

PERLINDUNGAN KONSUMEN JASA KEUANGAN PASCA PEMBENTUKAN OTORITAS JASA KEUANGAN (OJK)*

Inosentius Samsul

Peneliti Bidang Hukum Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI
Email: ino.samsul@yahoo.com; inosentius.samsul@dpr.go.id.

Abstract

Consumer Protection in Indonesia experienced significant growth after the enactment of Act No. 8 of 1999 on Consumer Protection as umbrella of the consumer protection laws. Act No. 21 of 2011 on the Financial Services Authority as part of consumer protection laws. This paper aims to analyze the two problems, the first is relationship of the consumer protection Act No. 8 of 1999 (CP Act) and Act No. 21 of 2011 concerning the Financial Services Authority (FSA Act). Second, to analyze the vertical synchronization between the Act No. 21 of 2011 on the Financial Services Authority with the Financial Services Authority Regulation No.1 Year 2013 on Consumer Protection Financial Services Sector as the implementation regulation of the FSA Act. Analysis of the first problem is the complementary relationship between the Act 8 of 1999 and Act No. 21 of 2011. Act No. 21 of 2011 strengthen consumer protection laws on the financial services sectors. Second, FSA regulation No. 1 of 2013 a detailed set of consumer protection efforts. But there are still some substances that has not been spelled out in the regulation. There are some substances of the on the Financial Services Authority Act no further stipulated in the FSA regulation. Therefore, the important suggestion of this paper is the implementation of some provisions of the Act No 21 of 2011 should be in line with Act No 8 of 1999 to strengthen consumer protection system in Indonesia. In addition, the FSA should issue a separate regulation of the legal defense that has not been accommodated in the FSA Regulation No. 1 of 2013.

Kata kunci: Perlindungan konsumen, jasa keuangan, perlindungan konsumen jasa keuangan, otoritas jasa keuangan

I. PENDAHULUAN

Setelah perang dunia II perlindungan konsumen menjadi anomali dalam tatanan aktivitas ekonomi dunia. Kecenderungan yang utama adalah melakukan “deregulasi” di bidang ekonomi, sebaliknya dalam bidang perlindungan konsumen justru negara-negara perlu mengeluarkan berbagai produk hukum untuk melindungi hak-hak konsumen.¹ Demikian pula dalam kesepakatan perdagangan dunia,² ketika

perdagangan bebas melarang negara-negara untuk menghilangkan hambatan masuknya produk dari negara lain, sebaliknya untuk kepentingan perlindungan konsumennya, suatu negara boleh mengeluarkan aturan yang substansinya membatasi masuknya produk dari negara lain.³

Secara filosofis banyak hal yang perlu digali dan dipahami lebih dalam mengenai perlindungan terhadap hak-hak konsumen. Pemikiran yang paling diperdebatkan adalah

* Dikembangkan dari Makalah Seminar yang diselenggarakan oleh Otoritas Jasa Keuangan Bekerjasama dengan Hukumonline.com dengan tema “Undang-undang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan”. Hari/Tanggal: Kamis, 21 November 2013 Pukul : 09.00 – 13.00 WIB Tempat: Kridangga Ballroom, Atlet Century Hotel, Senayan-Jakarta.

¹ Sinai Deutch. “Are Consumer Rights Human Rights?” *OSGOODE Hall Law Journal*, VOL. 32 NO. 3 Tahun 1994., h. 539.

² Jami Solli. *A Guide to Developing the Consumer Protection Law*, Consumers International, First Edition, 2011., h.13.

³ Paulee A. Coughlin. “The Movement of Consumer Protection in the European Community: A Vital Link in the Establishment of Free Trade and A Paradigm for North Amerika”. *Indiana International & Comparative Law Review*, vol . 5 h. 143.

apakah hak-hak konsumen merupakan hak asasi manusia?⁴ Untuk hal ini, ada dua pemikiran yang berkembang, yaitu pertama bahwa memang hak-hak konsumen merupakan perkembangan (generasi keempat) hak asasi manusia. Konsep hak asasi manusia, dimana terjadi praktek eksploitasi dari pihak yang kuat kepada pihak yang lemah, dalam hal ini pelaku usaha ditempatkan sebagai kelompok masyarakat yang kuat, sedangkan konsumen menjadi pihak yang lemah yang selalu menjadi sasaran eksploitasi oleh pelaku usaha dengan produk-produk murah berkualitas rendah tetapi menguntungkan pihak pelaku usaha. Dalam konsep ini, hak asasi manusia tidak lagi dilihat secara vertikal antara negara dan rakyat, dimana polanya adalah negara mengeksploitasi rakyat, sedangkan dalam hubungan pelaku usaha dan konsumen adalah dalam pola hubungan yang bersifat horisontal.⁵

Kedua, pemikiran yang masih terus menguji validitas pengakuan hak-hak konsumen sebagai hak asasi manusia melalui formulasi hak asasi manusia dengan dua kategori. *Pertama*, suatu hak dapat diakui sebagai hak asasi manusia apabila secara formil sudah diakui oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui Konvensi yang dikeluarkan oleh lembaga tersebut. Perkembangan dalam persyaratan ini baru sampai pada tahap pedoman tentang hak-hak konsumen yang dituangkan dalam *United Nation Guidelines on Consumer Protection (UNGCP)*. Sedangkan aspek kedua adalah berkaitan dengan karakteristik dari hak itu sendiri apakah hak tersebut berkaitan dengan

harkat dan martabat manusia dan bersifat individual? Untuk hal ini, ada pengakuan yang cukup kuat bahwa hak-hak konsumen merupakan hak yang bersifat individual.

Perlindungan hak konsumen, baik diakui dan tidak diakui sebagai hak asasi manusia dituangkan dalam Undang-Undang dan bentuk peraturan lainnya dalam suatu negara termasuk di Indonesia. Tonggak sejarah penting di Indonesia adalah pada tahun 1999 melalui pembentukan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU PK). Namun diakui pula bahwa di luar UU PK terdapat Undang-Undang lain yang substansinya melindungi konsumen, seperti Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Di samping itu, pada level peraturan perundang-undangan yang lebih rendah sebagai peraturan pelaksanaan UU PK dan UU OJK seperti Peraturan OJK Nomor 1/POJK.07/2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan (Peraturan OJK).

Tulisan ini menguraikan beberapa substansi, yaitu *pertama*, kerangka pemikiran hukum perlindungan konsumen dalam perspektif hubungan antara UUPK dan UU OJK. *Kedua*, uraian mengenai sinkronisasi Peraturan OJK sebagai peraturan pelaksanaan UU OJK. Uraian ini penting, sebab Peraturan OJK merupakan amanat dalam UU OJK untuk mengatur lebih rinci dan operasional ketentuan-ketentuan dalam UU OJK.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. Perlindungan Konsumen

Pasal 1 angka (1) UUPK menyatakan bahwa perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Penulis berpendapat upaya yang dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum dimaknai sebagai upaya dalam membentuk peraturan perundang-undangan atau melakukan intervensi terhadap mekanisme pasar.

Hal ini didasarkan pada pola perkembangan pembangunan suatu bangsa, ketika suatu bangsa memasuki tahap negara kesejahteraan (*welfare*

⁴ Jami Solli. *A Guide to Developing the Consumer Protection Law*. h. 9.

⁵ Jimly Asshiddiqie, "Dimensi Konseptual dan Prosedural Pemajuan Hak Asasi Manusia Dewasa ini, Perkembangan ke Arah Pengertian Hak Asasi Manusia Generasi Keempat", *Paper Diskusi Terbatas tentang Perkembangan Pemikiran mengenai Hak Asasi Manusia, Institute for Democracy and Human Rights*, (Jakarta: The Habibie Center, 2000), h. 12. Dasar pemikiran adanya generasi keempat hak-hak asasi manusia adalah bahwa untuk masa yang akan datang konsep hak asasi manusia tidak saja dalam konteks hubungan vertikal antara rakyat dan negara, tetapi dalam hubungan horisontal, sesama warga masyarakat, dalam hal ini antara konsumen dan produsen, karena praktek eksploitasi tidak saja dalam hubungan vertikal tetapi juga dalam hubungan horisontal.

state)⁶ tuntutan terhadap intervensi pemerintah melalui pembentukan hukum yang melindungi pihak yang lemah sangatlah kuat.⁷ Pada periode ini negara mulai memperhatikan antara lain kepentingan tenaga kerja, konsumen, usaha kecil dan lingkungan hidup.⁸

Di Indonesia, intervensi Pemerintah melalui hukum perlindungan konsumen melahirkan kerangka hukum perlindungan konsumen sesuai dengan jenis dan hierarchie peraturan perundang-undangan yang diakui dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UUPPP) yaitu:

Pasal 7:

- 1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- 2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

⁶ Organski, A.F.K. *The Stages of Political Development*. The University of Michigan. Disunting dan alih bahasa oleh A.Amran Tasai: Tahap-Tahap Pembangunan Politik. Akademi Pressindo, Jakarta, Cetakan kedua: 2010., h. 222.

⁷ Erman Rajagukguk, "Peranan Hukum di Indonesia: Menjaga Persatuan, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial," *Pidato Disampaikan dalam rangka Dies Natalis dan Peringatan Tahun Emas Universitas Indonesia (1950-2000)*, Kampus UI-Depok, 5 Pebruari 2000 (Jakarta: Feburari 2000), h. 14. Morton J. Horwitz, *The Transformation of American Law 1780-1860* (Cambrige: Harvard University Press, 1977), h. 253-254.

⁸ Dalam sejarah pertumbuhan hukum perlindungan konsumen, masalah-masalah tenaga kerja, usaha kecil dan perlindungan lingkungan hidup merupakan bagian dari "ruang lingkup pengertian konsumen". Karen S. Fishman, *An Overview of Consumer Law*, dalam Donald P. Rothschild & David W. Carroll, *Consumer Protection Reporting Service*, Volume One (Maryland: National Law Publishing Corporation, 1986), h. 7-9. Sebenarnya sistem hukum perlindungan konsumen juga demikian, terbukti dari pencantuman beberapa undang-undang terkait, termasuk Undang-undang di bidang ketenagakerjaan dan lingkungan hidup dalam Penjelasan Umum Undang-undang Perlindungan Konsumen.

Selanjutnya Pasal 8 mengaturnya sebagai berikut:

- 1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- 2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Mengacu kepada jenis dan hierarchie peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU PPP, maka kerangka hukum perlindungan konsumen dapat ditelusuri mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sampai dengan peraturan daerah kabupaten kota serta peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga pemerintah, termasuk kementerian tertentu.

Relevansi secara substantif UUD 1945 dengan persoalan perlindungan konsumen sejalan dengan pemikiran bahwa UUD 1945, di samping sebagai konstitusi politik juga disebut konstitusi ekonomi, yaitu konstitusi yang mengandung ide negara kesejahteraan yang tumbuh berkembang karena pengaruh sosialisme sejak abad 19.⁹ Beberapa ketentuan yang menjadi landasan pengaturan perlindungan

⁹ Jimilly Asshiddiqie, *Undang-undang Dasar 1945: konstitusi negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998), h. 1-2. Konsep Negara Kesejahteraan ini dinamakan oleh Mohammad Hatta sebagai konsep Negara "pengurus". Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945* (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1960), h. 298.

konsumen dalam UUD 1945 yaitu Pasal 27 ayat (2)¹⁰ dan Pasal 33¹¹.

UU PK merupakan payung dari semua peraturan perundang-undangan yang terkait perlindungan konsumen. Penjelasan Umum UU PK menyatakan: "Disamping itu, Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen pada dasarnya bukan merupakan awal dan akhir dari hukum yang mengatur tentang perlindungan konsumen, sebab sampai pada terbentuknya Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen ini telah ada beberapa undang-undang yang materinya melindungi kepentingan konsumen".¹² Oleh karena itu, dalam penjelasan umum disebutkan 23 (dua puluh tiga) Undang-Undang yang substansinya melindungi kepentingan konsumen. UU PK juga mengakui Undang-Undang lain yang akan muncul kemudian sebagai bagian dari hukum perlindungan konsumen. UU OJK merupakan salah satu contoh Undang-Undang yang lahir 12 tahun setelah UU PK yang akan memperkuat sistem hukum perlindungan konsumen.

Kerangka hukum perlindungan konsumen, tidak saja pada level Undang-Undang seperti UU PK dan UU OJK, namun terdapat juga peraturan perundang-undangan level di bawahnya sebagai peraturan pelaksanaan dari masing-masing Undang-Undang.¹³

¹⁰ Pasal 27 ayat (2) UUD 1945: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan".

¹¹ Pasal 33 UUD 1945: "(1) perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Relevansi dari Pasal 33 UUD 1945 adalah berkaitan dengan konsep pembangunan ekonomi yang berorientasi pada peningkatan kemakmuran rakyat, baik melalui proses produksi yang dikuasai negara maupun oleh swasta. Pasal 33 UUD 1945, ditempatkan dalam Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial, oleh karena itu, maka fokusnya adalah pada masalah kesejahteraan sosial, sedangkan mengenai penguasaan oleh Negara atau swasta, termasuk privatisasi merupakan instrument atau alat untuk mencapai kesejahteraan tersebut.

¹² Lihat Penjelasan Umum UU PK.

¹³ Beberapa peraturan perundang-undangan yang dimaksud antara lain pada tingkat Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2001 tentang Badan Perlindungan Konsumen Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 58 tentang Pembinaan, Pengawasan, Penyelenggaraan

B. Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

OJK adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan.¹⁴ Dalam perspektif perkembangan kegiatan bisnis sektor jasa keuangan, pembentukan OJK didasarkan pada beberapa persoalan, yaitu: Pertama, terjadinya konglomerasi bisnis melalui keterkaitan bisnis sektor keuangan seperti bank, perusahaan sekuritas, asuransi, pembiayaan. Kedua, tumbuhnya beranekaragam produk jasa keuangan seperti *bancassurance*, unitlink, pemasaran produk investasi melalui bank. Ketiga, perbedaan standar pengaturan oleh Bank Indonesia dan Bappepam-LK.¹⁵

Lembaga ini dibentuk dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel; mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil; dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.¹⁶ OJK berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan,¹⁷ yang meliputi sektor Perbankan; Pasar Modal; dan jasa keuangan di sektor Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya.¹⁸ Tugas pengaturan dan pengawasan sektor perbankan meliputi kewenangan pengaturan dan pengawasan mengenai kelembagaan bank dan kegiatan usaha bank.

Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah Nomor 59 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat. Pada tingkat Peraturan Presiden terdapat Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2001 tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

¹⁴ Pasal 1 angka (1) UU OJK.

¹⁵ Sri Wahyu Widodo K. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perlindungan Konsumen Jasa Keuangan. *Implikasi Hukum Penerbitan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013 terhadap Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen oleh Industri Jasa Keuangan di Indonesia*, Materi Presentasi Seminar, Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen Pasca Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013, Jakarta, 21 November 2013.

¹⁶ Pasal 4 UU OJK.

¹⁷ Pasal 5 UU OJK.

¹⁸ Pasal 6 UU OJK.

Pengaturan mengenai kelembagaan bank meliputi: perizinan untuk pendirian bank, pembukaan kantor bank, anggaran dasar, rencana kerja, kepemilikan, kepengurusan dan sumber daya manusia, merger, konsolidasi dan akuisisi bank, serta pencabutan izin usaha bank. Sedangkan kegiatan usaha bank, antara lain sumber dana, penyediaan dana, produk hibridasi, dan aktivitas di bidang jasa.

Di samping pengaturan mengenai kelembagaan dan kegiatan usaha bank, kewenangan lainnya adalah pengaturan dan pengawasan mengenai kesehatan bank yang meliputi: (1) likuiditas, rentabilitas, solvabilitas, kualitas aset, rasio kecukupan modal minimum, batas maksimum pemberian kredit, rasio pinjaman terhadap simpanan, dan pencadangan bank; (2) laporan bank yang terkait dengan kesehatan dan kinerja bank; (3) sistem informasi debitur; (4) pengujian kredit (*credit testing*); dan (5) standar akuntansi bank.¹⁹

OJK juga memiliki kewenangan pengaturan dan pengawasan mengenai aspek kehati-hatian bank yang meliputi: (1) manajemen risiko; (2) tata kelola bank; (3) prinsip mengenal nasabah dan anti pencucian uang; dan (4) pencegahan pembiayaan terorisme dan kejahatan perbankan; dan d. pemeriksaan bank.

Untuk melaksanakan tugas pengaturan di bidang jasa keuangan, OJK mempunyai wewenang: a. menetapkan peraturan pelaksanaan Undang-Undang OJK; b. menetapkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan; c. menetapkan peraturan dan keputusan OJK; d. menetapkan peraturan mengenai pengawasan di sektor jasa keuangan; e. menetapkan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas OJK; f. menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan perintah tertulis terhadap Lembaga Jasa Keuangan dan pihak tertentu; g. menetapkan peraturan mengenai tata cara penetapan pengelola statuter pada Lembaga Jasa Keuangan; h. menetapkan struktur organisasi dan infrastruktur, serta mengelola, memelihara, dan menatausahakan kekayaan dan kewajiban; dan i. menetapkan peraturan mengenai tata cara pengenaan sanksi

¹⁹ Pasal 7 UU OJK.

sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.²⁰

Sedangkan kewenangan OJK di bidang pengawasan: a. menetapkan kebijakan operasional pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan; b. mengawasi pelaksanaan tugas pengawasan yang dilaksanakan oleh Kepala Eksekutif; c. melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan Konsumen, dan tindakan lain terhadap lembaga jasa keuangan, pelaku, dan/atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan; d. memberikan perintah tertulis kepada lembaga jasa keuangan dan/atau pihak tertentu; e. melakukan penunjukan pengelola statuter; f. menetapkan penggunaan pengelola statuter; g. menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan; dan h. memberikan dan/atau mencabut: 1. izin usaha; 2. izin orang perseorangan; 3. efektifnya pernyataan pendaftaran; 4. surat tanda terdaftar; 5. persetujuan melakukan kegiatan usaha; 6. pengesahan; 7. persetujuan atau penetapan pembubaran; dan 8. penetapan lain, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.²¹

Dengan melihat kewenangan pengaturan dan pengawasan yang dimiliki OJK, maka OJK merupakan suatu lembaga yang memiliki kewenangan yang sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan jasa keuangan. OJK menjadi lembaga yang sangat “powerfull”.

OJK telah mengambil alih peran strategis Bank Indonesia di bidang pengawasan bank. Kualitas penyelenggaraan jasa keuangan di Indonesia ke depan sangat ditentukan oleh kinerja OJK.

Kewenangan mengatur dan mengawasi Bank oleh OJK sebelumnya menjadi bagian dari tugas dan wewenang Bank Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.²² Namun dalam Undang-

²⁰ Pasal 8 UU OJK.

²¹ Pasal 9 UU OJK.

²² Lihat ketentuan Bab VI Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UU BI) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2009.

Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia tersebut dinyatakan pula dalam Pasal 34 bahwa tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan Undang-Undang. Pembentukan lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen tersebut dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember 2002. Sepanjang lembaga pengawasan yang dimaksud belum dibentuk, tugas pengaturan dan pengawasan bank dilaksanakan oleh Bank Indonesia.²³ Sementara untuk pengawasan terhadap penyelenggaraan jasa non bank dilaksanakan oleh Badan Pengawas Pasar Modal-Lembaga Keuangan Non Bank Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Gagasan pembentukan OJK dipicu oleh krisis keuangan yang melanda Indonesia pada tahun 1990-an. Pembentukan lembaga pengawasan sektor finansial ini sebenarnya masuk dalam salah satu poin *Letter of Intend* (LOI) antara pemerintah dan IMF sebagai salah satu persyaratan bagi pemerintah mendapatkan pinjaman pada saat krisis ekonomi medio 1997-1998 silam.²⁴

Krisis yang mengakibatkan 16 (enam belas) bank dilikuidasi dan dikucurkannya dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) kepada sejumlah bank disebabkan oleh lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh pihak Bank Indonesia.²⁵ dan praktek kolusi yang dilakukan oleh oknum pengawasan Bank Indonesia dengan bank yang diawasi.²⁶ Pengucuran BLBI yang merugikan keuangan negara diduga karena praktek kolusi antara pejabat Bank Indonesia dengan pemilik bank yang mendapat dana BLBI.

²³ Pasal 35 UU BI.

²⁴ Rijanta Triwahjana R. "Otoritas Jasa Keuangan". *Harian Republika*, Senin, 04 Februari 2008. Lebih lanjut Rijanta menyatakan bahwa perjuangan yang cukup lama untuk membentuk lembaga pengawas di luar Bank Indonesia, karena Bank Indonesia belum siap melepaskan fungsi pengawasan yang dimiliki Bank Indonesia, sebab fungsi pengawasan menjadi tugas strategis bagi Bank Indonesia. Namun pada sisi lain, fungsi pengawasan ini yang menjadi pemicu dari banyaknya kasus di bidang perbankan.

²⁵ Hesti D. Lestari. Otoritas Jasa Keuangan: Sistem Baru Dalam Pengaturan dan Pengawasan Jasa Keuangan. *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 2 Nomor 3.h., 563.

²⁶ Agus Budianto dalam Hesti D. Lestari Otoritas Jasa Keuangan, h. 563.

Demikian pula dalam kasus *bail out* Bank Century pada tahun 2008 diduga karena adanya kolusi antara pemilik bank dengan pejabat Bank Indonesia serta pemerintah. Kasus *bail out* Bank Century ditanggapi oleh DPR RI dengan membentuk Panitia Angket Bank Century. Pada akhirnya, sidang paripurna DPR-RI memutuskan hasil kerja Panitia Angket Bank Century bahwa kebijakan *bail out* kepada Bank Century diduga melanggar peraturan dan ketentuan perundang-undangan. Telah terjadi penyalahgunaan wewenang yang menyebabkan terjadinya dugaan tindak pidana, berupa tindak pidana umum, tindak pidana perbankan, tindak pidana pencucian uang serta tindak pidana korupsi.²⁷

Untuk menindaklanjuti rekomendasi Dewan dalam penanganan kasus Bank Century dibentuk Tim Pengawas berdasarkan Keputusan Pimpinan DPR RI No. 17/PIMP/III/2009-2010 tentang Pembentukan Tim Pengawas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terhadap Tindak Lanjut Rekomendasi Panitia Angket Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Pengusutan Kasus Bank Century. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) kepada Tim Pengawas adanya perbuatan melawan hukum/penyalahgunaan wewenang dalam kasus FPJP dan penetapan Bank Century sebagai bank gagal berdampak sistemik.²⁸ Sehingga beberapa orang telah ditetapkan sebagai tersangka, yaitu Budi Mulia dan Siti Fajriyah.

Kasus-kasus di atas merupakan contoh lemahnya pengawasan Bank Indonesia terhadap penyelenggaraan perbankan nasional. Bahkan terdapat kasus lain selain kasus nasabah PT Antaboga Delta Securitas yang merugikan konsumen, yaitu penggelapan dana prioritas Citibank oleh *senior relationship managemya*, konspirasi kecurangan deposito milik PT Elnusa antara Direktur Keuangan PT Elnusa dengan Kepala Cabang Bank Mega Jababeka²⁹ dan

²⁷ Keputusan DPR RI Nomor: 06/DPR RI/II/2009-2010 tentang Kesimpulan dan Rekomendasi Panitia Angket Kasus Bank Century.

²⁸ Tim Pengawas Kasus Bank Century DPR RI, *Laporan Akhir Tahun 2013*, Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2013., h. 55.

²⁹ Zulkarnain Sitompul dalam Hesti D. Lestari. *Otoritas Jasa Keuangan*, h.563.

tewasnya nasabah kartu kredit Citibank yang ditembak oleh *Debt-Collector* yang disewa oleh Citibank.³⁰ Penyimpangan yang menyebabkan timbulnya kasus *bail out* dana Bank Century melibatkan Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) yang kemudian digantikan oleh OJK khusus dalam upaya pencegahan dan penanganan krisis keuangan. Setelah OJK terbentuk lembaga yang bertugas menjaga stabilitas sistem keuangan yang menggantikan KSSK adalah Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan dengan anggota terdiri atas: a. Menteri Keuangan selaku anggota merangkap koordinator; b. Gubernur Bank Indonesia selaku anggota; c. Ketua Dewan Komisiner OJK selaku anggota; dan d. Ketua Dewan Komisiner Lembaga Penjamin Simpanan selaku anggota.³¹

Otoritas Jasa Keuangan menyiapkan dua program strategis perlindungan konsumen secara massif dan komprehensif. Program itu bertujuan untuk melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat dalam mendukung pertumbuhan industri jasa keuangan. Dua program strategis itu adalah Pembentukan Sistem Pelayanan Konsumen Keuangan Terintegrasi (*Financial Customer Care/FCC*) dan Cetak Biru Program Literasi Keuangan Nasional. Program FCC menjadi prioritas guna meningkatkan ketersediaan informasi bagi masyarakat dan pelayanan pengaduan konsumen keuangan sesuai dengan kewenangan OJK.³² Salah satu fungsi penting OJK adalah “Fungsi edukasi dan perlindungan konsumen merupakan pilar penting dalam sektor jasa keuangan. Edukasi yang bersifat preventif dibutuhkan sebagai langkah awal untuk memberikan pemahaman yang lebih baik kepada konsumen.”³³

³⁰ Agus Budianto dalam Hesti D. Lestari: *Otoritas Jasa Keuangan*., h. 563.

³¹ Pasal 44 ayat (1) UU OJK.

³² “OJK Siapkan Dua Program Perlindungan Konsumen”, <http://www.tempo.co.>, Selasa, 03 September 2013. Diunduh 26 Januari 2014.

³³ “Pentingnya Perlindungan Konsumen Dalam Sektor Keuangan”, <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/453909>. Diunduh 26 Januari 2014.

III. PEMBAHASAN

A. Hubungan UU PK dan UU OJK Dalam Perspektif Perlindungan Konsumen

UU OJK bukanlah Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen. Perlindungan konsumen merupakan salah satu tujuan dari UU OJK, oleh karena itu hubungan antara UU PK dan UU OJK haruslah dilihat dalam perspektif perlindungan konsumen. Secara koseptual, instrumen hukum perlindungan konsumen dirumuskan untuk melindungi hak-hak konsumen, yaitu:

1. hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan / atau jasa yang digunakan;
5. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.³⁴

Dalam konteks sistem hukum perlindungan konsumen, rumusan hak yang ke-9 menjadi sangat penting, sebab rumusan angka 9 itulah yang menjadi dasar hubungan antara UU PK dengan UU OJK. Artinya, selain 8 (delapan) hak yang disebutkan masih terdapat hak-hak lainnya yang diatur dalam Undang-Undang

³⁴ Pasal 4 UU PK.

sektoral seperti UU OJK untuk konsumen jasa keuangan.

Penjelasan Umum UU PK yang menyebutkan 23 (dua puluh tiga) Undang-Undang yang ada termasuk Undang-Undang di bidang jasa keuangan diakui memiliki substansi perlindungan konsumen. Namun UU OJK yang lahir jauh setelah terbentuknya UU PK memiliki kualitas yang lebih dibandingkan dengan Undang-Undang lainnya, sebab UU OJK merupakan satu-satunya Undang-Undang di luar UU PK yang secara sistematis dan khusus mengatur mengenai perlindungan konsumen dalam satu bab tersendiri dengan judul tentang perlindungan konsumen dan masyarakat.³⁵

Spirit perlindungan konsumen dalam UU OJK, sesungguhnya tidak saja terletak dalam satu bab itu, tetapi terdapat beberapa ketentuan pada bagian lain yang dapat dimaknai sebagai bentuk perlindungan konsumen, yaitu:

1. Ketentuan Menimbang huruf a.

“Untuk mewujudkan perekonomian nasional yang mampu tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, diperlukan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan yang terselenggara secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel, serta mampu mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil, dan mampu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat;” Frase terakhir yaitu melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat merupakan argumentasi yang kuat bagi adanya beberapa ketentuan perlindungan konsumen dalam pasal-pasal selanjutnya dari UU OJK.

2. Pengertian Konsumen: Pasal 1 angka 15 UU OJK.

“Konsumen adalah pihak-pihak yang menempatkan dananya dan/atau memanfaatkan pelayanan yang tersedia di Lembaga Jasa Keuangan antara lain nasabah pada Perbankan, pemodal di Pasar Modal, pemegang polis pada Perasuransian, dan peserta pada Dana Pensiun, berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.”³⁶

³⁵ Bab VI Pasal 28-31 UU OJK.

³⁶ Pasal 1 angka 15 UU OJK.

Dengan pencantuman dalam ketentuan umum, maka masalah konsumen merupakan masalah penting dalam UU OJK. Di samping itu, UU OJK memberikan pengertian yang luas dan umum terhadap konsumen. Pengertian konsumen dalam UU OJK tidak membatasi pengertian konsumen dalam individu saja dan pemodal di Pasar Modal diakui sebagai konsumen.³⁷

Perlindungan konsumen dalam UU OJK mencakup perlindungan konsumen yang lebih kompleks dan lengkap. Dengan cakupan yang semakin luas ini, maka jangkauan tugas dan wewenang serta tanggungjawab perlindungan konsumen OJK juga semakin luas di bidang jasa keuangan. Melalui UU OJK dibentuk lembaga OJK dengan tujuan agar keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan mampu melindungi kepentingan Konsumen dan masyarakat.³⁸

3. Wewenang OJK

Untuk melaksanakan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, OJK mempunyai wewenang melakukan pengawasan, pemeriksaan, penyidikan, perlindungan konsumen, dan tindakan lain terhadap lembaga jasa keuangan, pelaku, dan/atau penunjang kegiatan jasa keuangan sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.³⁹

Kewenangan tersebut di atas diperkuat dengan kewenangan untuk menetapkan sanksi administratif terhadap pihak yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.⁴⁰ Memberikan dan/atau mencabut: izin usaha; izin perorangan; efektifnya pernyataan pendaftaran; surat tanda terdaftar; persetujuan melakukan kegiatan usaha; pengesahan; persetujuan atau penetapan pembubaran; dan penetapan lain, sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.⁴¹ Kewenangan di atas,

³⁷ David L. Tobing. *OJK Selaku Pelindung Konsumen dan Pelaku Usaha*. Paper Seminar, Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen Pasca Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013, Jakarta, 21 November 2013., h. 1.

³⁸ Pasal 4 huruf c UU OJK.

³⁹ Pasal 9 huruf c UU OJK.

⁴⁰ Pasal 9 huruf g UU OJK.

⁴¹ Pasal 9 huruf h UU OJK.

jasas memberikan peran dan pengaruh yang besar bagi OJK dalam kegiatan jasa sektor keuangan termasuk upaya penegakan hukum perlindungan konsumen jasa keuangan.

4. Upaya Perlindungan Konsumen

UU OJK mengatur mengenai perlindungan Konsumen dan masyarakat, yaitu OJK berwenang melakukan tindakan pencegahan kerugian konsumen dan masyarakat, yang meliputi:

- a. memberikan informasi dan edukasi kepada masyarakat atas karakteristik sektor jasa keuangan, layanan, dan produknya;
- b. meminta Lembaga Jasa Keuangan untuk menghentikan kegiatannya apabila kegiatan tersebut berpotensi merugikan masyarakat; dan
- c. tindakan lain yang dianggap perlu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.⁴²

5. Pelayanan Pengaduan Konsumen

Di samping upaya pencegahan pelanggaran ketentuan dalam UU OJK, terdapat beberapa instrumen untuk pelayanan pengaduan Konsumen atas pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha, yang meliputi:

- a. menyiapkan perangkat yang memadai untuk pelayanan pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan;
- b. membuat mekanisme pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan; dan
- c. memfasilitasi penyelesaian pengaduan Konsumen yang dirugikan oleh pelaku di Lembaga Jasa Keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.⁴³

6. Pembelaan Hukum

OJK memiliki 2 (dua) kewenangan dalam yang termasuk dalam pembelaan hukum bagi konsumen, yaitu:

- a. memerintahkan atau melakukan tindakan tertentu kepada pelaku usaha sektor jasa keuangan untuk menyelesaikan pengaduan

Konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha sektor jasa keuangan dimaksud;

b. mengajukan gugatan:

- 1) untuk memperoleh kembali harta kekayaan milik pihak yang dirugikan dari pihak yang menyebabkan kerugian, baik yang berada di bawah penguasaan pihak yang menyebabkan kerugian dimaksud maupun di bawah penguasaan pihak lain dengan itikad tidak baik; dan/atau
- 2) untuk memperoleh ganti kerugian dari pihak yang menyebabkan kerugian pada Konsumen dan/atau Lembaga Jasa Keuangan sebagai akibat dari pelanggaran atas peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

Dilihat dari rumusan perlindungan konsumen yang tertuang dalam UU OJK, maka peran OJK dalam sistem hukum perlindungan konsumen tidak terbatas memfasilitasi perlindungan konsumen, yang menampung dan menjadi lembaga mediasi, tetapi juga menjadi lembaga yang melakukan keberpihakan kepada konsumen dalam bentuk kegiatan pembelaan hukum. Di samping itu, bentuk-bentuk perlindungan yang dilakukan OJK meliputi perlindungan dalam arti upaya pencegahan terjadinya pelanggaran dan pemulihan hak-hak konsumen apabila terjadi kerugian yang dialami konsumen.

B. Sinkronisasi Perlindungan Konsumen Dalam Peraturan OJK, UUPK dan UU OJK

Dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional sesuai dengan UU PPP, Peraturan OJK merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang berada pada jalur hirarki fungsional yang diakui dalam Pasal 8 UU PPP.⁴⁴ Dengan demikian, keberadaan Peraturan

⁴² Pasal 28 UU OJK.

⁴³ Pasal 29 UU OJK.

⁴⁴ UU PPP mengenal 2 (dua) jenis hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu hierarki struktural yang dianut dalam Pasal 7 dan hirarki fungsional dalam Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011. Kekuatan mengikat dari masing-masing jenis peraturan perundang-undangan tersebut sama, baik yang terdapat dalam Pasal 7 maupun yang terdapat dalam Pasal 8, sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

OJK memiliki landasan hukum yang kuat sesuai dengan perintah Pasal 31 UU PPP. Persoalan lain adalah dari sisi substansi pengaturan. Analisis terhadap sinkronisasi Peraturan OJK dari aspek teknis perundang-undangan.

Peraturan OJK mengatur beberapa substansi penting mulai dari pengertian perlindungan konsumen itu sendiri yang didefinisikan sebagai perlindungan terhadap konsumen dengan cakupan perilaku pelaku usaha jasa keuangan.⁴⁵ Dibandingkan dengan rumusan perlindungan konsumen dalam UU PK,⁴⁶ maka jelas rumusan perlindungan konsumen dalam Peraturan OJK lebih difokuskan kepada perlindungan konsumen yang obyeknya adalah perilaku pelaku usaha bidang jasa keuangan.

Ketentuan perlindungan konsumen dalam Peraturan OJK dimulai dengan kewajiban-kewajiban pelaku usaha jasa keuangan,⁴⁷ fasilitasi pengaduan konsumen dan pemberian fasilitas penyelesaian pengaduan oleh OJK,⁴⁸ pengendalian internal,⁴⁹ pengawasan perlindungan konsumen jasa keuangan,⁵⁰ dan Sanksi.⁵¹

Inti dari substansi-substansi kewajiban pelaku usaha dalam Peraturan OJK sesungguhnya memiliki relevansinya dengan perlindungan hak-hak konsumen dalam UU PK, baik hak yang sebelum transaksi (hak atas informasi dan edukasi) hak pada saat terjadi transaksi (perjanjian yang

seimbang dan adil), serta hak konsumen setelah transaksi seperti kewajiban untuk membayar ganti kerugian atau fasilitasi penyelesaian pengaduan konsumen jasa keuangan. Adapun analisis terhadap beberapa ketentuan teknis dan substansi Peraturan OJK adalah sebagai berikut.

1. Waktu berlaku Peraturan OJK.

Ketentuan waktu mulai berlakunya suatu peraturan perundang-undangan memiliki implikasi hukum dan kebijakan. Dalam peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013 dinyatakan berlaku 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal diundangkan.⁵² Peraturan OJK ini diundangkan pada tanggal 6 Agustus 2013. Artinya akan berlaku mulai tanggal 6 Agustus Tahun 2014. Rumusan Pasal 57 berimplikasi pada beberapa aspek dalam Peraturan ini, yaitu misalnya Pasal 14 ayat (4) OJK dalam satu tahun ini perlu membuat Surat Edaran mengenai Laporan Rencana Penyelenggaraan edukasi yang dilaksanakan oleh Pelaku Usaha Jasa Keuangan. Demikian pula terkait ketentuan Pasal 54 mengenai kewajiban menyesuaikan dengan ketentuan Pasal 22 mengenai perjanjian baku. Hal ini penting dikemukakan mengingat salah satu kelemahan legislasi selama ini adalah tindak lanjut penyusunan dan penyesuaian yang lalai dilakukan, sehingga sistem penegakan hukumnya akan bermasalah, dan berhenti pada norma di atas kertas.

2. Penormaan Peraturan OJK.

Dari 54 Pasal, terdapat tidak kurang dari 40 Pasal yang dirumuskan dengan menggunakan kata wajib⁵³ dan 6 (enam) pasal yang menggunakan kata "dilarang". Penggunaan dua pilihan kata ini berimplikasi pada sanksi atas pelanggaran terhadap rumusan yang menggunakan kata wajib dan kata larangan⁵⁴ Lazimnya, "wajib" dikaitkan dengan sanksi

⁴⁵ Pasal 1 angka 3 Peraturan OJK.

⁴⁶ Pasal 1 angka 1 UU PK "Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen".

⁴⁷ Bab II Peraturan OJK. yaitu: kewajiban terkait dengan informasi yang jujur, akurat, jelas, dan tidak menyesatkan dan terkini dan mudah diakses tentang produk dan/atau layanan, informasi tentang penerimaan, penundaan atau penolakan permohonan produk dan/atau layanan Kewajiban yang terkait dengan penggunaan istilah, frasa, dan/atau kalimat yang sederhana dalam bahasa Indonesia yang mudah dimengerti oleh konsumen dalam setiap dokumen yang terkait dengan produk. Kewajiban lain dalam Peraturan OJK adalah menyusun dan menyediakan ringkasan informasi, kewajiban memberikan pemahaman kepada konsumen mengenai hak dan kewajiban konsumen, kewajiban yang terkait dengan keseimbangan, keadilan, dan kewajiban dalam pembuatan perjanjian dengan konsumen.

⁴⁸ Bab III Peraturan OJK.

⁴⁹ Bab IV Peraturan OJK.

⁵⁰ Bab V Peraturan OJK.

⁵¹ Bab VI Peraturan OJK.

⁵² Pasal 57 UU Peraturan OJK.

⁵³ Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, gunakan kata wajib. Jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi (Nomor 268 Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011).

⁵⁴ Untuk menyatakan adanya larangan, gunakan kata dilarang. Setiap orang dilarang menyewakan atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah umum kepada pihak lain. (Nomor 270: Lampiran II UU PPP).

administrasi, sedangkan “larangan” dikaitkan dengan sanksi pidana.⁵⁵

Persoalannya dalam Peraturan OJK rumusan larangan tidak diikuti dengan penunjukkan norma yang akan menjadi sanksi pidana, termasuk penunjukan terhadap OJK sebagai institusi pelaksana dari UU OJK.⁵⁶ Sedangkan untuk sanksi administratif ditempatkan dalam satu bab tersendiri. Model pengaturan demikian berimplikasi pada implementasi peraturan perundang-undangan yang dapat diinterpretasi berbeda dalam pelaksanaannya. Penyusunan secara bersama dalam bab tentang sanksi administrasi mengakibatkan rumusan sanksi menjadi mengambang dan sangat ditentukan oleh diskresi OJK. Rumusan dalam Peraturan OJK tidak sesuai dengan ketentuan mengenai penormaan sanksi administratif menurut Lampiran II UU PPP.⁵⁷

3. Ruang Lingkup Pengaturan

Dalam perspektif perlindungan konsumen, perumusan norma perlindungan konsumen mencakup perlindungan sebelum transaksi, selama transaksi dan setelah transaksi. Sebelum transaksi diwujudkan dengan jaminan terhadap hak atas informasi produk. Pada saat transaksi diwujudkan dalam hak atas perjanjian atau kesepakatan yang adil (*fair agreement*), dan jaminan perlindungan hak setelah terjadi transaksi seperti risiko pengguna produk, atau kualitas produk yang sudah digunakan oleh konsumen.

⁵⁵ Ketentuan Nomor 112 Lampiran II UU PPP Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatihan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah.

⁵⁶ Pasal 31 (1) Pelaku Usaha Jasa Keuangan dilarang dengan cara apapun, memberikan data dan/atau informasi mengenai Konsumennya kepada pihak ketiga. (2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan dalam hal: a. Konsumen memberikan persetujuan tertulis; dan/atau b. diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan. Rumusan lain adalah ketentuan Pasal 33 bahwa Pelaku Usaha Jasa Keuangan dilarang mengenakan biaya apapun kepada Konsumen atas pengajuan pengaduan.

⁵⁷ Nomor 64 Lampiran II UU PPP. Substansi yang berupa sanksi administratif atau sanksi keperdataan atas pelanggaran norma tersebut dirumuskan menjadi satu bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan.

4. Pengaturan Hak Konsumen Atas Informasi: Upaya pencegahan kerugian konsumen/ Sebelum Transaksi.

Kekuatan dari peraturan OJK adalah sistem pengawasan secara preventif terhadap pelaku usaha jasa keuangan. Substansi ini penting, sebab informasi mengenai produk merupakan dasar bagi konsumen untuk memutuskan apakah menggunakan suatu produk (barang/jasa) atau tidak. Dalam perspektif tersebut, Peraturan OJK telah mengaturnya secara komprehensif dan detail dan selaras dengan ketentuan dalam UU PK yaitu Pasal 7 mengenai kewajiban pelaku usaha, Pasal 8 mengenai perbuatan yang dilarang dalam memproduksi barang dan atau jasa, Pasal 9 perbuatan yang dilarang dalam menawarkan, memproduksi, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa, Pasal 10 mengenai penawaran barang dan atau jasa, Pasal 11 mengenai penjualan barang dan atau jasa dengan cara obral, Pasal 12 penawaran barang atau jasa dengan iklan dan tarif khusus, Pasal 17 tentang iklan.

Demikian pula rumusan Pasal 18 ayat (2) huruf a Peraturan OJK mencerminkan jaminan atas hak konsumen untuk memilih produk jasa keuangan dengan adanya larangan memaksa konsumen untuk membeli produk. Di samping itu, Peraturan OJK memberikan perhatian yang kuat terhadap hak atas privasi dan konsumen yang berkebutuhan khusus. Konsumen yang berkebutuhan khusus merupakan suatu kebutuhan yang muncul akhir-akhir ini, sehingga kalau OJK sudah mengatur perlindungan terhadap konsumen berkebutuhan khusus, maka hal tersebut merupakan suatu kemajuan.

