

# NEGARA HUKUM

Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan

VOL. 14 NO. 2, NOVEMBER 2023

E-ISSN: 2614-2813  
P-ISSN: 2087-295X

- Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang pada Pekerja Migran Indonesia  
*Luthvi Febryka Nola*
- Implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual  
*Prianter Jaya Hairi, Marfuatul Latifah*
- Deciphering Victim Precipitation: A New Lens on Sentencing for Sexual Violence Cases  
*Elisna, Arifai, Abdul Jabar Rahim*
- Reformasi Hukum Pertanahan: Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah terhadap Pengalihan Hak Secara Melawan Hukum  
*Diya Ul Akmal, Hanif Fitriansyah, Fauzziyyah Azhar Ramadhan*
- Pola Pemilihan Kepala Daerah Asimetris: Studi Evaluatif Pemerintahan Daerah  
*Umi Zakia Azzahro, Enika Maya Oktavia, Siti Zahra, Irgi Ahmad Fahrizi, Abdul Basid Fuadi*
- Legalitas Peraturan Presiden tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia  
*Helni Mutiarsih Jumhur, Denico Doly*
- Legal Protection for Patient Privacy against the Misuse of Social Media by the Healthcare Workers  
*Amarta Yasyhini Ilka Haque, Muh Endriyo Susita*

Jurnal	Volume	Nomor	Halaman	Tahun	E-ISSN	P-ISSN
NGR HKM	14	2	143 - 269	November 2023	2614-2813	2087-295X

Terakreditasi Nomor: 164/E/KPT/2021



Diterbitkan Oleh:  
Pusat Analisis Keperlemenan Badan Keahlian  
Sekrerariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

# NEGARA HUKUM

Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan

VOL. 14 NO. 2 NOVEMBER 2023 Terakreditasi Nomor: 164/E/KPT/2021

E-ISSN: 2614-2813

P-ISSN: 2087-295X

## DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi.....	iii-vi
Abstrak.....	vii-xiii
Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang pada Pekerja Migran Indonesia <i>Luthvi Febryka Nola</i> .....	143-161
Implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual <i>Prianter Jaya Hairi, Marfuatul Latifah</i> .....	163-180
Deciphering Victim Precipitation: A New Lens on Sentencing for Sexual Violence Cases <i>Elisna, Arifai, Abdul Jabar Rahim</i> .....	181-191
Reformasi Hukum Pertanahan: Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Terhadap Pengalihan Hak Secara Melawan Hukum <i>Diya Ul Akmal, Hanif Fitriansyah, Fauzziyyah Azhar Ramadhan</i> .....	193-214
Pola Pemilihan Kepala Daerah Asimetris: Studi Evaluatif Pemerintahan Daerah <i>Umi Zakia Azzahro, Enika Maya Oktavia, Siti Zahra, Irgi Ahmad Fahrizi, Abdul Basid Fuadi</i> .....	215-232
Legalitas Peraturan Presiden tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia <i>Helni Mutiarsih Jumhur, Denico Doly</i> .....	233-254
Legal Protection for Patient Privacy against the Misuse of Social Media by the Healthcare Workers <i>Amarta Yasyhini Ilka Haque, Muh Endriyo Susila</i> .....	255-269

**HALAMAN INI SENGAJA DIKOSONGKAN**

## PENGANTAR REDAKSI

Jurnal Negara Hukum terbit dua kali dalam setahun yang merupakan hasil kajian dan penelitian berbagai permasalahan hukum. Dalam Volume 14 Nomor 2 edisi November 2023 ini, Jurnal Negara Hukum menyajikan artikel-artikel yang mengupas berbagai aspek penting dalam bidang hukum. Melalui keragaman topik yang disajikan, diharapkan Jurnal ini dapat memberikan wawasan mendalam kepada para pembaca terkait perkembangan terkini dalam bidang hukum yang relevan.

Artikel yang dipublikasikan dalam jurnal ini telah melalui proses review dari Mitra Bestari dan seleksi berdasarkan keputusan rapat Redaksi. Edisi Jurnal Negara Hukum kali ini berisi 7 (tujuh) tulisan yang memuat kajian-kajian di bidang hukum pidana, hukum administrasi negara, hukum tata negara, dan hukum perdata.

