbulkan akibat yaitu dikenakan sanksi pidana, sanksi pidana yang dijatuhkan adalah berupa pidana penjara Akibat yang dapat di timbulkan karena kekerasan oleh guru terhadap menurut KUHP adalah kepada guru tersebut dapat diancam dan dikenakan Pasal 351 ayat (1) KUHP dan Pasal 80 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Pasal 351 (1) KUHP berbunyi: Penganiayaan dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya 2 tahun delapan bulan atau denda sebanyak-banyak Rp. 4.500. Pasal 80 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak berbunyi: Setiap orang yang melakukan kekejaman, kekerasan atau ancaman kekerasan, atau penganiayaan terhadap anak, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 tahun 6 bulan dan denda paling banyak Rp. 72.000.000.

²⁰ Pudji Susilowati, "Kekerasan Pada Siswa di Sekolah", http://www.e-psikologi.com/epsi/pendidikan_detail.asp?id=499, Diakses tanggal 20 Agustus 2016.

Hukum adalah sebuah perkara yang selalu diucapkan oleh setiap golongan yang memiliki latar belakang yang berlainan; seperti ulama misalnya berkata hukum solat adalah wajib, atau seorang guru yang berkata pada muridnya barangsiapa yang datang lambat akan dihukum berdiri selama satu jam. Tidak luput dari ucapan seorang filosof yang berkata hukum alam sudah menentukan hal tersebut.²¹

Hukum diartikan sebagai gejala sosial, hukum merupakan suatu gejala yang berada di masyarakat. Sebagai gejala sosial, hukum bertujuan untuk mengusahakan adanya keseimbangan dari berbagai macam kepentingan seseorang dalam masyarakat, sehingga akan meminimalisasi terjadinya konflik. Proses interaksi anggota masyarakat untuk mencukupi kepentingan hidupnya, perlu dijaga oleh aturan-aturan hukum agar hubungan kerjasama positif antar anggota masyarakat dapat berjalan aman dan tertib.²²

Hukum secara terminologis pula masih sangat sulit untuk diberikan secara tepat dan dapat memuaskan. Ini dikarenakan hukum itu mempunyai segi dan bentuk yang sangat banyak, sehingga tidak mungkin tercakup keseluruhan segi dan bentuk hukum itu di dalam suatu definisi. Akan tetapi, dari sekian orang yang mendengar kata-kata tersebut, sangat jarang yang mengerti apakah hukum itu sebenarnya, serta berbagai sosok yang berhubungan dengannya.

Pada kajian ini yang dimaksudkan dengan hukum tersebut adalah Hukum Pidana. Hukum pidana menurut Moelyatno adalah bagian daripada keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara, yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk:

- a. Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa melanggar larangan tersebut.
- b. Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan.
- c. Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.²³

Berdasarkan kutipan tersebut maka maksud yang merupakan tujuan diadakannya hukum pidana adalah untuk membuat orang takut dan jera.²⁴ Secara umum hukum pidana berfungsi untuk mengatur kehidupan masyarakat agar dapat tercipta dan terpelihara ketertiban umum. Manusia dalam usaha untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan kehidupannya yang berbeda-beda terkadang mengalami pertentangan antara satu dengan yang lainnya, yang dapat menimbulkan kerugian atau mengganggu kepentingan orang lain. Agar tidak menimbulkan kerugian dan

²¹ Blog Hukum, "Pengertian, Unsur, Ciri, Sifat, Fungsi, Dan Tujuan Hukum", <http://bahankuliahnyaryo.blogspot.com/2010/01/pengertian-unsur-ciri-sifat-fungsi-dan.html>, Diakses tanggal 20 Agustus 2016.

²² Ibid.

²³ Moelyatno, 2009, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, halaman 1.

²⁴ Wirjono Prodjodikoro, 2003, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Jakarta: Refika Aditama, halaman 19.

mengganggu kepentingan orang lain dalam usaha memenuhi kebutuhan hidupnya tersebut maka hukum memberikan aturan-aturan yang membatasi perbuatan manusia, sehingga ia tidak bisa berbuat sekehendak hatinya.

Kenyataan inilah yang menjadikan kepentingan hukum pidana mengatur perihal kekerasan guru terhadap siswa sebagai suatu tindak pidana. Sehingga dengan pengaturan tersebut guru dalam proses belajar mengajar harus sesuai dengan tujuan dasarnya yaitu mencerdaskan anak bangsa serta memberikan pedoman kebijakan secara moral dan spritual bagi anak dalam menjalani kehidupannya ke depan. Dengan tujuan tersebut maka seorang guru tidak dapat memaksakan kehendaknya kepada siswa agar siswa dapat menangkap bahan ajar yang disampaikan termasuk melakukan kekerasan.

Patologi kekerasan guru terhadap anak didik seperti murid ditampar guru, kekerasan atas nama pendisiplinan, intimidasi nilai atas nama les tambahan, pencabulan, memarahi murid dengan berteriak sambil menggetok penggaris tepat di meja siswa, adalah beberapa contoh kekerasan yang kerap terjadi di sekolah. Lantaran berada di luar kelas pada saat jam pelajaran, tidak mengerjakan latihan soal, terlambat datang upacara, atau belum membayar SPP atau LKS bisa memicu terjadinya kekerasan guru di sekolah.

Kekerasan dapat dilihat secara fisik maupun psikis. Secara fisik, guru melakukan kekerasan dengan sentuhan seperti memukul, menampar, menendang, dan mendorong hingga murid terjatuh. Secara psikis, dengan menghina murid di depan teman-temannya, mengucilkan murid di kelas, memarahi dengan cara berteriak, atau memukul-mukul meja dengan kepala di meja siswa.

Padahal dalam Pasal 28 (2) Konvensi tentang Hak-hak Anak disebutkan bahwa disiplin sekolah dilaksanakan dalam cara yang sesuai dengan martabat manusia si anak. Lebih lanjut Pasal 37 (a) menyatakan tidak seorang anak pun dapat dijadikan sasaran penganiayaan, atau perlakuan kejam yang lain, tidak manusiawi atau hukuman yang menghina.

Ada benarnya tingkat prestasi akademis anak didik kita sudah mencapai level internasional. Namun Arief Rachman dalam sebuah seminar menampik hal tersebut. Ia mengatakan bahwa itu baru prestasi akademik, belum prestasi watak. Ini menandakan bahwa watak anak didik perlu diberi nutrisi oleh guru yang juga punya watak terdidik. Kita pun punya banyak bukti bahwa kemiskinan yang dialami Indonesia terjadi karena masalah rendahnya kualitas watak kita. Sebut saja korupsi yang dilakukan banyak kalangan berpendidikan.²⁵

Perilaku terdidik hadir dari watak yang terdidik. Ia bisa lahir dari orang tua yang mengasih, bahkan bisa datang dari seseorang yang hanya lulusan sekolah dasar. Meski ia tak kompeten menulis kalimat dengan baik, namun tutur kata bisa menunjukkan mana orang yang berwatak, mana yang tidak. Makanya, kalau ada guru yang masih

²⁵ Muh. Ivan Azhari, "Memutus Mata Rantai Kekerasan Guru di Sekolah", <http://edukasi.kompasiana.com/2010/03/29/memutus-mata-rantai-kekerasan-guru-di-sekolah/>, Diakses tanggal 10 Agustus 2016.

menggunakan tutur kata mengejek, menjatuhkan, menghina, sudah dapat kita katakan bahwa ia tidak terdidik meskipun berpendidikan tinggi, apalagi itu dilakukannya pada anak yang belum matang tumbuh kembangnya.

Tentu saja kenyataan di atas sangat berlawanan dengan psikologi seorang pendidik yang seharusnya sudah matang. Dalam proses belajar-mengajar dapat dikatakan bahwa ini inti permasalahan psikologis terletak pada anak didik. Bukan berarti mengabaikan persoalan psikologi seorang pendidik, namun seorang pendidik yang telah berproses dan bersertifikasi maka itu berarti ia telah melalui proses pendidikan dan sudah berada dalam tahap kematangan sebagai suatu kebutuhan dalam mengajar.

Pembelajaran yang berkualitas dapat tercapai karena adanya guru yang memahami perannya dengan baik, sehingga siswa merasakan bahwa gurunya adalah guru yang bisa mendampinginya dalam memahami khasanah ilmu pengetahuan yang bertebaran di muka bumi ini. Guru memerlukan siswa, siswa memerlukan guru. Adakah guru tanpa siswa, dan adakah siswa tanpa guru. Guru dan siswa seperti romeo dan yuliet yang saling menyayangi dan membutuhkan. kalau ada guru sampai menampar siswa, itu tandanya nilai-nilai kasih dan sayang telah berkurang di hati guru. Mungkin guru itu perlu belajar dan menonton film *Romeo and Yuliet*. Atau juga perlu menonton film best seller laskar pelangi berkali-kali.²⁶

C. Pembinaan/Sosialisasi

Pembinaan/sosialisasi dalam bagian ini adalah pembinaan/sosialisasi kepada para pengajar tentang hal-hal yang dapat diberikannya sanksi kepada guru apabila melakukan kekerasan terhadap siswa dalam proses pengajaran. Pembinaan/sosialisasi ini dilakukan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku seperti Undang-Undang Perlindungan Anak dan KUHP.

Pembinaan/sosialisasi ini juga dapat memutus mata rantai kekerasan dalam proses belajar mengajar. Beberapa langkah untuk memutus mata rantai kekerasan yang dilakukan guru terhadap anak didik, yakni:²⁷

1. Perlu dilakukan pengawasan atau intervensi secara kontinu dari dinas pendidikan untuk memantau secara langsung perilaku mengajar guru di kelas.
2. Batasan kekerasan guru terhadap anak didik perlu dibuat agar guru mengetahui mana hukuman yang pantas atau tidak pantas. Ini penting didiskusikan oleh guru, sekolah, komite sekolah, dan mengundang tokoh masyarakat, serta pakar pendidikan. Tujuannya agar guru juga bisa menginspirasi berbagai keluh kesahnya. Ini bisa dilakukan dengan mendayagunakan forum-forum guru yang sudah ada baik di lingkup luas maupun kecil.
3. Komite sekolah dan konselor di sekolah bisa menjadi mediator pengaduan orang tua atau anak atas perlakuan kekerasan guru pada anaknya. Komite sekolah membutuhkan data dari konselor dengan data yang objektif, sehingga segala

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

masalah dapat diselesaikan dengan cara damai dan tidak asal tuduh dan saling menyalahkan. Beberapa kasus yang sudah diberitakan kebanyakan mengadukan kekerasan guru kepada polisi. Artinya kedekatan emosional antara orang tua dan guru atau sekolah dirasakan masih sangat rendah.

4. Sekolah membutuhkan psikolog pendidikan agar guru dapat menentukan strategi atau metode pembelajaran yang tepat dan sesuai, dan mampu mengaitkannya dengan karakteristik dan keunikan individu, jenis belajar dan gaya belajar dan tingkat perkembangan yang sedang dialami siswanya. Seorang psikolog pendidikan akan memiliki peran merumuskan kurikulum dan menentukan bentuk perubahan perilaku yang dikehendaki sebagai tujuan pembelajaran. Apabila terdapat aspek kekerasan dalam metode yang diajarkan guru pada murid, tugas psikolog pendidikanlah untuk mendeteksi kekeliruannya dan memberikan masukan metode yang tepat untuk mengajarkan materi tertentu. Ini menandakan bahwa guru tidak boleh asal-asalan dalam mengajar, artinya apa yang guru ajarkan di kelas harus benar terencana dengan matang. Bahkan psikolog pendidikan bisa juga memberikan konseling yang dapat memotivasi anak didik dan menciptakan iklim belajar yang kondusif.
5. Menjadi guru yang baik itu lebih penting daripada menjadi guru yang cerdas, karena kerap anak didik lebih memilih guru yang baik daripada guru yang cerdas yang belum tentu baik. Penampilan watak akan selalu dilihat oleh anak didik, karena mereka butuh guru yang penyayang. Dengan begitu, guru secara otomatis sudah berhasil menjadi panutan yang baik bagi anak didik.
6. Guru bukan hanya mengajar, namun guru juga memiliki peran untuk mengakomodir segala masalah siswanya dalam belajar dengan gaya yang bersahabat. Artinya guru harus bisa memperlakukan dirinya sebagai orang tua sekaligus sahabat, tahu dan mengerti tentang masalah-masalah anak zaman sekarang dan paham tentang apa yang sekarang menjadi tren anak. Kedekatan emosional seperti ini akan menumbuhkan kematangan anak menjadi pribadi yang tidak tertutup.
7. Orang tua harus sering berdialog dengan anak. Setiap hari, sehabis anak pulang dari sekolah, ada baiknya orang tua bertanya mengenai apa yang telah dilakukannya di sekolah atau apa yang membuatnya bahagia maupun sedih. Dengan begitu, anak akan semakin terbuka kepada orang tua dan tentu saja, ini akan memudahkan orang tua untuk mendeteksi berbagai perlakuan kekerasan yang dilakukan guru pada anaknya. Kebanyakan kasus anak takut mengadukan kekerasan guru karena sudah diancam sebelumnya. Ini biasa terjadi pada lingkup sekolah dasar.

Pendidikan adalah sokoguru dari semua pelajaran moral. Itu mengartikan pelajaran apapun yang diberikan tentunya ada sebuah nilai moral dan watak yang ditunjukkan guru di depan kelas, dalam percakapan informal, bahkan ketika dalam situasi pertemuan di luar sekolah yang tidak terikat. Moral guru terancam dan dipertaruhkan apabila guru tidak mau mengubah pandangan klasiknya yang mengatakan bahwa guru selalu benar dan murid pasti salah, guru yang mengajar, murid

diajar. Kebenaran yang diajarkan di sekolah bukanlah agama, namun sebuah relativitas ilmu yang bisa berubah. Sementara watak akan dipakai untuk jangka yang amat panjang. Untuk itulah, seorang guru harus membekali diri dengan kesabaran dan wawasan pengetahuan yang integral sehingga mampu memahami konteks masalah dari berbagai sudut pandang dan tak terburu-buru menindak murid tanpa mendahulukan dialog terlebih dahulu.

Menanam kekerasan di sekolah bukanlah hal yang pantas dilakukan oleh guru. Kekerasan dalam berbagai bentuknya dan dengan mengatasnamakan hal yang terpuji (seperti agama) sekalipun hanya akan memanen ruang-ruang lahirnya generasi yang suka menyelesaikan masalah dengan otot, bukan dengan pikiran yang jernih.²⁸ Guru yang berwatak akan menjauhkan kekerasan dan lebih memberi penyadaran dengan keteladanan yang mencerahkan, menyenangkan, dan membelajarkan.²⁹

Meskipun sekarang zaman telah maju dan berkembang, hukuman sebagai salah satu pengendali perilaku siswa masih relevan digunakan. Hanya saja, yang menjadi penting adalah bagaimana bentuk hukuman yang efektif agar dapat mengendalikan perilaku siswa, bukan hukuman yang membuat siswa menjadi sakit hati atau merasa tidak dihargai. Untuk itu diperlukannya kebijaksanaan seorang guru dalam mengendalikan sikap dan perilaku siswa dengan pendekatan yang positif. Seorang guru harus mampu mencari dan mendayagunakan berbagai metode agar yang akan menciptakan cara-cara mendidik yang efektif, menyenangkan dan manusiawi. Jika dengan berbagai cara tidak berhasil, penjatuhan hukuman pun harus dilakukan dengan sangat hati-hati. Untuk menjatuhkan hukuman, mungkin 13 pedoman berikut dapat dijadikan referensi bapak ibu guru sekaligus dalam menjatuhkan hukuman.

PENUTUP

Kebijakan hukum pidana dalam menanggulangi kekerasan pada proses pembelajaran di lingkungan pendidikan dilakukan dengan cara:

a. Kebijakan Penal.

Kebijakan penal merupakan upaya penanggulangan kejahatan yang lebih menitik beratkan pada upaya-upaya yang sifatnya repressive (penindasan/pemberantasan/penumpasan) dengan menggunakan sarana penal (hukum penal). Kebijakan penal, yaitu dengan menerapkan hukum pidana (criminal law application) dalam hal terjadinya tindak pidana di bidang pendidikan.

b. Kebijakan Non Penal

Kebijakan non penal merupakan upaya penanggulangan kejahatan yang lebih menitik beratkan pada upaya-upaya yang sifat preventif (pencegahan/penangkalan/pengendalian) sebelum tindak pidana atau kejahatan tersebut terjadi, sarana-sarana utama dalam kebijakan ini dapat dilihat melalui faktor kondusif yang menyebabkan terjadinya kejahatan, misalnya dalam bidang pendidikan psikologi, kejiwaan yang menjadi pertimbangan penting dalam

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

- menanggulangi tindak pidana kekerasan di lingkungan pendidikan.
- c. Upaya yang dilakukan dalam penanggulangan kekerasan pada proses pembelajaran di lingkungan pendidikan meliputi:
1. Pengawasan/kontrol yaitu suatu tindakan yang dilakukan badan berwenang dalam bidang pendidikan, masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat Ini merupakan tindakan awal dalam penanggulangan kekerasan di lingkungan pendidikan.
 2. Pemberian Sanksi yaitu setiap perbuatan kejahatan akan menimbulkan akibat terutama pembalasan. Bagi guru yang melakukan kekerasan terhadap siswa maka akan menimbulkan akibat yaitu dikenakan sanksi pidana, sanksi pidana yang dijatuhkan adalah berupa pidana penjara.
 3. Pembinaan/sosialisasi. Adalah suatu bentuk paya penanggulangan kekerasan di lingkungan pendidikan dalam proses pembelajaran dengan cara mensosialisasikan kepada pengajar bahwa pengajar dapat dikenakan sanksi dalam Undang-Undang Perlindungan Anak dan KUHP apabila melakukan kekerasan dalam proses pembelajaran.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Barda Nawawi Arief, 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- , 2002, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Abadi.
- , 2005, *Pembaharuan Hukum Pidana dalam Perspektif Kajian Perbandingan*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Ihsan, Fuad, 2005, *Dasar-Dasar Kependidikan*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Muladi dan Arief, Barda Nawawi, 1984, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni.
- Prasetyo, Teguh, 2005, *Politik Hukum Pidana*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Udin Syaefudin Saud, 2009. *Pengembangan Profesi Guru*. Bandung : Alfabeta,
- M. Hamdan, 1997, *Politik Hukum Pidana*, Raja Grafindo Persada, Jakarta,
- Moelyatno, 2009, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, halaman 1.
- Wirjono Prodjodikoro, 2003, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, Jakarta: Refika Aditama.
- Lawrence M.Friedman, 2011, *Sistem Hukum*, Diterjemahkan oleh M. Khozim, Cet.ke-4, Nusa Media, Bandung.

Jurnal/Karya Ilmiah

- Barda Nawawi Arief, 29 Juli 2004 Makalah “*Perlindungan Profesi Guru Dari Aspek Hukum Pidana*”, disampaikan pada Seminar Nasional Perlindungan dan Pembinaan Profesi Guru di Era Otonomi Daerah, Hotel Pandanaran Semarang,

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen keempat

Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen

Internet:

Blog Hukum, “Pengertian, Unsur, Ciri, Sifat, Fungsi, Dan Tujuan Hukum”,
<http://bahankuliahnyaryo.blogspot.com/2016/08/pengertian-unsur-ciri-sifat-fungsi-dan.html>, Diakses tanggal 20 Agustus 2016.

Muh. Ivan Azhari, “Memutus Mata Rantai Kekerasan Guru di Sekolah”,
<http://edukasi.kompasiana.com/2010/03/29/memutus-mata-rantai-kekerasan-guru-di-sekolah/>, Diakses tanggal 10 Agustus 2016.

Susilowati, Pudji, “Kekerasan Pada Siswa di Sekolah”, *http://www.e-psikologi.com/epsi/pendidikan_detail.asp?id=499*.

<http://news.okezone.com/read/2016/06/14/65/1414562/kekerasan-di-sekolah-capai-1-880-kasus> di Akses tanggal 9 September 2016 Pukul 12. 00.



“Seputar Perspektif Hukum Islam”

PERAN ORANG TUA DALAM PENCEGAHAN KENAKALAN REMAJA (*Perspektif Kriminologi Syariah*)

Nursariani Simatupang

PENDAHULUAN

Masyarakat modern yang serba kompleks sebagai akibat dari modernisasi memunculkan banyak masalah sosial. Dampak yang terjadi antara lain adalah individu mengembangkan pola tingkah laku yang menyimpang dari norma-norma umum, berupa penyimpangan perilaku¹ dengan jalan berbuat semau sendiri demi keuntungan pribadi, serta mengganggu dan merugikan pihak lain. Penyimpangan perilaku tersebut tidak hanya dilakukan oleh orang dewasa, tetapi juga dilakukan oleh individu yang masih dalam usia anak berupa kenakalan remaja. Fakta menunjukkan bahwa kenakalan remaja semakin meningkat jumlahnya seiring dengan lajunya modernisasi. Kenakalan tersebut juga kerap dilakukan bersama-sama dengan temannya tanpa memiliki rasa malu dan bersalah sedikitpun.

Kenakalan yang dilakukan oleh anak-anak remaja pada intinya merupakan produk dari kondisi keluarga serta masyarakatnya dengan segala pergolakan sosial yang ada di dalamnya. Kenakalan anak remaja ini disebut sebagai salah satu bagian dari penyakit sosial.² Perilaku kenakalan pada remaja tersebut tidak hanya menimbulkan akibat pada saat sekarang, tetapi juga menimbulkan efek yang tidak baik bagi masa depannya. Apabila kenakalan remaja dibiarkan begitu saja tentu akan merusak masa depan mereka sendiri, terlebih masa depan bangsa ini. Kenakalan remaja di era modern ini sudah melebihi batas yang sewajarnya. Banyak anak di bawah umur yang sudah mengenal rokok, narkoba, *freesex*, dan terlibat banyak tindakan kriminal lainnya.

Anak akan mudah tumbuh menjadi pelaku kejahatan dewasa jika para orang tua terus mengabaikan perilakunya. Jika ada di antara anak yang nakal, orang tua biasanya hanya marah, dan fatalnya bahkan terkadang ada yang melakukan kekerasan fisik dan psikis terhadap anak. Kekerasan bukan cara yang tepat untuk mendidik anak.

¹Penyimpangan perilaku atau tingkah laku yang menyimpang adalah tingkah laku yang tidak adekuat (serasi, tepat), tidak bisa diterima oleh masyarakat pada umumnya, dan tidak sesuai dengan norma sosial yang ada. Lihat Kartini Kartono, 2014, *Patologi Sosial Jilid 1*, Rajawali Press, Jakarta, halaman 14.

²Penyakit sosial adalah semua tingkah laku yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, moral, hak milik, solidaritas kekeluargaan, hidup rukun bertetangga, disiplin, kebaikan, dan hukum formal. *Ibid*, halaman 1.

Cara yang demikian tidak efektif untuk meminimalisir kenakalan anak, bahkan dapat mengakibatkan anak tumbuh sebagai pelaku kekerasan berikutnya.

Perhatian orang tua sangat penting bagi perkembangan anak remaja. Dalam masa perkembangannya anak harus diberikan bimbingan, arahan, dan pendidikan yang baik agar proses pencarian jati diri anak bermuara kepada sikap dan perilaku yang terpuji. Dalam mewujudkan hal tersebut dibutuhkan peran penting orang tua. Orang tua khawatir anak-anaknya melakukan kenakalan, tetapi para orang tua kerap mengabaikan anaknya. Pengabaian tersebut dilakukan lewat kurangnya orang tua melaksanakan perannya dengan baik. Para orang tua kurang memberikan pendidikan moral dan agama, terlalu sering membiarkan anak menonton tayangan yang tidak layak ditonton anak tanpa pendampingan orang dewasa, dan acapkali membiarkan anak bermain dengan temannya tanpa pengawasan yang maksimal dan tanpa batas waktu yang jelas. Banyak anak bermain tanpa mengenal waktu baik di siang maupun malam hari.

Kenakalan remaja banyak ditengarai disebabkan oleh salah satu bentuk pengabaian orang tua terhadap anak, sehingga mereka itu mengembangkan perilaku yang menyimpang. Orang tua menempati kedudukan yang primer dan fundamental dalam sebuah keluarga. Oleh karena itu pula orang tua memiliki peranan yang paling penting dalam mempengaruhi kehidupan dan perilaku seorang anak, terutama pada tahapan awal pertumbuhan dan perkembangan anak. Apalagi di saat anak mengalami masa-masa kritis dalam kehidupannya. Orang tua yang gagal dalam memberikan pendidikan, cinta kasih, rasa sayang, rasa peduli, dan perhatian pada anak, akan berakibat tidak baik pada anak.

Anak merupakan harapan bangsa dan apabila sudah sampai saatnya akan menggantikan generasi tua dalam melanjutkan roda kehidupan negara, dengan demikian, anak perlu dibina dengan baik agar mereka tidak salah dalam hidupnya kelak.³ Komponen yang paling utama untuk melakukan pembinaan tersebut adalah orang tua. Orang tua menempati kedudukan yang primer dan fundamental dalam sebuah keluarga. Oleh karena itu pula orang tua memiliki peranan yang paling penting dalam mempengaruhi kehidupan dan perilaku seorang anak, terutama pada tahapan awal pertumbuhan dan perkembangan anak. Apalagi di saat anak mengalami masa-masa kritis dalam kehidupannya. Orang tua yang gagal dalam memberikan pendidikan, cinta kasih, rasa sayang, rasa peduli, dan perhatian pada anak, akan berakibat tidak baik pada anak. Orang tua harus melakukan perannya dengan sebaik-baiknya, agar anak dapat tumbuh kembang dengan baik sebagai generasi bangsa, bukan sebaliknya.

KENAKALAN REMAJA

Kenakalan didefinisikan sebagai suatu perbuatan yang melanggar norma, menyimpang dari hukum dalam masyarakat, peraturan sosial, adat, hukum dan agama. Oleh karena itu setiap tindakan remaja yang dianggap salah atau tidak pada tempatnya

³Maidin Gultom, 2012, *Perlindungan Hukum terhadap Anak dan Perempuan*, Refika Aditama, Bandung, halaman 69.

dapat dikatakan atau dikualifikasikan sebagai kenakalan. Kenakalan remaja meliputi semua perilaku yang menyimpang dari norma-norma hukum pidana yang dilakukan oleh remaja. Perilaku tersebut akan merugikan dirinya sendiri dan orang-orang di sekitarnya.

Kenakalan anak (*juvenile delinquency*) merupakan perilaku jahat/dursila, atau kejahatan/kenakalan anak-anak muda, merupakan gejala sakit (patologis) secara sosial pada anak-anak dan remaja yang disebabkan oleh salah satu bentuk pengabaian sosial, sehingga mereka itu mengembangkan bentuk tingkah laku yang menyimpang.⁴ *Juvenile* berasal dari bahasa latin *juvenilis*, artinya anak-anak, anak muda, ciri karekteristik pada masa muda, sifat-sifat khas pada periode remaja. *Delinquent* berasal dari kata *delinquere* yang berarti terabaikan, mengabaikan, yang kemudian diperluas artinya menjadi jahat, asosial, kriminal, pelanggar aturan, pembuat ribut, pengacau, penteror, tidak dapat diperbaiki lagi, durjana, dursila, dan lain-lain.⁵ *Delinquent* memiliki konotasi serangan, pelanggaran, kejahatan, dan keganasan yang dilakukan oleh anak.

Tinjauan secara sosio cultural bahwa *delinquency* adalah suatu tindakan apabila tindakan-tindakan tersebut bertentangan dengan norma-norma yang ada dalam masyarakat dimana ia hidup, suatu tindakan yang anti sosial dimana di dalamnya terkandung unsur-unsur anti normatif.⁶ *Delinquency* juga berarti mengingkari yang dalam arti luasnya dapat diinterpretasikan sebagai pengingkaran atau penyimpangan terhadap pola-pola perilaku yang telah diterima dalam suatu masyarakat.⁷

Unsur-unsur *delinquency* adalah:⁸

1. Adanya suatu tindakan atau perbuatan.
Yang dimaksud dengan tindakan atau perbuatan adalah tindakan atau perbuatan seseorang yang di dalam istilah asingnya adalah *gedraging*, oleh karena mencakup pengertian kelakuan yang pasif dan kejadian-kejadian yang ditimbulkan akibat olehnya, jadi dengan singkat dikatakan, perbuatan adalah kelakuan ditambah akibat.
2. Tindakan atau perbuatan itu bertentangan dengan ketentuan hukum.
Maksudnya adalah bertentangan dengan tata hukum tertulis maupun hukum yang tidak tertulis, sehingga sifat melanggar hukum harus ditafsirkan sebagai sifat melanggar hukum yang material baik oleh doktrin maupun oleh ilmu hukum lainnya yang dianut. Bahwa setiap tindakan yang dilarang itu sudah sewajarnya harus bersifat melanggar hukum. Oleh karena itu adalah janggal sekali untuk melarang tindakan yang dipandang keliru dan yang sudah patut

⁴Kartini Kartono (II), 2014, *Patologi Sosial 2 Kenakalan Remaja*, Rajawali Press, Jakarta, halaman 6.

⁵*Ibid.*

⁶B. Simanjuntak, 1985, *Pengantar Kriminologi dan Sosiologi*, Rineka Cipta, Jakarta, halaman 25.

⁷Abintoro Prakoso, 2013, *Kriminologi dan Hukum Pidana*, Laksbang Grafika, Yogyakarta, halaman 183.

⁸*Ibid*, halaman 185.

dilakukan. Maksudnya adanya tata hukum ialah supaya orang yang bertindak sesuai dengan hukum, sesuai dengan hal yang sudah dipandang baik dan seleyaknya.

3. Dirasakan serta ditafsirkan masyarakat sebagai tindakan yang tercela. Mengenai hal tersebut ada 2 (dua) macam, yaitu:
 - a. Tindakan yang dirasakan tercela menurut pendapat masyarakat merusak sendi-sendi dan tata hukum yang bangkit di dalam masyarakat itu sendiri, dan dengan sendirinya menghambat terwujudnya/pembinaan suatu tata hukum yang baik di dalam masyarakat.
 - b. Tindakan ditafsirkan tercela/keliru berhubung segala sesuatu penafsiran mengenai baik buruknya tindakan seseorang adalah mengikuti penilaian masyarakat pada waktu itu.

Juvenile delinquency menurut Paul Moedikdo adalah:⁹

1. Semua perbuatan yang dari orang-orang dewasa merupakan suatu kejahatan, bagi anak-anak merupakan delinkuensi.
2. Semua perbuatan penyelewengan dari norma kelompok tertentu yang menimbulkan keonaran dalam masyarakat.
3. Semua perbuatan yang menunjukkan kebutuhan perlindungan bagi sosial.

Menurut Afdler dalam Kartini Kartono, wujud perilaku delinkuen adalah:¹⁰

1. Kebut-kebutan di jalanan yang mengganggu keamanan lalu lintas, dan membahayakan jiwa sendiri serta orang lain.
2. Perilaku ugal-ugalan, berandalan, urakan yang mengacaukan ketentraman milik sekitar. Tingkah ini bersumber pada kelebihan energi dan dorongan primitif yang tidak terkendali serta kesukaan menteror lingkungan.
3. Perkelahian antar geng, antar kelompok, antar sekolah, tawuran, sehingga kadang-kadang membawa korban jiwa.
4. Membolos sekolah, lalu bergelandangan sepanjang jalan, atau bersembunyi di tempat-tempat terpencil sambil melakukan eksperimen bermacam-macam kedurjanaan dan tindakan asusila.
5. Kriminalitas anak, remaja, dan endoselens antara lain berupa perbuatan mengancam, intimidasi, memeras, mencuri, mencopet, merampas, menjambret, menyerang, merampok, melakukan pembunuhan, serta tindakan kekerasan lainnya.
6. Berpesta pora, sambil mabuk-mabukan, melakukan hubungan seks bebas.
7. Pemerkosaaan, agresivitas seksual dan pembunuhan dengan motif seksual, atau didorong oleh reaksi-reaksi kompensatoris dari perasaan inferior, menuntut pengakuan diri, depresi hebat, rasa kesunyian, emosi balas dendam, kekecewaan ditolak cintanya.

⁹Nashriana, 2012, *Perlindungan Hukum Pidana bagi Anak di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, Halaman 26.

¹⁰Kartini Kartono (II), *Op.cit*, halaman 21

8. Kecanduan dan ketagihan bahan narkotika yang erat bergandengan dengan tindak kejahatan.
9. Tindakan immoral seksual secara terang-terangan, tanpa rasa malu dengan cara yang kasar. Ada seks dan cinta bebas tanpa kendali yang didorong oleh rasa hiperseksualitas, *geltungsrieb* (dorongan menuntut hak) dan usaha-usaha kompensasi lainnya yang kriminal sifatnya.
10. Homoseksualitas, erotisme anal dan oral, dan gangguan seksual lainnya pada anak remaja disertai tindakan sandistis.
11. Perjudian dan bentuk permainan-permainan lain dengan taruhan sehingga mengakibatkan ekses kriminalitas.
12. Komersialisasi seks, aborsi, dan pembunuhan bayi.
13. Tindakan radikal dan ekstrim, dengan cara kekerasan, penculikan dan pembunuhan.
14. Perbuatan asosial yang disebabkan oleh gangguan kejiwaan pada anak dan remaja.
15. Tindakan kejahatan disebabkan oleh penyakit tidur, dan ledakan meningitis, juga luka di kepala dengan perusakan otak adakalanya membuahkan kerusakan mental, sehingga orang-orang yang bersangkutan tidak mampu melakukan kontrol diri.
16. Penyimpangan tingkah laku disebabkan oleh kerusakan pada karakter anak yang menuntut kompensasi, disebabkan adanya organ-organ yang inferior.

Sunarwiyati membagi kenakalan remaja ke dalam 3 (tiga) tingkatan, yaitu;¹¹

1. Kenakalan biasa, seperti suka berkelahi, suka keluyuran, membolos sekolah, pergi dari rumah tanpa pamit.
2. Kenakalan yang menjurus pada pelanggaran kejahatan seperti mengendarai mobil tanpa SIM, mengambil barang orang tua tanpa izin,
3. Kenakalan khusus seperti penyalahgunaan narkotika, hubungan seks di luar nikah, pemerkosaan dan lain-lain.

Selain itu masih banyak lagi contoh kenakalan yang kerap dilakukan oleh anak remaja, yaitu antara lain perkelahian dengan anak lainnya, melawan orang tua, malas beribadah, suka berbohong, suka nyontek, tidak mengerjakan tugas, merusak fasilitas umum, membuat keributan, menipu biaya pendidikan, keluyuran pada malam hari, bermain tanpa batas waktu, main di warnet hingga larut malam, serta agresif, bahkan melakukan tindakan-tindakan yang mengarah pada perbuatan tindak pidana, seperti tindakan pencurian yang dilakukan dengan kekerasan.

Banyak tindakan kenakalan yang dilakukan anak remaja dibiarkan begitu saja, sehingga menjadi sebuah tindakan yang terus menerus sifatnya. Hal tersebut antara lain disebabkan karena kenakalan anak dianggap sebagai perbuatan yang biasa dilakukan oleh anak, atau banyak orang tua yang merasa tidak mampu mendidik anaknya karena anaknya dianggap sebagai anak yang sangat nakal.

¹¹Nenden Rilla Artistiana, 2010, *Penyakit dan Penyimpangan Sosial*, Reka, Bogor, halaman 29.

FAKTOR PENYEBAB KENAKALAN REMAJA

Anak-anak remaja yang melakukan kesalahan atau kenakalan itu pada umumnya kurang memiliki kontrol diri, atau justru menyalahgunakan kontrol diri tersebut, dan suka menegakkan standar tingkah-laku sendiri, di samping meremehkan keberadaan orang lain. Kesalahan atau kenakalan yang mereka lakukan itu pada umumnya disertai unsur-unsur mental dengan motif-motif subjektif, yaitu untuk mencapai satu objek tertentu. Pada umumnya anak-anak tersebut sangat egoistis, dan suka sekali menyalahgunakan dan melebih-lebihkan harga dirinya.

Motif yang mendorong anak remaja melakukan tindak kenakalan itu antara lain adalah:¹²

1. Untuk memuaskan kecenderungan keserakahan.
2. Meningkatkan agresivitas dan dorongan seksual.
3. Salah asuh dan salah didik orang tua, sehingga anak tersebut menjadi manja dan lemah mentalnya.
4. Hasrat untuk berkumpul dengan kawan senasib dan sebaya, dan kesukaan untuk meniru-niru.
5. Kecenderungan pembawaan yang patologis atau abnormal.
6. Konflik batin sendiri, dan kemudian menggunakan mekanisme pelarian diri serta pembelaan diri yang irrasional.

Alasan lain yang lebih umum dari tingkah laku anak yang salah antara lain adalah:¹³

1. Ingin mendapatkan perhatian.
Anak-anak pada umumnya sangat ingin mendapatkan perhatian orang tua mereka berupa teguran-teguran, peringatan, dan kritik-kritik.
2. Mengadakan pembalasan.
Anak yang merasa dihalangi atau dilukai perasaannya, mungkin mencoba untuk menyelamatkan muka dengan menantang atau memberontak.
3. Salah mengerti.
Seorang anak mungkin berbuat salah, oleh karena tidak mengerti apa yang diharapkan darinya atau karena lupa akan peraturan-peraturan.
4. Perjuangan hak.
Seorang anak sering berbuat salah dalam suatu perselisihan untuk meyakinkan orang tuanya supaya mengalah dan membiarkan mereka melakukan cara dan kehendaknya sendiri.
5. Sebab keadaan jasmani.
Keadaan jasmani dalam keadaan letih dan lapar atau karena sakit sering membuat anak mudah tersinggung atau marah.
6. Persaingan.

¹²Kartini Kartono (II), *Op.cit*, halaman 9.

¹³A.H.Harahap, 1981, *Bina Remaja Untuk Masa Depan Bangsa*, YBPI, Medan, halaman 57.

Anak sering bersifat cemburu untuk memperoleh perhatian dan kelebihan terhadap salah seorang saudaranya atau teman sebayanya.

Orang tua adalah pihak yang paling utama berkewajiban untuk menjadikan anak memiliki nilai-nilai positif dalam pertumbuhan dan perkembangannya guna mendukung masa depannya. Kurangnya usaha orang tua dan orang dewasa menanamkan moralitas dan keyakinan beragama pada anak akan berakibat tidak baik pada anak. Jika orang tua tidak mampu memberikan pendidikan yang baik bagi anak-anaknya, maka anak-anak akan mudah melakukan perilaku yang menyimpang berupa kenakalan.

Tidak sedikit orang tua yang melakukan kesalahan dalam memberikan pendidikan pada anak. Apalagi banyak orang tua yang lebih memilih tindakan kekerasan dalam upaya mengatasi masalah anak-anaknya. Kekerasan dianggap sebagai sebuah tindakan yang mampu menjadikan anak lebih patuh, lebih baik, lebih disiplin, dan lebih menghormati orang tuanya. Anggapan yang salah tentunya. Orang tua harusnya lebih memahami bahwa kekerasan yang dilakukan terhadap anak adalah sebuah tindakan kejahatan yang dapat menyebabkan pelakunya dipidana sesuai dengan UU Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga No. 23 Tahun 2004. Kekerasan yang dilakukan terhadap anak dapat berakibat luka pada anak (luka fisik maupun luka psikis yang tidak mudah untuk menanganinya serta merusak masa depannya), bahkan berakibat kematian. Di sisi lain, anak yang kerap menjadi korban kekerasan akan mudah menjadi pelaku kekerasan berikutnya. Sehingga jika tidak segera diatasi dengan baik, maka tindakan kekerasan tumbuh menjadi sebagai sebuah kebiasaan yang terus dilakukan dari generasi ke generasi berikutnya.

Daniel Goleman dalam Abu Huraerah mengungkapkan 3 (tiga) gaya mendidik anak yang secara emosional pada umumnya tidak efisien, yaitu:¹⁴

1. Sama sekali mengabaikan perasaan. Orang tua semacam ini memperlakukan masalah emosional anaknya sebagai hal kecil atau gangguan, sesuatu yang mereka tunggu untuk dibentak. Mereka gagal memanfaatkan momen emosional sebagai peluang untuk menjadi lebih dekat dengan anak atau untuk menolong anak untuk memperoleh pelajaran-pelajaran dalam keterampilan emosional.
2. Terlalu membebaskan. Orang tua peka akan perasaan anak, tetapi berpendapat bahwa apapun yang dilakukan anak untuk menangani badai emosinya sendiri itu baik adanya bahkan misalnya dengan cara yang memukul. Seperti orang tua yang mengabaikan perasaan anaknya, orang tua jenis ini jarang berusaha memperlihatkan respon-respon emosional alternatif kepada anaknya. Mereka mencoba menenangkan semua kekecewaan dan misalnya akan menggunakan tawar menawar serta suap agar anak berhenti bersedih hati dan marah.
3. Menghina, tidak menunjukkan penghargaan terhadap perasaan anak. Orang semacam ini biasanya suka mencela, mengecam, dan menghukum anak dengan keras anak mereka. Misalnya mereka mencegah setiap ungkapan kemarahan anak

¹⁴Abu Huraerah, 2012, *Kekerasan terhadap Anak*, Nuansa Cendekia, Bandung, halaman 42.

dan menjadi kejam jika melihat tanda kemarahan paling kecil sekalipun. Mereka adalah orang tua yang akan berteriak pada anak yang mencoba menyampaikan alasannya.

Dalam Islam anak yang dilahirkan ibarat kertas putih yang bersih tanpa noda. Setelah itu para orang tua anak tersebut akan mengisi tumbuh kembang anak dengan berbagai hal yang dapat dirasakan, didengar, dan dilihat serta akan mudah ditiru oleh anak. Anak adalah individu yang sangat mudah untuk meniru hal-hal yang didengar atau dilihatnya. Hal ini akan menimbulkan masalah jika yang didengar dari ucapan orang tua atau yang dilihat oleh anak dari tindakan orang tua, merupakan ucapan dan tindakan yang tidak baik atau memiliki nilai-nilai yang negatif.

Ucapan atau tindakan orang tua yang memiliki nilai-nilai negatif antara lain, yaitu:

1. Berbicara kasar, tidak sopan, berteriak, bahkan membawa hampir seluruh isi kebun binatang ke dalam rumah.
2. Suka berbohong.
3. Melakukan kekerasan fisik, seperti memukul, menendang, menjewer, mencubit, menarik rambut dengan kasar, menyiram anak dengan air panas, menyetrikan anak.
4. Melakukan kekerasan psikis, seperti memaki, mengejek, meremehkan anak.
5. Tidak melaksanakan tuntunan agama, jarang atau tidak melaksanakan ibadah.

Perkembangan zaman saat ini tidak diikuti oleh masyarakat (khususnya sebagian orang tua) dengan perbaikan dan peningkatan ibadah serta nilai-nilai moral. Mereka lebih memikirkan kehidupan duniawi dibandingkan kehidupan akhirat, serta lebih terbiasa meninggalkan kebaikan dan melakukan ketidakbaikan. Ucapan dan tindakan orang tua yang memiliki nilai-nilai negatif dapat dengan mudah ditiru oleh anak, apalagi anak adalah individu peniru yang sangat baik. Bagi anak sesuatu yang tidak baik dari orang tuanya, akan mudah direkam, dan diulang kembali dalam bentuk yang sama atau lebih buruk lagi.

Rasulullah bersabda :

كُلُّ مَوْلُودٍ يُوَلَّدُ عَلَى الْفِطْرَةِ ، فَأَبَوَاهُ يُهَوِّدَانِهِ أَوْ يُنَصِّرَانِهِ أَوْ يُمَجِّسَانِهِ

Artinya: setiap anak itu dilahirkan dalam keadaan fitrah. Maka orangtuanyalah yang menjadikan ia Yahudi, atau Nasrani, atau Majusi (HR. Bukhori)

Kenakalan anak bukanlah peristiwa hereditas.¹⁵ Kenakalan anak remaja bukan merupakan suatu warisan yang dibawa sejak lahir. Kenakalan anak remaja tercipta oleh

¹⁵Hereditas adalah pewarisan watak dari induk ke keturunannya baik secara biologis melalui gen (DNA) atau secara sosial melalui pewarisan gelar, atau status sosial. Sudah terlihat jelas oleh manusia-manusia sejak dahulu bahwa keturunan menyerupai induknya. Sesuai dengan yang dikemukakan oleh Lambroso bahwa kejahatan merupakan bakat manusia yang dibawa sejak lahir. Oleh karena itu dikatakan oleh Lambroso "*Criminal is born, not made*". Inti dari ajaran Lambroso adalah: a. Penjahat adalah seseorang yang memiliki bakat jahat, b. Bakat jahat tersebut diperoleh dari

banyak hal yang ditemui anak semenjak ia dilahirkan, terutama yang diperoleh dari orang tuanya.

Peniruan¹⁶ pada anak mempunyai pengaruh yang besar sekali. Walaupun setiap kehidupan manusia bersifat khas sekali, dapat disetujui, bahwa banyak orang dalam kebiasaan hidupnya dan pendapatnya amat sangat mengikuti kondisi dimana mereka berada sehari-harinya. Khususnya keluarga sebagai unit sosial terkecil, memberikan stempel dan fondasi primer bagi perkembangan anak. Tingkah laku kriminal dari orang tua atau salah seorang anggota keluarga memberikan pengaruh yang menular dan infeksius kepada lingkungannya. Anak seorang pencuri biasanya juga akan menjadi pencuri.¹⁷ Hal itu bukan karena sifat-sifatnya pencuri itu menurun atau diwariskan (bukan peristiwa hereditas). Akan tetapi karena pekerjaan mencuri itu merupakan salah satu “usaha rumah tangga/*home industry*” yang mengkondisionir pola tingkah laku dan sikap hidup para anggota keluarga lainnya, jadi ada proses pengkondisian.¹⁸

Sikap hidup dan falsafah hidup keluarga itu besar peranannya dalam membentuk dan mengubah tingkah laku setiap anggota keluarga. Baik buruknya struktur keluarga dan masyarakat memberikan efek yang baik atau yang buruk kepada pertumbuhan anak-anak, remaja, dan orang-orang muda.¹⁹ Pola kriminal yang dimiliki oleh orang tua dapat mencetak anak menjadi seseorang yang memiliki pola kriminal. Sikap hidup, kebiasaan, dan pola tingkah laku orang tua sangat besar pengaruhnya dalam membentuk tingkah laku anak. Tingkah laku kriminal yang dimiliki orang tua akan mudah menular pada anak. Apalagi jika tingkah laku tersebut sangat mudah untuk ditiru, terutama oleh anak-anak yang belum stabil jiwanya, dan sedang mengalami gejolak batin.

Tempramen orang tua yang tidak terkontrol, agresif, suka marah dan sewenang-wenang pada anak akan sangat mudah ditransformasikan pada anak, sehingga anak juga akan mudah memiliki reaksi yang emosional serta mempengaruhi perkembangan jiwanya.

kelahiran (born criminal), c. Bakat jahat dapat dilihat dari ciri-ciri biologis (atavistic stigmata) seperti dahi yang sempit dan melengkung ke belakang, rahang yang besar dan gigi taring yang tajam, berbadan tegap, tangan lebih panjang, bibir tebal, hidung tidak mancung, dan lain sebagainya. Selain Lambroso, ada beberapa ahli yang berkaitan dengan mazhab Itali ini yaitu P. Lucas (1805-1885) yang menyatakan bahwa sifat jahat pada hakekatnya sudah mulai dari kelahiran dan didapat dari keturunan. Keadaan sekitarnya juga bukan tidak penting peranannya tapi ini bersifat kebetulan saja.

¹⁶Gabriel Tarde adalah seorang ahli hukum dan sosiologi. Menurutnya pada dasarnya manusia itu individualis, namun berkat kemampuannya untuk meniru (imitasi), maka peniruan yang dilakukannya membentuk jalinan interaksi sosial dan pada gilirannya tersusun kehidupan sosial. Bahkan menurutnya masyarakat itu merupakan buah dari peniruan (society is imitation), dengan adanya proses imitasi yang berlangsung secara berkesinambungan sosial (social likeness). Dalam bukunya *La Criminalite compare* (1866) ia dengan keras menentang ajaran dari mazhab Italia. Menurutnya kejahatan bukan gejala antropologis, tetapi gejala sosiologis. Kejahatan dalam masyarakat dikuasai oleh peniruan (crime by imitation).

¹⁷Tidak semua anak pelaku kejahatan akan tumbuh menjadi pelaku kejahatan. Hal ini disebabkan karena adanya pengaruh baik yang memotivasi anak untuk menjadi individu yang baik.

¹⁸Kartini Kartono (I), 1997, *Patologi Sosial Jilid 1*, Rajawali Press, halaman 146.

¹⁹*Ibid.*

Beberapa kondisi keluarga yang menyebabkan anak remaja delinkuen adalah:

1. Orang tua yang super sibuk dengan kegiatannya sehari-hari.
2. Keluarga yang disharmonis.
3. Kurangnya perhatian dan kasih sayang pada anak.
4. Kurangnya pengawasan orang tua.
5. Pengawasan yang berlebihan pada anak.
6. Tidak terpenuhi kebutuhan fisik maupun psikis anak.
7. Orang tua yang tidak adil.
8. Orang tua yang tidak mampu mengendalikan emosinya.
9. Pengabaian, seperti tidak merawat anak dengan baik, tidak memberikan makan yang sehat dan bergizi.

Kualitas rumah tangga atau kehidupan keluarga jelas memainkan peranan paling besar dalam membentuk kepribadian seorang anak. Sebabnya antara lain:²⁰

1. Anak kurang mendapatkan perhatian, kasih sayang, dan tuntunan pendidikan orang tua, terutama bimbingan ayah, karena ayah dan ibunya masing-masing sibuk mengurus permasalahan serta konflik batin sendiri.
2. Kebutuhan fisik maupun psikis anak menjadi tidak terpenuhi. Keinginan dan harapan anak-anak tidak bisa tersalur dengan memuaskan, atau tidak mendapatkan kompensasinya.
3. Anak-anak tidak pernah mendapatkan latihan fisik dan mental yang sangat diperlukan untuk hidup susila. Mereka tidak dibiasakan dengan disiplin dan kontrol diri yang baik.

Akibat dari kondisi keluarga yang tidak baik itu, banyak anak remaja yang mengalami kerisauan, kekalutan, bingung menentukan arah, malu berkepanjangan, merasa benci dengan hidupnya, sehingga anak mengalami kekacauan dalam hidupnya. Setelah itu anak akan berusaha mencari kompensasi atas kekacauan yang dialaminya. Anak-anak yang tumbuh dalam lingkungan keluarga yang tidak baik akan menimbulkan ketidaknyamanan bagi anak. Pada saat demikian anak biasanya akan melakukan proses pencarian jati diri melalui komunitas yang dianggapnya mau menerima dirinya. Sayangnya, dalam banyak hal kasus seperti ini anak akan bertemu dengan komunitas teman yang posisinya sama dengannya atau bahkan dengan komunitas yang tidak baik pula serta menimbulkan delinkuen.

Semua bentuk kericuhan batin dan tingkah laku anak yang patologis merupakan pencerminan dari gaya hidup yang *typis* dari suatu keluarga yang sakit secara sosial, yang di dalamnya terdapat interaksi antar anggota keluarga yang kacau berantakan pula. Karena itu setiap kondisi keluarag yang tidak menguntungkan akan selalu menimbulkan masalah psikologis yang personal, juga penyesuaian diri anak akan

²⁰Kartini Kartono (II), *Op.cit*, halaman 59

sangat terganggu. Anak akan mencari kompensasi di luar lingkungan keluarga untuk memecahkan semua kesulitan batinnya. Jadilah mereka anak yang delinkuen jahat.²¹

Anak-anak yang kurang mendapatkan perhatian dan kasih sayang dari orang tua, kemudian hari akan mengembangkan reaksi kompensatoris dalam bentuk dendam dan sikap bermusuhan terhadap dunia luar. Anak-anak tersebut mulai hilang dari rumah, lebih suka bergelandangan dan mencari kesenangan hidup yang imajiner di tempat-tempat lain. Mulai berbohong dan mencuri untuk menarik perhatian dan mengganggu orang tuanya. Atau ia mulai mengembangkan reaksi kompensatoris negatif untuk mendapatkan keenakan dan kepuasan hidup dengan melakukan perbuatan kriminal.²²

Anak adalah karunia Allah yang tidak dapat dinilai dengan apa pun. Ia menjadi tempat curahan kasih sayang orang tua. Ia akan berkembang sesuai dengan pendidikan yang diperoleh dari kedua orang tuanya dan juga lingkungan di sekitarnya. Baik atau buruk pendidikan yang diperolehnya dari orang tua dan lingkungan sangat mempengaruhi pertumbuhan kepribadian anak.

Lingkungan²³ merupakan salah faktor yang paling mempengaruhi perilaku dan watak anak. Dalam lingkungannya, anak akan memperoleh banyak hal. Pergaulan anak dengan teman-teman dalam lingkungannya memberikan pengaruh terhadap salah tidaknya anak dalam kehidupannya. Jika anak bergaul dengan temannya yang tidak baik, maka masalah-masalah baru akan muncul yang kelak semakin memperumit kondisi anak. Kita ketahui bersama bahwa jika anak tumbuh dan berkembang dalam lingkungan yang baik, maka anak akan menemukan proses yang baik dalam tumbuh kembangnya. Tetapi sebaliknya, jika anak tumbuh dan kembang di dalam lingkungan yang buruk, maka anak akan mudah tumbuh dan berkembang menjadi anak yang buruk pula, serta memiliki nilai-nilai negatif bagi masa depannya.

Rasulullah saw bersabda :

عَلَمَرءٌ عَلَى دِينِ خَلِيلِهِ فَلْيَنْظُرْ أَحَدُكُمْ مَنْ يُخَالِلُ

Artinya: seseorang itu berada pada agama teman karibnya, maka hendaklah salah seorang di antara kalian melihat siapakah yang dia jadikan teman karibnya (HR. Abu Dawud, At-Tirmidzi, dan Ahmad).

²¹*Ibid*, halaman 62.

²²*Ibid*, halaman 60.

²³Lingkungan mempunyai peran yang sangat besar untuk menentukan kehidupan masa depan seseorang (mazhab Prancis). Timbulnya kejahatan menurut mazhab ini adalah; lingkungan yang memberikan kesempatan akan timbulnya kejahatan, lingkungan pergaulan yang memberi contoh atau teladan, lingkungan ekonomi (kemiskinan, kesengsaraan), lingkungan pergaulan yang berbeda-beda. A. Lacassagne (seorang guru besar dalam ilmu kedokteran kehakiman di perguruan Kriminil Internasional yang pertama di Roma) menyatakan bahwa keadaan sosial sekeliling kita adalah tempat pembenihan kejahatan, kuman adalah penjahat, suatu unsur yang akan mempunyai arti apabila menemukan pembenihan yang membuatnya berkembang.

Tayangan televisi yang tidak mendidik juga menjerumuskan anak ke dalam masalah kenakalan. Tidak sedikit tayangan yang memiliki nilai-nilai negatif bagi tumbuh kembang anak. Tayangan yang memperlihatkan individu yang bersikap kasar, tayangan kekerasan, menggunakan pakaian yang tidak Islami, mempertontonkan sebahagian besar aurat wanita serta tayangan yang lebih sering memperlihatkan sisi kemewahan tanpa lebih banyak memberikan nilai-nilai moral yang positif bagi anak. Banyak anak lebih meniru hal-hal yang dilihatnya di televisi tanpa bisa mempertimbangkan sisi negatifnya.

Selain itu dalam tayangan televisi kita dapat melihat iklan. Banyak iklan yang secara khusus menunjukkan sensualitas tubuh perempuan. Parahnya lagi sensualitas tubuh yang ditayangkan seringkali tidak sesuai dengan fungsi produk yang diklankan. Hal ini tentunya dapat menimbulkan efek bagi pemirsa yang menontonnya, terutama pemirsa yang memiliki potensial besar untuk meniru (yaitu anak) sebagaimana yang dilihatnya.

Perkembangan pesat teknologi²⁴ merupakan salah satu hal yang juga menyebabkan anak melakukan kenakalan. Anak-anak yang tumbuh dalam perkembangan teknologi akan mudah terbawa arus modernisasi jika tidak dibarengi dengan pemberian filter yang baik bagi anak. Dengan perkembangan dan kecanggihan teknologi, anak dapat melihat dan mengetahui banyak hal yang tidak sepatasnya untuk mereka. Tingkat keingintahuan anak memang cukup besar dibandingkan orang yang lebih dewasa. Namun jika diatasi dengan baik, maka hal ini dapat menjuruskan anak kepada hal-hal yang negatif. Anak akan mudah meniru perbuatan-perbuatan yang dilihatnya dari berbagai perangkat teknologi yang modern (baik itu perangkat yang dimilikinya maupun milik pihak lain).

²⁴Teknologi canggih mengubah kondisi masyarakat. Banyak hal yang dahulu tidak dikenal, tidak mudah diperoleh, atau tidak cepat kita ketahui, dengan teknologi canggih akan mudah untuk merealisasikannya. Di satu sisi, teknologi canggih akan mempermudah pekerjaan banyak orang, namun tidak demikian di sisi lainnya. Misalnya saja teknologi dalam bidang informasi yang berdampak pada kemudahan berkomunikasi, akses, dan memasukkan informasi. Saat ini, orang dapat melakukan komunikasi tanpa batas dan tanpa mengganggu mobilitas, sehingga kelihatan tiada kendala antara waktu dan jarak. Internet memberikan kesempatan sama kepada semua orang untuk berkomunikasi, akses, dan input informasi. Berbagai informasi dapat diakses melalui internet baik itu oleh orang dewasa maupun anak-anak. Hal ini tentunya dapat memberikan dampak yang merugikan tidak hanya kepada pihak yang mengakses internet, tetapi juga berdampak pada pihak lain yang ada dalam masyarakat. Kemajuan teknologi informasi tidak hanya memberikan dampak positif, tetapi juga mendatangkan tantangan dan efek negatif dimana kemajuan teknologi informasi juga memberikan pintu masuk bagi pelaku kejahatan untuk melaksanakan kegiatannya. Teknologi bersifat netral, bergantung pada niat penggunanya. Artinya melalui teknologi informasi itu pula kejahatan dapat dilakukan. Semakin tinggi kemampuan manusia dalam ilmu pengetahuan dan mengembangkan teknologi membawa dampak negatif di samping dampak positif. Perkembangan teknologi yang tidak disertai dengan peningkatan nilai-nilai moral menyebabkan banyak manusia yang terhanyut dalam dampak negatif teknologi. Semakin canggih teknologi maka berdampak kepada modus kejahatan yang semakin canggih pula. Kejahatan saat ini tidak hanya berdimensi nasional, tetapi juga berdimensi transnasional, bahkan dilakukan oleh kelompok-kelompok yang terorganisir.

PERAN ORANG TUA DALAM PENCEGAHAN KENAKALAN REMAJA

Dadang Hawari berpendapat bahwa pertumbuhan dan perkembangan anak seutuhnya dipengaruhi 4 (empat) faktor yang saling berinteraksi dengan yang lainnya. Anak akan tumbuh dan berkembang apabila keempat faktor tersebut terpenuhi dengan baik. Keempat faktor tersebut adalah:²⁵

1. Faktor organobiologik.
Perkembangan mental intelektual (taraf kecerdasan) dan mental emosional (taraf kesehatan jiwa) yang banyak ditentukan pada sejauhmana perkembangan susunan saraf pusat (otak) dan kondisi fisik organ tubuh lainnya. Tumbuh kembang anak secara fisik sehat, memerlukan gizi yang baik dan bermutu. Terlebih lagi bagi tumbuh kembang otak, bahan baku utama adalah gizi protein. Perkembangan organ otak sudah dimulai sejak bayi dalam kandungan hingga bayi berusia 4-5 tahun (usia balita).
2. Faktor psiko edukatif.
Tumbuh kembang anak secara kejiwaan (mental intelektual dan mental emosional yaitu IQ dan EQ), sangat dipengaruhi oleh sikap, cara, dan kepribadian orang tua dalam mendidik anaknya. Dalam tumbuh kembang anak terjadi proses imitasi dan identifikasi anak terhadap kedua orang tuanya.
Tumbuh kembang anak memerlukan dua jenis makanan yaitu makanan bergizi untuk pertumbuhan otak dan fisik serta makanan dalam bentuk gizi mental. Bentuk makanan yang kedua ini berupa kasih sayang, perhatian, pendidikan, dan pembinaan yang bersifat kejiwaan/psikologi (non fisik).
3. Faktor sosial budaya.
Faktor sosial budaya penting bagi tumbuh kembangnya anak dalam proses pembentukan kepribadian kelak. Perubahan sosial yang serba cepat sebagai konsekuensi globalisasi, modernisasi, industrialisasi, dan iptek telah mengakibatkan perubahan-perubahan pada nilai-nilai kehidupan sosial budaya. Perubahan itu antara lain pada nilai moral, etik, kaidah agama dalam pendidikan anak di rumah, pergaulan, dan perkawinan. Perubahan-perubahan nilai sosial budaya tersebut berlangsung karena masyarakat sedang dan telah menjalani modernisasi, sehingga terjadi pergeseran pola hidup dari semula bercorak sosial religius kepada pola individual materialistis dan sekuler.
4. Faktor agama.
Bagaimanapun perubahan-perubahan sosial budaya terjadi, maka pendidikan agama hendaknya tetap diutamakan. Sebab daripadanya terkandung nilai-nilai moral, etik, dan pedoman hidup sehat yang universal dan abadi sifatnya.
Orang tua mempunyai tanggung jawab yang besar terhadap tumbuh kembang anak agar jika dewasa kelak berilmu dan beriman.

²⁵Abu Huraerah, *Op.cit*, halaman 40.

Komponen yang paling utama untuk melakukan pembinaan tersebut adalah orang tua. Orang tua adalah pihak yang paling utama dalam memberikan pendidikan yang baik bagi tumbuh dan kembang anak lewat melakukan berbagai hal yang memberikan nilai-nilai positif pada anak dalam kehidupan sehari-hari. Sebagai orang tua hendaknya selalu melakukan tindakan yang baik, agar anak dapat mengambil manfaat dan nilai-nilai positif baginya. Orang tua harus melakukan perannya dengan sebaik-baiknya, agar anak dapat tumbuh kembang dengan baik sebagai generasi bangsa, bukan sebaliknya. Orang tua harus memenuhi kebutuhan moral, emosi, agama, dan kejiwaan anak serta rasa aman bagi anak, agar anak terlindungi untuk tidak melakukan perbuatan kenakalan.

Pendidikan yang kita berikan kepada anak merupakan investasi yang tidak ternilai dan amat berharga bagi hidup, kehidupan, dan penghidupan anak-anak pada masa-masa mendatang, pada masa dimana anak akan menjadi dewasa.²⁶ Anak memiliki hak yang paling mendasar antara lain yaitu hak untuk tumbuh berkembang secara wajar, memperoleh kasih sayang yang cukup, perlindungan serta hak untuk memperoleh pendidikan yang layak. Namun belum tentu semua anak memperoleh hak tersebut dengan baik akibat kelalaian orang tua atau orang yang lebih dewasa dari anak.

Sebagian orang tua selalu bersikap reaksioner atas tindakan anak yang berkaitan dengan kesalahan. Anak kerap dijadikan korban kekerasan orang tuanya jika anak tidak mengikuti aturan yang diberlakukan dalam keluarga. Orang tua selama ini hanya mampu memberikan ruang dan memenuhi kebutuhan fisiknya sedangkan kebutuhan psikisnya terabaikan. Anak seharusnya memperoleh pemenuhan kebutuhan hidupnya serta memperoleh perhatian khusus dan diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang dengan wajar, baik secara jasmani, rohani maupun sosialnya. Untuk menjadikan anak sebagai generasi penerus bangsa yang mampu membawa pada perubahan yang baik kelak, orang tua harus bersikap sabar dan memberikan contoh-contoh yang baik pada anak, baik itu melalui ucapan, sikap, maupun melalui tindakan.

Berbagai tindakan orang tua yang dapat memberi nilai-nilai positif bagi pertumbuhan dan perkembangan anak remaja adalah:

1. Berbicara sopan, dan penuh dengan tutur kata yang baik serta tidak menyebut anak dengan sebutan yang tidak layak (misalnya menyebut anak dengan nama binatang).
2. Berkata jujur.
3. Tidak melakukan kekerasan fisik dan psikis pada anak.
4. Berlaku adil.
5. Bersikap sabar dalam setiap hal.
6. Melaksanakan tuntunan agama, melaksanakan ibadah.

²⁶M.Sahlan Syaifei, 2006, *Bagaimana Anda Mendidik Anak, Tuntunan Praktis untuk Orang Tua dalam Mendidik Anak*, Ghalia Indonesia, Bogor, halaman 48.