5. Pengaturan Perlindungan Hak Atas *Fair Agreement* (perjanjian/Kesepakatan yang adil)

Salah satu kemajuan penting dalam UU PK adalah pengaturan mengenai klausula baku. UU PK melakukan intervensi dengan membatasi asas kebebasan berkontrak yang tidak dapat dilaksanakan secara mutlak dalam transaksi antara pelaku usaha dan konsumen. Sebab asas kebebasan berkontrak menghasilkan perjanjian yang adil apabila pihak yang

bersepakat memiliki posisi tawar yang seimbang atau setara. Kalau tidak terpenuhi persyaratan tersebut, malah justru salah satu pihak yang akan memaksakan kehendaknya untuk dituangkan dalam perjanjian atau dokumen tertentu. Posisi tawar konsumen yang lemah dibandingkan dengan pelaku usaha menuntut adanya intervensi melalui pembatasan dalam melakukan perjanjian antara konsumen dan pelaku yang dituangkan dalam Pasal 18 UU PK.

Secara keseluruhan rumusan dalam Peraturan OJK sudah sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 18 UU PK. Namun terdapat hal prinsip yang menggambarkan konstruksi perlindungan dalam peraturan OJK lebih sempit dibandingkan dengan apa yang dimaksudkan dalam Pasal 18 UU PK, yaitu Pasal 22 peraturan OJK menggunakan konstruksi hukum “perjanjian baku”, sementara dalam Pasal 18 UU PK menggunakan konstruksi “klausula baku”. Disamping itu, rumusan Pasal 22 Peraturan OJK berbeda dengan Pasal 11 Peraturan OJK yang menggunakan dokumen dan/atau perjanjian. Dalam berbagai kasus jelas perbedaan antara penggunaan frase perjanjian dan klausula baku. Sebab, ketika terjadi sengketa dimungkinkan perjanjian secara keseluruhan tetap sah, namun beberapa klausul dalam perjanjian yang tidak adil atau bertentangan dengan UUPK atau Peraturan OJK batal demi hukum. Dari perspektif perlindungan kepentingan konsumen maka konsep klausula baku lebih responsif dibandingkan dengan menggunakan kata perjanjian.

6. Pengaturan Mengenai Kompensasi atas Kerugian Konsumen

Secara keseluruhan pengaturan dalam Peraturan OJK sudah sejalan dengan ketentuan dalam UU PK khususnya Pasal 19 UU PK tentang tanggung jawab pelaku usaha. Kekosongan dalam Peraturan OJK ini adalah menyangkut substansi dalam Pasal 30 UU OJK mengenai pembelaan hukum yang menjadi tugas dari OJK.

Salah satu ketentuan penting adalah Pasal 29 Peraturan OJK dengan rumusan sebagai berikut: “Pelaku Usaha Jasa Keuangan wajib

bertanggung jawab atas kerugian Konsumen yang timbul akibat kesalahan dan/atau kelalaian, pengurus, pegawai Pelaku Usaha Jasa Keuangan dan/atau pihak ketiga yang bekerja untuk kepentingan Pelaku Usaha Jasa Keuangan”. Ketentuan ini menarik dikaitkan dengan praktek penagihan utang yang dilakukan oleh penagih hutang (*Debt Collector*). Mengambil contoh di Amerika Serikat telah memiliki Undang-Undang tentang *Debt Collection Practice Act*. Dengan adanya Undang-Undang tersebut maka profesi penagih utang diakui oleh Undang-Undang memiliki tanggung jawab profesi. Rumusan Pasal 29 Peraturan OJK nampaknya mengambil alih tanggung jawab tindakan yang dilakukan oleh penagih utang.

Peraturan OJK tidak mengatur mengenai bagaimana OJK melakukan tugas yang diamanatkan oleh Pasal 30 UU OJK melakukan “gugatan perwakilan”. Peran OJK dalam Peraturan OJK sebatas memberi fasilitasi, mediasi pengaduan. Bagaimana Pasal 30 dilaksanakan tidak diatur lebih lanjut. Oleh karena itu OJK lebih menempatkan diri sebagai fasilitator menyelesaikan pengaduan, lebih sempit dari apa yang diamanatkan oleh UU OJK.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Tulisan ini sampai pada beberapa kesimpulan mengenai perlindungan konsumen pasca Otoritas Jasa Keuangan adalah sebagai berikut:

1. OJK merupakan suatu lembaga yang memiliki kewenangan yang besar “powerfull” dalam penyelenggaraan jasa keuangan. OJK mengambil alih fungsi dua lembaga sebelumnya yaitu pengawasan Bank Indonesia terhadap jasa keuangan perbankan dan fungsi pengaturan dan pengawasan pada kementerian keuangan terhadap pasar modal dan lembaga keuangan non bank. Pengaturan mengenai tugas dan wewenang OJK dalam perlindungan konsumen menjadikan OJK sebagai lembaga yang memperkuat sistem perlindungan konsumen. OJK memiliki otoritas yang secara langsung atas pelaku

usaha di bidang jasa keuangan. Oleh karena itu, upaya preventif maupun upaya perlindungan konsumen melalui penetapan sanksi oleh OJK atas pelanggaran pelaku usaha terhadap hak-hak konsumen akan lebih efektif. Penguatan sistem perlindungan konsumen melalui OJK didasarkan pada hubungan yang komplementer antara UU PK dan UU OJK.

2. Peraturan OJK telah menjabarkan instrumen dan mekanisme perlindungan konsumen yang terdapat dalam UU OJK secara lebih rinci. Namun Peraturan OJK belum secara tegas memperkuat peran OJK dalam penyelesaian sengketa, sebab masih berperan sebagai fasilitator atau mediator yang dinilai lebih sempit dari yang diamanatkan oleh UU OJK. Di samping itu, terdapat materi dalam UU OJK yang belum dirumuskan dalam Peraturan OJK yaitu mengenai pembelaan hukum terhadap konsumen oleh OJK.

B. Saran

Beberapa saran penting untuk penguatan sistem perlindungan konsumen ke depan adalah:

Pertama, perlindungan konsumen yang dilaksanakan oleh OJK haruslah sejalan dengan mekanisme perlindungan konsumen yang tertuang dalam UU PK, atau OJK menjadi lembaga utama perlindungan konsumen untuk jasa keuangan. Berdasarkan hubungan yang komplementer, implementasi kedua Undang-Undang ini menggunakan norma atau ketentuan yang lebih menguntungkan konsumen.

Kedua, tugas OJK dalam bidang pembelaan hukum terhadap konsumen perlu diatur dalam Peraturan OJK untuk memperjelas mekanisme pembelaan oleh OJK. Di samping itu, mekanisme penyelesaian sengketa konsumen jasa keuangan melalui OJK perlu diperkuat menjadi mekanisme putusan yang final dan mengikat, sehingga OJK dapat menjadi lembaga terakhir bagi penyelesaian alternatif di luar pengadilan terhadap sengketa konsumen bidang jasa keuangan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly. "Dimensi Konseptual dan Prosedural Pemajuan Hak Asasi Manusia Dewasa ini, Perkembangan ke Arah Pengertian Hak Asasi Manusia Generasi Keempat", *Paper Diskusi Terbatas tentang Perkembangan Pemikiran mengenai Hak Asasi Manusia, Institute for Democracy and Human Rights*, (Jakarta: The Habibie Center, 2000).

----- *Undang-undang Dasar 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas Masa Depan*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap Madya (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1998).

Coughlin Paulee A.. "The Movement of Consumer Protection in the European Community: A Vital Link in the Establishment of Free Trade and A Paradigm for North Amerika". *Indiana International & Comparative Law Review*, vol . 5.

Deutch, Sinai, . "Are Consumer Rights Human Rights?" *OSGOODE Hall Law Journal*, VOL. 32 NO. 3, Year 1994.

Hesti D. Lestari. "Otoritas Jasa Keuangan: Sistem Baru Dalam Pengaturan dan Pengawasan Jasa Keuangan". *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 2 Nomor 3 Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto, 2012.

Horwitz, Morton J. *The Transformation of American Law 1780-1860* (Cambridge: Harvard University Press, 1977).

Organski, A.F.K. *The Stages of Political Development*. The University of Michigan. Disunting dan alih bahasa oleh A.Amran Tasai: Tahap-Tahap Pembangunan Politik. Akademi Pressindo, Jakarta, Cetakan kedua: 2010.

Rahayu, Sri Widodo K. *Implikasi Hukum Penerbitan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013 terhadap Penyelenggaraan Perlindungan Konsumen oleh Industri Jasa Keuangan di Indonesia*, Makalah Seminar, Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen Pasca Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013, Jakarta, 21 November 2013.

Rajagukguk, Erman. "Peranan Hukum di Indonesia: Menjaga Persatuan, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial," *Pidato Disampaikan dalam rangka Dies Natalis dan Peringatan Tahun Emas Universitas Indonesia (1950-2000)*, Kampus UI-Depok, 5 Februari 2000 (Jakarta: Februari 2000).

Sekretariat Jenderal DPR RI, *Laporan Akhir Tahun 2013 Tim Pengawas Kasus Bank Century*, Jakarta: 2013.

Solli, Jami. *A Guide to Developing the Consumer Protection Law*, Consumers International, First Edition, 2011.

Tobing, David, M.L. *Penegakan Hukum dan Penyelesaian Sengketa Perlindungan Konsumen dalam Industri Jasa Keuangan di Indonesia*. Makalah Seminar, Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen Pasca Undang-Undang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013, Jakarta, 21 November 2013.

Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

-----, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821).

-----, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran

Negara Republik Indonesia Nomor 3843) sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia).

-----, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan 2011 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 111, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5253).

-----, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

-----, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perlindungan Konsumen Sektor Jasa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5431)

Surat Kabar dan Internet

Harian Republika, Senin, 04 Februari 2008.

OJK *Siapkan Dua Instrumen Perlindungan Konsumen*. <http://www.tempo.co.>, Selasa, 03 September 2013. Diunduh 26 Januari 2014.

Pentingnya Perlindungan Konsumen Dalam Sektor Keuangan. <http://nasional.news.viva.co.id/news/read/453909>. Diunduh 26 Januari 2014.

ASPEK HUKUM PERJANJIAN KERJA DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN TERHADAP TENAGA KERJA INDONESIA DI LUAR NEGERI

Dian Cahyaningrum

Peneliti Bidang Hukum Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI
email: cahyaningrum@yahoo.com.

Abstract

The work agreement has important function to protect Indonesian migrant workers. Therefore, Law Number 39/2004 has regulated many aspects of working agreement. In fact, the work agreement has not be able to do its function optimally because the work agreement has a standard form and its substance is determined by the user that it is not fair. The subjective condition of Indonesian migrant worker is not fulfilled because the Indonesian migrant worker is still under age. The signing of the work agreement is not in front of the government officer. The time period of the work agreement does not be extended when it is over. The work agreement is not renewed if the Indonesian migrant worker has a new user or a new job. A lot of efforts need to be done to optimalize the work agreement such as PPTKIS must be carefull in making a placement coordination agreement because that agreement becomes reference to make a work agreement. The Embassy officer must selective to approve the work agreement. The signing of the work agreement must be in front of the government officer. The subjective and objective conditions of the work agreement must be fulfilled. The work agreement must be extended when the time period is over. The work agreement is also renewd when The Indonesian migrant workers has a new user or a new job.

Kata Kunci: TKI, Perjanjian Kerja, UU No. 39 Tahun 2004

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia (TKI) di luar negeri sampai saat ini masih menjadi permasalahan yang cukup krusial di Indonesia. Berbagai kasus masih banyak menimpa Calon Tenaga Kerja Indonesia (CTKI)/Tenaga Kerja Indonesia (TKI) mulai dari pra penempatan, pada saat penempatan, dan pasca penempatan TKI di luar negeri. Berdasarkan data dari *Crisis Center* Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI), sejak BNP2TKI didirikan pada tanggal 27 Juni 2011, pengaduan permasalahan TKI dari keluarga TKI maupun masyarakat telah mencapai 12.270 pengaduan. Dari 12.270 pengaduan permasalahan CTKI/TKI, baru sebanyak 7.324 pengaduan (59,69 persen)

yang telah diselesaikan, sementara sebanyak 4.946 pengaduan (40,31 persen) masih dalam proses penyelesaian. Dari sisi permasalahan yang diajukan, tercatat sebanyak 44 masalah, diantaranya alamat rumah berbeda dengan alamat di paspor, gagal penempatan, gaji tidak standar, gaji tidak dibayar, putus komunikasi dengan keluarga, TKI sakit dan rawat inap, meninggal di negara tujuan, TKI ingin dipulangkan ke tanah air, pemalsuan dokumen, PHK sepihak, tindak kekerasan dari majikan, dan sebagainya.¹ Berbagai kasus yang menimpa CTKI/TKI tersebut ternyata tidak menyurutkan warga negara Indonesia (WNI) di berbagai daerah untuk bekerja ke luar negeri. Sebagai contoh Provinsi Jateng dan Jatim, sebagaimana dikemukakan oleh Kepala BN2TKI, Mohammad Jumhur Hidayat, kedua provinsi tersebut

¹ "Crisis Center BNP2TKI Tangani 12270 Pengaduan Permasalahan", <http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/8526-crisis-center-bnp2tki-tangani-12270-pengaduan-permasalahan-tki.html>, diakses tanggal 5 September 2013.

menempatkan TKI masing-masing sekitar 40.000 orang tiap tahun. Bahkan NTB yang hanya memiliki jumlah penduduk sekitar 4 juta orang, menempatkan TKI ke luar negeri sebanyak 50.000 hingga 60.000 orang setiap tahunnya. Dengan demikian, NTB merupakan Provinsi yang paling padat menempatkan TKI ke luar negeri.²

Fakta ketertarikan WNI untuk menjadi TKI di luar negeri tersebut tidak terlepas dari berbagai kondisi sosial, ekonomi, dan ketenagakerjaan di tanah air. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS), tingkat pengangguran per Februari 2013 mencapai 7,17 juta orang atau 5,92 persen dari jumlah angkatan kerja di Indonesia sebesar 121,2 juta orang.³ Sebagaimana dikemukakan menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Armida Salsiah Alisjahbana, perlambatan pertumbuhan ekonomi menjadi 5,92 persen di semester I tahun 2013 dikhawatirkan akan menambah tingkat angka pengangguran di Indonesia.⁴ Selain itu, kenaikan upah minimum regional (UMR) dan tuntutan kenaikan upah dari pekerja juga dapat memberatkan pengusaha yang dapat berdampak pada terjadinya pemutusan hubungan kerja (PHK) yang akan menambah jumlah pengangguran di tanah air.

Pengangguran menyebabkan terjadinya kemiskinan dan menurunnya tingkat kesejahteraan rakyat. Berdasarkan data dari BPS, jumlah penduduk miskin tahun 2009 sebesar 32,53 juta atau 14,15 persen. Jumlah ini terus menurun dari tahun ke tahun. Pada tahun 2010 menurun 31,02 juta atau 13,33 persen, Maret 2011 sebesar 30,02 juta atau 12,49 persen, September 2011 ada 29,89 juta atau 12,36 persen, Maret 2012 sebesar 29,13 juta atau 11,96 persen, dan pada Maret 2013 mencapai 28,07 juta atau 11,37 persen dari total penduduk Indonesia. Meskipun jumlah penduduk miskin menurun, namun

jumlah kemiskinan di Indonesia tergolong tinggi. Bahkan, sebagaimana dikemukakan oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Armida Salsiah Alisjahbana, dengan tingkat kemiskinan per Maret 2013 yang mencapai 11,37 persen, target tingkat kemiskinan pada akhir tahun 2013 sebesar 10,5 persen berat untuk dicapai. Salah satu pemicu dari tidak tercapainya target penurunan tingkat kemiskinan tersebut oleh pemerintah adalah melonjaknya harga sejumlah kebutuhan yang berujung pada tingkat inflasi tinggi.⁵ Kemiskinan dan minimnya kesempatan kerja di tanah air mendorong WNI mencari pekerjaan ke luar negeri untuk meningkatkan kesejahteraan meskipun harus menghadapi segala risiko yang mengancam keselamatan jiwa.

Untuk melindungi TKI yang bekerja di luar negeri, sebenarnya telah dibentuk UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri yang mulai berlaku pada tanggal 18 Oktober 2004. UU ini diharapkan dapat melindungi TKI mulai dari pra pemberangkatan, pada saat bekerja, maupun pasca TKI bekerja dari luar negeri. Salah satu ketentuan dalam UU No. 39 Tahun 2004 yang diharapkan dapat memberikan perlindungan kepada TKI khususnya pada saat bekerja di luar negeri adalah ketentuan mengenai perjanjian kerja yang harus dibuat antara TKI dan pengguna jasa TKI sebelum TKI bekerja di luar negeri.

Dengan adanya perjanjian kerja diharapkan TKI dapat bekerja dengan baik, dan sebaliknya mendapatkan hak-haknya sebagaimana telah diperjanjikan. Namun kenyataannya, perjanjian kerja belum benar-benar mampu memberikan perlindungan kepada TKI. Berdasarkan pengaduan dari keluarga TKI atau masyarakat kepada BNP2TKI sebagaimana telah dipaparkan, nampak ada pengaduan gaji yang dibayarkan kepada TKI tidak sesuai standar bahkan ada TKI yang tidak menerima gaji. Sehubungan dengan

² "Jumhur Andalkan NTB dalam Peningkatan TKI", <http://www.antarajawabarat.com/lihat/berita/26396/lihat/kategori/96/Hukum>, diakses tanggal 6 September 2013.

³ "Berita Resmi Statistik", <http://bps.go.id/?news=1010>, diakses tanggal 6 September 2013.

⁴ "Jumlah Pengangguran di Indoneis Berpotensi meningkat, 15 Agustus 2013, www.google.com, diakses tanggal 6 September 2013.

⁵ "Tingkat Kemiskinan 2013 Akan Lebih Tinggi dari Target Pemerintah", <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/13/08/18/mrpo4p-tingkat-kemiskinan-2013-akan-lebih-tinggi-dari-target-pemerintah>, diakses tanggal 11 Oktober 2013.

hal ini maka menarik untuk mengkaji masalah aspek hukum perjanjian kerja dalam memberikan perlindungan terhadap TKI yang bekerja di luar negeri.

B. Permasalahan

Perjanjian kerja antara TKI dengan pengguna jasa seharusnya dapat menjadi sarana untuk melindungi TKI. Namun sebagaimana dikemukakan pada latar belakang masalah, berbagai kasus ternyata masih menimpa TKI. Oleh karena itu yang menjadi permasalahan dalam kajian ini adalah:

1. Bagaimana konstruksi hukum perlindungan TKI melalui perjanjian kerja?
2. Permasalahan apa saja yang muncul dari perjanjian kerja dalam memberikan perlindungan kepada TKI?

C. Tujuan dan Kegunaan

Kajian ini bertujuan untuk mengetahui konstruksi hukum perjanjian kerja dalam memberikan perlindungan terhadap TKI dan permasalahan yang muncul pada tataran praktis dari perjanjian kerja dalam memberikan perlindungan kepada TKI.

Sedangkan kegunaan dari kajian ini adalah sebagai bahan masukan bagi Anggota DPR RI dalam melaksanakan fungsi legislasi yaitu dalam merevisi UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri yang saat ini sedang dibahas di Komisi IX DPR RI. Kajian ini juga berguna untuk mendukung Dewan dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan mengenai perjanjian kerja yang diatur dalam UU No. 39 Tahun 2004.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. Tenaga Kerja Indonesia (TKI)

Dalam UU No. 39 Tahun 2004, yang disebut dengan Calon Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut calon TKI (CTKI) adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat sebagai pencari kerja yang akan bekerja di luar negeri dan terdaftar di instansi pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab di

bidang ketenagakerjaan (Pasal 1 angka 2). Sedangkan 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 (Pasal 1 angka 1).

Pengertian TKI tersebut di atas hanya memberikan batasan terhadap subyek hukum TKI sebagai warga negara Indonesia (WNI) yang memenuhi syarat sebagai TKI. Pembatasan tidak didasarkan pada jenis kelamin, status pernikahan, jenjang pendidikan, dan jenis pekerjaan. Dengan demikian, semua WNI baik laki-laki maupun perempuan yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri baik di sektor formil maupun non formil dapat disebut sebagai TKI. Untuk dapat menjadi TKI, maka CTKI harus memenuhi syarat sebagai berikut:⁶

1. Berusia sekurang-kurangnya 18 tahun kecuali bagi calon TKI yang dipekerjakan pada pengguna perorangan/rumah tangga sekurang-kurangnya 21 tahun;
2. Sehat jasmani dan dan rohani;
3. Memiliki keterampilan;
4. Tidak dalam keadaan hamil bagi TKI perempuan;
5. Berpendidikan minimal SLTP;
6. CTKI terdaftar di Dinas Tenaga Kerja di daerah tempat tinggalnya;
7. Memiliki dokumen lengkap. Berdasarkan Pasal 51 UU No. 39 Tahun 2004, dokumen yang harus dimiliki oleh CTKI adalah sebagai berikut:
 - a. KTP, ijazah pendidikan terakhir, akte kelahiran/surat keterangan kenal lahir;
 - b. Surat keterangan status perkawinan bagi yang telah menikah melampirkan copy buku nikah;
 - c. Surat keterangan izin suami atau istri, izin orang tua atau izin wali;
 - d. Sertifikat kompetensi kerja;

⁶ Leaflet yang diterbitkan oleh Departemen Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia mengenai "Cara Aman Bekerja di Luar Negeri". Persyaratan CTKI ini juga diatur dalam Pasal 35 UU No. 39 Tahun 2004.

- e. Surat keterangan sehat berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dan psikologi;
- f. Paspor yang diterbitkan oleh Kantor Imigrasi setempat;
- g. Visa kerja;
- h. Perjanjian penempatan kerja;
- i. Perjanjian kerja; dan
- j. Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri (KTKLN)

Adanya ketentuan syarat tersebut dimaksudkan agar seorang TKI mempunyai karakteristik ideal TKI, yaitu pertama, harus bisa mandiri artinya mampu mengatasi masalah yang ada dan tahu kemana harus mencari bantuan, kedua, mampu menyesuaikan diri dengan kondisi kerja, adat istiadat, cuaca, iklim, aturan hukum, dan perkembangan teknologi yang ada di negara penempatan tanpa meninggalkan kepercayaan, norma, etika dan budaya asal, ketiga, mampu melaksanakan tugas sesuai bidang pekerjaannya serta mampu berkomunikasi dengan baik, keempat, mengetahui, memahami dan melaksanakan kewajibannya dengan baik dan mampu mempertahankan haknya, kelima, mampu mengembangkan diri yaitu dengan meningkatkan pengetahuan dan keterampilan, bahasa serta memahami budaya dan adat istiadat di negara penempatan, keenam, mempunyai tujuan yang akan dicapai yaitu meningkatkan taraf hidup dan mengembangkan diri.⁷

CTKI yang telah memenuhi syarat memiliki hak dan kewajiban yang dijamin oleh hukum. Berdasarkan Pasal 8 UU No. 39 Tahun 2004, hak CTKI adalah:

- a. Bekerja di luar negeri;
- b. Memperoleh informasi yang benar mengenai pasar kerja luar negeri dan prosedur penempatan TKI di luar negeri;
- c. Memperoleh pelayanan dan perlakuan yang sama dalam penempatan di luar negeri;
- d. Memperoleh kebebasan menganut agama dan keyakinannya serta kesempatan untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan keyakinan yang dianutnya;

⁷ Dirjen Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja Depnaker RI, "Pokok-Pokok tentang Kerja ke luar Negeri", Jakarta: Depnaker RI, 1999/2000, hal. 11.

- e. Memperoleh upah sesuai dengan standar upah yang berlaku di negara tujuan;
- f. Memperoleh hak, kesempatan, dan perlakuan yang sama yang diperoleh tenaga kerja asing lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan di negara tujuan;
- g. Memperoleh jaminan perlindungan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan atas tindakan yang dapat merendahkan harkat dan martabatnya serta pelanggaran atas hak-hak yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan selama penempatan di luar negeri;
- h. Memperoleh jaminan perlindungan keselamatan dan keamanan kepulauan TKI ke tempat asal;
- i. Memperoleh naskah perjanjian kerja yang asli.

Sedangkan kewajiban CTKI diatur dalam Pasal 9 UU No. 39 Tahun 2004, yaitu kewajiban untuk:

- a. Mentaati peraturan perundang-undangan baik di dalam negeri maupun di negara tujuan;
- b. Mentaati dan melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan perjanjian kerja;
- c. Membayar biaya pelayanan penempatan TKI di luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Memberitahukan atau melaporkan kedatangan, keberadaan, dan kepulauan TKI kepada Perwakilan RI di negara tujuan.

Hak dan kewajiban tersebut akan dapat dijamin dan dilindungi dengan baik jika CTKI menjadi TKI legal, yaitu memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri, ditempatkan dan bekerja di luar negeri sesuai dengan mekanisme atau prosedur yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Sebaliknya TKI ilegal kurang mendapatkan jaminan dan perlindungan hukum sehingga tidak tertutup kemungkinan tertimpa berbagai kasus baik pada masa pra penempatan, masa penempatan, maupun pasca penempatan dari luar negeri. Adapun yang dimaksud dengan TKI ilegal adalah:⁸

⁸ Leaflet yang diterbitkan oleh Departemen Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia mengenai "Cara Aman Bekerja di Luar Negeri", *op.cit.*

1. TKI yang keberangkatannya tanpa melalui prosedur yang benar, hanya berbekal paspor atau bahkan tanpa paspor sama sekali;
2. TKI ke luar negeri dengan tujuan bekerja tetapi tidak menggunakan visa kerja;
3. TKI melalui prosedur resmi, tetapi di luar negeri kemudian berpindah tempat kerja atau melarikan diri tanpa mengurus dokumen kerja baru;
4. Dokumen kerja dan izin tinggal di negara itu telah habis masa berlakunya tetapi yang bersangkutan terus bekerja atau tinggal di negara itu tanpa memperpanjang dokumennya.

Mengingat bekerja di luar negeri memiliki banyak risiko, maka untuk meminimalisasi atau bahkan menghilangkan sama sekali risiko tersebut, diharapkan CTKI bekerja di luar negeri dengan menjadi TKI legal.

B. Perjanjian Kerja

Berpijak pada pengertian TKI sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 2004 dapat dilihat bahwa TKI yang bekerja di luar negeri memiliki hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan pengguna jasa TKI. Hubungan kerja tersebut didasarkan pada perjanjian kerja antara TKI dengan pengguna jasa TKI. Berdasarkan Pasal 1 angka 7 UU No. 39 Tahun 2004, yang dimaksud dengan pengguna jasa TKI yang selanjutnya disebut dengan Pengguna adalah instansi Pemerintah, Badan Hukum Pemerintah, Badan Hukum Swasta, dan/atau Perseorangan di negara tujuan yang mempekerjakan TKI. Sedangkan yang dimaksud dengan perjanjian kerja dalam Pasal 1 angka 10 UU No. 39 Tahun 2004 adalah perjanjian tertulis antara TKI dengan Pengguna yang memuat syarat-syarat kerja, hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Berdasarkan pada pengertian tersebut, nampak bahwa perjanjian kerja berbentuk tertulis. Perjanjian kerja dapat berupa perjanjian atau kontrak baku, yaitu suatu kontrak tertulis yang dibuat hanya oleh salah satu pihak dalam kontrak tersebut, bahkan seringkali kontrak tersebut sudah tercetak (*boilerplate*) dalam

bentuk formulir-formulir tertentu oleh salah satu pihak, yang dalam hal ini ketika kontrak tersebut ditandatangani umumnya para pihak hanya mengisikan data-data informatif tertentu saja dengan sedikit atau tanpa perubahan dalam klausula-klausulanya, dimana pihak lain dalam kontrak tersebut tidak mempunyai kesempatan atau hanya sedikit kesempatan untuk menegosiasi atau mengubah klausula-klausula yang sudah dibuat oleh salah satu pihak tersebut, sehingga biasanya kontrak baku sangat berat sebelah.⁹

Menurut Wiwoho Soedjono, perjanjian kerja berbeda dengan perjanjian perburuhan. Perbedaan tersebut adalah:¹⁰

- a. Perjanjian kerja diadakan oleh seorang buruh, jadi bersifat individual dengan pihak majikan, sedangkan perjanjian perburuhan ialah suatu perjanjian yang diadakan oleh serikat buruh atau serikat-serikat buruh dengan majikan-majikan atau perkumpulan majikan.
- b. Perjanjian kerja itu dapat diadakan sewaktu-waktu tanpa adanya serikat buruh, jadi oleh buruh secara perseorangan dengan majikan sedang perjanjian perburuhan hanya dapat diadakan semata-mata oleh serikat-serikat buruh di dalam suatu perusahaan tempat buruh itu bekerja dan menjadi anggotanya.
- c. Perjanjian kerja harus merupakan penjabaran perjanjian perburuhan dalam arti perjanjian kerja tidak boleh bertentangan dengan perjanjian perburuhan.
- d. Isi perjanjian kerja itu ialah mengenai hak dan kewajiban untuk melakukan pekerjaan, sedangkan isi perjanjian perburuhan ialah mengenai hak dan kewajiban tentang syarat-syarat kerja.

Sebagai salah satu jenis perjanjian maka perjanjian kerja juga harus tunduk pada Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerduta) yang mengatur mengenai syarat sahnya perjanjian, yaitu:

⁹ Munir Fuady, *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)*, Buku Kedua, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, hal. 76.

¹⁰ Wiwoho Soedjono, *Hukum Perjanjian Kerja*, Yogyakarta: PT. Bina Aksara, 1983, hal. 11.

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Cakap untuk membuat suatu perjanjian;
3. Mengenai suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal

Dua syarat yang pertama, dinamakan syarat-syarat subyektif karena mengenai orangnya atau subyeknya yang mengadakan perjanjian, sedangkan dua syarat yang terakhir dinamakan syarat-syarat obyektif karena mengenai perjanjiannya sendiri atau obyek dari perbuatan hukum yang dilakukan itu.¹¹

Jika syarat obyektif tidak terpenuhi maka perjanjian tersebut batal demi hukum. Artinya dari semula tidak pernah dilahirkan suatu perjanjian dan tidak pernah ada suatu perikatan. Tujuan para pihak yang mengadakan perjanjian tersebut untuk melahirkan suatu perikatan hukum adalah gagal. Dengan demikian, maka tidak ada dasar untuk saling menuntut di depan hakim. Dalam bahasa Inggris dikatakan bahwa perjanjian tersebut *null and void*. Sedangkan jika syarat subyektif tidak dipenuhi, perjanjian bukan batal demi hukum, melainkan salah satu pihak mempunyai hak untuk meminta supaya perjanjian tersebut dibatalkan. Pihak yang dapat meminta pembatalan adalah pihak yang tidak cakap atau pihak yang memberikan sepakatnya (perizinannya) secara tidak bebas. Jadi, perjanjian yang telah dibuat mengikat juga, selama tidak dibatalkan (oleh hakim) atas permintaan pihak yang berhak meminta pembatalan tersebut.¹²

Berpijak pada Pasal 1320 KUHPPerdata, maka menurut Munir Fuady, perjanjian kerja dibuat berlandaskan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:¹³

- Kemauan bebas dari kedua belah pihak;
- Kemampuan atau kecakapan kedua belah pihak;
- Adanya pekerjaan yang diperjanjikan;

- Pekerjaan yang diperjanjikan tidak bertentangan dengan ketertiban umum, kesusilaan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain prinsip-prinsip tersebut, perjanjian kerja juga harus memberlakukan asas-asas yang berlaku pada perjanjian. Menurut Handri Raharjo, secara umum asas perjanjian ada lima, yaitu:¹⁴

1. Asas kebebasan berkontrak. Asas ini bermakna bahwa setiap orang bebas membuat perjanjian dengan siapa pun, apa pun isinya, apa pun bentuknya sejauh tidak melanggar undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan (Pasal 1337 dan Pasal 1338 KUHPPerdata)
2. Asas konsesualisme. Perjanjian lahir atau terjadi dengan adanya kata sepakat (Pasal 1320, Pasal 1338 KUHPPerdata). Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan kemauan para pihak.
3. Asas mengikatnya suatu perjanjian (*pacta sunt servanda*). Perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi yang membuatnya (Pasal 1338 ayat (1) KUHPPerdata).
4. Asas iktikad baik (*Togoe dentrow*). Perjanjian harus dilaksanakan dengan iktikad baik (Pasal 1338 ayat (3) KUHPPerdata). Iktikad baik ada dua, yakni:
 - a. Bersifat objektif, artinya mengindahkan kepatutan dan kesusilaan.
 - b. Bersifat subjektif, artinya ditentukan sikap batin seseorang
5. Asas kepribadian. Pada umumnya tidak seorang pun dapat mengadakan perjanjian kecuali untuk dirinya sendiri. Pengecualiannya terdapat di dalam Pasal 1317 KUHPPerdata tentang janji untuk pihak ketiga.

Sementara menurut Mariam Darus ada 10 asas perjanjian, yaitu: 1) kebebasan mengadakan perjanjian, 2) konsesualisme, 3) kepercayaan, 4) kekuatan mengikat, 5) persamaan hukum, 6) keseimbangan, 7) kepastian hukum, 8) moral, 9) kepatutan, dan 10) kebiasaan.¹⁵

¹¹ Baca: R. Subekti, *Aspek-Aspek Hukum Perikatan Nasional*, Cetakan Keempat, Bandung: Alumni, 1986, hal. 16.

¹² Subekti, *Hukum Perjanjian*, Cet. 17, Jakarta: Intermasa, 1998, hal. 20.

¹³ Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis Modern Menata Bisnis Modern di Era Global*, Cetakan ke-I, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002, hal. 193.

¹⁴ Handri Raharjo, *Hukum Perjanjian di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Buku Kita, 2002, hal. 43-45.

¹⁵ Mariam Darus Badruzaman dalam Handri Raharjo, *Hukum Perjanjian di Indonesia*, *Ibid*, hal. 45.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 2004, hubungan kerja antara TKI dan Pengguna tidaklah selamanya, melainkan memiliki jangka waktu tertentu. Ini berarti perjanjian kerja yang menjadi dasar terjadinya hubungan kerja juga memiliki jangka waktu keberlakuan. Perjanjian kerja berakhir manakala:¹⁶

1. Pekerja meninggal
2. Berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja
3. Adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
4. Adanya keadaan atau kejadian tertentu yang dicantumkan dalam perjanjian kerja yang dapat menyebabkan berakhirnya hubungan kerja.
5. Keadaan memaksa.

III. PEMBAHASAN

A. Konstruksi Hukum Perlindungan TKI Melalui Perjanjian Kerja

Salah satu tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD Tahun 1945 Alinia Keempat adalah "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia." Tujuan tersebut kemudian dijabarkan dalam Batang Tubuh UUD Tahun 1945, yaitu dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 28D ayat (1) UUD Tahun 1945 yang menyebutkan "setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum". Ketentuan tersebut memberikan amanat kepada negara (Pemerintah) untuk memberikan perlindungan kepada seluruh rakyat Indonesia, termasuk TKI apalagi jika mengingat bekerja di luar negeri penuh dengan risiko.

Dalam rangka memberikan perlindungan kepada TKI, dibentuklah UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri yang diundangkan dan mulai berlaku pada tanggal 18 Oktober 2004. Salah satu materi yang diatur dalam UU No. 39 Tahun 2004 adalah perjanjian kerja yang merupakan instrumen penting untuk

melindungi TKI. Ini disebabkan perjanjian kerja memberikan jaminan dan kepastian hukum bagi TKI untuk mendapatkan hak-haknya setelah TKI melaksanakan kewajibannya dengan baik sebagaimana yang telah disepakatinya dengan pengguna jasa TKI. Jaminan dan kepastian hukum tersebut timbul karena berdasarkan asas *pacta sunt servanda*, perjanjian kerja berlaku sebagai UU bagi TKI dan Pengguna jasa TKI sebagai pemberi kerja oleh karenanya keduanya harus beritikad baik untuk melaksanakannya. Dengan adanya perjanjian kerja, jika hak TKI seperti gaji tidak diberikan sesuai kesepakatan maka TKI dapat menuntut haknya kepada Pengguna jasa TKI. Berdasarkan Pasal 52 ayat (2) UU No. 39 Tahun 2004, TKI juga dapat menuntut haknya tersebut kepada PPTKIS yang telah menempatkannya berdasarkan pada perjanjian penempatan TKI.¹⁷ Selain haknya harus diberikan, TKI juga tidak boleh dipekerjakan semena-mena dan dapat menolak jika pekerjaan tidak sesuai dengan kesepakatan yang tertuang dalam perjanjian kerja.

Mengingat pentingnya perjanjian kerja, maka Pasal 32 ayat (2) UU No. 39 Tahun 2004 mensyaratkan Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS) untuk memiliki rancangan perjanjian kerja jika ingin mendapatkan surat izin pengerahan (SIP) TKI.¹⁸ Lebih lanjut Pasal 32 ayat (3) UU No. 39 Tahun 2004 mengamanatkan rancangan perjanjian kerja

¹⁷ Tanggung jawab PPTKIS ini sesuai dengan Pasal 52 ayat (2) huruf f UU No. 39 Tahun 2004 yang menyebutkan perjanjian penempatan TKI diantaranya memuat jaminan PPTKIS kepada CTKI dalam hal Pengguna tidak memenuhi kewajibannya kepada TKI sesuai perjanjian kerja. Dalam Penjelasan ketentuan dimaksud dijelaskan bahwa jaminan yang dimaksudkan dalam huruf ini adalah pernyataan kesanggupan dari PPTKIS untuk memenuhi janjinya terhadap CTKI yang ditempatkannya. Misalnya, apabila dalam perjanjian penempatan PPTKIS menjanjikan bahwa CTKI yang bersangkutan akan dibayar sejumlah tertentu oleh Pengguna, dan ternyata di kemudian hari Pengguna tidak memenuhi sejumlah itu (yang tentunya dicantumkan dalam perjanjian kerja), maka PPTKIS harus membayar kekurangannya.

¹⁸ Berdasarkan Pasal 32 ayat (2) UU No. 39 Tahun 2004, untuk mendapatkan surat izin pengerahan, selain rancangan perjanjian kerja PPTKIS juga harus memiliki perjanjian kerjasama penempatan, surat permintaan TKI dari pengguna, dan rancangan perjanjian penempatan.

¹⁶ Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis Modern Menata Bisnis Modern di Era Global*, op.cit., hal. 193.

tersebut harus mendapat persetujuan dari pejabat yang berwenang pada Perwakilan Republik Indonesia di negara tujuan. Persetujuan pejabat pada Perwakilan RI tersebut diperlukan dengan pertimbangan:

- a. Pejabat perwakilan RI di negara tujuan mengetahui situasi dan kondisi keamanan di negara tujuan, diantaranya aman dari perang, bencana alam, dan wabah penyakit menular sehingga TKI terjamin keamanan dan keselamatannya pada saat bekerja.
- b. Pejabat perwakilan RI di negara tujuan mengetahui hukum di negara tersebut, yaitu apakah hukum di negara tujuan memberikan perlindungan kepada pekerja migran (*migrant workers*) seperti TKI atau tidak.
- c. Pejabat perwakilan RI di negara tujuan mengetahui ada atau tidak adanya perjanjian bilateral di bidang ketenagakerjaan khususnya terkait dengan penempatan TKI di negara tersebut antara RI dengan negara tujuan.
- d. Pejabat perwakilan RI di negara tujuan mengetahui rekam jejak (*track record*) dari mitra usaha dan pengguna jasa TKI di negara tujuan.
- e. Pejabat perwakilan RI di negara tujuan menjadi “ujung tombak” dalam memberikan perlindungan dan membela kepentingan warga negara Indonesia (WNI) termasuk TKI jika mereka tertimpa masalah di negara tujuan.

Selaras dengan Pasal 32 ayat (2) UU No. 39 Tahun 2004 yang mengatur PPTKIS harus memiliki rancangan perjanjian kerja maka Pasal 55 ayat (4) UU No. 39 Tahun 2004 mengatur bahwa PPTKIS-lah yang harus menyiapkan perjanjian kerja. Ketentuan ini menandakan perjanjian kerja berbentuk tertulis dan merupakan perjanjian baku yang sebelumnya telah dibuat formulirnya (*draftnya*) oleh PPTKIS. Dalam membuat perjanjian kerja, PPTKIS harus berpedoman pada Pasal 55 ayat (5) UU No. 39 Tahun 2004 yang mengatur bahwa perjanjian kerja sekurang-kurangnya memuat: nama dan alamat pengguna; nama dan alamat TKI; jabatan

dan jenis pekerjaan TKI; hak dan kewajiban para pihak; kondisi dan syarat kerja yang meliputi jam kerja, upah, dan tata cara pembayaran, baik cuti dan waktu istirahat, fasilitas dan jaminan sosial; dan jangka waktu perpanjangan kerja.

Berpijak pada ketentuan tersebut, nampak bahwa perjanjian kerja memuat syarat subyektif, syarat obyektif, dan hal-hal lain yang terkait dengan kedua syarat tersebut. Syarat subyektif, yaitu kecakapan para pihak dapat dilihat dari identitas para pihak diantaranya usia CTKI yang harus memenuhi syarat yang ditetapkan Pasal 35 huruf a UU No. 39 Tahun 2004, yaitu berusia sekurang-kurangnya 18 tahun. Khusus untuk CTKI yang akan dipekerjakan pada pengguna perseorangan sekurang-kurangnya harus berusia 21 (dua puluh satu) tahun. Ketentuan Pasal 35 huruf a UU No. 39 Tahun 2004 tersebut telah diperkuat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 028-029/PUU-IV/2006. Selain usia, Pasal 31 UU No. 39 Tahun 2004 mempersyaratkan TKI untuk sehat baik fisik maupun psikologis yang dibuktikan dengan surat keterangan dari dokter. Sementara syarat obyektif dapat dilihat dari jabatan dan jenis pekerjaan yang diperjanjikan yang tidak boleh bertentangan dengan UU, ketertiban umum, dan kesusilaan. Hal-hal lainnya merupakan pelengkap atau penjabaran dari syarat subyektif dan obyektif yang mencakup diantaranya hak dan kewajiban para pihak; kondisi dan syarat kerja yang meliputi jam kerja, upah, dan tata cara pembayaran, baik cuti dan waktu istirahat, fasilitas dan jaminan sosial; dan jangka waktu perpanjangan kerja.

Substansi syarat subyektif, syarat obyektif, dan poin-poin lainnya yang ada dalam perjanjian kerja harus sesuai dengan surat permintaan TKI dari Pengguna (*job order, demand letter*, atau makalah) dan perjanjian kerjasama penempatan TKI antara PPTKIS dengan mitra usaha atau Pengguna. Berdasarkan Pasal 52 ayat (2) huruf d UU No. 39 Tahun 2004¹⁹, tersirat bahwa

¹⁹ Pasal 52 ayat (2) huruf d UU No. 39 Tahun 2004 mengatur perjanjian penempatan TKI sekurang-kurangnya memuat hak dan kewajiban para pihak dalam rangka penempatan TKI di luar negeri yang harus sesuai dengan kesepakatan dan syarat-syarat yang ditentukan oleh calon Pengguna tercantum dalam perjanjian kerjasama penempatan.

substansi perjanjian kerjasama penempatan TKI ditentukan oleh Pengguna jasa TKI. Ini berarti substansi perjanjian kerja juga ditentukan oleh Pengguna jasa TKI sehingga dimungkinkan lebih mengakomodasi kepentingan Pengguna jasa TKI. Adapun yang dimaksud dengan perjanjian kerjasama penempatan adalah perjanjian tertulis antara PPTKIS dengan mitra usaha atau Pengguna yang memuat hak dan kewajiban masing-masing pihak dalam rangka penempatan serta perlindungan TKI di negara tujuan (Pasal 1 Angka 8 UU No. 39 Tahun 2004).