Tulisan pertama ditulis oleh Luthvi Febryka Nola berjudul “Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang pada Pekerja Migran Indonesia”. Artikel ini berisi bahasan mengenai upaya pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) terhadap pekerja migran Indonesia, faktor yang menghambat upaya pemberantasan dan upaya yang dapat dilakukan untuk mempercepat pemberantasan. Upaya pemberantasan TPPO terhadap PMI dilakukan melalui upaya perbaikan aturan, penegakan hukum, peningkatan sarana dan fasilitas, peningkatan kesadaran masyarakat dan perubahan budaya bekerja secara ilegal. Namun, terdapat beberapa faktor penghambat, yaitu ketidakjelasan dan kelemahan aturan; kurang profesionalnya aparat dan minimnya koordinasi; terbatasnya fasilitas dan sarana penanganan; kurangnya pengetahuan masyarakat; serta kuatnya budaya pendukung. Hambatan tersebut dapat diatasi melalui pembaharuan hukum, penindakan tegas, manajemen pendanaan dan pendataan yang mumpuni, serta peningkatan edukasi pada masyarakat dan perubahan budaya.

Artikel kedua berjudul “Implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual” ditulis oleh Prianter Jaya Hairi dan Marfuatul Latifah. Artikel ini memberikan gambaran terkait pengaturan tindak pidana kekerasan seksual dan rekomendasi kepada pemerintah untuk mendorong optimalisasi implementasi penegakan hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS). Analisis menunjukkan dibutuhkan dua langkah utama, yakni penerbitan seluruh aturan pelaksanaan UU TPKS dan pelaksanaan sosialisasi terarah, khususnya kepada seluruh pihak sebagai user dari UU TPKS, terutama APH, serta umumnya kepada masyarakat agar efek deterrence dari UU TPKS dapat semakin dirasakan.

Artikel ketiga merupakan artikel berbahasa Inggris dengan judul “*Deciphering Victim Precipitation: A New Lens on Sentencing for Sexual Violence Cases*” yang ditulis oleh Elisna, Arifai, Abdul Jabar Rahim. Prinsip *victim precipitation*, yang berkaitan dengan korban kejahatan, tidak dapat diartikan sebagai kontribusi korban yang mendorong pelaku untuk melakukan kejahatan. Artikel ini menyajikan sudut pandang yang menekankan bagaimana argumen yang mengatribusikan peran korban sebagai faktor motivasi bagi pelaku tidak dapat menjadi dasar untuk mengurangi sanksi terhadap pelaku. Memberikan hukuman yang lebih ringan berdasarkan kontribusi yang diduga korban dalam proses *victimization* menggoyahkan harapan korban untuk hukuman yang cukup berat bagi pelaku. Konsep *victim precipitation* harus diinterpretasikan bukan sebagai dasar untuk mengurangi hukuman pelaku kejahatan seksual, melainkan sebagai pendekatan kebijakan untuk mencegah kejahatan seksual dengan mengadopsi langkah-langkah preventif yang efektif.

Artikel Keempat, Diya Ul Akmal, Hanif Fitriansyah, Fauziyyah Azhar Ramadhan menulis artikel berjudul “Reformasi Hukum Pertanahan: Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Terhadap

Pengalihan Hak Secara Melawan Hukum”. Berangkat dari kekhawatiran penulis terhadap dinamika permasalahan pertanahan yang terjadi saat ini, penulis mengungkapkan bahwa permasalahan pertanahan terjadi karena ada kekosongan hukum serta celah hukum dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia. Hal ini yang kemudian dimanfaatkan oleh orang-orang yang berusaha untuk mendapatkan keuntungannya pribadi dan berakibat terlanggarnya hak yang dimiliki orang lain. Aturan hukum pelaksana dari UUPA tidak mampu untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi. Oleh karena itu, diperlukan reformasi hukum pertanahan agar perlindungan hukum hak masyarakat dapat terwujud serta arah kebijakan pembangunan dapat menyesuaikan dengan kondisi lingkungan.

Artikel Kelima, artikel “Pola Pemilihan Kepala Daerah Asimetris: Studi Evaluatif Pemerintahan Daerah” merupakan tulisan Umi Zakia Azzahro, dkk. Penyeragaman model pemilihan kepala daerah di Indonesia menggunakan sistem pemilihan secara langsung telah menimbulkan berbagai permasalahan. Tulisan ini merumuskan alternatif pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara asimetris dengan permasalahan berupa a) relevansi Pilkada Asimetris untuk mewujudkan efektivitas pemerintahan daerah; b) konsep pelaksanaan Pilkada Asimetris; dan c) indikator yang dapat digunakan dalam pelaksanaan Pilkada Asimetris. Temuan utama adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah dapat dilakukan secara asimetris, dengan menggunakan indikator berupa kematangan demokrasi dan kemampuan finansial masing-masing daerah. Akibatnya, pemilihan kepala daerah dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu pemilihan langsung, pemilihan melalui DPRD, dan pemilihan dalam lingkup eksekutif.