Meskipun demikian, bukan berarti orang tua tidak boleh memberikan hukuman ketika anak melakukan kesalahan. Orang tua boleh saja melakukan tindakan berkaitan dengan penghukuman bagi anak, namun hukuman yang diberikan harus dilakukan dengan cara-cara yang efektif dan dijamin tidak akan menimbulkan masalah bagi pertumbuhan dan perkembangan jiwa anak. Cara tersebut meliputi petunjuk sebagai berikut:²⁷

1. Hindari pemakaian teguran, omelan, ancaman, dan hukuman bila secara naluri dapat dihindari.
2. Apabila sungguh-sungguh perlu menghukum buatlah hukuman seringan mungkin.
3. Perhitungkan kemungkinan masa depan dari hubungan dan interaksi orang tua dengan anak kalau hukuman dijatuhkan. Usahakan tidak terjebak pada solusi situasi konflik pribadi yang abadi yang akan menuntut penerapan hukuman yang semakin keras.
4. Jangan menuntut batas-batas tingkah laku yang terlalu luas karena alasan biologis tidak dapat dipenuhi oleh anak. Buat tingkah laku yang vital bagi kesejahteraan anak.
5. Usahakan untuk tidak menghukum anak karena gagal melakukan tugas-tugas rutin, misalnya tugas rumah tangga yang tingkat efisiensinya hanya dapat dilaksanakan oleh orang dewasa.
6. Pelembutlah hukuman dengan rasa belas kasihan. Pada saat-saat tertentu, berikan ungkapan-ungkapan kasih sayang, bukan untuk hukuman kepada anak yang baru saja berbuat salah.
7. Sadarlah bahwa untuk menyuruh anak bertingkah laku baik bahkan untuk hal-hal yang vital akan memakan waktu kesabaran, dan keluwesan. Semuanya memerlukan proses.

Orang tua tidak boleh hanya menyerahkan pendidikan anak-anaknya kepada pihak lain. Orang tua memiliki tugas penting dalam pertumbuhan dan perkembangan anak-anaknya yaitu menanamkan pendidikan agama kepada anak-anaknya. Sejak dini anak harus ditanamkan pendidikan agama seperti pendidikan ibadah, pembinaan akhlak dan rutinitas ibadah. Akhlak adalah suatu keadaan yang melekat pada jiwa manusia, yang daripadanya lahir perbuatan-perbuatan dengan mudah tanpa melalui proses pemikiran, pertimbangan, atau penelitian. Jika keadaan (hal) tersebut melahirkan perbuatan yang baik dan terpuji menurut pandangan akal dan *syara'*, disebut akhlak yang baik. Jika perbuatan-perbuatan yang timbul itu tidak baik, dinamakan akhlak yang buruk.²⁸

Suatu perbuatan baru akan disebut akhlak kalau terpenuhi beberapa syarat berikut, yaitu:²⁹

²⁷ *Ibid*, halaman 94.

²⁸ *Ibid*, halaman 76.

²⁹ *Ibid*.

1. Perbuatan itu dilakukan berulang-ulang. Kalau suatu perbuatan hanya dilakukan sekali saja, maka tidak dapat disebut dengan akhlak. Misalnya pada suatu saat orang yang jarang berderma tiba-tiba memberikan uang kepada orang lain karena alasan tertentu. Dengan tindakan ini ia tidak dapat disebut murah hati atau berakhlak dermawan, karena hal itu tidak melekat dalam jiwanya.
2. Perbuatan itu timbul dengan mudah tanpa dipikirkan atau diteliti lebih dahulu, sehingga benar-benar merupakan suatu kebiasaan. Jika perbuatan itu timbul karena terpaksa setelah dipikirkan dan dipertimbangkan secara matang, maka hal tersebut tidak disebut akhlak.

Akhlak menempati posisi yang sangat penting dan strategis dalam kehidupan umat manusia di dunia ini. Akhlak sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Akhlak sangat penting dalam kehidupan berkeluarga. Akhlak sangat penting bagi individu. Oleh karenanya setiap aspek dari kehidupan ini harus diorientasikan pada pembentukan dan pembinaan akhlak yang baik, akhlak yang terpuji, atau akhlak yang mulia.³⁰

Agama memperkenalkan nilai-nilai absolut dan nilai kemanusiaan yang luhur, yang besar sekali artinya bagi pengendalian diri dan penghindaran diri dari perbuatan angkara serta durjana. Oleh karena itu, nilai-nilai agama mampu meningkatkan nilai-nilai moral anak. Moral digunakan untuk mengarahkan, mengendalikan, dan menentukan perilaku anak, dan dijadikan standar perilaku anak dalam pergaulannya. Dengan moral manusia memiliki ciri pembeda dengan makhluk lain ciptaan Yang Maha Kuasa dan dengan moral pula manusia akan memiliki keindahan baik dalam ucapan maupun tingkah lakunya.

Pesan Rasulullah SAW: *“Ajarilah anak-anak dan keluargamu dengan kebaikan, dan didiklah mereka”*. (HR. Abdurrazak dan Sa'id bin Manshur).

Pendidikan agama merupakan pendidikan yang dapat membentuk pribadi anak-anak kita menjadi pribadi yang baik, sholeh, dan berakhlakul karimah. Jika pendidikan agama tidak diberikan pada anak secara matang, dalam pergaulannya mereka tidak mampu mengendalikan diri, akhirnya mudah terpengaruh dan terjerumus ke perbuatan yang hina dan tercela. Dengan bekal agama akan terhindar dari perbuatan maksiat. Nilai-nilai agama merupakan pondasi yang sangat penting bagi kehidupan manusia maka tidak aneh jika seseorang yang tidak memiliki pondasi agama yang tidak kuat maka akan mudah terpengaruhi oleh hal-hal yang negatif.

Allah Subhanahu wa Ta'ala berfirman :

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا قُوا أَنْفُسَكُمْ وَأَهْلِيكُمْ نَارًا

Hai orang-orang yang beriman, peliharalah dirimu dan keluargamu dari api neraka (Al-Qur'an Surat At-Tahrim ayat 6).

³⁰ *Ibid*, halaman 77.

Guna menghindarkan anak remaja dari kenakalan, sebaiknya orang tua lebih berupaya untuk mengajarkan atau melakukan banyak kegiatan secara bersama-sama secara rutin dengan anak, terutama kegiatan yang memberikan nilai-nilai positif bagi tumbuh dan kembang anak. Kegiatan tersebut adalah:

1. Mengajarkan anak tata cara ibadah.
2. Mengajarkan anak untuk membaca Alqur'an.
3. Mengajak anak untuk membaca tafsir Alqur'an.
4. Mengajarkan anak membaca doa.
5. Mengajarkan anak tentang moral dan etika.
6. Mengajarkan anak tentang tata cara berbusana yang Islami.
7. Mengajarkan anak tentang perbuatan yang dilarang dalam agama.
8. Mengajarkan anak tentang tanggung jawab sosial.

Anak merupakan amanah dari Allah SWT yang diberikan kepada setiap orang tua. Anak merupakan tumpuan harapan serta kebanggaan orang tua keluarga. Anak adalah generasi mendatang yang mewarnai masa kini dan diharapkan dapat membawa kemajuan dimasa mendatang. Anak juga merupakan ujian bagi setiap orang tua sebagaimana disebutkan dalam Al-Qur'an Surah Al-Anfal ayat 28 yang berbunyi :

أَجْرٌ عَظِيمٌ لِلَّهِ أَوْلَادُكُمْ مَوْتِنَهُ أَنْتُمْ هُنْدَ وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا مَوَالِكُمْ

Artinya : dan ketahuilah bahwa hartamu dan anak-anakmu itu hanyalah sebagai cobaan dan sesungguhnya disisi Allahlah pahala yang besar.

Setiap orangtua hendaklah benar-benar bertanggung jawab terhadap amanah yang diberikan Allah SWT. Jika anak yang dididik mengikuti ajaran Islam maka orang tua akan memperoleh ganjaran pahala yang besar dari hasil ketaatan mereka. Lingkungan pergaulan merupakan salah menjadi salah satu hal penyebab terjadinya kenakalan remaja. Apalagi di zaman sekarang ini dengan alasan modernisasi para remaja ingin mencoba sesuatu yang seharusnya tak pantas dikerjakan dan tidak sedikit pula anak yang terjerumus dalam pergaulan bebas akibat lingkungannya.

Orang tua harusnya senantiasa melakukan pengawasan pada anak agar tidak terjerumus pada hal-hal yang negatif. Anak tidak boleh dibiarkan larut dalam pergaulan yang tidak baik. Kepada anak senantiasa diarahkan untuk bergaul dengan lingkungan yang baik, bukan dengan lingkungan yang dapat memberikan efek yang buruk bagi anak. Lingkungan adalah tempat tumbuh subur benih-benih kejahatan. Setiap orang tua harus menjauhkan anak dalam lingkungan pergaulan yang tidak baik, karena situasi lingkungan pergaulan tersebut dapat memberi pengaruh yang tidak baik pada anak.

Orang tua harus senantiasa memberikan bimbingan dan mengikuti tumbuh kembangnya serta tidak lupa mengajarkan tanggung jawab pada anak-anaknya. Dalam mendidik anak bukan berarti orang tua senantiasa ada di sisi anak. Ada saatnya anak dilepas, diberikan kebebasan tentunya kebebasan yang bertanggungjawab dan diberi kesempatan untuk berdiri sendiri. Namun orang tua harus selalu melakukan pengawasan terhadap anak agar anak tetap menduduki statusnya yang benar, tidak terjerumus dengan pergaulan bebas, dan tidak kehilangan haknya.

Dalam situasi pergaulan, anak memperoleh kesempatan untuk mengekspresikan hal yang dihayatinya. Anak dapat mengungkapkan dengan bebas dan spontan semua pikiran, persoalan, maupun kemampuannya. Dengan adanya kesempatan untuk bertindak dan bertingkah laku seperti yang ia inginkan, maka anak dapat mengembangkan bentuk kepribadiannya sendiri. Meski anak memiliki rasa ketergantungan orang dewasa namun kita bisa melihat bahwa anakpun ingin memperoleh kebebasan atau kemerdekaan. Keinginan ini dapat diperoleh dalam pergaulan.³¹

Dengan memperhatikan makna situasi pergaulan bagi anak maka ada baiknya jika anak dibiarkan untuk bebas bergerak, mengenyam kemerdekaannya, menikmati kehidupannya sebagai anak, selama anak tidak melanggar norma atau nilai-nilai pedagogis, susila, dan agama. Situasi pergaulan yang sifatnya wajar atau alamiah memberi kesempatan kepada anak untuk menyerap dan mencerna semua pengalaman sesuai dengan pilihan kesukaannya tanpa merasa dipaksa. Namun sifat situasi pergaulan yang demikian memiliki kemungkinan yang menguntungkan dan merugikan.

Situasi pergaulan terkadang bisa merupakan sejenis racun yang memasuki secara tersamar dalam diri anak yang akan menghancurkan perkembangan anak, sekarang dan untuk masa yang datang. Namun situasi pergaulan bisa pula menjadi sesuatu yang dapat memberi hikmah yang amat berharga bagi kesuburan perkembangan anak. Dari situasi pergaulan hal-hal yang dialami dan dihayati oleh anak biasanya sangat mudah menular kepada anak. Tanpa disuruh dan hanya karena anak mengalaminya langsung dalam pergaulan, dengan anak-anak atau orang dewasa, anak mudah ikut-ikutan melakukan kelakuan yang sama. Oleh karena itu, orang tua harus selalu mengawasi lingkungan pergaulan anaknya. Anak harus diawasi teman bermainnya. Tidak semua teman anak dapat membawa anak pada kebaikan. Di antara teman pergaulan anak, ada saja yang bisa membawa anak kepada ketidakbaikan. Untuk itu orang tua hendaknya memberikan arahan yang bijaksana pada anaknya tentang tata cara memilih teman yang baik.

Rasulullah saw bersabda, yang artinya: Perumpamaan teman duduk (bergaul) yang baik dan teman duduk (bergaul) yang buruk (adalah) seperti pembawa (penjual) minyak wangi dan peniup al-kiir (tempat menempa besi). Maka, penjual minyak wangi bisa jadi memberimu minyak wangi atau kamu membeli (minyak wangi) darinya, atau (minimal) kamu akan mencium aroma yang harum darinya. Sedangkan peniup al-kiir (tempat menempa besi), bisa jadi (apinya) akan membakar pakaianmu atau (minimal) kamu akan mencium aroma yang tidak sedap darinya.

Hadits ini menunjukkan keutamaan duduk dan bergaul dengan orang-orang yang baik akhlak dan tingkah lakunya, karena adanya pengaruh baik yang ditimbulkan dengan selalu menyertai mereka. Hadits tersebut sekaligus menunjukkan larangan bergaul dengan orang-orang yang buruk akhlaknya dan pelaku maksiat karena pengaruh buruk yang ditimbulkan akan selalu menyertai anak.

³¹*Ibid*, halaman 20.

Allah SWT menganjurkan agar kita menjauhi orang-orang yang tidak baik. Tinggalkanlah orang yang menjadikan agama sebagai main-main dan senda gurau (QS. AL An,am ayat 70). Kita dianjurkan untuk meninggalkan teman yang tidak baik. Sebab mereka potensial memberi pengaruh kurang baik terhadap pengembangan tingkah laku. Ibarat penyakit menular, tipikal buruk sekelompok individu potensial menular pada individu lain yang mengakibatkan individu lain memiliki perilaku penyimpangan sosial.³²

Pengawasan terhadap anak harus dilakukan secara bijaksana agar anak mampu menerimanya secara baik dan tidak menimbulkan konflik antara orang tua dan anak. Anak adalah generasi penerus bangsa, oleh karena itu anak-anak harus diberikan kesempatan untuk melakukan kegiatan yang baik demi masa depannya. Namun dalam melaksanakan kegiatannya baik itu belajar, bermain, atau menonton tayangan kesukaannya sebaiknya dilakukan pengawasan secara maksimal terhadap anak, terutama agar anak tidak terjerumus ke dalam kenakalan. Pengawasan yang dilakukan oleh orang tua terhadap anak tidak hanya dilakukan di luar rumah (terutama lingkungan pergaulan anak), tetapi juga dilakukan di dalam rumah. Pengawasan di dalam rumah terutama berkaitan dengan tayangan televisi dan perkembangan teknologi.

Dalam perkembangan teknologi yang modern seperti sekarang ini orang tua hendaknya lebih ketat untuk melakukan pengawasan terhadap anak, mengingat dampak negatif yang diciptakannya di samping dampak positifnya. Orang tua hendaknya melakukan beberapa pembatasan agar anak tidak lepas kontrol akibat ulah tayangan televisi dan teknologi.

Pengawasan yang dapat dilakukan oleh orang tua berkaitan dengan tayangan televisi adalah:

1. Membuat aturan tentang tayangan televisi yang boleh ditonton anak.
2. Membuat aturan waktu untuk anak boleh menonton tayangan televisi.
3. Lebih baik mendampingi anak ketika menonton tayangan televisi.
4. Menjelaskan pada anak tentang tayangan televisi sehingga anak dapat mengambil sisi positif dari sebuah tayangan.

Pengawasan yang dapat dilakukan oleh orang tua berkaitan dengan perkembangan teknologi adalah:

1. Tidak memberikan anak gadget yang memungkinkan anak mengaplikasi internet sendiri.
2. Jika anak memerlukan penggunaan internet (guna keperluan pendidikannya) harus didampingi oleh orang tuanya.

³²Chairil A Adjis dan Dudi Akasyah, 2007, *Kriminologi Syariah Kritik Terhadap Sistem Rehabilitasi*, RMBBooks, halaman 149.

Dalam usaha kita mengadakan pendekatan yang bersifat kausal untuk menemukan dan memeriksa sebab-sebab yang mendasari perbuatan salah seorang anak, ada beberapa prosedur yang dapat dipergunakan antara lain adalah:³³

1. Mengamati anak.

Amatilah dengan teliti pola tingkah laku yang tertentu dari anak, misalnya apakah ia bertingkah laku salah dengan orang tertentu, sedangkan dengan orang-orang lain tidak? Apakah ia hanya berlagak atau tidak bertindak pantas pada waktu tertentu? Apakah anak menunjukkan adanya sesuatu gejala-gejala penyakit jasmani?

2. Mendengarkan anak.

Dengarkanlah dengan teliti akan cerita dari pihak anak. Tanyakanlah mereka untuk menjelaskan kejadian-kejadian dan perincian-perincian tentang sebab timbulnya perbuatan salah anak. Pusatkanlah perhatian anda pada perasaan-perasaan dan pikiran-pikiran yang menimbulkan perbuatan anak. Tunjukkan penghormatan dan perhatian anda terhadap hal yang dikatakan anak mengenai situasi itu.

3. Menempatkan diri pada diri anak.

Tempatkanlah diri anda pada diri anak dan cobalah melihat situasi dari sudut pandang anak. Pertimbangkan hal yang sudah mesti dipikirkan dan dirasakan sebelumnya semasa dan sesudah tingkah laku salah itu, analisa secara teliti apakah anda sudah luput atau salah melihat beberapa kebutuhannya yang pokok misalnya kebutuhan akan cinta, perhatian, kompetensi, penerimaan, dan pengertian.

4. Berkonsultasi.

Konsultasilah dengan orang-orang lain yang mengetahui anak dengan baik, misalnya dengan gurunya, saudara-saudaranya, teman sebayanya. Tanyalah pendapat mereka tentang hal yang menyebabkan anak berbuat salah atau berbuat tidak pantas.

Upaya mengarahkan, mendidik, serta melindungi anak agar tidak terjerumus dalam kenakalan anak memang bukan hal yang sulit, namun juga bukan pekerjaan yang sangat gampang untuk dilakukan. Untuk itu ada beberapa hal yang juga dapat dilaksanakan demi baiknya tumbuh kembang anak sebagai generasi penerus bangsa, yaitu:³⁴

1. Memberikan rasa cinta dan kasih sayang terhadap sesuatu secara wajar, tidak berlebihan, tidak mengada-ada, termasuk kepada anak. Sebuah nasihat bijak mengatakan bahwa kecintaanmu suatu saat akan menjadi kebencianmu.
2. Rasa cinta dan kasih sayang yang kita berikan kepada anak-anak hendaknya baik sifat maupun bentuknya tidak boleh mengakibatkan hal-hal berikut:
 - a. Menjadikan pribadi anak sangat manja dan malas.
 - b. Menjadikan pribadi anak yang tidak mandiri dan kreatif serta selalu tergantung pada orang lain.

³³A.H.Harahap, *Op.cit*, halaman 58.

³⁴M.Sahlan Syafei, *Op.cit*, halaman 92.

- c. Menimbulkan rasa kecemburuan di antara anak.
 - d. Tidak membentuk individu anak sebagai pribadi yang menuju kepada kedewasaan dan memiliki rasa tanggungjawab.
3. Rasa cinta dan kasih sayang yang kita berikan kepada anak harus dapat dijadikan sebagai pembentuk kepribadian individu yang harus memiliki rasa cinta dan kasih sayang sebagai orang tuanya.
 4. Rasa cinta dan kasih sayang yang diberikan pada anak harus mampu menumbuhkan rasa cinta anak terhadap Tuhan, agama, sesamanya, alam, dan lingkungannya, serta bangsa dan negara.
 5. Rasa cinta dan kasih sayang yang diberikan kepada anak harus mampu membekali dan mempersiapkan pribadi-pribadi generasi penerus bangsa dan calon pemimpin masa depan.

Dengan sifat dan bentuk pemberian cinta dan kasih sayang orang tua terhadap anak, kiranya selaku orang tua tidak melakukan kesalahan pemberian cinta dan kasih sayang kepada anak-anak, bahkan lebih dari itu anak-anak dapat merasakan dan menikmati cinta dan kasih sayang orang tua secara utuh. Rasa cinta dan kasih sayang yang cukup terhadap anak akan menimbulkan akibat yang baik bagi pertumbuhan dan perkembangan anak, sebaliknya jika hal tersebut hilang, maka akan menimbulkan akibat yang serius bagi pertumbuhan dan perkembangan individu anak. Apalagi saat ini zaman berkembangnya teknologi yang dapat mengakibatkan banyak kemudahan bagi anak dalam berbagai hal (termasuk hal-hal yang tidak patut untuk diketahui oleh anak), sangat dibutuhkan peran orang tua yang dapat mengawasi, mendidik serta memberikan arahan yang positif terhadap anaknya agar anak-anak tersebut tidak mengarah ke hal-hal yang negatif.

PENUTUP

Orang tua memiliki peran yang sangat penting dalam pertumbuhan dan perkembangan anak. Orang tua memiliki kewajiban untuk membimbing anak-anaknya agar memiliki perilaku yang positif sesuai dengan norma-norma agama. Jika orang tua lalai dalam mendidik, mengawasi, dan memberikan kasih sayang serta perhatian pada anak, maka hal tersebut akan berakibat sangat fatal bagi masa depannya. Anak adalah karunia Allah SWT. Sebagai generasi penerus, anak harus dipersiapkan secara matang pertumbuhan dan perkembangannya agar anak tidak terjerumus dalam hal-hal yang negatif dan tidak termasuk dalam kriteria anak-anak yang melakukan kenakalan. Anak harus dipersiapkan untuk menjadi individu yang tangguh, memiliki integritas yang tinggi serta berbudi luhur sesuai dengan nilai-nilai Islami.

DAFTAR PUSTAKA

- A.H.Harahap, 1981, *Bina Remaja Untuk Masa Depan Bangsa*, YBPI, Medan.
- Abintoro Prakoso, 2013, *Kriminologi dan Hukum Pidana*, Laksbang Grafika, Yogyakarta.
- Abu Huraerah, 2012, *Kekerasan Terhadap Anak*, Nuansa Cendekia, Bandung.

- B. Simanjuntak, 1985, *Pengantar Kriminologi dan Sosiologi*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Chairil A Adjis dan Dudi Akasyah, 2007, *Kriminologi Syariah Kritik Terhadap Sistem Rehabilitasi*, RMBooks.
- Kartini Kartono, 2014, *Patologi Sosial Jilid 1*, Rajawali Press, Jakarta.
- _____, 2014, *Patologi Sosial 2 Kenakalan Remaja*, Rajawali Press, Jakarta.
- Maidin Gultom, 2012, *Perlindungan Hukum terhadap Anak dan Perempuan*, Refika Aditama, Bandung.
- M.Sahlan Syafei , 2006, *Bagaimana Anda Mendidik Anak*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Nashriana, 2012, *Perlindungan Hukum Pidana bagi Anak di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Nenden Rilla Artistiana, 2010, *Penyakit dan Penyimpangan Sosial*, Reka, Bogor.

TRANSFORMASI HUKUM ISLAM KE DALAM TATA HUKUM INDONESIA

Nurul Hakim

PENDAHULUAN

Berbagai pengkajian tentang hukum Islam dalam konteks apapun dan dalam bentuk apapun, pada dasarnya merupakan suatu upaya untuk memahami kemudian mendeskripsikan serta menjelaskan berbagai dimensi dan substansi hukum Islam sebagai bagian dari kehidupan manusia yang dapat digali dari berbagai sumber yang mudah ditemukan. Salah satu pendapat yang didapat melalui pengkajian itu adalah bahwa hukum Islam adalah hukum seperti yang dipahami oleh para *fuqaha* (fiqh) sepanjang masa.¹ Oleh karena itu hukum Islam sebenarnya dapat dikemas sebagai sesuatu yang dapat dikembangkan melalui interpretasi, yang sangat bermanfaat bagi pengembangan pengkajian serta pengetahuan yang bersifat ilmiah, maupun bagi pemahaman masalah hukum untuk dipedomani dalam hidup berbangsa dan bernegara.

Dalam konteks Indonesia, kehadiran Islam dan hukum Islam merupakan mata rantai yang tidak mungkin dipisahkan dari fakta historis lahirnya republik ini. Sejak diproklamirkannya kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 dimulailah era baru dalam tata hukum di bumi Nusantara ini yang memisahkan antara hukum kolonial dengan tata hukum nasional. Menurut Ismail Saleh hingga saat ini Indonesia belum memiliki suatu sistem hukum yang bersifat nasional, dalam arti suatu sistem yang bulat, terpadu dan berakar kuat serta tumbuh dan berkembang dari sistem nilai dan norma dasar serta filsafat bangsa yang mengabdikan kepada suatu kepentingan nasional.²

Timbul pertanyaan yang lebih pelik lagi untuk dijawab setelah didalami dan dikupas lebih dalam, apa hukum nasional itu? Jawabannya tidak mudah untuk menunjukkan bentuk yang matang. Sosok hukum nasional tidak mudah ditunjuk. Mungkin salah satu sebabnya adalah bahwa hukum nasional itu sendiri belum

¹Rifyal Ka'bah. 2007. *Kodifikasi Hukum Islam Melalui Undang-Undang Negara Di Indonesia*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah. Kerja Sama Fakultas Syari'ah IAIN Sumatera Utara Dengan Mahkamah Agung RI tanggal 27 Oktober 2007. hlm. 1.

²Ismail Saleh. "Wawasan Pembangunan Hukum Nasional". *Kompas*, edisi 1 dan 2 Juni 1989. Lihat juga dalam Zuffran Sabrie (ed.). 1990. *Peradilan Agama dalam Wadah Negara Pancasila*. Jakarta: Antara. hlm. 124-131.

mengkristal menunjukkan sosok gerangan nyata yang dapat langsung dipakai.³ Itulah sebabnya, maka terjadi perdebatan yang panjang dan melelahkan. Paling tidak ada “kesepakatan” bahwa hukum nasional itu hukum yang bersumber dari tiga sumber: hukum modern atau internasional (yang asalnya Belanda), hukum adat atau kebiasaan, dan hukum agama, dalam hal ini Islam.⁴

Perjalanan waktu dalam bingkai historis mendeskripsikan bahwa mendefinisikan hukum nasional tidaklah mudah. Banyak terjadi kontradiksi dan kontroversi dalam mewujudkan hukum nasional tersebut. Bersandar seluruhnya kepada hukum adat tidak dikehendaki. Demikian pula tidak seluruhnya kepada hukum Islam. Untuk yang terakhir ini ada bermacam-macam alasan dan proses yang menjauhkan Islam dari praktik formal.

Transformasi merupakan suatu usaha untuk mengadakan perubahan terhadap sesuatu yang telah ada menjadi sesuatu yang baru, antara lain dengan penyesuaian dan perubahan. Dalam bidang hukum, transformasi sering dipakai dalam arti penyesuaian hukum dengan kebutuhan masyarakat. Proses atau upaya transformasi hukum Islam⁵ ke dalam tata hukum nasional dimaksudkan sebagai usaha menerapkan hukum Islam yang normatif⁶ menjadi hukum Islam yang positif⁷ atau yang sering disebut usaha positifisme hukum Islam ke dalam tata hukum Indonesia.

Kenyataan hukum menggambarkan bahwa setelah Indonesia merdeka dan karena dorongan kesadaran hukum sewaktu dalam masa penjajahan dan dalam masa revolusi, diperjuangkan wujud hukum Islam (hukum agama) ada dalam hukum nasional.⁸ Hal ini merupakan perwujudan dari sikap kritis bahwa Indonesia tidak akan mengikuti begitu saja hukum penjajah atau hukum Eropa. Dalam aspek lain, formalisasi hukum agama menjadi tema yang tidak disepakati oleh mayoritas bangsa Indonesia. Formalisasi hukum Islam tentu berbeda dengan adopsi nilai-nilai yang bersumber dari agama Islam.⁹

Walau syari’at Islam telah eksis dalam arti menjadi hukum yang hidup dan diamalkan di tengah-tengah masyarakat, sebagian kalangan umat Islam masih menganggapnya sebagai kekurangan jika syari’at Islam tidak dilegal-formalkan dalam UU atau mendapatkan *support* politik dari penguasa. Berdasarkan hal itu, teriakan-teriakan atau tuntutan yang isinya mengarah pada usaha untuk meng-*qanun*-kan syari’at

³A. Qodri Azizy. 2004. *Hukum Nasional Eklektisisme Hukum Islam & Hukum Umum*. Edisi Revisi. Jakarta: Teraju. hlm. 2.

⁴*Ibid.* hlm. 3.

⁵Hukum Islam yang dimaksud adalah hukum yang diyakini memiliki keterkaitan dengan sumber ajaran Islam, yaitu hukum yang sifatnya amaliyah berupa interaksi sesama manusia. Artinya hukum itu bukanlah yang mengatur tentang ibadah *mahdhah*. A Wasit Aulawi. *Sejarah Perkembangan Hukum Islam*, dalam Amarullah Ahmad (ed.). 1996. *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Gema Insani Press. hlm. 53.

⁶Hukum yang diamalkan secara pribadi oleh umat Islam tanpa campur tangan pemerintah.

⁷Hukum yang telah diberlakukan oleh pemerintah pada waktu dan wilayah tertentu.

⁸Ahmad Taqwim. 2009. *Hukum Islam Dalam Perspektif Pemikiran Rasional, Tradisional, dan Fundamental*. Semarang: Walisongo Press. hlm. 93.

⁹A. Qodri Azizy. *Loc.Cit.*

Islam masih sering terdengar. Upaya secara simultan dari kelompok Islam untuk mewarnai konstruksi hukum nasional dengan nuansa keislaman secara historis telah dilakukan.¹⁰

Tulisan ini akan mendeskripsikan bagaimana hukum Islam ditransformasikan menjadi hukum nasional, dengan menggunakan dua pendekatan (*approach*), yaitu pendekatan historis proses transformasi tersebut terjadi sampai zaman kemerdekaan, dan pendekatan politik kebijakan pemerintah Republik Indonesia setelah kemerdekaan sampai sekarang.

ARTI HUKUM ISLAM

Ada beberapa istilah kunci yang tetap muncul ketika membicarakan hukum Islam, yakni syari'at, fiqh, *qanun*, fatwa, *qadha*, *siyasah syar'iyah* dan hukum.¹¹ Hukum Islam pada hakikatnya adalah hukum yang bersumber dan menjadi bagian dari agama Islam.¹² Mengingat pentingnya peristilahan ini, setiap orang dan kelompok cenderung memahaminya sesuai dengan kerangka pikirnya masing-masing.

Kata hukum Islam sebenarnya tidak ditemukan sama sekali dalam Alquran, namun yang ada dalam Alquran adalah kata *syari'at*, *fiqh*, *hukm* dan yang seakar dengannya. Dalam literatur Barat, hukum Islam merupakan terjemahan dari term "*Islamic Law*".¹³ Secara harfiah kata syari'ah dalam bahasa Arab berarti jalan yang lurus.¹⁴ Menurut Abu al-Husayn Ahmad bin Faris bin Zakariyah, perkataan syariah berarti sesuatu yang terbentang jalan kepadanya.¹⁵ Menurut ijma' ulama syari'at ialah hukum-hukum yang diadakan oleh Tuhan untuk hamba-hamba-Nya, yang dibawa oleh salah seorang Nabi-Nya yaitu Muhammad saw, baik hukum-hukum tersebut berhubungan dengan cara mengadakan perbuatan yaitu yang disebut sebagai "hukum-hukum cabang amalan", dan untuknya maka dihimpunlah ilmu fiqih atau berhubungan dengan cara mengadakan kepercayaan (*i'tikad*), yaitu yang disebut dengan hukum-

¹⁰Sirajuddin M, "Wacana Penerapan Hukum Islam dalam Tinjauan Politik Hukum Nasional", dalam *Jurnal Sosio-Religia*. Vol. 8., Nomor 3, Mei 2009, hlm. 805.

¹¹Nur A. Fadhil Lubis. *Transformasi Hukum Islam Di Indonesia Suatu Refleksi*. Makalah disampaikan dalam Seminar Refleksi 50 Tahun Indonesia Merdeka yang Diselenggarakan Senat Mahasiswa Fakultas Syari'ah IAIN Sumatera Utara Medan tanggal 14 Oktober 1995. hlm. 2.

¹²Mohammad Daud Ali. 2000. *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. hlm. 38.

¹³Fathurrahman Djamil. 1999. *Filsafat Hukum Islam*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu. hlm. 11. Joseph Schacht mengatakan bahwa hukum Islam adalah lambang pemikiran Islam, manifestasi paling khusus dari pandangan hidup Islam, inti dan titik sentral dari Islam itu sendiri. Joseph Schacht. 1985. *Pengantar Hukum Islam*. Jakarta: Dirjen Binbaga Islam Departemen Agama RI. hlm. 1. Bandingkan dengan Muhammad Muslehuddin. Tth. *Philosophy of Islamic Law and The Orientalist*. Lahore: Islamic Publication L.T.D, Shah Alam Market. hlm. 55. Dalam buku itu dijelaskan bahwa hukum Islam itu identik dengan syari'at itu sendiri.

¹⁴Muhammad Ali al-Sais. 1970. *Nasy'at al-Fiqh al-Ijtihadiy wa Athwaruh*. Kairo: Majma' al-Buhuts al-Islamiyah. hlm. 8-9.

¹⁵Abu Al-Husayn Ahmad bin Faris bin Zakariyah. 1979. *Mu'jam Maqayis al-Lughah*, Juz III. Ttp: Dar al-Fikr li al-Taba'ah wa al-Nasyr wa al-Tawzi. hlm. 262.

hukum pokok” dan kepercayaan, dan untuknya maka dihimpunlah ilmu kalam. *Syari’at* (*Syara’*) disebut juga agama (*al-din* dan *millah*).¹⁶

Menurut Manna’ al-Qaththan sebagaimana yang dikutip oleh Fathurrahman Djamil syari’at adalah segala ketentuan Allah swt yang disyari’atkan kepada hamba-Nya baik menyangkut akidah, akhlak maupun mu’amalah.¹⁷ Istilah syariah sebenarnya mempunyai arti yang luas, tidak hanya berarti fikih dan hukum, tetapi mencakup pula akidah dan akhlak.¹⁸ Dengan demikian syariah mengandung arti bertauhid kepada Allah, menaati-Nya, beriman kepada rasul-rasul-Nya, kitab-kitab-Nya dan hari pembalasan. Singkatnya syariah mencakup segala sesuatu yang membawa seseorang menjadi berserah diri kepada Tuhan (Muslim).¹⁹

Menurut pendapat al-Amidi fiqh ialah ilmu tentang seperangkat hukum *syara’* yang bersifat *furu’iyah* (cabang) yang didapatkan melalui penalaran atau penelitian dan *istidlal*.²⁰ Fiqh adalah ilmu yang dihasilkan oleh pikiran serta ijtihad (penelitian) dan memerlukan kepada pemikiran dan perenungan. Oleh karena itu Tuhan tidak bisa disebut sebagai *faqih* (ahli dalam fiqh), karena bagi-Nya tidak ada sesuatu yang tidak jelas.²¹ Dengan demikian fiqh bukanlah syari’at, melainkan produk atau hasil dari syari’at itu sendiri yang digali para mujtahid (orang yang melakukan penelitian terhadap dalil baik itu Alquran maupun hadis). Fiqh hanya membicarakan amaliyah *furu’iyah* yang didasarkan pada dalil-dalil terperinci. Dalil yang digali itu sifatnya *zhanny* (dapat diinterpretasikan) bukan *qath’iy* (yang tidak dapat diinterpretasikan).

Penerapan fikih ini dalam kehidupan sehari-hari bisa dalam bentuk fatwa ketika warga Muslim mempertanyakan ketentuan sesuatu hal kepada tokoh yang dianggap paling tahu fikih, yang dikenal dengan nama *mufti*. Fatwa lebih merupakan upaya sukarela masyarakat untuk menerapkan panduan Ilahi dalam mengatur tindak-tanduk mereka, dan oleh karenanya ia lebih merefleksikan kondisi riil masyarakat.²²

Mohammad Daud Ali mengatakan bahwa kalimat hukum yang dipakai dalam bahasa Indonesia saat ini berasal dari kata *hukm* (حُكْم) yang artinya norma atau kaidah; ukuran, tolok ukur, patokan, pedoman yang dipergunakan untuk menilai tingkah laku atau perbuatan manusia dan benda.²³ Kata *ha-ka-ma* dalam bahasa Arab dapat juga dimaknai dengan mencegah atau menolak. Mencegah ketidakadilan, kezaliman dan penganiayaan disebut hukum.²⁴

Kata hukum yang dikenal dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Arab *hukm* yang berarti putusan (*judgement*) atau ketetapan (*Provision*). Dalam buku

¹⁶Ahmad Hanafi. 1989. *Pengantar dan Sejarah Hukum Islam*. Jakarta: Bulan Bintang. hlm. 9.

¹⁷Fathurrahman Djamil. *Op.Cit.* hlm. 7.

¹⁸Hamka Haq. 2009. *Islam Rahmah Untuk Bangsa*. Jakarta: RMBOKS. hlm. 41.

¹⁹Sa’ud ibn Sa’ad ‘Ali Dhurayh. 1973. *Al-Tanzhim al-Qadha’i fi al-Mamlakah al-‘Arabiyah*. Riyadh: Matabi’ Hanifah li al-Ubset. hlm. 23.

²⁰Shaif al-Din al-Amidi. 1958. *Al-Ihkam fi Ushul al-Ahkam*. Kairo: Muassasah al-Halabi. hlm. 8.

²¹Ahmad Hanafi. *Op.Cit.* hlm. 10.

²²Nur. A Fadhil Lubis. *Loc.Cit.*

²³Mohammad Daud Ali. *Op.Cit.* hlm. 39-40.

²⁴Abu Al-Husayn Ahmad bin Faris bin Zakariyah. *Op.Cit.* hlm. 91.

Ensiklopedi Hukum Islam, hukum berarti menetapkan sesuatu atas sesuatu atau meniadakannya.²⁵ Bagi kalangan muslim, jelas yang dimaksudkan sebagai hukum adalah Hukum Islam, yaitu keseluruhan aturan hukum yang bersumber pada Alquran, dan untuk kurun zaman tertentu lebih dikonkritkan oleh Nabi Muhammad dalam tingkah laku Beliau, yang lazim disebut Sunnah Rasul.

Ada dua kategori hukum yang lahir dari perintah Allah, yakni wajib dan sunnah, sedangkan firman dalam bentuk larangan melahirkan hukum haram dan makruh. Adapun firman Allah yang memberi keluasaan bagi manusia dalam menentukan pilihan antara berbuat dan tidak, dikategorikan *mubah* (boleh), yang berindikasi boleh dilakukan dan boleh juga ditinggalkan, sehingga terkesan tak ada tuntutan di dalamnya.²⁶

SEJARAH PROSES PENERIMAAN HUKUM ISLAM DI INDONESIA

Sepanjang telaah tentang sejarah hukum di Indonesia, maka nampak dengan fakta yang ada, bahwa sejak berabad-abad lalu, hukum Islam itu telah menjadi hukum yang hidup (*establish*) di tengah-tengah masyarakat Islam di negeri ini.²⁷ Hukum Islam masuk ke Indonesia seiring dengan masuknya Islam ke negeri ini pada abad ke-13 Masehi atau pendapat lain mengatakan pada abad I Hijriah atau pada abad ketujuh/kedelapan Masehi.²⁸

Kehadiran Islam di Indonesia tidaklah menghadapi masyarakat yang steril atau vakum agama atau kepercayaan. Masyarakat Indonesia telah menganut berbagai bentuk kepercayaan lokal yang berwujud paham menekankan roh (animisme) dan adanya kekuatan di alam semesta (dinamisme). Selain itu, dua agama besar dari India yaitu Hindu dan Budha telah terlebih dulu tertanam dalam masyarakat. Pendekatan kedua agama ini dan kepercayaan-kepercayaan lokal yang ada pada dasarnya sangat menekankan pengayaan spritual. Oleh karena itu kehadiran Islam pun harus menyesuaikan langgam penyiarannya dengan pengayaan spritual itu. Untuk itu, penyebaran agama Islam dilalui dengan proses olah rasa dengan menerapkan tiga alternatif pendekatan yaitu adaptasi, akomodasi, dan seleksi.²⁹

Daerah yang pertama kali yang dimasuki oleh Islam adalah pesisir Utara pulau Sumatera dengan pembentukan masyarakat Islam pertama di Peureulak Aceh Timur dan kerajaan Islam pertama di Samudera Pasai, Aceh Utara.³⁰ Sebagai gerbang

²⁵Hafizh Dasuki. 1997. *Ensiklopedi Hukum Islam*. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve. hlm. 571.

²⁶Hamka Haq. *Op.Cit.* hlm. 44.

²⁷Yusril Ihza Mahendra. "Hukum Islam dan Pengaruhnya Terhadap Hukum Nasional Indonesia." www.yusril.ihzamahendra.com. Diakses tanggal 29 Maret 2015.

²⁸Mohammad Daud Ali. *Op.Cit.* hlm. 231.

²⁹M. Ridwan Lubis. 1995. *Setengah Abad Proses Transformasi Pemikiran Islam Di Indonesia*. Makalah disampaikan pada Seminar Refleksi 50 Tahun Indonesia Merdeka yang diselenggarakan Senat Mahasiswa Fakultas Syari'ah IAIN Sumatera Utara pada tanggal 14 Oktober 1995. hlm. 1.

³⁰Ramly Hutabarat. 2005. *Kedudukan Hukum Islam dalam Konstitusi-konstitusi Indonesia dan Peranannya dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara

masuk ke dalam kawasan nusantara, kawasan utara pulau Sumatera-lah yang kemudian dijadikan sebagai titik awal gerakan dakwah pendatang Muslim.

Berdasarkan riwayat sejarah yang ada, pada masa kerajaan-kerajaan Islam di Nusantara ini dimasa lampau, upaya untuk melaksanakan ajaran-ajaran Islam termasuk hukum-hukumnya, nampak mendapat dukungan yang besar, bukan saja dari para ulama, tetapi juga dukungan penguasa politik, yakni raja-raja dan para sultan. Masih dapat dilihat dan terlacak dengan baik jejak peninggalan kehidupan sosial keagamaan Islam dan pranata hukum Islam pada masa lalu di Kesultanan Aceh, Deli, Palembang, Goa dan Tallo di Sulawesi Selatan, Kesultanan Buton, Bima, Banjar, serta Ternate dan Tidore. Termasuk juga didalamnya di Yogyakarta, Surakarta dan Kesultanan Banten dan Cirebon di Jawa.

Dalam proses penyebaran agama Islam di kepulauan Nusantara, jasa para saudagar melalui metode bisnis dan perkawinan, tidak dapat diabaikan. Kedatangan mereka selain karena kepentingan bisnis juga untuk menyebarkan Islam di tempat yang mereka singgahi. Hal ini misalnya terlihat ketika seorang saudagar hendak menikah dengan seorang pribumi, maka wanita pribumi itu di Islamkan agamanya lebih dahulu dan pernikahannya kemudian dilangsungkan menurut ketentuan agama Islam.³¹ Dengan demikian proses Islamisasi penduduk pribumi di Nusantara lebih banyak karena faktor perkawinan yang muaranya adalah terjadi asimilasi budaya.

Angin perubahan mulai bertiup kala Belanda mulai menancapkan kekuatan dan kekuasaannya di Indonesia. Ismail Sunny membagi periodisasi sejarah hukum Islam pada masa Belanda kepada dua periode, yaitu periode penerimaan hukum Islam sepenuhnya (*teori receptie in complexu*) dan periode penerimaan hukum Islam, jika diterima hukum adat (*teori receptie*). Fase penerimaan hukum Islam sepenuhnya dimulai pada masa kesultanan-kesultanan Islam berlanjut sampai pada zaman datangnya *Vereenigde Ost Compagnie* (VOC) tahun 1602 dan berakhir pada tahun 1885. Sedangkan Bustanul Arifin dalam bukunya *Pelebagaan Hukum Islam Di Indonesia* memberi batasan periode ini sampai 1 April 1937.³²

Kedatangan VOC tidaklah mengganggu kemapanan hukum Islam. Bahkan VOC mengakui keberadaan hukum Islam dan berusaha membukukan hukum Islam ke dalam berbagai kumpulan hukum untuk kepentingan penduduk bumiputera di wilayah yang mereka kuasai.³³ Misalnya VOC menerapkan hukum kekeluargaan dalam bentuk peraturan *Resolutie der Indische Regeering* yang merupakan kumpulan aturan perkawinan dan kewarisan yang terkenal dengan nama *Compendium Freijer*. Inilah

Universitas Indonesia. hlm.61. Bandingkan dengan Bahtiar Effendy. 1998. *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Paramadina. hlm. 21.

³¹Affan Su'aidi. "Hukum Islam Pada Masa Penjajahan Belanda Kajian Historis Terhadap Pemberlakuan Hukum Islam di Indonesia" dalam Fuji Rahmadi P (editor). 2009. *Pembaharuan Hukum Islam Di Indonesia Menggugat Kemapaman Tradisi*. Bandung: Citapustaka Media Perintis. hlm. 5-6.

³²Bustanul Arifin. 1996. *Pelebagaan Hukum Islam Di Indonesia*. Jakarta: Gema Insani Press. hlm. 35.

³³*Ibid.* hlm. 7.

yang diberi dasar hukumnya dengan *Regering Reglement* (RR) tersebut. Antara lain dalam Pasal 75 RR dinyatakan: “oleh hakim Indonesia itu hendaklah diperlakukan Undang-undang Agama (*goodsdiente wetter*)...”³⁴

Pada masa-masa kedatangannya VOC hanyalah sebuah perusahaan dagang yang mempunyai hak istimewa dari pemerintah Belanda yang menganut kebijakan *non-interferenci* (tidak campur tangan) dalam masalah agama dan kekeluargaan penduduk pribumi.³⁵ Keadaan yang demikian dapat dilihat dari kebijakan Hindia Belanda dalam *Statuta Batavia* (1862) yang menyatakan bahwa hukum dan pranata yang ada supaya dibiarkan berlaku terus, termasuk didalamnya hukum dan kelembagaan Islam. Kemudian disusun secara lebih sistematis sesuai dengan tradisi Belanda yang disebut dengan *Compendium Freijer* yang memuat aturan-aturan hukum perkawinan dan kewarisan sesuai dengan hukum Islam versi mazhab Syafi'i. Kebebasan yang diberikan kepada umat Islam untuk melaksanakan hukum Islam berakhir ketika Kerajaan Belanda mengambilalih kekuasaan dari VOC sekitar abad ke-18.³⁶

Fase kedua penerimaan hukum Islam jika diterima oleh hukum adat (teori *receptie*).³⁷ Dasar hukum pemakaian teori ini adalah *Wet op de Staatsinrichting van Nederland Indie* (IS)³⁸ tahun 1929 dalam Stb. 212, yang berusaha menghapuskan hukum Islam dari tata hukum Belanda.³⁹ Menurut teori ini, hukum yang berlaku di masyarakat Indonesia bukanlah hukum Islam, melainkan hukum adat. Atau dengan kata lain teori *receptie*, yang membatasi bahwa hukum Islam baru dinyatakan dan disebut berlaku jika ia telah masuk/meresap dan diterima oleh dan sebagai hukum adat dalam masyarakat.⁴⁰

Teori resepsi sebagai suatu teori yang mempersempit ruang gerak berlakunya hukum Islam di Indonesia, yang oleh sebagian ahli hukum Indonesia menyebutnya sebagai teori iblis,⁴¹ dimunculkan, digagas oleh hasil pikir dari seorang Snouck Hurgronje. Padahal sebelum Snouck Hurgronje berpetualang di Indonesia tahun 1889, dan menjadi penasihat urusan pribumi dan Islam pemerintah Hindia Belanda, para ilmuwan, politikus, dan penguasa pemerintah Belanda menganut satu paham dan keyakinan melalui penelitian yang mereka lakukan tentunya, bahwa sisi hukum yang mengatur tertib masyarakat adalah hukum agama. Maka bagi orang Islam Indonesia

³⁴Ismail Sunny. *Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* dalam Amrullah Ahmad (editor). 1996. *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Gema Insani Press. hlm. 131.

³⁵Nur A. Fadhil Lubis. 1995. *Hukum Islam*. Medan: Pustaka Widyasarana. hlm. 79-80.

³⁶Saidus Syahar. 1996. *Asas-Asas Hukum Islam*. Bandung: Alumni. hlm. 133.

³⁷Juhaya S. Praja. 1994. *Hukum Islam Di Indonesia*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya. hlm. 11.

³⁸*Back ground* dimunculkannya IS ini adalah sebagai usaha Belanda untuk meredam pemberontakan-pemberontakan umat Islam waktu itu, seperti perlawanan di Kamang Sumatera Barat (berakhir tahun 1908), Perang Aceh (berakhir tahun 1903). Lihat Saidus Sahar. *Op.Cit.* hlm. 134.

³⁹*Ibid.*

⁴⁰Sajuti Thalib. 1985. *Receptio A Contrario*. Jakarta: Bina Aksara. hlm. 13.

⁴¹Disebut sebagai teori iblis karena mengajak orang Islam untuk tidak mematuhi dan melaksanakan perintah Allah dan Sunnah Rasul-Nya. Lihat Mohammad Daud Ali, *Op.Cit.*, hlm. 220.

berlaku hukum Islam oleh karena mereka telah memeluk agama Islam yang oleh Lodewijk William Christian van den Berg kemudian memberi nama dengan sebutan untuknya dengan teori *receptie in complexu*.

Setelah Snouck Hurgronje berada di Indonesia dengan tugas penelitian terhadap suku Aceh dan Islam di Jawa, ia kemudian mengkritik teori van den Berg tersebut dan mengemukakan pendapat dan buah pikirannya yang berbeda yaitu yang ia sebut dengan *theorie receptie* artinya bahwa hukum yang mengatur tertib masyarakat di Indonesia adalah hukum adat asli, sedang hukum agama (Islam) hanya berlaku pada sebahagian kecil yang telah diterima, meresap dan sesuai dengan hukum adat. Atau dengan istilah yang oleh Mohammad Daud Ali bahwa teori resepsi adalah teori yang menyatakan hukum Islam bukan hukum kalau belum diterima ke dalam dan oleh hukum adat.⁴² Berdasarkan hal itulah dalam Pasal 124 ayat (2) IS tahun 1929 disebutkan: “Dalam hal terjadi perkara perdata antara sesama orang Islam akan diselesaikan oleh hakim agama Islam apabila hukum adat mereka menghendakinya dan sejauh itu tidak ditentukan lain dalam satu ordonansi”.

Setelah Thomas Stanford Raffles menjabat sebagai gubernur selama 5 tahun (1811-1816), pihak Belanda berusaha keras mencengkeram kuku-kuku kekuasaannya di wilayah ini. Hal itu menemui kesulitan akibat adanya perbedaan agama antara penjajah dengan rakyat jajahannya, khususnya umat Islam yang mengenal konsep *dar al-Islam* dan *dar al-harb*.⁴³ Itulah sebabnya pemerintah Belanda selalu mengupayakan segala cara untuk menyelesaikan masalah tersebut. Cara-cara yang dilakukan pemerintah Belanda antara lain dengan:

1. Menyebarkan agama Kristen kepada rakyat pribumi;
2. Membatasi keberlakuan hukum Islam hanya kepada aspek-aspek batiniah (spritual) saja.⁴⁴

Lemahnya posisi hukum Islam ini terus terjadi hingga menjelang berakhirnya kekuasaan Hindia Belanda di wilayah Indonesia pada tahun 1942.

KEBIJAKAN POLITIK HUKUM INDONESIA BAGI HUKUM ISLAM DALAM TATA HUKUM INDONESIA

Dalam kajian ilmu hukum, ada yang disebut hukum positif (*ius constituendum*) dan hukum yang dicita-citakan (*ius constitutum*).⁴⁵ Hukum positif adalah hukum yang berlaku saat ini di suatu negara. Hukum yang dicita-citakan yaitu hukum yang hidup di masyarakat, tetapi belum menjadi hukum positif secara legal formal. Hukum Islam sebagai tatanan hukum yang dipedomani dan ditaati oleh mayoritas penduduk dan

⁴²Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam Dan Masalahnya di Indonesia*, dalam *Mimbar Hukum* No.31 Tahun VIII 1997, Yayasan al-Hikmah, Jakarta. Halaman. 8

⁴³Muhammad Ikhsan, “Hukum Islam Di Indonesia: Dulu Dan Sekarang”, www.abulmiqdad.multiply.com/journal/item/13., diakses tanggal 10 Juni 2010.

⁴⁴Ramly Hutabarat. *Op.Cit.* hlm. 67-68.

⁴⁵A. Rahmat Rosyadi, M. Rais Ahmad. 2006. *Formalisasi Syariat Islam dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia. hlm. 95.

masyarakat Indonesia adalah hukum yang telah hidup dalam masyarakat, dan merupakan sebagian dari ajaran dan keyakinan Islam yang eksis dalam kehidupan nasional, serta merupakan bahan dalam pembinaan dan pengembangannya.

Fakta sejarah perjalanan hukum di Indonesia mendeskripsikan, bahwa kehadiran hukum Islam dalam hukum nasional merupakan perjuangan eksistensi. Teori eksistensi merumuskan keadaan hukum nasional Indonesia masa lalu, masa kini, dan masa datang, menegaskan bahwa hukum Islam itu ada dalam hukum nasional Indonesia, baik tertulis maupun yang tidak tertulis.⁴⁶

Dalam konteks Indonesia, eksistensi hukum Islam dalam tataran aplikatif menjadi hukum positif (*ius constituendum*) hanya yang berkaitan dengan hukum privat yaitu ubudiah dan muamalah.⁴⁷ Pada sisi lain hal-hal berkaitan dengan hukum publik Islam sampai hari ini masih menjadi hukum yang dicita-citakan. Ironis jika dilihat dari aspek manapun, bahwa sesuatu yang bersifat publik keberlakuannya malah tidak dilegislati tetapi yang berkaitan dengan masalah privat justru dijadikan hukum positif. Walaupun begitu, seluruh upaya untuk lebih menerapkan hukum Islam di Indonesia patut diapresiasi dengan baik, ditengah berbagai halangan dan tantangan yang datang dari segala penjuru menolak eksistensi hukum Islam ke arah kodifikasi, unifikasi, kompilasi, unifikasi hukum Islam ke dalam hukum positif.

Dalam melihat peranan hukum Islam dalam pembangunan hukum nasional, ada beberapa fenomena yang bisa dijumpai dalam praktik. *Pertama*, hukum Islam berperan dalam mengisi kekosongan hukum dalam hukum positif. Dalam hal ini, hukum Islam diberlakukan oleh Negara sebagai hukum positif bagi umat Islam. *Kedua*, hukum Islam berperan sebagai sumber nilai yang memberikan kontribusi terhadap hukum yang dibuat. Oleh karena aturan hukum tersebut bersifat umum, tidak memandang perbedaan agama, maka nilai-nilai hukum Islam dapat berlaku pula bagi seluruh warga negara.⁴⁸

Pada dasarnya implementasi hukum Islam di Indonesia dapat dilaksanakan melalui dua jalur. Pertama dengan jalur iman dan takwa. Artinya pemeluk agama Islam melaksanakan hukum Islam secara pribadi sesuai dengan kualitas keimanan dan ketakwaannya. Pelaksanaan hukum Islam melalui jalur ini dijamin oleh negara sesuai dengan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945.

Jalur kedua melalui perundang-undangan dalam berbagai undang-undang dan peraturan lainnya. Jaih Mubarak mengemukakan sebagaimana yang dikutip oleh Ali Imron HS bahwa salah satu bentuk pemikiran hukum Islam adalah *qanun* atau

⁴⁶Mardani. 2009. *Hukum Acara Perdata Peradilan Agama & Mahkamah Syar'iyah*. Jakarta: Sinar Grafika. hlm. 5.

⁴⁷A. Rahmat Rosyadi, M. Rais Ahmad. *Loc.Cit.*

⁴⁸Padmo Wahjono. "Budaya Hukum Islam dalam Perspektif Pembentukan Hukum di Masa Datang, dalam Amrullah Ahmad, et.al. (Ed.). 1996. *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional: Mengenang 65 Th. Prof. Bustanul Arifin, S.H.*. Jakarta: Gema Insani Press, Cet. ke-1, hlm. 167.

peraturan perundang-undangan.⁴⁹ Penetrasi hukum Islam ke dalam peraturan perundangan di Indonesia dapat dibedakan menjadi dua model, yaitu pertama, penetrasi hukum Islam ke dalam peraturan perundangan secara substantif dan tidak dinyatakan secara eksplisit sebagai hukum Islam.⁵⁰

Model pertama ini jelas-jelas tidak menggunakan label Islam sama sekali. Sebagaimana halnya hukum nasional secara umum yaitu bersifat netral, dengan definisi yang sangat vulgar tidak menunjukkan khas agama dan identitas kelompok tertentu. Dengan kondisi seperti ini, maka bagi orang-orang yang sering terlena dengan embel-embel atau berbagai macam label yang antiagama, serta orang yang sulit mengetahui esensi sesuatu, maka akan ada sangkaan bahwa hukum itu adalah hukum nasional bukan hukum Islam.

Hal ini terjadi karena keberadaan hukum Islam itu hanya dalam bentuk ide, bukan dalam bentuk istilah-istilah dalam format penyajian umum yang dikenal dalam kitab-kitab kuning.⁵¹ Inilah yang kemudian dikenal dengan Islam substantif. Artinya Islam yang lebih mengedepankan hal-hal yang bersifat substansial, dan tidak terjebak dalam hal-hal yang simbolis.⁵² Keberadaan hukum Islam seperti ini tidak ditampilkan dalam spanduk-spanduk dan propaganda belaka meskipun esensinya ada. Hukum Islam dalam bentuk ini telah mengalami modifikasi dalam bentuk netral, karena telah terserap dalam hukum nasional secara umum.⁵³ Hal yang terpenting adalah esensi ajaran Islam tetap diamalkan sebagaimana mestinya. Banyak contoh peraturan perundangan secara substantif dan tidak dinyatakan secara eksplisit sebagai hukum Islam, misalnya UU No. Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang banyak mengambil hukum Islam secara substantif. Ada lagi UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan jo. PP No. 70 dan No.72/1992 tentang Bank Berdasarkan Prinsip Bagi Hasil.

Model kedua, penetrasi hukum Islam ke dalam peraturan perundangan yang secara eksplisit dinyatakan sebagai hukum Islam.⁵⁴ Melalui jalur ini banyak sekali hukum Islam yang telah diakomodir oleh negara. Antara lain UU No. 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, UU No. 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, UU No.17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, UU No. 38 tentang Pengelolaan Zakat, UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

⁴⁹Ali Imron HS. 2009. *Pertanggungjawaban Hukum Konsep Hukum Islam dan Relevansinya Dengan Cita Hukum Nasional Indonesia*. Semarang: Walisongo Press. hlm. 68.

⁵⁰*Ibid.* hlm. 68-69.

⁵¹Zulfikar. *Pembaharuan Hukum Islam Di Indonesia* dalam Fuji Rahmadi (Editor). 2009. *Pembaharuan Hukum Islam Di Indonesia Menggugat Kemapaman Tradisionalisme*. Bandung: Citapustaka Media Perintis. hlm. 185.

⁵²Faisar Ananda Arfa. "Syariat Islam Yang Mana?" *Pertanyaan Bagi Penerapan Syariat Islam Di Indonesia* dalam Muhammad Iqbal, Azhari Akmal Tarigan (Editor). 2004. *Syariat Islam di Indonesia Aktualisasi Ajaran dalam Dimensi Ekonomi, Politik, dan Hukum*. Jakarta: CV Misaka Galiza. hlm. 3.

⁵³Zulfikar. *Loc.Cit.*

⁵⁴Ali Imron HS. *Loc.Cit.*

Fenomena tersebut tidak terlepas dari adanya kecenderungan masyarakat Indonesia saat ini menunjukkan bahwa mayoritas muslim ingin semakin menegaskan jati diri sejelas mungkin dalam arti kekuasaan politik serta aspirasi pembentukan dan penerapan hukum yang didasarkan dan bersumber pada norma-norma dan nilai-nilai hukum Islam.⁵⁵

Implementasi hukum Islam di Indonesia secara universal sebenarnya telah terakomodir dan terlaksana dengan baik, meskipun masih terbatas dalam masalah hukum privat. Munculnya beberapa peraturan perundang-undangan seperti di atas, mendeskripsikan bahwa hukum Islam eksis di negeri ini. Meskipun dalam praktiknya selama ini terjadi kompromi atau tarik ulur antara hukum Islam yang dianggap mewakili umat Islam beserta tokohnya dan hukum sekuler yang dianggap mewakili pemerintah.

Proses tarik ulur atau kompromi seperti ini, dalam sejarah Islam dikenal dengan konsep *qanun*, yaitu legislasi hukum Islam oleh negara atau pemerintah namun lebih terdominasi oleh pertimbangan *siyasa shar'iyah* (politik hukum atau penentuan hukum dengan pertimbangan faktor politik).⁵⁶ Konsep dasar *siyasa shar'iyah* dibuat untuk melakukan kebijakan yang menghendaki kemaslahatan melalui aturan yang tidak bertentangan dengan agama. Walaupun demikian yang terjadi, tapi terlihat dengan jelas dan kasat mata bahwa syariat Islam, hukum Islam maupun fikih Islam adalah hukum yang hidup dalam masyarakat Indonesia. Mengingat Indonesia adalah negara yang berpenduduk majemuk dengan segala potensi konflik di dalamnya, maka dalam hal hukum keluarga dan kewarisan, maka hukum Islam itu tetaplah dinyatakan sebagai hukum yang berlaku. Terhadap hal-hal yang berkaitan dengan hukum perdata lainnya, seperti perbankan dan asuransi, negara dapat pula mentransformasikan kaidah-kaidah hukum Islam di bidang itu dan menjadikannya sebagai bagian dari hukum nasional.

Fakta historis terbentuknya hukum nasional Indonesia juga memberikan deskripsi bahwa hukum Islam merupakan salah satu elemen penting pendukung disamping hukum adat dan hukum Barat. Hukum Islam telah turut serta memberikan kontribusi norma-norma dan nilai-nilai hukum yang berlaku di dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Pembentukan hukum nasional merupakan suatu proses perubahan bentuk dari hukum tidak tertulis menjadi hukum yang tertulis. Namun demikian hukum tidak tertulis juga merupakan bagian dari hukum nasional. Oleh karena itulah bentuk hukum tertulis tertentu diunifikasikan, utamanya dalam bentuk hukum yang relatif netral, sedangkan hukum yang sifatnya sensitif (erat kaitannya dengan keyakinan/akidah masyarakat) usaha untuk mempositifkannya masih mengandung permasalahan besar. Berkaitan dengan hal itu, maka pengembangan hukum Islam di bidang hukum keluarga merupakan upaya unifikasi secara khusus bagi orang Islam, seperti yang ada dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI), yang

⁵⁵Reza Fikri Febriansyah. "Eksistensi Hukum Islam Dalam Struktur Hukum Nasional Indonesia". www.legalitas.org, diakses tanggal 21 September 2015.

⁵⁶A. Qodri Azizy. *Op.Cit.* hlm. 225.

merupakan buah unifikasi dari keanekaragaman hukum Islam dari pemikiran fuqaha di pelbagai kitab fiqh.

Transformasi hukum Islam ke dalam hukum nasional terjadi dalam berbagai peraturan perundang-undangan, terutama hukum perdata. Kemudian proses transformasi hukum Islam dilakukan dengan memasukkan asas-asas hukum Islam ke dalam hukum nasional. Transformasi asas-asas tersebut tanpa menggunakan label hukum Islam, tetapi diserap dalam hukum nasional. Transformasi hukum Islam dalam pembentukan hukum nasional juga dilakukan dalam bentuk produk pengadilan, baik melalui pengadilan agama maupun pengadilan umum.⁵⁷

Transformasi hukum Islam sebagai salah satu tatanan hukum ke dalam hukum nasional, secara umum, terakomodasi dalam sasaran pembangunan nasional di bidang hukum khususnya tentang materi hukum nasional. Namun penerapan dan penegakan hukum dalam masyarakat tergantung kepada empat unsur, yaitu:

Pertama, perangkat hukum yang menjamin kepastian, perlindungan, dan ketertiban hukum yang intinya keadilan dan kebenaran.

Kedua, aparaturnya penegak hukum yang tanggung menerapkan hukum dan menyalami rasa hukum dan keadilan.

Ketiga, kesadaran hukum masyarakat yang intinya menghargai dan mematuhi hukum yang berlaku.