Mengingat substansi perjanjian kerja harus sesuai dengan surat permintaan TKI dan perjanjian kerjasama penempatan maka PPTKIS dalam menerima surat permintaan dan membuat perjanjian kerjasama penempatan dengan mitra usaha atau Pengguna hendaknya hati-hati, tidak boleh sembarangan, tidak menerima permintaan dan tidak melakukan kerjasama penempatan dengan mitra usaha atau Pengguna yang bermasalah, memperhatikan hak dan kewajiban CTKI/TKI²⁰, dan tidak semata-mata berorientasi pada keuntungan (*money oriented*) yang pada akhirnya akan merugikan TKI yang ditempatkannya. Untuk itu, surat permintaan TKI dari Pengguna, perjanjian kerjasama penempatan, dan perjanjian kerja wajib mendapat persetujuan dari pejabat berwenang pada Perwakilan RI di negara tujuan.

Perjanjian kerja dalam bentuk tertulis memiliki kelebihan yaitu dapat menjadi bukti legal formal sehingga akan memberikan jaminan kepastian hukum bagi TKI untuk menggugat pengguna jasa TKI jika tidak melaksanakan prestasinya (kewajibannya). Begitupula, sebagai perjanjian baku, perjanjian kerja memiliki kelebihan karena lebih efektif dan efisien untuk dibuat apalagi kedua belah pihak (TKI dan pengguna jasa TKI) tinggal berjauhan dan ada di wilayah negara yang berbeda. Namun perjanjian kerja yang berupa perjanjian baku tersebut juga memiliki kelemahan yaitu substansi perjanjian kerja ditentukan oleh mitra usaha PPTKIS

atau Pengguna jasa TKI yang *notabene* memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang lebih tinggi jika dibandingkan TKI sehingga bisa terjadi perjanjian kerja "berat sebelah" dan lebih mengakomodasi kepentingan Pengguna jasa TKI. Dengan demikian, asas kebebasan berkontrak khususnya yang berkaitan dengan kebebasan untuk menentukan substansi perjanjian kerja tidak dapat dilaksanakan secara optimal karena TKI tidak dapat menawar substansi perjanjian kerja. TKI hanya dapat menerima atau tidak substansi dari perjanjian kerja (*take it or leave it*).

Apabila TKI menerima substansi perjanjian kerja dalam bentuk baku tersebut, TKI cukup menandatangani sebelum berangkat bekerja ke negara tujuan. Berpijak pada asas kepribadian, sebagaimana diatur dalam Pasal 55 ayat (3) UU No. 39 Tahun 2004, penandatanganan perjanjian kerja harus dilakukan oleh TKI sendiri di hadapan pejabat instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan dan tidak dapat diwakilkan atau dikuasakan kepada orang lain. Penandatanganan perjanjian kerja di hadapan pejabat tersebut dimaksudkan agar pejabat dimaksud dapat menjelaskan substansi perjanjian kerja kepada TKI sehingga TKI benar-benar mengetahui substansi perjanjian kerja. Sebelum diterima TKI, perjanjian kerja telah ditandatangani oleh pengguna jasa TKI. Oleh karena itu, dengan ditandatanganinya perjanjian kerja oleh TKI maka syarat subyektif berupa kesepakatan para pihak telah terpenuhi dan terjadilah hubungan kerja antara Pengguna jasa TKI dan TKI. Terjadinya hubungan kerja ini ditegaskan dalam Pasal 55 ayat (1) UU No. 39 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa hubungan kerja antara Pengguna jasa TKI dan TKI terjadi setelah perjanjian kerja disepakati dan ditandatangani oleh para pihak.

Hubungan kerja tersebut berlangsung selama jangka waktu berlakunya perjanjian kerja. Terkait dengan jangka waktu perjanjian kerja, Pasal 56 UU No. 39 Tahun 2004 mengatur bahwa perjanjian kerja dibuat untuk jangka waktu paling lama 2 tahun kecuali untuk jabatan atau jenis pekerjaan tertentu yang ditentukan lebih lanjut

²⁰ Hak dan kewajiban CTKI/TKI ini diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 9 UU No. 39 Tahun 2004 dan telah dipaparkan pada bagian Sub Bab IV. Kerangka Pemikiran, bagian A. Tenaga Kerja Indonesia (TKI).

dengan peraturan menteri. Hubungan kerja berakhir dengan berakhirnya perjanjian kerja, yang terjadi diantaranya karena berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja. Namun UU No. 39 Tahun 2004 mengatur bahwa 3 (tiga) bulan sebelum berakhirnya perjanjian kerja, para pihak dapat memperpanjang perjanjian kerja untuk jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun.²¹ Mengingat pentingnya perjanjian kerja maka berdasarkan Pasal 58 ayat (1) UU No. 39 Tahun 2004, perpanjangan perjanjian kerja harus mendapat persetujuan dari pejabat berwenang pada perwakilan RI di negara tujuan. Lebih lanjut berdasarkan Pasal 59 UU No. 39 Tahun 2004, khusus untuk TKI yang bekerja pada pengguna perseorangan yang telah berakhir perjanjian kerjanya dan akan memperpanjang perjanjian kerja, maka TKI yang bersangkutan harus pulang terlebih dahulu ke Indonesia. Ketentuan tersebut pada dasarnya dimaksudkan sebagai bentuk pengawasan terhadap TKI yang bersangkutan.

Meskipun sudah ada perjanjian kerja yang memberikan jaminan dan perlindungan hukum kepada TKI, tidak semua TKI memiliki kualitas tinggi sehingga benar-benar mengetahui dan sadar akan haknya dan dapat menuntutnya jika Pengguna jasa TKI tidak memberikannya. Bagi TKI yang berkualitas rendah, yang hanya lulusan sekolah dasar atau bahkan tidak sekolah, besar kemungkinan mereka tidak mengetahui hak-haknya dan cara menuntutnya meskipun mereka telah diberikan penjelasan mengenai hal tersebut pada saat pembekalan akhir penempatan (PAP). Ironisnya, jika melihat kondisi kualitas SDM Indonesia, dimana Indeks Pembangunan Manusia Indonesia berada pada peringkat 121 dunia dan hampir 80 persen penganggur di Indonesia berpendidikan paling tinggi hanya sampai SMP, maka besar kemungkinan sebagian besar TKI yang bekerja di luar negeri berkualitas rendah.²²

Dalam hal kondisi yang demikian, Pasal 7 UU No. 39 Tahun 2004 mewajibkan Pemerintah membantu TKI untuk mendapatkan hak-haknya

²¹ Lihat Pasal 56 ayat (1) dan Pasal 57 ayat (2) UU No. 39 Tahun 2004.

²² Republika, Daya Saing TKI, 11 November 2013, hal. 6.

dan melaksanakan upaya diplomatik pemenuhan hak dan perlindungan TKI secara optimal di negara tujuan. Pelaksanaan kewajiban Pemerintah tersebut dapat dilaksanakan oleh Perwakilan RI di negara tujuan, sebagaimana ini diamanatkan dalam Pasal 19 huruf b UU No. 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri yang menyebutkan bahwa "Pewakilan Republik Indonesia berkewajiban memberikan pengayoman, perlindungan, dan bantuan hukum bagi warga negara dan badan hukum Indonesia di luar negeri, sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional serta hukum dan kebiasaan internasional."

Pelaksanaan kewajiban Pemerintah untuk membantu TKI mendapatkan hak-haknya tersebut lebih mudah dilakukan dengan adanya perjanjian kerja yang dapat menjadi bukti legal formal kesepakatan antara dua pihak (TKI dan Pengguna Jasa TKI). Namun demikian, untuk mendukung penguatan perlindungan TKI, selain perjanjian kerja perlu kiranya Pemerintah meningkatkan kerjasama dan membuat perjanjian bilateral mengenai penghormatan dan perlindungan TKI dengan pemerintah di negara-negara tujuan TKI bekerja. Penempatan TKI sebaiknya juga hanya dilakukan di negara-negara yang memiliki perjanjian tertulis dengan Pemerintah Republik Indonesia dan memiliki hukum ketenagakerjaan yang memberikan penghormatan dan perlindungan kepada tenaga kerja migran (*migrant workers*), dimana hal ini juga telah diatur dalam Pasal 27 ayat (1) UU No. 39 Tahun 2004. Demi keamanan, keselamatan, dan perlindungan TKI, penempatan TKI sebaiknya juga tidak dilakukan di negara-negara yang ditetapkan oleh Pemerintah tertutup bagi penempatan TKI sebagaimana ini juga diatur dalam Pasal 27 ayat (2) UU No. 39 Tahun 2004. Berbagai upaya tersebut perlu dilakukan karena perlindungan terhadap TKI tidak dapat dilepaskan dari kebijakan pemerintah negara tujuan terhadap pekerja migran yang ada di negaranya. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Manolo dalam bukunya "*Sending Workers Abroad*" sebagai berikut:²³

²³ Manolo I. Abella, "*Sending Workers Abroad*", dialihbahasakan Sentanoe Kertonegoro dalam buku "*Pengiriman dan Penempatan tenaga Kerja ke Luar Negeri*", Jakarta: Yayasan Tenaga Kerja Indonesia, 1998, hal. 91.

“Pemerintah bisa berusaha untuk menjamin pekerjaan pada pekerjanya di negara-negara dimana hak-hak pekerja dihormati, dan dimana syarat-syarat kerja umumnya lebih menguntungkan daripada dalam negeri. Jika hal itu bisa dilakukan, maka tidak diperlukan campur tangan negara pengirim. Namun, bila hal itu gagal, maka pemerintah dapat mencoba negosiasi dengan negara pemberi kerja untuk mencapai kesepakatan bilateral yang memberikan payung perlindungan bagi pekerjanya. Pemerintah juga dapat menghentikan pekerjanya bekerja di negara-negara dimana hak mereka (mungkin) tidak dihormati. Dan Pemerintah bisa berusaha membatasi emigrasi hanya pada mereka yang memiliki kualifikasi tertentu atau memenuhi kondisi tertentu”.

Berpijak pada pendapat Manolo tersebut nampak bahwa campur tangan negara (Pemerintah RI) tidak diperlukan jika hukum dan perlindungan TKI di negara tujuan sangat bagus. Namun campur tangan Pemerintah diperlukan jika perlindungan dan penghormatan terhadap TKI beserta hak-haknya di negara tujuan tidak bagus. Bahkan Pemerintah lebih baik menutup sama sekali penempatan TKI di negara yang benar-benar berisiko tinggi bagi keamanan, keselamatan, penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak TKI yang bekerja di negara tersebut.

B. Permasalahan Perjanjian Kerja pada Tataran Empiris

Perjanjian kerja hanya dapat melindungi TKI secara optimal jika TKI yang bersangkutan adalah TKI legal. TKI yang berangkat secara legal dilengkapi dengan dokumen kerja termasuk perjanjian kerja yang memuat kesepakatan dengan pengguna jasa mengenai beberapa hal sebagaimana diatur dalam Pasal 55 ayat (5) UU No. 39 Tahun 2004. Sebagai contoh, perjanjian kerja antara Adi (TKI dari Nusa Tenggara Barat) dengan Perbadanan Pembangunan Pertanian Negeri Perak (Perusahaan perkebunan kelapa sawit) dari Malaysia²⁴ telah memuat kesepakatan mengenai jenis pekerjaan; gaji; jangka waktu perjanjian

²⁴ Contoh perjanjian kerja ini berasal dari Disnakertrans Provinsi Nusa Tenggara Barat.

kerja; waktu kerja termasuk cuti mingguan dan cuti umum; lembur; pengobatan jika pekerja (TKI) sakit; tiket perjalanan pulang ke tanah air dan kembali kerja; penginapan; berakhirnya kontrak atau perjanjian kerja; kewajiban untuk menyimpan peralatan kerja dengan baik; dan penyelesaian pertikaian. Perjanjian kerja tersebut dilengkapi dengan Passport TKI yang memuat identitas TKI, serta nama dan alamat lengkap perusahaan selaku pengguna jasa TKI.

Namun yang menjadi permasalahan dari perjanjian kerja tersebut sebagaimana dipaparkan pada pembahasan sub bab sebelumnya²⁵ adalah perjanjian kerja merupakan perjanjian baku yang substansinya ditentukan secara sepihak oleh pengguna jasa TKI yaitu Perbadanan Pembangunan Pertanian Negeri Perak. Akibatnya, substansi perjanjian kerja dirasa kurang adil dan lebih mengakomodir keinginan atau kehendak dari Perbadanan Pembangunan Pertanian Negeri Perak. Sebagai contoh, perjanjian kerja hanya mengatur hak majikan yaitu Perbadanan Pembangunan Pertanian Negeri Perak untuk dapat mengakhiri perjanjian kerja jika terjadi perkara sebagaimana diatur pada Angka 11, dan sebaliknya tidak mengatur hak pekerja untuk dapat mengakhiri perjanjian kerja.

Adapun perkara yang menyebabkan majikan dapat mengakhiri perjanjian kerja sebagaimana diatur dalam Angka 11 perjanjian kerja tersebut adalah sebagai berikut:²⁶

- a. Sekiranya Pekerja memungkir syarat-syarat yang dinyatakan di dalam Kontrak Pekerjaan.
- b. Sekiranya Pekerja membuat kesalahan atau melanggar salah satu daripada peraturan-peraturan Syarikat atau melakukan perbuatan yang salah di sisi Undang-Undang Malaysia.
- c. Sekiranya Pekerja terlibat berkhidmat dengan Syarikat lain sama ada secara langsung atau tidak langsung yang mana boleh menjejaskan prestasi kerjanya atau boleh membawa konflik dengan kepentingan majikan ini.

²⁵ Lihat: pembahasan pada Sub Bab III Pembahasan, bagian A. Konstruksi Hukum Perlindungan TKI Melalui Perjanjian Kerja.

²⁶ Angka 11 Perjanjian Kerja antara Adi dengan Perbadanan Pembangunan Pertanian Negeri Perak yang diperoleh dari Disnakertrans Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB).

- d. Sekiranya Pas Lawatan Sementara atau Permit Kerja Sementara ditarik balik oleh Kerajaan Malaysia.
- e. Sekiranya Pekerja didapati tidak hadir bekerja selama 3 hari berturut-turut tanpa sebarang alasan munasabah atau tanpa mendapat kebenaran daripada Majikan terlebih dahulu.
- f. Pekerja terlibat dengan aktivitas-aktivitas yang diharamkan oleh Majikan atau Undang-Undang Malaysia.
- g. Pekerja memberikan maklumat palsu ketika memohon kerja.
- h. Mendedahkan rahasia perniagaan Syarikat, sebarang data atau maklumat berkaitan proses-proses pengeluaran atau polisi Syarikat kepada pihak ketiga.
- i. Bersuhabat dengan orang luar atau mana-mana pihak ketiga untuk melancarkan mogok atau berhimpun secara haram di kawasan ladang.
- j. Pekerja tidak mahu mematuhi arahan yang munasabah yang diberikan oleh Penyelia atasan.
- k. Sekiranya Pekerja tidak disahkan taraf kesehatannya.
- l. Pekerja didapati berkawin atau/dan hamil semasa dalam tempoh Kontrak Pekerjaan.
- m. Pekerja didapati mengalami penyakit berjangkit setelah disahkan oleh doktor panel majikan.

Substansi lain terkait pengakhiran perjanjian kerja yang dirasa kurang adil adalah pengakhiran perjanjian kerja dapat dilakukan secara serta merta oleh majikan tanpa perlu ada peringatan terlebih dahulu, dan sebaliknya tidak mengatur kemungkinan bagi Pekerja untuk mengajukan keberatan jika terjadi pengakhiran perjanjian kerja. Selain itu perjanjian kerja tidak mengatur kewajiban Majikan untuk memberikan gaji yang belum dibayarkan dan pesangon, bahkan Pekerja harus menanggung tiket perjalanan pulang sendiri jika terjadi pengakhiran perjanjian kerja oleh Majikan.

Dengan substansi pengakhiran perjanjian kerja yang demikian tentu saja menempatkan TKI pada kedudukan yang lemah dan membuka kemungkinan bagi Majikan yang tidak memiliki itikad baik untuk bertindak semena-

mena terhadap TKI. Untuk itu ke depan, PPTKIS harus hati-hati dan melakukan tawar menawar yang baik dengan mitra usaha atau Pengguna dalam membuat perjanjian kerjasama penempatan agar perjanjian kerja memberikan manfaat dan menguntungkan TKI. Ini disebabkan sebagaimana telah dipaparkan pada pembahasan sebelumnya, perjanjian kerjasama penempatan menjadi acuan dalam pembuatan perjanjian kerja. Upaya lainnya adalah pejabat yang berwenang di Kementerian Luar Negeri di negara tujuan sebagai pihak yang dimintai persetujuan atas rancangan perjanjian kerja harus benar-benar selektif dalam memberikan persetujuannya. Persetujuan hendaknya tidak diberikan pada rancangan perjanjian kerja yang sangat merugikan TKI. Jika memungkinkan pejabat dimaksud juga dapat melakukan tawar menawar atas substansi perjanjian kerja untuk kepentingan TKI agar perjanjian kerja benar-benar bermanfaat dan memberikan perlindungan yang baik kepada TKI.

Selain substansi perjanjian kerja yang dirasa “berat sebelah”, Masalah lainnya dari perjanjian kerja adalah keabsahan dari subyek pembuat perjanjian kerja khususnya TKI yang juga perlu dipertanyakan. Subyek dimaksud harus memenuhi syarat subyektif perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdara yaitu selain harus memiliki kebebasan, juga harus memiliki kemampuan atau kecakapan dalam membuat perjanjian kerja. Kemampuan atau kecakapan diantaranya dapat dilihat dari usia TKI yang berdasarkan Pasal 35 UU No. 39 Tahun 2004 harus berusia sekurang-kurangnya 18 tahun dan untuk TKI yang bekerja pada pengguna perseorangan harus berusia sekurang-kurangnya 21 tahun.

Namun pada tataran empiris, usia TKI banyak yang dipalsukan. Sebagai contoh kasus, berdasarkan data “Jumlah TKI Terminasi yang Datang di Bandara Juanda Sidoarjo pada tahun 2010 (dirinci berdasarkan jenis permasalahan TKI dan negara tujuan penempatan TKI)”, sampai dengan Oktober 2010 ada 7 kasus TKI dipulangkan karena usia TKI belum memenuhi

syarat.²⁷ Pemalsuan usia TKI dapat mengakibatkan terjadinya eksploitasi terhadap anak karena jika TKI yang dipalsukan usianya tidak meminta pembatalan perjanjian kerja maka ia terikat untuk melaksanakan pekerjaan yang telah disepakatinya dengan pengguna jasa TKI.

Di sisi lain, tidak tertutup kemungkinan pemalsuan usia TKI juga menjadi salah satu penyebab terjadinya berbagai kasus yang menimpa TKI terutama TKI yang bekerja pada pengguna perseorangan, seperti pelecehan seksual, penyiksaan, dan sebagainya karena TKI yang masih anak-anak ada pada posisi rentan dan kurang memiliki kematangan psikis. Sebagaimana telah dipaparkan pada pembahasan sebelumnya, hal inilah sebenarnya yang menjadi dasar pertimbangan Pasal 35 huruf a UU No. 39 Tahun 2004 mengatur bahwa TKI yang bekerja pada pengguna perseorangan harus berusia sekurang-kurangnya 21 tahun. Pertimbangan tersebut dapat dilihat pada penjelasan Pasal 35 huruf a UU No. 39 Tahun 2004 yang menyebutkan sebagai berikut:

“Dalam praktiknya TKI yang bekerja pada Pengguna perseorangan selalu mempunyai hubungan personal yang intens dengan Pengguna, yang dapat mendorong TKI yang bersangkutan berada pada keadaan yang rentan dengan pelecehan seksual. Mengingat hal itu, maka pada pekerjaan tersebut diperlukan orang yang betul-betul matang dari aspek kepribadian dan emosi. Dengan demikian risiko terjadinya pelecehan seksual dapat diminimalisasi”.

Mengingat dampak negatif yang ditimbulkan dari pemalsuan umur tersebut maka perlu ada tindakan tegas bagi siapa saja yang terbukti memalsukan umur dan memberangkatkan TKI yang masih di bawah umur ke luar negeri untuk bekerja.

Permasalahan lain dari perjanjian kerja adalah adanya pelanggaran terhadap Pasal 55 ayat (3) UU

²⁷ Dian Cahyaningrum, “Batas Usia Tenaga Kerja Indonesia (studi tentang Implementasi Pasal 35 Huruf a UU No. 39 Tahun 2004 di Provinsi Jawa Timur)”, dalam *Tenaga Kerja Indonesia Antara Kesempatan Kerja, Kualitas dan Perlindungan*, disunting oleh Sali Susiana, Jakarta: Azza Grafika, 2012, hal. 175.

No. 39 Tahun 2004 yang mengatur mengenai mekanisme penandatanganan perjanjian kerja. Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, berdasarkan Pasal 55 ayat (3) UU No. 39 Tahun 2004, perjanjian kerja harus ditandatangani di hadapan pejabat instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan (pejabat Disnakertrans). Namun pada tataran empiris, penandatanganan perjanjian kerja tidak dilakukan di hadapan pejabat Disnakertrans, melainkan dilakukan TKI secara serentak pada saat Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP). Hal ini dikhawatirkan maksud dari Pasal 55 ayat (3) UU No. 39 Tahun 2004 yaitu pejabat Disnakertrans dapat memberikan penjelasan secara mendalam mengenai substansi perjanjian kerja tidak tercapai. Akibatnya, TKI kemungkinan kurang memahami substansi perjanjian kerja, apalagi jika perjanjian kerja menggunakan bahasa negara tujuan yang cukup sulit dimengerti oleh TKI, khususnya TKI yang berkualitas rendah. Untuk itu, perlu ada perhatian dan pembenahan secara serius terhadap mekanisme penandatanganan perjanjian kerja agar TKI benar-benar mengerti dan memahami hak dan kewajibannya yang tertuang dalam perjanjian kerja dengan baik.

Prosedur perpanjangan perjanjian kerja untuk TKI yang bekerja pada pengguna perseorangan yang mewajibkan TKI pulang terlebih dahulu ke Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 59 UU No. 39 Tahun 2004 juga menimbulkan masalah. Masalah timbul karena ada keengganan TKI pulang untuk memperpanjang perjanjian kerjanya karena yang bersangkutan harus melalui proses penempatan TKI dari awal, yang *notabene* harus repot dan membayar lagi biaya penempatan TKI untuk bekerja ke luar negeri.²⁸ Keengganan TKI untuk pulang menimbulkan kekhawatiran karena dapat mengakibatkan terjadinya *overstayer* (ijin

²⁸ Informasi mengenai keengganan TKI untuk pulang guna memperbaharui dokumen kerja disampaikan oleh Pegawai UPTP3TKI Provinsi Jatim, wawancara dilakukan pada tanggal 7 November 2010 dalam Dian Cahyaningrum, “Aspek Hukum Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri dalam UU No. 39 Tahun 2004 dan Perda No. 2 Tahun 2004 (Studi terhadap Pengaturan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Provinsi Jawa Timur)”, *Kajian*, Vol. 16, No. 1, Maret 2011, hal 99-100.

tinggal TKI berakhir atau kadaluarsa) sehingga TKI menjadi TKI ilegal.

Pada tataran empiris, jumlah TKI yang *overstay* tersebut cukup banyak. Sebagai contoh, berdasarkan data dari Kantor layanan terpadu satu pintu (LTSP) Provinsi Nusa Tenggara Barat untuk tahun 2009-2011, jumlah TKI yang *overstay* di Malaysia ada sebanyak 18 orang, sedangkan TKI yang *overstay* di Saudi Arabia ada sebanyak 22 orang.²⁹ Ilegalitas TKI dapat menjadi alasan bagi pengguna jasa TKI (majikan) untuk memutuskan perjanjian kerja. Lebih parah lagi jika TKI tidak memiliki perjanjian kerja karena tidak memperpanjang atau membuat perjanjian kerja baru dengan pengguna jasa TKI setelah jangka waktu perjanjian kerjanya berakhir. Tanpa adanya perjanjian kerja, TKI menjadi tidak terlindungi dan terjamin hak-haknya. Sehubungan dengan permasalahan tersebut, perlu ada terobosan baru yang memungkinkan TKI memperpanjang perjanjian kerjanya tanpa harus pulang terlebih dahulu ke Indonesia.

Selain berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja, TKI ilegal juga dapat terjadi karena TKI pindah kerja atau pindah pengguna jasa TKI tanpa mengurus dokumen kerja baru. Ironisnya, misalnya di Surabaya banyak TKI yang pindah kerja atau pindah majikan karena TKI tidak betah/tidak cocok dengan majikan atau majikan meninggal dunia.³⁰ TKI yang pindah kerja atau pindah pengguna jasa seharusnya membuat perjanjian kerja dengan pengguna jasa TKI yang baru. Namun ada kemungkinan TKI tidak membuat perjanjian kerja karena ketidaktahuannya atau pengguna

jasa yang baru memang sengaja tidak mau membuat perjanjian kerja karena tidak mau berisiko menanggung kewajiban dan murahnya TKI ilegal jika dibandingkan dengan yang legal. Tidak adanya perjanjian kerja menyebabkan hak-hak TKI kurang terlindungi dengan baik. Untuk itu segala upaya perlu dilakukan untuk meminimalisasi terjadinya TKI illegal agar perjanjian kerja benar-benar bermanfaat dan berfungsi secara optimal untuk melindungi hak-hak TKI.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Sampai saat ini perlindungan TKI masih menjadi masalah yang cukup krusial. Berbagai kasus seperti penganiayaan, kekerasan, upah di bawah standar, gaji tidak dibayar, pelecehan seksual, dan sebagainya masih terjadi pada TKI. Meskipun demikian, tidak mungkin melarang TKI bekerja ke luar negeri apalagi jika melihat kondisi sosial ekonomi dan ketenagakerjaan di dalam negeri yang masih cukup memprihatinkan. Oleh karena itu, perjanjian kerja antara TKI dan pengguna jasa TKI diharapkan dapat menjadi salah satu solusi untuk meminimalisasi terjadinya kasus tersebut dan memberikan perlindungan kepada TKI yang bekerja di luar negeri. Ini disebabkan perjanjian kerja memuat hak dan kewajiban TKI dan pengguna jasa TKI yang harus ditaati dan dilaksanakan dengan baik oleh kedua belah pihak.

UU No. 39 Tahun 2004 pada dasarnya telah mengatur masalah perjanjian kerja dengan baik. Perjanjian kerja harus dibuat oleh kedua belah pihak (TKI dan penggunanya) dan harus memuat identitas para pihak, hak dan kewajiban masing-masing pihak, syarat dan kondisi kerja. Perjanjian kerja harus dibuat dalam bentuk tertulis dan harus mendapatkan persetujuan dari pejabat di Perwakilan RI di negara tujuan. Penandatanganan perjanjian kerja tidak dapat diwakilkan dan harus dilakukan di hadapan pejabat Disnaker. Dengan bentuknya yang tertulis, perjanjian kerja dapat menjadi bukti legal formal untuk menuntut hak TKI kepada

²⁹ Buku Saku Layanan Terpadu Satu Pintu Penempatan dan Perlindungan TKI Tahun 2009-2010 yang diterbitkan oleh Kantor Layanan Terpadu Satu Pintu, Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB).

³⁰ Ini dikemukakan oleh Kepala UPTP3TKI Provinsi Jatim, wawancara dilakukan di UPTP3TKI Provinsi Jatim pada tanggal 8 November 2010 dan Pegawai PPTKIS PT Surya Pasifik Jaya, wawancara dilakukan di PT Surya Pasifik Jaya pada tanggal 9 November 2010. Keterangan tersebut didukung dengan data tentang "Jumlah TKI Terminasi yang Datang di Bandara Juanda, Sidoarjo pada tahun 2010 (dirinci berdasarkan jenis permasalahan TKI dan negara tujuan penempatan TKI)", yang berasal dari UPTP3TKI Provinsi Jatim.

pengguna jasa setelah TKI melaksanakan kewajibannya dengan baik. Pemerintah harus membantu TKI jika TKI mengalami kesulitan untuk menuntut haknya.

Pada tataran praktis, perjanjian kerja belum dapat melindungi TKI secara optimal. Perjanjian kerja berbentuk kontrak baku yang substansinya ditentukan oleh pengguna jasa TKI sehingga dirasa kurang adil dan lebih mengakomodasi kepentingan pengguna jasa TKI. Perjanjian kerja belum dapat digunakan secara optimal untuk mencegah eksploitasi anak karena pembatalan perjanjian kerja hanya dapat dimintakan oleh TKI yang dipalsukan usianya (TKI yang sebenarnya masih anak-anak). TKI juga kemungkinan kurang mengetahui secara mendalam hak dan kewajibannya yang tertuang dalam perjanjian kerja karena penandatanganan perjanjian kerja tidak dilakukan di hadapan pejabat Disnaker. Perjanjian kerja juga tidak dapat melindungi TKI ilegal karena ilegalitas TKI dapat menjadi alasan bagi pengguna jasa untuk mengakhiri perjanjian kerja. Bahkan TKI ilegal juga dimungkinkan tidak memiliki perjanjian kerja. Tidak adanya perjanjian kerja dapat mengakibatkan hak-hak TKI tidak terlindungi dan pengguna jasa yang tidak memiliki itikad baik dapat melakukan perbuatan semena-mena terhadap TKI.

B. Saran

Perjanjian kerja sangat penting untuk melindungi hak-hak TKI. Agar perjanjian kerja bermanfaat dan dapat berfungsi dengan baik untuk melindungi hak-hak TKI maka perlu kiranya dilakukan upaya-upaya sebagai berikut:

1. Pejabat Perwakilan RI di negara tujuan hendaknya selektif dalam memberikan persetujuannya terhadap perjanjian kerja. Perjanjian kerja yang sangat merugikan TKI hendaknya tidak disetujui. Jika dimungkinkan, perlu kiranya Pejabat Perwakilan RI bernegosiasi/tawar menawar atas substansi perjanjian kerja agar perjanjian kerja benar-benar bermanfaat bagi TKI.

2. PPTKIS hendaknya berhati-hati dalam membuat perjanjian kerjasama penempatan dengan mitra usaha atau pengguna jasa TKI karena perjanjian kerjasama penempatan menjadi acuan atau rujukan dalam pembuatan perjanjian kerja.
3. Perlu ada tindakan tegas terhadap pihak-pihak yang memalsukan usia TKI karena dapat menyebabkan terjadinya eksploitasi anak dan kasus-kasus lainnya seperti penyiksaan, pelecehan seksual, dan sebagainya karena anak masih rentan dan belum matang psikisnya.
4. Melakukan pembenahan mekanisme penandatanganan perjanjian kerja. Penandatanganan perjanjian kerja harus dilakukan sesuai dengan Pasal 55 ayat (3) UU No. 39 Tahun 2004 yaitu di hadapan pejabat Disnakertrans agar TKI mengetahui dan memahami perjanjian kerja secara mendalam.
5. Meminimalisasi terjadinya TKI ilegal, diantaranya dengan membuka kemungkinan untuk memperpanjang perjanjian kerja tanpa TKI harus pulang ke Indonesia dan melakukan sosialisasi pentingnya menjadi TKI legal.
6. Meningkatkan kualitas SDM TKI agar mereka memiliki posisi tawar (*bargaining position*) yang setara dengan pengguna jasa TKI.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Cahyaningrum, Dian. "Batas Usia Tenaga Kerja Indonesia (Studi tentang Implementasi Pasal 35 Huruf a UU No. 39 Tahun 2004 di Provinsi Jawa Timur)" dalam *Tenaga Kerja Indonesia Antara Kesempatan Kerja, Kualitas dan Perlindungan*. Disunting oleh Sali Sasiana. Jakarta: Azza Grafika. 2012.
- Departemen Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia. *Leaflet tentang Cara Aman Bekerja di Luar Negeri*.
- Dirjen Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja Depnaker RI. *Pokok-Pokok tentang Kerja ke Luar Negeri*. Jakarta: Depnaker RI, 1999/2000.
- Fuady, Munir. *Pengantar Hukum Bisnis Modern Menata Bisnis Modern di Era Global*. Cetakan Ke-I, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002.
- , *Hukum Kontrak (Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis)*. Buku Kedua. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Kantor Layanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). *Buku Saku Layanan Terpadu Satu Pintu Penempatan dan Perlindungan TKI Tahun 2009-2010*.
- Kertonegoro, Sentanoe. *Pengiriman dan Penempatan Tenaga Kerja ke Luar Negeri*. Jakarta: Yayasan Tenaga Kerja Indonesia, 1998.
- Raharjo, Handri. *Hukum Perjanjian di Indonesia*. Cetakan Pertama. Jakarta: Buku Kita, 2002.
- Soedjono, Wiwoho. *Hukum Perjanjian Kerja*. Yogyakarta: PT. Bina Aksara, 1983.
- Subekti. *Hukum Perjanjian*. Cet. 17. Jakarta: Intermedia, 1998.
- Subekti, R. *Aspek-Aspek Hukum Perikatan Nasional*. Cetakan Keempat. Bandung: Alumni, 1986.

KAJIAN

- Kajian, Vol. 16, No. 1, Maret 2011.

INTERNET

- "Berita Resmi Statistik", <http://bps.go.id/?news=10>, diakses tanggal 6 September 2013
- "Crisis Center BNP2TKI Tangani 12270 Pengaduan Permasalahan", <http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmeni-231/8526-crisis-center-bnp2tki-tangani-12270-pengaduan-permasalahan-tki.html>. diakses tanggal 5 September 2013.
- "Jumhur Andalkan NTB dalam Peningkatan TKI", <http://www.antarajawabarat.com/lihat/berita/26396/lihat/kategori/96/Hukum>, diakses tanggal 6 September 2013.
- "Jumlah Pengangguran di Indonesia Berpotensi Meningkat, 15 Agustus 2013, www.google.com, diakses tanggal 6 September 2013.
- "Tingkat Kemiskinan 2013 Akan Lebih Tinggi dari Target Pemerintah", <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/13/08/18/mrpo4p-tingkat-kemiskinan-2013-akan-lebih-tinggi-dari-target-pemerintah>, diakses tanggal 11 Oktober 2013.

SURAT KABAR

- "Daya Saing TKI", *Republika*, 11 November 2013.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4445.
- Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 156, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3882.

SENGKETA TANAH PARTIKELIR

Luthvi Febryka Nola

Peneliti Bidang Hukum Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI

Email: febi_80@yahoo.com.

Abstract

This paper describes the cause, typology and settlement partikelier dispute. The causes of dispute could be related with direct and indirect partikelier land. The typology of dispute divided based on problem and actor. The settlement of dispute can be through administrative settlement, alternative dispute resolution or the courts. Administrative settlement could be applied to vertical simple dispute. While alternative dispute resolution was applied to the horizontal dispute. For vertical and triangular disputes were resolved in court.

Kata Kunci: tanah partikelir, sengketa

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah partikelir adalah tanah eigendom dengan hak-hak pertuanan (*landheerlijke rechten*).¹ Tanah eigendom sendiri maksudnya adalah tanah dengan hak milik mutlak sebagaimana diatur dalam Pasal 570 *Burgerlijk Wetboek* (BW). Sedangkan hak-hak pertuanan adalah hak untuk mengangkat dan memberhentikan aparat desa, menuntut adanya kerja paksa atau memungut uang pengganti kerja paksa, menarik pungutan-pungutan, mendirikan pasar, memungut biaya pembukaan jalan dan berbagai hak sederajat lainnya.²

Pemilik tanah partikelir dikenal dengan sebutan tuan tanah. Penguasaan tuan tanah atas tanah partikelir dibagi ke dalam dua konsep yaitu tanah kongsi dan tanah usaha. Tanah kongsi merupakan tanah yang dikuasai langsung oleh tuan tanah dan apabila di atasnya terdapat usaha atau perumahan rakyat, didasarkan kepada konsep sewa.³ Sedangkan

tanah usaha adalah tanah yang tidak dikuasai secara langsung oleh tuan tanah melainkan merupakan tanah desa atau milik masyarakat adat yang di atasnya terdapat hak penduduk bersifat turun temurun.⁴

Terkait dengan tanah partikelir di atas tanah usaha, konsep kepemilikan oleh para tuan tanah merupakan bagian dari konsep penjajahan yang mengambil atau menguasai secara paksa tanah masyarakat. Terlebih lagi dengan adanya hak-hak pertuanan yang dimiliki oleh para tuan tanah sangat memberatkan penyewa maupun pemilik tanah dengan berbagai aturan dan pungutan yang ditetapkan secara sepihak oleh tuan tanah. Kekuasaan para tuan tanah yang begitu besar ini tentunya menyengsarakan masyarakat yang berada di kawasan tanah partikelir. Sehingga sejarah mencatat, setidaknya beberapa kerusuhan pernah terjadi, seperti kerusuhan Cikandi Udik (1845); Pondok Gedeh (1864); Bekasi (1869);⁵ dan Ciomas (1886).⁶

¹ Pasal 1 ayat 1 huruf a UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir.

² Pasal 1 ayat 1 huruf b, *Ibid*.

³ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2003, hal.99.

⁴ *Ibid*.

⁵ Marwati Djoened Poesponegoro *et.al*, *Sejarah Nasional Indonesia IV*, Jakarta: Balai Pustaka, 2008, hal.424.

⁶ Mohammad Iskandar, *Hak-Hak Pemilikan Tanah dan Kerusuhan Sosial: Kasus Tanah Partikelir Ciomas Tahun 1886*, Laporan Penelitian UI.

Setelah Indonesia mereka, secara bertahap keberadaan tanah partikelir mulai dihapuskan. Penghapusan dilakukan karena konsep pemilikan oleh tuan tanah bertentangan dengan hak asasi manusia (HAM). Selain itu keberadaan tanah partikelir juga sangat mengganggu proses pembangunan karena berada di areal strategis dengan luas tanah yang begitu besar namun hanya dimiliki oleh segelintir orang.⁷

Diawali dengan penghapusan konsep kerja paksa dan pungutan oleh tuan tanah. Kemudian secara tegas tahun 1958 dilakukan penghapusan terhadap semua tanah partikelir melalui UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir (UU No. 1 Tahun 1958). Penghapusan tersebut didasarkan pada Pasal 33 UUD 1945 (saat itu berlaku UUD RIS) yang dimaknai secara imperatif sebagai perintah kepada negara supaya bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya, diletakkan dalam penguasaan negara dan dipergunakan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.⁸

Pembentuk UU No. 1 Tahun 1958 tidak sewenang-wenang menghapus tanah partikelir akan tetapi memberikan jaminan ganti kerugian kepada bekas pemiliknya. Maksud baik dari pembentuk UU No. 1 Tahun 1958 ternyata tidak mudah dalam prakteknya karena hingga kini setelah UU ini berumur lebih dari setengah abad, konflik dan sengketa berkaitan tanah partikelir masih terus terjadi. Bahkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) menjadikan sengketa atas tanah partikelir sebagai salah satu permasalahan dari delapan tipologi konflik pertanahan.⁹

Beberapa contoh sengketa yang terjadi terkait tanah partikelir adalah sengketa yang melibatkan PT Marba yang menguasai kurang lebih 887.591 M2 luas tanah partikelir yang berada di kawasan strategis yaitu Kemayoran,

Jakarta Pusat. Saat ini di atas tanah itu telah berdiri perkampungan, tempat ibadah, jalan bahkan ada yang telah memiliki sertifikat hak milik, HGU, HGB dan hak pakai.¹⁰

Selain itu terdapat juga konflik di wilayah Patunjang, Karawang. Konflik ini bermula dari klaim masyarakat setempat yang menyatakan bahwa mereka telah memiliki hak milik atas tanah bekas tanah partikelir di daerah tersebut. Akan tetapi kemudian secara sepihak diambil oleh penguasa orde baru dan saat ini oleh penguasa ditetapkan sebagai bagian dari kawasan hutan.¹¹ Konflik lainnya terkait putusan pengadilan terkait beralihnya gedung dan tanah kantor lama Walikota Jakarta Barat ke Yayasan Sawerigading. Padahal terdapat putusan pengadilan yang berbeda atas tanah lainnya yang masih dalam satu bagian pengelolaan tanah eks partikelir.¹²

Dari beberapa konflik yang terjadi, para pihak yang terlibat sengketa terlebih dahulu berusaha menyelesaikan perkara melalui mekanisme penyelesaian sengketa di luar pengadilan berupa negosiasi, mediasi atau konsolidasi. Akan tetapi sebagian besar justru tidak selesai-selesai, malah kemudian berlanjut menjadi perkara di pengadilan. Namun, ironisnya ketika perkara sudah memiliki kekuatan hukum tetappun belum tentu dapat dieksekusi.

Sengketa apabila dibiarkan berlarut-larut dapat berkembang menjadi konflik yang cenderung berdampak luas secara sosial-politik.¹³ Contoh sengketa yang berkembang menjadi konflik adalah kasus PT Marba. Saat ini kasus PT Marba telah sampai ke DPR yang merupakan suatu lembaga politik yang dianggap memiliki

⁷ Mirda Juniasri, *Proses Permohonan Hak Atas Tanah Bekas Tanah Partikelir di Kelurahan Cipinang Kecamatan Pulo Gadung Jakarta Timur*, Tesis, Semarang: Universitas Diponegoro, 2004, hal.10.

⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2009, hal.36.

⁹ Sumarto, *Penanganan dan Penyelesaian Konflik Pertanahan dengan Prinsip Win Win Solution oleh Badan Pertanahan Nasional RI*, Direktorat Konflik Pertanahan Badan Pertanahan Nasional RI, 2012, hal.6-7.

¹⁰ Surat BPN Jakarta Pusat No. 468/PT/P/VII/2000 tanggal 24 Juli 2000.

¹¹ Agus Pranata, "Merebut Kembali Tanah Garapan", <http://www.berdikarionline.com/kabarrakyat/20120816/merebut-kembali-tanah-garapan.html>, diakses tanggal 15 Juli 2013.

¹² "20 Pengacara Dukung Anggota DPD, SBY Usut Kasus Kantor Lama Walikota Jakbar", <http://poskota.co.id/berita-terkini/2010/03/28/sby-usut-kasus-kantor-lama-walikota-jakbar>, diakses tanggal 15 Juli 2013.

¹³ Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.

kekuatan untuk menekan BPN menyelesaikan masalah ganti kerugian.

Beberapa tulisan telah membahas mengenai tanah partikelir seperti tulisan Mirda Juniasri tentang “Proses Permohonan Hak atas Tanah Bekas Tanah Partikelir di Kelurahan Cipinang Kecamatan Pulo Gadung Jakarta Timur”.¹⁴ Mirda lebih memfokuskan tulisannya kepada proses permohonan hak. Kemudian adapula tulisan dari Edwin dalam bentuk tesis yang berjudul “Eigendom Sebagai Alat Bukti yang Kuat dalam Pembuktian Kepemilikan Tanah pada Hukum Tanah Indonesia”.¹⁵ Tulisan Edwin membahas politik hukum tanah partikelir dan tanah eigendom secara umum. Sedangkan penulis dalam tulisan ini lebih menitikberatkan penulisan pada sengketa atas tanah partikelir dihubungkan dengan 4 kasus tanah partikelir yaitu kasus PT Marba, Patujang, Mbah Periok dan kantor walikota lama Jakarta Barat.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam permasalahan berkaitan sengketa atas tanah partikelir. Adapun permasalahan tersebut adalah:

1. Apakah penyebab munculnya sengketa atas tanah partikelir?
2. Bagaimana tipologi sengketa atas tanah partikelir?
3. Bagaimana upaya penyelesaian sengketa atas tanah partikelir?

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. Teori Hukum Alam

Hukum alam adalah hukum yang lahir dari hakekat kebendaan atau hakikat manusia, dari penalaran manusia, atau dari kehendak tuhan seperti: hak milik.¹⁶ Hukum menurut teori

hukum alam bernilai universal yang hidup di setiap sanubari manusia, masyarakat, maupun negara serta tunduk pada batasan-batasan moral.¹⁷ Moralitas tersebut kemudian yang menentukan bahwa hukum tersebut telah adil atau tidak.¹⁸ Sehingga apabila terdapat hukum yang bertentangan dengan aturan-aturan hukum alam akan muncul sengketa atau anarkis dalam masyarakat.¹⁹

B. Teori Penegakan Hukum

Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep yang abstrak, dan usaha untuk mewujudkan ide-ide tersebut menjadi kenyataan.²⁰ Penegakan hukum dipengaruhi oleh faktor hukum itu sendiri, penegak hukum, masyarakat, budaya, sarana dan fasilitas.²¹ Gangguan yang berasal dari hukum seperti: tidak diikuti asas-asas berlakunya hukum, belum adanya aturan pelaksana dari suatu ketentuan dalam UU dan ketidakjelasan arti kata-kata dalam peraturan, mengakibatkan kesimpangsiuran dalam penafsiran dan penerapan.²² Sedangkan halangan-halangan yang dijumpai dari penegak hukum adalah:²³

1. Keterbatasan kemampuan berinteraksi.
2. Tingkat aspirasi yang rendah.
3. Gairah yang terbatas untuk memikirkan masa depan sehingga kurang proyeksi.
4. Belum adanya kemampuan untuk menunda pemuasan suatu kebutuhan tertentu, terutama kebutuhan materiel.
5. Kurangnya daya inovatif dan cenderung konservatif.

¹⁴ Mirda Juniasri, *Proses Permohonan Hak Atas Tanah Bekas Tanah Partikelir*.

¹⁵ Edwin, *Eigendom Sebagai Alat Bukti yang Kuat dalam Pembuktian Kepemilikan Tanah pada Hukum Tanah Indonesia, Analisis terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 588/PK/Pdt./2002*, Tesis, FHUI-Magister Kenotariatan, Depok, 2012.

¹⁶ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, terjemahan dari “General Theory of Law and State” oleh Somardi, Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007, hal. 9.

¹⁷ “Aliran Pemikiran Hukum: Hukum Alam”, <http://arsyadshawir.blogspot.com/2012/11/aliran-pemikiran-hukum-hukum-alam.html>, diakses tanggal 17 September 2013.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara...*, hal. 9-11.

²⁰ Y. Sri Putyatmoko, *Perizinan: Problem dan Upaya Pembinaan*, Grasindo: Yogyakarta, 2009, hal.111.

²¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo, 2004, hal.8.

²² *Ibid.*, hal.17-18.

²³ *Ibid.*, hal.34-35.

C. Teori Hukum Responsif

Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick, terdapat tiga tipe hukum yaitu hukum represif, otonom dan responsif. Menurut teori hukum perkembangan, hukum represif, otonom dan responsif merupakan tahapan-tahapan evolusi dalam hubungan dengan tertib sosial dan tertib politik.²⁴

Hukum represif adalah hukum yang digunakan untuk mengkonsolidasikan kekuasaan, mengawal otoritas, mengamankan hak-hak yang bersifat istimewa dan memenangkan kepatuhan sehingga hukum represif memunculkan diskresi pejabat yang tidak terkontrol.²⁵ Untuk mengantisipasi kelemahan hukum represif maka lahir hukum otonom yang membentuk otoritas hukum otonom dan terspesialisasi yang dapat mengklaim bahwa suatu superemasi telah memenuhi syarat sesuai kompetensi yang ditentukan.²⁶ Kemudian muncul ide untuk menyempurnakan hukum otonom dengan melahirkan tipe hukum responsif yaitu tipe hukum yang tidak hanya melahirkan hukum yang kompeten akan tetapi juga mampu memberikan keadilan yang substantif.²⁷ Keadilan substantif (*substantial justice*) merupakan keadilan yang diberikan sesuai dengan aturan-aturan hukum substantif, tanpa melihat kesalahan-kesalahan prosedural.²⁸ Keadilan substantif berarti hakim bisa mengabaikan undang-undang yang tidak memberi rasa keadilan, tetapi tetap berpedoman pada formal prosedural undang-undang yang sudah memberi rasa keadilan sekaligus menjamin kepastian hukum.²⁹

D. Teori Tipologi Sengketa Tanah

Tipologi berasal dari kata *typos* (yunani) dan *logy*. *Typos* berarti impresi, gambaran, bentuk, jenis atau karakter suatu objek, sedangkan *logy* merupakan ilmu yang mempelajari tentang

sesuatu.³⁰ Berdasarkan pengertian dari asal kata tipologi maka dapat disimpulkan tipologi sengketa adalah ilmu yang mempelajari tentang impresi, gambaran, bentuk, jenis dan karakter suatu sengketa. Penulisan ini cenderung menggunakan pendekatan tipologi untuk menganalisa tipe atau jenis sengketa atas tanah partikelir.

Sengketa tanah partikelir ini sangat penting untuk digolongkan atas beberapa jenis dengan tujuan untuk memudahkan menemukan upaya penyelesaian sengketa yang tepat. Tipologi sengketa tanah bukan merupakan hal baru, telah banyak penelitian sebelumnya yang membahas mengenai tipologi ini. Tipologi sengketa setidaknya dapat dibagi atas 2 penggolongan besar yaitu berdasarkan permasalahan dan berdasarkan aktor.³¹

Berdasarkan permasalahan, tipologi sengketa tanah dapat dilihat setidaknya dari pendapat Maria S. W. Sumardjono dan BPN. Menurut BPN ada 8 tipologi sengketa tanah, yaitu penguasaan dan pemilikan tanah; sengketa prosedur penetapan dan pendaftaran tanah; sengketa batas/letak bidang tanah; sengketa ganti rugi eks partikelir; sengketa tanah ulayat; sengketa tanah objek landreform; sengketa pengadaan tanah; dan sengketa pelaksanaan putusan.³² Sedangkan menurut Maria S. W. Sumardjono, setidaknya ada 5 tipologi sengketa tanah yaitu kasus-kasus yang berkenaan dengan pelanggaran hak-hak rakyat; kasus berkenaan dengan pelanggaran peraturan; kasus yang berkenaan dengan eksekusi penyediaan tanah untuk pembangunan; sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah; dan sengketa berkenaan tanah ulayat.³³

²⁴ Philippe Nonet *et al.*, *Hukum Responsif*, Bandung: Nusamedia, 2010, hal. 23.

²⁵ *Ibid.*, hal. 57.

²⁶ *Ibid.*, hal. 59.

²⁷ *Ibid.*, hal. 84.

²⁸ "Antara Keadilan Substantif dan Keadilan Prosedural", diakses tanggal 19 September 2013.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Gatot Suharyanto, "Ulasan Keterkaitan Tipologi dengan Fungsi dan Bentuk-nya (Studi Kasus bangunan masjid)", http://issuu.com/gats.id/docs/keterkaitan_tipologi_dengan_fungsi_dan_bentuk, diakses tanggal 19 Agustus 2013.

³¹ Hasil Seminar dan Lokakarya Nasional Konflik Agraria "Konflik Perkebunan: Mencari Solusi Yang Berkeadilan dan Mensejahterakan Rakyat Kecil", <http://pphafh.ub.ac.id/hasil-seminar-dan-lokakarya-nasional-konflik-agraria-konflik-perkebunan-mencari-solusi-yang-berkeadilan-dan-mensejahterakan-rakyat-kecil/>, diakses tanggal 17 September 2013.

³² Lampiran 01/Juknis/D.V/2007 Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.

³³ Maria SW. Sumardjono, *Mediasi Sengketa Tanah*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2008, hal.110.

Berdasarkan aktor yang terlibat sengketa maka terdapat tiga tipe sengketa tanah yaitu sengketa vertikal, horizontal dan segitiga. Sengketa vertikal adalah sengketa antara masyarakat dengan negara, sengketa horizontal adalah sengketa tanah antara masyarakat dengan masyarakat sedangkan sengketa tanah segitiga adalah sengketa tanah antara masyarakat dengan masyarakat dan negara.³⁴ Tipologi sengketa tanah ini dijadikan referensi dalam membahas tipologi sengketa atas tanah partikelir dihubungkan dengan beberapa kasus atas tanah partikelir.

III. PEMBAHASAN

A. Penyebab Munculnya Sengketa Tanah Partikelir

Keberadaan tanah partikelir bermula dari kebijakan Gubernur Jenderal Belanda Herman Willem Daendles yang berinisiatif menjual tanah-tanah rakyat kepada orang-orang Cina, Arab maupun bangsa Belanda. Tanah yang dijual ini yang kemudian dikenal dengan sebutan tanah partikelir.³⁵ Namun kemudian penyerahan tanah partikelir tersebut kepada perorangan dan badan hukum malah menyulitkan penjajah Belanda sendiri karena kekuasaan tuan tanah menjadi begitu besar, sehingga memunculkan negara di dalam negara. Oleh sebab itu di akhir abad 18, dikeluarkanlah *Agrarische Wet* yang melarang gubernur jendral untuk menciptakan tanah-tanah partikelir baru.

Pada awal abad 19, berkembang pula pemikiran tentang HAM dan keadilan di Belanda. Sehingga beberapa tokoh mendorong pemerintah Belanda untuk mengurangi kekuasaan para tuan tanah, sehingga kemudian muncul kebijakan yang membatasi kekuasaan para tuan tanah. Pada tahun 1910 dan 1920, Belandapun mengeluarkan aturan untuk pembelian kembali tanah partikelir secara damai dan jika tidak bisa baru digunakan hukum acara tertentu melalui *wet* S.1911-

38; S.1912-54; S.1912-480; dan S.1912-481. Namun kebijakan pembelian terhenti karena terkendala keuangan negara.³⁶

Setelah Indonesia merdeka, kekuasaan para tuan tanah semakin dibatasi karena konstitusi negara Indonesia yang sangat menjunjung tinggi HAM, kebebasan untuk mengeluarkan pendapat bagi masyarakat dan menentang adanya praktik kerja paksa serta pungutan-pungutan liar. Sehingga setelah Indonesia merdeka praktis hak-hak istimewa yang dimiliki oleh tuan tanah semakin berkurang dan pada akhirnya tersisa berupa hak-hak kepemilikan saja.

Kepemilikan terhadap tanah partikelir sebagian besar meliputi area yang sangat luas dan berada pada area yang strategis. Pemanfaatan oleh masyarakat banyak terhadap areal ini tentunya lebih menguntungkan dibandingkan apabila hanya dimiliki oleh segelintir pihak. Oleh sebab itu pemerintah sejak tahun 1953, berusaha melakukan pembebasan terhadap tanah-tanah partikelir. Akan tetapi proses pembebasan tanah ini mengalami hambatan karena para tuan tanah menginginkan ganti kerugian yang besar.

Tekanan untuk segera melakukan nasionalisasi terhadap tanah-tanah partikelir juga semakin meningkat seiring berkembangnya paham nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan asing pada era tahun 1950-an tersebut. Sehingga akhirnya diundangkan UU No. 1 Tahun 1958 yang menghapuskan semua tanah partikelir yang ada dan menjadikannya tanah negara. Penghapusan tanah partikelir tidak hanya terhadap tanah eigendom yang memiliki hak istimewa. Akan tetapi juga terhadap tanah eigendom biasa yang jumlahnya diatas 10 bau.

Menurut UU No. 1 Tahun 1958, semua tanah partikelir hapus serentak pada saat UU ini mulai berlaku, setelah itu baru ditentukan soal ganti kerugian. Adapun proses penghapusan dimulai dengan dikeluarkannya surat keputusan Menteri Agraria (Menteri) tentang penegasan penghapusan tanah partikelir lengkap dengan

³⁴ Farkhani, "Mengenal Hak Atas Tanah dan Konflik Pertanahan di Indonesia", <http://stainsalatiga.ac.id/mengenal-hak-atas-tanah-dan-konflik-pertanahan-di-indonesia/>, diakses tanggal 19 September 2013.

³⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak...*, hal.17.

³⁶ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah...*, hal.97.

luas, batas dan kepemilikannya. Setelah itu barulah ditetapkan mengenai bentuk dan besar ganti rugi.

Permasalahannya adalah penetapan luas, batas dan kepemilikan tanah sangat bergantung kepada data administrasi pertanahan yang ternyata tidak semua data benar. Akibatnya seperti yang terjadi pada PT Marba, penetapan kepemilikannya masih menggunakan data pemilik lama. Padahal tanah tersebut telah berpindah kepemilikan dan berganti nama. Akibatnya Surat Keputusan (SK) penegasan penghapusan tanah partikelier yang dikeluarkan oleh Menteri masih atas nama pemilik yang lama. Selain itu terdapat pula masalah terkait nomor *eigendom verponding* (EV) yang berbeda pada SK penegasan dengan data sebenarnya sebagai akibat mengacu kepada data administrasi pertanahan yang tidak valid. EV adalah tanda bukti pembayaran pajak atas tanah *eigendom*.³⁷

Data administrasi pertanahan sehubungan dengan tanah partikelir zaman penjajahan memang bermasalah. Hal ini terlihat dari kasus tanah partikelir makam Mbah Periok. Makam yang berada di area seluas 5,4 hektar ini memiliki sertifikat ganda dengan kepemilikan berbeda antara pemilik tanah partikelir dengan pemilik surat izin bangunan (*Verklaring Recht Building*) yang dikeluarkan pemerintah Belanda.³⁸ Pada tahun 1987, sehubungan tanah partikelir BPN mengabulkan permohonan Hak Pengelolaan (HPL) oleh Pelindo, sedangkan atas dasar *Verklaring Recht Building* ahli waris Mbah Priok telah mengantongi Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) No.847 pada tahun 1999.³⁹ Dampak kepemilikan ganda ini kemudian melahirkan konflik antara Pelindo dengan ahli waris Mbah Priok pada tahun 2010.

Selain itu terdapat juga permasalahan berkaitan dengan ketentuan UU No. 1 Tahun

1958 yang mengatur bahwa tanah partikelir tidak hanya tanah *eigendom* yang di atasnya terdapat hak pertuanan akan tetapi juga tanah *eigendom* yang tidak memiliki hak pertuanan yang jumlahnya diatas 10 bau. Masalah muncul karena terdapat banyak kepemilikan atas beberapa EV dimana luas masing-masing EV tidak sampai 10 bau akan tetapi jika digabungkan baru mencapai lebih dari 10 bau. Terhadap mereka tidak ada aturan yang jelas dalam UU No. 1 Tahun 1958. Menteri kemudian menafsirkan bahwa kepemilikan atas beberapa tanah EV jika berada dalam satu kompleks dan ditotalkan melebihi 10 bau termasuk sebagai tanah partikelir.⁴⁰

SK penghapusan tanah partikelir oleh Menteri yang dikeluarkan bukan atas nama pemilik juga membawa masalah lain terkait proses keberatan dan permohonan ganti rugi terhadap putusan. Oleh karena SK ditujukan kepada pemilik lama sedangkan kepemilikan saat ini sudah beralih dan diperparah dengan tidak jelasnya keberadaan pemilik lama. Akibatnya tentu ketika SK dikeluarkan tidak ada keberatan dari pemilik sehingga oleh negara ditetapkan sebagai tanah tak bertuan.

Permasalahan di atas merupakan permasalahan pertanahan yang secara langsung berkaitan dengan proses penghapusan tanah partikelir. Penyebab sengketa secara langsung tersebut setidaknya ada tiga macam yaitu ketidakjelasan aturan, kurang cermatnya Menteri sebagai pejabat pembuat kebijakan dan data administrasi pertanahan yang tidak valid. Ketiga faktor ini memang termasuk faktor yang mempengaruhi penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto, khususnya dalam kasus ini berkaitan dengan masalah penghapusan tanah partikelir sehingga UU No. 1 Tahun 1958 sulit ditegakkan.

Ketidakjelasan aturan terkait aturan tentang luas tanah 10 bau yang terdiri atas beberapa EV merupakan bagian dari gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang, sehingga menimbulkan

³⁷ Rochmad Sumitro, dalam Abdurrahman, *Tebaran Pemikiran mengenai Hukum Agraria*, Bandung: Alumni, 1985, hal. 232.

³⁸ Mutia Resty, "Sengketa Mbah Priok Karena Dua Pihak Punya Sertifikat Tanah", <http://www.tempo.co/read/news/2010/04/23/057242825/Sengketa-Mbah-Priok-Karena-Dua-Pihak-PunyaSertifikat-Tanah>, diakses tanggal 29 Juli 2013.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah...*, hal.102.

kesimpangsiuran penafsiran. UU No. 1 Tahun 1958 tidak mengatur secara jelas mengenai posisi tanah 10 bau tersebut apakah harus dalam 1 EV atau bisa berbeda EV. Sehingga akhirnya Menteri memutuskan untuk memberikan penafsiran tersendiri bahwa 10 bau dapat juga berbeda EV selama masih dalam satu kompleks.

Kurang cermatnya Menteri dalam mengeluarkan keputusan juga merupakan sikap dari penegak hukum yang kurang berorientasi masa depan dan kurang mengumpulkan informasi. Menteri sebetulnya dapat lebih berhati-hati dengan mengecek data dengan turun langsung kelapangan dan membuat pengumuman. Akibatnya, sikap ini menjadi salah satu faktor penyebab kegagalan dari penegakan hukum penghapusan tanah partikelir. Data administrasi tanah yang tidak valid sehubungan dengan kepemilikan, luas, batas dan nomor EV juga merupakan faktor yang dapat mengganggu penegakan hukum. Data termasuk sarana yang harusnya dapat membantu penegakan hukum terkait penghapusan tanah partikelir.

Selain permasalahan yang secara langsung terdapat pula masalah yang secara tidak langsung berkaitan dengan proses penghapusan tanah partikelir, seperti: pada kasus tanah partikelir di wilayah Patunjang. Kawasan ini sebelumnya pada tahun 1954 ditetapkan bukan sebagai kawasan hutan oleh Menteri Pertanian pada waktu itu. Sehingga di atas tanah bekas partikelir ini rakyat diberikan kesempatan untuk memiliki hak milik. Setelah rakyat mendapatkan hak milik kemudian secara sepihak penguasa orde baru pada tahun 1967 memasukkan Patunjang ke dalam kawasan hutan dan pada tahun 1970 Direktur Jenderal Kehutanan mengesahkannya.⁴¹

Setelah orde baru berakhir, kepemilikan tidak otomatis dikembalikan kepada masyarakat yang memilikinya. Akan tetapi oleh penguasa saat ini ditetapkan sebagai bagian dari kawasan hutan. Penetapan kawasan ini sebagai kawasan hutan membuat hapusnya hak milik

masyarakat atas tanah pada kawasan tersebut. Kasus tanah partikelir di wilayah Patunjang ini menunjukkan permasalahan pertanahan timbul akibat perubahan politik hukum pemerintah.

Menurut teori hukum alam, hukum yang ditetapkan dengan tidak memperhatikan dan menjamin hak milik pribadi masyarakat tidak akan bertahan lama karena bertentangan dengan hukum alam dan rentan memunculkan sengketa.⁴² Oleh sebab itu tidak mengherankan apabila kemudian muncul keberatan dari masyarakat Patunjang karena merasa hak milik atas tanah mereka direnggut secara paksa dan apabila dibiarkan dapat memicu terjadi sengketa bahkan konflik.

Masalah perwarisan juga merupakan masalah tidak langsung yang dapat menimbulkan masalah sengketa tanah partikelir. Hal ini biasanya disebabkan karena tanah partikelir merupakan tanah dengan hak milik yang sudah berumur cukup tua sehingga melahirkan penguasaan yang turun temurun. Akibatnya rentan terjadi peralihan hak yang tidak disetujui oleh semua ahli waris sehingga ketika ditetapkan sebagai tanah partikelir dan kemudian dihapuskan, gugatan dari ahli waris yang keberatan sehubungan peralihan hak dapat saja muncul. Keberatan ahli waris ini pada dasarnya bukan karena proses penghapusan tanah partikelirnya akan tetapi karena proses peralihan hak atas tanahnya. Permasalahan ini terdapat dalam kasus PT Murba, dimana tanah yang ditetapkan Menteri sebagai bagian dari ganti rugi penghapusan tanah partikelir milik PT Murba ini ternyata memiliki sengketa perwarisan. Sehingga ganti rugi terhadap PT Murba terhambat.

B. Tipologi Sengketa Tanah Partikelir

Pada kasus PT Marba terlihat adanya permasalahan pemilikan tanah karena perubahan kepemilikan atas tanah tidak diketahui oleh pejabat terkait. Terdapat pula sengketa penetapan tanah sehubungan adanya surat penetapan penghapusan tanah partikelir atas nama pemilik lama. Sengketa kepemilikan dan

⁴¹ Agus Pranata, "Merebut Kembali Tanah Garapan", <http://www.berdikarionline.com/kabarrakyat/20120816/merebut-kembali-tanah-garapan.html>, diakses tanggal 15 Juli 2013.

⁴² Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara...*, hal. 9-11.

penetapan tanah ini bertipe vertikal karena melibatkan pemilik baru (PT Marba) dengan pejabat terkait.

Kasus PT Marba juga berkaitan dengan masalah sengketa ganti kerugian. Sengketa terjadi ketika Menteri menetapkan ganti kerugian atas penghapusan tanah partikelir bagi pemilik baru. Ganti rugi tersebut berupa sebagian tanah partikelir lama. Ketika pemilik baru akan mengeksekusi ganti rugi tersebut, ahli waris pemilik lama mengklaim bahwa tanah tersebut adalah milik mereka. Akibatnya terjadi sengketa horizontal antara pemilik baru dengan ahli waris pemilik lama sehubungan masalah perdata berupa pewarisan. Sengketa tersebut berakhir di pengadilan perdata.

Pengadilan perdata memutuskan bahwa pemilik baru merupakan pemilik sah atas tanah tersebut. Namun permasalahannya pemilik baru sulit untuk melakukan eksekusi. Kesulitan eksekusi ini menandakan telah terjadi sengketa horizontal antara pemilik baru dengan penguasa tanah saat ini. Berarti yang terjadi tidak hanya sengketa ganti rugi juga sengketa putusan pengadilan.

Permasalahan lainnya adanya bagian tanah partikelir milik PT Marba yang belum mendapatkan ganti rugi hingga saat ini, sedangkan atas tanah tersebut telah berdiri bangunan dengan bukti kepemilikan baru pada pihak lainnya. Kondisi ini menciptakan konflik segitiga antara PT Marba dengan pihak ketiga terkait penguasaan tanah, serta BPN yang ikut terbawa karena belum dibayarkannya ganti kerugian atas tanah partikelir tersebut.

Sengketa terkait PT Marba masih berlanjut berkaitan dengan letak dan batas tanah. Hal ini dikarenakan adanya data yang berbeda mengenai nomor-nomor EV. Akhirnya terhadap sengketa perbedaan data ini diselesaikan melalui fatwa atau penyelesaian secara administratif internal di tubuh BPN. Terhadap permasalahan ini terlihat telah terjadi sengketa secara vertikal antara pemilik baru dengan pejabat BPN.

Kasus kedua, sengketa di wilayah Patunjang. Sengketa ini merupakan sengketa penguasaan dan pemilikan rakyat atas tanah bekas tanah

partikelir yang pada awalnya telah diserahkan pada masyarakat kemudian dicabut kembali. Tindakan secara sepihak oleh pemerintah ini merupakan pelanggaran hak-hak rakyat oleh penguasa. Oleh sebab itu saat ini sedang terjadi gugatan yang diajukan masyarakat Patunjang terhadap pemerintah. Sengketa yang terjadi ini adalah sengketa vertikal.

Kasus ketiga, sengketa tanah kantor lama walikota Jakarta Barat. Pada kasus ini terdapat putusan pengadilan yang berbeda atas tanah lainnya yang masih dalam satu bagian pengelolaan tanah eks partikelir.⁴³ Akan tetapi hakim pengadilan tentunya tidak dapat dijadikan aktor sehubungan penentuan tipologi sengketa. Hal ini dikarenakan hakim harusnya bebas dan tidak punya kepentingan sehubungan dengan kasus ini. Apabila terdapat putusan pengadilan yang berbeda berarti permasalahannya ada di proses penegakan hukum karena hakim merupakan penegak hukum.

Berdasarkan hubungan penyebab sengketa dengan teori tipologi sengketa pertanahan maka dapat digambarkan tipologi sengketa tanah partikelir dalam tabel 1.

C. Upaya Penyelesaian Sengketa atas Tanah Partikelir

UU No. 1 Tahun 1958 memenuhi kriteria peraturan yang represif menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick⁴⁴ karena tujuan pembentukannya adalah untuk menciptakan ketertiban karena kerasnya tekanan politik untuk segera menasionalisasi aset-aset asing. Peraturannya pun bersifat keras dan tegas karena tidak memberikan kesempatan kepada pemilik untuk menolak kebijakan penghapusan tersebut. Peraturan yang represif berpotensi memicu terjadinya sengketa karena banyak pihak yang merasa dirugikan sehubungan dengan pengaturan ini terutama pemilik tanah partikelir.

⁴³ "20 Pengacara Dukung Anggota DPD, SBY Usut Kasus Kantor Lama Walikota Jakbar", <http://poskota.co.id/berita-terkini/2010/03/28/sby-usut-kasus-kantor-lama-walikota-jakbar>, diakses tanggal 15 Juli 2013.

⁴⁴ Philippe Nonet *et al.*, *Hukum Responsif...*, hal. 19.

Tabel 1. Tipologi Sengketa atas Tanah Partikelir

No.	Tipologi Sengketa Berdasarkan Permasalahan	Tipologi Sengketa Berdasarkan Aktor		
		Sengketa Vertikal	Sengketa Horizontal	Sengketa Segitiga
1.	Sengketa batas atau letak bidang tanah	√		
2.	Sengketa penguasaan dan kepemilikan	√		√
3.	Sengketa ganti rugi tanah	√	√	√
4.	Sengketa pelaksanaan putusan		√	
5.	Sengketa perdata		√	
6.	Sengketa Pelanggaran Hak-Hak Rakyat	√		
7.	Sengketa Penetapan dan Pendaftaran tanah	√		

Hukum yang bersifat represif biasanya juga mendorong munculnya penolakan-penolakan dan apabila dibiarkan akan mendatangkan krisis dan kekacauan akibat tertutupnya saluran untuk menyatakan keberatan, partisipasi dan perubahan.⁴⁵ Untungnya dalam kasus tanah partikelir ini sebagian besar tanah dimiliki oleh warga negara asing. Pada masa 1950-an suasana anti asing tentunya membuat posisi asing di Indonesia melemah. Namun, pada era reformasi ini disaat berbagai kebijakan berorientasi responsif dan berusaha menciptakan suatu keadilan yang bersifat substantif membuat berbagai pihak yang pada masa represif merasa tertekan kembali bersemangat memperjuangkan keadilan termasuk para pemilik tanah partikelir ini. Sehingga tidak mengherankan apabila sengketa tanah partikelir saat ini kembali mengemuka.

Berdasarkan pembahasan tentang penyebab konflik jelas terlihat bahwa masalah utamanya adalah masalah data pertanahan yang menjadi acuan Menteri tidak valid. Masalah data pertanahan yang tidak valid merupakan permasalahan bersifat administratif karena berkaitan dengan pencatatan dan pendataan maka dapat diselesaikan secara administratif pula. Sengketa bertipe vertikal sederhana, seperti masalah batas atau letak bidang tanah merupakan tipologi sengketa yang sesuai untuk diselesaikan secara administratif.

Penyelesaian secara administratif dilakukan dengan cara melakukan pengaduan kepada

instansi pembuat kebijakan, instansi tersebut akan melakukan penelitian. Selama data administrasi tersebut dapat dilakukan perbaikan maka sengketa dapat selesai dengan cara memperbaiki data administratif.⁴⁶ Permasalahannya adalah apabila kesalahan administratif tersebut telah menyebabkan kerugian pada pihak tertentu.

Terhadap pihak-pihak yang dirugikan tersebut dapat lebih dahulu menyelesaikan secara musyawarah atau menurut UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (UU No. 30 Tahun 1999), melalui jalur penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan ini lazim disebut *alternative dispute resolution* (ADR), bentuknya mulai dari negosiasi dengan melibatkan hanya pihak yang bersengketa sampai dengan arbitrase dengan menunjuk pihak ketiga untuk membantu memutuskan penyelesaian terbaik bagi para pihak. Jalur penyelesaian sengketa alternatif ini dapat dipergunakan pada semua tipologi sengketa partikelir.

Permasalahannya adalah pihak ketiga yang ditunjuk sebagai mediator atau fasilitator ini terkadang turut terbawa dalam kasus yang terjadi, seperti BPN yang seringkali menjadi mediator namun akhirnya justru BPN malah ikut terlibat. Untuk itu, pihak ketiga yang ditunjuk oleh para pihak dalam membantu menyelesaikan perkara harus pihak yang benar-benar netral.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Alumni, 1991, hal.24.

Kasus tanah partikelir biasanya melibatkan tanah yang amat luas dengan ganti rugi yang cukup besar. Oleh karena itu banyak pihak yang tidak puas dengan jalur penyelesaian sengketa alternatif di luar pengadilan sehingga yang terjadi kasus diteruskan ke pengadilan. Berkaitan dengan keputusan Menteri tentang penetapan penghapusan maka jalur pengadilan yang dapat ditempuh adalah jalur Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Selain itu pada sengketa partikelir lainnya yang bertipe vertikal dapat diajukan kepada PTUN karena berkaitan dengan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

Sebelum terbentuknya PTUN, kasus administrasi diselesaikan melalui jalur peradilan umum dengan menggunakan hukum acara perdata.⁴⁷ Penyelesaian kasus administratif dengan menggunakan hukum acara perdata ini sempat menghadapi beberapa masalah terutama terkait pembuktian. Setelah PTUN dibentuk berdasarkan UU No. 5 Tahun 1986 jo UU No. 9 tahun 2004 dan UU No. 51 Tahun 2009, tidak berarti masalah berakhir. Kasus tanah partikelir yang usia penyelesaiannya lebih dari setengah abad ini biasanya dapat pula mengarah kepada kasus perdata terutama masalah pewarisan. Kalau sudah masuk areal perdata biasanya sengketa akan berlarut larut, bahkan dapat memunculkan sengketa baru. Hal ini disebabkan terkadang untuk satu objek tanah yang sama diputus secara berbeda oleh PTUN dan peradilan perdata/umum.

Terhadap putusan pengadilan yang berbeda ini tentunya akan menyulut sengketa antara para pihak karena masing-masing merasa benar dengan mengantongi putusan-putusan pengadilannya sendiri-sendiri. Akibatnya yang terjadi tanah tidak dapat di eksekusi, kepemilikan kembali menjadi tidak jelas dan yang terburuk tanah tidak dapat dikelola dengan baik akibat dihambat satu sama lain oleh pihak yang bersengketa.

Kondisi ini jelas merugikan para pihak yang bersengketa. Bahkan tidak hanya mereka yang dirugikan, masyarakat sekitarnya juga akan merasakan akibat tidak langsung dari sengketa

yang terjadi. Maksud pembuat UU No. 1 Tahun 1958 dalam menghapuskan tanah partikelir juga tidak tercapai karena tidak mensejahterakan masyarakat malah menciptakan konflik yang berdampak luas.

Permasalahan lainnya terkait keberadaan PTUN adalah adanya pembatasan jangka waktu gugatan terhadap KTUN menurut Pasal 55 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, diberikan batas waktu hanya 90 hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkan putusan tersebut. Namun untuk mengantisipasi belum diterimanya atau diumumkan KTUN terutama untuk kasus pada masa lampau kemudian muncul SEMA No. 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang mengatur bahwa pengaturan 90 hari tersebut berlaku sejak yang bersangkutan mengetahui keputusan dan merasa kepentingannya dirugikan berdasarkan keputusan TUN.

Dibandingkan gugatan perdata, jangka waktu gugatan TUN memang sangat terbatas. Tenggang waktu untuk mengajukan gugatan perdata menurut Pasal 1967 BW adalah 30 tahun. Sehingga wajar apabila sebagian besar kasus tanah partikelir diajukan ke peradilan umum. Namun peradilan umum sendiri memiliki kelemahan karena yang dapat dijadikan dasar tuntutan adalah hak perdata para pihak yang dilanggar, bukan KTUNnya. Padahal sumber permasalahan dari tanah partikelir adalah SK Menteri. Akibatnya kebenaran materil terkait SK menteri dalam kasus ini sulit untuk didapatkan. Kelemahan lainnya adalah hakim pengadilan perdata memiliki keterampilan yang terbatas terkait masalah KTUN. Permasalahan ini telah menjadi isu sentral semenjak dulu pada saat kasus KTUN diajukan ke peradilan umum.

Dari tipologi sengketa yang muncul, tidak semua sengketa perlu dibawa ke pengadilan. Ada tipe-tipe sengketa tertentu yang dapat diselesaikan antara para pihak baik secara langsung ataupun melalui pihak ketiga di luar pengadilan. Seperti penyelesaian sengketa melalui jalur mediasi sangat sesuai apabila

⁴⁷ *Ibid.*, hal. 45.

diterapkan pada kasus-kasus yang segi hukumnya kurang mengemuka dibandingkan dengan segi kepentingan (*interest*) para pihak.⁴⁸

Tipologi sengketa yang sesuai untuk penyelesaian secara mediasi adalah sengketa yang bertipe horizontal seperti sengketa perdata, ganti rugi dan sengketa penguasaan dan pemilikan. Namun harus diperhatikan beberapa prinsip berhasilnya mediasi di beberapa negara yaitu sesuai untuk diterapkan dalam kasus-kasus yang menyangkut kelangsungan hubungan antara para pihak, keseimbangan kekuatan antara kedua belah pihak, sengketa yang berjangka waktu singkat, atau sengketa yang tidak pasti hasil akhirnya bila dibawa ke pengadilan.⁴⁹ Namun ada kasus tertentu yang menurut para ahli sebaiknya langsung ditempuh jalur peradilan saja. Kasus-kasus tersebut biasanya bercirikan adanya pertentangan hak atas tanah maupun hak-hak lainnya.⁵⁰ Dengan kata lain, kasus yang masalah hukumnya lebih mengemuka. Penyelesaian di pengadilan justru akan mempercepat proses penyelesaian sengketa dari pada harus melalui jalur alternatif yang hanya akan membuat kasus ini menjadi semakin berbelit-belit. Hal ini dikarenakan pada akhirnya proses penyelesaian perkara ini lebih berdasarkan kepada peraturan yang berlaku, sangat memperhatikan keseimbangan kepentingan antara para pihak dan menegakkan keadilan.⁵¹

Penyelesaian kasus melalui peradilan ini sesuai untuk penyelesaian tipe sengketa vertikal dengan permasalahan penguasaan dan pemilikan; ganti rugi; pelanggaran hak-hak rakyat; dan penetapan serta pendaftaran tanah. Selain itu sesuai pula untuk sengketa segitiga dengan permasalahan ganti rugi, pengadaan tanah dan penetapan serta pendaftaran tanah.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Penyebab sengketa partikelir dapat bersifat langsung dan tidak langsung berhubungan dengan penghapusan tanah partikelir. Penyebab sengketa secara langsung ada tiga yaitu data administrasi pertanahan yang tidak valid, ketidakjelasan aturan dan kurang cermatnya Menteri sebagai pejabat pembuat kebijakan. Sedangkan penyebab tidak langsung adalah masalah politik hukum pemerintah dan masalah pewarisan.

Tipologi sengketa partikelir terbagi atas 2 kelompok besar yaitu tipologi berdasarkan permasalahan dan berdasarkan aktor. Berdasarkan permasalahan, tipologi sengketa partikelir meliputi sengketa batas atau letak bidang tanah; penguasaan dan kepemilikan; ganti rugi; pelaksanaan putusan; masalah perdata; pelanggaran hak-hak rakyat; dan penetapan serta pendaftaran tanah. Sedangkan berdasarkan aktor, tipologi sengketa partikelir meliputi sengketa vertikal, horizontal dan segitiga. Kedua kelompok besar tipologi ini saling berkaitan karena permasalahan tidak mungkin muncul tanpa adanya aktor atau pihak yang bersengketa.

Upaya penyelesaian sengketa terlebih dahulu hendaknya menempuh jalur administrasi dan penyelesaian sengketa alternatif setelah itu baru menempuh jalur pengadilan umum atau PTUN. Penyelesaian administratif dapat diterapkan pada sengketa vertikal sederhana, seperti masalah batas/ letak tanah. Sedangkan Penyelesaian jalur alternatif cocok untuk kasus-kasus yang segi hukumnya kurang mengemuka dibandingkan dengan segi kepentingan (*interest*) para pihak biasa untuk sengketa bertipe horizontal, seperti sengketa perdata. Untuk kasus yang masalah hukumnya lebih mengemuka lebih baik menempuh jalur peradilan, seperti masalah penetapan dan pendaftaran tanah.

B. Saran

Peraturan terkait penghapusan tanah partikelir telah membuktikan bahwa peraturan yang bersifat represif hanya akan menciptakan ketertiban yang bersifat sementara. Setelah diredam

⁴⁸ Husnayadi Herliza, "Mediasi Sengketa Tanah", [http://kot-banjarmasin.bpn.go.id/ Propinsi/Kalimantan-Selatan/Kota-Banjarmasin/Artikel/Mediasi-Sengketa-Tanah.aspx](http://kot-banjarmasin.bpn.go.id/Propinsi/Kalimantan-Selatan/Kota-Banjarmasin/Artikel/Mediasi-Sengketa-Tanah.aspx), diakses tanggal 20 September 2013.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa...*, hal. 28.

⁵¹ *Ibid.*

begitu lama, kasus tanah partikelir kembali mengemuka bahkan BPN memasukkannya kedalam tipologi sengketa tanah. Maraknya kasus partikelir dikarena penghapusan dilakukan tanpa menggunakan data pertanahan yang valid. Kondisi ini harusnya menjadi salah satu faktor pendorong segera dibentuk peta pertanahan.

Selain peta pertanahan, peradilan pertanahan juga perlu dibentuk sehingga dapat dihindari perbenturan putusan antara peradilan umum dengan PTUN. Jalur penyelesaian sengketa alternatif juga perlu dikembangkan dan dibentuk suatu kelembagaan seperti, lembaga arbitrase atau mediasi pertanahan. Hal ini dapat menghindari konflik kepentingan jika perkara melibatkan BPN karena seringkali selama ini BPN menjadi mediator tapi kemudian ikut terlibat dalam perkara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Harsono, Budi, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2003.
- Kelsen, Hans, *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, terjemahan dari "General Theory of Law and State" oleh Somardi, Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007.
- Murad, Rusmadi, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Bandung: Alumni, 1991.
- Nonet, Philippe, *et al.*, *Hukum Responsif*, Bandung: Nusamedia, 2010.
- Poesponegoro, Marwati Djoened *et.al*, *Sejarah Nasional Indonesia IV*, Jakarta: Balai Pustaka, 2008.
- Putyatmoko, Y. Sri, *Perizinan: Problem dan Upaya Pembenahan*, Grasindo: Yogyakarta, 2009.
- Santoso, Urip, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2009.
- Sumitro, Rochmad, dalam Abdurrahman, *Tebaran Pemikiran mengenai Hukum Agraria*, Bandung: Alumni, 1985.
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo, 2004.
- Sumardjono, Maria S. W., *Mediasi Sengketa Tanah*, Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2008.

Hasil Penelitian/Tugas Akhir

- Edwin, *Eigendom Sebagai Alat Bukti yang Kuat dalam Pembuktian Kepemilikan Tanah pada Hukum Tanah Indonesia, Analisis terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 588/PK/Pdt./2002*, Tesis, Depok: FHUI-Magister Kenotariatan, 2012.

Iskandar, Mohammad, *Hak-Hak Pemilikan Tanah dan Kerusuhan Sosial: Kasus Tanah Partikelir Ciomas Tahun 1886*, Laporan Penelitian, UI, Depok.

Juniasri, Mirda, *Proses Permohonan Hak Atas Tanah Bekas Tanah Partikelir di Kelurahan Cipinang Kecamatan Pulo Gadung Jakarta Timur*, Tesis, Semarang: Universitas Diponegoro, 2004.

Sumarto, *Penanganan dan Penyelesaian Konflik Pertanahan dengan Prinsip Win Win Solution oleh Badan Pertanahan Nasional RI*, Jakarta: Direktorat Konflik Pertanahan Badan Pertanahan Nasional RI, 2012.

Internet

“Aliran Pemikiran Hukum: Hukum Alam”, <http://arsyadshawir.blogspot.com/2012/11/aliran-pemikiran-hukum-hukum-alam.html>, diakses tanggal 17 September 2013.

“Antara Keadilan Substantif dan Keadilan Prosedural”, <http://sergie-zainovsky.blogspot.com/2012/10/antara-keadilan-substantif-dan-keadilan.html>, diakses tanggal 19 September 2013.

Farkhani, “Mengenal Hak Atas Tanah dan Konflik Pertanahan di Indonesia”, <http://stainsalatiga.ac.id/mengenal-hak-atas-tanah-dan-konflik-pertanahan-di-indonesia/>, diakses tanggal 19 September 2013.

Herliza, Husnayadi, “Mediasi Sengketa Tanah”, <http://kot-banjarmasin.bpn.go.id/Propinsi/Kalimantan-Selatan/KotaBanjarmasin/Artikel/Mediasi-Sengketa-Tanah.aspx>, diakses tanggal 20 September 2013

“Konflik Perkebunan: Mencari Solusi Yang Berkeadilan dan Mensejahterakan Rakyat Kecil”, Hasil Seminar dan Lokakarya Nasional Konflik Agraria, <http://pphafh.ub.ac.id/hasil-seminar-dan-lokakarya-nasional-konflik-agraria-konflik-perkebunan-mencari-solusi-yang-berkeadilan-dan-mensejahterakan-rakyat-kecil/>, diakses tanggal 17 September 2013.

Pranata, Agus, “Merebut Kembali Tanah Garapan”, <http://www.berdikarionline.com/kabarrakyat/20120816/merebut-kembali-tanah-garapan.html>, diakses tanggal 15 Juli 2013.

Resty, Mutia, “Sengketa Mbah Priok Karena Dua Pihak Punya Sertifikat Tanah”, <http://www.tempo.co/read/news/2010/04/23/057242825/Sengketa-Mbah-Priok-Karena-Dua-Pihak-Punya-Sertifikat-Tanah>, diakses tanggal 29 Juli 2013.