Keempat, sarana dan prasarana yang dibutuhkan baik berupa kelembagaan maupun fisik.⁵⁸

Hukum Islam telah diakui eksistensinya sebagai bahan baku hukum nasional, di samping hukum adat dan hukum umum. Bahkan hukum Islam mempunyai kedudukan lebih strategis karena wataknya yang menekankan moralitas agama berupa adanya pertanggungjawaban di hadapan Tuhan. Hal ini secara empirik sesungguhnya sudah menjadi komitmen para hakim dalam memutuskan perkara yaitu selalu berdasar kepada Tuhan Yang Maha Esa. Dilihat dari akar sejarah, sebagai sumber hukum, syari'at Islam sangat mungkin dimasukkan di dalam undang-undang.⁵⁹

Kedudukan syari'at Islam dalam tatanan hukum nasional di Indonesia telah diakui sebagai sebuah sistem hukum yang dapat dijadikan bahan bagi pembentukan hukum nasional.⁶⁰ Dengan demikian, syari'at Islam dapat menjadi bahan baku hukum nasional, bukan hanya melalui pendekatan normatif akan tetapi dalam bidang akademik dan analitis. Artinya secara akademis, syari'at Islam mempunyai kesempatan menjadi sumber hukum nasional atas dasar keilmuan dan proses kerja ilmu hukum, bukan semata-mata atas dasar pengikut agama. Berdasarkan fakta tersebut, langkah yang diperlukan adalah mempersiapkan secara matang rumusan syari'at Islam yang

⁵⁷Cik Hasan Bisri. 1998. *Peradilan Agama Di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. hlm. 86.

⁵⁸*Ibid.* hlm. 87-92.

⁵⁹Rifyal Ka'bah. 1999. *Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Universitas Yarsi, hlm. 69.

⁶⁰Mudzakir, "Integrasi Hukum Islam dalam Hukum Nasional: Upaya Restrukturisasi Perundang-Undang Nasional", dalam *Jurnal Mazhabuna*, Nomor 2 Tahun II/2003, hlm. 23.

relevan dengan konteks Indonesia, supaya rumusan syari'at Islam tersebut dapat dijadikan aturan hukum nasional.

Qodry Azizy mengatakan bahwa untuk mewujudkan ide-ide dan cita-cita transformasi hukum Islam ke dalam tata hukum Indonesia, maka perlu dilakukan reposisi, yaitu mengembalikan kodrat hukum Islam yang selama ini telah disalahpersepsikan. Menurut Azizy, ada 3 (tiga) tahap yang dapat dilakukan. *Pertama*, humanisasi hukum Islam, yaitu menempatkan hasil-hasil ijihad para ulama terdahulu pada proporsinya. Hasil ijihad mereka bukanlah doktrin yang tidak bisa disentuh dan dipertanyakan, tapi juga tidak harus dibuang sama sekali. *Kedua*, melihatnya secara kontekstual sehingga menjadi hidup dan mempunyai nilai. Hasil kajian secara kontekstual ini sangat diperlukan ketika mempelajari hukum Islam yang pengamalannya di Indonesia jelas mempunyai latar belakang sejarah, baik dari segi sosial budaya maupun dari segi waktu, yang berbeda dengan ruang dan waktu ketika ijihad tersebut dihasilkan. *Ketiga*, mengadakan reaktualisasi, yaitu kemampuan interpretasi terhadap hasil-hasil ijihad masa lalu dan reinterpretasi sesuai dengan pendekatan multidisipliner. Dalam hal ini, pengembangan hukum Islam Indonesia memerlukan ilmu bantu, seperti ilmu sosial dan humaniora.⁶¹

Menarik untuk disimak pendapat Ismail Sunny, yang mengilustrasikan politik hukum sebagai proses penerimaan hukum Islam digambarkan kedudukannya menjadi 2 (dua) periode, yakni *pertama*, periode *persuasive source* di mana setiap orang Islam diyakini mau menerima keberlakuan hukum Islam itu; dan *kedua*, periode *authority source* di mana setiap orang Islam meyakini bahwa hukum Islam memiliki kekuatan yang harus dilaksanakan. Dengan kata lain, hukum Islam dapat berlaku secara yuridis formal apabila dikodifikasikan dalam perundang-undangan nasional.⁶²

Hal yang sama dikemukakan oleh Jaih Mubarak bahwa salah satu bentuk pemikiran hukum Islam adalah dalam bentuk *qanun* atau peraturan perundang-undangan. Penetrasi hukum Islam ke dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat dibedakan menjadi 2 (dua) model, yaitu *pertama*, penetrasi hukum Islam ke dalam peraturan perundangan secara substantif dan tidak dinyatakan secara eksplisit sebagai hukum Islam. *Kedua*, penetrasi hukum Islam ke dalam peraturan perundangan yang secara eksplisit dinyatakan sebagai hukum Islam.⁶³ Model pertama adalah model yang cocok dan berisiko kecil kemungkinan munculnya disintegrasi bangsa mengingat bangsa Indonesia adalah bangsa yang berbhineka.⁶⁴

⁶¹A. Qodri Azizy. 2022. *Reformasi Bermazhab Sebuah Ikhtiar Menuju Ijtihad Sesuai dengan Saintifik Modern*. Jakarta: Teraju, hlm. 73-76.

⁶²Ismail Sunny. 1997. "Tradisi dan Inovasi Keislaman di Indonesia dalam Bidang Hukum Islam" dalam *Bunga Rampai Peradilan Islam di Indonesia*. Jilid I. Bandung: Ulul Albab Press, hlm. 40-43.

⁶³Jaih Mubarak, "Dinamika Pemikiran Hukum Islam di Indonesia" dalam *Jurnal Unisia*, UIUniversitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Nomor 48/XXVI/II/2003, hlm. 116-117.

⁶⁴Ali Imron. 2015. *Legal Responsibility: Membumikan Asas Hukum Islam Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan LP2M UIN Walisongo Semarang, hlm. 220.

Dalam perjalanan kodifikasi hukum nasional Indonesia, keberadaan hukum Islam sangat penting, selain sebagai materi bagi penyusunan hukum nasional, hukum Islam juga menjadi inspirator dan dinamisator dalam pengembangan hukum nasional. Hukum Islam sangat dekat dengan sosio-antropologis bangsa Indonesia, sehingga kehadirannya dapat dengan mudah diterima oleh masyarakat luas. Kedekatan sosio-antropologis dengan masyarakatnya menjadi fenomena tersendiri yang ditandai dengan maraknya upaya formalisasi pemberlakuan syari'at Islam di berbagai wilayah di Indonesia.⁶⁵

Untuk lebih mempertegas kontribusi hukum Islam dan konstelasi hukum nasional dapat dilihat dari teori eksistensi tentang adanya hukum Islam di dalam hukum nasional Indonesia. Teori ini mengungkapkan bahwa bentuk eksistensi hukum Islam di dalam hukum nasional Indonesia itu, adalah sebagai berikut⁶⁶:

1. Ada dalam arti sebagai integral dari hukum nasional Indonesia;
2. Ada dalam arti kemandirian, kekuatan, dan wibawanya diakui adanya oleh hukum nasional dan diberi status sebagai hukum nasional;
3. Ada dalam hukum nasional dalam arti norma hukum Islam (agama) berfungsi sebagai penyaring bahan-bahan hukum nasional Indonesia.
4. Ada dalam arti sebagai bahan utama dan unsur utama hukum nasional Indonesia.

Mengintegrasikan hukum Islam ke dalam tata hukum nasional mempunyai pengertian konsepsi-konsepsi (pengertian, pendapat, rancangan yang ada dalam pikiran, ide, cita-cita, pengertian yang diabstrakkan) yang terdapat dalam hukum Islam dialihkan menjadi hukum nasional Indonesia. Dengan adanya integrasi konsepsi hukum Islam tentang pertanggungjawaban hukum ke dalam hukum nasional ini, substansi hukum Islam melalui asas-asasnya akan mewarnai hukum nasional.⁶⁷

Upaya transformasi hukum Islam ke dalam tata hukum Indonesia sendiri sebenarnya menyisakan masalah yang sangat pelik. Mungkin yang perlu dilakukan adalah rekonsiliasi internal umat Islam dalam kerangka penyamaan visi, misi dan orientasi guna memecahkan problem mendasar ini. Salah satu yang harus dilakukan adalah perlunya dekonstruksi pemikiran hukum Islam dalam rangka mewujudkan visi syari'at Islam ala Indonesia yang sesuai dengan sosio-kultural dan jiwa bangsa Indonesia.

Juhaya S. Praja mengatakan dalam konteks keindonesiaan, pemikiran hukum Islam sepertinya dihadapkan pada dua kelompok, sebagian menyuarakan anti perubahan/pembaharuan hukum Islam dan sebagian menyuarakan perlunya perubahan/pembaharuan. Dalam kerangka kelompok pertama, perubahan substansial yang meliputi esensi materi hukum tidak akan terjadi. Ketergantungan pada teks fikih klasik yang begitu kuat, dan sempitnya peluang untuk menciptakan syari'ah interpretatif

⁶⁵Amran Suadi dan Mardi Candra. 2016. *Politik Hukum Perspektif Hukum Perdata dan Pidana Islam Serta Ekonomi Syariah*. Jakarta: Kencana Prenada Media, hlm. 5.

⁶⁶Ichtijanto. 1994. "Pengembangan Teori Berlakunya Hukum Islam" dalam *Hukum Islam di Indonesia*. Bandung: Remaja Rosdakarya. Cet. ke-2, hlm. 194.

⁶⁷Ali Imron, *Op. Cit.*, hlm. 221.

ketimbang syari'ah normatif, serta minimnya respons sosial-religius terhadap kasus-kasus hukum yang banyak terjadi membuktikan ketidakberdayaan hukum Islam. dalam kerangka kelompok kedua, perubahan/pembaharuan hukum dimungkinkan seiring dengan perubahan zaman, tempat dan kondisi adat-istiadat.⁶⁸

Untuk mewujudkan hukum Islam dapat menjadi lebih prospektif dalam upaya kodifikasi hukum nasional plus sebagai upaya transformasi hukum Islam ke dalam tata hukum nasional pada masa mendatang, maka *political will* para legislator di tingkat pusat dan daerah merupakan prasyarat utama. Termasuk di dalamnya putusan-putusan pengadilan/hakim yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat yang Islami harus turut pula berperan serta. Demikian pula halnya dengan peran akademisi dalam pengembangan dan penelitian yang dapat menunjang perkembangan hukum Islam di Indonesia.

PENUTUP

Transformasi hukum Islam jika dilakukan secara substantif, tidak akan dapat dilepaskan dan harus didahului oleh referensi historis dengan pertimbangan konstitusional dan sejarah bangsa. Proses tersebut tidak terlepas dari perjalanan sejarah hukum Islam di Indonesia, dan kebijaksanaan politik hukum Indonesia dalam menempatkan kedudukan hukum Islam dalam tata hukum nasional. Hal ini dapat dilihat dari munculnya beberapa undang-undang yang bernuansa Islam, seperti UU No.1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Kompilasi Hukum Islam, KHI, UU No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, UU No.3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas UU No.7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, UU No.17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, UU No. 38 tentang Pengelolaan Zakat, UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah, UU No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abu Al-Husayn Ahmad bin Faris bin Zakariyah. 1979. *Mu'jam Maqayis al-Lughah*, Juz III. Ttp: Dar al-Fikr li al-Taba'ah wa al-Nasyr wa al-Tawzi.
- Affan Su'aidi. "Hukum Islam Pada Masa Penjajahan Belanda Kajian Historis Terhadap Pemberlakuan Hukum Islam di Indonesia" dalam Fuji Rahmadi P (editor). 2009. *Pembaharuan Hukum Islam Di Indonesia Menggugat Kemapaman Tradisi*. Bandung: Citapustaka Media Perintis.
- Ahmad Hanafi. 1989. *Pengantar dan Sejarah Hukum Islam*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Ahmad Taqvim. 2009. *Hukum Islam Dalam Perspektif Pemikiran Rasional, Tradisional, dan Fundamental*. Semarang: Walisongo Press.

⁶⁸Juhaya S. Praja (pengantar). 1991. *Hukum Islam di Indonesia: Perkembangan dan Pembentukan*. Bandung: Remaja Rosdakarya. Cet. ke-2, hlm. ix.

- Ali Imron HS. 2009. *Pertanggungjawaban Hukum Konsep Hukum Islam dan Relevansinya Dengan Cita Hukum Nasional Indonesia*. Semarang: Walisongo Press.
- Ali Imron. 2015. *Legal Responsibility: Membumikan Asas Hukum Islam Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bekerjasama dengan LP2M UIN Walisongo Semarang.
- Amran Suadi dan Mardi Candra. 2016. *Politik Hukum Perspektif Hukum Perdata dan Pidana Islam Serta Ekonomi Syariah*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Bahtiar Effendy. 1998. *Islam dan Negara: Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik Islam di Indonesia*. Jakarta: Paramadina.
- Bustanul Arifin. 1996. *Pelebagaan Hukum Islam Di Indonesia*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Cik Hasan Bisri. 1998. *Peradilan Agama Di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Faisar Ananda Arfa. "Syariat Islam Yang Mana?" *Pertanyaan Bagi Penerapan Syariat Islam Di Indonesia* dalam Muhammad Iqbal, Azhari Akmal Tarigan (Editor). 2004. *Syariat Islam di Indonesia Aktualisasi Ajaran dalam Dimensi Ekonomi, Politik, dan Hukum*. Jakarta: CV Misaka Galiza.
- Fathurrahman Djamil. 1999. *Filsafat Hukum Islam*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu.
- Joseph Schacht. 1985. *Pengantar Hukum Islam*. Jakarta: Dirjen Binbaga Islam Departemen Agama RI.
- Hafizh Dasuki. 1997. *Ensiklopedi Hukum Islam*. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve.
- Hamka Haq. 2009. *Islam Rahmah Untuk Bangsa*. Jakarta: RMBOOKS.
- Ichtijanto. 1994. "Pengembangan Teori Berlakunya Hukum Islam" dalam *Hukum Islam di Indonesia*. Bandung: Remaja Rosdakarya. Cet. ke-2.
- Ismail Sunny. 1997. "Tradisi dan Inovasi Keislaman di Indonesia dalam Bidang Hukum Islam" dalam *Bunga Rampai Peradilan Islam di Indonesia*. Jilid I. Bandung: Ulul Albab Press.
- . *Kedudukan Hukum Islam dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* dalam Amrullah Ahmad (editor). 1996. *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Juhaya S. Praja (pengantar). 1991. *Hukum Islam di Indonesia: Perkembangan dan Pembentukan*. Bandung: Remaja Rosdakarya. Cet. ke-2.
- , 1994. *Hukum Islam Di Indonesia*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Lubis, Nur A. Fadhil. 1995. *Hukum Islam*. Medan: Pustaka Widyasarana.
- Mardani. 2009. *Hukum Acara Perdata Peradilan Agama & Mahkamah Syar'iyah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Mohammad Daud Ali. 2000. *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Muhammad Ali al-Sais. 1970. *Nasy'at al-Fiqh al-Ijtihadiy wa Athwaruh*. Kairo: Majma' al-Buhuts al-Islamiyah.
- Muhammad Muslehuddin. Tth. *Philosophy of Islamic Law and The Orientalist*. Lahore: Islamic Publucation L.T.D, Shah Alam Market.

- Padmo Wahjono. "Budaya Hukum Islam dalam Perspektif Pembentukan Hukum di Masa Datang, dalam Amrullah Ahmad, et.al. (Ed.). 1996. *Dimensi Hukum Islam dalam Sistem Hukum Nasional: Mengenang 65 Th. Prof. Bustanul Arifin, S.H.*. Jakarta: Gema Insani Press, Cet. ke-1.
- Qodri Azizy, A. 2004. *Hukum Nasional Eklektisime Hukum Islam & Hukum Umum*. Edisi Revisi. Jakarta: Teraju.
- , *Reformasi Bermazhab Sebuah Ikhtiar Menuju Ijtihad Sesuai dengan Saintifik Modern*. Jakarta: Teraju.
- Rahmat Rosyadi, A., M. Rais Ahmad. 2006. *Formalisasi Syariat Islam dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia*. Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Ramly Hutabarat. 2005. *Kedudukan Hukum Islam dalam Konstitusi-konstitusi Indonesia dan Peranannya dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia.
- Rifyal Ka'bah. 1999. *Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Universitas Yarsi.
- Sa'ud ibn Sa'ad 'Ali Dhurayh. 1973. *Al-Tanzhim al-Qadha'i fi al-Mamlakah al-'Arabiyah*. Riyadh: Matabi' Hanifah li al-Ubset.
- Saidus Syahar. 1996. *Asas-Asas Hukum Islam*. Bandung: Alumni. hlm. 133.
- Sajuti Thalib. 1985. *Receptio A Contrario*. Jakarta: Bina Aksara.
- Shaif al-Din al-Amidi. 1958. *Al-Ihkam fi Ushul al-Ahkam*. Kairo: Muassasah al-Halabi.
- Wasit Aulawi, A. *Sejarah Perkembangan Hukum Islam*, dalam Amarullah Ahmad (ed.). 1996. *Dimensi Hukum Islam Dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Gema Insani Press.
- Zuffran Sabrie (ed.). 1990. *Peradilan Agama dalam Wadah Negara Pancasila*. Jakarta: Antara.
- Zulfikar. *Pembaharuan Hukum Islam Di Indonesia* dalam Fuji Rahmadi (Editor). 2009. *Pembaharuan Hukum Islam Di Indonesia Menggugat Kemapaman Tradisionalisme*. Bandung: Citapustaka Media Perintis.

Makalah

- M. Ridwan Lubis. 1995. *Setengah Abad Proses Transformasi Pemikiran Islam Di Indonesia*. Makalah disampaikan pada Seminar Refleksi 50 Tahun Indonesia Merdeka yang diselenggarakan Senat Mahasiswa Fakultas Syari'ah IAIN Sumatera Utara pada tanggal 14 Oktober 1995.
- Nur A. Fadhil Lubis. *Transformasi Hukum Islam Di Indonesia Suatu Refleksi*. Makalah disampaikan dalam Seminar Refleksi 50 Tahun Indonesia Merdeka yang Diselenggarakan Senat Mahasiswa Fakultas Syari'ah IAIN Sumatera Utara Medan tanggal 14 Oktober 1995.
- Rifyal Ka'bah. 2007. *Kodifikasi Hukum Islam Melalui Undang-Undang Negara Di Indonesia*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah. Kerja Sama Fakultas Syari'ah IAIN Sumatera Utara Dengan Mahkamah Agung RI tanggal 27 Oktober 2007.

Jurnal

Jaih Mubarak, “Dinamika Pemikiran Hukum Islam di Indonesia” dalam *Jurnal Unisia*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Nomor 48/XXVI/II/2003.

Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam Dan Masalahnya di Indonesia*, dalam *Mimbar Hukum* No.31 Tahun VIII 1997, Yayasan al-Hikmah, Jakarta. Halaman. 8

Mudzakir, “Integrasi Hukum Islam dalam Hukum Nasional: Upaya Restrukturisasi Perundang-Undangan Nasional”, dalam *Jurnal Mazhabuna*, Nomor 2 Tahun II/2003, hlm. 23.

Sirajuddin M, “ Wacana Penerapan Hukum Islam dalam Tinjauan Politik Hukum Nasional”, dalam *Jurnal Sosio-Religia*. Vol. 8., Nomor 3, Mei 2009.

Surat Kabar

Ismail Saleh. “Wawasan Pembangunan Hukum Nasional”. *Kompas*, edisi 1 dan 2 Juni 1989

Situs Internet

Muhammad Ikhsan, “Hukum Islam Di Indonesia: Dulu Dan Sekarang”, www.abulmiqdad.multiply.com/journal/item/13., diakses tanggal 10 Juni 2010.

Reza Fikri Febriansyah. “Eksistensi Hukum Islam Dalam Struktur Hukum Nasional Indonesia”. www.legalitas.org., diakses tanggal 21 September 2015.

Yusril Ihza Mahendra. “Hukum Islam dan Pengaruhnya Terhadap Hukum Nasional Indonesia.” www.yusril.ihzamahendra.com. Diakses tanggal 29 Maret 2015.



"Seputar Hukum Publik & Hukum Privat"

KONSEP PENCEGAHAN KORUPSI DI INDONESIA

Nur Alamsyah

PENDAHULUAN

*T*erpuruknya bangsa dan negara Indonesia salah satu penyebabnya adalah dikarenakan suburnya praktek-praktek korupsi, hingga sangat merugikan negara atau perekonomian negara dan akibatnya menghambat pembangunan nasional, sehingga harus dicegah dan diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

Pencegahan dan pemberantasan korupsi di negara ini seakan-akan tidak berhenti, akan tetapi praktek-praktek korupsi tetap terus berjalan, sehingga perbuatan korupsi seakan-akan telah membudaya, namun disisi lain ada yang menyebutnya sebagai penyakit.

Pemerintah Indonesia telah menerbitkan Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dimana sesuai dengan bunyi Pasal 2 dan Pasal 3 dari Undang Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi disebutkan bahwa korupsi mengandung pengertian perbuatan setiap orang baik pejabat pemerintah maupun swasta yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Pejabat pemerintah biasanya terdapat unsur penyalahgunaan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya.

Memperhatikan dari pemberitaan media, baik cetak maupun elektronik, praktek-praktek korupsi telah memasuki di berbagai elemen masyarakat, baik ditingkat Eksekutif (aparatur pemerintah) maupun Legislatif (Anggota DPR-RI/DPRD), bahkan dalam tataran Yudikatif (Aparatur Penegak Hukum), hasilnya menghantarkan Indonesia menduduki peringkat buruk dalam upaya pemberantasan korupsi. Transparansi Internasional Indonesia mengeluarkan indeks persepsi Indonesia, dimana Indonesia pada Tahun 2014 berada di peringkat 107 dari 175 negara dengan indeks 34. Tahun 2013 posisi Indonesia ada di peringkat 114 dengan indeks 32. Rata-rata indeks persepsi korupsi dunia dari 175 negara 43, sedangkan ASEAN 39.¹

¹Harian Medan Bisnis, 24 Des 2014, “*Wajah korupsi dan penegakan hukum kita*, halaman; 2.

Salah satu penyebab terpuruknya bangsa dan negara Indonesia adalah dikarenakan suburnya praktek-praktek korupsi, hingga mengakibatkan kerugian negara dan/atau perekonomian negara, yang mengakibatkan terhambatnya pembangunan nasional, maka praktek-praktek korupsi ini harus dicegah dan diberantas dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Upaya pencegahan maupun pemberantasan korupsi di negara Indonesia tercinta ini seakan-akan tidak berhenti, artinya terus berlanjut, hal ini dapat dilihat dengan upaya-upaya yang diperankan oleh aparat penegak hukum (baik Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Agung Republik Indonesia dan Komisi Pemberantasan Korupsi), mapun pemerintah serta masyarakat.

Ironisnya bahwa, 95 persen koruptor di Indonesia adalah lulusan perguruan tinggi, sebagaimana yang pernah dinyatakan oleh Mahfud MD. Hal ini terjadi karena dunia pendidikan di Indonesia sekarang mengalami disorientasi. “Semakin tinggi pendidikannya, semakin canggih pula cara korupsinya” kata Mahfud MD.²

Walaupun pencegahan praktek-praktek korupsi telah diupayakan dengan berbagai cara, maka salah satu upaya pencegahannya adalah melalui pendidikan antikorupsi, khususnya di tingkat perguruan tinggi, sebagaimana respon terhadap pernyataan yang diungkapkan oleh Mahfud MD, bahwasanya 95 persen para pelaku korupsi adalah lulusan perguruan tinggi.

ISTILAH DAN ARTI KORUPSI

Kata “Korupsi” tidak asing lagi bagi pendengaran masyarakat Indonesia saat ini, baik melalui pemberitaan yang diberitakan oleh media elektronik maupun media cetak dan ada pula yang mendengar langsung dari kasus-kasus korupsi yang terjadi. Kata korupsi berasal dari bahasa latin, yaitu “*Corruptio*” atau “*Corruptus*”, yang kemudian diadopsi ke dalam berbagai bahasa, seperti dalam bahasa Inggris, yaitu “*Corruption*” atau “*Corrupt*” dan dalam bahasa Belanda disebut dengan “*Corruptie*” atau *korruptie*”, yang selanjutnya menjadi istilah korupsi dalam bahasa Indonesia.³

Untuk lebih mempertegas apa yang disebut dengan korupsi dapat kita perhatikan pendapat beberapa pihak di bawah ini, yaitu:⁴

1. *Webster’s Third New International Dictionary* : sebagai “Ajakan (dari seorang pejabat publik) dengan pertimbangan yang tidak semestinya untuk melakukan pelanggaran tugas”.
2. Bank Dunia: “Penyalahgunaan kewenangan publik untuk memperluas keuntungan pribadi (*the abuse of public office for private gain*)”.
3. Jumiadi Suwanto: “Sebagai tindak korupsi jika mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

²Majalah KPK Integritas, VOL.38/TH.VIMaret - April.2014; 14. “Pendidikan Anti korupsi perguruan tinggi, Upaya strategis berantas korupsi”, halaman :14

³Sudarto, 1981, “Tindak Pidana Korupsi di Indonesia dalam hukum dan hukum pidana”, Bandung : Alumni, halaman 122.

⁴Habib Bayaib dkk (editor), 2001, “Buku 1 : Mencuri Uang Rakyat, 16 Kajian Korupsi di Indonesia”, Yayasan Aksara-Jakarta, halaman 98-99.

- a. Adanya pelaku atau beberapa orang pelaku.
 - b. Adanya tindakan yang melanggar norma-norma pelaku, yang berlaku, baik aspek moral, agama, etika maupun aspek hukum.
 - c. Adanya unsur merugikan keuangan masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung.
 - d. Adanya unsur memperoleh keuntungan pribadi maupun keuntungan tertentu
4. Menurut IGM. Nurjana, kata korupsi berarti perbuatan yang tidak baik, buruk, curang, dapat disuap, tidak bermoral, menyimpang dari kesucian, melanggar norma-norma agama, material, mental dan hukum.⁵
 5. Dalam konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa (selanjutnya disebut dengan PBB) tentang UNCAC (*United Nations Convention Against Corruption*) disebutkan bahwa korupsi adalah suatu perbuatan yang dilakukan dengan sebuah maksud untuk mendapatkan beberapa keuntungan yang bertentangan dengan tugas resmi dan kebenaran lainnya.⁶
 6. Menurut Jumiadi Suwanto, suatu tindakan dapat dikategorikan sebagai tindakan korupsi jika mengandung unsur-unsur: adanya pelaku atau beberapa orang pelaku ; adanya tindakan yang melanggar norma-norma yang berlaku, baik aspek moral/agama, etika, ataupun aspek hukum; adanya unsur merugikan keuangan atau kekayaan negara atau masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung; serta adanya unsur memperoleh keuntungan pribadi atau kelompok/golongan tertentu.⁷
 7. Menurut Sudarto, korupsi adalah melakukan memperkaya diri sendiri, orang lain atau suatu badan. Perbuatan memperkaya diri sendiri artinya berbuat apa saja. Misalnya : mengambil, memindah bukukan, mananda tangani kontrak dan sebagainya, sehingga sipembuat bertambah kaya.⁸
 8. Menurut Andi Hamzah, korupsi adalah dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau badan. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana, yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

CIRI DAN BENTUK/JENIS KORUPSI.

Ada beberapa ciri-ciri korupsi yang terjadi di Indonesia, yaitu:⁹

1. Korupsi senantiasa melibatkan lebih dari satu orang. Hal ini tidak sama dengan kasus pencurian atau penipuan. Seorang operator yang korup, sesungguhnya tidak ada dan kasus itu biasanya termasuk dalam pengertian penggelapan (*Fraud*).

⁵IGM. Nurjana, 2005 , “*Korupsi Dalam Praktek Bisnis, Pemberdayaan Penegak Hukum, Program aksi dan strategi penanggulangan masalah korupsi*”, Jakarta-Gramedia Pustaka Utama, halaman : 7.

⁶Ian Mc. Walters, 2006, “*Memerangi Korupsi, sebuah peta jalan untuk Indonesia* :,Surabaya - Tempika Media Grafika, halaman 15.

⁷Habib Bayaib dkk (editor), 2001, “*Buku 1 ,“ Mencuci Uang Rakyat, 16 kajian korupsi di Indonesia*”, Jakarta - Yayasan Aksara, halaman 98.

⁸Evi Hartanti, 2008, “*Tindak Pidana Korupsi*” Jakarta- : Sinar Grafika, halaman 19.

⁹Evi Hartanti, *Op.Cit.*, halaman 11.

2. Korupsi pada umumnya dilakukan secara rahasia, kecuali korupsi itu telah merajalela dan begitu dalam. Namun walaupun demikian, motif korupsi tetap dijaga kerahasiannya.
3. Korupsi melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik. Kewajiban dan keuntungan itu tidak selalu berupa uang.
4. Mereka yang mempraktekan cara-cara korupsi, biasanya berusaha untuk menyelubungi perbuatannya dengan berlindung di balik pembenaran hukum.
5. Mereka yang terlibat, menginginkan keputusan yang tegas dan mampu untuk mempengaruhi keputusan-keputusan itu.
6. Setiap perbuatan korupsi mengandung penipuan, biasanya dilakukan oleh badan publik atau umum (masyarakat).
7. Setiap korupsi adalah suatu penghianatan kepercayaan.

Dalam Undang Undang Nomor : 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang telah diubah dengan Undang Undang Nomor : 20 Tahun 2001, ada beberapa jenis korupsi, yang diatur dalam Undang Undang dimaksud, yaitu antara lain :¹⁰

1. Cara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang suatu korporasi [vide Pasal 2].
2. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara [vide Pasal 3].
3. Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara dengan maksud supaya pegawai negeri atau penyelenggara negara untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya [vide Pasal 5 ayat (1) huruf a].
4. Memberi sesuatu kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara karena atau berhubungan dengan sesuatu yang bertentangan dengan kewajiban, dalam jabatannya.[vide Pasal 5 ayat (1) huruf b].
5. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima pemberian atau janji yang berhubungan dengan jabatannya [vide Pasal 5 ayat (2)].
6. Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada hakim dengan maksud untuk mempengaruhi putusan perkara [vide Pasal 6 ayat (1) huruf a].
7. Memberi atau menjanjikan sesuatu kepada advokat untuk menghadiri sidang pengadilan dengan maksud untuk mempengaruhi isi putusan [vide Pasal 6 ayat (1) huruf b].
8. Hakim yang menerima pemberian atau janji dengan maksud untuk mempengaruhi isi putusan [vide Pasal 6 ayat (2)].

¹⁰Emansjah Djaja, 2010 , “*Memberantas Korupsi bersama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)*”, Jakarta - Sinar grafika, halaman 13.

9. Pemborong, ahli bangunan yang pada waktu membuat bangunan atau penjual bahan bangunan yang melakukan perbuatan curang [vide Pasal 7 ayat (1) huruf a].
10. Pengawas pembangunan atau penyerahan bahan bangunan yang sengaja membiarkan perbuatan curang [vide Pasal 7 ayat (1) huruf b].
11. Melakukan perbuatan curang sewaktu menyerahkan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia dan atau Kepolisian Negara Republik Indonesia [vide Pasal 7 ayat (1) huruf c].
12. Pengawas yang membiarkan perbuatan curang sewaktu penyerahan barang keperluan Tentara Nasional Indonesia dan atau Kepolisian Negara Republik Indonesia [vide Pasal 7 ayat (1) huruf d].
13. Penerima bahan bangunan atau penerima barang keperluan Tentara Nasional Indonesia dan atau Kepolisian Negara Republik Indonesia yang membiarkan perbuatan curang [vide Pasal 7 ayat (2)].
14. Pegawai negeri atau orang lain yang ditugaskan menjalankan suatu jabatan umum dengan sengaja menggelapkan uang/surat berharga karena jabatannya [vide Pasal 8].
15. Pegawai negeri atau orang lain yang dengan sengaja memalsukan buku-buku atau daftar-daftar yang khusus untuk pemeriksaan administrasi [vide Pasal 9].
16. Pegawai negeri atau orang lain karena jabatannya menggelapkan, merusak menghancurkan, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat atau datar yang digunakan untuk meyakinkan atau membuktikan di muka pejabat yang berwenang [vide Pasal 10 huruf a].
17. Pegawai negeri atau orang lain yang membiarkan orang lain menghilangkan, menghancurkan, merusakkan, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat atau suatu daftar [vide Pasal 10 huruf b].
18. Pegawai negeri atau orang lain yang membiarkan orang lain menghilangkan, menghancurkan, merusakkan, atau membuat tidak dapat dipakai barang, akta, surat atau suatu daftar [vide Pasal 10 huruf c].
19. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji yang ada hubungan dengan jabatannya [vide Pasal 11].
20. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji untuk menggerakkan agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya, yang bertentangan dengan kewajibannya [vide Pasal 12 huruf a].
21. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah sebagai akibat telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya [vide Pasal 12 huruf b].
22. Hakim yang menerima hadiah atau janji untuk mempengaruhi putusan perkara [vide Pasal 12 huruf c].
23. Advokat menerima hadiah atau janji untuk menghadiri sidang pengadilan, guna mempengaruhi putusan suatu perkara [vide Pasal 12 huruf d].
24. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu,

- membayar atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri [vide Pasal 12 huruf e].
25. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang pada waktu menjalankan tugas, meminta, menerima, atau memotong pembayaran kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara yang lain atau kas umum tersebut mempunyai utang kepadanya, padahal diketahui bahwa hal tersebut bukan merupakan utang [vide Pasal 12 huruf f].
 26. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang pada waktu menjalankan tugas, meminta, menerima, atau memotong pembayaran kepada pegawai negeri atau penyelenggara negara yang lain atau kas umum tersebut mempunyai utang kepadanya, padahal diketahui bahwa hal tersebut bukan merupakan utang [vide Pasal 12 huruf g].
 27. Pegawai negeri atau penyelenggara negara yang pada waktu menjalankan tugas, telah menggunakan tanah negara yang di atasnya terdapat hak pakai, seolah-olah sesuai dengan peraturan perundang-undangan, telah merugikan orang yang berhak, padahal diketahuinya bahwa perbuatan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan [vide Pasal 12 huruf h].
 28. Pegawai negeri atau penyelenggara negara baik langsung maupun tidak langsung dengan sengaja turut serta dalam pemborongan, pengadaan, atau pengawasan yang pada saat dilakukan perbuatan, untuk seluruh atau sebagian ditugaskan untuk mengurus atau mengawasinya. [vide Pasal 12 huruf i].
 29. Gratifikasi [vide Pasal 12B jo Pasal 12C].
 30. Memberikan hadiah atau janji dengan mengingatk kekuasaan atau wewenang yang melekat pada jabatan atau kedudukan pegawai negeri [vide Pasal 1].

PENDIDIKAN ANTI KORUPSI

Ide dasar pendidikan anti korupsi dilatarbelakangi pelbagai pertimbangan fundamental, antara lain praktik korupsi dinegeri ini kian marak, birokrasi lemah mengontrol kejahatan korupsi, serta pendidikan agama belum optimal menyentuh aspek kesadaran moralitas ilmuawan/pejabat secara utuh, hingga tindak korupsi masih terjadi.¹¹

Ajaran Islam secara tegas menempatkan korupsi sebagai musuh yang harus diperangi. Islam adalah agama yang mengutuk tindakan korupsi dalam segala bentuknya, baik dalam bentuk penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), penyuapan (*bribery*), maupun ketidakjujuran (*dishonest*). Dalam ajaran Islam, korupsi diistilahkan dengan *risywah*, sebagaimana disebutkan dalam Hadis Nabi Muhammad SAW, yang diriwayatkan oleh Bukhari-Muslim : *La'natullahi 'alar-Raasy wal Murtasyi* (laknat Allah atas penyuap dan yang disuap).¹²

¹¹Harian Portibi, 8 Desember 2012. "Jalan Terjal Pendidikan Anti Korupsi; Medan, halaman 5.

¹²Majalah KPK Integritas, Vol. 45/VII/Mei-Juni 2015, "Agama mengajarkan Anti korupsi, Jakarta, halaman 45.

Indriyanto Seno Aji dalam tulisannya berjudul “Guru Kehidupam” menyatakan bahwa menjadikan pendidikan sebagai salah satu sarana dalam pendekatan program pencegahan korupsi. Berdasarkan metode konsep metode pemahaman *preventif crime on developing countries*. Karenanya pendidikan dalam konteks pencegahan, sejatinya mampu menjadikan pribadi yang tidak hanya memahami dan meningkatkan kesadaran bahaya korupsi, tetapi juga menggerakkan dirinya, bahkan orang lain untuk bersikap hidup antikorupsi.

Oleh karena itu, maka tidak berlebihan kiranya ada pengaturan kurikulum di perguruan tinggi mengenai bahan pengajaran dan/atau mata kuliah anti korupsi, bila diperlukan pendidikan anti korupsi ini dapat diajarkan kepada aparat penegak hukum maupun aparat pemerintahan, serta masyarakat secara luas.

Dalam tataran perguruan tinggi, Dirjen Pendidikan Tinggi Kemendibud, Djoko Santoso menyebutkan bahwa Tahun 2012-2013 mata kuliah antikorupsi sudah mulai dilaksanakan di berbagai perguruan tinggi diseluruh Indonesia. Lebih lanjut menurut Djoko Santoso, penerapan mata kuliah pendidikan antikorupsi bertujuan untuk membangun budaya antikorupsi dikalangan mahasiswa. Adapun materi dasar pendidikan antikorupsi yang diajarkan adalah¹³.

1. Penyebab korupsi,
2. Dampak masif korupsi,
3. Nilai dan prinsip antikorupsi,
4. Upaya pemberantasan korupsi,
5. Gerakan, kerjasama dan instrument internasional pencegahan korupsi,
6. Tindak pidana korupsi dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, dan
7. Peran mahasiswa dalam gerakan anti korupsi.

Dari ketujuh materi dasar pendidikan antikorupsi sebagaimana tersebut diatas tadi, maka dalam tulisan ini dicoba menguraikan dua materi dasar dimaksud, yaitu :

1. Faktor penyebab terjadinya korupsi.

Penyebab terjadinya korupsi tidak pernah dilupakan dari konteks sosial budaya, kondisi politik dan sosial didalam masyarakat. Latar belakang sejarah, perkembangan politik, kebijakan yang dipilih, dan proses transmisi pemerintah, merupakan lahan subur korupsi, terutama jika sistem tersebut memberi tempat bagi maraknya para pemburu rente.

Paling tidak ada empat penyebab terjadinya korupsi yaitu¹⁴ :

Pertama : Menyangkut aspek individu pelaku korupsi. Kecenderungan, menunjukkan bahwa makin besar jumlah uang yang dikorupsi makin banyak “orang besar” yang terlibat.

Kedua : Aspek organisasi. Dalam hal ini adalah organisasi dalam arti luas, termasuk sistempengorganisasian lingkungan masyarakat. Korupsi bisa

¹³Majalah KPK Intergrito, VOL. 26/V/Maret-April.2012, “Materi Dasar Pendidikan anti korupsi yang diajarkan,”Jakarta,. Halaman 30-31.

¹⁴Habibi Bayaib dkk (editor) 2001, “*Buku 1 : Mencuri Uang Rakyat, Kajian Korupsi di Indonesia*”, Jakarta - Yayasan Aksara, halaman 112-113.

terjadi karena memang organisasi tersebut memberi peluang terjadinya korupsi.

Ketiga : Aspek masyarakat tempat individu dan organisasi berda. Nilai-nilai yang berlaku dimasyarakat ternyata kondusif untuk terjadinya korupsi. Masyarakat kurang menyadari bahwa yang paling dirugikan oleh setiap praktek korupsi adalah masyarakat sendiri.

Keempat : Aspek perbuatan perundang undangan. Pembuatan perundang undangan tidak melibat unsur masyarakat, yang hanya diposisikan sebagai objek hukum .

Selain faktor-faktor penyebab korupsi diatas, ada faktor penyebab lain yaitu tidak berfungsinya secara efektif lembaga pengawasan terhadap kinerja aparat penegak hukum, serta tidak adanya *Political Will* untuk melakukan pencegahan maupun pemberantasan korupsi secara sungguh-sungguh.

Isu lemahnya penegakan hukum (*Law Enforcement*) di negara Indonesia ini juga menjadi penyebab terjadinya korupsi. Penegakkan hukum itu pada hakekatnya hanya suatu harapan bagaimana manusia dapat bertingkah laku sesuai aturan hukum, dimana menurut Satjipto Raharjo terdapat bukti bahwa aparat hukum di Indonesia belum berfungsi, Lembaga Hukum seperti Pengadilan dan aparat penegak hukum lainnya belum bersedia mewakili hati nurani rakyat.¹⁵

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam bukunya "Strategi Pemberantasan Korupsi" mengemukakan penyebab korupsi adalah antara lain.¹⁶

a. Aspek Individu Pelaku.

- 1). Sifat tamak manusia. Kemungkinan orang melakukan korupsi bukan karena orangnya miskin atau penghasilan tak cukup. Kemungkinan orang tersebut sudah cukup kaya, tetapi masih punya hasrat besar untuk memperkaya diri. Unsur penyebab korupsi pada pelaku semacam itu datang dari dalam diri sendiri, yaitu sifat tamakdan rakus.
- 2). Moral yang kurang kuat. Seseorang yang moralnya tidak kuat cenderung mudah tergoda untuk melakukan korupsi. Godaan itu bisa berasal dari atasan, teman setingkat, bawahannya, atau pihak yang lain yang memberi kesempatan untuk itu.
- 3). Penghasilan yang kurang mencukupi. Penghasilan seorang pegawai dari suatu pekerjaan selayaknya memenuhi kebutuhanhidup yang wajar. Bila hal itu tidak terjadi maka seseorang akan berusaha memenuhinya dengan berbagai cara. Tetapi bila segala upaya dilakukan ternyata sulit didapatkan, keadaan semacam ini yang akan memberi peluang besar untuk melakukan tindak korupsi, baik itu korupsi waktu, tenaga, pikiran dalam arti semua curahan peluang itu untuk keperluan di luar pekerjaan yang seharusnya.

¹⁵Siswanto Sunarso, 2005 "Wawasan Penegakkan Hukum di Indonesia ", Bandung - Citra Aditya, halaman 25.

¹⁶Martiman Prodjohamidjojo, 2001, " Penetapan Pembuktian Terbalik Dalam Delik Korupsi (UU No. 31 Tahun 1999), Bandung-Mandar Maju, halaman 67.

- 4). Kebutuhan hidup yang mendesak. Dalam rentang kehidupan ada kemungkinan seorang mengalami situasi terdesak dalam hal ekonomi. Keterdesakan itu membuka ruang bagi seseorang untuk mengambil jalan pintas diantaranya dengan melakukan korupsi..
- 5). Gaya hidup yang konsumtif. Kehidupan di kota-kota besar acapkali mendorong gaya hidup seseorang konsumtif. Perilaku konsumtif semacam ini bila tidak diimbangi dengan pendapatan yang memadai akan membuka peluang seseorang untuk melakukan berbagai tindakan untuk memenuhi hajatnya. Salah satu kemungkinan tindakan itu adalah dengan korupsi.
- 6). Malas atau tidak mau bekerja. Sebagian orang ingin mendapatkan hasil dari sebuah pekerjaan tanpa keluar keringat alias malas bekerja. Sifat semacam ini akan potensial melakukan tindakan apapun dengan cara mudah dan cepat, diantaranya melakukan korupsi.
- 7). Ajaran agama yang kurang diterapkan. Indonesia dikenal sebagai bangsa religius yang tentu akan melarang tindak korupsi dalam bentuk apapun. Kenyataan di lapangan menunjukkan bila korupsi masih berjalan subur di tengah masyarakat. Situasi paradok ini menandakan bahwa ajaran agama kurang diterapkan dalam kehidupan.

b. Aspek Organisasi.

- 1). Kurang adanya sikap keteladanan pimpinan. Posisi pemimpin dalam suatu lembaga formal maupun informal mempunyai pengaruh penting bagi bawahannya. Bila pemimpin tidak bisa memberi keteladanan yang baik dihadapan bawahannya, misal berbuat korupsi, maka kemungkinan besar bawahannya akan mengambil kesempatan yang sama dengan atasannya.
- 2). Tidak adanya kultur organisasi yang benar. Kultur organisasi biasanya punya pengaruh kuat terhadap anggotanya. Apabila kultur organisasi tidak dikelola dengan baik, akan menimbulkan berbagai situasi tidak kondusif mewarnai kehidupan organisasi. Pada posisi demikian perbuatan negatif, seperti korupsi memiliki peluang untuk terjadi.
- 3). Sistem akuntabilitas yang benar di instansi pemerintah yang kurang memadai. Pada institusi pemerintahan umumnya belum merumuskan dengan jelas visi dan misi yang di embannya dan juga belum merumuskan dengan tujuan dan sasaran yang harus dicapai dalam periode tertentu guna mencapai misi tersebut. Akibatnya, terhadap instansi pemerintah sulit dilakukan penilaian apakah instansi tersebut berhasil mencapai sasarannya atau tidak. Akibat lebih lanjut adalah urangnya perhatian pada efisiensi penggunaan sumber daya yang dimiliki. Keadaan ini memunculkan situasi organisasi yang kondusif untuk praktik korupsi
- 4). Kelemahan sistem pengadilan manajemen. Pengendalian manajemen merupakan salah satu syarat bagi tindak pelanggaran korupsi dalam sebuah organisasi. Semakin longgar pengendalian manajemen sebuah organisasi

akan semakin terbuka perbuatan tindak korupsi anggota atau pegawai didalam nya.

- 5). Manajemen cenderung menutupi korupsi dalam organisasi. Pada umumnya jajaran manajemen selalu menutupi tindak korupsi yang dilakukan oleh segelintir oknum dala organisasi. Akibat sifat yang tertutup ini pelanggaran korupsi justru terus berjalan dengan berbagai bentuk.

c. Aspek Tempat Individu dan Organisasi Berada.

- 1). Nilai-nilai di masyarakat kondusif untuk terjadinya korupsi bisa ditimbulkan oleh budaya masyarakat. Misalnya, masyarakat menghargai seseorang karena kekayaan yang dimilikinya. Sikap ini seringkali membuat masyarakat tidak kritis pada kondisi, misalnya dari mana kekayaan itu didapatkan.
- 2). Masyarakat kurang menyadari sebagai korban utama korupsi. Masyarakat masih kurang menyadari bila yang paling dirugikan dalam korupsi itu masyarakat. Anggapan masyarakat umum yang rugi oleh korupsi itu adalah negara. Padahal bila negara rugi, yang rugi adalah masyarakat juga karena proses anggaran pembangunan bisa berkurang karena korupsi.
- 3). Masyarakat kurang menyadari bila dirinya terlibat korupsi, setiap korupsi pasti melibatkan anggota masyarakat. Hal ini kurang disadari oleh masyarakat sendiri. Bahkan seringkali masyarakat sudah terbiasa terlibat pada kegiatan korupsi sehari-hari dengan cara-cara terbuka namun tidak disadari.
- 4). Masyarakat kurang menyadari bahwa korupsi akan bisa dicegah dan diberantas bila masyarakat ikut aktif, pada umumnya masyarakat berpandangan masalah korupsi itu tanggung jawab pemerintah. Masyarakat kurang menyadari bahwa korupsi itu bisa diberantas hanya bila masyarakat ikut melakukannya.
- 5). Aspek peraturan perundang-undangan korupsi mudah timbul karena adanya kelemahan didalam peraturan perundang-undangan yang dapat mencakup adanya peraturan yang monopolistik yang hanya menguntungkan kroni penguasa, kualitas peraturan yang kurang memadai, peraturan yang kurang disosialisasikan, sanksi yang terlalu ringan, penerapan sanksi yang tidak konsisten dan pandang bulu, serta lemahnya bidang evaluasi dan revisi peraturan perundang-undangan.

Selain faktor-faktor sebagaimana yang dikemukakan diatas, ada beberapa hal penyebab terjadinya korupsi lainnya, yaitu :¹⁷

- a. Lemahnya pendidikan agama dan etika.
- b. Kolonialisme, suatu pemerintahan asing tidak mengugah kesetiaan dan kepatuhan yang diperlukan untuk membendung korupsi.

¹⁷Evi Hartanti, Op cit, halaman 10.

- c. Kekurangan pendidikan, namun kenyataannya sekarang kasus-kasus korupsi di Indonesia dilakukan oleh para koruptor yang memiliki kemampuan intelektual yang tinggi, terpelajar, dan terpendang sehingga alasan ini dapat dikatakan kurang tepat.
- d. Kemiskinan, pada kasus korupsi yang ada di Indonesia, para pelakunya bukan didasari oleh kemiskinan melainkan keserakahan, sebab mereka bukanlah dari kalangan yang tidak mampu melainkan para konglomerat.
- e. Tidak adanya sanksi yang keras.
- f. Kelangkaan lingkungan yang subur untuk pelaki antikorupsi.
- g. Perubahan radikal, pada saat sistem nilai mengalami perubahan radikal, korupsi muncul sebagai suatu penyakit transisional.
- h. Keadaan masyarakat, korupsi dalam suatu birokrasi bisa mencerminkan keadaan masyarakat secara keseluruhan.
- i. Struktur Pemerintahan.

Sebagai seorang penasehat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Abdullah Hehamahua dengan didasari pengalamannya, setidaknya ada delapan penyebab terjadinya korupsi di Indonesia, yaitu :¹⁸

- a. Sistem penyelenggaraan negara yang keliru
- b. Kompensasi PNS yang rendah
- c. Pejabat yang serakah
- d. Law Enforcement tidak berjalan
- e. Hukuman yang ringan terhadap koruptor
- f. Pengawasan yang tidak efektif
- g. Tidak ada keteladanan pemimpin
- h. Budaya masyarakat yang kondusif KKN.

2. Upaya pencegahan dan/atau pemberantasan korupsi

Masalah penegakan hukum dan pencegahan praktek-praktek korupsi sudah lama dirasakan sebagai suatu batu sandungan terhadap upaya perbaikan dalam berbagai dimensi kehidupan berbangsa dan bernegara, baik tertib hukum, ekonomi dan politik, maupun sosial budaya. Buruknya kondisi penegakan hukum dan “merajalela korupsi”, sangat mengganjal dan memperlambat proses kemajuan atau bahkan menggrogoti bangsa dan negara ini. Dalam pergaulan internasional, ternyata bangsa kita sangat terpuruk karena dikategorikan sebagai salah satu negara yang korup.

Adalah kenyataan, bahwa kesungguhan yang benar-benar didasarkan pada konsepsi yang matang dan landasan hukum yang jelas bagi pelaksanaan penegakan hukum dan pencegahan korupsi, baru diperoleh bangsa dan negeri ini setelah reformasi bergulir itulah sebabnya penegakan hukum dan pencegahan korupsi menjadi substansi penting dalam agenda reformasi bangsa dan negara Indonesia.

¹⁸ Abu Fida Abdur Rafi : 2006, “Terapi Penyakit Korupsi Dengan Tazkiyatun Nats (Penyucian Jiwa), Jakarta-Republik, halaman XII.

Selain pendidikan anti korupsi, sebagaimana salah satu upaya pencegahan korupsi, ada beberapa upaya pencegahan lainnya, seperti :

a. Partisipasi masyarakat

Masyarakat, utamanya komunitas hukum bisa berperan secara efektif untuk memantau kinerja termasuk proses penegakan hukum yang dilakukan aparat penegak hukum dan berbagai *due process of law* lainnya.

Atas dasar itulah, guna membangun kinerja aparat penegak hukum yang bersih, kredibel, kuat dan mandiri, maka perlu dilakukan mobilisasi peran serta masyarakat yang kadangkala dirasakan sebagai “tekanan” dari masyarakat. Yakni dari luar sistem Lembaga Penegak Hukum, yang menghendaki pemberantasan tindakan bersifat koruptif, *contemp of court* dan berbagai tindakan yang merusak jalannya *due process of law*.

Dengan demikian, kepekaan dan daya tekan masyarakat perlu disusun sebagai satu gerakan melawan hegemoni penggunaan kekuasaan yang koruptif. Masyarakat perlu diorganisir, diberdayakan dan kemudian diajak melakukan langkah pemantauan maupun langkah hukum bahkan langkah konstitusional guna memperbaiki kinerja aparat penegak hukum.

Langkah-langkah memberdayakan masyarakat, yakni dengan membentuk kelompok-kelompok kecil yang bekerja untuk memantau dan atau mengawasi kinerja Aparatur Lembaga Penegak Hukum, melakukan kampanye pemberdayaan masyarakat yang konsern dengan Lembaga Penegak Hukum, serta melakukan langkah-langkah *judicial review* maupu studi kebijakan dapat dilakukan sebagai media bagi memperbaiki kinerja aparat penegak hukum.

Secara juridis formal, masyarakat dapat berperan dalam melakukan pemantauan dan atau pengawasan, melaporkan informasi atas penanganan kasus-kasus korupsi. Jika di tilik dalam ketentuan Pasal 41 ayat (1) dan (2) Undang Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, terdapat pasal yang secara eksplisit memberikan peluang bagi masyarakat termasuk LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) maupun Para Mahasiswa melakukan tugas-tugas pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi. Ketentuan ini menjadi landasan bagi masyarakat maupun mahasiswa untuk melakukan *waching* terhadap kemungkinan terjadinya tindak pidana korupsi, termasuk kinerja dan proses penegakkan hukum. Peran Mahasiswa ini adalah salah satu kurikulum pendidikan antikorupsi dengan membentuk nantinya Gerakan Mahasiswa Antikorupsi.

Sementara itu, dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Undang Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN, juga diberikan koridor bagi masyarakat luas berpartisipasi untuk memberikan pengawasan, menyampaikan informasi, mencari dan memperoleh informasi tentang penyelenggaraan negara.

Dalam hal ini tentunya termasuk penyelenggaraan negara dalam bidang Yudikatif, yakni proses dan penanganan kasus-kasus hukum melalui mekanisme

Peradilan. Jadi, singkat kata secara Yuridis sudah terdapat landasan yang memadai bagi adanya pemantauan dan atau pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat.

b. Perlindungan Saksi Pelapor

Kasus-kasus korupsi di Indonesia kelihatannya tidak diimbangi dengan adanya tindakan penegakan hukum dalam konteks penjatuhan hukuman bagi para pelaku Korupsi (koruptor, karena jarang sekali terdengar para pelaku korupsi mendapat hukuman yang setimpal dengan perbuatannya dan atau mendapat sanksi administrasi (kalaupun ada persentasenya sangat kecil).

Untuk terungkapnya praktek-praktek korupsi di Indonesia, maka terhadap saksi pelapor harus dapat dilindungi dari jeratan hukum, karena tiada seorangpun yang akan berani melaporkan adanya korupsi bila ianya tidak terlindungi, yang justru akan membahayakan diri maupun keluarganya. Karenanya komitmen pemerintah untuk memberantas korupsi, harus pula dibarengi dengan terlindunginya saksi pelapor.

Oleh karena itu komitmen pemerintah untuk memberantas korupsi, harus pula dibarengi dengan terlindunginya saksi pelapor, hal ini sebagaimana yang telah diatur dalam Undang Undang No.13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Dalam konteks pemberantasan mafia hukum, pengungkapan suatu kejahatan yang dilakukan oleh orang yang memiliki kekuasaan (*power*), pada umumnya dilakukan oleh "orang dalam", yang turut serta dalam kejahatan tersebut atau di istilahkan sebagai "*Participant Whistleblower* (PW).

Hampir tidak mungkin mengungkapkan sebuah kejahatan terorganisasi seperti Korupsi, Terorisme, Narkotika dan kejahatan-kejahatan lainnya, seperti mafia pajak, mafia yang dilakukan para politis (*political corruption*) tanpa bantuan orang dalam atau pelapor pelaku atau pelaku yang bekerjasama (istilah *United Nations On Drugs and Crimes* (UNODC): *Participant whistleblower* atau *Justice Collaborators*, karena pentingnya peran PW/JC ini, sudah saatnya Indonesia mengembangkan bentuk-bentuk perlindungan terhadap mereka.¹⁹

c. Sistem Pembuktian Terbalik

Tentang pembuktian terbalik, sebenarnya sudah tersirat didalam Undang Undang Nomor 3 tahun 1971 tentang pemberantasan tindak pidana korupsi maupun Undang Undang Nomor 31 tahun 1999 jo. Undang Undang Nomor 20 tahun 2001, yang menyatakan "untuk kepentingan penyidikan, tersangka tindak pidana korupsi wajib memberikan keterangan kepada penyidik tentang seluruh harta bendanya dan harta benda istri atau suami, anak dan harta yang diketahui dan atau diduga mempunyai hubungan dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan tersangka".

Dari kata-kata yang tersirat tersebut, menurut Andi Hamzah dapat disimpulkan, bahwa di Indonesia Undang Undang Pemberantasan Tipikor tidak

¹⁹Majalah KPK Integrito, VOL.21/V.Mei-Juni 2011, "*Perlindungan Hukum Pelapor Pelaku*".

dianut pembuktian terbalik, karena tetap harus ada alat bukti seperti keterangan saksi.

Pembuktian terbalik yang terbatas, dianut didalam Undang Undang Anti Korupsi Malaysia (*prevention of Corruption Act*) yang pada Pasal 14 menyatakan semua pemberian (hadiah) dianggap suap sampai terdakwa dapat membuktikan bahwa ini bukan suap. Dalam Undang Undang Anti Korupsi Singapura dan Thailand pun terdapat ketentuan yang semacam itu.²⁰

Walaupun Undang Undang Pemberantasan Tipikor yang berlaku di Indonesia tidak secara tegas mengenai sistem pembalikan beban pembuktian atau yang populer disebut dengan sistem pembuktian terbalik, namun dalam konteks Indonesia, sistem pembuktian terbalik murni sangat efektif dalam upaya pemberantasan praktek-praktek korupsi terutama yang menyangkut suap, karena suap sebagai perbuatan korupsi memiliki tingkat indikasi yang tinggi di Indonesia. Apalagi dalam upaya penegakkan hukum, seringkali terhambat untuk memperoleh pembuktian, jika mengacau kepada hukum acara pidana. Sehingga ketentuan mengenai pembuktian terbalik ini perlu ditegaskan dalam Undang Undang Pemberantasan Tipikor sebagai ketentuan yang bersifat *premium residu* dan sekaligus mengandung prevensi khusus terhadap negara.

Ketentuan khusus mengenai pembuktian dalam perkara korupsi terdapat dalam Pasal 12 B ayat (1) huruf a dan b, Pasal 37. Pasal 37 A, serta Pasal 38 B dari UU No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Apabila ketentuan dalam pasal-pasal tersebut dicermati, maka dapat disimpulkan bahwa hukum pidana korupsi tentang pembuktian membedakan 3 (tiga) sistem yaitu: 1. Sistem terbalik, 2. Sistem Biasa (seperti KUHAP, kewajiban pada Jaksa Penuntut Umum dengan prinsip negatif berdasarkan undang-undang terbatas), dan 3. Semi terbalik atau biasa juga disebut sistem berimbang terbalik. Sistem terbalik, maksudnya beban pembuktian sepenuhnya berada di pihak terdakwa untuk membuktikan dirinya tidak melakukan korupsi.

Oleh karena itu, terdakwa wajib membuktikan dirinya tidak bersalah. Jadi sistem terbalik ini adalah kebalikan dari asas *Presumption of Innocent*.²¹ Dalam pasal 77 dari UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pencucian Uang lebih ditegaskan tentang sistem pembuktian terbalik ini, dimana pasal 77 dimaksud berbunyi:” untuk kepentingan pemeriksaan di sidang pengadilan, terdakwa wajib membuktikan bahwa harta kekayaan bukan merupakan hasil tindak pidana”.

Dengan diberlakukannya sistem pembuktian terbalik murni ini, maka akan memperkuat upaya pemberantasan korupsi dan menurut Gary Goodspaster, Guru Besar Emeritus dari School of law, University California Davis, bahwasanya korupsi sistem hukum telah melemahkan usaha-usaha reformasi di Indonesia, karena

²⁰Andi Hamzah, 1991, “*Perkembangan Hukum Pidana khusus*”, Jakarta-Bineka Cipta, halaman 11.

²¹Michael Barama, 2011, “*Pembuktian Perkara Pidana Korupsi*”, Karya Ilmiah F.H. Univ. Sam Ratulangi-Manado”.

seluruh sistemnya tidak dapat dipercaya, bahkan tidak dapat digunakan untuk menghasilkan keputusan yang jujur, sebaliknya sistem hukum itu justru bisa dipercaya untuk melindungi kegiatan-kegiatan korup.²²

d. Pemiskinan Koruptor

Memiskinkan koruptor pada akhirnya menjadi salah satu cara yang dianggap ampuh, tidak hanya untuk mendapatkan rasa keadilan yang selama ini seakan jauh panggang dari api, namun sekaligus untuk membuat efek jera bagi koruptor. "Karena tesisnya lebih takut miskin dari pada penjara" Kata Donal Fariz peneliti divisi Hukum dan monitoring peradilan ICW.

Menurut Bambang Widjojanto bahwa selama ini pemberantasan korupsi khususnya belum menghasilkan *efek deterrence* (penangkalan) karena tidak membuat jera para pelaku. Apalagi hukuman yang bersifat non badan seperti denda, uang pengganti, dan ongkos perkara belum sepenuhnya merefleksikan dampak korupsi lebih jauh, Bambang juga mengkhawatirkan bahwa lemahnya efek hukuman terhadap koruptor justru membuat tujuan dari pemidanaan tidak tercapai padahal biaya yang dikeluarkan oleh negara untuk memproses pengadilan hukum terbilang mahal, kalau komisi ini didiamkan terus menerus, maka sesungguhnya kita kehilangan dasar legitimasi dan substansi untuk meneruskan pemberantasan korupsi yang efektif dan efisien.

Menurut paccar crime Ekonomis dari Universitas Gajah Mada, Rimawan Pradiptyo, menegaskan bahwa idealnya hukuman finansial, yakni denda dan biaya pengganti harus disetarakan dengan besarnya biaya hasil korupsi dan memang seperti itu lah jika menginginkan keadilan dinegeri ini. Mengembalikan beban biaya korupsi kepada koruptor adalah mengembalikan keadilan itu sendiri. Menurut ahli hukum pidana Universitas Indonesia, Ganjar Laksmana Bonaprapta, penerapan sanksi tambahan berupa pembebanan biaya sosial korupsi dapat mempertajam sifat penjeratan untuk pelaku korupsi.

Semangat pemiskinan koruptor dan misi untuk menyelamatkan keuangan negara telah dilakukan KPK, salah satunya adalah dengan menerapkan Undang Undang No.8 Tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU) Terhadap terdakwa kasus korupsi. Menurut Yunus Husein, mantan ketua PPATK, selain hukuman beban harus ada hukuman ekonomi dengan cara pemiskinan koruptor sangat tepat ditegaskan, lantaran memberikan efek jera. Berdasarkan riset, koruptor yang terbiasa hidup mewah sangat takut ketika harus merasakan hidup tidak nyaman, "kalau aset diambil, koruptor takut miskin".²³ Perbuatan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) merupakan pelanggaran hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi masyarakat, sehingga Tipikor tidak dapat lagi digolongkan sebagai kejahatan biasa (*ordinary crimes*), melainkan telah menjadi kejahatan luar biasa

²²Habib Bayaib dkk (editor), 2012, "Buku 4 : *Mencuri Uang Rakyat, 16 Kajian Korupsi di Indonesia*", Jakarta-Yayasan Aksara, halaman 14.

²³Majalah KPK Intergito, VOL,30/Januari-Februari 2013, "*Memiskinkan, Menyelamatkan Uang Negara*", Jakarta, halaman 35.

(*extra ordinary crimes*). Dalam upaya pemberantasannya tidak lagi dapat dilakukan "secara biasa", tetapi dituntut cara-cara yang luar biasa.²⁴

Banyak negara-negara berkembang yang mengalami kerugian karena Tipikor. Oleh sebab itu, masalah korupsi sebagai hal yang harus mendapat perhatian serius. Bagi negara-negara yang telah meratifikasi Konvensi Anti Korupsi 2003 (KAK), menginginkan agar perampasan aset korupsi yang tidak bisa dihapus atau dicabut, yang pada prinsipnya merampas aset hasil Tipikor sampai memiskinkan pelakunya.²⁵

KESIMPULAN

Korupsi di Indonesia telah membudaya dan/atau menjadi penyakit, sehingga memerlukan komitmen dan "*Political Will*" dari semua pihak untuk melakukan pencegahan dan pemberantasannya. Upaya pencegahan dan pemberantasan tidak dapat hanya dilakukan oleh pihak-pihak yang berhubungan langsung dengan Lembaga Penegak Hukum, akan tetap harus ada peranan masyarakat, terutama perguruan tinggi dalam melakukan pendidikan anti korupsi, sehingga diharapkan nantinya lulusan-lulusan perguruan tinggi tidak lagi menjadi pelaku korupsi (koruptor), tapi sebaliknya menjadi pelaku pencegah dan pemberantas korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abu Fida Abdur Rafi, 2006, "*Terapi Penyakit Korupsi Dengan Tazkiyatun Nafs (Penyucian Jiwa)*", Jakarta: Republika
- Andi Hamzah, 1991, "*Perkembangan Hukum Pidana Khusus*", Jakarta : Rineka Cipta
- Emansjah Djaja, 2010, "*Memberantas Korupsi Bersama Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)*", Jakarta: Sinar Grafika
- Evi Hartanti, 2008, "*Tindak Pidana Korupsi*", Jakarta: Sinar Grafika
- Habib Bayaib dkk (editor), 2002, "Buku 1, "*Mencuri Uang Rakyat, 16 Kajian Korupsi di Indonesia*", Yayasan Aksara-Jakarta.
- _____), 2002, "Buku 4, "*Mencuri Uang Rakyat, 16 Kajian Korupsi di Indonesia*", Yayasan Aksara-Jakarta.
- Ian Mc. Walters, 2006, "Memerangi Korupsi, Sebuah Peta Jalan Untuk Indonesia", Surabaya : Tempika Media Grafika
- IGM. Nurjana, 2005, "*Korupsi Dalam Praktek Bisnis, pemberdayaan penegak hukum, program aksi dan strategi penanggulangan masalah korupsi*", Jakarta : Gramedia Pustaka Utama
- Martiman Prodjohamidjojo, 2001, "*Penetapan Pembuktian Terbalik Dalam Delik Korupsi (UU No. 31 Tahun 1999)*", Bandung : Mandar Maju

²⁴Ermansjah Djaja, 2010, *Op.Cit.*, halaman 12.