Suharyanto, Gatot, “Ulasan Keterkaitan Tipologi dengan Fungsi dan Bentuknya (Studi Kasus bangunan masjid”, http://issuu.com/gats.id/docs/keterkaitan_tipologi_dengan_fungsi_dan_bentuk, diakses tanggal 19 Agustus 2013.

“20 Pengacara Dukung Anggota DPD, SBY Usut Kasus Kantor Lama Walikota Jakbar”, <http://poskota.co.id/berita-terkini/2010/03/28/sby-usut-kasus-kantor-lama-walikota-jakbar>, diakses tanggal 15 Juli 2013.

Peraturan

UU No. 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah Partikelir (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1517).

UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344).

UU No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3872).

UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5079).

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.

Surat Edaran Mahkamah Agung No. 3 Tahun 1963 tentang Gagasan Menganggap *Burgerlijk Wetboek* Tidak Sebagai Undang-Undang.

Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Surat BPN Jakarta Pusat No. 468/PT/P/VII/2000 tanggal 24 Juli 2000.

Lampiran 01/Juknis/D.V/2007 Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan Dan Penyelesaian Masalah Pertanahan.

KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 92/PUU-X/2012

Novianto M. Hantoro*

Peneliti Bidang Hukum Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI
Email: nmhantoro@yahoo.com

Abstract

The Constitutional Court has decided to grant for in part of the petition of the Regional Representative Council (DPD) with respect to its authority in the field of legislation. By using the framework on bicameralism and constitutional interpretation, this paper analyzes how the Court to interpret legislative authority of DPD and how to implement the decision. The Court interpreted DPD has the authority to discuss Prolegnas, have the same status as the president in terms of submission of the bill to the House, and not only provides a view but come together to discuss the bill with the President and Parliament. But according to the Court, the DPD remain not equal with the House because the petition for approval of the bill and gave authorities more than just giving consideration to the state budget bill, was rejected. Although the Constitutional Court's decision executeable or can be implemented directly, but it still need for coordination with the President and the Parliament to regulate further the mechanism as system. Ideally, this needs to be formulated in the law, but for the purposes of short-term can be done through the formation of the Joint Rules.

Kata kunci: DPD, Pembentukan undang-undang, Putusan Mahkamah Konstitusi.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah menghasilkan beberapa lembaga negara baru, salah satunya adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Yang menjadi gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang terutama berkaitan langsung dengan daerah.¹ Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan putusan yang bersifat sentralistik pada masa lalu ternyata telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai

pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional.² Anggota DPD menggantikan Utusan Daerah sebagai salah satu unsur dalam komposisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

DPD memiliki fungsi dan kewenangan yang salah satunya terkait dengan pembentukan undang-undang. Kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Terdapat tiga kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang yang disebutkan oleh Pasal 22D UUD 1945, yaitu: “dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)”, “ikut membahas

¹ I Dewa Gede Palguna, *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*, makalah pada *Focus Group Discussion “Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”* di Semarang, 25 Maret 2003 dan di Malang, 26 Maret 2003 dalam Janedjri M. Gaffar, *et all* (editor), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta; Setjen MPR-UNDP, 2003, hal. 61-62.

² *Ibid.*

RUU”, dan “memberikan pertimbangan kepada DPR”, terhadap rancangan undang-undang tertentu. Ketentuan dalam UUD 1945 memerlukan penjabaran atau pengaturan lebih lanjut. Pada saat ini terdapat dua undang-undang yang menjabarkan ketentuan tersebut, yaitu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penjabaran ketentuan di dalam kedua undang-undang tersebut menerjemahkan ketentuan mengenai beberapa hal, misalnya “DPD mengajukan RUU kepada DPR” maka RUU tersebut kemudian menjadi RUU DPR; “DPD ikut membahas RUU tertentu” maka pembahasan tersebut dilakukan sebatas memberikan pandangan dan pendapat. Sedangkan “memberikan pertimbangan” dijabarkan bahwa pertimbangan tersebut dalam bentuk tertulis dan disampaikan sebelum dimulainya pembahasan.

Ketentuan di dalam kedua undang-undang tersebut memunculkan keberatan DPD yang menganggap ketentuan tersebut mereduksi kewenangan yang seharusnya atau yang diberikan oleh UUD 1945. Kemudian DPD mengajukan uji materi terhadap kedua undang-undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Hal yang dimohonkan oleh DPD adalah:

1. Kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, yang menurut DPD, RUU dari DPD harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR;
2. Kewenangan DPD ikut membahas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945 bersama DPR dan Presiden;
3. Kewenangan DPD memberi persetujuan atas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945;
4. Keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas yang menurut DPD sama halnya dengan keterlibatan Presiden dan DPR;
5. Kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945;

Mahkamah Konstitusi telah melakukan sidang dan telah memutuskan permohonan *judicial review* tersebut. Putusan Mahkamah Konstitusi pada dasarnya adalah mengabulkan sebagian permohonan DPD, bukan semua permohonan. Namun demikian putusan yang menerima permohonan DPD dapat dikatakan memberikan perubahan besar pada pelaksanaan fungsi DPD di bidang legislasi. Dengan demikian, menjadi kajian yang menarik, bagaimana memahami putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dan bagaimana mengimplementasikannya.

Berkenaan dengan fungsi legislasi DPD, Tim Hukum Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR pada tahun 2003 telah melakukan Penelitian mengenai “Ruang Lingkup dan Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah”. Dilihat dari tahun penelitian yang dilakukan, dapat diketahui undang-undang yang dianalisis adalah UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Namun demikian, isu-isu yang terdapat dalam putusan MK tersebut telah menjadi obyek penelitian. Penelitian juga menggunakan metode historis dengan membandingkan keberadaan Senat pada masa berlakunya Konstitusi RIS. Kesimpulan penelitian juga menemukan kelemahan yang salah satunya adalah kewenangan yang dimiliki DPD tidak seimbang dengan ongkos dan nilai pemilihan umum yang demokratis.³ Sementara analisis dalam kajian ini, meskipun menyinggung juga peraturan yang melandasi mekanisme kerja DPD periode sebelumnya, namun akan lebih dikaitkan dengan peraturan yang berlaku pada DPD periode sekarang, yaitu UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 12 tahun 2011 yang menjadi obyek dalam uji materi yang diajukan oleh DPD kepada Mahkamah Konstitusi.

B. Permasalahan

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, praktik dan mekanisme pembentukan undang-undang harus disesuaikan.

³ Innocentius Samsul, *et al.* (Tim Hukum P3DI, Setjen DPR RI). *Ruang Lingkup dan Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPD*, Jakarta, P3I Setjen DPR RI, 2003, hal. 82.

Hal pertama yang paling penting adalah mengetahui bagaimana memahami putusan tersebut atau dengan kata lain bagaimana MK menafsirkan ketentuan UUD 1945 terkait dengan kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang. Permasalahan selanjutnya adalah bagaimana melaksanakan putusan tersebut. Selama ini masih berkembang pemikiran apakah perlu adanya revisi terhadap kedua undang-undang tersebut sebelum mengimplementasikan putusan MK atau bagaimanakah mengimplementasikan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut seketika tanpa melalui perubahan undang-undang. Tulisan ini akan menganalisa dua hal, *pertama* penafsiran MK terhadap kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang yang tercermin di dalam putusannya; *Kedua*, menganalisa bagaimana melaksanakan putusan MK tersebut dalam praktik pembentukan undang-undang sekarang ini.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. Penafsiran Konstitusi

Satjipto Rahardjo⁴ mengemukakan, salah satu sifat yang melekat pada hukum tertulis adalah sifat otoritatif dari rumusan-rumusannya. Pengutaraan dalam bentuk tulisan atau *litera scripta* merupakan bentuk dari usaha untuk menyampaikan sesuatu ide atau pikiran. Ide atau pikiran yang hendak dikemukakan tersebut ada disebut sebagai “semangat” dari suatu peraturan. Usaha untuk menggali “semangat dari peraturan tersebut” dengan sendirinya merupakan bagian dari keharusan yang melekat khusus pada hukum perundang-undangan yang bersifat tertulis. Usaha tersebut akan dilakukan oleh kekuasaan pengadilan dalam bentuk interpretasi atau konstruksi. Interpretasi atau konstruksi ini adalah suatu proses yang ditempuh oleh pengadilan dalam rangka mendapatkan kepastian mengenai arti dari hukum perundang-undangan.

Di dalam ilmu hukum, selain dikenal metode penafsiran hukum secara umum, dikenal pula metode penafsiran konstitusi (*constitutional*

interpretation method). Bobbitt mengidentifikasi 6 (enam) macam metode penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*), yaitu:⁵

1. Penafsiran tekstual;
Penafsiran tekstual (*textualism or literalism*) atau penafsiran harfiah ini merupakan bentuk atau metode penafsiran konstitusi yang dilakukan dengan cara memberikan makna terhadap arti dari kata-kata di dalam dokumen atau teks yang dibuat oleh pembentuk konstitusi (*meaning of the words in the legislative text*).
2. Penafsiran historis (atau penafsiran orisinal);
Penafsiran historis ini disebut juga dengan penafsiran asli (*original*), yaitu bentuk atau metode penafsiran konstitusi yang didasarkan pada sejarah konstitusi itu dibahas dan ditetapkan. Pada umumnya metode penafsiran ini menggunakan pendekatan *original intent* terhadap norma-norma hukum konstitusi.
3. Penafsiran doktrinal;
Penafsiran doktrinal merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara memahami aturan Undang-Undang melalui sistem preseden atau melalui praktik peradilan.
4. Penafsiran prudensial;
Penafsiran prudensial merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara mencari keseimbangan antara biaya-biaya yang harus dikeluarkan dan keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari penerapan suatu aturan atau Undang-Undang tertentu.
5. Penafsiran struktural; dan
Penafsiran struktural merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara mengaitkan aturan dalam Undang-Undang dengan konstitusi yang mengatur tentang struktur-struktur ketatanegaraan.
6. Penafsiran etikal
Penafsiran etikal merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara menurunkan prinsip-prinsip moral dan

⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006, hal. 93-95.

⁵ Albert H Y Chen, *The Interpretation of the Basic Law--Common Law and Mainland Chinese Perspectives*, Hong Kong: Hong Kong Journal Ltd., 2000, hal. 5.

etik sebagaimana terdapat dalam konstitusi atau undang-undang dasar. Metode penafsiran ini dikonstruksi dari tipe berpikir konstitusional yang menggunakan pendekatan falsafati, aspirasi atau moral. Dengan demikian metode penafsiran ini dapat digunakan untuk isu-isu yang menekankan pada pentingnya hak-hak asasi manusia dan pembatasan terhadap kekuasaan negara atau pemerintahan.

Menurut Anthony Mason, interpretasi atau penafsiran ini merupakan penafsiran yang sesuai dengan pengertian asli dari teks atau istilah-istilah yang terdapat dalam konstitusi. Penafsiran ini biasanya digunakan untuk menjelaskan teks, konteks, tujuan dan struktur konstitusi.⁶

Menurut Arsyad Sanusi⁷, di Amerika Serikat terdapat pendapat yang menyatakan bahwa dalam menafsirkan konstitusi, hakim harus berupaya untuk menelusuri bagaimana ketentuan-ketentuan dalam konstitusi itu dari semula diartikan oleh pihak yang merumuskan dan mengesahkan konstitusi itu. Pendekatan ini menyatakan bahwa semakin dekat dengan pengertian aslinya maka semakin “benar” penafsiran tersebut. Pendekatan ini menekankan pentingnya konsep *backward-looking*. Pendekatan semacam ini dikenal dengan pendekatan *originalisme*. Sedangkan, pada kutub yang lain, terdapat pandangan yang menekankan pentingnya inovasi dan dinamisme, serta menolak *originalisme*. Kelompok yang menghendaki demikian ini berpendapat bahwa konstitusi perlu ditafsirkan secara kreatif karena adanya ketidakpastian bahasa dalam undang-undang (konstitusi). Dengan demikian dari sekian banyak metode penafsiran, pada dasarnya metode penafsiran konstitusi dapat dibedakan hanya menjadi 2 (dua) kelompok besar, yaitu:

metode penafsiran *originalism*, yang menggunakan pendekatan *original intent* dan *non originalism*, yang menggunakan pendekatan di luar pendekatan *original intent*.

B. Bikameralisme

Terdapat beberapa istilah untuk menyebutkan lembaga perwakilan berdasarkan fungsi dan kewenangannya. Lembaga perwakilan disebut parlemen berdasarkan kata Perancis *parler* yang artinya berbicara. Lembaga perwakilan juga disebut sebagai badan legislatif atau badan pembentuk undang-undang karena tugasnya *legislate* yang artinya membentuk atau membuat undang-undang.⁸ Arend Lijphart mengklasifikasikan badan pembentuk undang-undang ke dalam tiga variabel, yaitu:⁹

1. Bikameral/unikameral (*bicameralism/unicameralism*),
2. *symmetrical/asymmetrical bicameralism* (*is one house dominant, or are they essentially equal*), dan
3. *congruent/incongruent bicameralism* (*do the two houses represent essentially the same population or does the second chamber reflect a different basis of representation*).

Sistem bikameral kemudian dapat diklasifikasikan berdasarkan perbandingan kekuatan antara *the lower chamber* dan *the upper chamber*, yaitu sistem *bicameral* yang lemah (*asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism/soft bicameralism*), yaitu apabila kekuatan salah satu kamar, jauh lebih dominan atas kamar lainnya. Sistem *bicameral* yang kuat (*symmetric bicameralism* atau *strong bicameralism*), yaitu apabila kekuatan antara dua kamarnya nyaris sama kuat atau sama kuat.¹⁰

Menurut Lijphart, terdapat beberapa aspek yang pada akhirnya akan membedakan apakah lembaga perwakilan suatu negara menganut “*strong bicameralism*” atau “*weak bicameralism*”. Aspek penting pertama dan yang paling

⁶ Anthony Mason, *The Interpretation of a Constitution in a Modern Liberal Democracy*, dalam Charles Sampford and Kim Preston (Ed.), *Interpreting Constitutions- Theories, Principles and Institutions*. Leichhardt, The Federation Press, 1996 hal. 14.

⁷ M. Arsyad Sanusi, *Legal Reasoning Dalam Penafsiran Konstitusi* dalam <http://arfanhy.blogspot.com/2009/03/legal-reasoning-dalam-penafsiran.html> diakses pada tanggal 22 Oktober 2013.

⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta; PT. Gramedia, 1988, hal. 174.

⁹ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven and London, Yale University Press, 1999. hal. 201-215.

¹⁰ *Ibid.*

utama adalah kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh kedua lembaga perwakilan. Pola yang umum di beberapa negara, “kamar kedua” cenderung subordinat dari “kamar pertama”.¹¹ Berdasarkan hal tersebut, apabila kedua lembaga memiliki kewenangan yang sama, maka disebut simetris, namun apabila kewenangan lembaga yang satu lebih tinggi dari lembaga yang lain, maka disebut asimetris.

Kedua, untuk mengetahui apakah lembaga tersebut mempunyai arti politik yang penting (*political important*) dapat dilihat dari metode pemilihan. Pada umumnya, anggota pada “kamar pertama” dipilih secara langsung oleh pemilih, sedangkan anggota “kamar kedua” dipilih oleh lembaga legislatif daerah atau diangkat. Kemudian apakah “kamar kedua” didesain untuk mewakili golongan-golongan tertentu atau minoritas. Apabila hal tersebut terjadi, maka komposisinya disebut *incongruent*.

III. ANALISA

A. Kewenangan Legislasi DPD berdasarkan Putusan MK

Tulisan ini akan menganalisa dua hal, *pertama*, penafsiran MK terhadap kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang yang tercermin di dalam putusannya; *Kedua*, menganalisa bagaimana melaksanakan putusan MK tersebut dalam praktik pembentukan undang-undang sekarang ini. Untuk menganalisa kewenangan DPD dalam fungsi legislasi berdasarkan putusan

MK, akan diuraikan terlebih dahulu pengaturan kewenangan DPD pada DPD periode 2004-2009 dan DPD periode 2009-2014. Selanjutnya diuraikan berdasarkan permohonan yang diajukan DPD (*petita*), serta bagaimana pertimbangan MK dalam amar putusannya.

a. Pengajuan RUU

Dalam hal pengajuan usul RUU, selain ketentuan yang ada di dalam UUD 1945, diatur secara singkat di dalam UU No. 22 Tahun 2003 bahwa DPD mengusulkan rancangan undang-undang untuk hal-hal yang telah disebutkan di dalam UUD 1945 kepada DPR dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR. Pembahasan rancangan undang-undang tersebut dilakukan sebelum DPR membahas rancangan undang-undang dengan pemerintah.

Pengaturan mengenai pengajuan RUU di dalam UU No. 10 Tahun 2004 dikaitkan dengan Prolegnas. Undang-Undang menyebutkan bahwa RUU baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun dari Dewan Perwakilan Daerah disusun berdasarkan Prolegnas. Norma selanjutnya sama dengan ketentuan UUD 1945 bahwa DPD hanya mengajukan RUU sebagaimana yang telah diatur UUD 1945. Namun kemudian terdapat aturan dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas. Penafsirannya (*secara a contrario*) DPD tidak dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas. Selanjutnya terkait dengan pengajuan RUU diatur bahwa RUU yang berasal dari DPD dapat diajukan oleh DPD kepada DPR. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan RUU diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPR dan Peraturan Tata Tertib DPD.

Pengaturan di dalam Tata Tertib DPR terkait dengan RUU yang berasal dari DPD, adalah sebagai berikut:

- 1) RUU beserta penjelasan, keterangan, dan/ atau naskah akademis yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR.
- 2) Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh Pimpinan DPR,

¹¹ Contoh yang disebutkan: *their negative votes on proposed legislation can frequently be overridden by the first chambers, and in most parliamentary systems the cabinet is responsible exclusively to the first chamber. In two countries, disagreement between the two chambers is settled by a joint session: India and Venezuela. Here the relative sizes of the two chambers, discussed in the previous section, do make a difference with regard to the strength of bicameralism. The Indian second chamber is almost half the size of the first, whereas the Venezuelan senate has less than one-fourth of the members of the lower house. The only examples of bicameral legislatures with formally equal powers in our set of democracies are the legislatures of Colombia, Italy, Switzerland, and the United States; three countries used to have formally equal chambers-Belgium, Denmark, and Sweden-but the Belgian Senate's power was severely reduced when it was elected in its new federal form in 1995, and Denmark and Sweden abolished their second chambers in 1953 and 1970, respectively.*

Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota tentang masuknya Rancangan Undang-Undang tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh Anggota.

- 3) Setelah Usul RUU diumumkan dalam Rapat Paripurna, Pimpinan DPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada Pimpinan DPD mengenai tanggal pengumuman RUU yang berasal dari DPD tersebut kepada Anggota dalam Rapat Paripurna.
- 4) Badan Musyawarah selanjutnya menunjuk Komisi atau Badan Legislasi untuk membahas RUU tersebut, serta mengagendakan pembahasannya.
- 5) Komisi atau Badan Legislasi, mengundang anggota alat kelengkapan DPD sebanyak-banyaknya 1/3 (sepertiga) dari jumlah anggota alat kelengkapan DPR, untuk membahas RUU dimaksud.
- 6) Dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak Komisi atau Badan Legislasi mengundang, alat kelengkapan DPD wajib hadir.
- 7) Hasil pembahasan dilaporkan dalam Rapat Paripurna.
- 8) RUU yang telah dibahas disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama DPR dan kepada Pimpinan DPD untuk ikut membahas Rancangan Undang-Undang tersebut.
- 9) Dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya surat tentang penyampaian RUU dari DPR, Presiden menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR.
- 10) Terhadap pembahasan dan penyelesaian selanjutnya, berlaku ketentuan Pasal 136, Pasal 137, dan Pasal 138, dengan memperhatikan ketentuan yang khusus bagi Rancangan Undang-Undang dari DPR.
- 11) Hari kerja yang dimaksud pada ayat (6) adalah hari kerja DPR pada Masa Sidang.

Berdasarkan Undang-Undang dan Peraturan DPR pada awal pengaturan mengenai DPD

(DPD periode 2004-2009) terlihat bahwa RUU yang diajukan oleh DPD dibahas terlebih dahulu oleh alat kelengkapan DPR dengan mengundang alat kelengkapan DPD. Hasil pembahasan dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPR, tanpa diatur mengenai pengambilan keputusan. RUU tersebut kemudian disampaikan oleh DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk menteri yang mewakili dalam pembahasan RUU di DPR.

Ketiga peraturan perundang-undangan tersebut kemudian mengalami perubahan pada periode DPR dan DPD sekarang ini (periode 2009-2014). UU No. 22 Tahun 2003 telah diganti dengan UU No. 27 tahun 2009; UU No. 10 Tahun 2004 telah diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011; dan Peraturan Tata Tertib DPR tahun 2005 telah diganti dengan Peraturan Tata Tertib DPR Tahun 2009. Pengaturan mengenai pengajuan RUU DPD kepada DPR juga mengalami perubahan mekanisme. Perubahan yang cukup mendasar adalah RUU yang diusulkan oleh DPD diharmonisasi terlebih dahulu di Badan Legislasi untuk kemudian disampaikan ke Rapat Paripurna. Rapat Paripurna mengambil keputusan terhadap RUU tersebut, apakah disetujui, disetujui dengan perubahan; atau ditolak. Perubahan tersebut memang menjadikan RUU dari DPD disamakan kedudukannya dengan usul RUU yang diajukan oleh anggota atau alat kelengkapan DPR.

Hal tersebut pula yang menjadi dasar pengajuan atau dalil uji material yang dilakukan oleh DPD sebagai pemohon, bahwa Undang-Undang telah mereduksi kewenangan legislasi DPD sebagai sebuah lembaga negara menjadi setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi, dan gabungan komisi DPR.¹² Selanjutnya juga dikemukakan bahwa UU secara sistematis mengurangi kewenangan DPD sejak awal proses pengajuan RUU dan telah mendistorsi RUU yang diusulkan oleh DPD menjadi RUU usul DPR¹³. Selanjutnya UU No. 12 Tahun 2011 juga dianggap telah merendahkan kedudukan

¹² Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e UU No. 27 Tahun 2009, Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) UU No. 12 Tahun 2011.

¹³ Pasal 143 ayat (5) dan Pasal 144 UU No. 27 Tahun 2009 Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU No. 27 Tahun 2009.

DPD menjadi lembaga yang sub-ordinat di bawah DPR karena meniadakan kewenangan konstitusional DPD untuk dapat mengajukan RUU.¹⁴

Terhadap dalil permohonan DPD tersebut, menurut Mahkamah Konstitusi kewenangan konstitusional DPD mengenai pengajuan RUU, telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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”. Menurut MK, kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” RUU 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 sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata “dapat” tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU 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. MK menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD,

kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945;

Di dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menggunakan penafsiran tekstual dan struktural. Mahkamah Konstitusi memaknai kata “dapat mengajukan” sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan. Selanjutnya dengan menggunakan penafsiran struktural, Mahkamah Konstitusi menyamakan posisi DPD dengan Presiden yang juga mempunyai hak untuk mengajukan RUU ke DPR. Sementara rumusan di dalam undang-undang menggunakan konsep bikameral yang asimetrikal, bahwa konsep di UUD 1945 memang tidak memberikan kewenangan legislasi yang *equal* antara DPR dan DPD.

b. Penyusunan, Pembahasan, dan Penetapan Prolegnas

Ketentuan mengenai Prolegnas memang tidak diatur di dalam UUD 1945. Ketentuan mengenai Prolegnas diatur di dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 terdapat satu tahapan yang diatur yaitu perencanaan. Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Di dalam penyusunan Prolegnas tersebut, tidak disebutkan bagaimana keterlibatan DPD. Undang-undang hanya menyebutkan bahwa Penyusunan Program Legislasi Nasional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Nasional diatur dengan Peraturan Presiden.

¹⁴ Pasal 43 ayat (1), ayat (2), dan Pasal 46 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.

Seiring dengan penggantian UU No. 10 Tahun 2004 dengan UU No. 12 Tahun 2011, terdapat ketentuan Pasal 21 UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat. DPD mendalilkan bahwa ketentuan dalam UU No. 12 tahun 2011¹⁵ telah meniadakan kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU, baik di dalam maupun di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Terhadap dalil DPD tersebut, menurut MK, keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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." Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD. Berdasarkan Pasal 16 dan Pasal 17 UU 12 Tahun 2011, perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dengan demikian, RUU yang tidak masuk dalam Prolegnas tidak menjadi prioritas untuk dibahas. Apabila DPD tidak terlibat atau tidak ikut serta menentukan Prolegnas, maka sangat mungkin

¹⁵ Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011.

DPD tidak dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, karena dapat saja RUU tersebut tidak menjadi prioritas sehingga tidak akan dibahas. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut MK, norma Undang-Undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945. Dengan demikian permohonan DPD beralasan menurut hukum.

Meskipun kewenangan DPD mengenai Prolegnas tidak diatur di dalam UUD 1945, namun MK melakukan penafsiran struktural, yaitu dengan mengaitkannya terhadap Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 berkenaan dengan kewenangan DPD untuk mengajukan RUU tertentu. Tanpa keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas, maka terdapat kemungkinan DPD tidak dapat mengajukan RUU mengingat RUU yang akan diajukan kemungkinan tidak masuk dalam daftar Prolegnas atau prioritas.

c. Pembahasan RUU

UU No. 22 Tahun 2003 mengatur bahwa dalam hal ikut membahas RUU, DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan rancangan undang-undang bersama dengan pemerintah pada awal Pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR. Pembicaraan Tingkat I yang dimaksud dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan pemerintah dalam hal penyampaian pandangan dan pendapat DPD atas rancangan undang-undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga. Pandangan, pendapat, dan tanggapan tersebut dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

Tambahan pengaturan mengenai pembahasan undang-undang yang terdapat dalam UU No. 10 Tahun 2004 adalah:

- 1) Keikutsertaan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan rancangan undang-undang pada rapat komisi/panitia/alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi.

- 2) Keikutsertaan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan rancangan undang-undang diwakili oleh komisi yang membidangi materi muatan rancangan undang-undang yang dibahas.

Pada periode berikutnya, UU No. 27 Tahun 2009 mengatur keikutsertaan DPD dengan lebih maju, yaitu dalam pengantar musyawarah dan pendapat mini pada tingkat I dan pendapat mini tersebut disampaikan dalam laporan di paripurna pada pembicaraan tingkat II sebelum diambil keputusan.

DPD mendalilkan beberapa pasal dalam undang-undang¹⁶:

- 1) tidak mengikutsertakan DPD dalam seluruh proses pembahasan RUU yang menjadi kewenangan konstitusional DPD;
- 2) telah meniadakan kewenangan DPD untuk mengajukan dan membahas Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang justru merupakan “inti” dari pembahasan RUU;
- 3) telah mereduksi kewenangan DPD dengan mengatur bahwa pembahasan RUU tetap dilaksanakan meski tanpa keterlibatan DPD;
- 4) menghilangkan kewenangan DPD karena setiap RUU sepanjang yang berkaitan dengan kewenangan DPD seharusnya dibahas oleh DPR yang diwakili oleh alat kelengkapan DPR *in casu* bukan fraksi, Presiden yang diwakili oleh menteri yang ditunjuk, dan DPD yang diwakili oleh alat kelengkapan DPD;

Menurut pertimbangan MK, kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah 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 Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”. Berdasarkan ketentuan tersebut, DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU 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. Penggunaan frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Penggunaan frasa “ikut membahas” adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disahkan pada Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999, sedangkan Pasal 22D UUD 1945 disahkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Hal itu berarti bahwa, “ikut membahas” harus dimaknai DPD ikut membahas RUU 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, bersama DPR dan Presiden. Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Menurut MK, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan

¹⁶ Pasal 65 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011; Pasal 150 ayat (3) UU No. 27 Tahun 2009 dan Pasal 68 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 147 ayat (7), Pasal 150 ayat (5) UU No. 27 Tahun 2009, serta Pasal 68 ayat (5) UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 150 ayat (4) huruf a, Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b UU No. 27 Tahun 2009, serta Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, dan ayat (4) huruf a dan Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, serta ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011.

sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Walaupun demikian, MK dapat memahami bahwa mekanisme pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum perubahan UUD 1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan/atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan;

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut MK, Pasal 147, Pasal 150 ayat (2), ayat (3) UUNo. 27 Tahun 2009 dan Pasal 65 ayat (3), Pasal 68 ayat (2), ayat (3) UU 12 Tahun 2011 telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD untuk membahas RUU sebagaimana yang ditentukan dalam UUD 1945.

d. Ikut Menyetujui RUU

Ketentuan ikut menyetujui RUU bukan merupakan kewenangan DPD yang disebutkan di dalam UUD 1945. Namun demikian, DPD mendalilkan bahwa Pasal 71 huruf a, huruf d, dan huruf e, UU No. 27 Tahun 2009; Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 telah mereduksi kewenangan konstitusional DPD untuk ikut serta dalam memberikan persetujuan sebagai produk dari mekanisme ikut membahas suatu RUU yang terkait dengan kewenangannya.

Terhadap dalil permohonan tersebut, menurut MK, Pasal 22D ayat (2) UUD 1945

telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU 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 dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (*original intent*) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak. Pemahaman yang demikian sejalan dengan penafsiran sistematis¹⁷ atas Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

Bahwa Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mengandung dua kewenangan, yaitu kewenangan untuk membahas dan kewenangan untuk menyetujui bersama antara DPR dan Presiden,

¹⁷ Penafsiran sistematis adalah metode interpretasi yang antara lain diidentifikasi oleh Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo. Pengertiannya, terjadinya suatu Undang-Undang selalu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain, dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Setiap Undang-Undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain disebut dengan interpretasi sistematis atau interpretasi logis. Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993, hal. 19-20.

sedangkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hanya menegaskan DPD ikut membahas tanpa ikut memberi persetujuan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang. Penafsiran ini sesuai dengan *originalism*, bahwa pembentukan DPD memang dengan kewenangan terbatas dan *unequal* dengan DPR. Bahkan Jimly menyebutkan dalam bidang legislasi, fungsi DPD hanyalah sebagai *co-legislator* di samping DPR. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR.¹⁸

e. Memberikan Pertimbangan

Dalam hal memberikan pertimbangan, UU No. 22 Tahun 2003 mengatur bahwa pertimbangan DPD diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah. Pertimbangan tersebut menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan pemerintah. Dalam UU No. 10 Tahun 2004, tidak ada pengaturan atau penjabaran lebih lanjut mengenai pemberian pertimbangan. Undang-undang hanya mengulang apa yang disebutkan dalam UUD 1945 bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Peraturan Tata Tertib DPR yang tertuang di dalam Keputusan DPR No.: 08/DPR RI/I/2005-2006 mengatur ketentuan pemberian pertimbangan sebagai berikut:

- 1) Terhadap RUU yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama, DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan tertulis yang disampaikan oleh DPD, sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dengan Presiden.
- 2) Apabila Rancangan Undang-Undang, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berasal dari Presiden, setelah Pimpinan DPR menerima Surat Pengantar Presiden,

Pimpinan DPR menyampaikan surat kepada Pimpinan DPD untuk memberikan pertimbangannya

- 3) Apabila Rancangan Undang-Undang, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berasal dari DPR, setelah Pimpinan DPR menyampaikan surat kepada Presiden, Pimpinan DPR menyampaikannya juga kepada Pimpinan DPD untuk memberikan pertimbangannya.
- 4) Pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), disampaikan secara tertulis melalui Pimpinan DPR paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya surat dari Pimpinan DPR, sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3).
- 5) Pada Rapat Paripurna berikutnya, setelah pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diterima Pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota perihal diterimanya pertimbangan atas rancangan undang-undang dan meneruskannya kepada Badan Musyawarah untuk meneruskan kepada alat kelengkapan yang akan memahasnya.
- 6) Apabila dalam waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPD belum juga memberikan pertimbangan, DPD dianggap tidak memberikan pertimbangan, dan pembahasan terhadap Rancangan Undang-Undang, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dilaksanakan.
- 7) Hari kerja, sebagaimana dimaksud pada ayat (4) adalah hari kerja DPR pada Masa Sidang.

Pada periode berikutnya UU No. 27 Tahun 2009 mengatur hampir sama dengan apa yang diatur oleh Peraturan Tata Tertib, yaitu:

- 1) DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan tertulis terhadap rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama yang disampaikan oleh DPD sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan Presiden.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (cetakan kedua); Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006, hal 83.

- 2) Apabila rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari Presiden, pimpinan DPR setelah menerima surat Presiden menyampaikan surat kepada pimpinan DPD agar DPD memberikan pertimbangannya.
- 3) Apabila rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari DPR, Pimpinan DPR menyampaikan surat kepada pimpinan DPD agar DPD memberikan pertimbangannya.
- 4) Pertimbangan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disampaikan secara tertulis melalui pimpinan DPR paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya surat dari pimpinan DPR, kecuali rancangan undang-undang tentang APBN disampaikan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.
- 5) Pada rapat paripurna berikutnya, pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota DPR perihal diterimanya pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan meneruskannya kepada Badan Musyawarah untuk diteruskan kepada alat kelengkapan yang akan memahasnya.

DPD mendalilkan, Pasal 71 huruf f dan huruf g, serta Pasal 107 ayat (1) huruf c UU No. 27 Tahun 2009 bermakna bias dan mengaburkan esensi DPD dalam proses pembahasan RUU yang terkait dengan kewenangannya. Selain itu, tugas Badan Anggaran dalam pembahasan RUU APBN tidak mempertimbangkan pertimbangan DPD.

Terhadap dalil DPD tersebut, menurut MK, makna “memberikan pertimbangan” sebagaimana yang dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. Hal terpenting adalah adanya kewajiban dari DPR dan Presiden

untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Berdasarkan uraian di atas, maka MK telah melakukan penafsiran mengenai kewenangan legislasi DPD melalui putusannya terhadap uji materi Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yang diajukan oleh DPD. Penafsiran MK melalui putusan tersebut menjabarkan lebih lanjut ketentuan mengenai kewenangan legislasi DPD. Beberapa point penting dalam putusan MK terkait dengan kewenangan DPD adalah:

1. menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD;
2. Pasal 147, Pasal 150 ayat (2), ayat (3) UU No. 27 tahun 2009 dan Pasal 65 ayat (3), Pasal 68 ayat (2), ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD untuk membahas RUU sebagaimana yang ditentukan dalam UUD 1945;
3. DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi undang-undang;
4. Norma undang-undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Program Legislasi Nasional telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945;
5. “memberikan pertimbangan” sebagaimana yang dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. Hal terpenting adalah adanya kewajiban dari DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan.

B. Tindak Lanjut Putusan MK

Adanya putusan MK tersebut, bukan berarti tidak menyisakan permasalahan di dalam implementasinya. Masih terdapat beberapa hal yang perlu disepakati secara politis dan diperjelas dalam pelaksanaan putusan tersebut. Putusan MK memang *final and binding* dan putusan pengadilan memiliki kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang, dengan demikian pada dasarnya putusan MK harus langsung dilaksanakan tanpa perlu melakukan perubahan terlebih dahulu terhadap undang-undang terkait. Namun demikian, akan terdapat celah-celah kekosongan hukum untuk mengatur mekanisme pelaksanaannya secara lebih teknis, sebagaimana yang akan diuraikan berikut ini:

a. Prolegnas

Berdasarkan undang-undang, Prolegnas ditetapkan untuk satu periode keanggotaan (5 tahun). Selanjutnya setiap tahunnya ditetapkan Prolegnas Prioritas Tahunan. Menurut ketentuan undang-undang, Prolegnas prioritas tahunan tersebut seharusnya sudah ditetapkan sebelum penetapan RUU APBN (bulan Oktober), namun ketentuan ini belum pernah dipenuhi. Prolegnas prioritas tahunan sebelumnya ditetapkan pada akhir tahun. Terkait dengan putusan MK berkenaan dengan kewenangan DPD dalam penetapan Prolegnas, untuk prolegnas 5 tahunan tentunya sudah tidak dapat dilakukan karena telah ditetapkan pada awal masa keanggotaan dan putusan MK ini tentunya tidak berlaku surut. Dengan demikian putusan ini hanya akan diterapkan pada saat penyusunan, pembahasan, dan penetapan Prolegnas Prioritas Tahun 2014 atau tahun terakhir periode keanggotaan DPR dan DPD. Permasalahan muncul mengingat Prolegnas Prioritas Tahunan itu sendiri mendasarkan pada Prolegnas yang 5 Tahunan. Dengan demikian, ada potensi bahwa dalam pembahasan Prolegnas prioritas tahun 2014 yang melibatkan DPD, akan terjadi evaluasi terhadap Prolegnas 5 Tahunan.

Selanjutnya terkait dengan masalah teknis mekanisme pembahasan dan format daftar Prolegnas. Mekanisme penyusunan

dan pembahasan prolegnas tahunan akan mengalami perubahan apabila mendasarkan putusan MK, yang semula DPD terintegrasi ke dalam usulan DPR menjadi pihak tersendiri, sehingga pembahasan akan dilakukan secara tripartit, yaitu antara DPR, Presiden, dan DPD. Masing-masing lembaga menyiapkan usulan dan kemudian usulan tersebut dibahas secara bersama. Pembahasan tetap dilakukan di DPR dengan melibatkan ketiga lembaga tersebut. Keputusan juga harus disepakati oleh ketiga lembaga tersebut. Mengingat penetapan Prolegnas dengan Keputusan DPR tidak dibatalkan oleh MK, maka pengambilan keputusan dilakukan di Rapat Paripurna DPR dan ditetapkan dengan bentuk hukum keputusan DPR. Berkenaan dengan format daftar Prolegnas, sekarang ini format daftar prolegnas tidak sesuai dengan apa yang dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2011. Format daftar Prolegnas 5 tahunan hanya terdiri dari 3 kolom, yaitu Nomor, Judul, dan Keterangan.

No.	Judul	Keterangan

Format daftar Prioritas Tahunan terdiri dari 4 kolom sebagai berikut:

NO	JUDUL RUU	PENYIAPAN RUU DAN NA	KETERANGAN

Berdasarkan Pasal 19 UU No. 12 Tahun 2011, Prolegnas memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi:

- latar belakang dan tujuan penyusunan;
- sasaran yang ingin diwujudkan; dan
- jangkauan dan arah pengaturan.

Dengan demikian, apabila digambarkan dalam format, maka seharusnya format Prolegnas adalah sebagai berikut:

No.	Judul RUU	Materi yang diatur	Keterkaitan dengan Peraturan Perundang-undangan lain	Keterangan
		Berisi: latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; dan jangkauan dan arah pengaturan.		

Kolom keterangan merupakan tambahan yang dapat digunakan untuk memberikan keterangan sebagaimana yang telah dilakukan selama ini, yaitu apakah RUU tersebut dan Naskah akademiknya disiapkan oleh DPR, Pemerintah, dan sesuai dengan keputusan MK ditambah dengan DPD. Dengan demikian, prolegnas tidak sekedar terlihat sebagai daftar kumpulan judul RUU, melainkan dapat terbaca kemana arah pengaturan yang hendak dituju. Termasuk pula untuk mengantisipasi adanya perbedaan penafsiran apakah sebuah RUU terkait dengan kewenangan DPD untuk dapat mengajukan dan membahas; memberikan pertimbangan; atau tidak terkait dengan kewenangan DPD. Selama ini masih ada beberapa RUU yang masuk ranah “abu-abu”, seperti RUU tentang Kepelabuhanan. Penetapan di awal melalui Prolegnas akan mencegah potensi terjadinya sengketa kewenangan antara DPD dengan DPR dan Presiden.

b. Pengajuan RUU

UUD 1945 menyebutkan bahwa RUU DPD diajukan kepada DPR. Berdasarkan putusan MK, DPR tidak lagi melakukan pembahasan atau pengambilan keputusan terhadap RUU tersebut. Namun demikian, DPD tidak dapat secara bersamaan juga “mengajukan RUU” kepada Presiden, sebagaimana putusan MK yang menyebutkan:

“Pasal 146 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan

hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden”

Seharusnya DPR yang menyampaikan RUU usul DPD tersebut kepada Presiden dan meminta agar Presiden menunjuk Menteri yang mewakilinya dalam pembahasan. Demikian pula dengan RUU dari Presiden. Putusan MK menyatakan:

“Pasal 144 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah”.

Apabila MK konsisten dengan penafsiran kewenangan DPD sama dengan kewenangan Presiden, maka Presiden hanya mengajukan RUU kepada DPR, dan DPR yang akan menyampaikan dan mengundang DPD untuk membahas bersama atau memberikan pertimbangan. DPR merupakan muara dari pengajuan RUU, meskipun kemudian tidak dapat mengambil keputusan terhadap RUU tersebut sebelum dibahas secara bersama.

Apalagi sebelum adanya pemetaan kewenangan yang tertuang di dalam Prolegnas, ada potensi terjadinya perbedaan pendapat mengenai substansi RUU. Ada kemungkinan DPD atau Presiden menganggap materi muatan RUU tersebut masuk ke dalam kewenangan DPD, namun DPR dapat berpendapat sebaliknya. Untuk mengantisipasi hal tersebut, maka sebaiknya pemetaan RUU dan keterkaitannya dengan kewenangan DPD harus dilakukan terlebih dahulu dan ditetapkan dalam Prolegnas.

c. Ikut membahas

Hal penting yang harus dicermati terkait dengan putusan MK mengenai kewenangan DPD ikut membahas RUU bersama dengan DPR dan Presiden adalah pada saat pembahasan DIM. Selama ini Presiden merupakan satu kesatuan lembaga (meskipun dalam pembahasan terkadang di antara kementerian terdapat perbedaan pendapat), demikian pula dengan DPD, apakah ada perbedaan pendapat antardaerah yang direpresentasikan oleh anggota DPD, namun permasalahan tersebut harus sudah diselesaikan di internal lembaga masing-masing dan ketika pembahasan, kedua lembaga tersebut satu pendapat. Berbeda dengan DPR yang komposisinya terdiri dari fraksi-fraksi, kecuali dalam hal RUU berasal dari DPR karena sudah melalui pembahasan di internal DPR. Untuk RUU yang disampaikan oleh Pemerintah dan DPD, mekanisme yang berlangsung sekarang ini, bukan dibahas terlebih dahulu oleh fraksi-fraksi untuk menghasilkan satu pendapat DPR, melainkan langsung dibahas dengan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang berisikan pendapat fraksi-fraksi. Tidak mungkin pembahasan RUU yang diusulkan oleh Presiden dan DPD hanya disandingkan dengan satu DIM, pendapat DPR. Pendapat DPR diputuskan menjadi satu pada Pembicaraan tingkat II ketika Pimpinan Rapat Paripurna menanyakan persetujuan masing-masing fraksi. Apabila masih terdapat perbedaan pendapat, maka keputusan dilakukan melalui suara terbanyak (*voting*). Setelah *voting* di DPR, baru kemudian ditanyakan pendapat Presiden. Dalam hal ini, DPD tidak dimintakan pendapatnya karena RUU ditetapkan menjadi undang-undang hanya dengan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Ada kemungkinan Presiden tidak menyetujui pendapat DPR hasil *voting* tersebut, sehingga RUU tidak mendapatkan persetujuan bersama.

Dengan demikian, untuk RUU dari Presiden kolom DIM nya adalah No. DIM; RUU; Usulan Fraksi-Fraksi; dan Usulan DPD. Demikian pula apabila RUU dari DPD kolomnya adalah No. DIM; RUU; Usulan Fraksi-Fraksi; dan Usulan

Presiden. Sementara apabila RUU dari DPR kolom DIM nya adalah: No. DIM; RUU; Usulan Presiden; dan Usulan DPD. Hal yang perlu diantisipasi berikutnya adalah pengaturan jadwal atau waktu pembahasan. Perlu ada waktu yang cukup bagi DPD untuk menyiapkan DIM, mengingat DPD harus menyatukan pendapat dan aspirasi dari daerah-daerah yang direpresentasikan oleh anggotanya.

Berdasarkan analisis di atas, terdapat beberapa hal yang langsung dapat diterapkan dan ada beberapa hal yang masih harus dikoordinasikan oleh DPR, Presiden, dan DPD. Selain dengan melakukan perubahan terhadap undang-undang terkait, dapat dilakukan pula pembentukan peraturan bersama. Tuntutan DPD terhadap kewenangannya sebenarnya sudah disampaikan bahkan mulai pada periode sebelumnya. DPR dan DPD sudah pernah bertemu dan satu hal positif yang telah dicapai adalah kesepakatan terkait dengan penyelenggaraan Sidang Bersama DPR dan DPD untuk mendengarkan pidato kenegaraan Presiden bulan Agustus, dan Sidang DPR dalam rangka penyampaian RUU APBN dan Nota Keuangannya. Peraturan bersama mengenai hubungan mekanisme kerja antara DPR dan DPD sebenarnya sudah ada dalam bentuk rancangan, namun belum dibahas secara menyeluruh. Muncul pesimisme mengingat periode keanggotaan DPR dan DPD saat ini sudah menjelang akhir, namun demi peningkatan kinerja legislasi, upaya tersebut harus dilakukan. Apabila tidak dapat digunakan untuk periode ini, paling tidak DPR dan DPD periode ini memberikan landasan atau dasar bagi bekerjanya DPR dan DPD periode berikutnya dan juga menjadi bahan untuk penyempurnaan undang-undang berikutnya.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Adanya putusan MK terkait dengan kewenangan legislasi DPD telah mengubah praktek ketatanegaraan, khususnya di bidang legislasi atau pembentukan undang-undang. Putusan MK sekaligus juga merupakan

penafsiran bagaimana menjabarkan ketentuan yang ada di dalam UUD 1945 ke dalam undang-undang. Terdapat beberapa penafsiran dalam undang-undang yang dikoreksi melalui putusan MK, yaitu:

1. Mengenai kewenangan “dapat mengajukan RUU kepada DPR”, MK menyamakan kewenangan tersebut dengan kewenangan Presiden yang berhak mengajukan RUU kepada DPR. Perbedaannya Presiden berhak mengajukan RUU tanpa dibatasi bidang tertentu, sementara DPD dibatasi untuk bidang tertentu sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945. Dengan persamaan kewenangan tersebut, maka DPR tidak lagi melakukan pembahasan maupun pengambilan keputusan terhadap RUU yang diusulkan oleh DPD dan kemudian menjadikan RUU usul DPD tersebut sebagai RUU dari DPR.
2. Pengajuan RUU terkait dengan perencanaan yang tertuang di dalam Prolegnas. Untuk itu DPD juga mempunyai kewenangan untuk mengusulkan, membahas, dan memberikan persetujuan terhadap Prolegnas.
3. Mengenai “ikut membahas RUU”, DPD tidak lagi sekedar menyampaikan pandangan dan pendapat melainkan ikut serta dalam pembahasan, yang di dalam mekanisme DPR dilakukan melalui pembahasan DIM.
4. Namun demikian, meskipun DPD juga meminta dapat memberikan persetujuan terhadap RUU untuk disahkan menjadi undang-undang, MK memutuskan bahwa kewenangan tersebut tidak dimiliki oleh DPD, melainkan tetap hanya dimiliki oleh DPR dan Presiden.
5. Terhadap kewenangan memberikan pertimbangan, MK juga tidak memberikan kewenangan lebih. Ada kewajiban DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, namun pertimbangan tersebut sifatnya tetap tidak mengikat.

Meskipun putusan MK langsung berlaku dan dapat dilaksanakan, namun implementasi terhadap putusan tersebut masih memerlukan pengaturan mekanisme teknis lebih lanjut. Untuk itu, perlu ada koordinasi antara Presiden, DPR, dan DPD mengenai mekanisme teknis pembentukan undang-undang pasca putusan MK tersebut.

B. Saran

Salah satu hal penting dari pembentukan undang-undang adalah dimulai dari perencanaan yang dalam hal ini Prolegnas. Prolegnas dapat dikatakan menjadi pintu masuk bagi pembentukan undang-undang dan bagaimana keterlibatan DPD dalam pembentukan undang-undang. Selain mengubah mekanisme penyusunan dan penetapan, hal penting yang harus dilakukan adalah mengubah format daftar prolegnas dengan disesuaikan undang-undang dan menambahkan keterangan kapasitas DPD dalam pembentukan RUU tersebut, apakah dapat mengajukan dan membahas bersama; memberi pertimbangan; atau tidak terkait dengan kewenangan DPD. Dengan adanya kesepakatan tersebut, akan memudahkan tahapan berikutnya, yaitu penyusunan dan pembahasan, karena tidak akan ada lagi perdebatan apakah RUU tersebut terkait dengan kewenangan DPD atau tidak.

Selanjutnya, agar pembentukan undang-undang dapat lebih efektif, diperlukan adanya peraturan yang mengatur mekanisme teknis pembentukan undang-undang antara DPR dan DPD. Peraturan tersebut telah dirintis sehingga yang perlu dilakukan berikutnya adalah melanjutkan pembahasan peraturan bersama tersebut. Meskipun tidak dapat digunakan untuk periode sekarang, namun paling tidak dapat memberikan landasan bagi DPR dan DPD periode berikutnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (cetakan kedua). Jakarta, Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta; PT. Gramedia, 1988.
- Chen, Albert H. Y. *The Interpretation of the Basic Law-Common Law and Mainland Chinese Perspectives*. Hong Kong: Hong Kong Journal Ltd., 2000.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. Yale University Press, 1999
- Mason, Anthony. *The Interpretation of a Constitution in a Modern Liberal Democracy*, dalam Charles Sampford and Kim Preston (Ed.), *Interpreting Constitutions – Theories, Principles and Institutions*. Leichhardt, The Federation Press, 1996.
- Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Palguna, I Dewa Gede. *Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*. Makalah pada *Focus Group Discussion “Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”* di Semarang, 25 Maret 2003 dan di Malang, 26 Maret 2003 dalam Janedjri M. Gaffar. *et all* (editor), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta; Setjen MPR-UNDP, 2003.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006.
- Samsul, Innosentius, *et all*. (Tim Hukum P3DI, Setjen DPR RI). *Ruang Lingkup dan Mekanisme Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPD*. Jakarta, P3I Setjen DPR RI, 2003.

Internet

- M. Arsyad Sanusi, *Legal Reasoning dalam Penafsiran Konstitusi* dalam <http://arfanhy.blogspot.com/2009/03/legal-reasoning-dalam-penafsiran.html> diakses pada tanggal 22 Oktober 2013.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4310).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 53; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043).
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Putusan Pengadilan

- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 92/PUU-X/2012.

URGENSI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2002 TENTANG PENYIARAN

Denico Doly*

Peneliti Bidang Hukum Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI
e-mail: nico_tobing@yahoo.com.

Abstract

Broadcasting Act is the legal basis for broadcasters and regulators in the field of broadcasting in carrying out their duties and responsibilities. Setting the Broadcasting Act are no longer able to reach all aspects of broadcasting activities in Indonesia. The setting in the Broadcasting Act is still considered weak by many things. Weakness in the Broadcasting Act related to the weakening of the KPI effort, Networked Broadcast System that do not materialize, the weak institutional status of LPP, weak regulation of LPK, and not realize the implementation of restrictions on the ownership of LPS. Therefore, the need for fundamental changes to the Law No. 32 Year 2002 on Broadcasting associated with efforts to strengthen KPI. Reaffirmation network broadcast system, institutional strengthening LPP, reinforcement of LPK, and assertion of ownership restriction LPS.

Kata Kunci: UU Penyiaran, Urgensi, RUU Penyiaran

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan penyiaran di beberapa negara di dunia diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara tersebut. Indonesia mengatur penyelenggaraan penyiaran di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (UU Penyiaran). Pengaturan tentang penyiaran di Indonesia bermula sejak sebelum kemerdekaan, dengan dikeluarkannya Radiowet oleh pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1934. Secara tidak langsung peraturan tersebut dijadikan pijakan untuk pendirian NIROM (*Nederlands Indische Radio Omroep Maatschaapij*) yang memperoleh hak-hak istimewa dari pemerintah Hindia Belanda.¹ Setelah kemerdekaan Republik Indonesia, pengaturan radio siaran swasta berkembang seiring dengan bermunculannya radio-radio siaran dan radio komunikasi terutama pada masa peralihan orde lama ke orde baru. Oleh karena itu, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 1970

tentang Radio Siaran Non Pemerintah. Selama hampir 27 tahun, radio siaran hanya diatur oleh aturan-aturan yang tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Namun memasuki tahun 1997, dengan proses yang cukup panjang. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) akhirnya menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Penyiaran yang kemudian disahkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran pada tanggal 29 September 1997.

Pada masa berlakukannya, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran diwarnai dengan pro kontra terutama berkaitan dengan lembaga pengawas Badan Pertimbangan dan Pengendalian Penyiaran Nasional (BP3N) dan penghapusan Departemen Penerangan. Adanya BP3N dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran dianggap sebagai sebuah badan otoriter yang mengatur mengenai penyiaran. Sedangkan penghapusan Departemen Penerangan dianggap oleh Presiden

¹ "harian radio", <http://www.jakarta.go.id/>, diakses tanggal 16 Januari 2013.

ke-4 Abdurahman Wahid (Gus Dur) merupakan langkah awal bagi masyarakat dalam kebebasan berpendapat. Gus Dur berpendapat bahwa adanya Departemen Penerangan merupakan departemen yang mengancam kebebasan berpendapat. Akan tetapi dengan dibubarkannya Departemen Penerangan ini menimbulkan masalah baru, yaitu tidak adanya kontrol dari Pemerintah terhadap media, sehingga media dengan bebas mengatur mengenai opini publik, selain itu juga banyaknya pengangguran yang dihasilkan dari pembubaran Departemen Penerangan tersebut. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran saat itu dipandang tidak sesuai lagi dengan perkembangan dunia teknologi dan juga perkembangan penyelenggaraan penyiaran di Indonesia. Oleh sebab itu, pada tahun 2002, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

Diundangkannya UU Penyiaran sempat menjadi perbincangan pada saat itu, hal ini dikarenakan UU Penyiaran tidak ditandatangani oleh Presiden. Tidak ditandatanganinya UU Penyiaran saat itu dikarenakan adanya argumentasi dari Presiden bahwa masih banyaknya substansi yang terdapat dalam UU Penyiaran yang belum disetujui oleh Pemerintah. Adapun substansi tersebut yaitu terkait dengan keberadaan KPI dan juga kewenangan pemerintah dalam pemberian izin penyelenggaraan penyiaran.² Kedua substansi ini dirasakan oleh Pemerintah tidak dapat dijalankan dikarenakan adanya pembentukan lembaga baru yaitu KPI. Pembentukan lembaga baru ini menurut pemerintah akan menimbulkan pro kontra dari masyarakat terkait dengan kebebasan berpendapat. Pemerintah juga berpendapat bahwa izin penyelenggaraan penyiaran seharusnya

² Saat itu Presiden Megawati Soekarnoputri tidak menandatangani UU Penyiaran sebagai Undang-Undang. Tidak ada penjelasan secara resmi yang disampaikan oleh Presiden mengenai tidak ditandatanganinya UU Penyiaran. Akan tetapi berdasarkan keterangan salah seorang Tim Asistensi yang mendampingi pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, diperoleh keterangan bahwa kedua hal tersebut yang menyebabkan tidak ditandatanganinya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

berada dalam wilayah Pemerintah yang dalam hal ini yaitu Kementerian Komunikasi dan Informatika. Argumentasi Pemerintah yaitu frekuensi merupakan kekayaan negara yang harus dikelola oleh negara untuk kemakmuran rakyat. Selain itu juga banyak masyarakat menilai bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran masih belum mendukung reformasi dan mengekang kebebasan pers. Akan tetapi Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) mengatakan bahwa dalam hal Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama antara DPR RI dengan Presiden tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan. Oleh karena itu UU Penyiaran sah diundangkan pada tanggal 28 Desember 2002.

UU Penyiaran mempunyai semangat yang berbeda dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997. Adapun perbedaan semangat tersebut dapat dilihat pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran yang menyebutkan bahwa penyiaran dikuasai oleh negara yang pembinaan dan pengendaliannya dilakukan oleh pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa pada saat itu media penyiaran digunakan untuk kepentingan pemerintah.³ Dengan adanya UU Penyiaran pada tahun 2002 terlihat bahwa proses demokratisasi di Indonesia menempatkan publik sebagai pemilik dan pengendali utama penyelenggara penyiaran.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, masih banyak ditemukan permasalahan. Penerapan substansi dalam UU Penyiaran belum dapat dilaksanakan dengan maksimal. Selain itu juga masih banyak penafsiran dalam UU Penyiaran, sehingga belum dapat dijalkannya perintah dalam UU Penyiaran. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama-sama dengan Pemerintah telah membentuk Program legislasi

³ "latar belakang pembentukan KPI", http://kpid.jatengprov.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=57, diakses tanggal 16 Januari 2013.

Nasional (Prolegnas) tahun 2010-2014. Adapun salah satu undang-undang yang masuk dalam Prolegnas tersebut yaitu Rancangan Undang-Undang tentang Penyiaran. Masuknya UU Penyiaran dalam Prolegnas tahun 2010-2014 menjadi suatu momentum bagi bangsa ini untuk mengubah dan menata kembali peraturan yang mengatur mengenai penyelenggaraan penyiaran.

B. Permasalahan

UU Penyiaran saat ini belum dapat dijalankan dengan maksimal. Masih banyak ditemui permasalahan dalam penerapan undang-undang tersebut. Permasalahan ini kemudian mengakibatkan belum terciptanya kepastian hukum bagi masyarakat dalam melakukan kegiatan penyiaran. Berdasarkan apa yang dikemukakan di atas, maka permasalahan yang akan diangkat dalam tulisan ini yaitu:

1. Apakah permasalahan dalam UU Penyiaran?
2. Bagaimana mengatasi permasalahan dalam UU Penyiaran?

C. Tujuan dan Kegunaan

Adapun tujuan dari penulisan ini yaitu untuk mengkaji mengenai urgensi dari perubahan UU Penyiaran dan juga sebagai masukan dalam pembahasan perubahan UU Penyiaran.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. Penyiaran

Broadcasting dalam bahasa Inggris diartikan sebagai pengiriman program oleh media radio dan televisi. Definisi tentang penyiaran lainnya ada dalam Konvensi *International Telecommunication Union (ITU)* yang menjelaskan tentang *broadcasting service* sebagai berikut: “*a radio communication service which the transmission are intended for direct reception by the general publik. This service may include sound transmissions, televisions transmission or the other types of transmission.*” Atau “layanan komunikasi radio transmisi yang dimaksudkan untuk penerimaan langsung oleh publik secara

umum. Layanan ini dapat meliputi transmisi suara, transmisi televisi, atau jenis transmisi lainnya.”

UU Penyiaran dalam Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa penyiaran adalah kegiatan pemancarluasan siaran melalui sarana pemancaran dan/atau sarana transmisi di darat, di laut atau di antariksa dengan menggunakan spektrum frekuensi radio melalui udara, kabel, dan/atau media lainnya untuk dapat diterima secara serentak dan bersamaan oleh masyarakat dengan perangkat penerima siaran. Hal ini berarti kegiatan penyiaran merupakan kegiatan yang dilakukan dengan menggunakan alat tertentu yang perantaraanya melalui spektrum frekuensi.

Sedang sistem penyiaran diartikan sebagai penyelenggaraan yang teratur sehingga prosedur memiliki serangkaian langkah dan klafikasi sebagai cara untuk mencapai tujuan. Sebagai sebuah sistem, penyiaran memiliki ciri-ciri yang merupakan kesatuan holistik dari elemen-elemen yang memiliki hubungan tertentu. Jadi dapat disimpulkan bahwa sistem penyiaran merupakan rangkaian penyelenggaraan penyiaran yang teratur dan menggambarkan interaksi berbagai elemen di dalamnya, seperti tata nilai, institusi, individu, *broadcaster*, dan program siaran. Sistem penyiaran melingkupi pula prosedur dan klasifikasi yang tersimpul dalam aturan main, seperti undang-undang.⁴

Pasal 1 angka 9 UU Penyiaran juga menyebutkan bahwa Lembaga penyiaran adalah penyelenggara penyiaran, baik lembaga penyiaran publik, lembaga penyiaran swasta, lembaga penyiaran komunitas maupun lembaga penyiaran berlangganan yang dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan tanggung jawabnya berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berarti bahwa lembaga penyiaran tunduk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk UU Penyiaran.

Prinsip dasar penyelenggaraan penyiaran berkaitan dengan prinsip-prinsip penjaminan dari negara agar aktivitas penyiaran yang dilakukan oleh lembaga penyiaran berdampak

⁴ Masduki, *Regulasi Penyiaran dari Otoriter ke Liberal*, Yogyakarta : LKIS, 2007, hal 1-4.

positif bagi publik. Prinsip dasar penyelenggaraan penyiaran inilah yang menjadi pegangan dalam pelaksanaan penyelenggaraan penyiaran di Indonesia. Prinsip penyiaran yang terdapat dalam UU Penyiaran yaitu adanya prinsip keberagaman kepemilikan (*diversity of ownership*) dan keberagaman isi (*diversity of content*).⁵

B. Hukum Penyiaran

Hukum Penyiaran merupakan bagian kecil (*genre*) dari Hukum Telekomunikasi (*genus*). Hukum Telekomunikasi merupakan primat hukum khusus atau *lex specialis* yang mengkaji dan mengatur hal-hal yang berkenaan dengan telekomunikasi. Hukum Telekomunikasi sendiri bersandar kepada konvensi-konvensi, perjanjian-perjanjian internasional dan kebiasaan internasional (*international customary law*). Setelah ditetapkannya ITU sebagai organ khusus Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) yang mengatur masalah telekomunikasi, peraturan-peraturan internasional seperti konvensi, konstitusi, dan resolusi ITU menjadi pedoman utama dalam pembentukan aturan nasional. Salah satu alasan mendasar adanya ketertautan ini adalah sifat dan karakteristik telekomunikasi, khususnya telekomunikasi nirkabel (*wireless telecommunication*) yang memanfaatkan gelombang radio (elektromagnetik) sebagai sarana penghantar. Sifat dan karakteristik tersebut memungkinkan sulitnya membedakan pengaturan secara teknis oleh masing-masing negara.

Dalam mengkaji perihal penyiaran, terdapat empat substansi hukum yang berbeda, tetapi saling bertautan satu sama lainnya. Empat substansi tersebut yaitu:⁶

1. Aspek teknis atau aspek teknologi, dalam dunia penyiaran, lembaga penyiaran menggunakan spektrum frekuensi dan juga sistem digitalisasi penyiaran.

2. Aspek hukum perizinan penyiaran yang diatur dalam UU Penyiaran dan peraturan pelaksana lainnya.
3. Aspek hukum program siaran yang meliputi aturan tentang boleh dan tidak boleh suatu program siaran disiarkan, standar program dan isi siaran, serta aturan hukum lain yang harus dipatuhi oleh praktisi penyiaran.
4. Aspek hukum pidana, dimana ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UU Penyiaran terdapat ketentuan pidana yang dikenakan kepada pelanggar praktik penyiaran.

C. Teori Hukum Responsif

Pembentukan suatu undang-undang didalam suatu Negara diharapkan dapat menjadikan masyarakat dijamin kehidupannya dan juga masyarakat menjadi sejahtera dengan asas berkeadilan. Masyarakat yang akan membaca dan menganut suatu peraturan tidak lagi menjadikan suatu peraturan itu adalah suatu alat untuk mengekang kebebasan dari masyarakat itu sendiri. Suatu peraturan dibuat agar masyarakat dapat bahagia. Suatu produk hukum harus mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi kelompok sosial atau individu didalam masyarakat.⁷ Pembentukan hukum yang berkarakter responsif biasanya dapat memberikan peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis.

Philippe Nonet dan Philip Selznick merupakan dua nama yang dikenal luas sebagai pencetus Teori Pembangunan Hukum (*Development Theory of Law*), suatu teori yang diangkat dari kajian hukum menurut perspektif ilmu politik. Dua nama ini, Nonet & Selznick kerap diperbincangkan karena mereka memperkenalkan tiga tipe hukum dalam teori pembangunan hukumnya, yaitu tipe hukum represif, otonom, dan responsif.

⁵ Prinsip ini dapat dilihat pada "it is about public access to a range of voices an a range of content, irrespective of pattern of demand. The definition of pluralism embrace both diversity of ownership (i.e. the existence of a variety of seperate and automous media suppliers) and diversity of out put (i.e. Varied Media content). "Gillian Doyle. Media Ownership. (Sage Press, 2002), hal. 5.

⁶ Judhariksawan, *Hukum Penyiaran*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010, hal. 6-7.

⁷ Moh. Mahfud M.D., 2010, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, hal 25.

Philip Nonet dan Philip Selznick mengemukakan suatu teori mengenai karakter hukum dalam masyarakat sebagai model hukum pengaturan otonomi desa, yaitu:

- a. Represif, merupakan alat kekuasaan karena digunakan dengan melakukan penekanan atau pemaksaan (represif) untuk kekuasaan. Pada hakekatnya, hukum represif sebagai alat kekuasaan dengan tujuan untuk menegakkan keadilan melalui pendekatan kekuasaan (represif).⁸
- b. Hukum otonom, sebagai pranata yang mampu menjinakkan represi (penindasan) dan melindungi integritasnya sendiri. Pada hakekatnya, hukum otonom ini sebagai usaha menegakkan keadilan secara independent atau mandiri, yang tidak diintervensi atau terintervensi oleh siapapun atau pihak lain.⁹
- c. Hukum responsif, merupakan sarana merespon atas realitas kebutuhan dan fenomena aspirasi masyarakat. Hukum berkembang sesuai perkembangan situasi, kondisi dan masyarakat. Dalam konteks ini hukum responsif sebagaimana suatu evolusi hukum, dalam artian bahwa proses hukum berkembang secara bertahap yang secara pasti membawa perubahan secara evolutif. Evolusi hukum dalam konteks hukum responsif, dimulai dari tipe yang tidak ideal (represif), kurang ideal (otonom) sampai pada tipe yang paling ideal (responsif).¹⁰

Hukum represif sebagai hukum yang digunakan untuk melakukan pemaksaan kepada masyarakat saat ini sudah kurang tepat berlaku di Indonesia. Pemaksaan terhadap suatu aturan akan mengakibatkan adanya gejolak yang berkembang dalam masyarakat khususnya di Indonesia. Sedangkan otonom dapat digunakan di Indonesia dalam rangka reformasi, dimana hukum digunakan untuk menegakkan keadilan secara independen dan tidak dapat diintervensi oleh siapapun.

⁸ Philippe nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Jakarta: Perkumpulan Huntuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis, 2003, hal. 12.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

Hukum responsif di Indonesia saat ini sedang berkembang, dimana hukum berkembang sesuai dengan keadaan atau kondisi masyarakat. Hukum responsif ini merupakan hukum yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat yang diturunkan dalam peraturan perundang-undangan. Hukum responsif dapat cepat dengan berkembang dalam masyarakat di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dengan adanya berbagai respon dari masyarakat terhadap produk peraturan perundang-undangan yang sudah keluar atau yang akan dikeluarkan.

III. ANALISA

A. Permasalahan UU Penyiaran

Media penyiaran merupakan salah satu media yang sangat berpengaruh pada masyarakat Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari peristiwa terjadinya gempa di Daerah Istimewa Yogyakarta. Masyarakat Yogyakarta panik pada saat ada informasi yang diberitakan oleh salah satu stasiun swasta yang memberitakan: "lahar panas sudah mencapai titik tertentu".¹¹ Informasi tersebut membuat masyarakat Yogyakarta panik dan menimbulkan korban luka dan jiwa. Kepanikan masyarakat Yogyakarta yang ditimbulkan akibat informasi yang kurang akurat ini dapat memperlihatkan bahwa media televisi ataupun radio sangat berpengaruh kepada masyarakat. Masyarakat mempercayai media penyiaran sebagai media yang akurat dalam setiap pemberitaan dan informasi yang diberikan. Akan tetapi apabila informasi tersebut salah atau menyimpang dari fakta yang sebenarnya, maka akan memberikan dampak yang besar bagi masyarakat.

Pengaruh besar yang diberikan media penyiaran dapat memberikan dampak negatif ataupun dampak positif bagi masyarakat, oleh karena itu perlu ada aturan terkait dengan penyelenggaraan penyiaran yang didalamnya mengatur tentang lembaga penyiaran, isi siaran, sistem penyiaran, dll. Pengaturan mengenai penyelenggaraan penyiaran dimaksudkan untuk

¹¹ "awan Panas 65 Kilometer Cuma gosip", <http://sains.kompas.com/read/2010/11/08/01260258/>, diakses tanggal 16 Januari 2013.

memberikan kepastian hukum bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi dan berita yang benar juga hiburan yang mendidik bagi masyarakat.

Seperti telah disebutkan, bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran dibentuk atas dasar semangat reformasi yang sudah ada pada saat itu. Adapun perubahan mendasar yang terjadi antara Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran dapat dilihat dari beberapa perubahan. Perubahan yang *pertama* yaitu dibentuknya badan regulator penyiaran yaitu KPI, *kedua*, yaitu sistem siaran berjaringan, perubahan *ketiga*, yaitu dijaminnya LPK, *keempat*, LPP, dan *kelima* pembatasan LPS.

Perubahan-perubahan tersebut belum dapat terlaksana dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari adanya berbagai *judicial review* terhadap UU Penyiaran yang diajukan ke MK. Upaya-upaya untuk melemahkan UU Penyiaran banyak dilakukan oleh kalangan pengusaha yang memiliki lembaga penyiaran. Selain *judicial review* ke MK, upaya pelemahan UU Penyiaran juga dilakukan dengan melakukan berbagai tafsiran terhadap UU Penyiaran tersebut, sehingga substansi yang ada menjadi kabur. Upaya pelemahan UU Penyiaran ini dapat dilihat dari perubahan-perubahan diatas, dimana upaya-upaya pelemahan tersebut dilakukan terhadap perubahan mendasar yang dilakukan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran ke UU Penyiaran.

Berdasarkan apa yang dikemukakan sebelumnya mengenai perubahan substansi yang dilakukan pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, maka dapat dikemukakan beberapa permasalahan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran sehingga undang-undang tersebut belum dapat dijalankan secara maksimal. Hal ini juga kemudian yang menjadikan UU Penyiaran mempunyai kelembahan substansi.

Permasalahan *Pertama* yaitu terkait dengan substansi yang berkaitan dengan KPI. UU Penyiaran merupakan undang-undang yang

melahirkan sebuah lembaga independen yang mengatur mengenai hal-hal penyiaran yaitu Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).¹² Pengaturan mengenai KPI diatur dalam BAB III bagian Kedua Pasal 7 sampai 12 UU Penyiaran. Aturan mengenai KPI menunjukkan bahwa penyiaran tidak diatur oleh pemerintah lagi, akan tetapi oleh lembaga independen yang dibentuk berdasarkan UU Penyiaran yaitu KPI. Oleh karena itu, segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan penyiaran tidak hanya melibatkan unsur Pemerintah saja, akan tetapi juga melibatkan KPI. KPI sebagai lembaga negara mempunyai tugas dan kewajiban yang telah diatur dalam UU Penyiaran. Adapun tugas dan kewajiban ini terkait dengan penyelenggaraan penyiaran, khususnya terkait dengan isi siaran dan izin penyelenggaraan penyiaran.

KPI bersifat Independen, dimana independensi dari KPI dimaksudkan untuk mengelola sistem penyiaran yang merupakan ranah publik dan harus dikelola oleh sebuah badan yang bebas dari intervensi modal maupun kepentingan kekuasaan. Permasalahan yang muncul saat ini yaitu adanya berbagai pihak yang tidak setuju dengan keberadaan KPI. Hal ini dapat dilihat adanya upaya-upaya untuk melemahkan kewenangan KPI yang terdapat dalam UU Penyiaran dengan mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK). Adapun saat ini Putusan MK yang sudah keluar yaitu Putusan MK nomor 005/PUU-/2003. Putusan MK ini menyebutkan bahwa KPI tidak lagi berhak untuk ikut serta dengan Pemerintah dalam pembentukan Peraturan Pemerintah terkait dengan kegiatan penyiaran. Selain itu juga masih banyak upaya-upaya lain yang dilakukan oleh berbagai pihak ke MK dalam rangka uji materiil UU Penyiaran terkait dengan kewenangan KPI.

KPI melakukan upaya untuk *judicial review* Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia dan Peraturan Pemerintah Nomor

¹² Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

13 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 ke Mahkamah Agung (MA).¹³ Argumentasi KPI melakukan *judicial review* ini dikarenakan ada perbedaan penafsiran substansi dalam pasal-pasal yang berkaitan dengan perijinan dalam ketiga peraturan pemerintah tersebut. KPI berargumentasi bahwa ketiga peraturan pemerintah tersebut dinilai melanggar ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. KPI menilai bahwa kewenangan yang terdapat dalam peraturan pemerintah tersebut seharusnya dimiliki oleh KPI. KPI berpendapat bahwa Pemerintah mempunyai kewenangan untuk memberikan perijinan terhadap penggunaan frekuensi. Akan tetapi untuk kewenangan dalam menyelenggarakan kegiatan penyiaran berada di tangan KPI.¹⁴ Hasil dari *judicial review* ini menolak permohonan KPI. Hal ini juga yang kemudian menguatkan kewenangan Pemerintah dalam memberikan perijinan kegiatan penyiaran. Adapun pendapat Pemerintah yaitu dalam UU Penyiaran telah disebutkan bahwa kewenangan perijinan dilakukan oleh “negara” yang diartikan “negara” yaitu pemerintah.

Permasalahan KPI saat ini yaitu masih adanya perbedaan pendapat mengenai kewenangan KPI. Beberapa pendapat mengatakan bahwa KPI merupakan lembaga negara yang bertugas dalam hal isi siaran saja. Akan tetapi pendapat lain mengatakan bahwa KPI merupakan lembaga negara yang harusnya menjadi badan regulator dalam bidang penyiaran. Berbagai pendapat ini kemudian berkembang di masyarakat, dan menyebabkan tidak jelasnya mengenai kewenangan yang dimiliki oleh KPI. Permasalahan lain yang ada di KPI yaitu terkait dengan hubungan kelembagaan antara KPI Pusat (KPIP) dengan KPI Daerah (KPID). Belum secara jelas diatur dalam UU Penyiaran terkait dengan hubungan

antara KPIP dengan KPID, apakah hubungan hierarkis atautkah hubungan koordinatif. Oleh karena ketidakjelasan ini banyak terjadinya keterlambatan dalam penyerapan aspirasi masyarakat yang diterima baik di pusat maupun di daerah. Akibat terlambatnya penyerapan aspirasi inipun berdampak kepada penindakan yang harusnya dilakukan oleh KPI.

Permasalahan *kedua*, yaitu mengenai sistim jaringan tidak berjalan dengan semestinya. Sistem penyiaran yang diatur dalam UU Penyiaran yaitu sistem siaran jaringan. Sistem siaran jaringan diatur dalam UU Penyiaran, dimana LPS Pusat maupun LPP Pusat wajib melakukan siaran jaringan dengan lembaga penyiaran yang berada di daerah. Saat ini ketentuan mengenai sistem siaran jaringan ini belum dilaksanakan. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya LPS yang melakukan siaran secara nasional.¹⁵ LPS yang melakukan siaran secara nasional memperlihatkan bahwa sistem siaran yang dilakukan oleh lembaga penyiaran pada saat ini masih memberlakukan sistem siaran yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran. Hal ini kemudian yang membuat adanya perbedaan jam siaran di daerah. Permasalahan lainnya yaitu belum ada optimalisasi keberadaan lembaga penyiaran yang ada di daerah. Permasalahan sistem siaran jaringan ini juga berkaitan dengan isi siaran. Isi siaran yang dilakukan melalui sistem siaran nasional lebih banyak mengandung isi siaran yang terjadi di Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) sedangkan isi siaran yang bersifat kedaerahan seringkali tersingkirkan.

Permasalahan *ketiga* terkait dengan LPK. LPK diatur dalam Pasal 21 sampai dengan Pasal 24 UU Penyiaran. Selain dalam UU Penyiaran, LPK juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Komunitas. Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan LPK diperlukan oleh masyarakat di Indonesia. Akan tetapi, pada kenyataannya pengaturan LPK ini belum dapat memberikan jaminan kepada LPK dalam membentuk lembaga penyiaran yang bertujuan

¹³ “KPI Ajukan *Judicial Review* 3 PP Penyiaran ke MA”, <http://news.detik.com/read/2005/06/20/184946/385220/10/>, diakses tanggal 16 Januari 2013.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Puji Rianto, *Op. Cit.* hal. 24.

untuk memberikan informasi dan pendidikan kepada komunitasnya. Hal ini dapat dilihat dari frekuensi yang dapat digunakan oleh LPK yaitu frekuensi yang dekat dengan frekuensi penerbangan. Dekatnya frekuensi LPK dengan frekuensi penerbangan mengakibatkan banyak frekuensi yang dimiliki oleh LPK di daerah terganggu dan sulit dijangkau oleh masyarakat.¹⁶

Keberadaan LPK merupakan salah satu pengaturan dalam UU Penyiaran yang menunjukkan adanya demokrasi dalam pembentukan lembaga penyiaran. LPK merupakan lembaga penyiaran yang dapat dibentuk oleh semua orang yang berorientasi kepada kebutuhan masyarakat. Keberadaan LPK ini merupakan bentuk minimalis dari adanya LPP yang bersiaran secara nasional. Siaran yang dilakukan oleh LPK dapat digunakan dan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat yang tergabung dalam komunitas tertentu. Adapun manfaat yang dapat diberikan oleh LPK salah satunya yaitu berbagai informasi seperti penjualan atau harga kebutuhan bahan pokok. Permasalahan lain LPK saat ini yaitu belum adanya aturan secara terperinci keberadaan LPK didalam UU penyiaran. LPK harusnya dimanfaatkan oleh komunitas tertentu untuk melaksanakan tugas memberikan informasi, pendidikan dan juga hiburan kepada komunitasnya. Akan tetapi ada pendapat dimana adanya kekhawatiran bahwa LPK dimanfaatkan untuk membangun suatu komunitas tertentu yang dapat melibatkan unsur SARA. Pendirian dan juga status badan hukum yang belum secara jelas diatur juga menjadi permasalahan dalam pembentukan LPK.

Permasalahan *keempat* dalam UU Penyiaran yaitu belum jelasnya keberadaan LPP. LPP saat ini dilakukan oleh Televisi Republik Indonesia (TVRI) dan Radio Republik Indonesia (RRI). TVRI dan RRI saat ini mengalami kemunduran baik dari segi jumlah pemirsanya maupun dalam hal isi siarannya. Banyak masyarakat tidak lagi melihat keberadaan TVRI dan RRI sebagai salah satu lembaga penyiaran di Indonesia. Masyarakat saat ini lebih banyak mendengar atau melihat

tayangan yang disiarkan oleh LPS. Status kelembagaan LPP merupakan permasalahan utama yang dialami oleh LPP. Status Lembaga Penyiaran Publik belum dikenal dalam peraturan tentang keuangan negara. Oleh karena hal tersebut, kemudian hal ini juga yang menimbulkan LPP tidak mendapatkan nomenklatur tersendiri dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Status LPP sebagai badan hukum yang didirikan oleh negara juga kemudian menjadikan LPP sulit berkembang, hal ini dikarenakan tidak disebutkan secara tegas status badan hukumnya. Ketidakjelasan status kelembagaan ini menyebabkan berbagai permasalahan khususnya dalam bidang administrasi dan keuangan di tubuh LPP. Permasalahan di bidang administrasi dan keuangan ini kemudian menyebabkan program dan isi siaran LPP kurang diminati oleh masyarakat.

Permasalahan *kelima* yaitu terkait dengan keberadaan LPS. UU Penyiaran mengatur Lembaga Penyiaran Swasta dalam Pasal 16 – 20. Pengaturan dalam Pasal 16 – 20 UU Penyiaran ini berkaitan dengan status badan hukum yang harus dimiliki oleh LPS, kepemilikan, sumber pembiayaan dan cakupan wilayah siaran. Masyarakat saat ini dapat melihat bahwa LPS dimiliki oleh beberapa orang saja. Kepemilikan LPS ini kemudian tidak lagi sesuai dengan pembatasan yang tertuang dalam UU Penyiaran yaitu keberagaman kepemilikan (*diversity of ownership*) dan keberagaman content (*diversity of content*). Pelanggaran terhadap prinsip ini yang kemudian menyebabkan banyak program acara yang monoton dan mengakibatkan hiburan yang tidak sehat bagi masyarakat. Adegan kekerasan ataupun isi siaran yang membohongi publik memberikan dampak negatif kepada masyarakat.

Di Indonesia, konsentrasi kepemilikan media pada segelintir orang telah dilarang berdasarkan UU Penyiaran, akan tetapi UU Penyiaran dan peraturan perundang-undangan lain dibawahnya masih belum mampu mencegah terjadinya konglomerasi dalam industri media. Akibatnya masih banyak terjadi kepemilikan yang didominasi oleh satu orang. Konglomerasi

¹⁶ "Usul JRKI Untuk Komisi 1 DPR RI mengenai Revisi UU No. 32 Tahun 2002", <http://jrkbanten.blogspot.com/>, diakses tanggal 16 Januari 2013.

media tersebut dimungkinkan terjadi karena Undang-Undang tentang Penyiaran tidak mengatur kepemilikan oleh *holding company*.¹⁷ Berbagai cara dilakukan oleh beberapa orang atau perusahaan untuk memiliki berbagai media penyiaran, baik itu radio ataupun televisi. Pemusatan kepemilikan ini selain merugikan masyarakat juga dapat merugikan pemerintah.

Prinsip dasar dalam menyelenggarakan penyiaran yang ada di Indonesia pada saat ini dinilai belum dapat berjalan dengan sepenuhnya. Banyak lembaga penyiaran yang masih dimiliki oleh beberapa orang saja. Penulis berpendapat bahwa kepemilikan lembaga penyiaran jasa siaran televisi harus mengikuti ketentuan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan. Prinsip *diversity of ownership* saat ini belum diterapkan. Banyaknya kepemilikan media yang didominasi oleh beberapa orang saja merupakan bukti bahwa prinsip tersebut belum diterapkan. Hal ini akan dapat memberikan dampak yang begitu besar terhadap keutuhan bangsa dan negara.

Dari permasalahan-permasalahan di atas dapat dilihat bahwa UU Penyiaran perlu dilakukan perubahan. Adapun perubahan tersebut dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum bagi para *stakeholders* dalam melakukan kegiatan penyiaran. Perubahan UU Penyiaran juga untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat mengenai siapa yang berhak untuk menyelenggarakan penyiaran dan juga siapa regulator penyiaran. Perubahan ini dilakukan dengan merubah ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UU Penyiaran khususnya pengaturan mengenai KPI, Sistem Siaran Berjaringan, status kelembagaan LPP, penguatan LPK dan pembatasan LPS.

B. Perubahan UU Penyiaran

Perubahan UU Penyiaran dianggap perlu dilakukan. Hal ini untuk memberikan kepastian hukum bagi para penyelenggara penyiaran seperti lembaga penyiaran, Pemerintah maupun bagi KPI dalam menjalankan fungsi,

tugas dan kewenangannya. Saat ini DPR RI sedang melakukan pembahasan terkait dengan perubahan UU Penyiaran atau Rancangan Undang-Undang tentang Penyiaran (RUU Penyiaran). Pembentukan RUU Penyiaran ini merupakan kesempatan besar bagi penyelenggara penyiaran dalam memperbaiki ataupun mencari solusi atas permasalahan-permasalahan yang ada. Adapun beberapa perubahan mendasar dalam RUU Penyiaran yaitu *pertama* penguatan KPI, *kedua* penegasan kembali mengenai sistem siaran jaringan, *ketiga* kejelasan kelembagaan LPS, *keempat* penguatan eksistensi LPK dan *kelima* yaitu terkait dengan pembatasan LPS.

Phillipe Nonet dan Philip Selznick dalam Hukum Responsinf mengungkapkan bawa suatu aturan perundang-undangan ada untuk mensejahterakan masyarakat. Aturan yang terkait dengan penyiaran di Indonesia dinilai tidak lagi dapat memberikan perlindungan bagi masyarakat yang menikmati isi siaran. Oleh karena itu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran perlu dirubah. Pembaharuan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan harus dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat sebagai konsumen ataupun lembaga penyiaran yang melakukan kegiatan penyiaran. Perubahan mendasar dari UU Penyiaran yaitu tetap mendasarkan bahwa kegiatan penyiaran merupakan kegiatan yang berorientasi kepada kebutuhan masyarakat. Kebutuhan masyarakat akan hiburan, informasi dan berita merupakan dasar dari dibentuknya peraturan yang terkait dengan penyiaran. Kemajuan teknologi merupakan salah satu hal yang perlu diatur dalam Undang-Undang Penyiaran yang baru.

Permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh UU penyiaran merupakan permasalahan krusial bagi lembaga penyiaran, Pemerintah maupun KPI. Kemajuan teknologi dan luasnya materi siaran pada saat ini memerlukan peraturan yang secara jelas dan tegas. Pengaturan ini selain untuk memberikan solusi terhadap permasalahan yang sedang dialami oleh UU Penyiaran, juga untuk mengatasi kemajuan teknologi di masa yang akan datang. Adapun berbagai perubahan dalam Undang-Undang

¹⁷ Teguh Santosa dkk, *Komisi I, Senjata-Satelit-Diplomasi*, Jakarta: Suara Harapan Bangsa, 2009, hal. 237.

Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran perlu dilakukan agar dalam pelaksanaannya dapat dijalankan dengan maksimal.