²⁵Purwaning M. Yamar, 2007, "*Pengembalian Aset Hasil Korupsi Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 Dalam Sistem Hukum Indonesia*", Bandung : Alumni, halaman 10.

Purwaning M. Yamar, 2007, “*Pengembalian Aset Hasil Korupsi Berdasarkan Konvensi PBB Anti Korupsi 2003 Dalam Sistem Hukum Indonesia*”, Bandung : Alumni
Siswanto Sunarso, 2005, “*Wawasan Penegakkan Hukum di Indonesia*”, Bandung : Citra Aditya.
Sudarto, 1981, “*Tindak Pidana Korupsi di Indonesia dalam hukum dan hukum pidana*”, Bandung: Alumni

Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN
Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
Undang Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
Undang Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)
Undang Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban
Undang Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU)

Majalah/Harian/Tulisan Ilmiah

Majalah KPK “Integrito”, Vol. 21/V/Mei-Juni.2011, “Perlindungan Hukum Pelapor Pelaku”
_____, Vol. 26/V/Maret-April.2012, “Materi Dasar Pendidikan Antikorupsi yang diajarkan”
_____, Vol. 30/V/Januari-Februari.2013, “Memiskinkan, Menyelamatkan Uang Negara”
_____, Vol.38/TH.VI/Maret-April.2014, “Pendidikan Antikorupsi Perguruan Tinggi, Upaya Strategis Berantas Korupsi”.
_____, Vol. 45/VII/Mei-Juni.2015, “Agama Mengajarkan Antikorupsi”
Harian Portibi, 8 Desember 2012, “Jalan Terjal Pendidikan Antikorupsi”
Harian Medan Bisnis, 24 Desember 2014, “Wajah Korupsi dan Penegakan Hukum Kita”
Michael Barama, 2011, “*Pembuktian Terbalik Perkara Pidana Korupsi*”, Karya Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado.

MENUJU UNIFIKASI KEDEWASAAN DALAM HUKUM POSITIF

Nurhilmiyah

PENDAHULUAN

*P*ersoalan kedewasaan merupakan isu yang masih menarik dibicarakan saat ini. Kedewasaan terkait langsung dengan cakap atau tidak cakupnya seseorang untuk melakukan perbuatan hukum secara mandiri, boleh atau tidaknya seseorang diperlakukan sebagai subjek hukum. Selain itu kenyataannya, hingga saat ini belum ada satu aturan hukum pun yang mengatur secara tegas berapa batas usia minimal seseorang itu dinyatakan dewasa. Batas usia dewasa di mata masyarakat berbeda dengan batas usia dewasa di mata hukum. Jika dalam masyarakat ketika seorang remaja telah berusia 17 (tujuh belas) tahun, telah memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau memiliki Surat Izin Mengemudi (SIM) maka ia telah dianggap dewasa. Sementara berbeda di mata hukum ada beberapa aturan hukum yang menggunakan batasan usia 18 tahun, seperti UU Jabatan Notaris, namun masih ada ketentuan hukum lainnya yang masih menggunakan batasan usia 21 (duapuluh satu) tahun. Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan usia 17 misalnya UU Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, UU Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Tentunya kondisi yang demikian menyebabkan banyak friksi, kebingungan dan ketidakpastian hukum di masyarakat.

Contohnya, ada seorang janda yang hendak menjual rumah warisan satu-satunya dari almarhum suaminya. Namun karena salah seorang anaknya masih berusia 20 tahun, maka yang bersangkutan harus mengeluarkan uang ekstra yang cukup besar untuk mengajukan permohonan izin dari pengadilan untuk melakukan penjualan atas harta anak yang masih di bawah umur.¹ Masih banyak contoh di lapangan hukum lainnya mengenai friksi yang ditimbulkan dari perbedaan pemikiran mengenai ukuran kedewasaan menurut hukum.

Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan definisi mengenai unifikasi adalah hal menyatukan; penyatuan; hal menjadikan seragam; penyempurnaan pembinaan hukum nasional dilakukan antara lain dengan jalan pembaharuan, kodifikasi dan unifikasi hukum.² Bukan merupakan hal yang mudah untuk menyatukan beragam pemikiran yang mendasari perbedaan ukuran kedewasaan dalam hukum Indonesia.

Adapun faktor-faktor yang menyebabkan sulitnya merumuskan secara tegas ukuran-ukuran seseorang itu dinyatakan dewasa, antara lain; *Pertama*, karena adanya

¹<http://irmadevita.com/2008/batas-usia-dewasa/> diakses pada tanggal 23 Juni 2016

²Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2007, Jakarta: Balai Pustaka, Edisi Ketiga, halaman 1247.

bermacam-macam golongan dalam masyarakat, dimana satu sama lain berbeda-beda dalam menentukan batas minimal seseorang itu dinyatakan dewasa. Diantaranya Hukum Adat, Hukum Islam, KUHPerdara, Yurisprudensi Mahkamah Agung RI, dan peraturan perundang-undangan dalam hukum positif, hukum yang berlaku saat ini di Indonesia.

Kedua, pengertian kedewasaan itu sendiri dalam kenyataannya selalu dikaitkan dengan jenis perbuatan hukum yang akan dilakukan oleh seseorang, seperti misalnya:

1. dewasa dalam arti batas usia minimal untuk diperbolehkan melangsungkan perkawinan dengan izin orang tua;
2. dewasa dalam arti batas usia minimal diperbolehkan melangsungkan perkawinan tanpa diperlukan izin dari orang tua, dewasa dalam arti batas usia minimal untuk berhak mendapatkan KTP;
3. dewasa dalam arti batas usia minimal diizinkan untuk menjadi peserta pemilihan umum;
4. dewasa dalam arti batas usia minimal seseorang tidak lagi menjadi tanggungan orang tua;
5. dewasa dalam arti batas usia minimal seseorang itu dapat memperoleh SIM;
6. dewasa dalam arti batas usia minimal seseorang itu dapat melakukan tindakan hukum secara mandiri.

Kondisi tersebut menimbulkan multitafsir dan ketidakpastian hukum dalam masyarakat. Termasuk di kalangan Notaris dan PPAT selaku pejabat umum. Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN) Pasal 39 memuat bahwa usia dewasa seseorang cukup melakukan perbuatan hukum paling sedikit berumur 18 tahun, sedangkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menggunakan batasan usia seseorang cukup melakukan perbuatan hukum adalah 21 tahun (sebelum keluarnya Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4/SE/I/2015 tentang Batas Usia Dewasa Dalam Rangka Pelayanan Pertanahan).

ISTILAH DEWASA

Beberapa istilah yang digunakan untuk menyebutkan “dewasa”. Dalam pergaulan hidup sehari-hari istilah dewasa sering digunakan sebagai kelanjutan dari masa anak-anak. Artinya seseorang yang telah meninggalkan masa anak-anak akan memasuki masa dewasa. Djodiguno menyebutnya dengan istilah “orang sudah mandiri” (*volwassenen*)³. Ter Haar menyebutnya dengan “kecakapan untuk berbuat” (*handelingsbekwaam*)⁴, Iman Sudiyat menyebut “sudah lengkap statusnya”.⁵ Dalam

³ *Majalah Hukum Adat*, 1961, Tahun II Nomor 1-2 dalam Runtung, 2008, Bahan Kuliah Kapita Selekta Hukum Adat, Medan: Program Pascasarjana USU, halaman 1.

⁴ B. Ter Haar, 1991, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, halaman 140.

⁵ Iman Sudiyat, 1981, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Yogyakarta: Liberty, halaman 77.

bahasa Jawa disebut orang yang sudah *mentas, mencar, misah, jaman makan dewe-dewe, jalak makan dewe-dewe*⁶. Abdulkadir Muhammad menyebutnya dengan “kewenangan berhak dan berbuat.”⁷ Ada lagi istilah lain yaitu *meerderjarig* bagi orang-orang dewasa, dan *minderjarig* bagi orang-orang yang belum dewasa.

Hukum Islam menetapkan ukuran kedewasaan seseorang dengan *aqil baligh*. Dalam Pasal 47 UUP, bagi orang yang belum cakap bertindak dalam hukum disebut “ada di bawah kekuasaan orang tua”, yang berarti secara *a contrario*, bagi orang yang telah cakap bertindak dalam hukum itu adalah “tidak di bawah kekuasaan orang tua”.

KEDEWASAAN DALAM BERBAGAI SISTEM HUKUM

1. Hukum Adat

Dalam Hukum Adat tidak ada ditentukan batas usia minimal yang tegas mengenai dewasa, dan juga tidak mengenai pembagian ketentuan dewasa berdasarkan perbuatan hukum tertentu. Djodjodigono mengatakan Hukum Adat tidak mengenal perbedaan yang tajam antara orang yang sama sekali tidak cakap melakukan perbuatan hukum dan yang cakap melakukan perbuatan hukum. Peralihan dari tidak cakap menjadi cakap dalam kenyataannya berlangsung sedikit demi sedikit menurut keadaan. Selanjutnya ia memberi contoh menurut Hukum Adat Jawa bahwa pada umumnya seseorang itu cakap penuh melakukan perbuatan hukum, apabila sudah hidup mandiri dan berkeluarga sendiri. Tetapi sebaliknya tidak dapat dikatakan, bahwa seseorang yang belum sampai ke keadaan demikian itu, tentu sama sekali belum cakap melakukan perbuatan hukum.⁸

Dalam Hukum Adat untuk menentukan seseorang itu sudah dewasa atau belum kriterianya tidak dilihat dari usia seseorang, tetapi dilihat dari kenyataan-kenyataan ciri-ciri tertentu. Menurut Soepomo, seseorang sudah dianggap dewasa dalam Hukum Adat, apabila ia antara lain sudah:

- a. *kuwat gawe* (dapat/mampu bekerja sendiri), cakap melakukan segala pergaulan dalam kehidupan kemasyarakatan serta mempertanggungjawabkan sendiri segala-galanya itu.
- b. cakap mengurus harta bendanya serta lain keperluan sendiri.⁹

Pendapat Soepomo tersebut cukup rasional karena orang yang sudah *kuwat gawe*, dipandang cakap melakukan segala pergaulan dalam kehidupan kemasyarakatan serta mempertanggungjawabkan sendiri segala-galanya, serta cakap mengurus harta bendanya serta lain keperluan sendiri, biasanya juga sudah dapat memperhitungkan untung rugi dari setiap perbuatannya. Hakikat dari pengaturan itu, bahwa hanya orang yang sudah dewasa saja yang cakap bertindak dalam hukum

⁶ *Ibid*

⁷ Abdulkadir Muhammad, 2014, *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan V, halaman 36.

⁸ Soerojo Wignjodipuro, 1995, *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*, Jakarta: PT. Toko Gunung Agung, halaman 104.

⁹ *Ibid*.

justru didasarkan pada rasio bahwa hanya orang yang sudah dewasa yang dapat memperhitungkan risiko untung rugi dari setiap perbuatan yang ia lakukan. Sri Widoyati Soekito juga berpendapat bahwa Hukum Adat tidak mengenal ukuran umur untuk menentukan seseorang dewasa. Apabila seorang anak telah matang pikirannya, atau telah cukup kuat tenaga badannya mencari nafkah sendiri atau sudah matang untuk hidup bersama dengan anggota jenis kelamin lain, maka ia telah dianggap dewasa.¹⁰

Ter Haar memberikan kriteria dewasa yang berbeda dengan Soepomo. Ter Haar mengatakan:

*“Menurut hukum adat masyarakat hukum kecil-kecil itu, maka saat seseorang menjadi dewasa ialah saat ia (lelaki atau perempuan) sebagai orang yang sudah berkawin meninggalkan rumah ibu-bapanya sebagai laki bini muda yang merupakan keluarga yang berdiri sendiri. Berumah bebas berdiri sendiri dapat juga terlaksana dengan jalan menghuni bilik tersendiri dalam rumah kerabat atau menghuni sebuah rumah di pekarangan ibu bapanya atau menghuni sebuah rumah di pekarangannya sendiri. Terkadang-kadang tergantung dari keadaan yang senyatanya, apakah sesuatu cara penghunian rumah dapat dianggap “masih menumpang” atukah sudah dapat disebut “berumah sendiri”. Anggapan orang-orang setempat situ justru dapat ternyata dari perlakuan mereka terhadapnya di waktu tolong menolong di antara satu sama lain bertimbal balik dan di waktu selamatan-selamatan dalam lingkungan dusun situ”.*¹¹

Dari pandangannya tersebut terlihat bahwa seseorang itu menjadi dewasa menurut Ter Haar adalah pada saat ia sesudah beristri atau bersuami, dan telah meninggalkan rumah orang tuanya atau mertuanya dan hidup mandiri selaku suami istri di dalam rumah tangganya sendiri. Ter Haar melihat masalah kedewasaan dalam arti apa yang disebut Imam Sudiyat dengan *kepurnaan jeneng*.¹² Dimana selain seseorang itu telah cakap bertindak dalam hukum, juga telah diundang dan dilibatkan (ikut hadir dan memberikan pendapat) secara pribadi dalam berbagai upacara-upacara adat).

Pendapat Ter Haar ini tidak dapat dijadikan ukuran untuk menentukan batas usia dewasa secara umum. Selain bertentangan dengan hakikat dari ketentuan dewasa itu sendiri, juga dapat dipandang sebagai hal yang membatasi hak keperdataan seseorang. Faktanya, banyak orang yang usianya sudah cukup tua, berpendidikan, dan menjadi orang terpandang (karena pekerjaan, jabatan atau profesinya) dalam masyarakat, ternyata belum juga menikah. Jika ukuran-ukuran

¹⁰ Sri Widoyati Wiratmo Soekito, 1983, *Anak dan Wanita Dalam Hukum*, Jakarta: LP3ES, halaman 47.

¹¹ Ter Haar, 1991, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, halaman 140.

¹² *Opcit.*, Iman Sudiyat.

yang dikemukakan Ter Haar tersebut dipakai untuk menentukan dewasa, tentu mereka itu dipandang belum dewasa.

Hilman Hadikusuma mengatakan: “Anak yang belum dewasa dimaksud adalah yang belum mampu melakukan perbuatan hukum menurut ukuran masyarakat hukum adat bersangkutan, dilihat dari keadaan anak dan kemampuan berpikir dan bertindak si anak. Bisa saja anak yang belum mencapai usia 18 tahun sudah dianggap dewasa. Pada umumnya bila si anak sudah berumah tangga sendiri atau sudah dinyatakan dewasa oleh kerapatan adat, maka si anak sudah dianggap dewasa.”¹³

Pendapat Hilman Hadikusuma mengenai kedewasaan cenderung merupakan sintesa dari pandangan Soepomo dan Ter Haar, karena menentukan kriteria dewasa itu selain karena sudah berumah tangga sendiri, juga dilihat dari kemampuan berpikir dan bertindak dari si anak yang dikaitkan dengan sudah dinyatakan dewasa oleh kerapatan adat. Tidak adanya batas usia minimal yang tegas tentang dewasa dalam Hukum Adat telah menimbulkan masalah dalam praktik. Terutama sekali dalam melaksanakan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) bagi orang-orang bumi putra yang dinyatakan berlaku mulai tanggal 1 Januari 1918.

Untuk mengatasi kesulitan tersebut Pemerintah Kolonial Belanda pada waktu itu telah mengintrodusir berlakunya ketentuan dewasa yang terdapat dalam KUHPPerdata bagi orang-orang bumi putra melalui Ordonansi 31 Januari 1931 No. 54 yang berbunyi:

- (1) apabila peraturan perundang-undangan memakai istilah belum dewasa, maka sekadar mengenai bangsa Indonesia, dengan istilah itu dimaksudkan: segala yang belum mencapai usia 21 tahun dan tidak terlebih dahulu menikah.
- (2) apabila perkawinan itu dibubarkan sebelum mulai berumur 21 tahun mereka tidak kembali lagi dalam keadaan belum dewasa.
- (3) Dalam paham perkawinan tidaklah termasuk perkawinan anak-anak (*kinderhuweljik*)

2. Hukum Islam

Hukum Islam tidak menetapkan batas usia minimal seseorang disebut dewasa. Ahmad Rofiq menyebutkan bahwa kedewasaan berkaitan erat dengan masalah kematangan fisik dan jiwa seseorang. Konsep Islam tampaknya lebih menekankan pada aspek fisik. Menurutnya, hal ini dapat dilihat misalnya dalam pembebanan (*taklif*) bagi seseorang, yang dalam istilah teknis disebut *mukallaf* (dianggap mampu menanggung beban hukum). Rasulullah SAW dalam sebuah hadits bersabda:

¹³ Hilman Hadikusuma, 1987, *Hukum Kekerabatan Adat*, Jakarta: Sarana Media, halaman 89.

“Terangkat pertanggungjawaban seseorang dari tiga hal: orang yang tidur hingga ia bangun, orang gila hingga ia sembuh, dan anak-anak hingga ia mimpi dan mengeluarkan air mani (*ihtilam*).”¹⁴

Menurut isyarat hadits tersebut kematangan seseorang dilihat dari gejala kematangan seksualitasnya, yaitu keluar mani bagi laki-laki dan haid (menstruasi) bagi perempuan. Dari segi umur kematangan ini masing-masing orang berbeda saat datangnya. Namun demikian hadits ini setidaknya memberikan gambaran bahwa pada umumnya saat tersebut datang pada usia 15 tahun.

Petunjuk lain dalam Hukum Islam yang dapat dijadikan pedoman adalah hadits riwayat Ibn Umar yang artinya: “Saya telah mengajukan diri kepada Nabi Muhammad SAW untuk ikut dalam Perang Uhud pada waktu itu saya berumur 14 tahun, beliau tidak mengizinkan aku. Dan aku mengajukan diri lagi kepada beliau tatkala Perang Khandaq, waktu itu umurku 15 tahun, beliau membolehkan aku (untuk mengikutinya)”.

Memperhatikan kedua hadits di atas dapat diambil pemahaman bahwa batas usia 15 tahun sebagai awal masa kedewasaan bagi anak laki-laki, karena biasanya pada usia tersebut anak laki-laki telah mengeluarkan air mani melalui mimpinya. Adapun bagi perempuan, 9 tahun untuk daerah seperti Madinah, telah dianggap memiliki kedewasaan. Hal ini didasarkan pada pengalaman Aisyah ketika dinikahi oleh Rasulullah SAW: “Rasulullah SAW menikah dengan dia (Aisyah) dalam usia 6 tahun, dan beliau memboyongnya ketika ia berumur 9 tahun, dan beliau wafat pada waktu dia berusia 18 tahun”. (H.R. Muslim)

Atas dasar hadits tersebut menurut Ahmad Rofiq, dalam Kitab Kasyifah Al Saja dijelaskan: “Tanda-tanda dewasanya (*baligh*) seseorang itu ada tiga, yaitu: sempurnanya 15 tahun bagi pria dan wanita, bermimpi (keluar mani) bagi laki-laki, dan haid bagi perempuan pada usia 9 tahun.” Ini dapat dikaitkan juga dengan perintah Rasulullah SAW kepada kaum muslim agar mendidik anaknya menjalankan perintah shalat pada usia 7 tahun, dan memukulnya pada usia 10 tahun apabila si anak enggan menjalankan shalat.¹⁵

Terbitnya Instruksi Presiden RI (Inpres) No. 1 Tahun 1991 tanggal 10 Juni 1991 tentang Instruksi kepada Menteri Agama RI untuk menyebarluaskan Kompilasi Hukum Islam (KHI), mendatangkan suatu perubahan yang sangat mendasar tentang ketentuan dewasa bagi orang-orang yang beragama Islam. Dalam KHI terdapat beberapa pasal yang mengatur mengenai kedewasaan.

¹⁴ Ahmad Rofiq, 1995, *Hukum Islam Di Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, halaman 78.

¹⁵ *Ibid.*

Pasal 98 KHI menyatakan:

- (1) Batas usia yang mampu berdiri sendiri atau dewasa adalah 21 tahun sepanjang anak tersebut tidak bercacat fisik maupun mental atau belum pernah melangsungkan perkawinan.
- (2) Orang tuanya mewakili anak tersebut mengenai segala perbuatan hukum di dalam dan di luar pengadilan.
- (3) Pengadilan Agama dapat menunjuk salah seorang kerabat terdekat yang mampu menunaikan kewajiban tersebut apabila kedua orang tuanya tidak mampu.

Pasal 107 KHI:

- (1) Perwalian hanya terhadap anak yang belum mencapai umur 21 tahun dan belum pernah melangsungkan perkawinan.
- (2) Perwalian meliputi perwalian terhadap diri dan harta kekayaannya.
- (3) Dst.

Pasal 194 KHI:

- (1) Orang yang telah berumur sekurang-kurangnya 21 tahun, berakal sehat dan tanpa adanya paksaan dapat mewasiatkan sebagian harta bendanya kepada orang lain atau lembaga.
- (2) Dst.

Pasal 210 KHI:

- (1) Orang yang telah berumur sekurang-kurangnya 21 tahun, berakal sehat dan tanpa adanya paksaan dapat menghibahkan sebanyak-banyaknya $\frac{1}{3}$ harta bendanya kepada orang lain atau lembaga di hadapan dua orang saksi untuk dimiliki.
- (2) Dst.

Dari pasal-pasal tersebut dapat dikemukakan beberapa hal. *Pertama*, para perumus KHI sangat tidak teliti dan terburu-buru dalam menyusun rumusan pasal-pasal KHI, sehingga antara ketentuan yang satu dengan yang lain tidak konsisten, sehingga menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum. Seperti salah satu contoh misalnya dalam Pasal 98 ayat (1) dan Pasal 107 ayat (1) KHI ukuran dewasa dari seorang anak dilihat pada dua keadaan, yaitu telah berusia 21 tahun dan/atau telah pernah melangsungkan perkawinan (dilihat secara *a contrario*), dengan catatan sepanjang anak tersebut tidak cacat fisik maupun mental. Namun pada Pasal 194 ayat (1) dan Pasal 210 ayat (1) KHI yang masing-masing mengatur tentang kecakapan anak mewasiatkan harta kekayaannya, hanya dilihat pada ketentuan usia saja yaitu berumur sekurang-kurangnya 21 tahun. Hal ini mengabaikan orang-orang yang telah melangsungkan perkawinan sebelum mencapai usia 21 tahun. Padahal Pasal 7 UUP memberi kemungkinan untuk menikah bagi laki-laki yang sudah genap berusia 19 tahun, dan bagi perempuan yang telah genap berusia 16 tahun.

Kedua, tidak jelas atas dasar apa dalam KHI ditetapkan batas usia dewasa bagi orang-orang yang beragama Islam 21 tahun. Padahal berdasarkan hadits riwayat

Ibn Umar pada zaman perang Khandaq ribuan tahun lalu, Nabi Muhammad SAW membolehkan Ibn Umar untuk ikut berperang pada usia 15 tahun. Sangat tidak rasional apabila pada era teknologi informasi dan kemajuan ilmu pengetahuan yang saat ini berkembang pesat, kemampuan seseorang untuk dapat memperhitungkan untung rugi dan mempertimbangkan baik buruk perbuatannya ditetapkan pada usia 21 tahun. Di Indonesia saat ini cukup banyak orang yang telah meraih gelar sarjana (S1) pada usia 21 tahun. Setidaknya ketentuan dewasa yang diatur dalam KHI tersebut telah mengacaukan hukum dalam masyarakat, terlebih lagi masyarakat Indonesia mayoritas beragama Islam. Terutama sekali di kalangan profesi Notaris/PPAT. Sehingga untuk memilih jalan yang paling aman biasanya para Notaris/PPAT menggunakan ukuran-ukuran yang terdapat dalam Pasal 330 *jo.* Pasal 1330 KUHPerdara, yaitu dewasa diartikan telah berusia genap 21 tahun dan/atau telah pernah kawin.

3. KUHPerdara

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdara) Indonesia memuat tiga pasal yang dapat dipedomani sebagai dasar menentukan kedewasaan seseorang;

- a. Untuk kedewasaan melakukan perbuatan tertentu diatur dalam Pasal 29 dan Pasal 42. Pasal 29 berbunyi: “Seorang jejaka yang belum mencapai umur genap 18 tahun, seperti pun seorang gadis yang belum mencapai umur genap 15 tahun, tak diperbolehkan mengikat dirinya dalam perkawinan. Sementara itu, dalam hal adanya alasan-alasan yang penting, Presiden berkuasa meniadakan larangan ini dengan memberikan dispensasi”.

Ketentuan ini mengatur mengenai batas usia minimal bagi laki-laki dan perempuan untuk diizinkan melangsungkan perkawinan. Selanjutnya Pasal 42 menyebutkan: “Anak-anak kawin yang telah dewasa, namun belum mencapai umur genap tigapuluh tahun, masih juga untuk kawin meminta izin dari bapak dan ibu mereka. Jika izin itu tak diperolehnya, maka bolehlah mereka meminta perantaraan Pengadilan Negeri tempat tinggal mereka dengan mengindahkan ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasal berikut”. Pasal 42 mengatur mengenai batas usia maksimal bagi seseorang baik laki-laki maupun perempuan memerlukan izin dari orang tua untuk melangsungkan perkawinan. Dengan berlakunya secara efektif UUP sejak tanggal 2 Januari 1975, berdasarkan ketentuan penutup Pasal 66 UUP, kedua pasal tersebut tidak berlaku lagi. Untuk Pasal 29 dan Pasal 42 KUHPerdara tersebut dalam UUP masing-masing diganti dengan Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 6 ayat (2).

Pasal 66 UUP berbunyi: “Untuk perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan berdasarkan atas Undang-Undang ini, maka dengan berlakunya Undang-Undang ini, maka dengan berlakunya Undang-Undang ini ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (*Huwelijks Ordonnantie Christen Indonesiers S. 1933 No. 74*), Peraturan Perkawinan Campuran (*Regeling op de gemengde Huwelijken S.*

1898 No. 158), dan peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam Undang-Undang ini, dinyatakan tidak berlaku”.

- b. Untuk kedewasaan melakukan perbuatan hukum pada umumnya diatur dalam Pasal 330 (dilihat secara *a contrario*) yang antara lain berbunyi: “Belum dewasa adalah mereka yang belum mencapai umur genap 21 tahun, dan tidak lebih dahulu telah kawin”.

Ketentuan ini secara tegas memberikan ukuran bagi seseorang itu dikatakan belum dewasa adalah “belum mencapai umur 21 tahun, dan tidak lebih dahulu telah kawin.” Sehingga jika dilakukan penemuan hukum secara *argumentum a contrario*, maka setiap orang yang telah mencapai umur genap 21 tahun dan/atau telah pernah melangsungkan perkawinan, telah masuk ke dalam dewasa.

4. Yurisprudensi Mahkamah Agung RI

Putusan Mahkamah Agung RI tanggal 13 Oktober 1976 No. 477K/Sip/1976 dalam perkara perdata antara Masrul Susanto, dahulu bernama Tan Kim Tjiang melawan Nyonya Tjiang Kim Ho, menetapkan: “Dengan berlakunya UUP maka berdasarkan Pasal 50 UU tersebut, batas umur seseorang yang berada di bawah kekuasaan perwalian adalah 18 tahun, bukan 21 tahun”.¹⁶

5. Perundang-undangan RI

Terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan Republik Indonesia yang juga mengatur mengenai kedewasaan ini.

- a. Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan atau yang sering disingkat menjadi UUP (Undang-Undang Perkawinan).

Dalam UUP, kedewasaan seorang anak dibedakan menjadi:

- 1) Dewasa melakukan perbuatan hukum tertentu, diatur dalam Pasal 6 ayat (2), Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 45.

Pasal 6 ayat (2) berbunyi: “Untuk melangsungkan perkawinan seorang yang belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat izin kedua orang tua”.

Pasal 7 ayat (1) berbunyi: “Perkawinan hanya diizinkan jika pihak pria sudah mencapai umur 19 tahun dan pihak wanita sudah mencapai umur 16 tahun”.

Pasal-pasal tersebut masing-masing mengatur batas usia seseorang itu diwajibkan meminta izin kedua orang tuanya untuk melangsungkan perkawinan, dan batas usia minimal bagi pria dan wanita untuk diizinkan menikah.

Selanjutnya Pasal 45 ayat (2) berbunyi: “Kewajiban orang tua yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini berlaku sampai anak itu kawin atau dapat berdiri sendiri. Kewajiban mana berlaku terus meskipun perkawinan antara kedua orang tua putus”. Ketentuan ini mengatur tentang batas kewajiban orang tua

¹⁶Runtung, 2008, *Bahan Kuliah Kapita Selektia Hukum Adat*, Medan: Program Pascasarjana USU, halaman 11.

untuk memelihara dan mendidik anak-anak mereka, yang tidak dibatasi pada usia tertentu, tetapi ukuran yang digunakan adalah “sampai anak itu kawin atau dapat berdiri sendiri”.

- 2) Dewasa melakukan perbuatan hukum secara umum, diatur dalam Pasal 47. Pasal 47 berbunyi:
 - (1) Anak yang belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun atau belum pernah melangsungkan perkawinan ada di bawah kekuasaan orang tuanya selama mereka tidak dicabut dari kekuasaannya.
 - (2) Orang tua mewakili anak tersebut mengenai perbuatan hukum di dalam dan di luar pengadilan.

Rasio dari Pasal 47 UUP ini sangat jelas bahwa bagi anak yang belum mencapai umur 18 tahun atau belum pernah kawin (secara alternatif) ada di bawah kekuasaan orang tuanya selama mereka tidak dicabut dari kekuasaannya, dan orang tua mewakili anak tersebut mengenai perbuatan hukum di dalam dan di luar pengadilan. Sebaliknya bagi anak yang telah mencapai umur 18 tahun atau telah pernah kawin (secara alternatif) tidak lagi di bawah kekuasaan orang tuanya, dan mengenai perbuatan hukum di dalam dan di luar pengadilan anak tersebut tidak perlu lagi diwakili oleh orang tuanya.

Pasal 47 UUP merupakan satu-satunya ketentuan yang harus dipedomani sebagai dasar hukum untuk menentukan kedewasaan bagi seluruh Warga Negara Indonesia/WNI (tanpa kecuali). Khusus bagi WNI yang dulunya tunduk pada hukum perdata Eropa, Pasal 47 UUP ini telah menggantikan ketentuan kedewasaan yang terdapat dalam Pasal 330 KUHPerdata, berdasarkan Ketentuan Peralihan yang diatur dalam Pasal 66 UUP.

Bagi WNI yang beragama Islam, sebelum adanya peraturan hukum yang lebih tinggi atau setingkat dengan UUP yang berlaku secara khusus (*lex specialis*) mengatur tentang kedewasaan, maka Pasal 47 UUP tetap berlaku. Selanjutnya dalam Pasal 50 ayat (1) ditegaskan lagi bahwa anak yang belum mencapai umur 18 (delapan belas) tahun atau belum pernah melangsungkan perkawinan, yang tidak berada di bawah kekuasaan orang tua, berada di bawah kekuasaan wali.

- b. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak
Pasal 1 ayat (2) menyebutkan: “*Anak adalah seseorang yang belum mencapai umur 21 tahun dan belum pernah kawin*”. Ketentuan batas “*belum mencapai umur 21 dan belum pernah kawin*” tersebut tidak terkait dengan kecakapan anak untuk bertindak dalam hukum, tetapi khusus mengatur tentang batas hak-hak anak untuk menuntut kesejahteraan, perawatan, asuhan, bimbingan, pelayanan, pemeliharaan dan perlindungan, perlindungan lingkungan hidup, memperoleh asuhan, dan memperoleh bantuan.

- c. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
Pasal 1 angka (26) yang berbunyi: “Anak adalah setiap orang yang berumur dibawah 18 (delapan belas) tahun.”
- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia
Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi: “Anak Warga Negara Indonesia yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 18 (delapan belas) tahun dan belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai Warga Negara Indonesia.”
Pasal 9 huruf (a) yang berbunyi: “Permohonan pewarganegaraan dapat diajukan oleh pemohon jika memenuhi persyaratan sebagai berikut:
 - a. Telah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin
 - b. Dst.
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
Pasal 63 ayat (1) yang berbunyi: “Penduduk Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang memiliki izin Tinggal Tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin wajib memiliki KTP.”
- f. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan keempat UU No. 7 Tahun 1984 tentang Pajak Penghasilan
Pasal 8 ayat (4) yang berbunyi: “Penghasilan anak yang belum dewasa digabung dengan penghasilan orang tuanya.”
Penjelasannya: penghasilan anak yang belum dewasa dari mana pun sumber penghasilannya dan apa pun sifat pekerjaannya digabung dengan penghasilan orang tuanya dalam tahun pajak yang sama. Yang dimaksud dengan “anak yang belum dewasa” adalah anak yang belum berumur 18 (delapan belas) tahun dan belum pernah menikah. Apabila seorang anak belum dewasa, yang orang tuanya telah berpisah, menerima atau memperoleh penghasilan, pengenaan pajaknya digabungkan dengan penghasilan ayah atau ibunya berdasarkan keadaan sebenarnya.
- g. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
Pasal 81 ayat (2) yang berbunyi: “syarat usia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan paling rendah sebagai berikut:
 - a. Usia 17 (tujuh belas) tahun untuk SIM A, SIM C, dan SIM D;
 - b. Dst.
- h. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak
Pasal 1 ayat (3) menyebutkan: “Anak yang berkonflik dengan hukum yang selanjutnya disebut anak adalah yang telah berumur 12 (dua belas) tahun, tetapi belum berumur 18 (delapan belas) tahun yang diduga melakukan tindak pidana”.
- i. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
Pasal 39 ayat (1) berbunyi: “Penghadap harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. paling rendah berumur 18 (delapan belas) tahun atau telah menikah; dan
 - b. cakap melakukan perbuatan hukum
 - c. Dst.
- j. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
Pasal 1 angka 1 berbunyi: “Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan”.
Ketentuan ini berpeluang menimbulkan ketidakpastian hukum, karena jika dilihat secara gramatikal, anak (perempuan) yang telah menikah tetapi belum mencapai usia 18 tahun masih digolongkan sebagai anak.¹⁷
- g. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang
Pasal 1 angka 6 yang berbunyi: “Pemilih adalah penduduk yang berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin yang terdaftar dalam pemilihan.” (UU Pilkada)
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
Kongres Lanjutan VI Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT), Direktur Jenderal Infrastruktur Keagrariaan yang sekaligus merangkap sebagai Plt. Dirjen Hubungan Hukum Keagrariaan, Irawan Sumarto menyebut sejumlah aturan baru yang akan dikeluarkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan harus diketahui oleh PPAT di seluruh Indonesia. Salah satunya adalah mengenai Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4/SE/I/2015 tentang Batasan Usia Dewasa Dalam Rangka Pelayanan Pertanahan.¹⁸
Sebelumnya PPAT masih menggunakan batasan usia 21 tahun dalam rangka pelayanan pertanahan, namun dengan pertimbangan demi mewujudkan kepastian hukum mengenai kedewasaan dan agar terdapat keseragaman aturan mengenai usia dewasa maka dipandang perlu menyesuaikan diri dengan berbagai macam peraturan perundang-undangan RI yang lebih cenderung menggunakan batasan usia dewasa 18 tahun. Angka 7 dari Surat Edaran tersebut berbunyi: “Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada angka 5 dan angka 6, ditetapkan usia dewasa yang dapat melakukan perbuatan hukum dalam rangka pelayanan pertanahan adalah paling kurang 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin.”
Dengan demikian, terbitnya Surat Edaran tersebut mengakhiri dualisme pemikiran di kalangan praktisi mengenai batasan usia dewasa.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5526269f2bd0e/ini-aturan-baru-yang-wajib-diketahui-ppat> diakses pada 24 Juni 2015.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan diatas jelaslah bahwa menurut hukum positif (Pasal 47 *jo.* Pasal 50 UUP) ukuran kedewasaan yang berlaku bagi WNI tanpa kecuali harus dilihat pada dua keadaan secara alternatif, yaitu telah mencapai umur genap 18 tahun atau telah pernah kawin. Dengan berlakunya UUP maka ketentuan Pasal 330 KUHPerdata yang mengatur tentang ketentuan dewasa bagi golongan penduduk yang dulunya tunduk pada hukum perdata eropa tidak berlaku lagi sebagaimana Ketentuan Penutup Pasal 66 UUP. Aturan hukum idealnya saling melengkapi dan saling menutupi kekosongan yang ada. Namun faktanya seringkali justru saling memberikan aturan yang tumpang tindih terhadap satu persoalan yang sama. Hal ini menimbulkan kesemrawutan dalam proses penegakan hukum di lapangan. Patut disyukuri beberapa tahun terakhir terdapat semacam pergeseran pandangan yang mengarah pada keseragaman pemahaman mengenai batasan usia dewasa dalam berbagai perbuatan hukum. Tentunya hal ini merupakan hal yang sangat positif demi terjaminnya kepastian hukum dan unifikasi hukum nasional di masa sekarang dan masa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdulkadir Muhammad. *Hukum Perdata Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2014
- Ahmad Rofiq. *Hukum Islam Di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. 1995
- B.Ter Haar. *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita. 1991
- Hilman Hadikusuma. *Hukum Kekerabatan Adat*. Jakarta: Sarana Media. 1987
- Iman Sudiyat. *Hukum Adat Sketsa Asas*. Yogyakarta: Liberty. 1981
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. Edisi Ketiga. Jakarta: Balai Pustaka, 2007
- Primandita Fitriandi dkk, *Kompilasi Undang-Undang Perpajakan Terlengkap Susunan Satu Naskah*, Jakarta: Salemba Empat. 2009
- Runtung. *Bahan Kuliah Kapita Selektu Hukum Adat*. Medan: Program Pascasarjana USU. 2008
- Soerojo Wignjodipoera. *Pengantar dan Asas-asas Hukum Adat*. Jakarta: PT. Toko Gunung Agung. 1995
- Sri Widoyati Wiratmo Soekito. *Anak dan Wanita dalam Hukum*. Jakarta: LP3ES. 1983

Peraturan Perundang-undangan

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1977 tentang Kesejahteraan Anak
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Kependudukan

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pajak Penghasilan
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak
Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
Undang-Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Jabatan PPAT

Internet

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5526269f2bd0e/ini-aturan-baru-yang-wajib-diketahui-ppat> diakses pada 24 Juni 2015

<http://irmadevita.com/2008/batas-usia-dewasa/> diakses pada tanggal 27 Juni 2016



"Seputar Hukum Perusahaan & Konsumen"

***GIJZELING* DALAM HUKUM KEPAILITAN INDONESIA**

Ida Nadirah

PENDAHULUAN

Lembaga gijzeling atau penyanderaan merupakan salah satu lembaga yang dikenal dalam hukum untuk proses penegakan hukum. Hukum Kepailitan Indonesia sudah mengalami tiga kali perubahan mulai dari *Faillissements verordening*, diperbarui dengan UU no 4 Tahun 1998 dan terakhir diperbarui dengan UU No. 37 Tahun 2004, namun ketentuan tentang *Gijzeling* tidak mengalami perubahan. Ketentuan tentang *gijzeling* ini berkaitan dengan hubungan utang piutang antara seorang debitor dengan kreditor. Seorang Debitor yang sudah tidak mampu membayar utangnya dapat dikenakan upaya *gijzeling* atau penyanderaan. Dalam hukum kepailitan Indonesia ketentuan *gijzeling* ini terdapat dalam Pasal 93 UU No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

Pengaturan *gijzeling* sampai sekarang tidak dapat dilaksanakan secara efektif dengan alasan perangkat hukum tentang paksa badan ini belum jelas dan pasti. Alasan yang sama dikemukakan juga pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 yaitu perangkat hukum dan Peraturan Pelaksananya belum ada, sehingga belum ada satu pun *gijzeling* yang di tetapkan oleh Pengadilan Niaga. Terakhir alasan tidak adanya *gijzeling* adalah karena tidak adanya *good will* pemerintah untuk melaksanakan sebagaimana yang diberlakukan dalam hukum peradilan.

PENGERTIAN *GIJZELING*

Secara konsepsional penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang dijabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dalam sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.¹ Masalah penegakan hukum terletak pada faktor yang mempengaruhinya, yaitu faktor hukumnya sendiri, penegak hukum, sarana, masyarakat serta kebudayaan. Sedangkan mengenai apakah penegakan hukum tersebut dapat berjalan secara efektif atau tidak menurut Soerjono Soekanto tergantung dari beberapa hal yaitu :²

1. Harapan masyarakat yaitu apakah penegakan hukum tersebut sesuai dengan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat.
2. Adanya motivasi warga masyarakat untuk melaporkan terjadinya perbuatan melanggar hukum, kepada organ-organ penegak hukum tersebut.

¹ Soerjono Soekanto,1983. *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* , Jakarta, Raja Grafindo Persada. 1983, halaman 3.

² *Ibid*, halaman 60.

Sedangkan unsur yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum adalah unsur kepastian hukum (*rechtssicherheit*) dan unsur kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) serta unsur keadilan (*gerechtigkei*).³ Penegakan hukum melalui lembaga sandera ini dapat dilihat dalam Perma No. 1 Tahun 2000 isinya sebagai berikut: ⁴

1. *Gijzeling* sebagai suatu alat paksa eksekusi yang secara psikis diberlakukan terhadap debitur untuk melunasi hutang pokok;
2. *Gijzeling* sebagai upaya paksa tidak langsung dengan memasukkan seorang debitur nakal ke dalam rumah tahanan negara yang ditetapkan pengadilan.

Dilihat dari isi Perma diatas, Ketentuan tentang *gijzeling* ini berkaitan dengan hubungan utang piutang antara seorang debitur dengan kreditor. Seorang Debitur yang sudah tidak mampu membayar utangnya dapat dikenakan upaya *gijzeling* atau penyanderaan. Dalam hukum kepailitan Indonesia ketentuan *gijzeling* ini terdapat dalam Pasal 93 sampai 96 UU No 37 Tahun 2004. Pasal 93 isinya sebagai berikut “ Pengadilan dengan putusan pernyataan pailit atau setiap waktu setelah itu , atas usul hakim pengawas, permintaan Kurator atau atas permintaan seorang Kreditor atau lebih dan setelah mendengar Hakim Pengawas dapat memerintahkan supaya debitur Pailit ditahan, baik di tempatkan di rumah Tahanan Negara maupun dirumahnya sendiri dibawah pengawasan jaksa yang ditunjuk oleh Hakim Pengawas”.

Seorang Debitur dimintakan penahanan atau penyanderaan oleh kreditor, kurator dan hakim pengawas dengan alasan sebagai berikut:⁵

1. Debitur dengan sengaja tidak memenuhi kewajibannya berupa menjaga harta pailit.
2. Debitur dengan sengaja tidak memenuhi panggilan hakim pengawas untuk memberikan keterangan.
3. Debitur dengan sengaja tidak hadir dalam rapat pencocokan piutang.

Hukum Kepailitan Indonesia sudah mengalami tiga kali perubahan mulai dari *faillissements verordening*, diperbarui dengan UU no 4 Tahun 1998 dan terakhir diperbarui dengan UU No. 37 Tahun 2004, namun ketentuan tentang *Gijzeling* tidak mengalami perubahan.

Pengaturan *gijzeling* sampai sekarang tidak dapat dilaksanakan secara efektif dengan alasan perangkat hukum tentang paksa badan ini belum jelas dan pasti.⁶ Alasan yang sama dikemukakan juga pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 yaitu perangkat hukum dan Peraturan Pelaksananya belum ada, sehingga

³Sudikno Mertokusumo, 1993. *Bab Bab Tentang Penemuan Hukum*, Jogyakarta, Citra Aditya Bakti, halaman 1.

⁴Mulyasi W. *Gijzeling Dalam Perkara Pajak*, <http://eprint.undip.ac.id> diakses tanggal 30 juni 2016.

⁵Pasal 95 UU No.37 Tahun 2004.

⁶Bappenas. *Eksistensi Pengadilan Niaga dalam Perkembangannya Dalam Era Globalisasi*.www.bappenas.go.id diakses tanggal 27 juni 2016

belum ada satu pun *gijzeling* yang di tetapkan oleh Pengadilan Niaga.⁷ Terakhir alasan tidak adanya *gijzeling* adalah karena tidak adanya *good will* pemerintah untuk melaksanakan sebagaimana yang diberlakukan dalam hukum perpajakan.⁸

Lembaga paksa badan atau *Gijzeling* merupakan lembaga upaya paksa agar debitur memenuhi kewajibannya. *Gijzeling* dikenakan terhadap orang yang tidak atau tidak cukup mempunyai barang untuk memenuhi kewajibannya. Yang dimaksud paksa badan adalah upaya paksa tidak langsung memasukkan debitur yang beritikad tidak baik ke dalam rumah tahanan negara yang ditetapkan pengadilan, untuk memaksa yang bersangkutan memenuhi kewajibannya. Dalam *Faillissement Verordening* waktu penahanan terhadap debitor adalah 30 hari, pada masa berakhirnya penahanan dapat diperpanjang dengan jangka waktu selama-lamanya 30 hari dan dapat diperpanjang tiap-kali selama-lamanya 30 hari.⁹

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 mengatur masa penahanan terhadap debitor paling lama 30 hari dan dapat diperpanjang setiap kali untuk jangka waktu paling lama 30 hari.¹⁰

Perlu diketahui pula, paksa badan ini sesungguhnya tidak hanya berlaku bagi perkara yang menyangkut keuangan negara saja tapi juga dapat diperlakukan dalam ranah hukum perdata secara umum, sepanjang terdapat kewajiban yang tidak dilaksanakan dan kewajiban tersebut bernilai Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah), dapat mengajukan permohonan penetapan paksa badan.

Penegakan hukum melalui lembaga sandera dapat juga dilihat di Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa yang mana merupakan dasar hukum pelaksanaan sandera bagi wajib pajak atau penanggung pajak yang tidak memenuhi kewajibannya untuk membayar pajak. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 336/KMK.01/2000 tentang Paksa Badan dalam Rangka Pengurusan Piutang Negara yang menjelaskan bahwa *gijzeling* merupakan suatu upaya penagihan dalam rangka penyelamatan uang negara dengan cara pengekangan kebebasan untuk sementara waktu disuatu tempat tertentu, terhadap debitur yang tergolong mampu namun tidak beritikad baik. Dan juga dapat dilihat di Peraturan Bersama Menteri Keuangan, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Menteri Hukum dan HAM Nomor 53/PMK.06/2009, KEP-030/A/JA/03/2009, 4, M.HM-01.KU.03.01 Tahun 2009, yang menjelaskan bahwa paksa badan adalah pengekangan kebebasan untuk sementara waktu terhadap objek pajak, yang mana dimaksud dengan objek pajak tersebut yaitu penanggung hutang, penjamin hutang, pemegang saham dan/atau ahli waris.

SYARAT-SYARAT MELAKUKAN PAKSA BADAN (*GIJZELING*)

⁷Hukumonline. *Tak Hadiri Rapat Kreditor, Debitor Diancam Gijzeling*. <http://www.hukumonline.com>, diakses tanggal 26 juni 2016

⁸Hukumonline. *Tampa Good Will, Gijzeling Debitor Pailit Sulit Diterapkan*. <http://www.hukumonline.com>, diakses tanggal 26 juni 2016.

⁹Pasal 84 ayat 3 *Faillissement Verordening*.

¹⁰Pasal 93 ayat 3 dan 4 UU No. 37 Tahun 2004.

Dalam Pasal 95 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang ditegaskan bahwa permintaan untuk menahan debitor pailit harus dikabulkan, apabila permintaan tersebut didasarkan atas alasan bahwa debitor pailit dengan tidak sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98, Pasal 110, atau Pasal 121 ayat (1) dan ayat (2).

Artinya berdasarkan ketentuan Pasal 93 jo. Pasal 95 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004, ada persyaratan khusus dalam hal pengadilan mengabulkan permohonan paksa badan (*gijzeling*) yaitu:

1. Debitor bersikap tidak kooperatif dengan kurator dan atau berupaya menghilangkan harta pailit seperti semua surat, dokumen, uang, perhiasan, efek, dan surat berharga lainnya milik debitor.
2. Debitor pailit tidak menghadap untuk memberikan keterangan kepada hakim pengawas, kurator, atau panitia kreditur meskipun telah dipanggil secara resmi, patut, dan layak.
3. Debitor pailit tidak hadir sendiri dalam rapat pencocokan piutang.
4. Kreditur tidak dapat meminta keterangan dari debitor pailit mengenai hal-hal yang dikemukakan melalui hakim pengawas.

Persyaratan khusus mengenai pengabulan permohonan paksa badan (*gijzeling*) juga diatur dalam Perma Nomor 1 Tahun 2000 seperti dalam pasal-pasal berikut:

1. Pada Pasal 3 ayat (1), disebutkan bahwa paksa badan (*gijzeling*) tidak dapat dikenakan terhadap debitor yang beritikad tidak baik yang telah berusia 75 tahun.
2. Pasal 4 yang menyatakan bahwa paksa badan (*gijzeling*) hanya dikenakan pada debitor yang beritikad tidak baik yang mempunyai utang sekurang-kurangnya Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah).

LEMBAGA PAKSA BADAN BERDASARKAN HIR DAN RBG

Lembaga paksa badan atau *gijzeling* terdapat juga dalam Pasal 209 sampai 224 HIR atau Pasal 242 sampai dengan 258 RBg. Adapun penjabaran kedua pasal tersebut adalah sebagai berikut:

1. Jika tidak ada atau tidak cukup barang guna menjalankan putusan maka atas permintaan pihak yang menang dalam perkara tersebut baik secara lisan maupun dengan surat kepada orang yang berwenang untuk menjalankan surat sita agar yang berhutang tersebut disandera
2. Lamanya orang yang berhutang dapat disandera dalam surat perintah itu mengenai lamanya waktu ia disandera.

Adapun penjabaran pasal-pasal lainnya dalam HIR dan RBG berkaitan dengan lembaga paksa badan atau penyanderaan adalah sebagai berikut: ¹¹

¹¹Tempo online, *Pelaksanaan paksa Badan*, <http://majalah tempointeraktif.com/id/1974/07/27/hk/mbm> diakses tanggal 29 juni 2016.

1. Pasal 210 HIR/Pasal 243 RBG.
 - a. Penyanderaan dilakukan selama 6 bulan lamanya jika ia dihukum membayar sampai Rp 100 (Seratus rupiah) dan selama 1 tahun jika lebih dari Rp 100 sampai dengan Rp 300 dan selama 2 tahun jika ia dihukum membayar lebih dari Rp 300 sampai dengan Rp 500 dan selama 3 tahun jika ia dihukum membayar lebih dari Rp 500.
 - b. Biaya perkara tidak termasuk dalam uraian jumlah tersebut diatas. Mengenai lama penyanderaan sebagaimana yang dimaksud dalam HIR/RBG demikian juga yang terdapat dalam Perma, Hakim Bismar Siregar berpendapat bahwa lama penyanderaan disesuaikan dengan besarnya kewajiban yang harus dilunasi pihak yang kalah.
2. Pasal 244 RBG.

Penyanderaan terhadap orang-orang yang telah berumur lebih dari enam puluh lima tahun, hanya diperbolehkan menurut peraturan-peraturan yang ada atau yang akan dikeluarkan nanti
3. Pasal 211 HIR/Pasal 245 RBG
Anak dan turunan kebawah sekali-kali tidak dapat memerintahkan penyanderaan kepada keluarganya sedarah dan keluarga semenda dalam turunan keatas.
4. Pasal 212 HIR/Pasal 246 RBG
Terhadap orang yang berhutang yang tidak dapat disanderakan :
 - a. Di dalam rumah yang dipergunakan untuk melakukan keagamaan selama ada kebaktian.
 - b. Didalam tempat dimana kekuasaan umum bersidang dan selama ada persidangan.
5. Pasal 213 HIR/Pasal 247 RBG.
 - a. Jika orang yang berhutang itu mengajukan perlawanan terhadap pelaksanaan penyanderaan itu berdasarkan pernyataan bahwa perbuatan itu melanggar hukum dan atas itu dia minta keputusan itu dengan segera, maka dia harus memasukkan surat kepada ketua pengadilan negeri yang memerintahkan penyanderaan itu atau jika orang itu menghendaki agar dia dibawa menghadap pegawai dalam kedua hal itu harus diputuskan dengan segera, layak tidaknya orang yang berhutang itu disanderakan dahulu sambil menunggu keputusan pengadilan negeri
 - b. Pasal 128 ayat ke 4, 6 dan 7 HIR dan Pasal 252 ayat 5, 7 dan 8 RBG berlaku pula dalam hal ini;
 - c. Jika orang yang berhutang mengajukan perlawanan dengan surat maka dapatlah dia dijaga agar tidak melarikan diri sambil menunggu keputusan dari ketua
 - d. Jika jaksa yang dikuasakan telah memerintahkan penyanderaan, maka dia mengirimkan surat permohonan penyanderaan tersebut atau jika

penyanderaan dimohonkan secara lisan maka catatan mengenai itu beserta penetapannya kepada ketua pengadilan negeri.

6. Pasal 214 HIR/Pasal 248 RBG

Orang yang berhutang yang tidak mengajukan perlawanan atau yang perlawanannya ditolak dengan segera harus dibawa kedalam penjara tempat penyanderaan.

7. Pasal 249 ayat (1) RBG

Pegawai yang melaksanakan putusan guna penyanderaan dapat menyandera setelah memperlihatkan surat perintah akan menyandera kepada jaksa dan menuliskan hal itu pada surat perintah itu.

***Gijzeling* DALAM HUKUM KEPAILITAN**

Pada zaman Romawi 3.000 Tahun yang lalu, pengenaan hukuman penjara sebagai cara untuk mengumpulkan utang-utang debitor, baik yang dilakukan Negara maupun perseorangan sudah lama dilakukan.¹² Para debitor diberi waktu 30 hari untuk membayar utang-utangnya. Apabila debitor gagal untuk membayar utang-utangnya maka kreditor akan menempatkannya di rumah tahanan untuk waktu 30 hari dengan harapan kreditor tidak akan kehilangan satu koin pun dari debitor, keluarganya atau kerabatnya. Jika debitor tetap tidak dapat membayar utangnya dalam waktu 30 hari berikutnya maka kreditor akan menjual debitor sebagai budak untuk menutupi kerugian yang dialami oleh kreditor.¹³

Perbudakan sebagai bentuk pelunasan utang debitor ini telah lama menjadi tradisi dalam hukum *anglo saxon* sampai pada masa penaklukan (*the conquest*) tahun 1066. Namun demikian Di Inggris perbudakan bukanlah merupakan sanksi yang asli berasal dari Inggris, karena perbudakan (termasuk pula pemotongan anggota badan debitor dan penahanan terhadap jenazah debitor) sebelumnya tidak dikenal di Inggris. Pada abad ke 13 Inggris mengembangkan suatu metode yang berbeda namun pada intinya sama yaitu para kreditor dapat memenjarakan debitornya, dan debitor baru dapat keluar dari penjara jika utang-utangnya telah terbayarkan.¹⁴ Hal ini berlanjut hingga abad pertengahan dimana hukum Inggris tetap melindungi kepentingan kreditor dan tidak melindungi kepentingan debitor. Selanjutnya hukuman penjara terhadap debitor adalah suatu perintah Pengadilan yang harus dilaksanakan sampai debitor membayar utang-utangnya.

Perkembangan selanjutnya menunjukkan perlindungan terhadap kepentingan kreditor dalam proses kepailitan menggunakan banyak cara penghukuman terhadap debitor. Dalam *the Act of 1542* di Inggris dan Undang-Undang Kepailitan yang

¹²Siti Annisah . 2008 ,“ Perlindungan yang seimbang antara Kreditor dan Debitor Dalam Hukum Kepailitan” Disertasi Universitas Indonesia.

¹³Becky A.Vogt. 2001. “*State v. Allison: Imprisonment for Debt in South Dakota*”, 46 S.D.L Rev. halaman 334-335.

¹⁴*Ibid.*

dikembangkan sebelumnya, menganggap debitor yang tidak membayar utangnya adalah *quasi criminal*, sehingga seorang debitor yang tidak membayar utangnya adalah orang yang bersalah dan sanksinya adalah memasukannya dalam penjara. *The Act 1604* mengatur debitor yang bersumpah palsu akan digantung ditang gantungan di depan umum dan dipotong satu telinganya. Undang-Undang kepailitan selanjutnya, *the Act of 1623* memperluas sanksi bagi setiap orang yang melarikan hartanya dengan maksud merugikan kepentingan kreditor dan tidak dapat memberikan penjelasan secara memuaskan mengapa debitor menjadi bangkrut atau pailit. Pada perkembangan berikutnya, debitor mempunyai kesempatan untuk menghindarkan diri dari hukuman penjara sepanjang dia merasa mendapat perlakuan yang tidak adil dalam proses kolektif ketika penagihan piutang dilakukan kreditor terhadapnya.¹⁵

Adapula pendapat yang menyatakan hukuman terhadap debitor yang tidak membayar utang-utangnya pada abad ke 14 sampai 19 merupakan suatu alat bagi kreditor untuk mengumpulkan harta kekayaan debitor. Tindakan ini berdasarkan suatu kepercayaan umum yang berkembang pada masa itu bahwa penolakan debitor untuk membayar utangnya adalah suatu perbuatan yang dilakukan dengan sengaja. Dengan demikian maksud hukuman penjara adalah tidak maksud untuk menghukum debitor, namun lebih sebagai suatu insentif bagi kreditor untuk mengantisipasi debitor yang mempunyai harta untuk melunasi utang-utangnya dan tidak dapat dijangkau oleh kreditor, karena telah dialihkan atau tindakan lainnya yang telah merugikan kreditor. Caranya adalah kreditor melikuidasi harta kekayaan debitor sebagai bentuk pelunasan utang terhadap piutang-piutangnya.¹⁶

Pada awal abad kesembilan belas di Inggris seorang debitor dapat dinyatakan pailit, memperoleh pembebasan utang dan menghindari hukuman penjara, jika debitor adalah seorang pedagang dan utang-utangnya melebihi 100,00 Poundsterling. Pada masa itu, apabila debitor tidak dapat membayar utangnya, ia dapat berharap untuk dibebaskan dari penjara, mengatur penghapusan hukuman penjara sebagai bentuk tanggung jawab atas utang-utangnya yang tidak dapat dibayarnya dan memperoleh beberapa toleransi agar tidak segera membayar utangnya.¹⁷ Kebanyakan hukuman penjara dikenakan terhadap debitor yang miskin, termasuk kepada para pedagang kecil yang tidak dapat memenuhi pembayaran minimal utang yang dimilikinya. Sementara itu debitor debitor yang lebih mampu seringkali tidak dapat di penjarakan. Hukuman penjara tidak efektif bagi mereka, karena mereka meminta kenyamanan hidup dalam penjara atau mereka akan bebas meninggalkan penjara walaupun secara teknis status mereka adalah sebagai orang yang di penjara, pada saat yang bersamaan sebenarnya semua harta kekayaan debitor masih di kuasainya.

Berbeda dengan praktek hukuman penjara terhadap debitor di Inggris, penerapan hukuman penjara bagi debitor di Amerika Serikat sebagai jajahan Inggris,

¹⁵Charles J.Tabb, 1995, "*The History of Bankruptcy Law in The United States*", 3 *am.Bankr.Inst.L.Rev*, halaman 328.

¹⁶Jay Cohen. 1982, *The History of Imprisonment for Debt and its Relation to the Development of Discharg in Bankruptcy*, 3*J. Legal Hist*, halaman 155.

¹⁷*Ibid.*, halaman 61.

merupakan suatu hal yang tidak biasa. Hukuman penjara bagi debitur yang tidak dapat membayar utang merupakan suatu hal yang dapat diterima sebagai tanggungjawab debitur atas ketidakmampuannya membayar utang kepada kreditor.¹⁸ Hukuman penjara sering dipaksakan terlebih dahulu sebelum adanya putusan pengadilan, hanya untuk membuktikan kebenaran bahwa debitur memiliki utang. Dengan demikian, hukuman penjara ini digunakan sebagai suatu taktik yang dirancang oleh kreditor untuk memperoleh jaminan agar dilakukan pembayaran piutangnya oleh debitur, keluarganya dan atau temannya. Namun dalam perkembangannya terdapat bukti-bukti yang menunjukkan bahwa taktik ini jarang berhasil bahkan hukuman penjara justru menghalangi debitur memperoleh penghasilan untuk membayar utangnya yang sudah jatuh tempo.

Jika di Inggris hukuman penjara dikenakan kepada para debitur kecil, maka di Amerika Serikat ditemukan hal yang berbeda. Sejarah hukuman penjara terhadap debitur melibatkan sejumlah tokoh-tokoh terkemuka, misalnya Robert Morris sebagai pengawas keuangan (*Superintendent of Finance*) sepanjang revolusi Amerika yang pada masa itu merupakan orang yang paling sejahtera di Amerika, Ia dipenjarakan pada tahun 1798. Contoh lainnya adalah Thomas Rodney, seorang pegawai pada masa revolusi, anggota *the Continental Congress and a Supreme court of Delaware*, yang dipenjarakan selama 14 bulan pada awal tahun 1790 an.

Pada awal pembentukan hukum kepailitan sebagai hukum federal the *Bankruptcy Act of 1800* Amerika Serikat dengan jelas menetapkan bahwa seorang debitur bebas dari hukuman penjara dan kepadanya diberikan pembebasan utang.¹⁹ Namun hal ini tidak mudah dilakukan karena pada tahun 1830 masih terdapat tuntutan untuk merubah persyaratan yang melarang hukuman penjara terhadap debitur yang berutang. Misalnya Negara bagian New York menghapuskan hukuman penjara bagi debitur baru dilakukan pada tahun 1831, yang diikuti oleh Pennsylvania pada tahun 1852. Setelah itu hampir semua Negara Bagian menghapuskan hukuman penjara bagi debitornya yang tidak mampu membayar utang, kecuali terhadap debitur yang melakukan penipuan atau perbuatan melawan hukum baik melalui amandemen konstitusi maupun undang-undang.

Penjelasan diatas menunjukkan adanya perbedaan yang signifikan dalam perkembangan ketentuan dan penerapan *gijzeling* terhadap debitur yang tidak membayar utang-utangnya di Inggris dan Amerika Serikat di bandingkan dengan Indonesia. Di Inggris dan Amerika, *Gijzeling* efektif di berlakukan terhadap debitur yang tidak mampu membayar utangnya pada masa awal sejarah perkembangan undang-undang kepailitan, sebaliknya di Indonesia hal ini tidak terjadi, bahkan di Amerika, *Gijzeling* juga efektif berlaku terhadap orang-orang yang kaya dan mempunyai kedudukan terhormat.

¹⁸Siti Anisah, *Op.cit.*, halaman 241.

¹⁹Ralp Brubaker.2007, *Explaining Katz New Bankruptcy Exception to State Sovereign Immunity*, 15 *Am.Bankr.Inst.L.Rev.*,95 hal.114.

PERBEDAAN LEMBAGA PAKSA BADAN DENGAN LEMBAGA PENYANDERAAN.

Paksa badan yang diatur dalam Perma No. 1 Tahun 2000 ini berbeda dengan *gijzeling* sebelumnya, yakni ditujukan kepada debitur mampu, tetapi membangkang tidak mau membayar utang. Dalam Pasal 4 Perma No. 1 Tahun 2000 paksa badan hanya dikenakan kepada debitur "kelas kakap" yang mempunyai utang sekurangnya Rp 1.000.000.000 (Satu miliar rupiah). Perbedaan atas peristilahan tersebut juga dalam pertimbangan Perma No. 1 Tahun 2000 huruf b yang menyatakan bahwa bahwa penerjemahan istilah *gijzeling* dengan kata *sandera* atau *penyanderaan* sebagaimana terdapat dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1964 tanggal 22 Januari 1964 dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 1975 tanggal 1 Desember 1975, dipandang tidak tepat karena tidak mencakup pengertian terhadap debitur yang mampu tetapi tidak mau memenuhi kewajibannya dalam membayar hutang, sehingga penerjemahannya perlu disempurnakan menjadi paksa badan, sebagaimana terkandung dalam pengertian *Imprisonment for Civil Debts* yang berlaku secara universal.