Perubahan *pertama* yaitu terkait dengan KPI. Pengaturan mengenai KPI saat ini perlu mengalami perubahan. Perubahan substansi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 yaitu adanya penegasan dalam pemberian ijin penyiaran. Pengasan terhadap pemberi ijin ini harus dilakukan dengan memberikan peranan kepada KPI dalam pemberian perizinan penyiaran. Perbedaan penafsiran dalam substansi suatu undang-undang harus diminimalisir sehingga tidak ada lagi keraguan dalam pelaksanaan peraturan perundangan. Izin Penyelenggaraan Penyiaran (IPP) merupakan izin yang diberikan kepada lembaga penyiaran dalam melakukan kegiatan penyiaran. Permasalahan saat ini yang menjadikan melemahnya KPI yaitu tidak adanya kewenangan KPI dalam pemberian IPP. Permasalahan tersebut kemudian menimbulkan tidak ada kewenangan KPI untuk memberikan sanksi administratif berupa pencabutan IPP. KPI dalam menjalankan fungsi, tugas, hak dan kewajibannya harus diatur dalam peraturan perundang-undangan. adapun aturan tersebut harus dengan jelas memaparkan apa saja yang menjadi hak dan kewajiban KPI. Selain hal tersebut, perlu ada ketegasan subjek yang bertugas untuk memberi sanksi administratif dalam UU Penyiaran.

KPI merupakan kepanjangan tangan dari masyarakat Indonesia, dimana Komisioner KPI dipilih oleh DPR RI dan ditetapkan oleh Presiden.¹⁸ Oleh karena itu, tugas dan kewenangan yang diberikan kepada KPI merupakan tugas dan kewenangan yang berorientasi kepada masyarakat. Tugas dan kewenangan KPI merupakan penjabaran dari fungsi dari KPI itu sendiri. Oleh karena itu, fungsi KPI dalam kegiatan penyiaran perlu diperluas. Seperti disebutkan sebelumnya bahwa KPI merupakan perwujudan dari kepentingan masyarakat Indonesia, maka dari itu fungsi KPI

yaitu untuk mewujudkan hak publik dalam mengatur kegiatan penyiaran di Indonesia.

Tugas KPI yang berorientasi kepada masyarakat harus dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan. Adapun aturan mengenai tugas KPI ini merupakan tugas yang menjamin bahwa publik atau masyarakat mendapatkan haknya dalam kegiatan penyiaran. Tugas dari KPI yaitu menjamin bahwa masyarakat memperoleh informasi yang layak dan benar, adanya jaminan bahwa masyarakat menerima isi siaran yang sehat dan bermartabat, menciptakan tatanan informasi nasional yang adil, merata dan seimbang, membangun iklim persaingan yang sehat antara Lembaga Penyiaran, dan menindaklanjuti aduan dari masyarakat.

Kewenangan yang berorientasi kepada masyarakat yaitu mempunyai kewenangan untuk memberikan sanksi administratif kepada lembaga penyiaran yang melakukan pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan, memberikan IPP, menyusun dan menetapkan Standar Program Siaran, mengawasi penyelenggaraan penyiaran, dan membentuk peraturan penyelenggaraan penyiaran. Upaya penguatan kelembagaan KPI dalam RUU Penyiaran dapat dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada KPI untuk memberikan sanksi administratif kepada lembaga penyiaran yang melakukan pelanggaran administratif. Adapun sanksi administratif tersebut berupa:

- a. Teguran tertulis;
- b. Menghentikan mata acara siaran yang bermasalah;
- c. Pembekuan kegiatan untuk jangka waktu tertentu; dan
- d. Mencabut izin penyelenggaraan penyiaran, yang pelaksanaannya melewati proses pengadilan.

Upaya penguatan KPI juga dilakukan dengan melihat kembali struktur kelembagaan KPI terkait dengan KPID. Hubungan hirarkis antara KPI dengan KPID harus diperjelas, dimana KPI dan KPID merupakan satu lembaga yang bertugas untuk mengawasi kegiatan penyiaran baik secara nasional maupun regional. Perlu adanya penegasan bahwa KPI

¹⁸ Pasal 10 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

dan KPID merupakan satu kesatuan lembaga dimana KPID merupakan KPI yang bertugas di daerah dan memiliki sifat koordinatif dengan KPI. Hal ini kemudian yang menegaskan bahwa KPID nantinya akan mempunyai tugas, kewajiban dan kewenangan yang hampir sama dengan KPI Pusat.

Perubahan *kedua* yaitu terkait dengan Sistem Siaran Jaringan. Sistem Siaran Jaringan perlu kembali dipertegas dalam RUU Penyiaran. Sistem siaran jaringan dimaksudkan untuk memberikan peluang kepada lembaga penyiaran yang ada di daerah untuk memberikan informasi ke seluruh wilayah Indonesia. Selain peluang bagi lembaga penyiaran, juga memberikan kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi daerah. Sistem siaran jaringan ini juga dapat memberikan efek positif bagi masyarakat yang menerima informasi di daerah. Perbedaan waktu antara Waktu Indonesia Bagian Barat (WIB), Waktu Indonesia Bagian Tengah (WITA) dan Waktu Indonesia Bagian Timur (WIT) dapat diatasi dengan adanya sistem siaran jaringan. Dimana informasi yang diterima di tiga wilayah waktu tersebut dapat diperoleh pada jam yang sama. Perlu adanya sanksi administrasi yang mengikuti dalam ketentuan terkait dengan Sistem Siaran Jaringan. Oleh karena itu, perlu adanya keharusan dalam penerapan Sistem Siaran Jaringan dalam RUU Penyiaran.

Perubahan *ketiga* yaitu terkait dengan upaya penguatan kelembagaan Lembaga Penyiaran Publik (LPP). Keberadaan LPP di Indonesia mutlak diperlukan. LPP merupakan lembaga penyiaran yang bertugas sebagai jembatan penghubung antar berbagai kalangan. Tugas dan kewajiban LPP di Indonesia pada saat sekarang ini dilakukan oleh Televisi Republik Indonesia dan Radio Republik Indonesia. Permasalahan utama dalam LPP yaitu terkait dengan status badan hukum LPP yang dianggap tidak jelas dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Adapun permasalahan ini kemudian berakibat kepada alokasi dan penggunaan anggaran yang digunakan oleh LPP. Perlu adanya

kejelasan status badan hukum dari LPP dalam menyelenggarakan penyiaran yang berorientasi kepada kebutuhan publik.

Kejelasan status badan hukum LPP ini juga dapat diperkuat dengan menaikkan status LPP sebagai lembaga negara yang bertugas dalam menyelenggarakan penyiaran publik. LPP sebagai lembaga negara juga dapat dilebur menjadi satu kesatuan antara RRI dengan TVRI menjadi Radio Televisi Republik Indonesia (RTRI). Hal ini untuk memberikan efektifitas kelembagaan dari LPP juga untuk memberikan penguatan secara penuh kepada LPP dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya sebagai LPP. Adapun untuk memperkuat keberadaan dari LPP, maka perlu dibentuknya suatu undang-undang yang mengatur mengenai kelembagaan LPP. Hal ini bertujuan agar ada penguatan terhadap lembaga penyiaran publik sehingga dapat bersaing dengan lembaga penyiaran lainnya. Perlu adanya aturan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Penyiaran untuk mengamanatkan dibentuknya suatu undang-undang mengenai LPP.

Perubahan *keempat* yaitu tentang upaya penguatan LPK. Keberadaan LPK saat ini dimaksudkan untuk memberikan informasi dan pendidikan kepada komunitasnya. LPK merupakan lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum Indonesia, didirikan oleh komunitas tertentu, bersifat independen, dan tidak komersial, dengan daya pancar rendah, luas jangkauan wilayah terbatas, serta untuk melayani kepentingan komunitasnya.¹⁹ Keberadaan LPK harus dapat lebih dimanfaatkan bagi masyarakat komunitasnya. Untuk itu perlu adanya kejelasan dalam definisi LPK sebagai lembaga penyiaran. selain itu perlu juga diatur mengenai proses pembentukan LPK. Pengertian LPK harus diperluas sebagai lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum Indonesia didirikan oleh komunitas dalam wilayah tertentu atau oleh komunitas yang terikat dengan kepentingan tertentu, bersifat independen, tidak mencari keuntungan, dan untuk melayani kepentingan

¹⁹ Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

komunitasnya. Karena itu alokasi wilayah frekuensi LPK wajib dekat dengan kegiatan komunitas masyarakat.

Keberadaan LPK merupakan hal yang penting bagi komunitas tertentu, dengan adanya LPK ini, maka masyarakat yang berada pada komunitas ini menjadi lebih mudah mendapatkan informasi dan informasi tersebut dapat digunakan bagi kalangan komunitasnya. LPK ini merupakan bagian dari Lembaga Penyiaran yang ada di Indonesia. LPK ini didirikan oleh masyarakat tertentu yang sudah sadar mengenai pentingnya berorganisasi dan membutuhkan informasi. Keberadaan LPK ini didirikan atas biaya yang diperoleh dari kontribusi komunitas tertentu dan menjadi milik komunitas tersebut.

LPK mempunyai sifat penyiarnya lokal. Sifat siaran lokal yang dilakukan oleh LPK berisi mengenai informasi yang dibutuhkan oleh komunitas tersebut. Isi siaran yang ada didalam LPK ini adalah apa yang dibutuhkan oleh komunitas tersebut. contoh dari LPK ini adalah desa nelayan membentuk suatu lembaga penyiaran yang isi siarannya adalah mengenai kegiatan melaut atau mengenai informasi cuaca untuk menangkap ikan. Pada saat ini keberadaan LPK masih sangat minim. LPK belum dipandang sebagai media informasi yang memadai, karena masih bersifat regional. Akan tetapi bagi komunitas tertentu, keberadaan LPK ini sangatlah penting. Karena dengan adanya LPK, maka bagi sebagian masyarakat dapat terpenuhi informasi maupun kebutuhannya.

LPK didirikan dengan berbagai syarat, dimana syarat tersebut didalamnya terdapat pendirian LPK yang berbadan hukum, komunitasnya telah ada, isi siaran yang jelas. LPK harus berbadan hukum, badan hukum yang dapat dibentuk oleh LPK ini adalah badan hukum yang diakui di Indonesia. Badan hukum yang ada di Indonesia yang dapat digunakan oleh LPK adalah perkumpulan atau koperasi, hal ini dikarenakan LPK berorientasi kepada substansi penyiaran dan tidak diperbolehkan untuk berorientasi kepada keuntungan atau *profit*. Dibentuknya LPK dengan badan hukum

dikarenakan LPK memerlukan legalitas dalam membentuk suatu lembaga penyiaran, sehingga keberadaannya dapat diakui oleh negara maupun oleh masyarakat. Syarat dimana komunitasnya telah ada merupakan faktor mutlak, hal ini karena tujuan dari dibentuknya LPK ini adalah untuk memenuhi kebutuhan anggotanya. Isi siaran yang dilakukan oleh LPK juga harus jelas, LPK diharapkan tidak mempunyai isi siaran seperti yang ada di dalam lembaga penyiaran lainnya. Pembatasan isi siaran ini dilakukan supaya tidak terjadi penyalahgunaan izin yang telah diberikan pemerintah maupun regulator dalam bidang penyiaran.

LPK melakukan penyelenggaraan penyiaran dengan isi siaran yang berupa informasi yang dikemas dalam mata acara siaran yang sesuai dengan kebutuhan informasi, hiburan, dan pendidikan komunitasnya. Isi siaran bersifat tidak mencari keuntungan. Isi siaran wajib mengikuti Standar Program Siaran KPI. LPK sendiri dapat memancarluaskan siaran melalui jaringan Lembaga Penyiaran Komunitas.

Perubahan *kelima* yaitu terkait dengan pembatasan kepemilikan LPS. Kepemilikan LPS saat ini cenderung dimiliki hanya oleh beberapa perusahaan besar saja. Contohnya adalah MNC Group atau Trans Corp.²⁰ keberagaman kepemilikan merupakan pelanggaran kepemilikan lembaga penyiaran oleh satu perusahaan atau satu orang saja. Kondisi yang terjadi saat ini, terdapat adanya permasalahan hukum terkait dengan indikasi pelanggaran jual beli izin penyelenggaraan penyiaran. Tidak adanya ketentuan yang mengatur mengenai batas minimal kepemilikan modal awal bagi setiap orang atau badan hukum yang akan mendirikan LPS menjadi salah satu penyebab adanya pihak-pihak tertentu yang memanfaatkan kondisi tersebut untuk melakukan bisnis jual beli izin penyelenggaraan penyiaran melalui mekanisme jual beli kepemilikan saham. Berdasarkan hal tersebut perlu adanya pembatasan mengenai pembelian saham yang dilakukan lembaga penyiaran yang ada di Indonesia.

²⁰ MNC Group mempunyai RCTI, Global TV, MNC TV. Sedangkan Trans Corp mempunyai Trans TV dan juga Trans7.

Kepemilikan silang juga harus diatur didalam UU Penyiaran. Kepemilikan silang merupakan batasan kepemilikan media baik media massa maupun media cetak, dimana satu pemilik perusahaan media tidak bisa memiliki seluruh perusahaan media radio atau televisi dan juga media cetak. Terkait dengan kepemilikan silang terdapat dua pendapat yang berbeda, pendapat yang pertama yaitu kepemilikan silang dapat dilakukan, hal ini dikarenakan apabila terjadi pelaku pasar yang cukup banyak, maka tidak perlu ada kekhawatiran terjadinya monopoli. Akan tetapi pendapat lain mengatakan bahwa kepemilikan silang harus dibatasi dengan pembatasan yang ditetapkan oleh Badan Regulator Penyiaran, hal ini dikarenakan untuk mencegah adanya monopoli.

Pengaturan kepemilikan silang media sangat diperlukan terlebih mengingat media massa memiliki fungsi sebagai pembentuk opini. Namun pada kenyataannya, kepemilikan silang media pada segelintir konglomerat serta keterkaitan pemilik modal dengan kepentingan politik telah menyebabkan media massa menjadi sebuah entitas yang tidak terlepas dari berbagai tekanan yang ada.

Terkait dengan kepemilikan silang media, UU 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran jika dicermati sesungguhnya mengandung filosofi mencegah monopoli kepemilikan, dan demokratisasi informasi melalui menganekaragamkan kepemilikan dan konten isi siaran, hal ini antara lain terlihat pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 pasal 5 huruf g yang menyatakan bahwa Penyiaran diarahkan untuk antara lain; mencegah monopoli kepemilikan, mendukung persaingan yang sehat dibidang penyiaran, serta untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pada pasal lainnya dalam Undang-undang yang sama yaitu pasal 18 ayat (1) menyatakan pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi. Ayat (2) disebutkan bahwa Kepemilikan silang antara LPS yang menyelenggarakan jasa penyiaran radio

dan LPS yang menyelenggarakan jasa penyiaran televisi, antara LPS dan perusahaan media cetak, serta antara LPS dan LPS jasa penyiaran lainnya, baik langsung maupun tidak langsung dibatasi.

Sementara dalam Pasal 20 UU Penyiaran menyatakan bahwa Lembaga Penyiaran Swasta jasa penyiaran radio dan jasa penyiaran televisi masing-masing hanya dapat menyelenggarakan 1 (satu) siaran dengan 1 (satu) saluran siaran pada 1 (satu) cakupan wilayah siaran.

Pengaturan yang membatasi tentang kepemilikan silang media di Indonesia juga terdapat dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Anti Monopoli) yang menyebutkan, pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan: (a) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50 persen pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; (b) dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75 persen pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Pembahasan tentang kepemilikan silang lainnya juga terdapat dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pada Pasal 126 ayat (1) menyatakan bahwa Perbuatan hukum Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, atau Pemisahan wajib memperhatikan kepentingan:

- a. perseroan, pemegang saham minoritas, karyawan perseroan;
- b. kreditor dan mitra usaha lainnya dari Perseroan; dan
- c. masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.

Tingkat Peraturan Pemerintah, dalam Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta disebutkan bahwa kepemilikan

yang diizinkan yaitu apabila kepemilikan satu LPS radio dan satu LPB (Lembaga Penyiaran Berbayar/ TV berlangganan) dan satu media cetak pada wilayah yang sama; atau kepemilikan satu LPS televisi dan satu LPB dan satu media cetak pada wilayah yang sama; atau kepemilikan satu LPS radio dan satu LPS televisi dan satu LPB pada wilayah yang sama. Artinya, yang dilarang dalam PP tersebut adalah kepemilikan satu LPS radio dan satu LPS televisi dan satu media cetak pada wilayah yang sama.

Philippe Nonet dan Philip Selznick mengungkapkan adanya pembangunan hukum yang dituangkan dalam berbagai cara. Adapun menurut mereka pembangunan hukum yang paling ideal yaitu adanya suatu pembangunan hukum yang dilakukan secara responsif. Hukum responsif ini mengatakan bahwa suatu produk peraturan perundang-undangan diundangkan dengan tujuan untuk mensejahterakan masyarakatnya. Perkembangan hukum mengikuti perkembangan dan dinamika yang terjadi di masyarakat. Perubahan suatu aturan juga harus mengikuti perubahan yang terjadi di dalam masyarakat tersebut.

Kebutuhan masyarakat akan peraturan perundang-undangan memang berkaitan langsung dengan kegiatan masyarakat pada khususnya. Kegiatan ataupun kebutuhan masyarakat ini dapat diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan sehingga terciptanya suatu asas legalitas dalam melaksanakan kegiatan tersebut.

Kebutuhan masyarakat akan kegiatan penyiaran semakin berkembang. Perkembangan kegiatan maupun lembaga penyiaran juga harus diikuti dengan aturan yang ada. Pengaturan mengenai kegiatan penyiaran di Indonesia harusnya mengikuti perkembangan masyarakat dan kebutuhan masyarakat. Akan tetapi perlu juga melihat kaedah-kaedah yang berlaku dalam masyarakat. Kegiatan penyiaran di Indonesia perlu diatur secara rinci dan tegas. Hal ini untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat bahwa adanya jaminan bagi masyarakat dalam menikmati isi siaran yang disiarkan oleh lembaga penyiaran.

Seperti yang telah disebutkan diatas bahwa suatu peraturan perundang-undangan dikeluarkan untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Kesejahteraan masyarakat ini juga mengikuti perkembangan kebutuhan masyarakat. Akan tetapi perkembangan kebutuhan masyarakat ini tetap mengikuti kaedah-kaedah yang berlaku. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran saat ini tidak lagi dapat memenuhi kebutuhan masyarakat akan penyiaran. Berbagai pasal yang terdapat dalam UU Penyiaran dianggap tidak lagi dapat dijalankan secara maksimal. Oleh karena itu perubahan-perubahan perlu dilakukan seperti yang telah disebutkan diatas.

DPR RI saat ini sedang melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penyiaran. Adapun hasil pembahasan RUU Penyiaran menjadi undang-undang penyiaran yang baru diharapkan dapat memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa aturan-aturan diatur dalam undang-undang penyiaran yang baru tersebut dapat dilaksanakan dengan baik dan dapat dilaksanakan secara maksimal. Aturan-aturan yang baru tersebut juga dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat bahwa masyarakat dapat menikmati tayangan-tayangan yang bersifat mendidik, informasi yang benar dan hiburan yang sehat.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

UU Penyiaran sebagai dasar hukum bagi lembaga penyiaran dan regulator penyiaran dalam melakukan kegiatannya tidak lagi dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Berbagai substansi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran tidak lagi dapat memberikan kepastian hukum bagi para *stakeholders*. UU Penyiaran memiliki beberapa kelemahan, yaitu terkait dengan adanya upaya untuk melemahkan kewenangan KPI, tidak dilakukannya sistem siaran jaringan, status kelembagaan LPP yang tidak jelas, lemahnya eksistensi LPK dan masih banyaknya kepemilikan LPS yang didominasi oleh beberapa orang saja.

Kelemahan-kelemahan dalam UU Penyiaran perlu diperbaiki. Oleh karena itu perlu adanya perubahan dalam UU Penyiaran. Adapun perubahan ini untuk memberikan kepastian hukum bagi para penyelenggara penyiaran dalam melakukan kegiatannya. Kepastian hukum ini juga dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dimana adanya perlindungan bagi masyarakat untuk mendengar dan melihat isi siaran. Beberapa perubahan yang perlu dilakukan dan masuk kedalam RUU Penyiaran yaitu terkait dengan penguatan KPI, kepastian dalam sistem penyiaran yang dilakukan oleh lembaga penyiaran, penguatan dan kejelasan status kelembagaan LPP, penguatan LPK, dan pembatasan kepemilikan LPS.

B. Rekomendasi

Perubahan UU Penyiaran dilakukan dengan mengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran menjadi Undang-Undang tentang Penyiaran yang baru. Adapun perubahan mendasar yang perlu dilakukan dalam RUU Penyiaran yaitu adanya penguatan kelembagaan KPI sebagai regulator penyiaran dengan merubah kembali struktur organisasi KPI dan juga memberikan kewenangan KPI dalam pemberian sanksi administratif. Perubahan kedua yaitu terkait dengan keharusan menggunakan Sistem Siaran Jaringan yang diikuti dengan adanya sanksi administratif. Perubahan ketiga yaitu mengatur kembali status kelembagaan LPP menjadi lembaga negara yang dibentuk oleh undang-undang, oleh karena itu perlu adanya amanat untuk membentuk undang-undang terkait dengan LPP. Perubahan Keempat yaitu penguatan LPK, dimana adanya jaminan bahwa LPK mendapatkan frekuensi yang dekat dengan kebutuhan masyarakat, dan juga adanya kejelasan badan hukum yang dapat dibentuk oleh LPK. Perubahan kelima yaitu penegasan kembali pembatasan kepemilikan LPS, dimana perlu adanya aturan yang jelas dan tegas mengenai kepemilikan LPS, aturan ini perlu diperjelas dengan kepemilikan saham ataupun kepemilikan langsung oleh seseorang ataupun badan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Doyle, Gillian, *Media Ownership*, Sage Press, 2002.
- Judhariksawan, *Hukum Penyiaran*, Jakarta : Rajagrafindo Persada, 2010.
- L. Tanya, Bernard dkk., *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta L. Tanya, 2010.
- Masduki, *Regulasi Penyiaran Dari Otoriter Ke Liberal*, Yogyakarta : LKIS, 2007.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Jakarta: Perkumpulan Huntuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis, 2003
- Rasjidi, Lili, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2002.
- Rianto, Puji, dkk, *Dominasi TV Swasta (Nasional): Tergerusnya Keberagaman Isi dan Kepemilikan*, Yogyakarta: pr2media, 2012.
- Santosa, Teguh, dkk, *Komisi I, Senjata-Satelit-Diplomasi*, Jakarta: Suara Harapan Bangsa, 2009.
- Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, Jakarta: CV Utomo, Jakarta, 2006.

JURNAL

- Djuarsa Sendjaja, Sasa, *Badan Hukum TVRI dan RRI sebagai Lembaga Penyiaran Publik dalam Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, No. 02/ vol.XIV/Mei/2006.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 139, tambahan Lembaran Negara Nomor 4252.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 72, tambahan Lembaran Negara Nomor 3701.

INTERNET

“awanPanas65KilometerCumagosip”, <http://sains.kompas.com/read/2010/11/08/01260258/>, diakses tanggal 16 Januari 2013.

“Usul JRKI Untuk Komisi 1 DPR RI mengenai Revisi UU No. 32 Tahun 2002”, <http://jrkbanten.blogspot.com/>, diakses tanggal 16 Januari 2013.

“KPI Ajukan *Judicial Review* 3 PP Penyiaran ke MA”, <http://news.detik.com/read/2005/06/20/184946/385220/10/>, diakses tanggal 16 Januari 2013.

UNDANG-UNDANG PENCEGAHAN DAN PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA PENDANAAN TERORISME DARI PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA

Monika Suhayati

Peneliti Bidang Hukum Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI
email: monika.suhayati@dpr.go.id.

Abstract

Funding is one of the main elements in the implementation of terrorist activities. Law on the Prevention and Eradication of Terrorism Financing governing eradicating terrorism by using the system and tracing the flow of funds mechanism (follow the money). Implementation of blocking the flow of terrorist funds and placement on the list of suspected terrorists and terrorist organizations which are regulated in the legislation is vulnerable to human rights violations. Indonesia as a rule of law state is obliged to give recognition and respect the human rights which guaranteed by law. Law on the Prevention and Eradication of Terrorism Financing has provided protection against human rights, namely the regulation on filing of an objection to the blocking of the flow of funds terrorism and placement on the list of suspected terrorists and terrorist organizations, the exception blocking the flow of terrorist funds, vindication and the rights for compensation and/or rehabilitation, and the establishment of the Central Jakarta District Court to do the blocking and the inclusion in the list of suspected terrorists.

Kata Kunci : terorisme, pendanaan, hak asasi manusia.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan alinea ke-IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, salah satu tujuan pembentukan Negara Republik Indonesia yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Salah satu bentuk pelaksanaan tujuan nasional ini adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dari ancaman aksi terorisme. Tindak pidana terorisme merupakan kejahatan internasional yang membahayakan keamanan dan perdamaian dunia serta merupakan pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia, terutama hak untuk hidup.¹ Rangkaian tindak pidana terorisme yang terjadi di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia telah mengakibatkan

hilangnya nyawa tanpa memandang korban, ketakutan masyarakat secara luas, dan kerugian harta benda sehingga berdampak luas terhadap kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan hubungan internasional. Sebagai contoh, dampak tragedi bom Bali pada bulan Oktober 2002 telah menurunkan kegiatan ekonomi lokal sepanjang tahun 2003 dengan berkurangnya pendapatan penduduk Bali sekitar 43 persen, antara lain karena pemutusan hubungan kerja terhadap 29 persen tenaga kerja di Bali. Tragedi Bali juga berpengaruh dalam perekonomian nasional antara lain dengan menurunnya arus wisatawan mancanegara (wisman) sebanyak 30 persen. Dalam intensitas yang tinggi dan terus menerus, terorisme dapat mengancam kehidupan berbangsa dan bernegara.²

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang.

² *Pencegahan dan Penanggulangan Gerakan Terorisme*, <http://www.bappenas.go.id/files/6213/5227/9358/bab-6-pencegahan-dan-penanggulangan-gerakan-terorisme.pdf>, diakses 18 Desember 2013.

Pemerintah Indonesia telah menunjukkan komitmen dalam upaya pemberantasan tindak terorisme dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme Menjadi Undang-Undang pada 4 April 2003 (UU Pemberantasan Terorisme). Adapun salah satu aspek utama dalam setiap aksi terorisme adalah pendanaan kegiatan terorisme. Dalam pelaksanaan suatu aksi terorisme, dana sangat dibutuhkan antara lain untuk mempromosikan ideologi, membiayai anggota teroris dan keluarganya, mendanai perjalanan dan penginapan, merekrut dan melatih anggota baru, memalsukan identitas dan dokumen, membeli persenjataan, serta untuk merancang dan melaksanakan operasi. Oleh karena itu upaya penanggulangan tindak pidana terorisme tidak akan berhasil tanpa pemberantasan kegiatan pendanaannya.

Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) mencatat hingga Maret 2010 sudah ditemukan 97 aliran dana ke teroris. Ketua PPATK Yunus Husein mengatakan berdasarkan penelusuran PPATK, 97 transaksi mencurigakan tersebut mengalir ke pihak yang diduga sebagai teroris. Transaksi tersebut dilakukan sejak 2003 melalui beberapa bank di Indonesia. Lebih lanjut Yunus Husein menyampaikan pihak yang diduga teroris tersebut biasanya melakukan penarikan dana antara Rp400 ribu hingga Rp5 juta setiap kali transaksi.³

Pengumpulan dana terorisme dilakukan juga melalui perampokan. Tim Densus 88 menjelaskan dana hasil rampokan (*fa'i*) kelompok teroris Abu Roban digunakan untuk membeli sejumlah senjata api, bahan peledak, dan membantu kelompok teroris Poso. Kelompok Abu Roban merupakan kelompok teroris pencari dana. Sejumlah aksi *fa'i* yang dilakukan kelompok Abu Roban yang berhasil dicatat diantaranya di Tangerang pada Februari

2013 merampok toko bangunan baja dan besi Terus Jaya di Pondok Ranji Tangerang dengan hasil Rp30 juta. Pada Desember 2012 mereka merampok toko *handphone* di Bintaro hasilnya 100 buah *handphone*. Kemudian pada 22 April 2013 di Bank BRI Lampung Gading Rejo berhasil menggask uang Rp 466.700.000,-.⁴

Dana hasil rampokan kelompok Abu Roban yang mencapai Rp1,8 miliar lebih dipakai untuk pembelian senjata api sebanyak 21 pucuk dengan total uang yang dikeluarkan Rp 440.400.000,-. Senjata api yang dibeli diantaranya revolver 9 pucuk, FN 11 pucuk, Laras panjang (M1 US Carraben) satu pucuk, amunisi 1905 butir yang terdiri dari peluru FN 400 butir, revolver 505 butir, kaliber 5,56 mm 900 butir, peluru untuk M1 US Carraben 100 butir. Kemudian sebagian uangnya digunakan untuk pembelian bahan pembuatan bom dan untuk kesejahteraan keluarga anggota kelompok Abu Roban di masing-masing wilayah.⁵

Dalam rangka pemberantasan pendanaan kegiatan terorisme, Indonesia telah meratifikasi *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999* melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengesahan *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999* (Konvensi Pemberantasan Pendanaan Terorisme, 1999) pada 5 April 2006. Ratifikasi Konvensi Pemberantasan Pendanaan Terorisme merupakan pemenuhan kewajiban Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa terhadap Resolusi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 1373. Resolusi tersebut meminta setiap negara anggota untuk mengambil langkah pemberantasan terorisme, termasuk meratifikasi 12 (dua belas) konvensi internasional mengenai terorisme.

Pada 13 Maret 2013, DPR mengesahkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme). Rancangan Undang-

³ Dana Teroris Ditransfer dari Bank Besar, <http://www.hariansumutpos.com/arsip/?p=36576>, diakses 3 Desember 2012.

⁴ Ini Aliran Dana Hasil Rampokan Kelompok Teroris Abu Roban, <http://www.tribunnews.com/nasional/2013/05/15/ini-aliran-dana-hasil-rampokan-kelompok-teroris-abu-roban>, diakses 18 Desember 2013.

⁵ *Ibid.*

Undang tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme merupakan usul inisiatif Pemerintah yang terdapat dalam Program Legislasi Nasional DPR Tahun 2009-2014 dan merupakan Prolegnas Prioritas pada tahun 2012 dan 2013.

UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme mengatur beberapa substansi yang rentan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, *pertama* mengenai pemblokiran aliran dana terorisme. Pemblokiran ini dilakukan terhadap dana yang secara langsung atau tidak langsung atau yang diketahui atau patut diduga digunakan atau akan digunakan, baik seluruh maupun sebagian, untuk Tindak Pidana Terorisme.⁶ Pemblokiran dilakukan oleh PPATK, penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan meminta atau memerintahkan Penyedia Jasa Keuangan (PJK) atau instansi berwenang untuk melakukan pemblokiran.⁷ Pemblokiran dilakukan dengan penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk meminta atau memerintahkan PJK atau instansi berwenang untuk melakukan Pemblokiran.⁸

Substansi berikutnya yang rentan pelanggaran hak asasi manusia yaitu mengenai daftar terduga teroris dan organisasi teroris yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia mengajukan permohonan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk menetapkan pencantuman identitas orang atau korporasi ke dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat memeriksa dan menetapkan permohonan tersebut dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya permohonan. Jika dalam pemeriksaan alasan, dokumen, dan/atau rekomendasi yang diajukan dapat dijadikan dasar untuk mencantumkan identitas orang atau korporasi ke dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris, Pengadilan Negeri Jakarta Pusat segera menetapkan identitas orang atau korporasi tersebut sebagai terduga teroris dan organisasi teroris.⁹

⁶ Pasal 22 UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme.

⁷ Pasal 23 ayat (1) UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme.

⁸ Pasal 23 ayat (2) UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme.

⁹ Pasal 27 UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme.

B. Rumusan Masalah

Salah satu pertimbangan pembentukan UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme adalah peratifikasian Konvensi Pemberantasan Pendanaan Terorisme oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 2006 mewajibkan Indonesia membuat atau menyetarakan peraturan perundang-undangan terkait dengan pendanaan terorisme sesuai dengan ketentuan yang diatur di dalam konvensi. Selain itu, peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pendanaan terorisme belum mengatur pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pendanaan terorisme secara memadai dan komprehensif. Adapun UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme tersebut mengatur substansi yang rentan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yaitu pengaturan mengenai pemblokiran aliran dana terorisme dan daftar terduga teroris dan organisasi teroris yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Permasalahan ini menarik minat Penulis untuk membuat suatu kajian dengan mengangkat pokok permasalahan yaitu bagaimana UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme dari perspektif hak asasi manusia.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. Konsep Pendanaan Terorisme

Pelaku terorisme tidak akan pernah berhasil melakukan aksinya tanpa adanya berbagai bentuk fasilitas dan instrumen pendukung lainnya, salah satunya adalah dukungan pendanaan. Dalam kegiatan terorisme, dana sangat dibutuhkan untuk mempromosikan ideologi, membiayai anggota teroris dan keluarganya, mendanai perjalanan dan penginapan, merekrut dan melatih anggota baru, memalsukan identitas dan dokumen, membeli persenjataan, dan untuk merancang dan melaksanakan operasi. Pendanaan terorisme bisa bersumber dari aktivitas ilegal seperti penculikan, perampokan, pembajakan, narkoba, barter/*trading* atau hasil dari bisnis yang legal yang dimiliki/dijalankan teroris, donasi ke yayasan atau LSM, *hawala*, *internet banking*, *cash couriers*.

Pendanaan Terorisme berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme adalah segala perbuatan dalam rangka menyediakan, mengumpulkan, memberikan,

atau meminjamkan dana, baik langsung maupun tidak langsung, dengan maksud untuk digunakan dan/atau yang diketahui akan digunakan untuk melakukan kegiatan terorisme, organisasi teroris, atau teroris.

Pengertian dana berdasarkan Pasal 1 angka 7 adalah semua aset atau benda bergerak atau tidak bergerak, baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud, yang diperoleh dengan cara apa pun dan dalam bentuk apa pun, termasuk dalam format digital atau elektronik, alat bukti kepemilikan, atau keterkaitan dengan semua aset atau benda tersebut, termasuk tetapi tidak terbatas pada kredit bank, cek perjalanan, cek yang dikeluarkan oleh bank, perintah pengiriman uang, saham, sekuritas, obligasi, *bank draft*, dan surat pengakuan utang.

Tindak pidana pendanaan terorisme dirumuskan oleh UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme sebagai berikut:

- a. Setiap orang yang dengan sengaja menyediakan, mengumpulkan, memberikan, atau meminjamkan dana, baik langsung maupun tidak langsung, dengan maksud digunakan seluruhnya atau sebagian untuk melakukan Tindak Pidana Terorisme, organisasi teroris, atau teroris dipidana karena melakukan tindak pidana pendanaan terorisme dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) (Pasal 4 UU Pendanaan Terorisme).
- b. Setiap orang yang melakukan permufakatan jahat, percobaan, atau pembantuan untuk melakukan tindak pidana pendanaan terorisme dipidana karena melakukan tindak pidana pendanaan terorisme dengan pidana yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 (Pasal 5 UU Pendanaan Terorisme).
- c. Setiap orang yang dengan sengaja merencanakan, mengorganisasikan, atau menggerakkan orang lain untuk melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dipidana karena melakukan tindak pidana pendanaan terorisme dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara

paling lama 20 (dua puluh) tahun (Pasal 6 UU Pendanaan Terorisme).

Lembaga pengawas dan pengatur dalam rezim pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pendanaan terorisme yaitu¹⁰:

- a. Bank Indonesia
Merupakan pengawas industri perbankan (Bank Umum dan Bank Perkreditan Rakyat, pedagang valuta asing, dan Kegiatan Usaha Pengiriman Uang (KUPU).
- b. BAPEPAM-LK
Merupakan pengawas di bidang Pasar Modal dan Lembaga Keuangan Non Bank. Penyedia Jasa Keuangan di bidang Pasar Modal, antara lain Perusahaan Efek, Pengelola Reksa Dana, dan Kustodian.
- c. Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia
Merupakan regulator/pengawas penyelenggaraan pos.
- d. Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi (Bapebti)
Merupakan regulator/pengawas perdagangan berjangka komoditi.
- e. Direktorat Lelang, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Kementerian Keuangan Republik Indonesia
- f. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai
Merupakan bagian dari rezim pemberantasan dan pencegahan tindak pidana pendanaan terorisme terkait dengan pelaporan *Cross Border Cash Carrying* (CBCC).

B. Teori Negara *Rule of Law*

Konsep negara *rule of law* merupakan konsep negara yang dianggap paling ideal saat ini, meskipun konsep tersebut dijalankan dengan persepsi yang berbeda-beda. Istilah "*rule of law*" dalam bahasa Indonesia sering diterjemahkan sebagai "supremasi hukum" (*supremacy of law*) atau pemerintahan berdasarkan hukum (*government by law*) atau negara hukum (*rechtstaat*). Pengakuan suatu negara sebagai

¹⁰ Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, *Ikhtisar Ketentuan Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Pendanaan Terorisme*, Jakarta: PPAATK, 2011, hal. 44-46.

negara hukum sangat penting karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas (tidak absolut). Perlu pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dan kekuasaan negara dan politik tersebut untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan dari pihak penguasa. Dalam negara hukum, pembatasan terhadap kekuasaan negara dan politik haruslah dilakukan dengan jelas, tidak dapat dilanggar oleh siapapun. Karena itu dalam negara hukum, hukum memainkan peranan yang sangat penting dan berada diatas kekuasaan negara dan politik.¹¹

Menurut Munir Fuady, yang dimaksudkan dengan negara hukum adalah suatu sistem kenegaraan yang diatur berdasarkan hukum yang berlaku yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu kontribusi, di mana semua orang dalam negara tersebut, baik yang diperintah maupun yang memerintah, harus tunduk pada hukum yang sama, sehingga setiap orang yang sama diperlakukan sama dan setiap orang berbeda diperlakukan berbeda dengan dasar perbedaan yang rasional, tanpa memandang perbedaan warna kulit, ras, gender, agama, daerah dan kepercayaan, dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan suatu prinsip distribusi kekuasaan, sehingga pemerintah tidak bertindak sewenang-wenang dan tidak melanggar hak rakyat, karenanya kepada rakyat diberikan peran sesuai kemampuan dan peranannya secara demokratis.¹²

Menurut Hans Kelsen, sebagaimana dikutip oleh M. Hatta, salah satu syarat untuk disebut sebagai negara hukum antara lain dengan ditegakkannya hak asasi manusia.¹³ Unsur-unsur negara hukum (*rechtstaat*) menurut Julius Stahl yaitu adanya pengakuan hak asasi manusia, adanya pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut, pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan dan adanya

peradilan tata usaha negara.¹⁴ Menurut Dicey, terdapat tiga unsur dari *rule of law* yaitu¹⁵:

1. Supremasi absolut ada pada hukum, bukan pada tindakan kebijaksanaan atau prerogative penguasa.
2. Berlakunya prinsip persamaan dalam hukum (*equality before the law*), dimana semua orang harus tunduk kepada hukum dan tidak seorang pun yang berada di atas hukum (*above the law*).
3. Konstitusi merupakan dasar dari segala hukum bagi negara yang bersangkutan. Dalam hal ini, hukum yang berdasarkan konstitusi harus melarang setiap pelanggaran terhadap hak dan kemerdekaan rakyat.

D. Konsep Hak Asasi Manusia

*Human rights are, literally, the rights that one has simply because one is a human being.*¹⁶ Kutipan ini berarti hak asasi manusia di samping keabsahannya terjaga dalam eksistensi kemanusiaan manusia, juga terdapat kewajiban yang sungguh-sungguh untuk dimengerti, dipahami, dan ditanggjawab untuk dilaksanakan. Hak asasi merupakan suatu perangkat asas yang timbul dari nilai yang kemudian menjadi kaidah yang mengatur perilaku manusia dalam hubungan dengan sesama manusia. Apapun yang diartikan atau dirumuskan dengan hak asasi, gejala tersebut tetap merupakan suatu manifestasi dari nilai yang kemudian dikonkretkan menjadi kaidah hidup bersama.¹⁷

Sebagai hak kodrati, hak asasi melebur dalam jati diri manusia sehingga tidak dibenarkan siapa pun mencabut hak asasi tersebut. Dengan kata lain, moralitas hak asasi

¹¹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: PT Refika Aditama, 2009, hal. 1-2.

¹² *Ibid.*, hal. 3.

¹³ A. Masyhur Effendi, *Dimensi Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, Bogor: Ghalia Indonesia, 1993, hal. 32.

¹⁴ A. Masyhur Effendi, *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) & Proses Dinamika Penyusunan Hukum Hak Asasi Manusia (HAKHAM)*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2005, hal. 42.

¹⁵ ECS Wede dan A. W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, London: Longman House, 1985, hal. 94 dalam Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: PT Refika Aditama, 2009, hal. 3-4.

¹⁶ Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca: Cornell University Press, 2003, hal. 10 dalam Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hal. 15.

¹⁷ Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hal. 15.

manusia adalah *to affirm the two fold claim that each and every (born) human beings has inherent dignity and is inviolable (not-to be-violated)* sebagaimana disampaikan oleh Michael J. Perry.¹⁸ Hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng sehingga harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun.

Hak asasi manusia tidak dapat diingkari. Peningkaran terhadap hak tersebut berarti mengingkari martabat kemanusiaan. Oleh karena itu, negara, pemerintah, atau organisasi apapun mengemban kewajiban untuk mengakui dan melindungi hak asasi manusia tanpa kecuali. Hak asasi manusia melekat pada setiap manusia melalui seperangkat aturan hukum yang ada. Penegakan hukum hak asasi manusia selalu berhadapan dengan beragam kondisi yang ada. Peran pemerintah menjadi mutlak dalam hal ini karena hukum adalah sesuatu atau norma yang diam dan lemah. Hukum hanya dapat bergerak dan hanya dapat digerakkan oleh penguasa atau *the strong arms* agar hukum dapat berjalan dan efektif.¹⁹

Pengakuan hak asasi manusia telah dinyatakan secara internasional dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) atau Pernyataan Sedunia tentang Hak-Hak Asasi Manusia yang dikeluarkan Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada 10 Desember 1948. Penjabaran dari hak dan kebebasan dasar dalam UDHR kemudian dituangkan dalam *International Convention on Civil and Politic Rights* (ICCPR). Indonesia telah meratifikasi ICCPR melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik) pada 28 Oktober 2005. PBB mendefinisikan hak asasi

manusia sebagai *“those rights which are inherent in our nature and without which we cannot live as human beings. Human rights have also be defined as moral rights of the higher order temming from socially shared moral conceptions of the nature of the human person and the condition necessary for a life of dignity.”*²⁰

Indonesia sebagai negara hukum telah memasukkan pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia ke dalam konstitusinya, yaitu dalam Bab XA UUD 1945. Pasal 28I UUD 1945 menyatakan pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yaitu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM). Pasal 2 UU HAM menyatakan:

“Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan.”

Pengertian hak asasi manusia berdasarkan UU HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugrah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara hukum, pemerintahan, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia (Pasal 1 ayat (1) UU HAM).

III. ANALISIS

Upaya pemberantasan tindak pidana terorisme sebelum adanya UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme dilakukan secara konvensional *follow the suspect*, yakni dengan menghukum para pelaku tindak pidana terorisme. UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme mengatur upaya lain dalam pemberantasan tindak pidana terorisme yaitu dengan menggunakan sistem dan mekanisme

¹⁸ Michael J. Perry, *Toward a Theory of Human Rights; Religion, Law, Courts*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, hal. 33 dalam Majda El Muhtaj, *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hal. 15.