Pengertian *Gijzeling* lainnya menurut R. Susilo adalah menahan pihak yang kalah didalam lembaga per masyarakatan dengan maksud untuk memaksanya supaya memenuhi putusan hakim, sementara Perma No. 1 Tahun 2000 *Gijzeling /imprisonment for civil debt* yg berlaku universal yakni tindakan yang ditimpakan kepada jasad atau tubuh debitur sebagai tekanan agar memenuhi kewajiban (*liability*)

²⁰ membayar hutang yang diperintahkan dalam putusan/penetapan. Menurut Rahadjeng Endah K Siradjoeddin dalam Bambang Sutiyoso, lembaga paksa badan yang hidup kembali adalah suatu lembaganya. Tidak berarti bahwa lembaga paksa badan produksi pemerintah Belanda dulu yang dihidupkan kembali, melainkan lembaga baru yang merupakan produksi Indonesia dengan jiwa dan badan yang sesuai dengan budaya nasional.²¹ Lembaga paksa badan ini dapat diberlakukan terhadap debitur yang beritikad tidak baik, penanggung atau penjamin utang yang tidak memenuhi kewajiban dalam membayar utang-utangnya padahal ia mampu untuk melaksanakannya. Menurut Bambang Sutiyoso bahwa perbuatan debitur yang menghindari kewajiban tersebut sekaligus juga dapat dikategorikan sebagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia (HAM).²²

Perbedaan mendasar antara penyanderaan dengan paksa badan adalah bahwa setiap atau semua debitur dapat diperintahkan menjalani penyanderaan /paksa badan bila tidak memenuhi kewajiban yang diperintahkan dalam putusan pengadilan. Kriteria *gijzeling* apabila harta kekayaan tidak ada atau tidak cukup membayar kewajibannya. Sementara dalam ketentuan paksa badan yang diatur dalam Perma

²⁰Hafidz Akbar, *Pengertian Gijzeling/ Paksa badan*, [http://www slide share.net](http://www.slide.share.net) diakses tanggal 30 juni 2016

²¹Bambang Sutiyoso, 2004. *Aktualita Hukum Dalam Era Reformasi*, Jakarta, PT Grafindo Persada, halaman 216-217.

²²*Ibid.*

Nomor 1 Tahun 2000 tidak ditimpakan dan diterapkan terhadap setiap atau semua debitur tetapi hanya diperlakukan terhadap debitur tertentu sesuai dengan patokan dan tidak memenuhi kewajiban membayar kembali hutangnya padahal mampu untuk melakukannya.

Perbedaan lainnya antara *gijzeling* yang diatur dalam HIR dan RBG dengan yang diatur dalam Perma No. 1 Tahun 2000 adalah bahwa adanya batasan umur yang dapat dikenakan yaitu maksimal harus berusia 75 tahun, sehingga debitur yang berusia diatas 75 tahun tidak dapat dikenakan meskipun beritikad buruk, sementara dalam HIR dan RBG tidak terdapat batasan umur. Pasal 4 Perma Nomor 1 Tahun 2000 menyatakan debitur yang dapat dikenakan paksa badan juga dibatasi berdasarkan jumlah hutang minimum sebesar Rp 1.000.000.00 (satu miliar rupiah), artinya hutang piutang yang dapat dimohonkan paksa badan harus berjumlah satu miliar keatas. Lamanya *gijzeling* adalah minimal 6 bulan dan maksimal 3 tahun. Sementara dalam ketentuan HIR maupun RBG besar minimum hutang sangat berkaitan dengan lamanya waktu penyanderaan yaitu Rp.100 (seratus rupiah) sampai dengan Rp300 (tiga ratus rupiah) yaitu selama 1 tahun, Rp.300 (tiga ratus rupiah) sampai dengan Rp.500 (lima ratus rupiah) yaitu selama 2 (dua) tahun lamanya dan lebih dari Rp.500 (lima ratus rupiah) selama 3 tahun lamanya.

KESIMPULAN

Gijzeling atau penyanderaan merupakan salah satu lembaga yang dikenal dalam hukum untuk proses penegakan hukum. Masalah penegakan hukum terletak pada faktor yang mempengaruhinya, yaitu faktor hukumnya sendiri, penegak hukum, sarana, masyarakat serta kebudayaan. *gijzeling* ini berkaitan dengan hubungan utang piutang antara seorang debitur dengan kreditor. Seorang Debitur yang sudah tidak mampu membayar utangnya dapat dikenakan upaya *gijzeling* atau penyanderaan. Dalam hukum kepailitan Indonesia ketentuan *gijzeling* ini terdapat dalam Pasal 93 sampai 96 UU No 37 Tahun 2004.

Hukum Kepailitan Indonesia sudah mengalami tiga kali perubahan mulai dari *Faillissements verordening*, diperbarui dengan UU No 4 Tahun 1998 dan terakhir diperbarui dengan UU No. 37 Tahun 2004, namun ketentuan tentang *Gijzeling* tidak mengalami perubahan. Pengaturan *gijzeling* sampai sekarang tidak dapat dilaksanakan secara efektif dengan alasan perangkat hukum tentang paksa badan ini belum jelas dan pasti. Alasan yang sama dikemukakan juga pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 yaitu perangkat hukum dan Peraturan Pelaksananya belum ada, sehingga belum ada satu pun *gijzeling* yang di tetapkan oleh Pengadilan Niaga. Terakhir alasan tidak adanya *gijzeling* adalah karena tidak adanya *good will* pemerintah untuk melaksanakan sebagaimana yang diberlakukan dalam hukum perpajakan.

Penegakan hukum melalui lembaga sandera dapat juga dilihat di dalam beberapa peraturan sebagai berikut:

1. Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2000.
2. Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa yang mana merupakan dasar hukum pelaksanaan sandera bagi wajib

pajak atau penanggung pajak yang tidak memenuhi kewajibannya untuk membayar pajak.

3. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 336/KMK.01/2000 tentang Paksa Badan dalam Rangka Pengurusan Piutang Negara.
4. Peraturan Bersama Menteri Keuangan, Jaksa Agung, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Menteri Hukum dan HAM Nomor 53/PMK.06/2009 , KEP-030/A/JA/03/2009, 4, M.HM-01.KU.03.01 Tahun 2009, yang menjelaskan bahwa paksa badan adalah pengekangan kebebasan untuk sementara waktu terhadap objek pajak, yang mana dimaksud dengan objek pajak tersebut yaitu penanggung hutang, penjamin hutang, pemegang saham dan/atau ahli waris.

Persyaratan khusus dalam hal pengadilan mengabulkan permohonan paksa badan (*gijzeling*) yaitu:

1. Debitor bersikap tidak kooperatif dengan kurator dan atau berupaya menghilangkan harta pailit seperti semua surat, dokumen, uang, perhiasan, efek, dan surat berharga lainnya milik debitor.
2. Debitor pailit tidak menghadap untuk memberikan keterangan kepada hakim pengawas, kurator, atau panitia kreditur meskipun telah dipanggil secara resmi, patut, dan layak.
3. Debitor pailit tidak hadir sendiri dalam rapat pencocokan piutang.
4. Kreditur tidak dapat meminta keterangan dari debitor pailit mengenai hal-hal yang dikemukakan melalui hakim pengawas.

Lembaga paksa badan atau *gijzeling* terdapat juga dalam Pasal 209 sampai 224 HIR atau Pasal 242 sampai dengan 258 RBg. Ada perbedaan yang signifikan dalam perkembangan ketentuan dan penerapan *gijzeling* terhadap debitor yang tidak membayar utang-utangnya di Inggris dan Amerika Serikat di bandingkan dengan Indonesia. Di Inggris dan Amerika, *Gijzeling* efektif di berlakukan terhadap debitor yang tidak mampu membayar utangnya pada masa awal sejarah perkembangan undang-undang kepailitan, sebaliknya di Indonesia hal ini tidak terjadi, bahkan di Amerika, *Gijzeling* juga efektif berlaku terhadap orang-orang yang kaya dan mempunyai kedudukan terhormat.

DAFTAR PUSTAKA

- Soerjono Soekanto, 1983. *Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* , Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Sudikno Mertokusumo, 1993. *Bab Bab Tentang Penemuan Hukum*, Yogyakarta, Citra Aditya Bakti.
- Siti Annisah . 2008 , “ *Perlindungan yang seimbang antara Kreditor dan Debitor Dalam Hukum Kepailitan* ” Disertasi Universitas Indonesia.

- Becky A.Vogt. 2001. “*State v. Allison: Imprisonment for Debt in South Dakota*”, 46 S.D.L Rev.
- Jay Cohen. 1982, *The History of Imprisonment for Debt and its Relation to the Development of Discharg in Bangkrupcty*, 3J. Legal Hist.
- Ralp Brubaker.2007, *Explaining Katz New Bangkrupcty Exception to State Sovereign Immunity*, 15 Am.Bankr.Inst.L.Rev,95.
- Bambang Sutiyo,2004. *Aktualita Hukum Dalam Era Reformasi*, Jakarta, PT Grafindo Persada.
- Bappenas. *Eksistensi Pengadilan Niaga dalam Perkembanganya Dalam Era Globalisasi*.www.bappenas.go.id diakses tanggal 27 juni 2016.
- Hukumonline. *Tak Hadiri Rapat Kreditor , Debitor Diancam Gijzeling*. <http://www.hukumonline.com>, diakses tanggal 26 juni 2016 .
- Hukumonline. *Tampa Good Will, Gijzeling Debitor Pailit Sulit Diterapkan*.<http://www.hukumonline.com>, diakses tanggal 26 juni 2016.
- Tempo online, *Pelaksanaan paksa Badan* ,<http://majalah tempointeraktif.com/id/1974/07/27/hk/mbm> diakses tanggal 29 juni 2016.
- Hafidz Akbar, *Pengertian Gijzeling/ Paksa badan*, [http://www slide share.net](http://www.slide share.net) diakses tanggal 30 juni 2016
- Mulyasi W. *Gijzeling Dalam Perkara Pajak*, <http://eprint undip.ac.id> diakses tanggal 30 juni 2016
- UU No.37 Tahun 2004.tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang.

AKIBAT HUKUM TERHADAP KEBIJAKAN DIREKSI YANG TIDAK SESUAI DENGAN KEBIJAKAN RUPS

Fajaruddin

PENDAHULUAN

Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mendefinisikan bahwa Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut Perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Kata “Perseroan” menunjuk kepada modalnya yang terdiri atas *sero* (saham), sedangkan kata “Terbatas” menunjuk kepada tanggung jawab pemegang saham yang tidak melebihi nilai nominal saham yang diambil bagian dan dimilikinya. Hal ini sejalan dengan ciri pertanggungjawaban yang melekat pada Perseroan Terbatas itu sendiri yang bersifat terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Perseroan Terbatas juga memberikan kemudahan bagi pemilik (pemegang saham) untuk mengalihkan perusahaannya (kepada setiap orang) dengan cara menjual seluruh saham yang dimilikinya pada perusahaan (pembeli).¹ Dengan arti kata lain bahwa Perseroan Terbatas mencerminkan adanya hubungan hukum antara dua orang atau lebih, sehingga dapat dikatakan bahwa untuk mendirikan Perseroan Terbatas tidak dapat dilakukan secara seorang diri.

Penegasan atas hal tersebut di atas tertuang dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang menyatakan bahwa; “Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia”. Prasyarat jumlah personal dalam pendirian sebuah Perseroan Terbatas bertujuan untuk memenuhi komposisi organ Perseroan atas suatu perusahaan. Ketentuan-ketentuan yang memuat persyaratan konstitutif badan hukum dapat ditemukan dalam Anggaran Dasar dan/atau peraturan perundang-undangan yang menunjuk orang-orang yang mana yang dapat bertindak untuk dan atas nama tanggung jawab badan hukum.² Orang-orang dimaksud disebut sebagai organ badan yang merupakan suatu esensial organisasi itu.³

¹ Ahmad Yani & Gunawan Widjaja, 1999, *Perseroan Terbatas*, Jakarta: Raja Grafindo persada, halaman 1.

² Ridwan Khairandy, 2006, *Pengantar Hukum Dagang*, Yogyakarta: FH UII Press, halaman 49.

³ Ali Ridho, 1986, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan*, Perkumpulan Koperasi, Yayasan, Wakaf, Bandung: Alumni, halaman 17.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyebutkan bahwa: “Organ Perseroan adalah Rapat Umum Pemegang Saham; Direksi; dan Dewan Komisaris”. Merujuk pada ketentuan ini, diketahui ada tiga unsur organ Perseroan yaitu; RUPS, Direksi dan Dewan Komisaris. Sebagai suatu badan hukum yang seringkali disebut sebagai *artificial person*, suatu Perseroan Terbatas tidak dapat dilepaskan dari arahan dan kehendak dari ketiga organ Perseroan tersebut di atas. Secara sederhana, dapat diibaratkan bahwa peran eksekutif dari Direksi adalah seperti seorang presiden yang memimpin suatu Negara, yang wewenangnya diawasi secara yudikatif oleh Dewan Komisaris, yang pada akhirnya akan dipertanggungjawabkan pada RUPS sebagai “perwakilan rakyat” atau DPR-nya⁴.

Keberadaan Direksi dalam sebuah Perseroan adalah merupakan salah satu organ penting dalam menjalankan roda organisasi Perseroan. Persyaratan sebagai Direksi merupakan suatu hal atau ketentuan yang harus dipenuhi dan bersifat penting dalam suatu Perseroan terbatas, sehingga Direksi yang dipilih dan diangkat dapat diharapkan menjalankan serta memenuhi tujuan dan maksud Perseroan nantinya. Untuk pertama kalinya, Direksi diangkat oleh para pendiri, hal mana disebutkan dalam akta pendirian. Selanjutnya, diangkat oleh RUPS.⁵ Direksi merupakan pengurus Perseroan yang bertindak untuk dan atas nama Perseroan. Dengan kata lain, Direksi adalah dewan direktur yang dapat terdiri dari satu atau beberapa orang direktur. Oleh karena itu, bila Direksinya terdiri dari beberapa orang maka salah satunya menjadi direktur utama atau presiden direktur sedangkan yang lain menjadi direktur atau wakil direktur.

Terhadap Perseroan yang kegiatan usahanya berkaitan dengan menghimpun dana dan/atau mengelola dana masyarakat, Perseroan yang menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat, atau Perseroan terbuka diwajibkan oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas untuk mempunyai paling sedikit dua orang anggota Direksi. Dalam hal Direksi terdiri atas dua anggota Direksi atau lebih, pembagian tugas dan wewenang pengurusan di antara anggota Direksi ditetapkan berdasarkan RUPS.

Artinya, arah kebijaksanaan yang ditentukan oleh RUPS dengan rujukan Anggaran Dasar pendirian Perseroan merupakan landasan yuridis bagi Direksi dalam menentukan langkah kebijakannya menjalankan roda perusahaan. Sebab tugas dan wewenang yang diemban oleh Direksi merupakan “tugas kepercayaan” (*fiduciary duty*), dengan harus senantiasa:⁶

1. Bertindak dengan itikad baik;

⁴Albert Aries, Kekuatan Mengikat Tindakan Direksi Tanpa Persetujuan RUPS; pada www.hukumonline.com, diakses pada hari Selasa, 05 April 2016, Pukul 10.56^{wh}.

⁵C.S.T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, 2005, Hukum Perusahaan Indonesia, Aspek Hukum dalam Ekonomi, Jakarta: Pradnya Paramita, halaman 101.

⁶Gunawan Widjaja, 2008, Risiko Hukum Sebagai Direksi, Komisaris dan Pemilik PT, Forum Sahabat, halaman 43-44 dalam Albert Aries, *Ibid*, pada www.hukumonline.com, diakses pada hari Selasa, 05 April 2016, Pukul 10.56^{wh}.

2. Senantiasa memperhatikan kepentingan Perseroan dan bukan kepentingan dari pemegang saham semata-mata;
3. Kepengurusan Perseroan harus dilakukan dengan baik, sesuai dengan tugas dan kewenangan yang diberikan kepadanya, dengan tingkat kecermatan yang wajar;
4. Tidak diperkenankan untuk berada dalam suatu keadaan yang dapat mengakibatkan kepentingan dan atau kewajibannya terhadap Perseroan berbenturan dengan kepentingan Perseroan, kecuali dengan pengetahuan dan persetujuan Perseroan.

Berkembang atau tidaknya kegiatan usaha Perseroan umumnya dipengaruhi oleh kemampuan Direksi dalam menjalankan dan memenej kegiatan usaha perusahaan. Keberhasilan Direksi dalam mencapai *High Selling* (penjualan yang tinggi) terhadap produk dan jasa yang diujakan perusahaan kepada konsumennya serta *Perfect Perform* (pekerjaan sempurna) atas manajerial administrasi perusahaan, dinilai selain merupakan hasil dari *soft skill* yang dimiliki sang Direksi juga tidak terlepas dari arahan dan kebijaksanaan yang di tentukan oleh RUPS dengan tidak melepaskan Anggaran Dasar pendirian Perseroan sebagai rujukannya. Pasal 92 ayat (1) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyebutkan bahwa Direksi menjalankan pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan. Selanjutnya Pasal 92 Ayat (2) menyatakan bahwa Direksi berwenang menjalankan pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan atau Anggaran Dasar”.

Lebih jauh, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 menggariskan kewenangan Direksi mengurus Perseroan untuk mewakili Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan, dalam hal anggota Direksi terdiri lebih dari 1 (satu) orang, yang berwenang mewakili Perseroan adalah setiap anggota Direksi, kecuali ditentukan lain dalam Anggaran Dasar. Direksi juga mempunyai kewenangan untuk mewakili Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan dengan tidak terbatas dan tidak bersyarat, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang dimaksud, Anggaran Dasar, atau keputusan RUPS. Rincian kewenangan Direksi untuk mengurus Perseroan sebagaimana disebut dalam standar model Anggaran Dasar Perseroan sebenarnya berlebihan yaitu tidak terbatas dan tidak bersyarat, karena kewenangan Direksi untuk mengikat Perseroan dengan pihak lain dan pihak lain dengan Perseroan sebenarnya sudah jelas, dalam kewenangan untuk menjalankan segala tindakan baik yang mengenai pengurusan maupun kepemilikan.

Bahkan, perbuatan-perbuatan hukum Direksi dalam mengurus kepentingan dan usaha Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan, sebenarnya juga dapat diklasifikasikan ke dalam perbuatan menjalankan pekerjaan pengurusan maupun perbuatan menjalankan pekerjaan kepemilikan. Perbuatan hukum Direksi yang bersifat rutin dalam melaksanakan kegiatan usaha Perseroan, mulai dari pengambilan keputusan-keputusan manajemen dan bisnis dalam rangka mencapai maksud dan

tujuan Perseroan sampai dengan pelaksanaan keputusan-keputusan itu masuk dalam lingkup perbuatan hukum yang merupakan perbuatan menjalankan pekerjaan kepemilikan atau perbuatan menjalankan pekerjaan penguasaan.

Seiring dengan berjalannya waktu, tidak sedikit Perseroan yang berhasil mencapai level tertinggi kesuksesan pelaku usaha dalam melakoni dunia usahanya secara langgeng berkat kerja keras Direksi selaku organ Perseroan. Namun tidak sedikit juga perusahaan yang tadi berada dipuncak kesuksesan lalu kemudian mengalami oleng bahkan kolep yang disebabkan oleh salah satunya adalah faktor manajemen yang mulai amburadul dan juga disebabkan oleh kebijakan yang dijalankan oleh Direksi tidak sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditentukan oleh RUPS.

Sudah barang tentu kebijakan Direksi dalam menjalankan usaha Perseroan yang tidak sesuai dengan kebijaksanaan yang tertulis dalam RUPS sebagaimana dimaksud dapat berpotensi menimbulkan kerugian bagi perusahaan. Bahkan lebih dari itu, tidak menutup kemungkinan perosalan hukum-pun kemudian muncul atas kebijakan Direksi yang dinilai menyimpang tersebut.

BEBERAPA ISTILAH

1. Perseroan Terbatas

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyebutkan bahwa;

“Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya”.

Agar Perseroan mendapatkan legalitas badan hukum, maka menurut Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas memprasyaratkan agar Perseroan mendapat pengesahan terlebih dahulu dari pemerintah dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia. Berkaitan dengan badan hukum, I.G.Rai Wijaya mendefenisikan yang dimaksud dengan “Badan Hukum adalah suatu badan (*entity*) yang keberadaannya terjadi karena hukum atau undangundang”.⁷

2. Direksi

Yaitu organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan Anggaran Dasar.⁸

⁷I.G.Rai Widjaya, 2002, Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas, Cetakan ke-4, Jakarta: Kesaint Blanc, halaman 6.

⁸Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perusahaan terbatas.

3. RUPS

RUPS adalah "organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan undang-undang ini dan/ atau Anggaran Dasar".⁹

4. Dewan Komisaris

Dewan Komisaris adalah "Organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan Anggaran Dasar serta memberi nasihat kepada Direksi".¹⁰

5. Saham

Saham adalah satuan nilai atau pembukuan dalam berbagai instrumen finansial yang mengacu pada bagian kepemilikan sebuah perusahaan. Dengan menerbitkan saham, memungkinkan perusahaan-perusahaan yang membutuhkan pendanaan jangka panjang untuk 'menjual' kepentingan dalam bisnis-saham (efek ekuitas) dengan imbalan uang tunai. Ini adalah metode utama untuk meningkatkan modal bisnis selain menerbitkan obligasi. Saham dijual melalui pasar primer (*primary market*) atau pasar sekunder (*secondary market*).¹¹

6. Kebijakan & Kebijaksanaan

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan atau hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan.¹² Kebijaksanaan secara harfiah didefinisikan sebagai suatu keadaan yang selalu menggunakan akal budinya (pengalaman dan pengetahuannya); arif; tajam pikiran; pandai dan hati-hati (cermat, teliti, dan sebagainya) apabila menghadapi kesulitan dan sebagainya.¹³ Dalam konteks RUPS, kebijaksanaan dapat diartikan sebagai sebuah keadaan yang berisikan kesepakatan tertulis dari para pemegang saham untuk suatu keputusan tertentu yang berkaitan dengan perjalanan usaha Perseroan.

DIREKSI SEBAGAI SEBUAH ORGAN

Direksi dapat dikatakan sebagai perwakilan dari Perseroan. Penegasan kata perwakilan menunjukkan adanya suatu tindakan atau perbuatan dari Direksi, dimana tindakan atau perbuatan yang dilakukan tersebut adalah untuk kepentingan orang atau

⁹Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

¹⁰Pasal 1 ayat (6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

¹¹<http://id.wikipedia.org/wiki/Saham>, diakses pada hari Selasa, 05 April 2016, Pukul 16.32.^{Wb}.

¹²<http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan>, diakses pada hari Selasa, 05 April 2016, Pukul 16.35.^{Wb}.

¹³<http://kbbi.web.id/bijaksana>, diakses pada hari Selasa, 05 April 2016, Pukul 16.45.^{Wb}.

pihak lain, serta untuk dan atas nama pihak tersebut.¹⁴ Freddy Harris dan Teddy Anggoro mengemukakan bahwa setiap gerakan atau aktivitas Direksi badan hukum juga merupakan kehendak dari badan hukum itu sendiri, yang mana kehendak badan hukum itu dapat dilihat pada tujuan berdirinya dan amanat pemegang saham dalam rapat umum (*general meeting*) yang termaktub dalam Anggaran Dasar.¹⁵

Organ Perseroan¹⁶ berdasarkan hukum yang berlaku terdiri dari RUPS, Dewan Komisaris, dan Direksi. Organ-organ tersebut masing-masing memiliki kewenangan yang berbeda seperti yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Direksi merupakan organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan Anggaran Dasar dan undang-undang.¹⁷ Oleh karenanya Peran Direksi sangat vital dalam mengurus dan mengelola suatu Perseroan guna mencapai tujuan yang diinginkan oleh Perseroan.

Peran Direksi sebagai organ dalam mengelola Perseroan menurut Orinton Purba dapat dilihat dari dua fungsi utama dari Direksi yaitu fungsi manajemen dan fungsi representasi. Fungsi manajemen berkaitan dengan tugas Direksi untuk memimpin dan mengelola Perseroan, sedangkan fungsi representasi berkaitan dengan tugas Direksi untuk mewakili perusahaan di dalam dan di luar pengadilan. Prinsip mewakili perusahaan di luar pengadilan antara lain memberikan konsekuensi Perseroan sebagai badan hukum akan terikat dengan transaksi atau kontrak-kontrak yang dibuat oleh Direksi atas nama dan untuk kepentingan Perseroan.¹⁸

Mengingat pentingnya posisi Direksi sebagai salah satu organ Perseroan, maka pengangkatan, penggantian dan/atau pemberhentian Direksi harus dilakukan sesuai dengan apa yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan terbatas.

1. Pengangkatan Direksi

Untuk pertama sekali pengangkatan anggota Direksi semestinya telah dicantumkan didalam Akta Pendirian Perseroan Terbatas, hal ini tegas diatur dalam Pasal 8 ayat 2 huruf b Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang menyatakan:

¹⁴Gunawan Widjaja, 2008, 150 Tanya Jawab tentang Perseroan Terbatas, Jakarta: Forum Sahabat, halaman 63.

¹⁵Freddy Harris dan Teddy Anggoro, 2010, Hukum Perseroan Terbatas: Kewajiban Pemberitahuan oleh Direksi. Bogor: Ghalia Indonesia, halaman 37.

¹⁶Perseroan sebagai *legal entity* atau badan hukum melakukan fungsi hukumnya bukan bertindak sebagai kuasa dari para pemegang sahamnya, tetapi bertindak untuk dan atas namanya sendiri, lihat: Rachmadi Usman, 2004, *Loc.Cit.*, halaman 166. halaman 147.

¹⁷Lihat pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

¹⁸Orinton Purba, 2011, Petunjuk Praktis bagi RUPS; Komisaris, dan Direksi Perseroan Terbatas agar Terhindar dari Jerat Hukum, Jakarta: Raih Asa Sukses, halaman 67.

Nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, tempat tinggal, kewarganegaraan anggota Direksi dan Dewan Komisaris yang pertama kali diangkat.

Merujuk pada pasal tersebut di atas, maka diketahui pengangkatan Direksi sebagai salah satu organ Perseroan telah terlebih dahulu dilakukan pada saat pembentukan Perseroan terbatas. Hal tersebut merupakan suatu kebiasaan yang menjadi ketentuan umum dalam pembuatan suatu akta pendirian Perseroan Terbatas yang mewajibkan untuk memuat susunan dan nama anggota Direksi yang pertama kali memimpin Perseroan Terbatas sejak didirikan, dan pada Anggaran Dasar (AD) dimaksud juga selanjutnya memuat ketentuan mengenai cara pemilihan, pengangkatan, penggantian dan pemberhentian anggota Direksi dan Komisaris.

Anggaran Dasar Perseroan sebagaimana dimaksudkan di atas haruslah sejalan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang telah mengatur mekanisme yang semestinya dilaksanakan oleh organ Perseroan untuk melakukan pengangkatan Direksi. Pada Pasal 94 ayat (1) undang-undang tersebut, menyebutkan bahwa: “Anggota Direksi diangkat oleh RUPS”.

Artinya, Kewenangan pengangkatan Direksi sebagai organ Perseroan sepenuhnya merupakan wewenang RUPS. Hal dimaksud mencerminkan bahwa satu-satunya mekanisme pengangkatan Direksi pada suatu Perseroan haruslah melalui forum RUPS, sehingga pengangkatan Direksi maupun anggotanya tidak dapat dilimpahkan kepada organ Perseroan lainnya.¹⁹

Jabatan dan kedudukan Direksi pada umumnya memiliki batas waktu. Pengangkatan Direksi juga harus memenuhi syarat yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan, yaitu; seseorang dapat diangkat menjadi Direksi adalah perseorangan yang cakap²⁰ untuk melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:²¹

- a. Dinyatakan pailit.
- b. Menjadi anggota Direksi atau Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah.
- c. Menyebabkan suatu Perseroan dinyatakan pailit; atau dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara, dan/atau berkaitan sektor keuangan.

Secara ringkas Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, telah mengatur mekanisme pengangkatan Direksi, sebagai berikut;

¹⁹Lihat Pasal 94 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

²⁰Pasal 1320 KUHPerdara menentukan bahwa kecakapan bertindak merupakan salah satu syarat sahnya perjanjian. Selanjutnya, menurut Pasal 330 KUHPerdara batasan cakap seseorang ditentukan dengan usianya yang sudah harus berusia minimal 21 tahun atau telah menikah (kawin atau pernah kawin).

²¹Lihat Pasal 93 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

- a. Bahwa pengangkatan Direksi haruslah diputuskan melalui forum RUPS sesuai dengan tata cara yang telah diatur dalam Anggaran Dasar.²² Rapat umum pemegang saham selanjutnya menuangkan hasil kesepakatan kesepakatan rapat dalam hal pengangkatan Direksi pada risalah keputusan RUPS maupun keputusan RUPS yang dibuat dengan Akta Autentik oleh notaris. Keputusan RUPS tersebut dapat menentukan kapan pengangkatan itu mulai berlaku yang menandai sahnya Direksi tersebut untuk bekerja. Akan tetapi jika tidak ditentukan dalam risalah RUPS, maka keputusan RUPS mengenai pengangkatan Direksi itu mulai berlaku sejak ditutupnya RUPS.²³
- b. Bahwa terhitung tiga puluh (30) hari sejak tanggal keputusan RUPS mengenai pengangkatan Direksi baru sebagaimana dimaksud pada angka (1) di atas, maka Direksi tersebut wajib memberitahukan perubahan Direksi kepada Menteri (dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia) untuk dicatat dalam daftar Perseroan yang merupakan perlengkapan dalam Sistem Administrasi Badan Hukum (SABH).²⁴ Daftar Perseroan adalah bentuk lain dari Daftar Perusahaan yaitu daftar catatan resmi yang diadakan menurut atau berdasarkan ketentuan peraturan-peraturan pelaksanaannya, dan memuat hal-hal yang wajib didaftarkan oleh setiap perusahaan serta disahkan oleh pejabat yang berwenang dari kantor pendaftaran perusahaan.²⁵

Dalam hal pengangkatan Direksi sebagai organ Perseroan yang harus dihindarkan adalah kemungkinan adanya rangkap jabatan antara satu organ Perseroan dengan organ lain yang dijabat oleh satu orang. Dalam realitanya, pada beberapa contoh kasus terlihat kerap terjadi rangkap jabatan, dimana seseorang sebagai pemegang saham juga berkedudukan sebagai Direksi. Rangkap jabatan dimaksud juga akan menyebabkan ketidakjelasan dalam pelaksanaan wewenang masing-masing organ Perseroan, oleh karena setiap orang menduduki dua jabatan organ Perseroan yang berbeda. Meskipun Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas pada dasarnya tidak mengatur secara tegas apakah boleh atau tidak seseorang menduduki rangkap jabatan pada setiap organ Perseroan. Akan tetapi, rangkap jabatan pada suatu Perseroan tersebut tentu saja dapat menimbulkan benturan kepentingan dalam menjalankan aktivitas Perseroan.

Hal tersebut juga akan menimbulkan monopoli kebijakan oleh Direksi dalam melakukan pengurusan tanpa meminta pertimbangan atau persetujuan dari pemegang saham lainnya. Sudah seharusnya setiap organ Perseroan dijabat oleh orang-orang yang berbeda karena esensi kewenangannya-pun berbeda, sehingga jelas siapa yang mengurus Perseroan, melakukan pengawasan, dan meminta laporan atas aktivitas Perseroan. Dengan demikian benturan kepentingan tersebut tidak terjadi. M. Yahya

²²Lihat Pasal 94 ayat (4) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

²³Lihat Pasal 94 ayat (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

²⁴Lihat Pasal 94 ayat (7) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

²⁵Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan.

Harahap berpendapat bahwa dalam melaksanakan pengurusan Perseroan, setiap tindakan yang mengandung benturan kepentingan dikategorikan sebagai tindakan iktikad buruk (*bad faith*), tindakan demikian (yang berbenturan kepentingan) melanggar kewajiban kepercayaan dan kewajiban menaati peraturan perundang-undangan.²⁶

2. Pemberhentian Direksi

Mengenai pemberhentian Direksi, ketentuannya dapat dilihat Pasal 105 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang menyebutkan:

- a. Anggota Direksi dapat diberhentikan sewaktu-waktu berdasarkan keputusan RUPS dengan menyebutkan alasannya.
- b. Keputusan untuk memberhentikan anggota Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diambil setelah yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri dalam RUPS.
- c. Dalam hal keputusan untuk memberhentikan anggota Direksi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan keputusan di luar RUPS sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91, anggota Direksi yang bersangkutan diberi tahu terlebih dahulu tentang rencana pemberhentian dan diberikan kesempatan untuk membela diri sebelum diambil keputusan pemberhentian.
- d. Pemberian kesempatan untuk membela diri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak diperlukan dalam hal yang bersangkutan tidak berkeberatan atas pemberhentian tersebut.
- e. Pemberhentian anggota Direksi berlaku sejak:
 - 1) ditutupnya RUPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
 - 2) tanggal keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3);
 - 3) tanggal lain yang ditetapkan dalam keputusan RUPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1); atau
 - 4) tanggal lain yang ditetapkan dalam keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

Pemberhentian terhadap Direksi ada dua macam, yaitu:²⁷

a. Pemberhentian (permanen)

Pemberhentian itu dengan didasarkan alasan yang sudah jelas. Sudah tentu pemberhentian tersebut ada kaitannya dengan kesalahan yang dilakukan oleh anggota Direksi yang bersangkutan. Kesalahan anggota Direksi tidak terlepas dari ketentuan menjalankan tugasnya dengan itikad baik dan tidak/kurang bertanggung jawab terhadap kepentingan dan usaha Perseroan. Dalam pemberhentian ini, RUPS dapat

²⁶M. Yahya Harahap, 2011, Hukum Perseroan Terbatas, Cetakan Ketiga, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 376.

²⁷Lihat Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

memberhentikan Direksi tanpa menunggu pembelaan dari Direksi, apabila Direksi tidak menghadiri RUPS.

b. Pemberhentian Sementara

Pemberhentian yang didasarkan untuk sementara waktu. Karena sifatnya sementara, maka pemberhentian itu nantinya dengan keputusan RUPS dapat berakibat anggota Direksi bersangkutan dapat bekerja kembali menjalankan tugasnya atau diberhentikan seterusnya. Dalam pemberhentian sementara waktu ini tidak selalu dilakukan oleh RUPS, namun dapat dilakukan oleh Dewan Komisaris dengan menyebutkan alasannya. Pemberhentian sementara tersebut dapat ditolak atau diterima menjadi pemberhentian tetap oleh RUPS.

Selain karena pemberhentian oleh RUPS, berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas seorang Direksi dapat berhenti dari jabatannya karena sebab-sebab sebagai berikut:

- 1) Masa jabatannya telah berakhir dan tidak lagi diangkat untuk masa jabatan berikutnya.
- 2) Berhenti atas permintaan direktur yang bersangkutan, dengan atau sebab apapun.
- 3) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Direksi sebagaimana diatur dalam Anggaran Dasar atau dalam perundang-undangan yang berlaku.
- 4) Direktur secara pribadi dinyatakan pailit oleh pengadilan.
- 5) Sakit terus-menerus yang dapat menghambat pelaksanaan tugas direktur.
- 6) Menderita tekanan mental atau gangguan jiwa yang dapat menghambat pelaksanaan tugas direktur.
- 7) Dihukum penjara karena bersalah dalam waktu yang relatif lama sehingga dapat menghambat pelaksanaan tugas direktur.
- 8) Meninggalkan tugas atau menghilang tanpa berita secara terus menerus.

RUPS SEBAGAI LANDASAN PELAKSANAAN KEBIJAKAN

Mengingat bahwa Perseroan adalah merupakan asosiasi modal, maka sudah sewajarnya bahwa RUPS selaku organ Perseroan yang merupakan wadah perwujudan kepentingan para pemegang saham (pemilik modal saham) mempunyai segala wewenang dalam Perseroan yang tidak diberikan kepada Direksi dan Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang Perseroan dan/atau Anggaran Dasar.

Selanjutnya, RUPS merupakan satu-satunya organ Perseroan yang berwenang mengangkat dan memberhentikan anggota Direksi dan Dewan Komisaris. Kewenangan eksklusif tersebut tidak dapat dilimpahkan kepada siapapun, baik di dalam maupun di luar Perseroan. RUPS mempunyai kewenangan pengangkatan dan pemberhentian tersebut dan kewenangan-kewenangan lain yang tidak dimiliki Direksi dan Dewan Komisaris. Namun demikian, kedudukan ketiga organ Perseroan (yaitu RUPS, Direksi dan Dewan Komisaris) adalah sejajar atau *neben* dan bukan yang satu membawahi yang lain atau *untergeordnet*. Masing-masing organ mempunyai tugas dan kewenangannya

sendiri menurut dan dalam batas yang diatur dalam undang-undang Perseroan dan Anggaran Dasar.

Memperhatikan bahwa RUPS adalah organ yang mewakili kepentingan para pemegang saham (pemilik modal), maka sudah sewajarnya bahwa semua keputusan yang berkaitan dengan struktur organisasi Perseroan dan kepentingan para pemegang saham semisal perubahan Anggaran Dasar, permohonan agar Perseroan dinyatakan pailit, pembubaran Perseroan, penambahan modal Perseroan dan pengeluaran saham baru dan penggunaan laba Perseroan adalah wewenang RUPS.

Dengan demikian, tegas terlihat bahwa RUPS menjadi sebuah landasan kebijaksanaan bagi organ Perseroan (terutama Direksi) dalam mengambil kebijakan guna menjalankan roda organisasi Perseroan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan pendirian Perseroan. Hal tersebut menunjukkan adanya pertalian hukum antara keberadaan RUPS sebagai landasan kebijaksanaan dengan kebijaksanaan Direksi yang berisikan pola, tindakan dan perbuatan Direksi sebagai organ Perseroan dalam mencapai maksud dan tujuan Perseroan dimaksud.

AKIBAT HUKUM

Kebijakan (*policy*) berbeda dengan peraturan atau hukum, dimana hukum atau sebuah peraturan sifatnya memaksa (berisikan perintah untuk dilakukan atau larangan untuk tidak dilakukan), sedangkan kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin dilakukan untuk memperoleh hasil yang diinginkan.²⁸ Namun demikian kebijakan (*policy*) yang pada umumnya berisikan sebuah konsep atau gagasan terkait cara-cara atau metode tertentu yang harus dilakukan dalam rangka mencapai sesuatu yang diinginkan, sehingga kebijakan umumnya cenderung diikuti-sertakan dengan tindakan dan perbuatan.

Demikian halnya dengan kebijakan Direksi sebagai organ Perseroan, lazimnya kebijakan tersebut disertai dengan tindakan dan perbuatan oleh Direksi yang bersangkutan, oleh karenanya tindakan dan perbuatan Direksi dimaksud harus disesuaikan dengan kewenangan yang dimiliki. Lampauan tindakan atas kewenangan yang dimiliki oleh Direksi memungkinkan terjadi dalam perjalanan kegiatan usaha sebuah Perseroan memungkinkan untuk terjadi. Itu sebabnya dikenal doktrin *ultra vires* dalam lakon dunia usaha berbadan hukum termasuk Perseroan Terbatas.

Definisi *ultra vires* menurut Black's adalah "*an act performed without any authority to act on subject*".²⁹ *Ultra Vires* didefinisikan sebagai "tindakan yang dilakukan tanpa otoritas untuk bertindak sebagai subjek". Dalam Bahasa Latin, *ultra vires* memiliki arti "di luar" atau "melebihi" kekuasaan (*outside the power*) yaitu kekuasaan yang diberikan hukum terhadap suatu badan hukum (dalam hal ini badan hukum Perseroan diwakili oleh Organ Perseroan dalam melakukan tindakan hukumnya). Istilah lain yang seringkali digunakan untuk mendefinisikan *ultra vires* adalah "pelampauan

²⁸ id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan, *Loc. Cit.*

²⁹ Henry Campbell Black, 1990 *Black's Law Dictionary, Sixth Edition*, St. Paul: West Publishing Co., halaman 1522 dalam <https://mariskemveketampi.files.wordpress.com>, diakses pada hari Minggu, 17 April 2016, Pukul 22.15^{vib}

wewenang”.³⁰ *Ultra vires* diterapkan dalam arti luas yakni tidak hanya kegiatan yang dilarang oleh Anggaran Dasarnya, tetapi termasuk juga tindakan yang tidak dilarang, tetapi melampaui kewenangan yang diberikan.

Tindakan *ultra vires* pada dasarnya berbeda dengan Perbuatan Melawan Hukum (PMH) sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata. Meskipun ada persamaan antara *ultra vires* dan PMH yang sama-sama merupakan tindakan yang menimbulkan kerugian. Namun yang menonjol dari perbedaannya yaitu tindakan *ultra vires* merupakan tindakan di luar kewenangan, kewenangan tersebut telah diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun Anggaran Dasar, sedangkan PMH perbuatannya bukan merupakan kewenangan yang sebelumnya tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Doktrin *ultra vires* memiliki basis teori keagenan. Konstruksi hubungan hukum terjadi antara pihak *principal* pada satu sisi dan *agent* pada sisi yang lain, sehingga hal demikian memposisikan Direksi sebagai Organ Perseroan sebagai *agent* sedangkan Perseroan sebagai *principal*.³¹ Oleh karenanya *agent* harus melakukan tindakan dalam batas kewenangannya (*intra vires*) dan Apabila ia bertindak di luar batas kewenangannya maka Organ Perseroan tersebut melakukan tindakan *ultra vires*.

Lebih lanjut, Pasal 92 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyebutkan bahwa;

Direksi berwenang menjalankan pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau Anggaran Dasar.

Pada pasal tersebut di atas, ada penegasan kalimat “dalam batas yang ditentukan dalam UU ini dan/atau Anggaran Dasar” mengisyaratkan adanya larangan untuk melakukan tindakan di luar batas yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan/atau Anggaran Dasar Perseroan. Sehingga tampak jelas batasan *ultra vires* adalah Anggaran Dasar Perseroan merupakan sumber dan batas kewenangan yang paling utama untuk mengukur terlampaui atau tidaknya kewenangan yang dilakukan Direksi.

Kebijakan sebagai garis pedoman bagi Direksi sebagai Organ Perseroan dalam melakukan tindakan tentunya bersumber pada kewenangan yang diberikan Perseroan kepadanya. Sumber-sumber kewenangan bagi Direksi Perseroan dalam menyusun dan menjalankan kebijakan adalah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan, Anggaran Dasar Perseroan dan Kebijakan RUPS.

Dengan kata lain, selama Anggota Direksi melakukan kebijakan serta bertindak dalam kewenangannya (*intravires*) maka Anggota Direksi tersebut bertanggung jawab sesuai kapasitasnya sebagai Anggota Direksi. Namun, manakala Anggota Direksi

³⁰Munir Fuady, 2010, Doktrin-doktrin Modern dalam *Corporate Law* dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia, Bandung: Citra Aditya Bakti, halaman 102.

³¹Tri Budiyo, Transplantasi Hukum: Harmonisasi dan Potensi Benturan, halaman 161., dalam <https://mariskemyeketampi.files.wordpress.com>, *Op.Cit.*

tersebut bertindak di luar kewenangan (*ultra vires*), maka Anggota Direksi tersebut bertanggung jawab secara pribadi (Ranah Tanggung Jawab Pribadi).

Batas tanggung jawab anggota Direksi adalah menjalankan fungsi pengurusan (*management*) dan fungsi perwakilan (*representative*) “sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan”³² dan “dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 dan Anggaran Dasar”.³³ Selain itu, batas tanggung jawab Direksi adalah berdasarkan kebijaksanaan para pemegang saham yang terangkum dalam keputusan RUPS yang semestinya disesuaikan kelaziman aturan pada butir-butir Anggaran Dasar Perseroan yang memberi batasan antara lain;

- a. Bahwa Direksi harus bekerja sesuai dengan rencana kerja yang telah disetujui oleh Dewan Komisaris atau RUPS;
- b. Tiap anggota Direksi wajib meminta pertimbangan terlebih dahulu kepada anggota Direksi lainnya apabila akan melakukan tindakan yang menurut kebiasaan dalam dunia usaha dianggap sebagai hal yang penting bagi Perseroan;
- c. Pembagian pekerjaan Direksi dalam lingkungan Perseroan antara para anggota Direksi diatur dan ditentukan sendiri oleh para anggota Direksi itu.

Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan sebagai payung hukum Perseroan di Indonesia telah mengisyaratkan agar Direksi dalam mengambil kebijakan sebagai sebuah tindakan mengelola Perseroan agar dilaksanakan dengan prinsip kehati-hatian. Pasal 85 ayat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyebutkan bahwa; “*Setiap anggota Direksi wajib dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha Perseroan*”.

Meskipun ketentuan Pasal 85 ayat (1) tersebut tidak menjelaskan batasan dalam prinsip kehati-hatian, namun tersirat adanya akibat hukum yang akan muncul dari setiap kebijakan yang dilakukan oleh Direksi dimaksud dan setiap akibat hukum akan dimintai pertanggungjawaban hukum pula baik bagi Direksi yang melaksanakan kebijakan maupun bagi Perseroan yang menyusun langkah kebijaksanaan sebagaimana tertuang dalam RUPS. Pelaksanaan kebijakan Direksi yang tidak sesuai dengan kebijaksanaan RUPS tentunya memiliki akibat hukum yang berdampak pertanggungjawab hukum tersendiri, baik yang berdimensi Perdata maupun Pidana.

Dalam hukum pidana dikenal adanya asas personalitas yang memandang bahwa petanggungjawaban pidana melekat pada subjek hukum yang berbuat dan/atau melakukan kejahatan (tindak pidana). Oleh karenanya, Undang-Undang Perseroan Terbatas memerintahkan agar Direksi menjalankan pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan antara lain pengurusan sehari-hari Perseroan dengan prinsip kehati-hatian (Pasal 85 ayat (2)).

Penegasan terhadap kalimat “pengurusan sehari-hari Perseroan” sejalan dengan pandangan para ahli di bidang hukum bisnis yang mengatakan bahwa yang dimaksud

³²Pasal 92 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

³³Pasal 92 ayat (2), Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

dengan perbuatan pengurusan (*beheer van daden*) yaitu tiap-tiap perbuatan yang perlu atau termasuk golongan perbuatan yang biasa dilakukan untuk mengurus atau memelihara perserikatan perdata, termasuk Perseroan.³⁴ Selanjutnya diatur pula bahwa, Direksi berwenang menjalankan pengurusan sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat dalam batas Undang-Undang dan Anggaran Dasar.³⁵ Penegasan terhadap kalimat “kebijakan yang dipandang tepat“ dalam pasal tersebut adalah kebijakan yang antara lain didasarkan pada keahlian, peluang yang tersedia, dan kelaziman dalam dunia usaha sejenis.

Istilah “kebijakan yang dipandang tepat” ini secara teoritis masuk dalam kategori *blanket norm (open norm)*, karena sifatnya yang terbuka.³⁶ Maksud dan tujuan dari kalimat “kebijakan yang dipandang tepat” tidak terdapat penjelasan yang pasti namun berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas menunjukkan adanya kaedah yang mengatakan bahwa kebijakan secara tepat itu di dasarkan atas “kelaziman dalam dunia usaha sejenis“. Kelaziman yang dilakukan Direksi dalam menjalankan kebijakan bisnis umumnya didasarkan pada prinsip ekonomi yaitu; “dengan modal yang sekecil-kecilnya, mendapatkan untung yang sebesar-besarnya”. Namun demikian prinsip ekonomi dalam menjalankan bisnis tersebut semestinya juga dilaksanakan Direksi dengan senantiasa memperhatikan prinsip kehati-hatian sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 85 ayat (2) Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Tanggung jawab Direksi adalah kewajiban seseorang Direksi untuk melaksanakan aktivitas yang ditugaskan kepadanya sebaik mungkin, sesuai dengan kemampuannya.³⁷ Dalam Perseroan, Direksi diberikan batasan wewenang sebagaimana tertuang dalam Anggaran Dasar Perseroan maupun RUPS. Tanggung jawab Direksi timbul, ketika Direksi yang bersangkutan mulai menggunakan kewenangannya tersebut. Untuk itulah Undang-Undang Perseroan Terbatas menentukan bahwa Direksi bertanggung jawab atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan, dan pengurusan Perseroan sebagai bentuk kewenangan oleh Direksi tersebut wajib dilaksanakan dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab.³⁸

Pelaksanaan pengurusan Perseroan dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab (*in full sense of responsibility*) dapat berarti mewajibkan Direksi untuk melaksanakan tugasnya dengan rajin (*diligently*), penuh kehati-hatian (*carefully*) dan pintar serta terampil (*skillfully*). Berdasarkan rumusan tersebut, terlihat bahwa Direksi dalam mengurus Perseroan di Indonesia dibebani kewajiban untuk melaksanakan *fiduciary duty*.

Dalam mengelola Perseroan, Direksi dituntut untuk dapat mengambil kebijakan bisnis yang tepat dan cepat. Hal ini dikarenakan kondisi bisnis yang cepat berubah dan persaingan yang ketat dari kompetitor. Namun tuntutan tersebut tidak

³⁴Nindyo Pramono, *Loc.Cit.*, halaman 15..

³⁵Pasal 92 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

³⁶Purnomo, *Op.Cit.*, halaman 19.

³⁷Winardi, 1983, *Asas-Asas Manajemen*, Bandung: Alumni, halaman 98.

³⁸Pasal 97 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan terbatas.

mengurangi pelaksanaan kewajiban *fiduciary duty* oleh Direksi. Sehingga seluruh kebijakan yang diambil Direksi dalam mengurus Perseroan harus tetap berlandaskan *fiduciary duty*.

Pada kenyataannya, bukan tidak mungkin kebijakan yang diambil Direksi membawa kerugian bagi Perseroan. Walaupun kebijakan tersebut merupakan hasil dari pertimbangan yang matang oleh Direksi dengan tetap memperhatikan kewajiban *fiduciary* yang dibebankan kepadanya. Dengan timbulnya kerugian bagi Perseroan tersebut, tentu hal ini dapat menghilangkan sifat pertanggungjawaban terbatas dari Perseroan dan menimbulkan tanggung jawab pribadi dari Direksi.

PENUTUP

Kebijakan Direksi pada dasarnya memiliki hubungan hukum secara langsung dengan Kebijakan RUPS. Dimana kebijakan Direksi dilaksanakan berlandaskan dan berpedoman pada batasan-batasan kewenangan Direksi yang dituangkan ke dalam RUPS. Sehingga dalam aplikasinya, kebijakan Direksi tidak boleh menyimpang dengan apa yang telah digariskan dalam kebijakan RUPS. Sehingga, akibat dari suatu kebijakan Direksi yang tidak sesuai dengan kebijakan RUPS akan menimbulkan akibat hukum tersendiri baik terhadap internal maupun eksternal Perseroan yang memiliki akibat dan pertanggung jawaban hukum baik berdimensi perdata maupun pidana.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahmad Yani & Gunawan Widjaja, 1999, Perseroan Terbatas, Jakarta: Raja Grafindo persada.
- Ali Ridho, 1986, Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan Koperasi, Yayasan, Wakaf, Bandung: Alumni.
- Albert Aries, Kekuatan Mengikat Tindakan Direksi Tanpa Persetujuan RUPS; pada www.hukumonline.com.
- C.S.T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, 2005, Hukum Perusahaan Indonesia, Aspek Hukum dalam Ekonomi, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Freddy Harris dan Teddy Anggoro, 2010, Hukum Perseroan Terbatas: Kewajiban Pemberitahuan oleh Direksi. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Gunawan Widjaja, 2008, 150 Tanya Jawab tentang Perseroan Terbatas, Jakarta: Forum Sahabat.
- Harahap, M. Yahya, 2011, Hukum Perseroan Terbatas, Cetakan Ketiga, Jakarta: Sinar Grafika.
- I.G.Rai Widjaya, 2002, Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas, Cetakan ke-4, Jakarta: Kesaint Blanc.
- Munir Fuady, 2010, Doktrin-doktrin Modern dalam *Corporate Law* dan Eksistensinya dalam Hukum Indonesia, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Orinton Purba, 2011, Petunjuk Praktis bagi RUPS; Komisaris, dan Direksi Perseroan Terbatas agar Terhindar dari Jerat Hukum, Jakarta: Raih Asa Sukses.
Ridwan Khairandy, 2006, Pengantar Hukum Dagang, Yogyakarta: FH UII Press..
Winardi, 1983, Asas-Asas Manajemen, Bandung: Alumni.

Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
Kitab Undang-Undang Hukum Dagang
Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan.
Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perusahaan Terbatas.

Internet

<http://id.wikipedia.org>.
<http://kbbi.web.id/bijaksana>.
<https://mariskemyeketampi.files.wordpress.com>.

PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN SECARA ARBITRASE YANG DILAKUKAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK)

Faisal Riza

PENDAHULUAN

Hubungan yang saling membutuhkan antara pelaku usaha dengan konsumen dalam kegiatan bisnis sering terjadi. Hubungan itu terkait dengan penggunaan dan pemanfaatan barang maupun jasa yang dijual oleh pelaku usaha. Kepentingan pelaku usaha adalah memperoleh keuntungan semaksimal mungkin dari transaksi dengan konsumen, sedangkan konsumen berkepentingan untuk memperoleh kepuasan melalui pemenuhan kebutuhannya terhadap barang maupun jasa tertentu.

Namun, hubungan itu seringkali terjadi ketidaksetaraan antara keduanya, secara umum konsumen berada pada posisi tawar yang lemah, akibatnya menjadi sasaran eksploitasi dari pelaku usaha yang secara sosial dan ekonomi memiliki posisi yang kuat. Karena itu, untuk melindungi atau memberdayakan konsumen sangat diperlukan adanya lembaga yang berwenang menyelesaikannya dalam waktu yang singkat dan tidak berbiaya serta dengan cara (metode) yang mudah.

Upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen merupakan hal yang penting dan mendesak untuk dicari solusinya, mengingat banyak permasalahan yang menyangkut perlindungan konsumen sebagai pihak yang dirugikan tidak mendapatkan rasa keadilan yang sesuai aturan.

Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) mencatat pada Tahun 2014, tentang kasus konsumen terkait dengan kredit kendaraan bermotor menempati posisi kedua setelah pengaduan konsumen yang terkait dengan jasa perbankan. Kasus penarikan paksa kendaraan bermotor dari konsumen karena terlambat membayar angsuran banyak dikeluhkan masyarakat dan sebagainya yang menimbulkan kerugian, baik materil maupun moril bagi konsumen.¹

Masalah perlindungan konsumen tidak semata-mata masalah orang perorang, tetapi sebenarnya merupakan masalah bersama dan masalah nasional, sebab pada dasarnya semua orang adalah konsumen dan semua konsumen harus dilindungi hak-haknya. Maka dari itu, melindungi hak konsumen adalah melindungi semua orang.

Perlindungan tersebut mencakup perlindungan terhadap timbulnya kerugian bagi konsumen karena memakai atau mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang tidak sesuai dengan yang diinginkan oleh konsumen. Konsumen dapat mengajukan tuntutan

¹Syaiful Bahri. 2015. Artikel "*Kasus Penarikan Kendaraan Banyak Dikeluhkan Masyarakat*". Harian Analisa. Medan.

atas kerugian yang dialaminya ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Medan.

Sudah menjadi hal umum, institusi peradilan sebagai instrument untuk mewujudkan keadilan mendapatkan berbagai kritikan. Selain pertimbangan biaya, waktu dan prosedur yang birokratis cara penyelesaian juga sangat ironis, keberadaan lembaga peradilan tidak hanya dinilai gagal dalam menjalankan fungsi sebagai media untuk memperoleh keadilan, tetapi dalam beberapa hal lembaga peradilan justru menjadi sumber munculnya ketidakadilan baru.

Keberadaan lembaga peradilan sangat tidak akomodatif dalam menampung kepentingan konsumen. Nilai sengketa konsumen pada umumnya tidak terlalu besar, sehingga apabila diselesaikan melalui peradilan umum, biaya perkara lebih besar dari pada nilai nominal sengketa sendiri dan waktu penyelesaian juga akan semakin panjang.

Salah satu langkah kongkrit sekaligus sebagai tandingan bagi keberadaan lembaga peradilan adalah dengan menerapkan penyelesaian sengketa secara arbitrase untuk melindungi konsumen melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) Kota Medan.

BEBARAPA ISTILAH

1. Perlindungan Konsumen

Berbagai istilah digunakan terkait dengan pengertian konsumen yang diberi makna berbeda-beda, pada akhirnya pengertian tersebut dapat membawa akibat hukum yang berbeda. Untuk itu perlu dikemukakan berbagai istilah yang lazim dipergunakan dalam perlindungan konsumen tersebut.² Perlindungan konsumen adalah istilah yang dipakai untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhannya dari hal-hal yang merugikan konsumen itu sendiri. Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa, perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

Perlindungan konsumen mempunyai cakupan yang luas, meliputi perlindungan konsumen terhadap barang dan jasa hingga sampai akibat-akibat dari pemakaian barang dan/atau jasa tersebut. Perlindungan konsumen dapat dibedakan dalam dua aspek, yaitu:

- a. Perlindungan terhadap kemungkinan barang yang diserahkan kepada konsumen tidak sesuai dengan apa yang telah disepakati.
- b. Perlindungan terhadap diberlakukannya syarat-syarat yang tidak adil kepada konsumen.

²Ahmadi Miru. 2011. *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, halaman 19.

Keinginan yang hendak dicapai dalam perlindungan konsumen adalah menciptakan rasa aman bagi konsumen dalam memenuhi kebutuhan hidup. Maka pengaturan perlindungan konsumen dilakukan dengan:

- a. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur keterbukaan akses informasi, serta menjamin kepastian hukum.
- b. Melindungi kepentingan konsumen pada khususnya dan kepentingan seluruh pelaku usaha.
- c. Meningkatkan kualitas barang dan pelayanan jasa.
- d. Memberikan perlindungan kepada konsumen dari praktik usaha yang menipu dan menyesatkan.
- e. Memadukan penyelenggaraan, pengembangan dan pengaturan perlindungan konsumen dengan bidang-bidang perlindungan pada bidang-bidang lainnya.³

Hal ini terkait dengan Pasal 64 Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang berbunyi: “segala ketentuan peraturan perundang-undangan yang bertujuan melindungi konsumen yang telah ada pada saat undang-undang ini diundangkan, dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dan/atau tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini”.

2. Konsumen

Kata konsumen berasal dari kata dalam bahasa Inggris, yakni *consumer*, atau dalam bahasa Belanda “*consument*”. Konsumen secara harfiah adalah orang yang memerlukan, membelanjakan atau menggunakan; pemakai atau pembutuh. Pengertian tentang konsumen secara yuridis telah diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Pasal 1 angka (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 menyatakan bahwa, Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Berdasarkan dari beberapa pengertian konsumen yang telah dikemukakan di atas, maka konsumen dapat dibedakan kepada tiga batasan, yaitu:

- a. Konsumen komersial (*commercial consumer*), adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa yang digunakan untuk memproduksi barang dan/atau jasa lain dengan tujuan mendapat keuntungan.
- b. Konsumen antara (*intermediate consumer*), adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa yang digunakan untuk diperdagangkan kembali juga dengan tujuan mencari keuntungan.
- c. Konsumen akhir (*ultimate consumer/end user*), adalah setiap orang yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk tujuan memenuhi kebutuhan kehidupan pribadi, keluarga, orang lain, dan makhluk hidup lainnya dan tidak untuk diperdagangkan kembali dan/atau untuk mencari keuntungan kembali.⁴

³Zulham. 2013. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, halaman 22-23.

⁴*Ibid.*, halaman 15-18.

Secara umum dikenal ada 4 (empat) hak dasar konsumen. Yaitu:

- a. Hak untuk mendapatkan keamanan (*the right to safety*);
- b. Hak untuk mendapatkan informasi (*the right to be informed*);
- c. Hak untuk memilih (*the right to choose*);
- d. Hak untuk didengar (*the right to be heard*);

Langkah untuk meningkatkan martabat dan kesadaran konsumen harus diawali dengan upaya untuk memahami hak-hak pokok konsumen, yang dapat dijadikan sebagai landasan perjuangan untuk mewujudkan hak-hak tersebut. Hak konsumen sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:⁵

- a. Hak atas kenyamanan dan keselamatan dalam mengonsumsi barang dan/atau jasa;
 - b. Hak untuk memilih dan mendapatkan 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 mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
 - g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
 - h. Hak untuk mendapatkan kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
 - i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangannya lainnya.
- Adapun mengenai kewajiban konsumen dijelaskan dalam Pasal 5, yakni:⁶
- a. Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan;
 - b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
 - c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang telah disepakati;
 - d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

3. Pelaku Usaha

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 disebutkan pelaku usaha/produsen adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau

⁵Celina Tri Siwi Kristiyanti. 2014. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 30-32.

⁶*Ibid.*, halaman 41.

melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.

Hak-hak produsen dapat ditemukan antara lain pada faktor-faktor yang membebaskan produsen dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh konsumen, meskipun kerusakan timbul akibat cacat pada produk, yaitu apabila:⁷

- a. Produk tersebut sebenarnya tidak diedarkan;
- b. Cacat timbul dikemudian hari;
- c. Cacat timbul setelah produk berada di luar kontrol produsen;
- d. Barang yang diproduksi secara individual tidak untuk keperluan produksi;
- e. Cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan yang ditetapkan oleh penguasa.

Pasal 6 Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 Produsen disebut sebagai pelaku usaha yang mempunyai hak sebagai berikut:⁸

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun dalam Pasal 7 diatur kewajiban pelaku usaha, sebagai berikut:

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan;
- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- d. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
- e. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
- f. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- g. Memberi kompensasi ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

⁷ *Ibid.*, halaman 42.

⁸ *Ibid.*, halaman 43.

PENYELESAIAN SENGGKETA KONSUMEN

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen membagi penyelesaian sengketa konsumen menjadi 2 bagian, yaitu:

1. Penyelesaian Sengketa Melalui Proses Litigasi

Sengketa konsumen dibatasi pada sengketa perdata. Masuknya sengketa/perkara ke pengadilan karena inisiatif dari pihak yang bersengketa dalam hal ini penggugat baik itu konsumen ataupun pelaku usaha. Pengadilan akan memberikan penyelesaian atas hukum perdata yang tidak dapat bekerja diantara para pihak secara sukarela.

Istilah “prosedur perkara” didahului dengan pendaftaran surat gugatan di kepaniteraan perkara perdata di pengadilan negeri. Sebelumnya, itu berarti surat gugatan harus sudah dipersiapkan terlebih dahulu secara teliti dan cermat. Pasal 45 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan:⁹

- a. Setiap konsumen yang dirugikan dapat menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas menyelesaikan sengketa antara konsumen dan pelaku usaha atau melalui peradilan yang berada di lingkungan peradilan umum.
- b. Penyelesaian sengketa konsumen dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa.
- c. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- d. Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak yang bersengketa.¹⁰

2. Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan (Non Litigasi)

a. Penyelesaian sengketa secara damai oleh para pihak yang bersengketa

Penyelesaian sengketa konsumen sebagaimana dimaksud pada Pasal 43 Ayat (2) Undang-Undang Perlindungan Konsumen, tidak menutup kemungkinan dilakukannya penyelesaian secara damai oleh para pihak yang bersengketa, yaitu pelaku usaha dan konsumen, tanpa melalui pengadilan atau badan penyelesaian sengketa konsumen, dan sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang perlindungan konsumen.

Bahkan dalam penjelasan Pasal tersebut dikemukakan bahwa pada setiap tahap diusahakan untuk menggunakan penyelesaian damai oleh kedua belah pihak yang bersengketa. Penjelasan Pasal 45 Ayat (2) Undang-Undang Perlindungan konsumen dapat diketahui bahwa Undang-Undang Perlindungan Konsumen menghendaki agar penyelesaian damai, merupakan upaya hukum yang justru harus terlebih dahulu diusahakan oleh para pihak yang bersengketa, sebelum para pihak memilih untuk

⁹ *Ibid.*, halaman 175.

¹⁰ *Ibid.*, halaman 176.

menyelesaikan sengketa mereka melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau badan peradilan.

b. Penyelesaian sengketa melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen

Untuk penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, pemerintah membentuk suatu badan yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan secara cepat, mudah, dan murah. Cepat karena undang-undang menentukan dalam tenggang waktu 21 hari kerja Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen wajib memberikan putusannya. Mudah karena prosedur administratif dan proses pengambilan putusan yang sangat sederhana. Murah terletak pada biaya perkara yang terjangkau. Setiap konsumen yang merasa dirugikan oleh pelaku usaha dapat mengadakan masalahnya kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), baik secara langsung, diwakili kuasanya maupun oleh ahli warisnya, pengaduan yang disampaikan oleh kuasanya atau ahli warisnya hanya dapat dilakukan apabila konsumen yang bersangkutan dalam keadaan sakit, meninggal dunia, lanjut usia, belum dewasa atau warga negara asing. Pengaduan tersebut dapat disampaikan secara lisan atau tulisan kepada sekretariat BPSK di kota/kabupaten tempat domisili konsumen atau di kota/kabupaten terdekat dengan domisili konsumen.

Penyelesaian sengketa konsumen di BPSK diselenggarakan semata-mata untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak akan terulang kembali kerugian yang diderita oleh konsumen. Ukuran kerugian materi yang dialami konsumen ini didasarkan pada besarnya dampak dari penggunaan produk barang/jasa tersebut terhadap konsumen.¹¹ Tata cara penyelesaian sengketa konsumen oleh Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 jo. Kepmenperindag No. 350/MPP/12/2001 tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen. Proses penyelesaiannya pun diatur sangat sederhana dan sejauh mungkin dihindari suasana yang formal.

Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) menentukan apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu pihak atau oleh para pihak yang bersengketa.¹² Konsumen yang dirugikan dapat mengajukan permohonan penyelesaian sengketa konsumen kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang terdekat dengan tempat tinggal konsumen. Permohonan dapat dilakukan oleh konsumen yang dirugikan sendiri atau kuasanya atau ahli waris yang bersangkutan jika konsumen telah meninggal dunia, sakit atau telah berusia lanjut sehingga tidak dapat mengajukan pengaduan sendiri baik

¹¹Susanti Adi Nugroho. 2011. *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, halaman 99-100.

¹²*Ibid.*, halaman 103.

secara tertulis maupun lisan, atau konsumen belum dewasa sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku terhadap orang asing/warga negara asing.

Permohonan diajukan secara tertulis, kepada sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) maka sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) akan memberikan tanda terima kepada pemohon, dan jika permohonan diajukan secara lisan, maka sekretariat Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) akan mencatat permohonan tersebut dalam sebuah formulir yang disediakan secara khusus, dan dibubuhi tanggal dan nomor registrasi.

Apabila permohonan ternyata tidak lengkap atau permohonan bukan merupakan kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), maka ketua Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) menolak permohonan tersebut. Jika permohonan tersebut memenuhi persyaratan dan diterima, maka ketua Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) harus memanggil pelaku usaha secara tertulis disertai dengan foto kopi permohonan dari konsumen, selambat-lambatnya 3 hari kerja sejak diterimanya permohonan.¹³ Keperluan pemanggilan pelaku usaha, dibuat surat panggilan yang memuat hari, tanggal, jam dan tempat persidangan serta kewajiban pelaku usaha untuk memberikan jawaban terhadap penyelesaian sengketa konsumen untuk diajukan pada persidangan pertama.

Pada hari yang ditentukan pelaku usaha tidak hadir memenuhi panggilan, maka sebelum melampaui 3 hari kerja sejak pengaduan, pelaku usaha dapat dipanggil sekali lagi. Jika pelaku usaha tetap tidak hadir tanpa alasan sah, maka berdasarkan ketentuan Pasal 52 huruf I Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) jo. Pasal 3 huruf I Kepmenperindag No.350/MPP/Kep/12/2001, Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dapat meminta bantuan kepada penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha tersebut. Pelaku usaha hadir, maka konsumen memilih cara penyelesaian sengketa yang harus disetujui oleh pelaku usaha. Cara yang bisa dipilih dan disepakati para pihak adalah: konsiliasi, mediasi atau arbitrase. Jika cara yang dipilih para pihak adalah konsiliasi atau mediasi, maka Ketua Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) segera menunjuk majelis sesuai dengan ketentuan untuk ditetapkan sebagai konsiliator atau mediator.

Jika cara yang dipilih para pihak adalah arbitrase, maka prosedurnya adalah para pihak memilih arbiter dari anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang berasal dari pelaku usaha dan konsumen sebagai anggota majelis. Arbiter yang terpilih memilih arbiter ketiga dari anggota Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang berasal dari unsur pemerintah sebagai ketua majelis. Persidangan pertama dilaksanakan selambat-lambatnya hari kerja ke-7 terhitung sejak diterimanya permohonan.¹⁴ Dengan melihat beberapa hal yang diuraikan di atas, maka di samping pengadilan, juga ada lembaga lain, yakni Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), yang dibentuk sebagai lembaga untuk menyelesaikan sengketa konsumen. Pengaturan mengenai Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK),

¹³ *Ibid.*, halaman 104.

¹⁴ *Ibid.*, halaman 105.

termasuk mengenai tugas dan wewenangnya ditentukan dalam Pasal 49 sampai dengan Pasal 58 Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK). Tugas dan wewenang terdapat dalam Pasal 52 adalah sebagai berikut:¹⁵

1. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
2. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
3. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
4. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam undang-undang ini;
5. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
6. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
7. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
8. Memanggil, menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran undang-undang ini;
9. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada angka 7 dan angka 8, yang tidak bersedia memenuhi panggilan badan penyelesaian sengketa konsumen;
10. Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
11. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;
12. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
13. Menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

Seperti telah disebutkan sebelumnya, badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) berwenang menjatuhkan sanksi administratif. Kewenangan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) itu cukup menarik untuk dikaji karena selama ini hanya pemerintah dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang mempunyai kewenangan menjatuhkan sanksi administratif.

Sanksi administratif atas pelanggaran oleh pelaku usaha adalah meliputi:¹⁶

- a. Menjatuhkan sanksi ganti rugi atas produk yang merugikan konsumen, memberikan perawatan kesehatan dan atau santunan pihak kepada korban (konsumen) (Pasal 19 ayat 2 dan 3 UUPK).
- b. Menjatuhkan sanksi terhadap perusahaan periklanan yang merugikan individu atau masyarakat (Pasal 20 UUPK).

¹⁵N.H.T Siahaan. 2005. *Hukum Konsumen*. Jakarta: Panta Rei, halaman 209.

¹⁶*ibid.*, halaman 210.

- c. Menjatuhkan sanksi bagi pelaku usaha yang memproduksi barang yang pemanfaatannya lebih satu tahun tetapi tidak atau lalai menyediakan suku cadang (Pasal 25 Ayat 2 Butir a UUPK).
- d. Menjatuhkan sanksi bagi pelaku usaha yang memproduksi barang yang pemanfaatannya lebih satu tahun tetapi tidak memenuhi atau gagal memberikan jaminan (garansi) sesuai perjanjian (Pasal 25 Ayat 2 Butir b UUPK).
- e. Menjatuhkan sanksi bagi pelaku usaha yang memproduksi jasa (*service*) yang tidak memenuhi jaminan (garansi) sesuai perjanjian (Pasal 26 UUPK).

PENYELESAIAN SECARA ARBITRASE YANG DILAKUKAN BADAN PENYELESAIAN SENGKETA KONSUMEN (BPSK) KOTA MEDAN

1. Tahap Awal Pengajuan Permohonan

Berdasarkan Pasal 15 Ayat (1) Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 bahwa Setiap konsumen yang dirugikan, kuasanya atau ahli warisnya yang datang mengadu kepada BPSK harus mengajukan permohonan penyelesaian sengketa konsumen baik secara tertulis maupun lisan melalui sekretariat BPSK yang menangani pengaduan konsumen. Namun dalam Pasal 2 Keppres No. 90 Tahun 2001 Pengaduan konsumen dapat dilakukan di tempat BPSK yang terdekat dengan domisili konsumen.

Permohonan yang diajukan oleh ahli waris atau kuasanya Pasal 15 Ayat (3) sub d, Kepmenperindag Nomor. 350/MPP/Kep/12/2001. Dilakukan bilamana:

- a. Konsumen meninggal dunia;
- b. Konsumen sakit atau berusia lanjut, sehingga tidak dapat mengajukan pengaduan sendiri baik secara tertulis maupun lisan, sebagaimana dibuktikan dengan surat keterangan dokter dan bukti Kartu Tanda Penduduk (KTP);
- c. Konsumen belum dewasa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d. Konsumen warga negara asing.

Permohonan penyelesaian sengketa konsumen, harus memuat secara benar dan lengkap Pasal 16, Kepmenperindag Nomor. 350/MPP/Kep/12/2001, meliputi:

- a. Nama dan alamat lengkap konsumen, ahli waris atau kuasanya disertai bukti diri;
- b. Nama dan alamat lengkap pelaku usaha;
- c. Barang atau jasa yang diadukan;
- d. Bukti perolehan (bon, faktur, kuitansi dan dokumen bukti lain);
- e. Keterangan tempat, waktu dan tanggal diperoleh barang atau jasa tersebut;
- f. Saksi yang mengetahui barang atau jasa tersebut yang diperoleh;
- g. Foto-foto barang dan kegiatan pelaksanaan (jika ada).

Dalam menjalankan tugasnya, majelis dibantu oleh seorang panitera. Panitera tersebut berasal dari anggota sekretariat BPSK yang ditunjuk dengan surat penetapan Ketua BPSK. Pasal 19 Ayat (2) Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 menguraikan tugas panitera, meliputi:

- a. Mencatat jalannya proses penyelesaian sengketa konsumen;

- b. Menyimpan berkas laporan;
- c. Menjaga barang bukti;
- d. Membantu majelis menyusun putusan;
- e. Membantu penyampaian putusan kepada konsumen dan pelaku usaha;
- f. Membuat berita acara persidangan;
- g. Membantu majelis dalam tugas-tugas penyelesaian sengketa konsumen.

Pasal 15 Ayat (4) Kepmenperindag Nomor 350/Mpp/Kep/12/2001 bahwa Permohonan yang dibuat secara tertulis yang diterima oleh sekretariat BPSK diberikan bukti tanda penerima kepada pemohon. Untuk permohonan yang diajukan secara tidak tertulis yang dimaksud dalam Pasal 15 Ayat (5) Kepmenperindag Nomor 350/Mpp/Kep/12/2001 harus dicatat oleh sekretariat BPSK dalam suatu formulir yang disediakan untuk itu dan dibubuhi tanda tangan atau cap jempol oleh konsumen atau ahli warisnya atau kuasanya dan kepada pemohon diberikan bukti tanda terima. Berkas permohonan penyelesaian sengketa baik tertulis maupun tidak tertulis dicatat oleh Sekretariat BPSK dan dibubuhi tanggal dan nomor registrasi (Ayat 6). Bagi pengaduan yang tidak lengkap, pengaduan tersebut dikembalikan kepada pengadu untuk dilengkapi terlebih dahulu.

Pasal 17 Kepemenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 ketua BPSK menolak permohonan penyelesaian sengketa konsumen apabila:

- a. Permohonan tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16; dan
- b. Permohonan gugatan bukan merupakan kewenangan BPSK.

2. Tahap Persidangan Arbitrase

Tata cara persidangan menurut Pasal 26 Kepemenperindag No. 350/Mpp/Kep/12/2001, ketua BPSK memanggil pelaku usaha selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari sejak permohonan penyelesaian sengketa diterima secara benar dan lengkap sesuai dalam Pasal 16 Kepemenperindag No. 350/Mpp/Kep/12/2001. Dalam surat panggilan tersebut dicantumkan secara jelas mengenai hari, tanggal, jam dan tempat persidangan serta kewajiban pelaku usaha untuk memberikan surat jawaban terhadap penyelesaian sengketa konsumen dan disampaikan pada hari sidang pertama.

Berdasarkan penelitian lapangan yang dilakukan di BPSK kota Medan, sebelum persidangan ada suatu tahap yang dinamakan prasidang. Prasidang ini tidak diatur dalam UUPK maupun Kepemenperindag No. 350/Mpp/Kep/12/2001. Pemanggilan awal yang dilakukan kepada pelaku usaha ialah pemanggilan kepada para pihak yang bersengketa untuk menghadiri prasidang.

Prasidang ini merupakan suatu tahap untuk mempertemukan para pihak bersengketa untuk menentukan cara penyelesaian sengketa yang akan digunakan dan penunjukan majelis. Namun ada kendala dalam pemanggilan pelaku usaha tersebut, karena pelaku usaha belum tentu sanggup untuk menghadiri pemanggilan tersebut, bahkan bisa saja tidak bersedia untuk menyelesaikan sengketanya melalui BPSK, dan

BPSK pun tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pemanggilan secara paksa. Jika pelaku usaha tidak bersedia hadir, maka BPSK tidak bisa berbuat apa-apa, dan sengketa konsumen tidak bisa diproses lebih lanjut.¹⁷ Kewajiban pelaku usaha untuk memberikan jawaban terbatas pada setuju atau tidaknya menggunakan BPSK sebagai lembaga penyelesaian sengketa yang dihadapinya, bukan jawaban terhadap penyelesaian sengketa konsumen sebagai tangkisan atau pembelaan diri sebagaimana materi jawaban atas gugatannya.

Pelaku usaha hadir dalam sidang dan sepakat untuk menyelesaikan sengketanya melalui BPSK, maka konsumen dan pelaku usaha bebas menentukan cara penyelesaian sengketa yang akan digunakan. Penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK baik dengan cara konsiliasi, mediasi atau arbitrase dilakukan berdasarkan pilihan para pihak, dan penyelesaian tersebut bukan merupakan proses penyelesaian sengketa secara berjenjang.¹⁸ Setelah disepakati mengenai cara penyelesaian sengketa, dibentuklah majelis. Majelis dibentuk berdasarkan keputusan ketua BPSK dan dibantu oleh panitera. Majelis anggotanya harus ganjil dan paling sedikit berjumlah 3 (tiga) orang yang mewakili unsur pemerintah, unsur konsumen dan unsur pelaku usaha yang salah satu anggotanya wajib berpendidikan dan berpengalaman hukum. Ketua majelis harus berasal dari unsur pemerintah. Panitera berasal dari anggota sekretariat yang ditunjuk dengan surat penetapan ketua BPSK.

Ketua majelis atau anggota majelis atau panitera wajib mengundurkan diri apabila terkait hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai, dengan pihak yang bersengketa atau kuasanya. Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase dilakukan sepenuhnya dan diputuskan oleh majelis yang bertindak sebagai arbiter. Berbeda dengan konsiliasi dan mediasi dimana penyelesaian dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi oleh majelis. Dalam konsiliasi majelis bertindak secara pasif, sedangkan dalam mediasi majelis bertindak secara aktif.

Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase, para pihak memilih arbiter dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pelaku usaha dan konsumen sebagai anggota majelis. Kemudian arbiter yang dipilih oleh para pihak yang bersengketa memilih arbiter ketiga dari anggota BPSK yang berasal dari unsur pemerintah sebagai ketua majelis.¹⁹

Persidangan I (pertama) selambat-lambatnya dilaksanakan 7(tujuh) hari kerja sejak persyaratan terpenuhi. Selain syarat-syarat Pasal 16 Kepemenperindag No. 350/Mpp/Kep/12/2001, syarat yang harus dipenuhi ialah adanya kesepakatan antara konsumen dan pelaku usaha bahwa sengketa akan diselesaikan melalui BPSK dengan cara arbitrase. Hal ini juga berlaku bagi penyelesaian sengketa dengan cara konsiliasi dan mediasi. Pada hari persidangan I (pertama) ketua majelis wajib mendamaikan kedua belah pihak yang bersengketa dan bilamana tidak tercapai perdamaian, maka

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

persidangan dimulai dengan membacakan isi gugatan konsumen dan surat jawaban pelaku usaha. Konsumen dan pelaku usaha diberikan kesempatan yang sama untuk menjelaskan hal-hal yang dipersengketakan.

Pada persidangan I (pertama) sebelum pelaku usaha memberikan jawabannya konsumen dapat mencabut gugatannya dengan membuat surat pernyataan. Jika gugatan tersebut dicabut, majelis wajib mengumumkan bahwa gugatan dicabut. Penjelasan Pasal 35 Ayat (3) Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 Apabila dalam proses penyelesaian sengketa konsumen terjadi perdamaian antara konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa, majelis wajib membuat putusan dalam bentuk penetapan perdamaian. Apabila pelaku usaha atau konsumen tidak hadir pada hari persidangan I (pertama), maka menurut Pasal 36 Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 majelis memberikan kesempatan terakhir kepada konsumen dan pelaku usaha untuk hadir pada persidangan II (kedua) dengan membawa alat bukti yang diperlukan.

Persidangan II (kedua) dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 5 hari kerja terhitung sejak hari persidangan I (pertama). Bilamana pada persidangan II (kedua) konsumen tidak hadir, maka gugatannya gugur demi hukum, sebaliknya jika pelaku usaha yang tidak hadir, maka gugatan konsumen dikabulkan tanpa kehadiran pelaku usaha (putusan verstek).²⁰

Pembuktian dalam proses penyelesaian sengketa konsumen menurut Pasal 22 Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/2001 merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha. Sehingga pembuktian tidak dibebankan kepada konsumen selaku penggugat. Alat bukti dalam penyelesaian sengketa konsumen menurut Pasal 21 Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 berupa:

- a. Barang dan/atau jasa;
- b. Keterangan para pihak yang bersengketa;
- c. Keterangan saksi dan/atau saksi ahli;
- d. Surat dan/atau dokumen;
- e. Bukti-bukti lain yang mendukung.

Hasil penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase dibuat dalam bentuk putusan majelis yang ditandatangani oleh ketua dan anggota majelis. Keputusan majelis tersebut menurut Pasal 37 Ayat (5) Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/2001 dapat memuat sanksi administratif. Namun berdasarkan penelitian lapangan, BPSK mengalami kendala dalam penetapan sanksi administrasi tersebut, karena belum ada aturan yang mengatur mengenai tata cara penjatuhan sanksi administratif. BPSK Kota Medan sampai saat ini dalam putusannya belum pernah menyertakan sanksi administratif kepada pelaku usaha, putusan biasanya hanya mengenai ganti kerugian.²¹ Putusan BPSK dapat berupa:

- a. Perdamaian;
- b. Gugatan ditolak;

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

c. Gugatan dikabulkan.

Pasal 19 Ayat (1) UUPK, menyebutkan bahwa pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti kerugian atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Selanjutnya, Pasal 19 Ayat (2) UUPK bilamana gugatan dikabulkan, maka dalam amar putusan ditetapkan kewajiban yang harus dilakukan oleh pelaku usaha. Kewajiban tersebut berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sanksi administratif berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp. 200.000.000,- (Pasal 60 Ayat (2) UUPK). Tidak ada ketentuan mengenai akibat hukum apa yang akan ditimbulkan apabila penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK melebihi jangka waktu 21 hari. Namun dalam prakteknya, belum pernah terjadi keterlambatan seperti itu di BPSK Kota Medan.

Namun apabila hal itu suatu saat terjadi, bisa saja para pihak tidak bersedia untuk melanjutkan proses penyelesaian sengketa, dan akan terjadi suatu permasalahan tersendiri karena belum ada ketentuan yang mengatur mengenai hal tersebut.²² Ketentuan pemberitahuan dan pelaksanaan putusan menurut Pasal 41 Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 bahwa ketua BPSK memberitahukan putusan majelis secara tertulis kepada alamat konsumen dan pelaku usaha, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan dibacakan. Dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja sejak putusan BPSK diberitahukan, konsumen dan pelaku usaha yang bersengketa wajib menyatakan menerima atau menolak putusan BPSK.

Konsumen yang menolak putusan BPSK, dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja sejak putusan BPSK diberitahukan. Pelaku usaha yang menyatakan menerima putusan BPSK, wajib melaksanakan putusan tersebut selambat-lambatnya dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak menyatakan menerima putusan BPSK.

Pelaku usaha yang menolak putusan BPSK, tetapi tidak mengajukan keberatan setelah batas waktu dilampaui, maka dianggap menerima putusan dan wajib melaksanakan putusan tersebut selambat-lambatnya dalam waktu 5 (lima) hari kerja setelah batas waktu mengajukan keberatan dilampaui. Penjelasan Pasal 41 Ayat (6) Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001 mengemukakan bahwa BPSK menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan.

Pasal 54 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, dikatakan bahwa putusan BPSK bersifat final dan mengikat. Kemudian dalam Pasal 42 Ayat (1) Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, dikatakan bahwa putusan BPSK merupakan putusan yang final dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Dalam Pasal 42 Ayat (2) Kepmenperindag No. 350/MPP/Kep/12/2001, putusan BPSK sebagaimana pada Ayat (1) dimintakan penetapan eksekusinya oleh BPSK kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen yang dirugikan. Namun pada

²² *Ibid.*

prakteknya, konsumen lah yang harus mengajukan eksekusi terhadap putusan BPSK kepada Pengadilan Negeri. BPSK merupakan lembaga yang menyelesaikan sengketa konsumen dan memutus sengketa tersebut dalam menetapkan ganti kerugian.

Kemungkinan dapat terjadi bahwa setelah perjanjian disetujui dan dituangkan dalam suatu putusan BPSK, kemudian pelaku usaha/produsen tidak mau menaati putusan atau wanprestasi. Jika terjadi demikian, pihak konsumen yang dirugikan hanya dapat mengajukan gugatan ke pengadilan negeri atas dasar ketentuan Pasal 1338 KUHPerdara, wanprestasi terhadap putusan perdamaian yang telah disepakati bersama.

3. Tahap Putusan BPSK Terhadap Upaya Hukum “Keberatan”

Istilah “keberatan” yang dapat diajukan oleh pihak yang tidak setuju dengan putusan BPSK ke pengadilan negeri tempat tinggal konsumen menimbulkan kesulitan apakah “pengajuan keberatan” tersebut akan ditafsirkan sebagai upaya banding atau ditafsirkan sebagai gugatan baru, karena belum ada ketentuan yang mengatur lebih lanjut mengenai apa dan bagaimana cara pengajuan keberatan atas putusan BPSK. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan menjadi wewenang dari Pengadilan Umum, sedangkan untuk penyelesaian sengketa di luar peradilan disebutkan menjadi wewenang lembaga BPSK yang akan menyelesaikan sengketa konsumen dengan cara mediasi, konsiliasi atau arbitrase (Pasal 52 huruf a, UUPK).

Sesuai dengan ketentuan Pasal 54 Ayat (3) UUPK bahwa pada prinsipnya putusan BPSK merupakan putusan yang final dan mengikat, berarti putusan tersebut tidak membutuhkan upaya hukum lanjutan. dengan dikeluarkannya putusan yang bersifat final, maka dengan sendirinya sengketa yang diperiksa telah berakhir. Para pihak yang bersengketa harus tunduk dan melaksanakan putusan yang sudah bersifat final tersebut. UUPK tidak konsisten dalam mengonstruksikan putusan BPSK, karena dalam Pasal yang selanjutnya justru dikatakan bahwa pihak yang merasa keberatan terhadap putusan BPSK dapat mengajukan upaya “keberatan” ke pengadilan negeri.²³

Terkait dengan uraian Pasal 45 Ayat (4) UUPK, maka apabila salah satu pihak atau para pihak menganggap penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase tidak berhasil maka oleh undang-undang diberikan hak untuk mengajukan gugatan ke pengadilan negeri. Manakala para pihak sudah memilih penyelesaian sengketa di BPSK dilakukan dengan cara arbitrase, maka secara yuridis, putusan BPSK, haruslah dipandang sebagai suatu putusan badan arbitrase. Oleh karena itulah, keberatan terhadap putusan BPSK harus ditinjau dan dipertimbangkan dalam konteks keberatan terhadap putusan lembaga arbitrase, sehingga penerapan hukumnya harus memerhatikan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan.

Sehingga kalau para pihak sudah memilih penyelesaian sengketa konsumen di BPSK dengan jalan arbitrase, maka hal tersebut merupakan *pactum de compromittendo*, artinya para pihak telah sepakat bahwa penyelesaian sengketanya,

²³Susanti Adi Nugroho. *Op.Cit.*, halaman 260-261.

akan diselesaikan berdasarkan arbitrase. Dengan kata lain, para pihak sepakat untuk menyingkirkan kewenangan pengadilan dalam menyelesaikan sengketa yang timbul, dan sepenuhnya secara absolut menjadi kewenangan BPSK. Dengan demikian, ketentuan arbitrase BPSK dalam UUPK telah menyimpang dari ketentuan umum mengenai arbitrase yang diatur dalam Pasal 3 UU No. 30 Tahun 1999. Salah satu ketentuan yang menyimpang adalah terlibatnya Pengadilan Negeri dalam mengadili sengketa para pihak yang telah terikat dalam perjanjian arbitrase, tetapi sebaliknya masih dimungkinkan atau dibuka upaya hukum bagi pengadilan negeri untuk memeriksa sengketa yang telah diputus secara arbitrase oleh BPSK.

UUPK tidak menegaskan secara limiatif luas lingkup keberatan terhadap putusan BPSK. Mengingat kedudukan konsumen pada umumnya masih lemah dalam bidang ekonomi, pendidikan, dan daya tawar, sehingga dibutuhkan adanya ketentuan yang lebih melindungi kepentingan konsumen yang selama ini terabaikan Lembaga BPSK dengan adanya Pasal 56 Ayat (2) UUPK ini, seolah-olah ditempatkan sebagai lembaga pemutus tingkat pertama sedangkan pengadilan negeri menjadi pengadilan tingkat banding. Di samping itu para pihak juga diberikan kesempatan yang lebih luas untuk sebagai pelaku usaha ataupun selaku konsumen.

Di sisi lain, karena ketentuan hukum yang melindungi kepentingan hukum konsumen di Indonesia belum memadai, maka para praktisi hukum perlu melakukan terobosan dalam penemuan hukum, dengan cara menafsirkan pengertian keberatan terhadap putusan BPSK haruslah diartikan sebagai keberatan penerapan hukum secara luas, sebagaimana dimaksudkan dalam perkara banding atas suatu putusan pengadilan tingkat pertama.

Akibatnya, keberatan yang dilakukan dengan mengacu penerapan hukum secara luas ini, seolah-olah merupakan pemeriksaan ulangan terhadap suatu perkara yang telah diadili oleh BPSK, padahal sesungguhnya penerapan “keberatan” tidak dimaksudkan untuk memeriksa kembali pokok sengketa. Pemeriksaan ulang tidak mungkin dilakukan, karena adanya batasan waktu yang ditentukan dalam Pasal 58 Ayat (1) UUPK, Pengadilan Negeri wajib memberi putusan perkara keberatan tersebut, dalam waktu paling lambat 21 hari sejak diterimanya keberatan.²⁴

PENUTUP

Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara arbitrase merupakan salah satu tugas dan kewenangan majelis Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK). Pada proses itu para pihak yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya penyelesaian sengketa kepada BPSK. Penyelesaian sengketa konsumen dengan cara Arbitrase dilakukan sepenuhnya dan diputus oleh Majelis yang bertindak sebagai Arbiter. Putusan arbitrase meliputi ganti rugi berupa pengembalian uang, penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan.

²⁴ *Ibid.*, halaman 267-269.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi Miru. 2011. *Prinsip-Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Celina Tri Siwi Kristiyanti. 2014. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Sinar Grafika.
- N.H.T. Siahaan. 2005. *Hukum Konsumen*. Jakarta: Panta Rei.
- Susanti Adi Nugroho. 2011. *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Syaiful Bahri, “*Kasus Penarikan Kendaran Banyak Dikeluhkan Masyarakat*”, Artikel, Analisa. Medan
- Zulham. 2013. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

5

“Seputar Hukum Tata Negara”

PENGUATAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA

Zainuddin

PENDAHULUAN

Tuntutan reformasi melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah banyak mengakibatkan terjadinya perubahan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Salah satu perubahan tersebut terjadi dalam hal kelembagaan negara dengan bertambahnya beberapa lembaga negara, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang dilaksanakan pada tahun 2001 dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, secara yuridis sebagai dasar kehadiran lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yaitu Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia yang diatur dalam Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945.

Pembentukan DPD tujuan awalnya adalah untuk mengikutsertakan daerah dalam setiap keputusan politik nasional. Keberadaan DPD tersebut telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Pada saat perubahan ketiga UUD 1945 akan dibahas dan disahkan, muncul dua kutub ekstrem. Satu pandangan mengatakan bahwa keberadaan DPD harus setara *equal* DPR dengan melihat kasus di berbagai negara yang menganut dua kamar. Masing-masing memiliki kewenangan setara dan Indonesia harus memiliki lembaga yang sedemikian tersebut. Sementara kutub ekstrem yang lain mengatakan jangankan setara, memberikan hak-hak tertentu kepada DPD akan membahayakan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia karena keberadaan daerah-daerah sangat beragam khususnya berkaitan dengan sumber daya alamnya.¹

DPD sebagai lembaga negara hasil dari rezim reformasi awalnya sebagai lembaga Utusan Daerah didalam komposisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang mana terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan daerah dan utusan golongan. Kemudian muncul tuntutan agar "Utusan Daerah" dalam MPR diwujudkan dalam bentuk Dewan Perwakilan Daerah.² Keinginan dan tuntutan adanya Dewan Perwakilan Daerah tersebut ditanggapi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan tiga kemungkinan, yaitu (1) fraksi-fraksi menghendaki

¹ Jentera Jurnal Hukum: Edisi 10-Tahun III, *Legislasi*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2005 halaman 84.

² Subardjo, *Dewan Perwakilan Daerah: Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu: 2002, halaman 5

strong bicameral artinya fungsi DPD sama dengan DPR baik dibidang legislasi, anggaran maupun pengawasan. Kedua kamar sama-sama mempunyai hak sama dalam legislasi; (2) fraksi-fraksi menghendaki semacam *limited strong bicameral* (bikameral yang kuat, tetapi terbatas). Artinya fungsi legislasi diutamakan di DPR, sedangkan DPD berfungsi pada RUU yang berkaitan dengan daerah; (3) fraksi-fraksi yang berpendirian *soft bicameral*, yaitu DPD cukup memberi pertimbangan terhadap berbagai RUU yang berkaitan dengan daerah, tetapi tidak ikut pengambilan keputusan.³

Pada rapat ke-I PAH BP MPR tanggal 7 Oktober 1999, fraksi-fraksi mengusulkan untuk menghapus Utusan Golongan dan mempertegas bahwa Utusan Daerah dipilih langsung oleh rakyat di daerah pemilihannya. Bagi fraksi-fraksi, keberadaan Utusan Daerah masih sangat diperlukan karena kecenderungan penguatan otonomi daerah. Kemudian, pengaturan komposisi DPR diperlukan karena DPR merupakan perwakilan partai, sedangkan Utusan Daerah adalah perwakilan lokal.⁴ Dalam pembahasan lebih lanjut, fraksi-fraksi menyinggung kemungkinan Indonesia memilih dan/atau menggunakan model lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*). Dengan mengambil contoh sistem bikameral Amerika Serikat, bahwa Utusan Daerah akan seperti Senate dan Dewan Perwakilan Rakyat seperti *House of Representatives*.⁵

Dalam pembahasan PAH I BPR MPR saat membahas materi Perubahan Kedua UUD 1945. Dari penelusuran risalah pembahasan UUD 1945, terdapat banyak istilah yang diusulkan sebagai pengganti Utusan Daerah. Istilah-istilah yang digunakan oleh fraksi-fraksi MPR, adalah Dewan Utusan Daerah (DUD). Dewan Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah. Akhirnya, fraksi-fraksi MPR sepakat menggunakan istilah Dewan Perwakilan Daerah.⁶ Meskipun akan terbentuknya DPD telah disepakati, kemudian pembicaraan lebih lanjut menyangkut kewenangan DPD yang berbeda dengan DPR terjadi pada Sidang PAH I BP MPR. Terjadi perdebatan apakah DPD sebuah lembaga legislatif atau bukan. Di satu sisi ada fraksi yang menolak memberikan status "lembaga legislatif" kepada DPD. Hal ini memberikan alasan, bahwa kekuasaan dan tugas DPD ditentukan secara limitatif dalam UUD 1945 sehingga tetap dalam kerangka negara kesatuan dan menghindari sistem federal.⁷

Hanya saja ketentuan tersebut ditentang oleh sebagian fraksi lain yang meminta agar DPD dan DPR mempunyai fungsi legislasi dan pengawasan terhadap jalannya tugas pemerintahan dan jalannya undang-undang. Pandangan tersebut tidak melihat sistem perwakilan melalui DPD bertolak belakang dengan prinsip demokratisasi, transparansi, *checks and balances* dan kedaulatan rakyat.⁸ Sementara dari pada itu,

³ *Ibid*, halaman 6

⁴ Risalah Rapat ke-1 PAH III BP MPR, Tanggal 07 Oktober 1999, halaman 28.

⁵ Valina Singka Subekti, Menyusun Konstitusi Transisi: *Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Pers, 2007, halaman 210.

⁶ Risalah, *Ibid*. halaman 74.

⁷ Valina Singka Subekti, *Op.cit.*, hlm 212.

⁸ Subardjo, *Op.cit*, halaman 7.

⁹ *Ibid*.

fraksi lainnya justru menjembati dua perbedaan sikap tersebut dengan usulan kuasi bikameral atau usulan tengah tersebut dengan cara pemberian kewenangan terbatas kepada DPD dalam penyusunan undang-undang. Hal tersebut melahirkan kesenjangan kewenangan yang dapat dilihat dalam pasal-pasal yang mengatur tentang kedudukan, fungsi, peran, dan kewenangan DPD dalam perubahan UUD 1945. Realita politik terjadi antara yang masih pro dan kontra agar DPD mempunyai kewenangan sama dengan DPR, sebab dengan kewenangan yang terbatas juga mempengaruhi kinerja DPD.¹⁰

DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM UUD 1945

Berdasarkan amandemen ketiga terhadap UUD 1945, upaya pembentukan DPD dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar secara yuridis diatur dalam Pasal 2 ayat (1), yang menyebutkan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Kemudian anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dan juga Pasal 22 C ayat (1) disebutkan anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.

Pada Pasal 22C ayat (2) anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR. Adapun DPD yang secara yuridis diatur dalam UUD 1945 setelah perubahan ketiga disamping anggota DPD yang berasal dari partai politik (*political parties*), terdapat juga orang-orang yang mewakili daerah provinsi masing-masing empat orang yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.¹¹

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 22D UUD 1945, pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan DPD diatur dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). UU tersebut merupakan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kehadiran DPD sebagai lembaga baru hasil perubahan UUD 1945 merupakan konsekuensi dari perubahan Pasal 1 ayat (2) sebagai upaya untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat.

Meskipun kehadiran DPD telah terjamin dalam UUD 1945, tetapi komposisi dan kewenangan DPD yang diatur dalam UUD 1945 telah menimbulkan berbagai kritik. Kritik berkaitan dengan jumlah anggota DPD yang tidak boleh lebih dari sepertiga anggota DPR, sementara putusan MPR diambil dengan suara terbanyak, sehingga DPD tidak bisa menjadi penyeimbang dari peran-peran DPR. Menurut Refly Harun, bahwa konstitusi menyatakan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD. Artinya, kehadiran DPD dalam MPR tidak bersifat kelembagaan, melainkan perorangan. Seandainya interpretasi konstitusi dipaksakan bahwa MPR ada apabila ada

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.* halaman 8.

anggota DPR dan DPD yang hadir sekaligus, tanpa kehadiran DPD maka forum MPR tidak absah, cukup bagi DPR untuk seorang saja anggota DPD agar forum MPR menjadi sah.¹²

Terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh DPD, bahwa kewenangan DPD tidak cukup signifikan dilihat dari gagasan pembentukannya dan DPD memang didesain lebih rendah dari DPR. DPD merupakan pelembagaan wakil daerah-daerah, tetapi sesungguhnya bukan seperti pola “utusan daerah” semasa Orde Baru. Pemilihan anggota DPD lebih berat dibandingkan dengan pemilihan anggota DPR, yaitu sistem distrik, sehingga lebih akuntabel kepada pemilih. Namun, kompetensi DPD sangat terbatas, baik dalam hubungan dengan DPR maupun lembaga-lembaga lain. Bahkan, DPD tidak terlibat dalam pengambilan keputusan di bidang legislasi.¹³

Dalam UUD 1945 yang sudah diamandemen, dinyatakan dalam Pasal 22D bahwa DPD memiliki fungsi bidang legislasi, pengawasan, dan pertimbangan. Dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, menyatakan bahwa “DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”.

Ketentuan fungsi bidang legislasi DPD semakin diperlemah sebagaimana dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, menyatakan bahwa “DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”.

Di samping diperlemah dengan fungsi legislasi, DPD juga tidak mempunyai taring dalam kewenangan lainnya, sebagaimana dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945, menyatakan bahwa, “DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti”.

Ketentuan-ketentuan dalam Pasal 22D UUD 1945 di atas menunjukkan bahwa fungsi dan kewenangan DPD sangat terbatas jika dikaitkan bahwa DPD adalah sebagai lembaga perwakilan yang ditetapkan oleh UUD 1945. Hal itu merupakan kendala yang dihadapi DPD. Kendala itu secara ringkas bisa disebutkan antara lain: kewenangannya di bidang legislasi hanya sebatas mengusulkan dan membahas tetapi tidak ikut dalam

¹² Refly Harun, 2004, *Memperkuat Dewan Perwakilan Daerah* dalam Koran Tempo, 18 April 2005, Jakarta. Lihat juga, <http://www.korantempo.com/news/2004/5/18/Opini/48.html>

¹³ Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5*, Jakarta: Grafitri Budi Utami, 2009, halaman 135.

pengambilan keputusan; dalam bidang pengawasan hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan; tidak ada ketentuan yang mengatur hak DPD untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada DPR.

Kritik terbesar dalam fungsi legislasi DPD adalah keterlibatan DPD dibatasi sampai pembahasan Tingkat I. Padahal, UUD 1945 memungkinkan DPD ikut sampai pada proses yang berlangsung di Tingkat II. Secara konstitusional, DPD tidak mungkin ikut memberikan persetujuan terhadap sebuah rancangan undang-undang karena UUD 1945 memberikan batasan yang tegas bahwa persetujuan hanya menjadi wewenang DPR dan Presiden.¹⁴

Dengan terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD, sulit dibantah bahwa keberadaan lembaga negara ini lebih merupakan sub-ordinasi dari DPR. Keterbatasan itu memberi makna, gagasan menciptakan dua kamar dengan kekuatan berimbang untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam menciptakan keadilan distribusi kekuasaan gagal karena perubahan UUD 1945 yang bias kepentingan DPR. Kegagalan ini akan berdampak pada melemahnya artikulasi politik daerah pada setiap proses pembuatan keputusan di tingkat nasional. Dengan demikian sulit membantah sinyal bahwa keberadaan DPD hanya sebagai pelengkap dalam sistem perwakilan. Padahal, dalam sistem bikameral, semestinya masing-masing kamar diberikan kewenangan yang relatif berimbang dalam rangka menciptakan mekanisme *checks and balances*.¹⁵ Bahkan, menurut Adnan Buyung Nasution, dengan penguatan DPD, maka dalam membuat undang-undang pun tidak bersifat parlemen sentris, tetapi justru keberadaan DPD akan merupakan kekuatan *check and balance*.¹⁶

Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusan Nomor 92/PUU-X/2012 telah mengembalikan kewenangan DPD yang sebelumnya direduksi oleh UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (P3). Hal ini disambut baik oleh DPD yang selama ini hanya menjadi bayang-bayang dibawah dominasi DPR; dominasi berlebihan yang mencederai sistem bikameral yang konon dibentuk untuk tujuan mulia yaitu terciptanya sistem *check and balance* yang baik.

Dalam beberapa poin gugatan yang diajukan DPD, 4 (empat) poin diantaranya merupakan pokok eksistensi dan jati diri DPD sebagai lembaga negara yang perlu ditegakkan kembali sebagaimana telah diamanatkan oleh UUD 1945, yaitu : (1) Kewenangan DPD dalam mengajukan RUU setara dengan DPR dan Presiden; (2)

¹⁴ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, halaman 266.

¹⁵ http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=94:amandemen-lembaga-legislatif-eksekutif-prospek-tantangan&catid=18:jurnalnasional&Itemid=5. Di akses pada tanggal 27 Juni 2014

¹⁶ Adnan Buyung Nasution, *Nasihat untuk SBY*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2012, halaman 52.

Kewenangan DPD ikut membahas RUU; (3) Kewenangan DPD memberikan persetujuan atas RUU; dan (4) Keterlibatan DPD dalam menyusun Prolegnas.¹⁷

Putusan MK tersebut dengan tegas menyatakan bahwa Pasal 102 ayat (1) huruf a, d, e, h dan Pasal 147 UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, artinya setiap RUU yang diajukan oleh DPD tidak lagi melalui proses di Badan Legislasi melainkan diperlakukan setara dengan RUU yang diajukan oleh Presiden, dan akan tetap dianggap sebagai RUU yang diajukan oleh DPD. Putusan ini jelas mengembalikan jati diri DPD sebagai lembaga negara yang kedudukannya setara dengan DPR dan Presiden.

Sesuatu hal yang sangat selaras dengan putusan MK, bahwa Pasal 18 huruf (g), Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 43 ayat (1) UU P3 dinyatakan dianggap berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa “DPD”, yang artinya mengakui keberadaan DPD sebagai lembaga negara yang memiliki hak dan kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya yaitu DPR dan Presiden untuk mengajukan RUU.

Melihat ketentuan-ketentuan sebagaimana yang diuraikan diatas terhadap penguatan peran DPD pasca putusan MK, tidak secara langsung diterapkan oleh lembaga negara yang menjadi joint terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan yakni DPR dan Presiden. Bahkan, putusan MK yang telah mengembalikan eksistensi DPD terhadap fungsi legislasi, tetapi dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2014 atas Perubahan terhadap Undang-Undang No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, ada beberapa poin yang justru memperlemah kewenangan DPD dalam fungsi legislasi.

Dalam Undang-Undang No.17 Tahun 2014 atas Perubahan terhadap Undang-Undang No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3) ada beberapa ketentuan yang tidak mengadopsi dari putusan MK sebelumnya dalam memperkuat kewenangan legislasi DPD. Langkah DPD dalam mencari jati diri sebagai *representasi* daerah terus dilakukan, dengan kembali melakukan *Judicial Review* terhadap Undang-Undang No.17 Tahun 2014 atas Perubahan terhadap Undang-Undang No.27 Tahun 2009 tentang MD3.

Mahkamah Konstitusi melalui putusannya No.79/PPU-XII/2014 telah kembali memperkuat kewenangan legislasi DPD. MK memberi tafsir inkonstitusional bersyarat Pasal 71 huruf c, Pasal 166 ayat (2), Pasal 250 ayat (1), Pasal 277 ayat (1) UU MD3 ini. Intinya, MK mempertegas keterlibatan wewenang DPD ketika mengajukan dan membahas RUU dengan sebuah naskah akademik terkait otonomi daerah, pembentukan/pemekaran, pengelolaan sumber daya alam dan kemandirian anggaran DPD.

Meskipun MK telah dua kali memberikan penafsiran terhadap penguatan kewenangan legislasi DPD, tetapi putusan MK tersebut tidak serta merta membuat DPR dan Pemerintah memberikan porsi kewenangan legislasi DPD. Dengan tidak

¹⁷ Majalah Konstitusi, *Memperkuat Kewenangan DPD*, Edisi April 2013 No.74, Sekretariat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

dilaksanakannya penguatan kewenangan DPD, maka hal tersebut menimbulkan sesuatu yang mendesak untuk kembali mendesain secara konstitusional dalam hal penguatan kewenangan DPD.

LEMBAGA LEGISLATIF DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Lembaga legislatif atau *legislature* mencerminkan salah satu pelaksana fungsi kekuasaan negara, disamping badan eksekutif dan badan yudikatif yang menerapkan pengaturan dalam pembagian kekuasaan. *Legislature* atau pembuat undang-undang dapat disebut juga sebagai *Assembly* yang mengutamakan unsur “berkumpul” (untuk membicarakan masalah-masalah publik).¹⁸

Selain dari pada nama badan legislatif, *legislature* atau juga *Assembly*, nama lain lagi adalah *parliament*, suatu istilah yang menekankan unsur “bicara” (*parler*) dan merundingkan. Sebutan lain yang mengutamakan representasi atau keterwakilan anggota-anggotanya dan dinamakan *people’s Representative Body* atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi, apapun perbedaan dalam namanya, dipastikan bahwa badan ini merupakan simbol dari rakyat yang berdaulat.¹⁹

Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, maka badan legislatif menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan rakyat itu dengan jalan menentukan kebijakan umum dan menuangkannya dalam undang-undang. Rousseau dalam Miriam Budiardjo mengatakan tidak menyetujui adanya badan perwakilan, tetapi mencita-citakan suatu bentuk “demokrasi langsung”, di mana rakyat secara langsung merundingkan serta memutuskan soal-soal kenegaraan dan politik.²⁰ Demokrasi secara langsung seperti yang diinginkan oleh Rousseau dianggap tidak praktis, dan hanya dipertahankan dalam bentuk khusus dan terbatas seperti referendum dan plebisit. Boleh dikatakan bahwa dalam negara modern dewasa ini rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilih secara berkala.²¹

Badan legislatif di negara-negara demokrasi disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. Untuk meminjam rumusan C.F. Strong yang menggabungkan tiga unsur dari suatu negara demokrasi, yaitu representasi, partisipasi dan tanggung jawab politik.²² Lembaga perwakilan rakyat pada mulanya dipandang sebagai representasi mutlak warga negara dalam rangka ikut serta menentukan jalannya pemerintahan. Apa yang diputuskan oleh parlemen, itulah yang dianggap sebagai keputusan rakyat yang berdaulat. Dari sinilah lahir doktrin supremasi parlemen atau “*the principle of supremacy of parliament*”.

¹⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama: 2008, halaman 315.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.* halaman 316

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

Dalam perseptif demikian, undang-undang sebagai produk parlemen tidak boleh diganggu-gugat apalagi dinilai oleh hakim.²³

Kewenangan untuk menetapkan peraturan harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif. Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh wakil rakyat melalui parlemen, yaitu (i) pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara, (ii) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara, (iii) pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara. pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil mereka di parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat.²⁴

Oleh karena itu, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Fungsi pengaturan (*regelende functie*) ini berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan pengaturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi, sehingga kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan norma hukum tersebut. kekuasaan yang dianggap berhak mengatur pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat, maka peraturan yang lebih tinggi di bawah undang-undang dasar haruslah dibuat dan ditetapkan oleh parlemen dengan persetujuan bersama dengan eksekutif.²⁵

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa fungsi legislatif menyangkut empat bentuk kegiatan sebagai berikut:²⁶

- a. *Prakarsa pembuatan undang-undang (legislative initiation);*
- b. *Pembahasan rancangan undang-undang (law making proses);*
- c. *Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (law enactment approval);*
- d. *Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atau perjanjian atau persetujuan internasional atau dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (Binding decision making on internasional agreement and treaties or other legal binding document).*

Menurut Jimly Asshiddiqie, secara umum ada tiga prinsip perwakilan rakyat yang dikenal di dunia, yaitu (i) *Representasi Politik (Political Representation)*, (ii) *Representasi Teritorial (Territorial Representation)*, dan (iii) *Representasi Fungsional (Functional Representation)*.²⁷

Prinsip perwakilan yang pertama adalah perwakilan melalui prosedur partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi modern. Namun, pilar partai politik ini

²³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuna Ilmu Populer, halaman 153.

²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara II, Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan RI, halaman 32

²⁵ *Ibid.* halaman 33

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi, Op.cit*, halaman 154.

dipandang tidak sempurna jika tidak dilengkapi dengan sistem “*double-check*” sehingga aspirasi dan kepentingan seluruh rakyat benar-benar dapat disalurkan dengan baik. Karena itu, diciptakan pula adanya mekanisme perwakilan daerah (*territorial representation*).²⁸

Bagi negara-negara besar dan kompleks, apalagi negara-negara yang berbentuk federasi, sistem *double-check* ini dianggap lebih ideal. Karena itu, banyak diantaranya mengadopsi keduanya dengan membentuk struktur parlemen bikameral atau dua kamar. Namun, pertimbangan dibentuknya dua kamar atau dua institusi parlemen itu, sesuai dengan pengalaman sejarah di masing-masing negara, terkadang tidak didasarkan atas pertimbangan teritorial, melainkan didasarkan atas pertimbangan fungsional.²⁹

Negara Inggris misalnya, majelis tinggi disebut *House of Lord* dibedakan dari majelis rendah yang disebut *House of Commons* bukan berdasarkan prinsip representasi politik dan representasi teritorial, melainkan berdasarkan prinsip representasi politik dan representasi fungsional. Sementara itu, dalam parlemen Amerika Serikat yang disebut sebagai *The Congress of the United States of America* juga bersifat bikameral, yaitu terdiri atas *The House of Representatives* dengan mencerminkan prinsip perwakilan politik dan *The Senate* dengan mencerminkan prinsip perwakilan teritorial dari setiap negara bagian.³⁰ Dengan kata lain, di dunia sekarang dikenal dua sistem perwakilan, yaitu: Parlemen Unikameral (*monokameral*), dan Parlemen Bikameral.

Parlemen yang terdiri atas satu lembaga perwakilan disebut sistem unikameral, sedangkan yang terdiri atas dua lembaga perwakilan rakyat disebut dengan bikameral. Ada negara yang hanya memiliki satu kamar atau lembaga parlemen, misalnya, negara-negara tetangga Indonesia pada umumnya bersifat unikameral. Sebagian besar negara-negara yang berbentuk negara kesatuan cenderung memiliki parlemen satu kamar (*unikameral*), tetapi semua negara federal memiliki struktur parlemen dua kamar (*bikameral*).³¹ Namun, ada pula negara kesatuan yang besar juga memiliki bentuk parlemen bikameral, meskipun kedudukannya tidak setara satu sama lain. Karena itu, sistem parlemen bikameral itu oleh para ahli biasa dibedakan antara (a) bikameral yang kuat (*strong bikameralisme*) dan (b) bikameral yang sederhana atau lemah (*soft bikameralisme*).³²

Ketika pertama kali didirikan pada tahun 1945, struktur parlemen negara Indonesia diidealkan berkamar tunggal (*unikameral*) tetapi dengan variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat yang dibayangkan dapat diorganisasikan secara total ke dalam suatu organ bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis ini yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan pelaku sepenuhnya

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.* halaman 155

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.* halaman 156.

³² *Ibid.*

kedaulatan rakyat, sehingga diidealkan sebagai lembaga tertinggi dalam bangunan organ negara.³³

Karena sebagian besar keanggotaan MPR itu adalah anggota DPR, maka MPR itu sendiri sebagai lembaga memang erat kaitannya dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Bahkan, karena keanggotaannya yang bersifat *overlapping*, maka kedua lembaga tersebut tidak dapat disebut sebagai dua kamar sebagaimana pada umumnya yang dipahami dalam sistem parlemen dua kamar (bikameral).³⁴ Dengan demikian, adanya keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah tentunya diharapkan negara Indonesia dapat menerapkan sistem parlemen dua kamar (bikameral).

Jika kamarnya ada dua, tentulah rumahnya tetap ada satu. Untuk itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetap dipertahankan namanya, yaitu untuk menyebut rumah parlemen yang terdiri dari dua kamar. Akan tetapi, kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara selama ini. Fungsi kekuasaan yang dikaitkan dengan majelis yang terdiri atas dua kamar itu disebut sebagai kekuasaan legislatif.³⁵

Bagaimana menentukan perbedaan di antara kedua kamar parlemen dalam UUD. Dengan demikian, perbedaan kedua kamar parlemen di Indonesia yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah itu dapat ditentukan oleh dua faktor, yaitu (a) sistem rekrutmen anggotanya; dan (b) pembagian kewenangan diantara keduanya dalam menjalankan tugas-tugas parlemen.³⁶ Tujuan dibentuknya parlemen bikameral itu memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang memerlukan dua kamar untuk maksud melindungi formula federasi itu sendiri.³⁷

DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM SISTEM BIKAMERALISME

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri dari DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).³⁸

Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar tersebut dapat tantangan yang keras dari kelompok konservatif Panitia *Ad Hoc* Perubahan UUD 1945 di MPR tahun 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang ini tidak dapat disebut menganut sistem bikameral sama sekali. Dalam

³³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2005, halaman 16

³⁴ *Ibid.* halaman 18

³⁵ *Ibid.* halaman 21

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.* halaman 22

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI: 2006. halaman 139

ketentuan UUD 1945.³⁹ Ketentuan Pasal 22D UUD 1945, lembaga perwakilan rakyat setelah perubahan UUD 1945 bukan merupakan lembaga perwakilan bikameral. Hasil kajian para ahli hukum tata negara Indonesia, perubahan UUD 1945 justru menghasilkan lembaga legislatif tiga kamar (trikameral) dengan menempatkan MPR sebagai kamar tersendiri dalam model lembaga perwakilan rakyat Indonesia.⁴⁰ Hal itu disebabkan oleh Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah”.

MPR menjadi wadah badan perwakilan tersendiri karena susunannya yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD. Dalam susunan dua kamar (bikameral), Bagir Manan mengatakan bahwa bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Kalau anggota yang menjadi unsur, maka MPR merupakan badan yang berdiri sendiri. Dengan demikian, hasil perubahan UUD 1945 tidak menempatkan MPR menjadi sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD.⁴¹

Model yang sedemikian berbeda dengan lembaga legislatif di Amerika Serikat, misalnya yang menempatkan *congress* sebagai gabungan (*joint session*) antara *House of Representatives* dan *Senate*. Dalam *Article I Section I* Konstitusi Amerika Serikat dinyatakan, “... *Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives...*” berdasarkan rumusan dalam *Article I Section I* tersebut, bahwa *Congress* merupakan penggabungan antara *Senate* dan *House of Representatives* sebagai lembaga legislatif. Dalam hal ini, *joint session* digunakan untuk menyelesaikan wewenang bersama Senat dan DPR. Dengan demikian, dalam fungsi legislatif, Senat mempunyai kewenangan yang relatif seimbang dengan DPR. Dalam menjalankan fungsi legislasi, DPR dan Senat punya kesempatan untuk mengecek atau memeriksa semua rancangan undang-undang sebelum disampaikan kepada presiden.⁴²

Berbeda halnya dengan sistem bikameral di Amerika Serikat, dalam UUD 1945 MPR merupakan penggabungan dari anggota-anggota DPR dan DPD. Dengan perumusan seperti itu, MPR menjadi kamar ketiga dalam lembaga perwakilan rakyat. artinya, hasil amandemen UUD 1945 meletakkan lembaga perwakilan rakyat kedalam sistem trikameral dengan kewenangan terbesar (supremasi) berada di DPR.

Keberadaan DPD sebagai lembaga yang independen sangat memungkinkan dapat memperjuangkan kepentingan rakyat secara sungguh-sungguh dibandingkan dengan kedudukan DPR yang merupakan wakil rakyat yang berasal dari Partai Politik dan sudah barang tentu lebih terikat pada kebijakan partai. Proses lahirnya DPD sebagai pengganti Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam perubahan UUD 1945 mencapai kata sepakat pada perubahan ketiga, hal ini menunjukkan bahwa kelahiran

³⁹ *Ibid.* halaman 139.

⁴⁰ Saldi Isra, *Op.cit.* halaman 255

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

DPD merupakan pergulatan antara berbagai ide dan kepentingan atau hanya sebuah kompromi setengah hati.⁴³

Demikian juga halnya dengan kewenangan yang diberikan kepada DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam menyerap dan mewujudkan aspirasi masyarakat, dilihat dari aspek hak dan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi masih sangat lemah.⁴⁴ Kewenangan yang sangat terbatas itu dan dapat dikatakan menyebabkan DPD hanya sebagai formalitas konstitusional belaka disebabkan oleh kompromi yang melatarbelakangi pelaksanaan amandemen.⁴⁵

Tujuan terbentuknya DPD dalam perubahan UUD 1945, dapat dimaknai sebagai perpaduan dari dua gagasan yaitu; demokratisasi dan upaya mengakomodasi kepentingan daerah demi terjadinya integrasi nasional. Sri Sumantri Martosoewingjo dan Mochamad Isnaeni Ramdhan dalam Harpani Matnuh menyatakan bahwa pembentukan DPD tidak terlepas dari dua hal, yaitu: pertama, adanya tuntutan demokratisasi pengisian anggota lembaga agar selalu mengikut sertakan rakyat pemilih. Keberadaan Utusan Daerah dan Utusan Golongan dalam komposisi MPR digantikan dengan keberadaan DPD. Kedua, Karena adanya tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang jikalau tidak dikendalikan dengan baik akan berujung pada tuntutan separatisme. DPD dibentuk sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah.⁴⁶

Pada awal timbulnya konsep terbentuknya DPD sebagai anggota MPR bersama DPR yang dipilih langsung oleh rakyat dalam Pemilu legislatif, para kalangan akademisi dan politisi akan mengarahkan pikirannya akan terbentuknya struktur parlemen terdiri atas dua kamar yang memiliki kedudukan dan kewenangan yang sama dan seimbang, seperti halnya bikameralisme di Amerika Serikat.⁴⁷

Seraca teoritis dan yuridis pembentukan sistem bikameral dalam sistem pemerintahan di Indonesia dapat dilaksanakan. Arend Lijphart dalam Harpani Matnuh menyatakan, “ *The pure majoritarian model calls for the concentration of legislative power in single chamber is characterized by a bicameral legislature in which power is divided equally between two differently constituted chambers*”. Lijphart, mengemukakan bahwa berdasarkan pada model demokrasi di Indonesia adalah *consensus model*. Oleh karena itu secara teoritis selayaknya Indonesia menganut sistem parlemen bikameral, bahkan *strong bicameralism*. Jika Indonesia adalah negara *pure consensus model democracy*.⁴⁸

⁴³ H. Harpani Matnuh, *Jurnal Hukum, Peran DPD dalam Penyerapan Aspirasi Masyarakat di Daerah, FKIP Unlam*.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010, halaman 70.

⁴⁶ H. Harpani Matnuh, *Log.cit.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

Jimly Asshiddiqie, dalam makalahnya yang disampaikan pada Seminar tentang Bikameralisme tanggal 12 Juni 2001 di Medan, mengemukakan konsep DPD sebagaiberikut:⁹⁹

- a. *“Adanya gagasan pembentukan DPD nantinya parlemen Indonesia terdiri dari dua kamar yaitu DPR dan DPD. Jika kamarnya dua, maka rumahnya tetap satu. MPR masih bisa dipertahankan namanya, tetapi kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi seperti selama ini. Ketentuan tentang kekuasaan legislatif dalam perubahan UUD 1945 dapat dirumuskan: Kekuasaan legislatif dilakukan oleh MPR yang terdiri atas DPR dan DPD”.*
- b. *Anggota DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dengan orientasi kepentingan daerah. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem distrik murni, yaitu dengan cara memilih tokoh yang dikenal di daerah yang bersangkutan berdasarkan perhitungan “the winner takes all”. Sedangkan anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional yang memang berguna dalam memperkuat kelembagaan seperti partai politik yang bersifat nasional.*
- c. *Pada prinsipnya baik DPR maupun DPD dan anggotanya mempunyai fungsi, tugas, dan hak yang sama. Tetapi khusus untuk tugas penentuan pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik, sebaiknya diberikan kepada DPR saja.*
- d. *Khusus mengenai tugas meminta pertanggungjawaban terhadap pemerintah (impeachment), tugas penuntutannya hanya diberikan kepada DPR. Sedangkan DPD akan ikut menentukan vonisnya dalam persidangan MPR.*
- e. *Khusus untuk menjamin perlindungan terhadap hak dan kekayaan masyarakat dari pembebanan yang dilakukan oleh negara, tugas utama sebaiknya diberikan kepada DPD, karena DPD lah yang mewakili rakyat di daerah-daerah yang dianggap akan paling menderita akibat beban yang memberatkan dibuat pemerintah. Meskipun tugas pengawasan dapat dilakukan oleh DPR dan DPD di semua bidang, namun dapat ditentukan bahwa yang diawasi oleh DPD hanyalah pelaksanaan UUD dan UU sejauh yang berkenaan dengan urusan-urusan yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah dan rakyat di daerah.*
- f. *DPD dan DPR memiliki fungsi legislatif yang meliputi kegiatan mengkaji, merancang, membahas dan mengesahkan undang-undang yang dapat dibedakan adalah bidang yang diatur dalam undang-undang itu. Namun hal ini masih memungkinkan munculnya perebutan pembahasan antara DPR dan DPD. Hal tersebut kemudian*

⁹⁹ Jimly Asshiddiqie, 2002, *Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar*, Makalah Seminar Nasional, Forum Rektor Indonesia, Medan.

berkembang pendapat agar tidak ada pembagian bidang, asalkan Sekretaris Jenderal DPR dan DPD menjadi satu yang terdiri dari anggota DPD dan DPR ditambah para ahli dari luar.

- g. *Jika presiden berinisiatif mengajukan RUU, maka Badan Legislasi yang menentukan apakah pembahasannya dilakukan oleh DPR atau DPD. Hal ini harus diikuti dengan mekanisme Checks and balances di antara kedua kamar serta Presiden, yaitu mengatur adanya hak veto di antara mereka.*
- h. *Jika suatu RUU telah disetujui dan disahkan oleh satu kamar, dalam waktu 30 hari mendapat penolakan dari kamar lainnya, maka RUU itu harus dibahas lagi oleh kamar yang membahasnya untuk mendapat persetujuan suara lebih banyak, yaitu ditentukan harus di atas $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$ jumlah anggota (overrite).*
- i. *Jika suatu RUU sudah disetujui oleh dua lembaga, tetapi diveto oleh Presiden, maka putusan penyelesaiannya harus diambil dalam sidang MPR yang terdiri dari DPR dan DPD dengan dukungan $\frac{2}{3} \times \frac{2}{3}$. Khusus mengenai penetapan dan perubahan UUD, dapat ditentukan harus diputuskan dalam sidang MPR atas usul DPR atau DPD.*

Perumusan kewenangan DPD yang merupakan hasil kompromi dari beberapa pendapat tertuang dalam Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945. DPD memiliki tiga fungsi tetapi *terbatas bersifat konsultatif* dan *subordinat* terhadap fungsi yang sama yang dilakukan oleh DPR. Semua fungsi yang dimiliki DPD berakhir dan bermuara pada DPR.

UPAYA PENGUATAN KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Dengan segala keterbatasan dalam kewenangan yang ada, DPD terus berupaya untuk eksis dan mengartikulasikan aspirasi daerah dengan sebaik-baiknya. DPD juga berupaya untuk mengambil inisiatif untuk terus mendorong ketatalaksanaan hubungan fungsi politik dengan DPR dan dengan Pemerintah atau dalam hal ini Presiden, ditandai dengan agenda politik DPD berupa konsultasi reguler dengan Presiden dan agenda Pidato Kenegaraan pada bulan Agustus setiap tahun, sejak tahun 2004, DPD telah menghasilkan produk-produk politik berupa 167 buah Keputusan DPD yang meliputi: Pengajuan usul RUU inisiatif dari DPD, 11 buah RUU antara lain berkenaan dengan pemekaran daerah (Gorontalo), kepelabuhanan, dan lembaga keuangan mikro yang merupakan kepentingan bagi hampir semua daerah di Indonesia, dan keketuhanan.⁵⁰

Selain itu juga sudah dihasilkan Pandangan dan Pendapat DPD atas RUU tertentu yang berasal dari Pemerintah maupun DPR, yaitu sebanyak 84 buah; serta Pertimbangan DPD atas RUU bidang Pendidikan dan Agama yang berasal dari Pemerintah maupun DPR sebanyak 6 buah; serta Hasil Pengawasan DPD atas pelaksanaan UU tertentu sebanyak 41 buah; juga Pertimbangan DPD terhadap RUU

⁵⁰ JURNAL MAJELIS 81 n Vol. 1 No.1. Agustus 2009

yang berasal dari Pemerintah dan DPR terkait dengan anggaran yaitu sebanyak 25 buah.⁵¹

1. Prinsip Pemberdayaan Dewan Perwakilan Daerah

Untuk meningkatkan efektivitas dan pemberdayaan DPD dalam sistem ketanegaraan yang demokratis, ada beberapa prinsip yang kiranya perlu menjadi pegangan:⁵²

- a. *Dalam bidang legislasi kedudukan DPD tidak perlu sepenuhnya setara atau sama luasnya dengan DPR.*
- b. *Kewenangan legislatif DPD cukup terbatas pada bidang-bidang yang sekarang sudah tercantum dalam UUD, dan itupun tetap bersama (share) dengan DPR (tidak mengambil alih).*
- c. *Kewenangan legislasi DPD tersebut dapat dirumuskan dengan berbagai cara, seperti yang telah berlaku di negara-negara lain, mulai dari hak menolak, mengembalikan ke DPR atau hanya menunda pelaksanaannya.*
- d. *Dalam hal kewenangan pengawasan (oversight) DPD harus memiliki kekuatan hukum yang sama dengan DPR, agar supaya pengawasan tersebut bisa efektif. Untuk menghindari terjadinya duplikasi dengan DPR dapat diatur pembagian kewenangan dan tanggung jawab pengawasan antara kedua lembaga tersebut. Misalnya, pengawasan DPD lebih terfokus di daerah dan DPR di pusat.*

2. Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah

Dengan mempertimbangkan harapan masyarakat di daerah yang amat besar terhadap DPD serta legitimasi politiknya yang tinggi, maka dalam rangka upaya untuk lebih memperkuat demokrasi di Indonesia, serta untuk memperkuat penyelenggaraan otonomi daerah, telah tumbuh prakarsa untuk lebih memberdayakan peran (*empowering*) DPD, melalui amandemen ke-5 UUD 1945. Pembentukan DPD tidak hanya agar daerah ada yang mewakili serta ikut mengelola kepentingan daerah di tingkat pusat, tetapi juga untuk meningkatkan peran daerah dalam penyelenggaraan negara. Kiprah DPD juga diarahkan untuk mengikutsertakan daerah dalam menentukan politik negara dan pengelolaan negara, sesuai ruang lingkup tugas fungsi DPD sebagai lembaga legislatif.