¹⁹ A. Masyhur Effendi, *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM)*, hal. 32-33.

²⁰ A. Masyhur Effendi, *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM)*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2005, hal. 47.

penelusuran aliran dana (*follow the money*) karena tindak pidana terorisme tidak mungkin dapat dilakukan tanpa didukung oleh tersedianya dana untuk kegiatan terorisme tersebut. Upaya ini melibatkan penyedia jasa keuangan, aparat penegak hukum, dan kerjasama internasional untuk mendeteksi adanya suatu aliran dana yang digunakan atau diduga digunakan untuk pendanaan kegiatan terorisme.

Pendanaan terorisme menjadi sangat berbahaya dibandingkan bentuk kriminal lainnya dikarenakan strategi dalam menggunakan organisasi amal atau nirlaba sebagai sumber pendanaan dan kemampuannya menginfiltrasi sistem keuangan negara-negara miskin dan berkembang. Selain itu, sumber dana terorisme yang dapat berasal dari sumber halal atau legal semakin mempersulit penelusuran dan pembuktian aliran dana terorisme. Pemalsuan identitas juga mudah dilakukan karena semakin menjamurnya *e-business* dan kemudahan transaksi keuangan *via internet* di era globalisasi.

Hampir seluruh negara di dunia, terutama negara maju telah menerapkan legislasi anti pendanaan terorisme di negaranya. Di tingkat internasional, *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) melakukan monitoring dan pengawasan terhadap penerapan regulasi *Anti Money Laundering* (AML) dan *Counter Financing Terrorism* (CFT). Berkaitan dengan pelaksanaan *Anti Money Laundering* dan *Counter Financing Terrorism* di Indonesia, FATF dalam *Public Statement 22 June 2012* menyatakan:

“Indonesia is continuing to improve its AML/CFT regime since the enactment of its AML legislation in 2010 and by introducing CFT legislation in Parliament for committee discussion. However, despite Indonesia’s high-level political commitment to work with the FATF and APG to address its strategic AML/CFT deficiencies, Indonesia has not made sufficient progress in implementing its action plan, and certain strategic AML/CFT deficiencies remain. Indonesia should continue to work on implementing its action plan to address these deficiencies, including by: (1) adequately criminalising terrorist financing; (2) establishing and implementing adequate procedures to identify

and freeze terrorist assets; and (3) amending and implementing laws or other instruments to fully implement the 1999 International Convention for the Suppression of Financing of Terrorism. The FATF encourages Indonesia to address its remaining deficiencies and continue the process of implementing its action plan”.²¹

A. Pemblokiran Aliran Dana Terorisme

Substansi pertama dalam UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme yang rentan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yaitu pemblokiran aliran dana terorisme. Pemblokiran tersebut dilakukan terhadap dana yang secara langsung atau tidak langsung atau yang diketahui atau patut diduga digunakan atau akan digunakan, baik seluruh maupun sebagian, untuk Tindak Pidana Terorisme. Pemblokiran dilakukan oleh PPATK, penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan meminta atau memerintahkan PJK atau instansi berwenang untuk melakukan pemblokiran. Pemblokiran dilakukan dengan penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk meminta atau memerintahkan PJK atau instansi berwenang untuk melakukan pemblokiran. Khusus untuk permintaan PPATK ke PJK atau instansi berwenang untuk melakukan pemblokiran merupakan tindakan administrasi. Pemblokiran dilakukan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari. Dalam hal jangka waktu pemblokiran ini berakhir, PJK wajib mengakhiri pemblokiran demi hukum. Dana yang diblokir harus tetap berada pada PJK atau instansi berwenang yang bersangkutan.²²

Permintaan PPATK atau perintah penyidik, penuntut umum, atau hakim harus dilakukan secara tertulis dengan menyebutkan secara jelas mengenai:

- a. nama dan jabatan pejabat yang meminta atau memerintahkan;
- b. identitas orang atau korporasi yang dananya akan diblokir;

²¹ FATF *Public Statement-22 June 2012*, <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfpublicstatement-22june2012.html>, diakses 25 September 2012.

²² Diatur dalam Pasal 22 dan Pasal 23 UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme.

- c. alasan pemblokiran; dan
- d. tempat dana berada.

PJK atau instansi berwenang wajib melaksanakan pemblokiran segera setelah surat permintaan atau perintah pemblokiran diterima dari PPATK, penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan menggunakan penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Dalam waktu paling lama 1 (satu) hari kerja sejak tanggal pelaksanaan pemblokiran, PJK atau instansi berwenang wajib menyerahkan berita acara pelaksanaan pemblokiran kepada PPATK, penyidik, penuntut umum, atau hakim dan pihak yang diblokir.²³

Pemblokiran dapat dilakukan secara serta merta terhadap dana milik orang atau korporasi yang tercantum dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris. Proses pemblokiran serta merta sebagai berikut:

- 1) Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia menyampaikan daftar terduga teroris dan organisasi teroris serta setiap perubahannya ke instansi pemerintah terkait dan LPP untuk selanjutnya disampaikan ke PJK dan instansi berwenang.
- 2) Penyampaian daftar terduga teroris dan organisasi teroris disertai permintaan pemblokiran secara serta merta terhadap seluruh dana yang dimiliki atau dikuasai, baik secara langsung maupun tidak langsung, oleh orang atau korporasi.
- 3) PJK atau instansi berwenang wajib melakukan pemblokiran secara serta merta terhadap semua dana yang dimiliki atau dikuasai, baik secara langsung maupun tidak langsung, oleh orang atau korporasi berdasarkan daftar terduga teroris dan organisasi teroris yang telah dikeluarkan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia berdasarkan penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.
- 4) PJK atau instansi berwenang membuat berita acara pemblokiran dan wajib menyampaikannya kepada Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- 5) Pemblokiran berlaku selama identitas orang atau korporasi masih tercantum

dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris.²⁴

B. Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris yang Dikeluarkan oleh Pemerintah

Substansi kedua yang rentan pelanggaran hak asasi manusia yaitu adanya daftar terduga teroris dan organisasi teroris yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Prosedur pencantuman identitas orang atau korporasi dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris yang dikeluarkan oleh Pemerintah sebagai berikut:

- 1) Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia mengajukan permohonan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk menetapkan pencantuman identitas orang atau korporasi ke dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris.
- 2) Dalam mengajukan permohonan, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib menyertakan:
 - a. identitas orang atau korporasi yang akan dicantumkan dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris;
 - b. alasan permohonan berdasarkan informasi yang diperoleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dari instansi pemerintah terkait;
 - c. Dokumen yang menunjukkan bahwa orang atau korporasi tersebut diduga telah melakukan atau mencoba melakukan, atau ikut serta, dan/atau memudahkan suatu Tindak Pidana Terorisme; dan
 - d. rekomendasi dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang luar negeri dalam hal dokumen berasal dari negara, organisasi internasional, dan/atau subjek hukum internasional lain.
- 3) Pengadilan Negeri Jakarta Pusat memeriksa dan menetapkan permohonan tersebut dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya permohonan tersebut.

²³ Diatur dalam Pasal 23 UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme.

²⁴ Diatur dalam Pasal 28 UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme.

- 4) Jika dalam pemeriksaan alasan, dokumen, dan/atau rekomendasi yang diajukan dapat dijadikan dasar untuk mencantumkan identitas orang atau Korporasi ke dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris, Pengadilan Negeri Jakarta Pusat segera menetapkan identitas orang atau korporasi tersebut sebagai terduga teroris dan organisasi teroris.
- 5) Setelah memperoleh penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia segera mencantumkan identitas orang atau korporasi ke dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris.
- 6) Daftar terduga teroris dan organisasi teroris dikeluarkan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia berdasarkan penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.
- 7) Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia memberitahukan daftar terduga teroris dan organisasi teroris secara tertulis kepada orang atau korporasi dalam waktu paling lambat 10 (sepuluh) hari kerja.
- 8) Apabila pencantuman identitas orang atau Korporasi dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris melampaui 6 (enam) bulan, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat mengajukan permohonan perpanjangan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Perpanjangan dapat diberikan paling banyak 2 (dua) kali masing-masing paling lama 3 (tiga) bulan.²⁵

C. Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme

Pemberantasan kegiatan pendanaan terorisme memiliki kaitan yang erat dengan perlindungan hak asasi manusia. Dalam *International Best Practices Targeted Financial Sanctions Related to Terrorism and Terrorist Financing (Recommendation 6)*, FATF menyatakan:

Efforts to combat terrorist financing are greatly undermined if countries do not freeze the funds or other assets of designated persons and entities quickly and effectively. Nevertheless, in determining the limits of or fostering widespread

²⁵ Diatur dalam Pasal 27 dan Pasal 31 UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme.

*support for an effective counter-terrorist financing regime, countries must respect human rights, respect the rule of law, allow due process, recognise and protect the rights of bona fide third parties.*²⁶

Demikian pula Indonesia sebagai negara hukum wajib memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia sebagaimana teori negara hukum (*Rule of law*) yang diungkapkan oleh Hans Kelsen, Julius Stahl dan A. V. Dicey yang menyatakan salah satu syarat atau unsur negara hukum adalah adanya pengakuan hak asasi manusia yang dijamin melalui undang-undang. Indonesia telah mengakui dan memberikan perlindungan hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam UUD Tahun 1945 dan UU HAM. Indonesia juga telah meratifikasi perjanjian internasional ICCPR yang merupakan penjabaran hak asasi manusia yang terdapat dalam UDHR.

Pengaturan mengenai pemblokiran aliran dana terorisme dan daftar terduga teroris dan organisasi teroris di Indonesia dalam UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme merupakan upaya negara dalam rangka melindungi warga negaranya terhadap segala bentuk ancaman terorisme yang mengganggu rasa aman dan mengganggu kedaulatan negara. Pengaturan ini dimungkinkan dimana konstitusi Indonesia memberikan pembatasan dalam menjalankan hak dan kebebasan warga negaranya dalam Pasal 28J ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menyatakan dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Dalam pelaksanaannya, pemblokiran dana dan penempatan dalam daftar terduga teroris atau organisasi teroris rentan melanggar hak asasi yang dimiliki setiap warga negara

²⁶ FATF, *International Best Practices Targeted Financial Sanctions Related to Terrorism and Terrorist Financing (Recommendation 6)*, Paris: FATF/OECD, 2013, hal. 5.

sebagaimana telah diatur oleh konstitusi. Hak asasi yang rentan dilanggar antara lain hak untuk hidup. Hak untuk hidup diatur dalam Pasal 28A UUD Tahun 1945 yang menyatakan setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Dengan dicantumkan dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris, terduga teroris dapat kehilangan hak untuk hidup. Hal ini terjadi antara lain pada saat baku tembak antara anggota Detasemen Khusus 88 Anti-teror Kepolisian Republik Indonesia dengan kelompok terduga teroris di Tangerang Selatan, Banten, yang mengakibatkan enam terduga teroris tewas, sementara satu orang lainnya ditangkap. Baku tembak terjadi selama sembilan jam di sebuah rumah kontrakan di Jl. KH Dewantoro, Kampung Sawah, Ciputat.²⁷

Menanggapi penembakan terduga teroris tersebut, Wakil Ketua DPR Priyo Budi Santoso mengatakan, tidak semestinya para terduga teroris itu ditembak mati semua. Menangkap para terduga dengan cara hidup, tentu akan lebih bermanfaat bagi Polri. Priyo Budi Santoso, persoalan berulang ini semestinya menjadi pelajaran Polri mendatang. Semua penegak hukum juga harus menghargai hak hidup semua orang. Kedua, menangkap para terduga teroris tersebut dengan cara hidup, juga akan memberi sudut pandang baru terkait pergerakan kelompok berbahaya ini.²⁸

Hak asasi berikutnya yang rentan dilanggar yaitu hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya (Pasal 28G ayat (1) UUD Tahun 1945). Pencantuman dalam daftar terduga teroris mengakibatkan orang atau organisasi mendapat sebutan sebagai terduga teroris sehingga kehilangan hak atas perlindungan diri pribadi, kehormatan, martabat. Demikian pula dengan dilakukannya

pemblokiran terhadap dana seseorang maka orang tersebut kehilangan hak perlindungan atas harta benda yang dimilikinya. Orang tersebut hanya dapat menggunakan sebagian dari harta bendanya antara lain untuk keperluan makan sehari-hari orang yang tercantum dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris beserta keluarganya dan tanggungannya. Pengecualian pemblokiran dana ini diatur dalam Pasal 34 UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme.

Menurut *Officer for Democratic Institutions and Human Rights*, penempatan seseorang atau organisasi dalam daftar terduga teroris atau organisasi teroris melanggar hak asasi manusia antara lain hak atas privasi (*the right to privacy*), hak milik (*the right to property*), hak berserikat (*the right of association*), dan hak untuk bepergian atau kebebasan bergerak (*the right to travel or freedom of movement*).²⁹

Berkaitan dengan daftar terduga teroris yang dikeluarkan oleh PBB, dalam laporan bulan Maret 2007 *United Nations High Commissioner for Human Rights* menyatakan:

While the system of targeted sanctions represents an important improvement over the former system of comprehensive sanctions, it nonetheless continues to pose a number of serious human rights concerns related to the lack of transparency and due process in listing and delisting procedures. In brief, they include questions related to:

- *Respect for due process rights: Individuals affected by a United Nations listing procedure effectively are essentially denied the right to a fair hearing;*
- *Standards of proof and evidence in listing procedures: While targeted sanctions against individuals clearly have a punitive character, there is no uniformity in relation to evidentiary standards and procedures;*
- *Notification: Member States are responsible for informing their nationals that they have been listed, but often this*

²⁷ 6 *Terduga Teroris Tewas dalam Baku Tembak dengan Densus 88*, <http://www.voaindonesia.com/content/enam-teroris-tewas-dalam-baku-tembak-dengan-densus-88/1821232.html>, diakses 30 Januari 2014.

²⁸ DPR Minta Kapolri Hentikan Tren Tembak Mati Terduga Teroris, <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/14/01/04/myvbho-dpr-minta-kapolri-hentikan-tren-tembak-mati-terduga-teroris>, diakses 30 Januari 2014.

²⁹ Officer for Democratic Institutions and Human Rights, *Combating the Financing of Terrorism While Protecting Human Rights: A Dilemma?*, Background Paper Giessbach II Seminar on Combating the Financing of Terrorism, Davos, Switzerland, October 2008, hal. 9.

does not happen. Individuals have a right to know the reasons behind a listing decision, as well as the procedures available for challenging a decision;

- Time period of individual sanctions: Individual listings normally do not include an “end date” to the listing, which may result in a temporary freeze of assets becoming permanent. The longer an individual is on a list, the more punitive the effect will be;
- Accessibility: Only States have standing in the current United Nations sanctions regime, which assumes that the State will act on behalf of the individual. In practice, often this does not happen and individuals are effectively excluded from a process which may have a direct punitive impact on them; and
- Remedies: There is a lack of consideration to remedies available to individuals whose human rights have been violated in the sanctions process.³⁰

Dalam kutipan diatas, *United Nations High Commissioner for Human Rights* mengungkapkan permasalahan serius terkait dengan hak asasi manusia karena kurangnya transparansi serta adanya masalah hukum terkait dengan prosedur *listing* dan *delisting*. *Pertama*, hak atas proses hukum yang adil (*due process rights*). Individu yang terkena prosedur *listing* PBB pada dasarnya tidak berhak atas *fair hearing* yaitu kesempatan membela diri dan mendapat kesempatan dan perlakuan yang sama dalam mengetahui, mengajukan berkas-berkas pembuktian dan memperoleh informasi. *Kedua*, standard bukti dan pembuktian dalam prosedur *listing*. Tidak ada keseragaman dalam kaitannya dengan standar dan prosedur pembuktian. *Ketiga*, notifikasi. Negara anggota PBB bertanggungjawab menginformasikan kepada warga negaranya bahwa mereka sudah tercantum dalam daftar, namun seringkali hal ini tidak terjadi. Setiap individu berhak mengetahui alasan ia diputuskan dimasukkan dalam daftar, juga prosedur yang tersedia dalam

mengajukan perlawanan terhadap sebuah keputusan.

Keempat, jangka waktu sanksi. Biasanya tidak ada batas akhir bagi individu-individu yang terkena *listing*, yang mungkin berdampak pada dibekukannya aset-asetnya secara permanen. Semakin lama seseorang terkena *listing*, efek menghukumnya (efek punitif) akan semakin besar. *Kelima*, aksesibilitas. Hanya negara yang dapat berfungsi sebagai pihak di PBB, yang diasumsikan bahwa negara akan bertindak atas nama individu itu. Dalam praktiknya, “keterwakilan” oleh negara ini seringkali tidak terjadi, dan individu yang terkena *listing* itu benar-benar dieksklusi dari suatu proses yang mungkin akan memiliki dampak punitif yang langsung baginya. *Keenam*, ganti rugi. Tidak ada pertimbangan ganti rugi bagi individu yang hak asasinya dilanggar dalam proses *listing*.

Untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak asasi manusia dalam pelaksanaan pemberantasan tindak pidana pendanaan terorisme, UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme telah memberikan pengaturan yang melindungi hak asasi manusia. *Pertama*, UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme mengatur mengenai pengajuan keberatan atas pemblokiran aliran dana terorisme. Pengajuan keberatan ini dapat dilakukan oleh setiap orang. Pasal 25 dan Pasal 26 UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme mengatur prosedur pengajuan keberatan sebagai berikut:

- 1) Pengajuan keberatan terhadap pelaksanaan pemblokiran disampaikan kepada PPATK, penyidik, penuntut umum, atau hakim dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari sejak diketahui adanya pemblokiran.
- 2) Keberatan disampaikan secara tertulis dan dilengkapi dengan:
 - a. alasan yang mendasari keberatan disertai penjelasan mengenai hubungan atau kaitan pihak yang mengajukan keberatan dengan dana yang diblokir; dan
 - b. bukti, dokumen asli, atau salinan yang telah dilegalisasi yang menerangkan sumber dan latar belakang dana.

³⁰ *Ibid.*, hal. 7-8.

- 3) Dalam hal keberatan diterima, harus dilakukan pencabutan pelaksanaan pemblokiran oleh PJK atau instansi berwenang yang melakukan pemblokiran berdasarkan permintaan PPATK atau perintah dari penyidik, penuntut umum, atau hakim.
- 4) Dalam hal keberatan ditolak, pihak yang mengajukan keberatan dapat mengajukan gugatan perdata ke pengadilan.
- 5) Dalam hal tidak ada orang dan/atau pihak ketiga yang mengajukan keberatan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal pemblokiran, PPATK atau penyidik menyerahkan penanganan dana yang diketahui atau patut diduga terkait Tindak Pidana Terorisme ke pengadilan negeri.
- 6) Dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diumumkan:
 - a. terdapat pihak yang keberatan, pengadilan negeri melakukan pemeriksaan guna memutuskan dana dikembalikan kepada yang berhak atau dirampas untuk negara; dan/atau
 - b. tidak ada pihak yang keberatan, pengadilan negeri memutuskan dana dirampas untuk negara atau dimusnahkan.

Kedua, UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme memungkinkan pengajuan keberatan atas penempatan dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris. Keberatan ini dapat diajukan oleh setiap orang atau korporasi ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk memperoleh penetapan tentang penghapusan identitasnya dari daftar terduga teroris dan organisasi teroris. Permohonan tersebut harus disertai alasan yang memperkuat permohonan. Pengadilan Negeri Jakarta Pusat kemudian melakukan pemeriksaan terhadap keberatan secara terbuka dengan mempertimbangkan alasan dan bukti yang diajukan oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia serta alasan yang diajukan pemohon. Pemeriksaan oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat terhadap keberatan dilakukan oleh hakim yang berbeda dengan hakim yang menetapkan daftar terduga

teroris dan organisasi teroris sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (4) UU Pemberantasan Pendanaan Teroris.³¹

Berdasarkan pemeriksaan tersebut, Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengeluarkan penetapan yang menghapuskan atau mempertahankan identitas orang atau korporasi dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris. Terhadap penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, pemohon atau Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Jakarta. Penetapan Pengadilan Tinggi Jakarta bersifat final.³²

Ketiga, pelaksanaan pemblokiran aliran dana terorisme dapat dikecualikan terhadap sebagian dari dana untuk pemenuhan kebutuhan orang atau korporasi yang diatur dalam Pasal 34 UU Pemberantasan Pendanaan Teroris, yang meliputi pengeluaran untuk keperluan makan sehari-hari orang yang tercantum dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris beserta keluarganya dan tanggungannya; biaya pengobatan atau perawatan medis orang yang tercantum beserta keluarganya; biaya pendidikan anak; biaya sewa untuk rumah tinggal; biaya hipotek; biaya premi asuransi; pembayaran pajak; biaya pelayanan publik; biaya terkait penyediaan jasa hukum; segala pembayaran yang berkaitan dengan kewajiban terhadap pihak ketiga yang timbul karena perikatan yang terjadi sebelum pencantuman identitas orang atau korporasi dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris; dan/atau biaya administrasi rutin pemeliharaan dana yang diblokir. Pengecualian ini dimaksudkan agar orang atau korporasi yang terdaftar dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris yang dananya diblokir dapat tetap menggunakan sebagian dana yang diblokir untuk pemenuhan kebutuhannya.³³

Keempat, pemulihan nama baik dan hak untuk mendapatkan kompensasi dan/atau rehabilitasi dalam hal terdapat putusan pengadilan yang

³¹ Diatur dalam Pasal 32 UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme.

³² Diatur dalam Pasal 32 UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme.

³³ Diatur dalam Pasal 34 UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme dan penjelasannya.

telah berkekuatan hukum tetap yang menyatakan bahwa orang atau korporasi tersebut bebas dari segala tuntutan pidana yang terkait dengan suatu Tindak Pidana Terorisme atau tidak terdapat alasan bagi Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk tetap mempertahankan identitas orang atau Korporasi tersebut dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris. Hal ini dicantumkan dalam penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mengenai penghapusan identitas orang atau Korporasi.³⁴

Kelima, perlindungan hak asasi manusia juga diterapkan pada saat proses pemblokiran dana terorisme dan pencantuman seseorang atau organisasi teroris dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris dimana pemblokiran dilakukan dengan penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Dengan demikian PPATK, penyidik, penuntut umum, hakim maupun PJK atau instansi berwenang tidak dapat sewenang-wenang melakukan pemblokiran terhadap dana seseorang atau organisasi tanpa adanya penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tersebut. Demikian pula pencantuman seseorang atau organisasi dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris harus menggunakan penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

Beberapa hal tersebut menunjukkan pengaturan mengenai pemblokiran dana aliran terorisme dan daftar terduga teroris dan organisasi teroris dalam UU Pemberantasan Pendanaan Teroris telah memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme merupakan upaya pencapaian tujuan nasional membentuk suatu pemerintahan Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam alinea keempat Pembukaan UUD Tahun 1945. Indonesia merupakan negara hukum yang mengakui dan memberikan perlindungan hak

asasi manusia sebagaimana terdapat dalam UUD Tahun 1945 dan UU HAM. Adapun pengaturan mengenai pemblokiran aliran dana terorisme dan daftar terduga teroris dan organisasi teroris dalam UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme rentan untuk terjadinya pelanggaran hak asasi manusia, antara lain hak untuk hidup (Pasal 28A UUD Tahun 1945) dan hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya (Pasal 28G ayat (1) UUD Tahun 1945). Hal tersebut dimungkinkan di mana konstitusi Indonesia memberikan pembatasan dalam menjalankan hak dan kebebasan warga negaranya dengan pertimbangan keamanan (Pasal 28J ayat (2) UUD Tahun 1945).

Untuk mencegah terjadinya pelanggaran hak asasi manusia dalam pelaksanaan pemberantasan tindak pidana pendanaan terorisme, UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme telah memberikan pengaturan yang melindungi hak asasi manusia dengan adanya pengaturan mengenai pengajuan keberatan atas pemblokiran aliran dana terorisme, pengajuan keberatan atas penempatan dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris, pengecualian pemblokiran aliran dana terorisme sebagian dari dana untuk pemenuhan kebutuhan orang atau korporasi, pemulihan nama baik dan hak untuk mendapatkan kompensasi dan/atau rehabilitasi, dan bentuk pengawasan di mana baik pemblokiran maupun pencantuman seseorang atau korporasi dalam daftar terduga teroris baru dapat dilakukan dengan adanya penetapan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

B. Saran

UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme telah memberikan pengaturan pemblokiran aliran dana terorisme dan daftar terduga teroris dan organisasi teroris yang melindungi hak asasi manusia. Adapun dalam pelaksanaan kedua kegiatan tersebut rentan melanggar hak asasi manusia. Oleh karena itu pelaksanaan pemblokiran aliran dana terorisme dan daftar terduga teroris dan organisasi teroris penting

³⁴ Diatur dalam Pasal 33 UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme dan penjelasannya.

dilaksanakan sesuai pengaturan dalam UU Pemberantasan Pendanaan Terorisme sehingga tidak terjadi pelanggaran hak asasi manusia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Effendi, A. Masyhur. *Dimensi Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*. Bogor: Ghalia Indonesia, 1993.
- Effendi, A. Masyhur. *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) & Proses Dinamika Penyusunan Hukum Hak Asasi Manusia (HAKHAM)*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2005.
- FATF. *International Best Practices Targeted Financial Sanctions Related To Terrorism And Terrorist Financing (Recommendation 6)*. Paris: FATF/OECD, 2013.
- Fuady, Munir. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*. Bandung: PT Refika Aditama, 2009.
- Muhtaj, Majda El. *Dimensi-Dimensi HAM Mengurai Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.
- Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan. *Ikhtisar Ketentuan Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Pendanaan Terorisme*. Jakarta: PPATK, 2011.

Website

- “Dana Teroris Ditransfer dari Bank Besar”. <http://www.hariansumutpos.com/arsip/?p=36576>, diakses 3 Desember 2012.
- “DPR Minta Kapolri Hentikan Tren Tembak Mati Terduga Teroris”. <http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/14/01/04/myvbho-dpr-minta-kapolri-hentikan-tren-tembak-mati-terduga-teroris>, diakses 30 Januari 2014.
- “FATF Public Statement-22 June 2012”. <http://www.fatf-gafi.org/topics/high-riskandnon-cooperativejurisdictions/documents/fatfpublicstatement-22june2012.html>, diakses 25 September 2012.

“Ini Aliran Dana Hasil Rampokan Kelompok Teroris Abu Roban”. <http://www.tribunnews.com/nasional/2013/05/15/ini-aliran-dana-hasil-rampokan-kelompok-teroris-abu-roban>, diakses 18 Desember 2013.

“Pencegahan dan Penanggulangan Gerakan Terorisme”. <http://www.bappenas.go.id/files/6213/5227/9358/bab-6-pencegahan-dan-penanggulangan-gerakan-terorisme.pdf>, diakses 18 Desember 2013.

“6 Terduga Teroris Tewas dalam Baku Tembak dengan Densus 88”. <http://www.voaindonesia.com/content/enam-teroris-tewas-dalam-baku-tembak-dengan-densus-88/1821232.html>, diakses 30 Januari 2014.

Makalah

Officer for Democratic Institutions and Human Rights. Combating the Financing of Terrorism. While Protecting Human Rights: A Dilemma?. Background Paper Giessbach II Seminar on Combating the Financing of Terrorism. Davos. Switzerland, 2008.

Peraturan Perundangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

_____. *Undang-Undang Tentang Hak Asasi Manusia.* UU No. 39 Tahun 1999, LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3886.

_____. *Undang-Undang Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.* UU No. 9 Tahun 2013, LN No. 50 Tahun 2013, TLN No. 3886.

INDEKS

A

A Contrario, 201, 246
Administrasi, 163, 188, 189, 101, 192, 193, 222,
237, 242
Amar putusan, 201
Anthony Mason, 200
Argumentasi, 160, 218, 221
Arsyad Sanusi, 200, 213
Asuransi, 156, 160, 242

B

Badan Legislasi, 202, 203, 208
Bank Century, 158, 166
Bau, 187, 188, 189
Belanda, 187, 188, 216
Bikameral, *bicameralism*, bikameralisme, 200, 203
Broadcasting, 215, 217

C

Calon Tenaga Kerja Indonesia, 167, 169
Congruent/Incongruent Bicameralism, 200

D

Daftar terduga teroris dan organisasi teroris, 233,
238, 239, 240, 242, 243
Dana Pensiun, 156, 160
Dapat mengajukan RUU, 201, 203, 204, 212
Data pertanahan, 191, 194
Dewan Perwakilan Daerah, 184, 190, 195, 197, 198,
199, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208,
209, 210, 211, 212, 213
Dewan Perwakilan Rakyat, DPR, 153, 158, 166,
167, 169, 184, 197, 198, 201, 202, 203, 204,
205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213,
215, 216, 222, 224, 228, 230, 231, 232, 233,
240, 244
Diversity of Content, 218, 222
Diversity of Ownership, 218, 222, 223
Dokumen, 162, 164, 167, 169, 171, 177, 179, 180,
199, 232, 233, 238, 239, 241

E

Eksistensi, 223, 228, 235

F

Frekuensi, 216, 217, 218, 221, 222, 226, 229

G

Ganti rugi, 159, 186, 188, 189, 190, 191, 192, 193,
241

H

Hak Asasi Manusia, 154, 165, 173, 184, 200, 231,
233, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 243,
244, 245
Hak atas Fair Agreement, 163
Hak Atas Informasi, 149, 162, 163
Hak Konsumen, 153, 154, 159, 161, 162, 163, 165
Hak untuk hidup, 231, 240, 243
Holding Company, 223
Hubungan kerja, 169, 171, 173, 175, 176, 231
Hubungan, 154, 159, 165, 168, 169, 171, 173, 175,
176, 179, 180, 182, 186, 188, 189, 190, 193,
203, 204, 205, 206, 210, 211, 217, 221, 224,
231, 235, 241
Hukum alam, 184, 189, 195
Hukum, 153, 154, 155, 156, 158, 159, 160, 161,
162, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171,
172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180,
182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190,
191, 192, 193, 194, 195, 198, 199, 200, 204,
206, 208, 209, 210, 213, 215, 217, 218, 219,
220, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229,
230, 232, 234, 235, 236, 237, 238, 240, 241,
242, 243, 244

I

Ikut membahas RUU, 198, 204, 205, 206, 208, 211,
212
Interaksi, 185, 217
*International Convention for the Suppression of the
Financing of terrorism*, 232

- International Telecommunication Union, ITU, 217, 218
- Interpretasi, 199, 200, 206
- Isi Siaran, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 226, 227, 228, 229
- J**
- Jasa sektor keuangan, 161
- Judicial review*, 198, 220, 221, 230
- K**
- Kelembagaan, 156, 157, 194, 206, 221, 222, 223, 224, 225, 228, 229, 246
- Kepolisian Negara Republik Indonesia, 233, 238, 239, 242, 243
- Keputusan tata usaha Negara, 192
- Ketenagakerjaan, 155, 168, 169, 174, 175, 176, 179, 180
- Keterlibatan, 198, 203, 204, 205, 212
- Kewenangan, 155, 156, 157, 159, 160, 164, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 216, 220, 221, 223, 224, 225, 228, 229, 235
- Kompensasi, 159, 164, 243
- Konstruksi Hukum, 164, 169, 173, 177
- KPI, 215, 216, 220, 221, 223, 224, 225, 226, 228, 229, 230
- L**
- Legislasi, 162, 169, 198, 201, 202, 203, 204, 207, 208, 211, 213, 216, 233, 237, 246
- Lembaga Penyiaran, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229
- Lembaga, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 164, 165, 194, 197, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 209, 211, 213, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 234, 246
- Lex Specialis, 218
- Litera scripta*, 199
- LPB, 228
- LPK, 215, 220, 221, 222, 223, 225, 226, 228, 229
- LPP, 215, 220, 221, 222, 223, 225, 228, 229, 238
- LPS, 215, 220, 221, 222, 223, 226, 227, 228, 229
- Luar negeri, 167, 168, 169, 170, 171, 173, 174, 176, 178, 179, 180, 182, 238
- M**
- Mahkamah Konstitusi, MK, 155, 174, 197, 198, 199, 203, 213, 220
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR, 155, 197, 213
- Mbah periok, 188, 240
- Mediasi, 161, 164, 184, 192, 193, 194, 195
- Memberikan pertimbangan, 198, 205, 207, 208, 210, 212
- N**
- Negara kesejahteraan, 154, 155, 165
- Negara, 153, 154, 155, 156, 158, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 192, 193, 195, 196, 197, 200, 201, 202, 204, 206, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 215, 216, 218, 221, 222, 223, 225, 226, 229, 230, 231, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 242, 243, 244
- Non originalism*, 200
- O**
- Opini, 216, 227
- Original intent*, 199, 200, 206
- Originalisme, 200
- Otoritas Jasa Keuangan, 153, 154, 156, 158, 159, 160, 164, 165, 166
- P**
- Panitia Angket, 158
- Partikelir, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 195
- Pasal 22D UUD 1945, 197, 198, 205
- Pasar Modal, 154, 158, 160, 164, 234
- Patujang, 185
- Pelaksana Penempatan TKI Swasta, 173
- Pelanggaran, 157, 160, 161, 162, 163, 170, 186, 191, 193, 222, 224, 226, 231, 233, 235, 237, 238, 241, 243, 244
- Pembahasan, 159, 173, 177, 178, 179, 191, 198, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 217, 223, 228
- Pembelaan, 161, 164, 165
- Pemblokiran aliran dana terorisme, 233, 237, 239, 241, 242, 243
- Pemulihan nama baik, 242, 243
- Penafsiran doctrinal, 199
- Penafsiran etikal, 199
- Penafsiran historis, 199
- Penafsiran konstitusi, *constitutional interpretation*, 199, 200, 213
- Penafsiran prudensial, 199
- Penafsiran structural, 199, 203, 204

- Penafsiran tekstual (*textualism or literalism*), 199, 203
- Pendanaan teroris, 231, 232, 233, 234, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245
- Penegakan hukum, 156, 160, 162, 166, 185, 188, 189, 190, 194, 196
- Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, 233, 237, 238, 239, 242, 243
- Pengajuan, 163, 201, 202, 203, 210, 212, 241, 242, 243
- Pengecualian pemblokiran, 240, 243
- Pengguna jasa, 168, 169, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 181
- Penyebab sengketa, 188, 190, 193
- Penyelenggaraan Penyiaran, 215, 216, 217, 219, 220, 224, 226, 227
- Penyelesaian sengketa alternative, 191, 192, 193
- Penyiaran, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230
- Peradilan tata usaha Negara, 192, 195, 196, 235
- Peraturan Bersama, 211, 212
- Peraturan OJK Nomor 1 Tahun 2013, 153, 156, 160, 162, 166
- Peraturan OJK, 153, 154, 156, 160, 161, 162, 163, 164, 166
- Peraturan Pemerintah, 155, 156, 215, 220, 221, 227, 231
- Perbankan, 157, 158, 160, 164, 234
- Perizinan, 157, 172, 185, 194, 218, 224
- Perjanjian kerja, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182
- Perjanjian penempatan, 170, 173, 174
- Perlindungan Konsumen, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 167
- Perlindungan, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 169, 170, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 182, 223, 229, 236, 239, 240, 243, 247
- Perserikatan Bangsa-Bangsa, 154, 232, 236
- Persetujuan, 157, 160, 163, 174, 175, 176, 178, 180, 181, 198, 205, 206, 207, 208, 211, 212
- Pertimbangan, 174, 179, 198, 201, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 210
- Perwakilan, 213, 214, 215, 216
- Peta pertanahan, 194
- Petita, 201
- Politik hukum, 185, 189, 218
- Presiden, 155, 156, 197, 198, 201, 202, 203, 205, 206, 207, 209, 210, 211, 212, 215, 216, 224
- Program Legislasi Nasional Prolegnas, 197, 198, 201, 203, 204, 208, 209, 210, 212, 217, 233
- Program Siaran, 217, 218, 224, 226
- PPATK, 232, 233, 234, 237, 238, 241, 242, 243, 244
- PT Marba, 184, 185, 188, 189, 190, 217, 218, 224, 226
- Publik, 217, 218, 220, 222, 224, 225, 229, 242
- Putusan, 173, 174, 184, 185, 186, 188, 190, 191, 192, 194, 197, 198, 199, 201, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 220, 242
- ## R
- Radiowet, 215
- Rancangan undang-undang, RUU, 197, 201, 202, 203, 204, 205, 207, 208, 209, 210, 215, 216, 217, 223, 225, 228
- Rapat paripurna DPR, 202, 205, 206, 209
- Regional, 168, 197, 224, 226
- Regulator Penyiaran, 220, 223, 227, 228, 229
- Rehabilitasi, 242, 243
- Represif, 186, 191, 193, 218, 219
- Responsif, 164, 186, 190, 191, 194, 218, 219, 228, 229
- RRI, 222, 225, 229
- Rule of law* (negara hukum), 231, 234, 235, 239
- RUU, 197, 198, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 215, 223, 225, 228, 229
- ## S
- Sengketa, 156, 159, 164, 165, 166, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 210
- Siaran, 215, 217, 218, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229
- Sinkronisasi, 154, 161, 162
- Sistem Penyiaran, 217, 219, 220, 221, 229
- Strong bicameralism, 200
- Substansi, 153, 154, 156, 160, 162, 163, 164, 174, 175, 177, 178, 179, 181, 186, 210, 216, 218, 220, 221, 224, 226, 228, 233, 237
- Syarat, 154, 158, 164, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 177, 178, 179, 186, 226, 235, 239
- Symmetrical/asymmetrical bicameralism*, 200
- ## T
- Tanah, 167, 168, 177, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195
- Tata Tertib DPR, 201, 202, 204, 207
- Teknologi, 170, 216, 218, 223
- Tenaga Kerja Indonesia, 167, 169, 173, 175, 176, 179, 182
- Tim Pengawas, 158, 166

Tindak pidana pendanaan terorisme, 231, 232,233, 234, 241, 243, 245

Tipologi, 184, 185, 186, 187, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195

TVRI, 222, 225, 229

U

Unikameral, *unicameralism*, 200

United Nations Guidelines For Consumer Protection, 154

Usul RUU, 201, 202

UU No. 1 Tahun 1958, 183, 184, 187, 188, 189, 190, 192, 195

UU No. 39 Tahun 2004, 167, 168, 169, 170, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 179, 180, 181, 182

UU OJK, 154, 156, 157, 159, 160, 1161, 163, 164, 165

UU PK, 154, 156, 159, 160, 162, 163, 164, 165

UU, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 168, 169, 170, 171, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 195, 196, 198, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 215, 216, 217, 218, 220, 221, 222, 223, 224, 227, 228, 229, 230, 232, 233, 234, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245

UUD 1945, 155, 156, 184, 197, 198, 201, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 210, 212, 236

UUD Tahun 1945, 173, 216, 239, 240, 243

W

Weak bicameralism, 200

PEDOMAN PENULISAN JURNAL NEGARA HUKUM

1. Naskah yang dimuat dalam Jurnal Negara Hukum adalah tulisan yang berkaitan dengan ilmu pengetahuan hukum dan ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris.
2. Naskah dapat berupa hasil penelitian, pengembangan, gagasan konseptual, atau tinjauan kepustakaan yang belum pernah dipublikasikan.
3. Sistematika tulisan **hasil pemikiran/gagasan konseptual** meliputi: judul, nama penulis (tanpa gelar akademik) dan alamat e-mail, abstrak (maksimal 250 kata), yang terdiri dari ringkasan singkat dari latar belakang, permasalahan, tujuan, kesimpulan, dan saran; kata kunci; I. Pendahuluan, yang terdiri dari: A. Latar belakang, B. Perumusan Masalah, C. Tujuan; II. Teori atau kerangka pemikiran; III. Analisis; IV. Penutup yang terdiri dari: A. Kesimpulan, B. Saran.
4. Sistematika tulisan **hasil penelitian** meliputi: judul, nama penulis (tanpa gelar akademik) dan alamat e-mail, abstrak (maksimal 250 kata) yang terdiri dari ringkasan singkat dari latar belakang, permasalahan, tujuan, kesimpulan, dan saran; kata kunci; I. Pendahuluan yang terdiri dari: A. Latar belakang, B. Perumusan Masalah, C. Tujuan, D. Metode Penelitian; II. Teori atau kerangka pemikiran; III. Analisis Hasil Penelitian; IV. Penutup, yang terdiri dari: A. Kesimpulan, B. Saran.
5. Naskah diketik menggunakan program Microsoft Word di atas kertas ukuran A4 dengan jarak spasi rapat (satu spasi), jumlah halaman 15-20, huruf Arial, font 10. Penulis wajib menyerahkan tulisan dalam bentuk *hard copy* dan *soft copy* ke Redaksi Jurnal Negara Hukum e-mail: negarahukum_p3di@yahoo.co.id
6. Naskah diterima oleh Redaksi Jurnal Negara Hukum selambat-lambatnya awal Maret untuk terbitan bulan Juni dan awal September untuk terbitan bulan November.
7. Penulisan sumber kutipan atau rujukan menggunakan sistem catatan kaki (*footnote*) dengan urutan: nama pengarang/editor (tanpa gelar akademik), judul karangan (ditulis dengan huruf miring/*italic*, kota penerbit, nama penerbit, tahun penerbitan, dan nomor halaman yang dirujuk atau dikutip.

Contoh:

Andrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hal. 23.

Sumber kutipan berikutnya yang menunjuk kepada sumber yang telah disebut dalam catatan kaki di atasnya, menggunakan *Ibid* (jika halaman sama) atau *Ibid*.hal. 35. (jika berbeda halaman).

Penulisan sumber kutipan yang telah disebut sebelumnya dan telah disisipi sumber kutipan lain, sbb: nama pengarang, judul singkat, hal (tidak menggunakan *op.cit*, *loc.cit*).

Contoh:

Andrian Sutedi, *Prinsip Kepentingan Umum*, hal. 56.

8. Penulisan daftar pustaka disusun secara alfabetis, sebagai berikut:

Buku:

Sutedi, Andrian. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2007.

Jurnal/majalah:

Samsul, Inosentius. *Pengaturan Kerangka Hukum Alternatif Penanganan Konflik Sosial: Studi Terhadap Upaya Pelestarian dan Pemberdayaan Adat Kabupaten Belu Provinsi Nusa Tenggara Timur*. Jurnal Era Hukum. No.1/Tahun 16. September 2008.

Terjemahan:

Nonet, Philippe dan Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi (Law and Society in Transition: Toward Responsive Law)*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco. Jakarta: HuMa, 2003.

Surat Kabar:

Negara Ikut Lemahkan KPK. Media Indonesia, 9 November 2010.

Website:

Mulhadi, *Relevansi Teori Sociological Jurisprudensi dalam Upaya Pembaharuan Hukum di Indonesia*. <http://www.search-ebooks.com>, diakses tanggal 4 Juni 2010.

Peraturan Perundang-undangan:

Indonesia. *Undang-Undang Tentang Penanaman Modal*. UU No. 25, LN No. 67 tahun 2007. TLN. No. 4724.