Indonesia merupakan negara besar dalam ukuran penduduk maupun luas wilayah. Dengan beragamnya kepentingan yang dilahirkan oleh sifat multi etnis dan multi kultur bangsa ini, diperlukan keterwakilan (*representation*) yang tidak hanya atas dasar jumlah penduduk, tetapi juga atas pertimbangan kewilayahan dan heterogenitas seisi wilayah dan kepentingannya, maka Indonesia membutuhkan sistem bikameral yang kuat.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

Pada sisi pandang ini keberadaan fungsi legislasi secara bersama-sama merupakan pilihan terbaik bagi bangsa Indonesia dimana DPR dan DPD dapat saling mengisi dan memperkuat. Dapat kita lihat bahwa anggota DPR dipilih berdasarkan jumlah penduduk dan melalui partai-partai, maka anggota DPD dipilih berdasarkan keterwakilan daerah dan secara perseorangan. Kedua sistem ini bisa bersifat komplementer, saling mengisi, mengimbangi dan menjaga (*checks and balances*) antar lembaga perwakilan (legislatif).

Penguatan fungsi legislasi DPD harus dilakukan dengan menata ulang secara komprehensif fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan Indonesia.⁵³ Sebagaimana dikatakan Kevin Evans dalam Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, bisa saja DPD tidak terlibat secara utuh membahas rancangan undang-undang sebagaimana DPR, namun untuk membangun *checks and balances* DPD seharusnya diberi ruang untuk mengoreksi dan/atau menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR.⁵⁴

Untuk dapat mewujudkan sistem tersebut, maka menjadi suatu keharusan dalam amandemen kelima adalah menata ulang kewenangan legislasi dengan tegas dan jelas dalam UUD 1945, sebab dengan menata ulang kewenangan legislasi akan menciptakan penguatan dalam kewenangan legislasi DPD, guna mencerminkan semangat demokrasi dan terwujudnya aspirasi dan kepentingan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*: Konstitusi Press, Jakarta.
- _____, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan RI, Jakarta.
- _____, 2006 *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta.
- _____, 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*: Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*: Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Harahap, Krisna, 2009, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan Ke-5* : Grafitri Budi Utami, Jakarta.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Presidensial Indonesia*: Rajawali Pers, Jakarta.
- MD, Mahfud, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* : RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Nasution, Adnan Buyung, 2012, *Nasihat untuk SBY*: Kompas Media Nusantara, Jakarta.

⁵³Saldi Isra & Zainal Arifin Mochtar, 2007, **Menelisik Model Parlemen (Catatan untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)**, dalam *Jurnal Media Hukum*, Vol. 14, No.2, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta.

⁵⁴*Ibid.*

- Subekti, Valina Singka, 2007, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*: Rajawali Pers, Jakarta.
- Subardjo, 2012, *Dewan Perwakilan Daerah: Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*: Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Isra, Saldi & Zainal Arifin Mochtar, 2007, Menelisik Model Parlemen (Catatan untuk Penataan Kelembagaan DPD Indonesia), dalam *Jurnal Media Hukum*, Vol. 14, No.2, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta.
- Jentera Jurnal Hukum, Edisi 10-Tahun III 2005, *Legislasi*: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta.
- Majalah Konstitusi, Edisi April 2013 No.74, *Memperkuat Kewenangan DPD*: Sekretariat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Matnuh, H. Harpani, *Jurnal Hukum, Peran DPD dalam Penyerapan Aspirasi Masyarakat di Daerah, FKIP Unlam*.
- Refly Harun, 2004, *Memperkuat Dewan Perwakilan Daerah* dalam Koran Tempo, 18 April 2005, Jakarta. Lihat juga, <http://www.korantempo.com/news/2004/5/18/Opini/48.html>.
- http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=94:aman-demen-lembaga-legislatif-eksekutif-prosfek-tantangan&catid=18:jurnalnasional&Itemid=5.

REFORMULASI FUNGSI REKRUTMEN PARTAI POLITIK MELALUI PRINSIP DEMOKRASI DI INDONESIA

Andryan

PENDAHULUAN

Partai politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider (1942), “*Political parties created democracy*”. Karena itu, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Bahkan, Schattscheider mengatakan pula, “*Modern democracy is unthinkable save in term of the parties*”.¹

Partai politik sebagai salah satu kelengkapan utama dari negara demokrasi. Negara tanpa Parpol tidaklah layak disebut negara demokrasi. Demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang paling populer di seluruh dunia. Karena, demokrasi diyakini mampu mewujudkan tujuan bernegara yakni, kesejahteraan dan keadilan sosial bagi segenap warga negara. Kalau demokrasi tidak dapat mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial, maka ia kehilangan alasan untuk ada. Sama halnya kalau Parpol tidak dapat mewujudkan kehidupan berdemokrasi (yang santun), ia juga tidak memiliki alasan eksistensial.²

Sistem kepartaian yang baik sangat menentukan bekerjanya sistem ketatanegaraan berdasarkan prinsip *checks and balances* dalam arti yang luas. Sebaliknya, efektif bekerjanya fungsi-fungsi kelembagaan negara itu sesuai dengan prinsip *check and balances* berdasarkan konstitusi juga sangat menentukan kualitas sistem kepartaian dan mekanisme demokrasi yang dikembangkan di suatu negara. Partai politik, betapa pun sangat berperan dalam proses dinamis perjuangan nilai dan kepentingan (*values and interest*) dari konstituen yang diwakilinya untuk menentukan kebijakan dalam konsteks kegiatan bernegara.³

¹ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2009, halaman 384.

² I Gde Made Metera, *Peran Partai Politik dalam Mewujudkan Demokrasi yang Santun dan Kesejahteraan Rakyat*, WIDYATECH Jurnal Sains dan Teknologi, Vol. 10 No. 3 April 2011, halaman 46

³ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, halaman 385

Dalam perkembangannya, partai politik sebagai corong demokrasi telah bergeser pada sebuah institusi yang lebih berorientasi pada politik pragmatisme⁴ dan dikhawatirkan akan berwujud oligarki partai politik. Di berbagai belahan dunia, oligarki partai kerap dituding sebagai penyebab utama persoalan demokrasi. Oligarki pula yang menstimulasi perceraian politisi dengan partai yang telah membesarkannya. Dalam proses berdemokrasi di Indonesia, khususnya untuk sistem pemilu, oligarki parpol dapat dilihat dari dua hal:⁵ *Pertama*, manajemen internal parpol. Selama ini hampir semua parpol peserta pemilu menggunakan manajerial *top-down*. Kemauan elit (pimpinan parpol) telah menjadi sebuah kemutlakan untuk dilaksanakan oleh segenap jajaran pengurus parpol.

Dominasi pimpinan parpol (*one men show*) dalam mengatur setiap ritme kebijakan parpol mengondisikan macetnya roda koordinasi organisasi. Sehingga ia telah menyebabkan sumber daya partai hanya beredar dari oligoi yang satu ke oligoi yang lainnya. Penyelesaian konflik hanya didasarkan pada aspek kedekatan dengan pimpinan parpol, ketimbang mekanisme organisasi. Itulah yang kini tampak dari penentuan nomor urut calon legislatif. *Kedua*, Pola rekrutmen. Besarnya otoritas elit parpol menjadi aspek utama tidak sehatnya pola rekrutmen, karena masing-masing pihak tidak lagi menonjolkan kualitas dan kapabilitas politik. Sebaliknya hanya melakukan pendekatan personal dan emosional. Bahkan, tidak jarang dengan pendekatan finansial. Fakta ini muncul dengan hadirnya kandidat-kandidat baru yang tidak dikenal untuk mendapatkan jatah nomor urut dasi dalam pengisian jabatan politik.⁶

Dengan demikian, antrian menuju jenjang karier pun menjadi panjang dan rapat. Koncoisme menggantikan pola rekrutmen berdasarkan prestasi. Demokrasi internal partai lalu mati suri dan hanya menyediakan pilihan abaikan atau tinggalkan. Pada titik ini, oligarki telah mensimplifikasi peran partai hanya sebatas *political broker*. Ia pada gilirannya akan mereduksi fungsi partai, sekaligus menguras energi partai hanya untuk mengalkulasi peluang. Padahal, banyak urusan strategis secara konstitusional diserahkan atau paling tidak melibatkan partai politik. Kewenangan partai politik mengusung calon kepala daerah, misalnya, bukan hanya telah memberinya hak istimewa, namun menuntut setiap kader mengembangkan kompetensinya.

Partai politik pada prinsipnya mempunyai fungsi diantaranya sebagai sarana rekrutmen politik.⁷ Peran partai politik sebagai sarana rekrutmen politik dalam rangka meningkatkan partisipasi politik masyarakat, adalah bagaimana partai politik memiliki andil yang cukup besar dalam hal: (1) Menyiapkan kader-kader pimpinan politik; (2) Selanjutnya melakukan seleksi terhadap kader-kader yang dipersiapkan; serta (3) Perjuangan untuk penempatan kader yang berkualitas, berdedikasi, memiliki

⁴ Pragmatisme yang marak dalam kehidupan kepartaian telah mengeleminir rasa militansi kader, dalam kondisi dilematis tersebut partai akan terdorong untuk melaksanakan cara instan menarik simpati pemilih dan melakukan politik uang.

⁵ Ali Masykur Musa, *Berakhirnya Oligarki Partai Politik*, Koran Sindo, 27 Desember 2008.

⁶ *Ibid.*

⁷ Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

kredibilitas yang tinggi, serta mendapat dukungan dari masyarakat pada jabatan-jabatan politik yang bersifat strategis. Semakin besar andil partai politik dalam memperjuangkan dan berhasil memanfaatkan posisi tawarnya untuk memenangkan perjuangan dalam ketiga hal tersebut. Apabila hal itu dapat dijalankan, maka merupakan indikasi bahwa peran partai politik sebagai sarana rekrutmen politik berjalan secara efektif.

Rekrutmen politik yang adil, transparan, dan demokratis pada dasarnya adalah untuk memilih orang-orang yang berkualitas dan mampu memperjuangkan kepentingan rakyat dalam mewujudkan kesejahteraan dan menjamin kenyamanan dan keamanan hidup bagi setiap warga negara. Kesalahan dalam pemilihan kader yang duduk dalam jabatan strategis bisa menjauhkan arah perjuangan dari cita-rasa kemakmuran, kesejahteraan, dan keadilan bagi masyarakat luas. Oleh karenanya, tidaklah berlebihan bilamana dikatakan bahwa rekrutmen politik mengandung implikasi pada pembentukan cara berpikir, bertindak dan berperilaku setiap warga negara yang taat, patuh terhadap hak dan kewajiban, namun penuh dengan suasana demokrasi dan keterbukaan bertanggung jawab terhadap persatuan dan kesatuan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Apabila dikaji secara mendalam hingga saat ini, proses rekrutmen politik yang dilakukan partai politik masih belum berjalan secara terbuka, transparan, dan demokratis yang berakibat pemilihan kader menjadi tidak obyektif. Padahal, partai politik seyogyanya dapat memainkan perannya dalam menempatkan kader-kader yang terbaik pada jabatan-jabatan politik. Oleh karenanya, menjadi suatu hal yang mendesak untuk kembali dilakukan reformulasi terhadap proses pemilihan internal untuk kader-kader partai politik secara demokratis agar dapat dipersiapkan menjadi kandidat yang kredibel dan kapabel pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), kandidat pada Pemilihan Legislatif (Pileg) serta kandidat pada Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

POLA REKRUTMEN PARTAI POLITIK

Salah satu fungsi klasik partai politik menyangkut peran mereka sebagai penjaga gerbang dalam mencalonkan calon untuk jabatan di semua tingkat pemerintahan. Rekrutmen politik bukan hanya soal pencalonan wakil-wakil terpilih di tingkat lokal, regional, dan nasional, tetapi juga juga pengisian berbagai penunjukan patronase untuk jabatan publik.⁸ Rekrutmen politik merupakan seleksi, pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya. Fungsi rekrutmen sebagai kelanjutan dari fungsi mencari dan mempertahankan kekuasaan. Selain itu, fungsi rekrutmen politik sangat penting bagi kelangsungan sistem

⁸ Richard S. Katz dan William Crotty, *Handbook Partai Politik*, Penerjemah: Ahmad Asnawi, Bandung: Nusa Media, 2015, halaman 148

politik sebab tanpa elite yang mampu melaksanakan peranannya, kelangsungan hidup sistem politik akan terancam.⁹

Proses rekrutmen politik dilakukan melalui berbagai prosedur yakni melalui pemilihan umum, ujian, training formal, penyortiran undian, serta sistem giliran. Gabriel Almond dan Bingham Powell berusaha mengklasifikasikan prosedur tersebut ke dalam dua bentuk yakni:¹⁰

1. Prosedur tertutup (*Closed recruitment process*) adalah suatu proses rekrutmen yang ditentukan oleh elit partai, mengenai siapa saja yang dicalonkan sebagai anggota legislatif dan pejabat eksekutif.
2. Prosedur terbuka (*Opened recruitment process*) adalah nama-nama calon yang diajukan, diumumkan secara terbuka dalam bentuk kompetisi.

Dalam hal pole rekrutmen partai politik, menurut Nazaruddin Syamsudin, sistem rekrutmen politik dibagi menjadi dua cara:¹¹

- a. Rekrutmen terbuka yaitu dengan menyediakan dan memberikan kesempatan yang sama bagi seluruh warga negara untuk ikut bersaing dalam proses penyeleksian. Dasar penilaian dilaksanakan melalui proses dengan syarat-syarat yang telah ditentukan, melalui pertimbangan-pertimbangan yang objektif rasional, di mana setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi jabatan politik yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan baik jabatan politik maupun administrasi atau pemerintahan.
- b. Rekrutmen tertutup yaitu adanya kesempatan untuk masuk dan dapat menduduki posisi politik tidaklah sama bagi setiap warga negara, artinya hanya individu-individu tertentu yang dapat direkrut untuk menempati posisi dalam politik maupun pemerintahan. Dalam sistem yang tertutup ini, orang yang mendapatkan posisi elite melalui cara-cara yang tidak rasional seperti pertemanan, pertalian keluarga dan lain-lain.

Selanjutnya Haryanto mempertegas lagi pendapat di atas bahwa yang dimaksud dengan rekrutmen politik yang terbuka adalah rekrutmen itu terbuka bagi seluruh warga negara tanpa kecuali apabila memenuhi syarat yang telah ditentukan. Setiap warga negara yang mempunyai bakat, mempunyai kesempatan yang sama untuk menduduki jabatan politik maupun jabatan pemerintahan. Sedangkan rekrutmen politik yang tertutup adalah bahwa individu-individu yang tertentu saja yang dapat direkrut untuk kemudian menduduki jabatan politik maupun jabatan pemerintahan. Dalam rekrutmen tertutup ini kesempatan tidak terbuka untuk seluruh warga negara. Misalnya perekrutan dilakukan terhadap individu-individu yang mempunyai persamaan

⁹ Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Grasindo, 2010, halaman 150

¹⁰ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr. *Cooperative Politics Today: A World View*, Fourth Edition, London: *Scott, Foresman and Company*, 1988, halaman 108-140

¹¹ Hesel Nogi Tangkilisan, *Kebijakan Publik yang Membumi*, Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia & Lukman Offset, 2003, halaman 189

darah (keturunan/ keluarga) dengan penguasa, atau merupakan kawan-kawan akrab pihak penguasa, atau mungkin berasal dari sekolah yang sama (satu ataupun juga mempunyai agama yang sama dengan agama yang dianut oleh penguasa.¹²

Dalam proses rekrutmen politik, Almond dan Powell mengajukan beberapa jalur rekrutmen politik yang secara umum berlaku di beberapa negara. Jalur-jalur tersebut, antara lain sebagai berikut:¹³

- a. *Pertama*, jalur koalisi partai dan atau pimpinan-pimpinan partai. Rekrutmen politik seringkali tergantung pada peranan masing-masing partai dalam suatu koalisi. Rekrutmen politik yang menyebabkan terjadinya sirkulasi elit dan didasarkan kepada representasi kekuatan-kekuatan sosial yang ada di dalam masyarakat.
- b. *Kedua*, jalur rekrutmen berdasarkan kemampuan-kemampuan dari kelompok atau Partai politik merekrut seseorang untuk menduduki jabatan politik tertentu berdasarkan kriteria-kriteria seperti distribusi sumber-sumber kekuasaan dan bakat-bakat yang dimiliki oleh calon, secara langsung maupun tidak langsung menguntungkan kepentingan partai. Jalur ini sebagian besar dianut oleh partai-partai politik di Indonesia.
- c. *Ketiga*, jalur rekrutmen politik yang berdasarkan kaderisasi. Rekrutmen politik tergantung pula kepada proses seleksi atau mekanisme penyaringan di dalam partai politik itu sendiri. Organisasi partai politik secara berkesinambungan berusaha untuk merekrut anggota-anggotanya kedalam tingkatan-tingkatan tertentu, dan memobilisasi partisipasi politik mereka untuk kepentingan-kepentingan partai yang menguntungkan. Partai politik membangun dan menyiapkan kader-kader yang dapat dipercaya.
- d. *Keempat*, jalur rekrutmen politik berdasarkan ikatan primordial. Jalur ini biasanya masih diterapkan dalam sistem politik tradisional, yang didasarkan pada hubungan kekeluargaan, kesamaan ideologi atau agama, kesamaan daerah asal (suku) dan kelompok. Dalam praktek-praktek perpolitikan di Indonesia masih sering terjadi, yang sering disebut sebagai jalur nepotisme.

PARTAI POLITIK DAN PRINSIP NEGARA DEMOKRASI

Secara etimologis, demokrasi berasal dari kata Yunani *demos* berarti rakyat, dan *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa. Demokrasi berarti rakyat berkuasa atau *government by the people*.¹⁴ Bagi Jimly Asshiddiqie, demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya

¹² Haryanto, *Sistem Politik: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta: 1984, halaman 47

¹³ Gabriel A. Almond and G. Bingham Powel, *Op.Cit*, halaman 155

¹⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008, halaman 105.

menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.¹⁵

Bagi Robert A. Dahl¹⁶ ada beberapa kriteria berlangsungnya proses demokrasi dalam suatu negara, yaitu partisipasi yang efektif, persamaan dalam memberikan suara, mendapatkan pemahaman yang jernih, melaksanakan pengawasan akhir terhadap agenda, dan pencakupan orang dewasa. Selanjutnya, Arend Lijphart dengan mengutip pendapat Robert A. Dahl mengemukakan bahwa secara umum dalam sebuah negara demokrasi ada delapan jaminan kelembagaan, yaitu:

- a. *Freedom to form and join organizations (kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi);*
- b. *Freedom of expression (kebebasan untuk berpendapat);*
- c. *The right to vote (hak untuk memilih);*
- d. *Eligibility for public office (hak untuk dipilih dalam jabatan-jabatan publik);*
- e. *The right of political leaders to compete for support and votes (hak dari pemimpin politik untuk bersaing dalam mendapatkan dukungan dan suara);*
- f. *Alternative sources of information (tersedianya sumber-sumber informasi alternatif);*
- g. *Free and fair elections (pemilihan yang bebas dan jujur);*
- h. *Institutions for making government policies depend on votes and other expressions of preference (tersedianya lembaga-lembaga untuk menjadikan kebijakan-kebijakan pemerintah tergantung pada suara dan lain-lain pendapat yang disukai seseorang).*

Beranjak dari beberapa uraian tentang hakekat dan kriteria negara demokrasi sebagaimana diuraikan sebelumnya, tampak bahwa penyelenggaraan pemilihan umum untuk memilih para wakil rakyat yang duduk di parlemen maupun memilih pejabat tertentu yang duduk di lingkungan pemerintahan merupakan salah satu syarat berlangsungnya demokratisasi dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹⁷ Demokratisasi lebih diteropong pada tataran pilpres, yang berkenaan dengan pengisian jabatan, sebagai salah satu anasir dalam hukum tata negara. Menurut Harun Alrasid¹⁸ dalam suatu negara demokrasi, pada umumnya pengisian jabatan presiden dilakukan melalui pemilihan oleh rakyat (korps pemilih), yang diatur dengan perundang-undangan. Calon presiden pada negara demokrasi pada umumnya ditentukan melalui seleksi yang dilakukan oleh partai politik. Dalam rekrutmen jabatan politik, Sutoro Eko mengungkapkan bahwa :

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, halaman 335.

¹⁶ Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, halaman 52

¹⁷ *Umbu Rauta, Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif*, Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014. halaman 604

¹⁸ Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999, halaman 23-24

*Diperlukan adanya model yang demokratis yang mengedepankan proses pemilihan secara terbuka, kompetitif dan partisipatif. Persetujuan dan legitimasi rakyat menjadi unsur utama dalam proses rekrutmen jabatan-jabatan politik, sebab pejabat politik itulah yang kemudian membuat kebijakan dan memerintah rakyat. Model demokratis harus diterapkan dengan baik dalam rekrutmen politik yang berdasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:*¹⁹

- a. Parpol harus mempromosikan kandidat yang berkualitas, yakni memiliki kapasitas, integritas, legitimasi dan populer (dikenal) di mata masyarakat.*
- b. Proses rekrutmen harus berlangsung secara terbuka. Masyarakat harus memperoleh informasi yang memadai dan terbuka tentang siapa kandidat dari parpol, track record masing-masing kandidat dan proses hingga penentuan daftar calon.*
- c. Proses rekrutmen harus bersandar pada partisipasi elemen-elemen masyarakat sipil.*
- d. Parpol mau tidak mau harus mengembangkan basis atau jaringan dengan komunitas atau organisasi masyarakat sipil*

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Khoirudin bahwa partai politik merupakan salah satu institusi inti dari pelaksanaan demokrasi modern.²⁰ Demokrasi modern mengandalkan sebuah sistem yang disebut keterwakilan, baik keterwakilan dalam lembaga formal kenegaraan maupun keterwakilan aspirasi masyarakat dalam institusi kepartaian. Upaya menegakkan demokrasi tentulah dibutuhkan sarana atau saluran politik yang koheren dengan kebutuhan masyarakatnya. Dalam hal tersebut partai politik adalah salah satu sarana yang dimaksud, di mana partai politik mempunyai ragam fungsi, platform, dan dasar pemikiran. Hal itulah yang dapat dijadikan pertimbangan untuk menilai demokratis tidaknya suatu pemerintahan dalam suatu negara.

REFORMULASI REKRUTMEN KANDIDAT MELALUI PRINSIP DEMOKRASI

Di banyak negara demokrasi, terdapat faktor-faktor utama yang mempengaruhi model dalam proses perekrutan kandidat dalam jabatan politik. Model ini menunjukkan bahwa tiga tahap berturut-turut bekerja dalam proses ini, yakni *Sertifikasi*, yang melibatkan hukum pemilu, peraturan partai, dan norma sosial informal yang mendefinisikan kriteria untuk pencalonan yang memenuhi persyaratan; *Nominasi*, yang melibatkan pasokan orang-orang yang memenuhi syarat yang mencari jabatan dan permintaan dari penyeleksi ketika memutuskan siapa yang dicalonkan; dan *Seleksi*, langkah terakhir yang menentukan nama calon yang memenangkan jabatan

¹⁹ Eko, Sutoro, dkk, *Membuat Desentralisasi dan Demokrasi Lokal Bekerja dalam Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: LP3ES, 2002, halaman 4-6.

²⁰ Khoirudin, *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004, halaman 1

legislatif dan pemerintahan. Masing-masing tahap ini dapat dilihat sebagai sebuah permainan progresif “kursi musik”: banyak yang memenuhi syarat, beberapa yang dicalonkan, dan sedikit sekali yang berhasil.²¹

Proses sertifikasi, yang menetapkan siapa yang memenuhi syarat untuk dijadikan calon untuk jabatan terpilih, dibentuk oleh sejumlah faktor. Analisis yang paling komprehensif dan rinci tentang persyaratan hukum formal untuk pencalonan telah dilakukan berdasarkan dokumen konstitusional dan undang-undang pemilu di 63 negara demokrasi. Beberapa pembatasan legal atas kelayakan terbukti cukup universal dan tidak kontroversial, seperti syarat usia dan kewarganegaraan, sementara yang lain lebih khusus, seperti kualifikasi pendidikan atau keaksaraan. Peraturan hukum utama termasuk yang berkaitan dengan usia, kewarganegaraan, tempat tinggal, ketidakcocokan, dposito uang, dan kebutuhan untuk mengumpulkan tanda tangan dukungan.²²

Sistem rekrutmen politik memiliki keberagaman yang tiada terbatas, namun pada dasarnya ada dua cara khusus seleksi pemilihan, yaitu melalui kriteria universal dan kriteria partikularistik. Pemilihan dengan kriteria universal merupakan seleksi untuk memainkan peranan dalam sistem politik berdasarkan kemampuan dan penampilan yang ditunjukkan lewat tes atau ujian prestasi. Sedangkan yang dimaksud dengan kriteria partikularistik adalah pemilihan yang bersifat primordial yang didasarkan pada suku, agama, ras, keluarga, almamater atau faktor status. Terkait dengan itu maka untuk menciptakan rekrutmen yang sehat berdasarkan sistem politik yang demokratis sehingga membawa pengaruh pada elit politik terpilih membutuhkan adanya mekanisme yang dapat menyentuh semua lapisan, golongan serta kelas sosial masyarakat. Oleh karena itu, Seligman dalam *Kebijakan Politik yang Membumi* memandang rekrutmen sebagai suatu proses yang terdiri dari:²³

- a. *Penyaringan dan penyaluran politik yang mengarah pada (pemenuhan syarat calon).*
- b. *Pencalonan atau proses dua tahap yang mensyaratkan inisiatif dan penguatan.*
- c. *Seleksi, yakni pemilihan calon elite politik yang sebenarnya.*

Rekrutmen politik diharapkan agar memperhatikan mekanisme yang berlaku karena penting dalam hal pengambilan keputusan atau pembuatan kebijaksanaan. Pada umumnya elit politik yang direkrut biasanya orang-orang yang memiliki latar belakang sosial, budaya disamping memiliki kekuatan ekonomi yang memadai menjadi persyaratan. Walaupun prosedur-prosedur yang dilaksanakan oleh tiap-tiap sistem politik berbeda satu dengan yang lainnya, namun terdapat suatu kecenderungan bahwa individu-individu yang berbakat yang akan dicalonkan menduduki jabatan-jabatan politik maupun jabatan pemerintahan.

²¹ Richard S. Katz dan William Crotty. *Op.Cit.* halaman 149

²² *Ibid.*

²³ Hesel Nogi Tangkilisan, *Op.Cit.* halaman 190

Dapat kita ketahui bahwa kadar demokratis tidaknya partai politik dalam melakukan proses seleksi kandidat untuk menduduki kursi kekuasaan dapat dilihat dari proses seleksi. Dalam hal proses seleksi dapat juga dikelompokkan dalam tahapan, yakni **Pertama**, panitia pencalonan (*nominating committee*), **Kedua**, penyeleksi agen partai (*selected party agency*), dan **Ketiga**, anggota partai (*party members*). Penerapan rekrutmen politik dengan model demokratis membutuhkan dukungan pendidikan politik yang memadai kepada masyarakat. Hal ini menjadi penting karena faktor-faktor tersebut sangat berpengaruh dalam penentuan pilihan politik (pengambilan keputusan) pemilih terhadap figur yang berkompetisi dalam pilkada.

Adapun menurut Bambang Cipto, bahwa tolok ukur dalam penentuan politik tersebut mencakup tiga aspek, yakni: *party identificatio; Issues of candidate and party; Candidate's (party elite's) personality, style and performance.*²⁴ Adman Nursal dalam *Political Marketing* mengemukakan bahwa untuk memenangkan pemilihan paling tidak harus meyakinkan para pemilih, karena pemilih lebih mudah diyakinkan dengan menawarkan figur atau kandidat dibandingkan dengan menawarkan *policy* atau isu-isu yang akan diperjuangkan. Kandidat yang dimaksud terkait dengan kualitasnya, yang memiliki dua aspek, kualitas instrumental dan kualitas simbolis. Kualitas instrumental yaitu kompetensi kandidat meliputi kompetensi manajerial dan kompetensi fungsional. Kompetensi manajerial berkaitan dengan kemampuan untuk menyusun rencana, pengorganisasian, pengendalian dan pemecahan masalah untuk mencapai sasaran obyek tertentu.²⁵

Sedangkan kompetensi fungsional adalah keahlian bidang-bidang tertentu yang dianggap penting dalam melaksanakan tugas, misalnya keahlian bidang ekonomi, hukum keamanan, teknologi dan sebagainya. Kualitas instrumental merupakan keahlian dasar yang dimiliki kandidat agar sukses melaksanakan tugasnya. Kedua, kualitas simbolis yaitu kualitas kepribadian seseorang berkaitan dengan integritas diri, ketegasan, ketaatan pada norma dan aturan, kebaikan, sikap merakyat dan sebagainya. Ketiga, kualitas *fenotipe optik* yaitu penampakan visual seorang kandidat yang secara umum meliputi pesona fisik, kesehatan dan kebugaran serta gaya penampilan.²⁶

1. Rekrutmen Kandidat dalam Pemilu Presiden (Pilpres)

Dalam hal pemilihan kandidat presiden dan wakil presiden, harus terlebih dahulu memenuhi kriteria yang menjadi corong sebagai sosok ideal presiden. Makna ideal untuk presiden di Indonesia adalah tetap memiliki pijakan pada realitas kehidupan rakyat Indonesia, pada standar moral yang dianut bangsa Indonesia dan mengacu pada misi bernegara dalam konstitusi. Parameter-parameter ideal yang berangkat dari landasan yang disebutkan tersebut, bukan hanya sekedar dapat memenangkan pemilihan presiden di dalam demokrasi prosedural yang berada

²⁴ Irawan Prasetya, dkk., *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: STIA-LAN Press, 1992, halaman 5

²⁵ Adman Nursal, *Political Marketing : Strategi Memenangkan Pemilu*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004, halaman 65

²⁶ *Ibid.*

dibawah kontrol kuat tangan tak tampak (*invisible hand*) oleh kekuatan modal dan elite-elite pemburu atau penikmat jabatan seperti saat ini. Parameter tersebut akan menunjukkan akan sebuah sosok ideal seorang pemimpin sejati dan calon negarawan.²⁷

Bagi seorang kepala pemerintahan di Indonesia, syarat kepemimpinan politik ini seharusnya lebih besar bobotnya dibanding di negara yang sudah mapan berdemokrasi. Seorang pemimpin pemerintahan di Indonesia adalah pemimpin yang berhadapan dengan masyarakat dan sistem dalam transisi dengan kekhususan yang tidak banyak ditemukan di negara lain, seperti jumlah penduduk yang begitu besar dan keragaman yang amat kompleks.²⁸ Seorang presiden ideal di Indonesia bukan saja yang mampu menghilangkan, tetapi juga harus dapat melawan keras anggapan yang makin berkembang di kalangan politisi bahwa politik bertujuan semata-mata untuk mencari kursi, kedudukan dan jabatan. Anggapan seperti itu jelas mencabut politik dari akar filosofisnya, yakni membuat keputusan yang terpaksa dilakukan melalui proses politik, seperti musyawarah, negosiasi atau pemungutan suara karena yang akan disediakan, dialokasikan dan didistribusikan adalah barang publik yang tidak bisa diserahkan pada mekanisme pasar.²⁹

Sejak menganut sistem pemilihan presiden secara langsung di Indonesia, sebagian besar partai politik selalu menjadikan kandidat presiden yang akan maju dalam Pilpres hanya pada “jatah” ketua umum partai politik. Maka, tidak heran posisi ketua umum partai selalu menjadi rebutan oleh para anggota partai tersebut. Padahal, tidak semua ketua umum di dalam partai politik itu mempunyai kriteria yang dianggap pantas untuk maju menjadi calon presiden. Untuk mencerminkan demokratisasi partai politik, maka kandidat presiden yang diajukan tidak hanya sebatas pada sosok figur di dalam partai tersebut, tetapi dapat membuka peluang pada warga negara lainnya atau eksternal partai dengan tetap menjaga peluang bagi kader-kader di internal partai politik.

Dalam hal proses pemilihan kandidat di internal partai politik, sebagaimana yang dikemukakan oleh Hesel Nogi Tangkilisan, bahwa harus memenuhi kriteria universal dengan melakukan seleksi untuk memainkan peranan dalam sistem politik berdasarkan kemampuan dan penampilan yang ditunjukkan lewat tes atau ujian prestasi. Apabila kriteria universal dapat diperankan oleh partai politik dalam memilih kandidat presiden, maka tingkat transparansi dan akuntabilitas partai politik telah mencerminkan semangat demokrasi di internal partai politik tersebut.

2. Rekrutmen Kandidat Pada Pemilu Legislatif (Pileg)

Proses menentukan kandidat pada pemilihan anggota legislatif (Pileg), dapat dilakukan dengan melibatkan anggota partai untuk memilih bakal calon dari sejumlah calon yang disiapkan dan diseleksi pengurus. Partai politik seringkali memiliki persamaan-persamaan, sebagai berikut: *Pertama*, persyaratan menjadi calon anggota

²⁷ Maswadi Rauf, dkk, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, halaman 150.

²⁸ *Ibid.* halaman 160

²⁹ *Ibid.* halaman 161.

DPR dan DPRD yang diterapkan merupakan kombinasi dua atau lebih syarat yang pada dasarnya mencari calon yang berpeluang besar mendulang suara. Persyaratan itu meliputi : popularitas (tingkat pengenalan pemilih terhadap calon), elektabilitas (kehendak pemilih memilih calon), integritas calon (kesesuaian perilaku calon dengan norma masyarakat dan kejujuran calon), dana kampanye (kemampuan keuangan calon memobilisasi dukungan pemilih), pengabdian kepada partai, kadar komitmen ideologi partai, tingkat pendidikan, serta dukungan organisasi partai dan tim pendamping memobilisasi dukungan pemilih.

Kedua, yang menyeleksi bakal calon anggota DPR dan DPRD adalah tim seleksi yang dibentuk oleh kepengurusan partai tingkat pusat, tingkat provinsi, dan tingkat kabupaten/kota. Namun, yang menetapkan daftar calon dan nomor urutnya adalah pengurus partai tingkat pusat untuk daftar bakal calon anggota DPR, pengurus partai tingkat provinsi untuk daftar bakal calon anggota DPRD provinsi dan daftar bakal calon anggota DPRD kabupaten/ kota setelah mendapat persetujuan pengurus pusat. Tentu saja terdapat variasi antarpolisi dalam metode yang digunakan tim seleksi untuk menyeleksi bakal calon yang tak akan disebutkan di sini. *Ketiga*, sama sekali tak ada keterlibatan anggota partai dalam proses seleksi calon.

Boleh saja partai politik dalam menentukan kandidat untuk pelaksanaan Pileg dengan memiliki bersandar pada popularitas calon anggota legislatif, tetapi harus tetap mengedepankan kapabilitas yang dimiliki oleh kandidat tersebut. Hal ini menjadi suatu kriteria yang penting agar partai politik dapat bertanggungjawab dengan mengirimkan para kadernya untuk melaksanakan fungsi legislatif. Proses seleksi kandidat anggota legislatif di internal agar dapat mencerminkan demokratisasi, maka terlebih dahulu melalui tahapan seleksi, baik seleksi administrasi, potensi akademik, psikologi, hingga pemahaman terhadap bidang-bidang di lembaga legislatif. Seleksi yang dilakukan internal partai tersebut dengan melibatkan lembaga-lembaga konsultan yang kredibel dan independen, untuk menghasilkan calon-calon yang mempunyai kemampuan dan integritas tinggi.

3. Rekrutmen Kandidat Pada Pemilu Kepala Daerah (Pilkada)

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung saat ini sudah seharusnya membawa dampak baik bagi partai politik. Di mana Pilkada semacam ini mampu menjadi motivasi bagi partai politik dalam melaksanakan fungsinya yaitu rekrutmen politik, dalam artian mempersiapkan kader-kader terbaiknya yang nantinya akan mampu bersaing dalam setiap pemilihan kepala daerah. Sebagaimana yang dikemukakan Eriyanto, bahwa dalam Pilkada langsung semacam ini, kandidat yang mempunyai ketokohan tinggi akan lebih dipilih, tidak peduli berasal dari partai mana. Hal inilah yang menyebabkan betapa pentingnya tahap rekrutmen yang dilakukan oleh partai politik.³⁰

³⁰ Eriyanto, *Pilkada dan Penguasaan Partai Politik*, Kajian LSI Edisi 03-juli 2007, www.isi.co.id/2007/07. Di akses pada tanggal 15 Juni 2016.

Rekrutmen politik pada dasarnya menjadi fungsi strategis dalam membesarkan partai politik atau pun menghimpun masyarakat suara dalam memenangkan Pilkada apabila partai-partai politik menjalankan fungsi ini. Namun, pada kenyataan yang ada saat ini sering dijumpai partai politik yang melakukan cara praktis dalam menentukan aktor yang diusung sebagai kepala daerah. Seperti yang dikemukakan Koordinator Bidang Pemenangan Pemilu DPP Partai Golkar Leo Nababan menyatakan strategi partai politik (parpol) merekrut calon pemimpin instan dianggap merusak proses kaderisasi internal. Selain itu, langkah tersebut telah merusak citra parpol sebagai pencetak calon pemimpin. Ia juga mengemukakan munculnya banyak parpol di era reformasi merupakan sebuah kemajuan dalam demokrasi. Namun, sayangnya kebanyakan parpol lupa mempersiapkan infrastruktur yang bisa menjadi pondasi kuat seperti kaderisasi.³¹

Hal ini dengan kata lain dapat menandakan bahwa kebanyakan para calon kepala daerah bukan lahir dari kaderisasi partai politik yang berjenjang melainkan berasal dari kalangan birokrasi, pengusaha dan partai politik terkadang lebih memilih figur yang berasal dari kader partai politik lain daripada kadernya sendiri. Tentu saja model semacam itu dilakukan karena adanya tujuan yang telah melekat dalam partai politik yaitu mengambil bagian ataupun dapat dikatakan memenangkan perebutan kekuasaan. Partai politik memaknai Pilkada langsung ini sebagai sebuah jalan dalam mencapai tujuannya tersebut. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Ahmad Nyarwi, bahwa terdapat beberapa makna penting kemenangan Pilkada bagi partai politik yaitu:

Pertama, sebagai kata kunci awal di dalam memperebutkan kekuasaan eksekutif di masing-masing daerah. Setidaknya, arena eksekutif inilah nantinya bisa menjadi mesin yang ampuh dalam menjalankan kebijakan dan visi-visi politik masing-masing partai politik. Kedua, sebagai peluang bagi partai politik dalam proses pembelajaran para kader politiknya. Hal ini terutama bagi partai politik yang selama proses Pilkada cenderung mendorong para kadernya untuk maju sebagai kandidat. Ketiga, sebagai arena untuk menjaring para kader potensial yang populer.³²

Tidak semua anggota atau pengurus partai politik atau warga Negara dapat menjadi calon kepala daerah. Kedudukan kepala daerah, baik Gubernur, Bupati, dan Walikota, membutuhkan kompetisi tertentu yang menunjukkan kapasitas dan kapabilitas agar dapat memimpin pemerintahan dengan baik. Karena itulah sebelum memasuki kompetisi dalam Pilkada langsung, lazimnya partai-partai politik melakukan rekrutmen bakal calon. Rekrutmen bakal calon menjadi calon oleh partai politik atau gabungan partai, dikenal dengan seleksi partai yang merupakan seleksi tahap kedua setelah sistem dalam rangkaian proses rekrutmen politik.

³¹ *Kaderisasi Parpol Terancam Gagal*, <http://news.okezone.com/read/2008/09/10/1/144828/kaderisasi-parpol-terancam-gagal>. Di akses pada tanggal 15 Juni 2016

³² Ahmad Nyarwi, *Siasat Partai Politik dan Strategi Pencalonan*, Kajian LSI Edisi 03-juli 2007, <http://www.isi.co.id/2007/07>. Di akses pada tanggal 17 Juni 2016

Melaksanakan rekrutmen bakal calon, partai politik memberlakukan sistem atau mekanisme yang berbeda-beda, antara lain sistem pemilihan tertutup dan sistem konvensi.³³ Dalam hal menganut sistem konvensi. Dalam sistem ini sebagaimana rekrutmen calon yang sangat populer di negara-negara demokrasi, dilakukan dengan cara pemilihan pendahuluan terhadap bakal calon dari partai politik oleh pengurus dan atau anggota partai. Kelebihan sistem konvensi terletak pada pengembangan atau peningkatan popularitas bakal calon melalui proses kampanye internal partai dan pendidikan politik yang ditawarkan (debat publik, penyampaian visi dan misi, dan lain-lain). Sistem konvensi sangat efektif bagi partai kader, dan sebaliknya kurang efektif bagi partai massa.

Karena popularitas sangat penting dalam Pilkada langsung, maka proses seleksi atau rekrutmen bakal calon oleh partai politik merupakan dinamika tersendiri. Proses tersebut merupakan kampanye pendahuluan yang akan mendapat publikasi luas. Karena itulah, belakangan sangat jarang ditemukan partai politik yang menggunakan sistem partai politik tertutup murni. Partai-partai berlomba-lomba membuka kesempatan bagi seluruh warga untuk menjadi bakal calon yang dipublikasikan secara luas melalui media massa. Selain itu, partai politik juga mengubah mekanisme rekrutmen dengan melakukan semacam uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) kepada bakal calon.

Sistem Pilkada langsung merupakan sekumpulan unsur-unsur yang melakukan kegiatan atau menyusun skema atau tata cara melakukan proses untuk memilih kepala daerah. Sebagai suatu sistem, sistem pilkada memiliki ciri-ciri antara lain bertujuan memilih kepala daerah setiap komponen yang terlibat dan kegiatan yang mempunyai batas, terbuka, tersusun dari berbagai kegiatan yang merupakan sub sistem, masing-masing kegiatan saling terkait dan tergantung dalam suatu rangkaian utuh, memiliki mekanisme kontrol, dan mempunyai kemampuan mengatur dan menyesuaikan diri.

Setiap sistem politik memiliki sistem dalam merekrut atau menyeleksi elitelitnya untuk menduduki posisi politik maupun pemerintahan. Di negara-negara yang telah mencapai kehidupan politik yang maju, sistem rekrutmen untuk menempatkan kader partainya dilaksanakan secara demokratis, transparan dan terbuka bagi semua calon atau kandidat yang berkualitas. Rekrutmen politik yang dimaksud adalah seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya.³⁴ Batasan tersebut didukung oleh pendapat Miriam Budiardjo, rekrutmen politik adalah proses melalui mana partai

³³ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, halaman 238

³⁴ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1987, halaman 118

mencari anggota baru dan mengajak orang-orang yang berbakat untuk berpartisipasi dalam proses politik.³⁵

Untuk dapat melahirkan kandidat yang baik, disamping harus melalui tahapan seleksi secara demokrasi, juga kandidat dalam pelaksanaan Pilkada harus memenuhi kriteria yang ditetapkan, Achmad Herri mengemukakan 9 kriteria figur terbaik yang harus dimiliki untuk dapat menjadi kandidat dalam pencalonan Pilkada antara lain:³⁶

- 1) *Seorang Strong Leader (memiliki kekuatan lahiriah dan batiniah)*
- 2) *Dapat dipercaya dan amanah*
- 3) *Profesional*
- 4) *Berpengalaman dalam bidang manajerial berskala besar*
- 5) *Memiliki integritas diri : jujur dan mampu menjaga martabat*
- 6) *Berwawasan kebangsaan*
- 7) *Memahami persoalan ekonomi-bisnis lokal, domestik dan global*
- 8) *Memiliki hubungan luas dalam pergaulan nasional*
- 9) *Bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme.*

PENUTUP

Partai memiliki pola rekrutmen dan kaderisasi yang berbeda-beda sesuai dengan sistem pemikiran politik yang dianut. Pembinaan kualitas kader sampai dengan penempatan/penugasan kader-kader. Pola rekrutmen dan mekanisme kaderisasi meliputi segala aktifitas partai dari mulai penerimaan anggota, pembinaan kualitas kader sampai dengan penempatan/penugasan kader-kader partai dalam jabatan-jabatan strategis. Adapun salah satu bentuk demokratisasi partai politik secara internal adalah partisipasi anggota partai dalam seleksi calon anggota lembaga legislatif dan eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun tingkat lokal. Derajat partisipasi pemilih dalam seleksi calon dapat dipilah jadi beberapa tingkat dalam spektrum inklusif dan eksklusif:

- a. pemilihan pendahuluan terbuka;
- b. pemilihan pendahuluan tertutup;
- c. kaukus lokal;
- d. konvensi partai; serta
- e. seleksi dan penetapan oleh pengurus.

Pandangan lain menempatkan kelima kategori tersebut dalam spektrum derajat partisipasi-derajat sentralisasi. Adapun yang berhak memberikan suara pada pemilihan pendahuluan terbuka tidak hanya anggota partai yang mengadakan pemilihan calon, tetapi juga pemilih terdaftar lainnya, baik berstatus anggota partai lain maupun yang independen. Karena itu, pemilihan pendahuluan terbuka merupakan seleksi kandidat yang paling inklusif atau derajat partisipasi yang paling tinggi. Dalam hal yang memberikan suara pada pemilihan pendahuluan tertutup hanya anggota partai yang

³⁵ Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998, halaman 19

³⁶ Ahmad Herry, *Pilkada Langsung Sembilan Kunci Sukses Tim Sukses*, Yogyakarta: Galang Press, 2005, halaman 28

mengadakan pemilihan calon itu. Selanjutnya, yang memberikan suara pada kaukus hanyalah anggota partai yang mengadakan pemilihan calon, tetapi didahului diskusi dan perdebatan, baik antar anggota maupun antara calon dan anggota, tentang kebijakan yang akan diperjuangkan sang bakal calon. Pada pemilihan pendahuluan suara diberikan oleh pemilih secara rahasia, sedangkan pada kaukus suara diberikan pemilih secara terbuka kepada calon yang dikehendaki.

Terhadap yang hadir dan yang berhak memberikan suara pada konvensi partai tingkat lokal ataupun nasional adalah delegasi yang dipilih anggota partai yang mengadakan pemilihan calon itu. Nama-nama calon diseleksi dan diajukan partai. Pemberian suara didahului diskusi dan perdebatan antara delegasi dan calon ataupun antar delegasi tentang kebijakan yang akan diperjuangkan calon. Kemudian, yang menentukan bakal calon pada tingkat yang kelima adalah pengurus inti partai berdasarkan rekomendasi tim seleksi yang dibentuk pengurus pusat dan pengurus daerah. Karena itu, seleksi dan penetapan oleh pengurus partai merupakan seleksi kandidat yang paling eksklusif karena sama sekali tak melibatkan anggota partai. Kategori kelima ini juga menempati derajat sentralisasi paling tinggi. Partai politik peserta pemilu di Indonesia termasuk kategori seleksi kandidat yang paling eksklusif dan sentralistik. Secara singkat dapat dikatakan bahwa metode seleksi kandidat dilakukan untuk setidaknya empat alasan:

- 1) Mereka memiliki konsekuensi politik yang besar untuk komposisi parlemen dan perilaku anggota mereka;
- 2) mereka memainkan peran utama dalam proses delegasi dalam demokrasi perwakilan modern,
- 3) mereka menunjukkan bagaimana kekuasaan didistribusikan dalam partai, dan
- 4) pentingnya mereka meningkat dengan peningkatan calon terpusat, atau pribadi, politik.

Menurut Richard S Katz (2001), seleksi calon yang melibatkan anggota partai begitu penting dalam demokrasi karena seleksi calon merupakan salah satu fungsi khas partai dalam demokrasi. Ini tidak hanya karena seleksi calon untuk bersaing pada pemilu merupakan salah satu fungsi yang membedakan partai politik dari organisasi lain yang mungkin berupaya memengaruhi baik hasil pemilu maupun keputusan yang akan diambil pemerintah, tetapi juga karena calon yang dinominasikan memainkan peran penting menentukan wajah partai yang bersangkutan di depan publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Adman, Nursal, 2004. *Political Marketing : Strategi Memenangkan Pemilu*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Ahmad, Herry, 2005. *Pilkada Langsung Sembilan Kunci Sukses Tim Sukses*, Yogyakarta: Galang Press.
- Eko, Sutoro, dkk, 2002. *Membuat Desentralisasi dan Demokrasi Lokal Bekerja dalam Desentralisasi Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, Jakarta: LP3ES.

- Gabriel, A. Almond and G. Bingham Powel, Jr, 1998. *Cooperative Politics Today: A World View*, Fourth Edition, London: Scott, Faresman and Company.
- Harun, Alrasid, 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Haryanto, 1984. *Sistem Politik: Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.
- Hesel, Nogi Tangkilisan, 2003. *Kebijakan Publik yang Membumi*, Yogyakarta: Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia & Lukman Offset.
- Irawan, Prasetya, dkk, 1992. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: STIA-LAN Press.
- Jimly, Asshiddiqie, 2009. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- _____, 2006. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Joko, Prihatmoko, 2005. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Koirudin, 2004. *Partai Politik dan Agenda Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Maswadi, Rauf, dkk, 2009. *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Miriam, Budiardjo, 1998. *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- _____, 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Ramlan, Surbakti, 2010, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Grasindo.
- _____, 1987, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Richard, S. Katz dan William Crotty, 2015. *Handbook Partai Politik*, Penerjemah: Ahmad Asnawi, Bandung: Nusa Media.
- Robert, A Dahl, 2001. *Perihal Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Ahmad, Nyarwi, 2007. *Siasat Partai Politik dan Strategi Pencalonan*, Kajian LSI Edisi 03-juli 2007, <http://www.isi.co.id/2007/07>. Di akses pada tanggal 17 Juni 2016.
- Eriyanto, 2007. *Pilkada dan Penguasaan Partai Politik*, Kajian LSI Edisi 03-juli 2007, www.isi.co.id/2007/07. Di akses pada tanggal 15 Juni 2016.
- I Gde, Made Metera, 2011. *Peran Partai Politik dalam Mewujudkan Demokrasi yang Santun dan Kesejahteraan Rakyat*, *WIDYATECH* Jurnal Sains dan Teknologi, Vol. 10 No. 3 April 2011.
- Kaderisasi Parpol Terancam Gagal*. <http://news.okezone.com/read/2008/09/10/1/144828/kaderisasi-parpol-terancam-gagal>. Di akses pada tanggal 15 Juni 2016.
- Musa, Ali Masykur, 2008. *Berakhirnya Oligarki Partai Politik*, Koran Sindo, Edisi 27 Desember 2008.

Umbu, Rauta, 2014. *Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif*,
Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014, Jakarta: Mahkamah
Konstitusi.

Republik Indonesia Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Republik Indonesia Undang-Undang No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.



"Seputar Hukum Agraria"

AKIBAT HUKUM HAPUSNYA HAK ATAS TANAH DALAM PENGIKATAN HAK TANGGUNGAN

Faisal

PENDAHULUAN

Tanah memiliki manfaat nilai ekonomi yang tinggi, salah satu bentuk manfaat ekonomi tersebut adalah dapat dijadikannya hak atas tanah sebagai objek jaminan utang piutang baik pada lembaga perbankan maupun non perbankan. Lembaga perbankan cenderung lebih menerima jaminan kebendaan (berupa tanah) karena merupakan jaminan yang paling menguntungkan Kreditur, sebab nilai ekonomi terhadap tanah tidak pernah berkurang.

Namun demikian, tidak selamanya harapan sesuai dengan kenyataan. Meskipun dalam regulasi terkait Hak Tanggungan telah semaksimal mungkin memberikan perlindungan hukum kepada kreditur (pihak perbankan) terhadap hak mendahului dari kreditur lainnya atas bidang tanah sebagai objek hak tanggungan, ternyata faktanya hukumnya tidak demikian. Sebab, masi ada celah lain yang menimbulkan kerugian bagi kerdtiur selaku pemegang Hak Tanggungan yang dimungkinkan muncul oleh karena hapusnya hak atas tanah yang dijadikan sebagai objek Hak Tanggungan dimaksud.

Oleh karenanya, penting untuk diulas terhadap hapusnya hak atas tanah yang dijadikan sebagai objek hak tanggungan. Setidaknya fokus ulasan diarahkan pada telaah tentang; alasan-alasan hapusnya hak atas tanah dan akibat hukum yang ditimbulkan dari hapusnya hak atas tanah yang menjadi objek tanggungan tersebut.

HAK-HAK ATAS TANAH

Tanah adalah permukaan bumi¹. Boedi Harsono menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah atau sering disebut hak atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki, sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam Hukum Tanah.²

Lebih lanjut Pasal 16 ayat (1) UUPA menguraikan macam-macam hak atas tanah, sebagai berikut:

¹Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Pokok Agraria.

²Boedi Harsono, 2008, Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djembatan, Cetakan Keduabelas (Edisi Revisi), Jakarta, halaman 24.

1. Hak Milik
2. Hak Guna Usaha
3. Hak Guna Bangunan
4. Hak Pakai
5. Hak Sewa
6. Hak Membuka Tanah
7. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Macam-macam hak atas tanah tersebut di atas umumnya muncul setelah diterbitkannya sertipikat hak atas tanah. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Sertipikat hak atas tanah merupakan produk akhir yang dihasilkan dari adanya suatu proses pendaftaran tanah. Dengan kata lain, sertipikat hak atas tanah juga merupakan suatu dokumen yang dapat membuktikan bahwa bidang tanah yang termaktub di dalamnya adalah tanah yang telah terdaftar/telah memiliki nomor hak.

Hak atas tanah yang dapat dijadikan objek jaminan Hak Tanggungan diantaranya; Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai atas tanah negara³, dan Satuan Rumah Susun yang berdiri di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh negara.⁴ Keseluruhan hak atas tanah tersebut menurut sifatnya dapat dipindahtangankan, oleh karenanya hak atas tanah yang diikat dengan Hak Tanggungan wajib didaftarkan pada kantor pertanahan di wilayah tempat tanah tersebut berada.⁵

REGULASI TENTANG HAK TANGGUNGAN

Pelaksanaan kredit perbankan dengan hak atas tanah sebagai objek jaminannya, dalam konteks Hukum Agraria Indonesia dikenal dengan sebutan Hak Tanggungan. Regulasinya diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah yang lebih lanjut disebut dengan Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT).

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, jaminan atas tanah dikenal dengan sebutan Hipotik sebagai diatur dalam Buku Kedua BAB XXI Pasal 1162 sampai dengan 1232 KUH Perdata dan *Creditverband* sebagaimana diatur dalam Statsblad Tahun 1908 Nomor 54. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta Benda-benda yang Berkaitan Dengan Tanah maka ketentuan tentang Hipotik atas tanah dan ketentuan

³Pasal 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan.

⁴Pasal 27 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan.

⁵Ketentuan Pendaftaran Hak Tanggungan dapat dilihat pada Pasal 13-17 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan.

Creditverband dinyatakan tidak berlaku lagi.⁶ Sejak itu pula, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan merupakan satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional yang tertulis.⁷

Undang-Undang Hak Tanggungan merupakan pelaksanaan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Lahirnya UUHT merupakan unifikasi terhadap lembaga jaminan atas tanah, sebab sebelum lahirnya UUHT terdapat dualisme hukum jaminan atas tanah yang pernah berlaku di Indonesia.

Dualisme dimaksud yaitu; *Pertama*, keberadaan hipotik sebagai lembaga yang berasal dari hukum tanah barat dan *Kedua*, *credietverband* sebagai lembaga yang berasal dari hukum adat. Artinya, dengan diundangkan UUHT maka Hak Tanggungan merupakan satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional yang tertulis.⁸

Pasal 1 angka 1 UUHT mendefinisikan Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada Kreditur tertentu terhadap Kreditur-Kreditur lain.

Dengan arti kata lain, bahwa hak tanggungan merupakan salah satu jenis hak kebendaan yang bersifat terbatas, yang hanya memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk memperoleh pelunasan piutangnya secara mendahului dari Kreditur-Kreditur lainnya.⁹ Lebih jauh, uraian ini menjelaskan bahwa hak tanggungan tidak difokuskan pada tanah saja, tetapi juga benda-benda lain yang berkaitan atau menjadi satu kesatuan dengan tanah.¹⁰

Dari cirinya, Hak Tanggungan merupakan sebuah lembaga jaminan hak atas tanah yang kuat karena:¹¹

1. Memberikan kedudukan yang diutamakan atau mendahului kepada pemegang haknya.
2. Selalu mengikuti objek yang dijaminakan dalam tangan siapapun objek itu berada.

⁶Penegasan terhadap hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 57 UUPA yang menyebutkan: "Selama Undang-undang mengenai hak tanggungan tersebut dalam pasal 51 belum terbentuk, maka yang berlaku ialah ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek tersebut dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia dan *Credietverband* tersebut dalam S.1908-542 sebagai yang telah diubah dengan S. 1937-190.

⁷Boedi Harsono, *Loc.Cit.*, halaman 402.

⁸*Ibid.*

⁹Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2008, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-hak Atas Tanah*, Kencana, Cetakan ke-3, Jakarta, halaman 9.

¹⁰Bambang Soetijoprodjo, *Pengamanan Kredit Perbankan yang Dijamin oleh Hak Tanggungan*, dalam Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Lembaga Kajian Hukum Bisnis, dan Bank Negara Indonesia (BNI), 1996, *Persiapan Pelaksanaan Hak Tanggungan di Lingkungan Perbankan*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, halaman 53.

¹¹Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan.

3. Memenuhi asas spesialisasi dan publisitas sehingga dapat mengikat pihak ketiga dan memberikan kepastian hukum kepada pihak-pihak yang berkepentingan.
4. Mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya.

Seperti yang telah diketahui, bahwa Hak Tanggungan memberikan perlindungan dan kedudukan yang istimewa kepada Kreditur tertentu dari Kreditur lainnya terhadap hak atas tanah yang dijaminakan dengan catatan apabila Debitur cidera janji, Kreditur pemegang hak tanggungan dapat menjual barang agunan melalui pelelangan umum untuk pelunasan utang Debitur. Kedudukan utama tersebut tentu tidak mempengaruhi pelunasan utang Debitur terhadap Kreditur-Kreditur lainnya, sehingga keistimewaan ini lebih menarik bagi pihak bank sebagai Kreditur karena dapat dengan mudah melakukan pengeksekusian terhadap objek jaminan, apabila Debitur *wanprestasi*.

Sehingga Kreditur pemegang hak tanggungan mempunyai hak mendahului dari pada Kreditur-Kreditur yang lain (*droit de preference*) untuk mengambil pelunasan dari penjualan jaminan hak atas tanah tersebut. Kemudian hak tanggungan juga tetap membebani objek hak tanggungan ditangan siapapun benda itu berada, ini berarti bahwa Kreditur pemegang hak tanggungan tetap berhak menjual lelang benda tersebut, biarpun sudah dipindahkan haknya kepada pihak lain (*droit de suite*).

Meskipun ada perlindungan dan kedudukan yang istimewa kepada Kreditur sebagaimana dijelaskan di atas, tidak kemudian dapat dipastikan bahwa pelunasan utang Debitur dapat berjalan dengan baik walaupun Debitur *wanprestasi*. Oleh karenanya, lembaga perbankan dituntut senantiasa berhati-hati dan teliti dalam menyalurkan kredit kepada calon Debitur dengan memegang teguh prinsip kepercayaan, tenggang waktu, *degree of risk* (Kemungkinan resiko), prestasi/objek kredit serta tetap harus memperhatikan indikator dalam pemberian kredit kepada calon Debitur yaitu kepercayaan moral, komersial, finansial dan agunan.¹²

1. Subjek Hak Tanggungan

Pengaturan subjek hukum dalam Hak Tanggungan dapat dilihat dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Undang-Undang Hak Tanggungan, yaitu terdiri dari:

- 1) Pemberi Hak Tanggungan; diatur pada Pasal 8 Undang-Undang Hak Tanggungan yang menentukan bahwa pemberi Hak Tanggungan adalah orang perseorangan atau badan hukum yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek Hak Tanggungan yang bersangkutan. Pemberi Hak Tanggungan pada umumnya adalah Debitur itu sendiri. Namun dalam hal lain, dimungkinkan kondisi sebagai berikut;
 - Pemberi Hak Tanggungan adalah pihak lain (bukan Debitur), jika benda yang dijadikan jaminan utang bukan milik Debitur.
 - Pemberi Hak Tanggungan adalah Debitur dan pihak lain, jika yang dijadikan jaminan lebih dari satu, masing-masing kepunyaan Debitur dan pihak lain.

¹² Lihat ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.

- Pemberi Hak Tanggungan adalah Debitur bersama pihak lain, jika benda yang dijadikan jaminan utang adalah milik bersama, apakah misalnya harta bersama suami istri, harta bersama Perseroan dan lain sebagainya.
- 2) Penerima Hak Tanggungan; Penerima Hak Tanggungan lebih lanjut disebut dengan pemegang Hak Tanggungan. Pada Pasal 9 Undang-Undang Hak Tanggungan menyebutkan bahwa pemegang Hak Tanggungan adalah orang perseorangan atau badan hukum yang berkedudukan sebagai pihak yang berutang. Lebih lanjut, penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan menjabarkan bahwa Orang atau badan hukum penerima hak tanggungan bisa juga orang asing atau badan hukum asing, baik yang berkedudukan di Indonesia ataupun di Luar Negeri, sepanjang kredit yang bersangkutan dipergunakan untuk kepentingan pembangunan di wilayah Negara Republik Indonesia.

2. Objek Hak Tanggungan

Patrik¹³ merumuskan objek Hak Tanggungan meliputi;

- 1) Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan, yaitu;
 - a) Hak Milik
 - b) Hak Guna Usaha
 - c) Hak Guna Bangunan
- 2) Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan, yaitu; Hak pakai atas tanah Negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar, menurut sifatnya dapat dipindahtangankan.
- 3) Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 27 Undang-Undang Hak Tanggungan, yaitu;
 - a) Rumah susun yang berdiri diatas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara.
 - b) Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun; yang bangunannya berdiri di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara.

Lebih lanjut, merujuk pada 4 ayat (4) Undang-Undang Hak Tanggungan diketahui bahwa selain terhadap hak atas tanah, terhadap Hak Tanggungan dapat juga dibebankan berikud bangunan, tanaman dan hasil karya yang telah ada atau akan ada yang merupakan milik pemegang hak atas tanah yang pembebanannya dinyatakan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT).

3. Tahap Pembebanan Hak Tanggungan

Pembebanan Hak Tanggungan diatur dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 Undang-Undang Hak Tanggungan dan teknis pelaksanaannya diatur dalam Pasal 114 sampai dengan Pasal 119 PMNA/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹³ Purwahid Patrik dan Kashadi, 2003, Hukum Jaminan Edisi Revisi Dengan UUHT, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, halaman 61.

Secara garis besar Tahap pembebanan Hak Tanggungan terdiri atas 2 (dua) tahapan yaitu : Tahap Pemberian Hak Tanggungan; dan Tahap Pendaftaran Hak Tanggungan.

a. Tahap Pemberian Hak Tanggungan

Tahap ini dimulai dibuatnya APHT oleh PPAT yang didahului dengan perjanjian utang piutang yang dijamin. Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan menggariskan bahwa Pemberian Hak Tanggungan dilakukan dengan pembuatan APHT oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) berisikan hal-hala yang sifatnya wajib dicantumkan dan yang tidak wajib dicantumkan (fakultatif). Untuk isi akta yang bersifat wajib maka menjadi syarat sahnya APHT, jika tidak dicantumkan secara lengkap mengakibatkan APHT batal demi hukum. Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk memenuhi asas spesialisasi dari Hak Tanggungan, baik mengenai subyek, obyek maupun utang yang dijamin.

Menurut Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan, isi yang wajib dicantumkan dalam APHT antara lain:

- 1) Nama dan identitas pemberi dan penerima Hak Tanggungan (para pihak).
- 2) Domisili dari para pihak.
- 3) Penunjukan secara jelas utang atau utang-utang yang dijamin, yang bukan Debitur.
- 4) Nilai tanggungan
- 5) Uraian yang jelas mengenai obyek Hak Tanggungan.

Sedangkan isi APHT yang bersifat fakultatif atau tidak wajib dicantumkan, merupakan klausul yang tidak mempunyai pengaruh terhadap syarat sahnya suatu akta. Para pihak bebas menentukan untuk mencantumkan atau tidak di dalam APHT dimaksud. Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan menyatakan bahwa dalam APHT dapat dicantumkan janji-janji antara lain:

- 1) Janji yang membatasi kewenangan pemberi Hak Tanggungan untuk menyewakan obyek Hak Tanggungan dan/atau menerima uang sewa di muka, kecuali dengan persetujuan tertulis lebih dahulu dari pemegang Hak Tanggungan.
- 2) Janji yang membatasi kewenangan pemberi Hak Tanggungan untuk mengubah bentuk atau tata susunan obyek Hak Tanggungan, kecuali dengan persetujuan tertulis lebih dahulu dari pemegang Hak Tanggungan.
- 3) Janji yang memberikan kewenangan kepada pemegang Hak Tanggungan untuk mengelola obyek Hak Tanggungan berdasarkan penetapan Ketua Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi letak Hak Tanggungan apabila Debitur sungguh-sungguh cidera janji.
- 4) Janji yang memberikan kewenangan kepada pemegang Hak Tanggungan untuk menyelamatkan obyek Hak Tanggungan, jika hal itu diperlukan untuk pelaksanaan eksekusi atau untuk mencegah menjadi hapusnya atau dibatalkan hak yang menjadi obyek Hak Tanggungan karena tidak dipenuhi atau dilanggarnya ketentuan undang-undang.

- 5) Janji bahwa pemegang Hak Tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual atas kekuasaan sendiri obyek Hak Tanggungan apabila Debitur cidera janji.
- 6) Janji yang diberikan oleh pemegang Hak Tanggungan pertama bahwa obyek Hak Tanggungan tidak akan dibersihkan dari Hak Tanggungan.
- 7) Janji bahwa pemberi Hak Tanggungan tidak akan melepaskan haknya atas obyek Hak Tanggungan tanpa persetujuan tertulis lebih dahulu dari pemegang Hak Tanggungan.
- 8) Janji bahwa pemegang Hak Tanggungan akan memperoleh seluruh atau sebagian dari ganti rugi yang diterima pemberi Hak Tanggungan untuk pelunasan piutangnya apabila obyek Hak Tanggungan dilepaskan haknya oleh pemberi Hak Tanggungan atau dicabut haknya untuk kepentingan umum.
- 9) Janji bahwa pemegang Hak Tanggungan akan memperoleh seluruh atau sebagian dari uang asuransi yang diterima pemberi Hak Tanggungan untuk pelunasan piutangnya, jika obyek Hak Tanggungan diasuransikan.
- 10) Janji bahwa pemberi Hak Tanggungan akan mengosongkan obyek Hak Tanggungan pada waktu eksekusi Hak Tanggungan.
- 11) Janji yang dimaksud Pasal 14 ayat (4) Undang-Undang Hak Tanggungan.

Pencantuman janji-janji tersebut di dalam APHT yang kemudian didaftar pada Kantor Pertanahan, juga mempunyai kekuatan mengikat terhadap pihak ketiga. Janji sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 ayat (2) huruf d Undang-Undang Hak Tanggungan, terutama juga pemberian kewenangan kepada pemegang Hak Tanggungan untuk atas biaya pemberi Hak Tanggungan mengurus perpanjangan hak atas tanah yang dijadikan obyek Hak Tanggungan untuk mencegah hapusnya Hak Tanggungan karena hapusnya hak atas tanah, dan melakukan pekerjaan lain yang diperlukan untuk menjaga agar obyek Hak Tanggungan tidak berkurang nilainya yang akan mengakibatkan berkurangnya harga penjualan sehingga tidak cukup untuk melunasi utang yang dijamin.

Dalam tahap pemberian Hak Tanggungan, dikenal sebutan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT). Terkait dengan pembuatan SKMHT, pada prinsipnya Pemberi Hak Tanggungan wajib hadir di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), jadi pada dasarnya pembebanan Hak Tanggungan wajib dilakukan sendiri oleh Pemberi Hak Tanggungan, hanya apabila benar-benar diperlukan yaitu dalam hal Pemberi Hak Tanggungan tidak dapat hadir dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), ia wajib menunjuk pihak lain sebagai kuasanya dengan SKMHT yang berbentuk akta otentik.

Sejalan dengan Surat Kuasa SKMHT tersebut harus diberikan langsung oleh Pemberi Hak Tanggungan dan harus memenuhi persyaratan mengenai muatannya, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 15 Undang-Undang Hak Tanggungan. Tidak dipenuhinya persyaratan mengenai muatan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan ini mengakibatkan surat kuasa yang bersangkutan batal demi hukum, yang

berarti bahwa surat kuasa yang bersangkutan tidak dapat digunakan sebagai dasar pembuatan APHT.¹⁴

PPAT wajib menolak permohonan untuk membuat APHT apabila SKMHT tidak dibuat sendiri oleh Pemberi Hak Tanggungan atau tidak memenuhi persyaratan mengenai muatannya. Adapun persyaratan pokok yang harus dipenuhi adalah sebagai berikut:

- 1) Tidak memuat kuasa untuk melakukan perbuatan hukum lain dari pada membebankan hak tanggungan.
- 2) Tidak memuat kuasa substitusi.
- 3) Mencantumkan secara jelas obyek Hak Tanggungan, jumlah utang dan nama serta identitas Krediturnya, nama dan identitas Debitur apabila Debitur bukan pemberi Hak Tanggungan.

Persyaratan-persyaratan mengenai muatannya tersebut menunjukkan bahwa SKMHT memang sengaja dibuat hanya khusus untuk tujuan pemasangan hak tanggungan, kemudian mencerminkan adanya kepastian hukum, kepastian subyek dan obyek haknya, kepastian tanggal pembuatannya sehingga sulit untuk dibantah mengenai keabsahannya. Sehubungan pentingnya peran dan fungsi SKMHT tersebut, maka oleh Undang-Undang dipersyaratkan harus dibuat dengan akta otentik.

SKMHT menurut ketentuan Undang-Undang Hak Tanggungan secara tegas dilarang dipergunakan untuk melakukan perbuatan hukum lain selain dari pada membebankan Hak Tanggungan, jadi tidak diperkenankan memuat kuasa untuk menjual, menyewakan obyek Hak Tanggungan atau memperpanjang hak atas tanah atau lainnya. Kemudian pihak yang menerima kuasa tidak diperkenankan untuk mensubstitusikan atau melimpahkan kuasa yang didapatnya kepada pihak lain. Disini timbul kesan bahwa pemegang hak atas tanah/pemberi Hak Tanggungan hanya menaruh kepercayaan kepada seseorang tertentu yaitu si penerima kuasa secara langsung, yang dianggap dapat mewakili untuk mempertahankan hak-hak dan kepentingan-kepentingan pemberi kuasa, sehingga menjadi jelas mengenai pertanggungjawabannya sebagai kuasa.

Mengenai unsur-unsur pokok yang harus dicantumkan dalam SKMHT harus jelas dan terperinci, ini diperlukan untuk melindungi kepentingan pemberi Hak Tanggungan, terutama memberikan perlindungan mengenai jumlah utang harus sesuai dengan suatu jumlah yang telah diperjanjikan, selain itu harus jelas menunjuk secara khusus obyek Hak Tanggungan, Kreditur dan Debiturnya.

Mengenai persyaratan dan cakupannya tersebut, perlu diketahui pula bahwa kuasa untuk membebankan hak tanggungan mempunyai ciri khusus yaitu merupakan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali atau tidak dapat berakhir oleh sebab apapun juga kecuali karena kuasa tersebut telah dilaksanakan atau karena telah habis jangka waktunya.

¹⁴Rachmadi Usman, 1999, Pasal-Pasal Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah, Djembatan, Jakarta, halaman 119.

Menarik untuk dicermati bahwa kewenangan untuk membuat SKMHT selain ditugaskan kepada Notaris juga ditugaskan kepada PPAT Jadi dapat dibuat dengan akta Notaris, dapat pula dibuat dengan akta PPAT. Keduanya sama-sama merupakan akta otentik. Suatu akta memperoleh predikat otentik, menurut ketentuan dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, akta yang bersangkutan harus memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut:

- 1) Akta itu harus dibuat "oleh" atau "dihadapan" seorang Pejabat Umum.
- 2) Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan dalam Undang-Undang.
- 3) Pejabat Umum oleh/atau dihadapan siapa akta itu dibuat harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu.

b. Tahap Pendaftaran Hak Tanggungan (lahir dan berakhirnya Hak Tanggungan)

Tahap dimaksud dilakukan oleh Kantor Pertanahan sekaligus dianggap sebagai saat lahirnya Hak Tanggungan yang dibebankan. Di lain sisi, Salah satu dari obyek pendaftaran tanah adalah Hak Tanggungan, sebagaimana disebutkan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Peraturan Pendaftaran Tanah. Pasal 13 ayat (1) UUHT menyatakan bahwa pemberian Hak Tanggungan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan, karena Penandatanganan APHT dihadapan PPAT baru memenuhi syarat spesialisasi dari Hak Tanggungan saja, tetapi belum memenuhi syarat publisitas. Untuk memenuhi syarat publisitas maka Pemberian Hak Tanggungan yang dimuat dalam APHT harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan setempat.

Pendaftaran Hak Tanggungan dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan membuat buku tanah hak atas tanah yang menjadi obyek Hak Tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan. Hak Tanggungan lahir pada hari tanggal buku tanah Hak Tanggungan yaitu tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftaran dan jika hari ketujuh itu jatuh pada hari libur, buku tanah yang bersangkutan diberi bertanggal hari kerja berikutnya.

Sebagai tanda adanya bukti Hak Tanggungan, Kantor Pertanahan menerbitkan sertifikat Hak Tanggungan. Ketentuan mengenai hapusnya Hak Tanggungan diatur dalam Pasal 18 dan 19 UUHT, Pasal 54 PP No. 24 tahun 1997 jo Pasal 122 sampai dengan 124 PMNA/ KBPN No.3 Tahun 1997. Pasal 18 UUHT menjelaskan bahwa Hak Tanggungan hapus karena hal-hal sebagai berikut:

- 1) hapusnya utang yang dijamin dengan Hak Tanggungan.
- 2) dilepaskannya Hak Tanggungan oleh pemegang Hak Tanggungan.
- 3) pembersihan Hak Tanggungan berdasarkan penetapan peringkat oleh Ketua Pengadilan Negeri.
- 4) hapusnya hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan.

4. Eksekusi Hak Tanggungan.

Pasal 6 Undang-Undang Hak Tanggungan mengatur tentang Eksekusi Hak Tanggungan yang menentukan bahwa apabila Debitur cidera janji maka pemegang Hak Tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual objek hak tanggungan atas

kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan pituangnya dari hasil penjualan dimaksud.

Ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Hak Tanggungan memberikan hak bagi pemegang Hak Tanggungan (Kreditur) untuk melakukan *parate* eksekusi. Artinya, dalam hal terjadi cidera janji yang dilakukan oleh Debitur maka bagi pemegang Hak Tanggungan bukan saja tidak perlu meminta persetujuan dari pemberi Hak Tanggungan juga tetapi juga tidak perlu meminta penetapan dari pengadilan untuk melakukan eksekusi atas Hak Tanggungan yang menjadi jaminan utang Debitur dimaksud.

Hak untuk menjual objek Hak Tanggungan atas kekuatan sendiri oleh pemegang Hak Tanggungan merupakan salah satu perwujudan dari kedudukan yang dipunyai pemegang Hak Tanggungan pertama baik secara sendiri maupun bilamana terdapat lebih dari satu pemegang Hak Tanggungan.¹⁵ Dengan kata lain, diperjanjikan atau tidak hak *parate* eksekusi adalah hak yang hadir demiki hukum yang dipunyai oleh pemegang Hak Tanggungan.¹⁶

Lebih lanjut, dalam Pasal 14 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Hak Tanggungan mengisaratkan adanya kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan di balik irah-irah “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA” sebagaimana tercantum dalam Sertipikat Hak Tanggungan sehingga dinilai memiliki kekuatan hukum tetap dan berlaku sebagai pengganti *groose acte hipotik* sepanjang mengenai hak atas tanah.

Dengan demikian untuk melakukan eksekusi terhadap Hak Tanggungan yang telah dibebankan atas tanah dapat dilakukan tanpa harus melalu proses litigasi dan/atau penetapan pengadilan. Penjualan objek Hak Tanggungan harus dilakukan melalui pelelangan di muka umum dengan tujuan terjadinya asas keterbukaan dalam proses penyelesaian hutang piutang antara Kreditur dan Debitur.

HAPUSNYA HAK ATAS TANAH

Berdasarkan fakta hukum yang terkuak ada beberapa hambatan besar bagi dunia perbankan dalam konteks pengamanan perkreditan selain yang disebabkan oleh adanya *wanprestasi* dari pihak debitur, yaitu salah satunya adalah batasan masa berlaku dari hak atas tanah sebagai objek jaminan Hak Tanggungan. Sebab, dari macam-macam hak atas tanah yang dapat dijadikan objek Hak Tanggungan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 dan Pasal 27 UUHT ada beberapa macam hak atas tanah dapat hapus oleh karena jangka waktunya telah berakhir, seperti: Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Satuan Rumah Susun yang didirikan di atas Hak Pakai.

Sejalan dengan hal tersebut, Pasal 18 ayat 1 huruf d UUHT juga menyebutkan, bahwa Hak Tanggungan dapat hapus karena hapusnya hak atas tanah yang dibebani Hak Tanggungan. Lebih jauh pada penjelasan Pasal 18 ayat (1) UUHT menyebutkan bahwa Hak atas tanah dapat hapus antara lain karena hal-hal sebagaimana disebut

¹⁵Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Hak Tanggungan.

¹⁶*Ibid.*

dalam Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 UUPA atau peraturan perundang-undangan lainnya.

AKIBAT HUKUM

Akibat Hukum yang ditimbulkan terhadap hapusnya hak atas tanah yang dijadikan sebagai objek Hak Tanggungan maka akan menyebabkan Hak Tanggungan yang mengikat hak atas tanah tersebut juga menjadi hapus. Jika hak tanggungan hapus, dengan sendirinya Kreditur tidak punya hak untuk didahulukan untuk melelang tanah tersebut sebagai pelunasan utang Debitur.

Namun demikian, meskipun hak tanggungan tersebut hapus tidak kemudian utang yang dijamin dengan hak tanggungan tersebut turut hapus (lunas) melainkan tetap ada¹⁷, hanya saja hak istimewa untuk mendahului dari pada Kreditur-Kreditur yang lain (*droit de preference*) untuk mengambil pelunasan dari penjualan/lelang atas jaminan hak atas tanah tersebut terhalang oleh karena hapusnya hak atas tanah dimaksud.

Dalam satu contoh kasus misalnya, ada sebuah Hak Guna Bangunan (HGB) yang dijadikan sebagai objek Hak Tanggungan. Jika merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai, maka jangka waktu HGB yang diberikan di atas tanah negara adalah pertama kali diberikan selama tiga puluh tahun dan dapat diperpanjang selama dua puluh lima tahun.¹⁸ Dalam hal HGB di atas tanah negara yang telah berakhir masa berlakunya (dan masih dalam pengikatan Hak Tanggungan) dan tidak diperpanjang lagi, maka status tanah tersebut kembali kepada tanah negara.¹⁹

Pada contoh kasus demikian, ketika HGB berakhir masa berlakunya dan kembali kepada tanah negara, maka debitur tidak dapat menjadikan tanah bekas HGB dimaksud yang telah dijadikan sebagai objek penjamin pelunasan hutang bagi kreditur dalam pengikatan Hak Tanggungan, sehingga debitur dipaksa untuk mencari alternatif lain dalam rangka solusi pelunasan hutang kreditur tersebut salah satu alternatifnya adalah dengan cara pengikatan Hak Tanggungan ulang atas HGB yang kemudian oleh kreditur terhadap bidang tanah eks. HGB yang dimohonkan haknya kembali.

Pada dasarnya HGB atas tanah negara yang berakhir masa berlakunya dapat dimohonkan kembali haknya oleh pemegang hak yang terkahir.²⁰ Setiap hak atas tanah lahir di atas hubungan hukum yang sudah terbangun terlebih dahulu antara bidang tanah sebagai objek hak dengan subjek hukum (maupun ahli warisnya) sebagai pemegang hak. Hubungan hukum terdahulu itulah yang dalam praktik administrasi pertanahan disebut sebagai alas-hak.²¹

¹⁷Lihat Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan.

¹⁸Lihat Pasal 25 ayat (1) PP 40 Tahun 1996.

¹⁹Lihat Pasal 36 ayat (1) PP 40 Tahun 1996.

²⁰Lihat Pasal 26 ayat (1) PP 40 Tahun 1996.

²¹Pasal 1 butir 3 PP No. 11 Tahun 2010, alas-hak disebut sebagai “dasar penguasaan atas tanah”. Dalam ketentuan tersebut dirumuskan bahwa dasar penguasaan atas tanah adalah izin/keputusan/surat dari pejabat yang berwenang yang menjadi dasar bagi orang atau badan hukum untuk menguasai, menggunakan, atau memanfaatkan tanah.

Dalam pemahaman yang seperti ini, maka ketika HGB sebagai hak atas tanah yang berjangka waktu sementara telah berakhir jangka waktunya, maka “hak keperdataan”, atau “hak prioritas” dari bekas pemegang hak belum tentu serta merta berakhir.²² Hal tersebut di dasarkan pada Pendapat bahwa “Hak keperdataan” atau “hak prioritas” ini lahir dari kewajiban hukum si bekas pemegang hak, yang secara hukum wajib menjaga tanah bekas hak yang dipunyainya sebelumnya.

Hukum mewajibkan kewajiban menjaga tanah tersebut, agar dapat dihindari kemungkinan terjadinya anarkhisme ataupun okupasi tanah yang tidak berdasarkan hukum. Dalam pada itulah, maka ketika tanah negara bekas tanah hak (HGB), akan diberikan kepada pihak lain, maka pihak lain yang akan menerima hak tersebut harus melakukan penyelesaian terhadap bekas pemegang hak.

Namun dalam prakteknya hak perioritas bagi bekas pemegang hak terhadap HGB yang telah berakhir masa berlakunya memiliki kelemahan atau kekurangan. Menurut A. Sustiyadi,²³ kekurangan atau kelemahan terhadap hak perioritas dimaksud disebabkan adanya dua pendapat yang berbeda; *Pertama*, pendapat yang menyatakan bahwa isi dari tanah negara harus dimengerti dalam konteksnya dengan Pasal 4 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, termasuk pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sepanjang berhubungan langsung dengan penggunaannya. Konsekuensinya, jika hak atas tanah tersebut berhenti karena sesuatu perbuatan atau peristiwa hukum tertentu, maka berhenti/habis pula kewenangan untuk menggunakannya. Pemikiran yang demikian tersebut melandasi lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

Kedua, terhadap pemikiran bahwa kedalaman isi tanah negara tidaklah sejauh sebagaimana dimaksud dalam pendapat pertama di atas. Hal itu dapat diverifikasikan pada praktik-praktik dikalangan masyarakat dewasa ini. HGB yang telah habis masa berlakunya dan kembali menjadi tanah negara ternyata masih dapat dijual (dialihkan) kepada pihak lain oleh bekas pemiliknya tanpa suatu kesulitan, bahkan kelak, oleh instansi BPN sendiri di daerah, kenyataan sedemikian itu itu dijadikan alasan hukum untuk pemberian hak kepada pembelinya, sekiranya yang bersangkutan mengajukan permohonan hak. Dengan perkataan lain, pendapat kedua ini mengajukan suatu simpulan bahwa hubungan subyek hukum dengan tanah pada hakikatnya berdimensi 2 (dua) bentuk, yaitu berwujud: hak atas tanah dan pemilikan/penguasaan tanah.

Mengingat permohonan Hak Guna Bangunan tersebut masih dibebani Hak Tanggungan, untuk melindungi Kreditur maka sebelum permohonan diajukan ke-Kantor Pertanahan untuk menghindari etiked tidak baik dari pemegang Hak Atas tanah atau pemberi Hak Tanggungan diikat dengan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT). Hal ini dapat dipahami karena setelah terbit hak baru terhadap obyek Hak Tanggungan, otomatis Hak Tanggungannya akan hapus juga,

²²Pasal 46 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999.

²³Sustiyadi, 1997, Beberapa Bahan Pemikiran Penyusunan Rencana Peraturan Pemerintah Tentang Pengelolaan Tanah Negara, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta, halaman 15-17.

untuk itu walaupun dengan hapusnya Hak Tanggungan tidak akan menghapus perjanjian utang - piutangnya, maka untuk mempertahankan ikatan antara Kreditor selaku pemegang Hak Tanggungan dengan obyek Hak Tanggungan yang telah hapus karena terbitnya Hak atas Tanah yang baru harus diikat SKMHT.

PENUTUP

Hapusnya hak atas tanah adalah peristiwa hukum yang tidak mempengaruhi substansi kesepakatan perikatan yang dilakukan dalam perjanjian Hak Tanggungan. Akibat hukum yang timbul dari peristiwa hukum hapusnya hak atas tanah dalam pengikatan Hak Tanggungan adalah mengakibatkan kekosongan hukum, sehingga hak didahulukan (*preference*) yang dimiliki Kreditor selaku pemegang Hak Tanggungan juga turut hapus bersamaan dengan hapusnya hak atas tanah dimaksud sebagai objek Hak Tanggungan.

Oleh karenanya disarankan guna memastikan kedudukan hukum yang jelas dalam rangka permohonan kredit, hendaknya pihak perbankan lebih teliti dalam memeriksa subjek dan objek hak atas tanah yang akan diikat dengan Hak Tanggungan. Sehingga hubungan hukum antara hak atas tanah sebagai calon objek hak tanggungan berada pada posisi yang *clear and clean* dari potensi-potensi sengketa, konflik dan perkara termasuk di dalamnya tenggang waktu berlakunya hak atas tanah sehingga memungkinkan objek HT yang dipasangkan kemudian berupa hak atas tanah dapat benar-benar menjamin pelunasan hutang Debitur bilamana terjadi wanprestasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bambang Soetijoprodjo, "Pengamanan Kredit Perbankan yang Dijamin oleh Hak Tanggungan", dalam Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Lembaga Kajian Hukum Bisnis, dan Bank Negara Indonesia (BNI), 1996, Persiapan Pelaksanaan Hak Tanggungan di Lingkungan Perbankan, Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Boedi Harsono, 2008, Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jakarta: Djembatan, Cetakan Keduabelas (Edisi Revisi).
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, 2008, Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-hak Atas Tanah, Jakarta: Kencana, Cetakan ke-3
- Purwahid Patrik dan Kashadi, 2003, Hukum Jaminan Edisi Revisi Dengan UUHT, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Rachmadi Usman, 1999, Pasal-Pasal Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah, Jakarta: Djembatan.
- Sustiyadi, 1997, Beberapa Bahan Pemikiran Penyusunan Rencana Peraturan Pemerintah Tentang Pengelolaan Tanah Negara, Jakarta: Badan Pertanahan Nasional

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Petunjuk Pelaksanaan PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.

Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 26/4/BPPP tanggal 19 Mei 1993.

KEJAHATAN TERHADAP TANAH

Rahmat Ramadhani

PENDAHULUAN

Tanah memiliki peran penting terhadap hajat hidup manusia. Peran penting dimaksud tentunya berada dalam tafsiran yang sangat luas, setidaknya dimulai dari kehidupan dan penghidupan manusia yang berasal dan bahkan akan kembali kepada tanah. Di lain sisi, meningkatnya kebutuhan ekonomis terhadap tanah yang berbanding terbalik dengan ketersediaan jumlah tanah (cenderung bersifat statis) menjadi salah satu faktor pemicu lonjakan angka sengketa, konflik dan perkara pertanah yang terjadi di Indonesia dewasa ini.

Kendati para pakar hukum pertanahan telah menggariskan pembindangan hukum yang menjadi cakupan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) adalah meliputi; Hukum Perdata dan Hukum Administrasi Negara, namun jika ditilik kembali kaitan antara hak atas tanah dengan munculnya sengketa, konflik dan perkara pertanahan bahkan yang dihadirkan di depan persidangan, maka tidak menutup kemungkinan ketika membahas UUPA juga bertalian dengan pembahasan Hukum Pidana.

Hal demikian disebabkan oleh karena persoalan pertanahan tidak hanya menyentuh pada aspek keperdataan seseorang saja, atau juga tidak hanya terbatas pada kajian ke-tatausaha-an negara yang terbalut apik dalam sebuah keputusan tata usaha negara belaka, melainkan juga berpautan dengan kewenangan hukum publik (pidana) di dalamnya dengan konteks tertentu yang bersentuhan langsung dengan hak-hak atas tanah. Oleh karena itu, pembahasan terkait kejahatan terhadap tanah menjadi penting untuk diulas secara komprehensif guna mendapatkan penjelasan yang utuh dan menyeluruh terkait kejahatan yang besinggungan baik langsung maupun tidak langsung dengan hak atas tanah.

HAK ATAS TANAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA

Hak atas tanah pada dasarnya dilahirkan oleh adanya hak menguasai negara sebagai perintah konstitusi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, menyebutkan; “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Hak menguasai negara itu sendiri merupakan pengejawantahan hak bangsa Indonesia atas bumi, air dan ruang angkasa beserta segala isi kekayaannya yang kemudian dilekatkan pada satu istilah sebagaimana yang dikenal dengan sebutan agraria.

Legal standing terhadap hak menguasai negara tersebut dimuat dalam Pasal 2 ayat (1) Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang lebih akrab disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), menyebutkan bahwa; "Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat". Tujuan utama dari adanya hak menguasai negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA tersebut adalah untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, kemerdekaan dalam masyarakat Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Dalam rangka mencapai tujuan sebagaimana disebutkan di atas, pada substansinya hak menguasai negara berisikan beberapa rangkaian wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA yaitu;

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Atas dasar kewenangan tersebutlah kemudian negara hadir sebagai penjelmaan pemegang kedaulatan tertinggi untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang salah satunya bersumber dari bumi yang kemudian melahirkan bermacam-macam hak atas permukaan bumi atau yang dikenal dengan hak-hak atas tanah. Dengan kata lain, hak atas permukaan bumi yang disebut dengan hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah. Dasar hukumnya disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu; "Atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum".

Dari segi pengertian, UUPA hanya menyebutkan hak atas permukaan bumi dan tidak menjabarkan apa yang dimaksud dengan istilah hak atas tanah. Hal demikian membuat banyak pakar hukum agraria menafsirkan bahwa hak atas permukaan bumi adalah sama dengan hak atas tanah. Boedi Harsono berpendapat bahwa hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹ Sedangkan Maria S. W. Sumardjono menyatakan bahwa hak atas tanah sebagai hak permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan beserta tubuh bumi, air serta ruang angkasa yang berada di atasnya.² Senada dengan pendapat tersebut,

¹Bodi Harsono, 2003, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, halaman 18.

²Maria S. W. Sumardjono, 2008, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Penerbit Kompas, Jakarta, halaman 128.

Soedikno Mertokusumo mendefinisikan yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakunya.³

Ada penegasan kata 'wewenang', 'menggunakan' dan atau 'mengambil manfaat' dari defenisi hak atas tanah yang duraikan antara pendapat Maria S.W. Sumardjono dengan Soedikno Mertokusumo tersebut di atas. Penegasan terhadap kata-kata dimaksud di atas setidaknya merupakan penafsiran yang muncul dari kandungan Pasal 4 ayat (2) UUPA yang menyebutkan bahwa; "Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA memberi wewenang untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi".

Merujuk pada makna 'wewenang untuk menggunakan tanah' sebagaimana terkandung dalam Pasal 4 ayat (2) UUPA tersebut di atas, maka hak atas tanah juga ditafsirkan sebagai hak yang berisikan rangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang diwahi, sehingga secara substansi hak atas tanah lebih kepada menunjukkan adanya penegasan hak dan kewajiban serta larangan bagi subjek hukum terhadap suatu hak di atas bidang tanah yang dipunyainya.⁴ Berkaitan dengan wewenang dimaksud, Soedikno Mertokusumo membagi kewenangan yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanahnya menjadi 2 jenis, yaitu;⁵

1. Wewenang Umum, yaitu; wewenang yang bersifat umum dimana pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air dan ruang angkasa yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang berlangsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
2. Wewenang Khusus, yaitu; wewenang yang bersifat khusus bagi pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan/atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah menggunakan tanahnya hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan hanya untuk kepentingan usaha di bidang pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.

Lebih lanjut, Pasal 16 ayat (1) UUPA menjabarkan hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu; Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Membangun, Hak Membuka Tanah,

³Soedikno Mertokusumo, 1988, Hukum dan Politik Agraria, Karunika-Universitas Terbuka, Jakarta, halaman 4-45.

⁴Boedi Harsono, *Loc.Cit.*, halaman 24.

⁵Soedikno Mertokusumo, *Op.Cit.*, halaman 4-45.

Hak Memungut Hasil Hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA, berupa; Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa Tanah Pertanian.

Terhadap macam-macam hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 UUPA di atas, Urip Santoso membaginya menjadi 3 kelompok, yakni; **Pertama**, hak atas tanah yang bersifat Tetap, berupa hak atas tanah yang berlaku selama UUPA masih berlaku dan belum dicabut dengan undang-undang yang baru seperti; Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Membangun, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan. **Kedua**, hak atas tanah yang ditetapkan dengan undang-undang yaitu hak atas tanah yang akan lahir kemudian dengan penetapan undang-undang. **Ketiga**, hak atas tanah yang sifatnya sementara dan dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, sifat feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA.⁶

Berdasarkan asal tanahnya ada dua jenis hak atas tanah dilihat dari sifatnya, yaitu; **Pertama**, bersifat primer, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah negara, seperti; Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara, dan Hak Pakai atas tanah negara. **Kedua**, bersifat skunder, yaitu hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain, seperti; Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah Hak Milik, Hak Sewa untuk bangunan, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian.⁷

Ada 2 cara memperoleh hak atas tanah bagi seseorang atau badan hukum, yaitu;⁸

1. Hak atas tanah yang diperoleh secara orisinil, yaitu hak atas tanah yang diperoleh seseorang atau badan hukum untuk pertama kalinya. Macam-macam hak atas tanahnya adalah;
 - a. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai yang berasal dari tanah negara.
 - b. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai yang berasal dari tanah Hak Pengelolaan.
 - c. Hak Milik yang diperoleh dari adanya perubahan Hak Guna Bangunan (peningkatan hak).
 - d. Hak Guna Bangunan yang diperoleh dari adanya perubahan Hak Milik (penurunan hak).
 - e. Hak Milik yang terjadi menurut hukum adat.
 - f. Hak milik yang terjadi atas tanah yang berasal dari bekas tanah milik adat.

⁶ Urip Santoso, 2013, Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, halaman 51.

⁷ *Ibid.*, halaman 52-53.

⁸ *Ibid.*, halaman 53-54.

2. Hak atas tanah yang diperoleh secara derivatif, yaitu hak atas tanah yang diperoleh seseorang atau badan hukum secara turun temurun dari hak atas tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh pihak lain, seperti;
 - a. Seseorang atau badan hukum membeli tanah hak pihak lain.
 - b. Seseorang atau badan hukum memperoleh hibah tanah hak dari pihak lain.
 - c. Seseorang atau badan hukum melakukan tukar-menukar tanah hak dengan pihak lain.
 - d. Seseorang mendapatkan warisan berupa tanah hak dari orang tuanya.
 - e. Seseorang atau badan hukum memperoleh tanah hak melalui pelelangan.

Tanah hak adalah bidang tanah yang telah dilekati nomor hak. Nomor hak sendiri merupakan urutan dari buku register pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dengan kata lain, tanah hak merupakan tanah yang telah didaftarkan dan telah mendapatkan nomor register pendaftaran tanah dengan klasifikasi dan jenis hak yang telah ditentukan oleh BPN. Register nomor hak dimaksud merupakan bukti akhir dari proses pendaftaran tanah yang dikenal dengan sebutan Sertipikat Hak Atas Tanah.

Berdasarkan UUPA, ada 4 sebab lahirnya tanah hak yaitu; tanah hak yang lahir karena hukum adat, tanah hak yang lahir karena penetapan pemerintah, tanah hak yang lahir karena undang-undang dan tanah hak yang lahir karena pemberian.⁹ Sedangkan pihak yang dapat ditunjuk sebagai subjek hak untuk memiliki atau menguasai tanah hak, adalah: **Pertama**, Perseorangan (*Naturlijk Person*); baik individu maupun sekelompok individu secara bersama-sama berkewarganegaraan Indonesia maupun berkewarganegaraan asing yang berkedudukan di Indonesia. **Kedua**, Badan hukum (*Recht Person*) meliputi Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non-Kementrian, Badan Otorita, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Keagamaan, Badan Sosial, Badan Hukum Asing yang mempunyai Perwakilan di Indonesia, Perwakilan Negara Asing, Perwakilan Badan Internasional, Perseroan Terbatas, Yayasan.¹⁰

Tanah hak yang dipunyai atau dimiliki oleh subjek hak tentunya memiliki batasan-batasan kewenangan tertentu. Batasan kewenangan tersebut telah digariskan oleh UUPA sesuai dengan jenis hak yang diperoleh dan tertulis dalam Sertipikat Hak Atas tanah. sesuai dengan *title*-nya maka di dalam hak atas tanah selain memiliki kewenangan sebagai salah satu bentuk hak juga memiliki kewajiban-kewajiban dalam mempertahankan haknya tersebut terhadap suatu bidang tanah. Tidak sesuai hak dan kewajiban inilah yang kemudian senantiasa memunculkan persoalan hukum tersendiri yang bertalian dengan tanah yang dikenal dengan istilah sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

⁹ Penjelasan lebih lanjut lihat Urip Santoso, *Ibid.*, halaman 54-58.

¹⁰ Urip Santoso, Perolehan Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Tanah Reklamasi Pantai, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 27, Nomor 2, Juli 2015, halaman 218..

ANALISIS TENTANG KEJAHATAN

Kejahatan identik dengan sebuah pelanggaran hukum. Kejahatan adalah perbuatan yang dilakukan dengan sengaja (*doleus*) dan dilakukan dengan sadar dengan maksud tertentu untuk menguntungkan diri sendiri yang merugikan orang lain atau masyarakat.¹¹ Landen Marpaung mengistilahkan kejahatan sebagai suatu tindak pidana yang di dalamnya terdapat sebuah tindakan yang telah dilakukan dengan sengaja ataupun tidak sengaja oleh seseorang yang tindakannya tersebut dapat dipertanggungjawabkan dan oleh undang-undang telah dinyatakan sebagai suatu perbuatan yang dapat di hukum.¹²

A. S. Alam memandang kejahatan dari dua sudut pandang, yaitu; **Pertama**, dari sudut pandang hukum (*a crime from the legal point of view*) adalah setiap tingkah laku yang melanggar hukum pidana. Bagaimanapun buruknya suatu perbuatan sepanjang perbuatan itu tidak dilarang oleh peraturan perundang-undangan, maka perbuatan tersebut bukanlah suatu kejahatan. **Kedua**, dari sudut pandang masyarakat (*a crime from the sociological point of view*) adalah setiap perbuatan yang melanggar norma-norma yang masih hidup di dalam masyarakat.¹³

Lebih lanjut, Van Bammelen memberikan definisi kejahatan sebagai sebuah perbuatan yang merugikan, sekaligus asusila, perbuatan mana yang menghasilkan kegelisahan dalam suatu masyarakat tertentu, sehingga masyarakat itu berhak mencela dan menolak perbuatan itu, dan dengan mudah menjatuhkan dengan sengaja nestapa terhadap perbuatan itu.¹⁴ Sebenarnya pengertian kejahatan sampai sekarang belum terdapat batasan yang tepat, yaitu pengertian kejahatan itu sendiri masih sangat tergantung pada siapa, dimana, dan kapan waktunya pengertian kejahatan dikatakan.¹⁵

Muhadar meninjau kejahatan dari beberapa segi, yaitu;¹⁶

- a. Tinjauan kejahatan secara formal yuridis; yaitu kejahatan harus memenuhi unsur delik (kejahatan dan pelanggaran) yang dirumuskan dalam hukum pidana dan apabila salah satu unsur tidak terpenuhi, maka dapat dikategorikan bukan termasuk delik atau perbuatan pidana (kejahatan dan pelanggaran), sehingga dengan demikian pengertian kejahatan secara formal yuridis adalah suatu perbuatan yang melanggar hukum atau perbuatan yang bertentangan dengan hukum yang memiliki sanksi pidana.
- b. Tinjauan kejahatan secara sosiologis; yaitu kejahatan sebagai suatu bentuk tingkah laku, ucapan, perbuatan yang menginjak-nginjak nilai-nilai, norma-norma atau adat

¹¹www.kamushukum.com, diakses pada hari Jum'at, 16 September 2016 Pukul 00.22^{Wib}

¹²Laden Marpaung, 2005, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta, halaman 8.

¹³A.S. Alam dan Amir Ilyas, 2010, *Pengantar Kriminologi*, Pustaka Refleksi Books, Makassar, halaman 16-17

¹⁴Dalam J.E Sahetapy, 1992, *Teori Kriminologi Suatu Pengantar*, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung, halaman 14.

¹⁵J.E. Sahetapy dan Mardiono Reksodiputro, 1982, *Paradoks Dalam Kriminologi*, CV. Rajawali, Jakarta, halaman 23.

¹⁶Muhadar, 2006, *Viktimisasi Kejahatan Pertanahan*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, halaman 25.

istiadat yang hidup di dalam masyarakat yang secara ekonomis, politis, dan sosial psikologis sangat merugikan umum.

- c. Tinjauan kejahatan secara kriminologis; Tinjauan kejahatan secara kriminologis tidak seperti halnya peninjauan secara yuridis, yaitu yang langsung dikaitkan dengan pasal-pasal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau peraturan perundang-undangan yang lain. Tinjauan secara kriminologis lebih luas dan dinamis sifatnya tergantung pada tempat dan waktu sesuai perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat. Istilah kriminologi digunakan baik dalam pengertian umum atau luas maupun pengertian khusus. Kriminologi dalam pengertian umum meliputi segala hal yang perlu bagi pengertian dan pencegahan kejahatan dan untuk mengembangkan ilmu hukum, bersama-sama dengan pemidanaan dan pembinaan terhadap penjahat. Kriminologi dalam pengertian sempit meliputi studi tentang kejahatan untuk mengetahui sebab-sebab orang melakukan kejahatan.
- d. Tinjauan kejahatan secara viktimologis; unsur-unsurnya tidak hanya meliputi pengertian unsur kejahatan secara yuridis, sosiologis, dan kriminologis, tetapi lebih luas lagi yang mengaitkan pihak-pihak yang terkait dalam suatu kejahatan, yakni meliputi korban dan segala aspeknya.

Selain dari ke empat segi di atas, kejahatan juga dapat ditinjau dari aspek psikologi. Chainur Arrasjid menegaskan bahwa secara psikologi kejahatan adalah manifestasi kejiwaan yang terungkap pada tingkah laku manusia, yang bertentangan dengan norma-norma yang berlaku dalam suatu masyarakat¹⁷. Dapatlah dikatakan bahwa kejahatan merupakan perbuatan tidak normal (tidak selaras dengan norma) atau abnormal, yang jika dilihat dari sudut sipelaku, maka penampilan perilakunya yang abnormal tersebut dapat terjadi karena beberapa kemungkinan:

- a. Oleh faktor-faktor yang bersifat psikopatologis, yaitu yang dilakukan oleh orang-orang baik yang menderita sakit jiwa, maupun yang tidak sampai sakit jiwa, tetapi terdapat kelainan karena kondisi IQ-nya.
- b. Oleh faktor-faktor kegiatan jiwa yang wajar, namun terdorong menyetujui melanggar undang-undang yang dilakukan oleh orang-orang dengan perbuatan melanggar hukum secara profesional.
- c. Oleh faktor-faktor sosial yang langsung mempengaruhi individu atau kelompok sehingga yang bersangkutan mengalami kesulitan kejiwaan, yaitu yang dilakukan oleh orang-orang tidak mampu menyesuaikan diri dengan kondisi sosial yang dihadapinya.¹⁸

Lebih lanjut, dalam suatu tindak kejahatan maka sejatinya dapat ditelaah tentang unsur-unsurnya. Ada beberapa unsur pokok untuk menyebut suatu perbuatan sebagai kejahatan, yaitu; Ada perbuatan yang menimbulkan kerugian (*harm*), kerugian yang ada telah diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*KUHPP*) atau

¹⁷Chainur Arrasjid, 1998, Suatu Pemikiran Tentang Psikologi Kriminal, Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum USU, Medan, halaman 31.

¹⁸Soedjono. D, 1977, Ilmu Jiwa Kejahatan dalam Studi Kejahatan, Karya Nusantara, Bandung, halaman 19.

undang-undang, harus ada perbuatan (*criminal act*), harus ada maksud jahat (*criminal intent =mens rea*), harus ada peleburan antara maksud jahat dan perbuatan jahat, harus ada peleburan antara kerugian yang telah diatur di dalam KUHP atau undang-undang dengan perbuatan yang dilakukan, harus ada sanksi pidana yang mengancam perbuatan tersebut.¹⁹ Jika salah satu unsur dari ketujuh unsur yang disebutkan di atas tidak terpenuhi maka perbuatan yang dilakukan tersebut tidak dapat dikatakan sebagai suatu perbuatan jahat atau kejahatan. Karena ke tujuh unsur di atas saling berkaitan satu sama lain yang tidak dapat dipisahkan.

Singkatnya, dalam menganalisis suatu perbuatan sebagai tindak kejahatan adalah harus memenuhi unsur-unsur yang melekat pada perbuatan jahat yaitu; Harus ada sesuatu perbuatan manusia, perbuatan itu harus sesuai dengan apa yang dirumuskan dalam ketentuan pidana, harus terbukti adanya kesalahan pada orang yang berbuat, perbuatan itu harus berlawanan dengan hukum, terhadap perbuatan itu harus tersedia ancaman hukuman di dalam undang-undang.

KEJAHATAN TERHADAP TANAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM PIDANA

Fenomena hukum yang cenderung muncul dibalik terjadinya sengketa, konflik dan perkara pertanahan di tengah-tengah masyarakat merupakan sebuah akibat dari adanya suatu keadaan/situasi dan kondisi menyangkut hak dan kewajiban serta larangan yang terjadi tidak sebagaimana mestinya berlaku terhadap sesuatu hak atas tanah yang dipegang/dipunyai oleh suatu subjek hukum (subjek hak). Artinya, ada suatu perbuatan yang kemudian dianggap melanggar hukum dan/atau suatu kejahatan terhadap bermacam-macam hak atas tanah sebagaimana diatur oleh UUPA dan mengakibatkan munculnya sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

- ***Delik Pidana***

Kejahatan atau delik adalah suatu perbuatan yang di larang oleh suatu aturan hukum dan disertai dengan ancaman (sanksi) berupa pidana tertentu bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut.²⁰ Kejahatan terhadap tanah adalah kejahatan yang dilakukan terhadap dan berhubungan dengan hak-hak atas tanah. Hak-hak atas tanah dimaksud adalah hak atas tanah sebagaimana telah diuraikan di atas sebagaimana termaktub dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA.

Merujuk pada Buku II dan Buku III Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), ada beberapa delik pidana yang menjadi acuan pemidanaan dalam konteks kejahatan terhadap tanah, antara lain:

A. Buku II KUHP, antara lain;

1. Pasal 167 menyatakan

ayat (1); ***"Barang siapa memaksa masuk ke dalam rumah, ruangan atau pekarangan tertutup yang dipakai orang lain dengan melawan hukum atau berada di situ dengan melawan hukum, dan atas permintaan yang berhak atau***

¹⁹ A.S. Alam dan Amir Ilyas, *Loc.Cit.*, halaman 18.

²⁰ Aloysius Mudjiyono dan Mahmud Kususma, 2014, *Penyidikan Tindak Pidana Kasus Tanah dan Bangunan*, Pustaka Yutisia, Yogyakarta, halaman 3.

suruhannya tidak pergi dengan segera, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah"

ayat (2); "*Barang siapa masuk dengan merusak atau memanjat, dengan menggunakan anak kunci palsu, perintah palsu atau pakaian jahatan palsu, atau barang siapa tidak setahu yang berhak lebih dahulu serta bukan karena kekhilafan masuk dan kedatangan di situ pada waktu malam, dianggap memaksa masuk*".

ayat (3); "*Jika mengeluarkan ancaman atau menggunakan sarana yang dapat menakutkan orang, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan*".

2. Pasal 263 menyatakan:

ayat (1); "*Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun*";

ayat (2); "*Diancam dengan pidana yang sama, barangsiapa dengan sengaja memakai surat palsu atau dipalsukan seolah-olah sejati, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian*".

3. Pasal 264 ayat (1), menyebutkan; "*Pemalsuan surat diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun, jika dilakukan terhadap akta-akta otentik*"

4. Pasal 266 menyebutkan:

ayat (1); "*Barang siapa menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta otentik mengenai sesuatu hal yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta itu, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai akta itu seolah-olah keterangannya sesuai dengan kebenaran, diancam, jika pemakaian itu dapat menimbulkan kerugian, dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun*"

ayat (2); "*Diancam dengan pidana yang sama barang siapa dengan sengaja memakai surat tersebut dalam ayat pertama, yang isinya tidak sejati atau yang dipalsukan seolah-olah benar dan tidak dipalsu, jika pemalsuan surat itu dapat menimbulkan kerugian*"

5. Pasal 385 dengan ancaman pidana penjara paling lama empat tahun, bagi:

(1) *Barangsiapa dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, menjual, menukarkan atau membebani dengan creditverband sesuatu hak tanah yang telah bersertifikat, sesuatu gedung, bangunan, penanaman atau pembenihan di atas tanah yang belum*

bersertifikat, padahal diketahui bahwa yang mempunyai atau turut mempunyai hak di atasnya adalah orang lain;

- (2) Barangsiapa dengan maksud yang sama menjual, menukarkan atau membebani dengan credietverband, sesuatu hak tanah yang belum bersertifikat yang telah dibebani credietverband atau sesuatu gedung bangunan. Penanaman atau pembenihan di atas tanah yang juga telah dibebani demikian, tanpa mem beritahukan tentang adanya heban itu kepada pihak yang lain;*
- (3) Barangsiapa dengan maksud yang sama mengadakan credietverband mengenai sesuatu hak tanah yang belum bersertifikat. Dengan menyembunyikan kepada pihak lain bahwa tanah yang berhubungan dengan hak tadi sudah digadaikan;*
- (4) Barangsiapa dengan maksud yang sama, menggadaikan atau menyewakan tanah dengan hak tanah yang belum bersertifikat padahal diketahui bahwa orang lain yang mempunyai atau turut mempunyai hak atas tanah itu;*
- (5) Barangsiapa dengan maksud yang sama, menjual atau menukarkan tanah dengan hak tanah yang belum bersertifikat yang telah digadaikan, padahal tidak diberitahukannya kepada pihak yang lain bahwa tanah itu telah digadaikan;*
- (6) Barangsiapa dengan maksud yang sama menjual atau menukarkan tanah dengan hak tanah yang belum bersertifikat untuk suatu masa, padahal diketahui, bahwa tanah itu telah disewakan kepada orang lain untuk masa itu juga.*

B. Buku III KUHP, antara lain:

1. Pasal 548, menyebutkan: *“Barangsiapa yang tidak berhak membiarkan ternaknya yang bersayap tiada dapat terbang, berjalan di kebun atau di tanah yang sudah ditaburi, ditugali atau ditanami, dihukum denda sebanyak-banyaknya Rp. 225.-“*

2. Pasal 549 menyebutkan:

ayat (1); *“Barangsiapa dengan tiada berhak memberikan kehewanannya berjalan di kebun, di suatu padang, ladang rumput atau pada jerami, ataupun di suatu tanah yang telah ditaburi, ditugali atau ditanami, ataupun yang hasilnya belum lagi diambil, ataupun tanah kepunyaan orang lain yang berhak dilarang dimasuki dengan sudah diberi bertanda yang nyata bagi si pelanggar, dihukum denda sebanyak-banyaknya Rp. 375.-“*

ayat (2); *“Ternak yang menyebabkan pelanggaran itu dapat dirampas“.*

ayat (3); *“Jika pada waktu melakukan pelanggaran itu belum lagi lalu satu tahun, sesudah keterangan putusan hukuman yang dahulu bagi siteralah lantaran pelanggaran serupa itu juga, maka denda itu dapat diganti dengan hukuman kurungan selama-lamanya empat belas hari.“*

3. Pasal 550 menyebutkan; *“Barangsiapa dengan tidak berhak berjalan atau berkendara di suatu tanah yang sudah ditaburi, ditugali atau ditanami atau yang sudah sedia untuk ditaburi ditugali atau ditanami, dihukum denda sebanyak-banyaknya Rp. 225.-“*
4. Pasal 551 menyebutkan; *“Barangsiapa dengan tidak berhak berjalan atau berkendara di atas tanah kepunyaan orang lain, yang oleh yang berhak dilarang dimasuki dengan sudah diberi tanda larangan yang nyata bagi sipelanggar, dihukum denda sebanyak-banyaknya Rp. 225.-“*

Selain pasal-pasal tersebut di atas, masih terdapat beberapa pasal dalam KUHP yang bertalian dengan kejahatan terhadap tanah di antaranya; menggeser atau bahkan menghilangkan patok tanda batas bidang tanah dengan ancaman hukuman 2 tahun 4 bulan penjara (Pasal 389), pegawai negeri yang karena jabatannya memaksa pihak lain untuk menuntungkan dirinya sendiri (tekait dengan hak atas tanah) dengan ancaman hukuman 4 tahun penjara (Pasal 425). Dan pasal-pasal lainnya yang terdapat dalam KUHP terkait dengan kejahatan terhadap tanah.

Di samping KUHP, masih terdapat beberapa instrumen hukum lain yang dapat dikaitkan dengan kejahatan terhadap tanah, seperti; Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, serta yurisprudensi yang berkaitan dengan kejahatan terhadap tanah. Pasal 2 Jo. Pasal 6 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No 51 Tahun 1961 Tentang Larangan Memakai Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya Yang Sah. Pasal 2 berbunyi; *“Dilarang memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah”* Kemudian Pasal 6 menegaskan; *“Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam pasal-pasal 3, 4 dan 5, maka dapat dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000; (lima ribu Rupiah).”*

- ***Bentuk Kejahatan***

Berdasarkan waktu terjadinya, tindak kejahatan terhadap tanah yang kerap terjadi di tengah-tengah masyarakat terdiri dari tiga kelompok, antara lain; (1) Pada saat Pra-Perolehan, (2) Menguasai Tanpa Hak dan (3) Mengakui Tanpa Hak.²¹ Uraian contoh-contoh bentuk kejahatan terhadap tanah atas ketiga kelompok tersebut di atas, antara lain;

Pertama, kejahatan terhadap tanah pada saat sebelum terjadinya perolehan hak atas tanah (pra-perolehan) yaitu perbuatan yang dilakukan sebelum diperoleh/didapatkannya suatu hak atas tanah. Pada kelompok tindak pidana ini, maka unsur utama tindak pidana yang wajib dibuktikan adalah adanya perbuatan melanggar hukum

²¹ Anonim, Tindak Pidana Terhadap Pertanahan, 26 Juni 2010, <http://www.qolbu27.blogspot.com/2010/06/tindak-pidana-terhadap-pertanahan.html>., dalam Aloysius Mudjiyono dan Mahmud Kususma, *ibid.*, halaman 4.

dalam upaya membuktikan hubungan hukum antara pelaku dengan bidang tanah yang dikuasainya.

Pada kelompok pertama ini delik pidana yang kerap dilakukan pelaku kejahatan adalah berupa; pemalsuan surat-surat alas hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal Pasal 263 KUHP dengan ancaman hukuman 6 tahun penjara, atau juga pemalsuan surat-surat autentik yang berkaitan dengan alas hak atas tanah seperti Akta Noratis, Surat Jual Beli Tanah (Segel/Materai), Surat Keterangan Tanah dari Camat dan lain sebagainya sebagaimana diatur dalam Pasal Pasal 264 KUHP dengan ancaman hukuman 8 tahun penjara, dan/atau perbuatan lain berupa menggunakan atau menyuruh menggunakan keterangan palsu dalam akta autentik sebagaimana diatur dalam Pasal Pasal 266 KUHP dengan ancaman hukuman 7 tahun penjara.

Kedua, Menguasai Tanpa Hak; yaitu menguasai tanah yang bukan haknya dengan kata lain menggambarkan adanya hubungan hukum yang tidak sah antara pelaku dengan tanah yang dikuasainya. Ada penegasan kata "tanpa hak" dalam penguasaan tanah yang dilakukan pelaku, sehingga menunjukkan adanya pihak lain yang memiliki hak atas tanah. Dalam konteks tindak pidana dimaksud, pelaku dinaggapa melakukan kejahatan sebagaimana diatur pada Pasal 385 KUHP dengan ancaman hukuman 4 tahun penjara.

Ketiga, Mengakui Tanpa Hak; bisa jadi secara fisik bidang tanah dimaksud belum dikuasi oleh pelaku, namun secara pengakuan, pelaku telah mengakui bahwa hanya dialah yang memiliki hak atas tanah tersebut sehingga memungkinkan pihak yang menguasai bidang tanah mengalami kerugian atas pengakuan pelaku tersebut. Delik pidana berkaitan dengan mengakui tanpa hak diatur dalam Pasal 167 dan 168 KUHP dengan ancaman hukuman penjara maksimal 1 tahun 4 bulan lamanya.

UPAYA PENGANGGULANGAN KEJAHATAN TERHADAP TANAH

Upaya adalah suatu kegiatan dalam memproses, mengusahakan sesuatu untuk mencapai suatu maksud untuk memecahkan persoalan mencari jalan keluar agar persoalan tersebut dapat diselesaikan.²² Penanggulangan kejahatan adalah berbagai tindakan atau langkah yang ditempuh oleh aparat penegak hukum dalam rangka mencegah dan mengatasi suatu tindak pidana dengan tujuan untuk menegakkan hukum dan melindungi masyarakat dari kejahatan.²³

Polisi merupakan alat penegak hukum yang dapat memberikan perlindungan, pengayoman, serta mencegah timbulnya kejahatan dalam kehidupan masyarakat. Hal ini didasarkan pada peran kepolisian sebagai salah satu fungsi negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat.²⁴ Upaya kepolisian merupakan bagian integral dari kebijakan sosial (*social policy*) yang berisikan usaha yang rasional

²²Soerjono Soekanto, 2011, Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, halaman 132.

²³Barda Nawawi Arief, 2001, Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, halaman 23.

²⁴Sadjiyono, 2010, Memahami Hukum Kepolisian, PT Laksbang Presindo, Yogyakarta halaman 56.

untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare policy*) dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat (*social defence policy*) sehingga tujuan akhir atau tujuan utama dari kebijakan kriminal (*criminal policy* ialah) adalah perlindungan kepada masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Secara umum upaya kepolisian dalam menanggulangi kejahatan terhadap tanah yang termasuk dalam istilah *penal policy* maupun *criminal policy* dengan dua cara yaitu; **Pertama**, melalui Kebijakan Penal yang menitik beratkan pada sifat represif setelah suatu tindak pidana terjadi dengan dua dasar yaitu penentuan perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana dan sanksi apa yang sebaiknya di gunakan atau dikenakan kepada si pelanggar. **Kedua**, melalui Kebijakan Non-Penal yang lebih bersifat tindakan pencegahan maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan baik secara langsung atau tidak langsung.

Kedua cara tersebut di atas adalah merupakan salah satu usaha untuk menanggulangi kejahatan melalui penegakan hukum pidana yang rasional dengan memenuhi rasa keadilan dan daya guna dalam rangka menanggulangi kejahatan terhadap berbagai sarana sebagai reaksi yang dapat diberikan kepada pelaku kejahatan, berupa sarana pidana maupun non hukum pidana, yang dapat di integrasikan satu dengan yang lainnya.²⁵

Dalam hal upaya penanggulangan kejahatan terhadap tanah, pada hakekatnya tidak hanya terpaku pada upaya kepolisian dalam menanggulangi tindak kejahatan dimaksud melainkan juga dibutuhkan peran semua pihak meliputi instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN) maupun instansi lain terkait dengan perannya sebagai *stakeholder* pemerintah di bidang legalitas hak atas tanah dan juga peran masyarakat konteks pihak pemilik/pemegang hak atas tanah. Peran masing-masing pihak terurai dalam tiga tahap upaya penanggulangan kejahatan terhadap tanah sebagaimana diuraikan di bawah ini, yaitu;

1. Upaya Pre-Emtif

Yang dimaksud dengan upaya Pre-Emtif adalah upaya-upaya awal yang dapat dilakukan oleh subyek pemilik/pemegang hak atas tanah untuk mencegah terjadinya kejahatan terhadap tanah. Target dari upaya ini adalah hilangnya niat pihak lain untuk melakukan kejahatan terhadap tanah yang dimiliki oleh seseorang meskipun ada kesempatan dari pihak yang akan melakukan kejahatan terhadap tanah.

Upaya pre-emptif dimaksud adalah dengan cara melaksanakan kewajiban yang dibebankan oleh pemilik tanah selaku pemegang hak atas tanah. Kewajiban tersebut ada dua aspek, yaitu kewajiban administrasi dan kewajiban fisik. **Pertama**, kewajiban administrasi meliputi kewajiban kelengkapan data-data yuridis sebagai bukti tertulis tentang adanya hubungan hukum antara bidang tanah yang dikuasi dengan subjek hukum (orang/badan hukum) yang berhak menguasai bidang tanah tersebut. kelengkapan data yuridis dimaksud lazim disebut dengan alas hak atas tanah. **Kedua**, kewajiban fisik terhadap bidang tanah meliputi; pemasangan dan pemeliharaan patok tanda batas, menjaga dan merawat bidang tanah sekaligus menggunakan,

²⁵ *Ibid.*

memanfaatkan dan memetik hasil dari bidang tanah yang dikuasai sesuai dengan peruntukan pemanfaatan bidang tanah yang diberikan kepada seseorang/badan hukum.

2. Preventif

Upaya-upaya preventif ini adalah merupakan tindak lanjut dari upaya Pre-Emtif yang masih dalam tataran pencegahan sebelum terjadinya kejahatan terhadap tanah. Upaya preventif ini lebih menitik-beratkan terlaksananya pendaftaran tanah dalam rangka tercapainya jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah sehingga upaya preventif ini berisikan kewajiban-kewajiban bagi masyarakat untuk mendaftarkan bidang tanah yang dimiliki/dikuasai. Dalam rangka mencapai tujuan tersebut tentunya pihak yang paling aktif berperan adalah masyarakat sebagai subjek hak dan institusi BPN sebagai perantaraan tangan negara untuk melaksanakan tugas pendaftaran tanah di Indonesia yang juga tidak terlepas dari keberadaan institusi lain terkait dengan izin penggunaan dan pemanfaatan atas tanah dimaksud.

Pada upaya preventif yang ditekankan adalah menghilangkan kesempatan untuk melakukan kejahatan. Dengan kata lain, tanah yang telah terdaftar (bersertipikat) akan lebih terjamin kepatian hukumnya sehingga menutup celah peluang pihak lain berbuat kejahatan terhadap tanah dimaksud. Meskipun pada kenyataannya banyak fakta menunjukkan permasalahan kejahatan terhadap tanah juga seputar adanya bidang tanah yang tumpang tindih, maupun sertipikat ganda.

3. Represif

Upaya ini dilakukan pada saat telah terjadi tindak pidana/kejahatan yang tindakannya berupa penegakan hukum (*law enforcement*) dengan menjatuhkan hukuman. Sudah barang tentu dalam upaya ini yang berperan adalah pihak penegak hukum baik kepolisian, kejaksaan maupun hakim di lingkungan peradilan pidana yang tentunya tidak terlepas dari adanya pihak pelapor dan terlapor serta pihak saksi-saksi (tidak menutup kemungkinan dari institusi pemerintah termasuk BPN) dalam kaitan terjadinya tindak kejahatan terhadap tanah.

Upaya-upaya yang telah dilaksanakan pada tahap upaya pre-emptif maupun preventif menjadi faktor penunjang sebagai alat bukti pada upaya preventif, sehingga ketiga upaya penanggulangan kejahatan terhadap tanah sebagaimana diuraikan di atas saling perputaran dan saling mendukung.

PENUTUP

Masih banyak masyarakat yang belum faham terhadap kemungkinan terjadinya kejahatan terhadap tanah bahkan yang dilakukan tanpa sengaja. Kejahatan terhadap tanah itu sendiri dapat terjadi baik fisik maupun non-fisik bidang tanah. terhadap kejahatan fisik bidang tanah meliputi tindak pidana penyerobotan, menguasai tanpa hak atau bahkan menggunakan dan/atau memanfaatkan bidang tanah tanpa hak. Sedangkan terhadap kejahatan non-fisik meliputi kejahatan-kejahatan terkait dengan administrasi pertanahan.

Upaya yang dapat dilakukan dalam rangka penganggulangan kejahatan terhadap tanah adalah meliputi upaya pre-emptif, preventif dan refresif. Satu kata kunci yang

terpenting terhadap upaya penanggulangan kejahatan terhadap tanah adalah agar masyarakat sesegera mungkin melakukan pendaftaran atas tanah-tanah yang secara sah dan nyata dikuasai oleh yang bersangkutan kepada institusi yang berwenang (BPN) guna mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah serta memperkecil kemungkinan terjadinya tindak kejahatan terhadap tanah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Aloysius Mudjiyono dan Mahmud Kususma, 2014, *Penyidikan Tindak Pidana Kasus Tanah dan Bangunan*, Pustaka Yutisia, Yogyakarta.
- A.S. Alam dan Amir Ilyas, 2010, *Pengantar Kriminologi*, Pustaka Refleksi Books, Makassar.
- Barda Nawawi Arief, 2001, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Bodi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- Chainur Arrasjid, 1998, *Suatu Pemikiran Tentang Psikologi Kriminal*, Kelompok Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum USU, Medan.
- J.E Sahetapy, 1992, *Teori Kriminologi Suatu Pengantar*, P.T. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- dan Mardiono Reksodiputro, 1982, *Paradoks Dalam Kriminologi*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Laden Marpaung, 2005, *Asas-Teori-Praktik Hukum Pidana*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Muhadar, 2006, *Viktimisasi Kejahatan Pertanahan*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta.
- Maria S. W. Sumardjono, 2008, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Penerbit Kompas, Jakarta.
- Sadjiyono, 2010, *Memahami Hukum Kepolisian*, PT Laksbang Presindo, Yogyakarta.
- Soedikno Mertokusumo, 1988, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika-Universitas Terbuka, Jakarta.
- Soedjono. D, 1977, *Ilmu Jiwa Kejahatan dalam Studi Kejahatan*, Karya Nusantara, Bandung.
- Soerjono Soekanto, 2011, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Urip Santoso, 2013, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

Jurnal Hukum

- Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Tanah Reklamasi Pantai*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 27, Nomor 2, Juli 2015.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Internet

www.kamushukum.com.

TENTANG PENULIS

- † **Ida Hanifah**, lahir di Kota Nopan, 03 Maret 1961, Dosen/Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- † **Faisal**, lahir di Medan, 22 Agustus 1975, Dosen/Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- † **Zainuddin**, lahir di Arul Kumer, 18 April 1979, Dosen/Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- † **Ida Nadirah**, lahir di Padang, 30 November 1966, Dosen/Kepala Bagian Hukum Acara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- † **Fajaruddin**, lahir di Binjai, 25 Desember 1973, Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- † **Nursariani Simatupang**, lahir di Rantau Prapat, 11 November 1974 Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- † **Nur Alamsyah**, lahir di.....,, Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- † **Nurul Hakim**, lahir di Medan, 06 Maret 1976, Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- † **Nurhilmiah**, lahir di Tanjung Balai, 14 November 1981, Dosen/Ketua Unit Penulisan Karya Ilmiah Mahasiswa (UPKIM) Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- † **Faisal Riza**, lahir di....., ..., Dosen/Kepala Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

- † **Mhd. Teguh Suhada Lubis**, lahir di Medan, 18 September 1988
Dosen/Sekretaris Laboratorium Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- † **Andryan**, lahir di Langsa, 03 November 1984, Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- † **Rahmat Ramadhani**, lahir di Medan, 11 Agustus 1980, Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

TIM EDITOR

- † **Benito Ashdie Kodiyat**, lahir di Medan, 10 Desember 1988, Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara/Sekretaris Pusat Kajian & Studi Konstitusi (PKSK) Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- † **Zefrizal**, lahir di Tanjung Balai, 25 Oktober 1985, Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- † **Erwin Asmadi**, lahir di Desa Banjar, 20 Februari 1982 Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- † **Hidayat**, lahir di Medan, 12 November 1984, Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.