Selanjutnya, artikel keenam, artikel berjudul “Legalitas Peraturan Presiden tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia” yang ditulis Helni Mutiarsih Jumhur dan Denico Doly. Hasil analisisnya menyebutkan bahwa pengaturan SPBE dalam sistem pemerintahan Indonesia, saat ini dapat dikatakan tidak efektif. Hal ini dikarenakan masih banyak peraturan sektoral yang lebih tinggi sehingga menyebabkan aturan yang ada dalam Perpres SPBE tidak diindahkan. Legalitas peraturan tentang SPBE perlu ditingkatkan levelnya menjadi undang-undang agar kualitas pelayanan publik pada seluruh instansi atau lembaga dapat memberikan kepastian hukum.

Terakhir, artikel berbahasa Inggris dengan judul *Legal Protection for Patient Privacy against the Misuse of Social Media by the Healthcare Workers* yang ditulis oleh Amarta Yasyhini Ilka Haque dan Muh Endriyo Susila. Artikel ini membahas pentingnya perlindungan hukum privasi pasien terhadap penyalahgunaan media sosial oleh tenaga kesehatan di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan peraturan perundang-undangan yang ada belum memberikan perlindungan hukum yang memadai kepada pasien dari potensi penyalahgunaan media sosial oleh tenaga kesehatan yang bersifat melanggar privasi. Tulisan ini merekomendasikan perlunya dibuat ketentuan khusus untuk melindungi privasi pasien dari penyalahgunaan media sosial oleh tenaga kesehatan, baik dengan cara menyusun peraturan baru atau mengamandemen peraturan yang telah ada, baik peraturan hukum maupun kode etik.

Redaksi berterima kasih kepada semua penulis yang telah berkontribusi dengan karya-karyanya dan kepada Mitra Bestari yang telah memberikan waktunya untuk memastikan bahwa setiap artikel memenuhi standar kualitas yang ditentukan. Semoga Jurnal Negara hukum terus berfungsi sebagai rujukan yang berpengaruh bagi pertukaran gagasan dan pengetahuan bagi pembaca, menjadi sumber inspirasi bagi kajian dan penelitian masa depan, serta dapat menjadi referensi untuk pembuatan kebijakan atau kajian lanjutan. Redaksi terbuka menerima masukan dan saran dari pembaca untuk meningkatkan kualitas jurnal ini. Selamat membaca.

Jakarta, November 2023

Redaksi

# NEGARA HUKUM

Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan

VOL. 14 NO. 2 NOVEMBER 2023 Terakreditasi Nomor: 164/E/KPT/2021

E-ISSN: 2614-2813

P-ISSN: 2087-295X

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar Abstrak ini boleh difotokopi

*The Keywords noted here are the words which represent the concept applied in a writing. These abstracts are allowed to copy without permission from the publisher and free of charge.*

## Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang pada Pekerja Migran Indonesia

Luthvi Febryka Nola

### Abstrak

Salah satu modus tindak pidana perdagangan orang (TPPO) adalah dengan menawarkan pekerjaan di luar negeri menjadi pekerja migran Indonesia (PMI). Pada tahun 2022–2023 terjadi peningkatan jumlah PMI yang menjadi korban TPPO. PMI korban TPPO tidak hanya yang berpendidikan rendah akan tetapi juga berpendidikan dan memiliki *skill*. Mereka menjadi korban melalui skema *online scaming* yaitu penipuan lowongan kerja melalui media sosial. Oleh karenanya, tulisan akan membahas upaya pemberantasan TPPO terhadap PMI, faktor yang menghambat upaya pemberantasan dan upaya yang dapat dilakukan untuk mempercepat pemberantasan. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan analisis deskriptif kualitatif. Dari pembahasan diketahui bahwa upaya pemberantasan TPPO terhadap PMI dilakukan melalui upaya perbaikan aturan, penegakan hukum, peningkatan sarana dan fasilitas, peningkatan kesadaran masyarakat dan perubahan budaya bekerja secara ilegal. Hanya saja upaya tersebut terhambat oleh adanya ketidakjelasan dan kelemahan aturan; kurang kredibilitas aparat dan minimnya koordinasi; terbatasnya fasilitas dan sarana penanganan; kurangnya pengetahuan masyarakat; serta kuatnya budaya pendukung. Kelima faktor ini dapat diatasi dengan cara pembaharuan hukum, penindakan tegas, manajemen pendanaan dan pendataan yang mumpuni, serta peningkatan edukasi pada masyarakat dan perubahan budaya. Kelima upaya ini tidak dapat dilakukan oleh pemerintah semata, DPR perlu membantu melalui tiga fungsi yang dimiliki yaitu legislasi, pengawasan, dan anggaran.

**Kata kunci:** pekerja migran indonesia; tindak pidana perdagangan orang; pemberantasan

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar Abstrak ini boleh difotokopi

*The Keywords noted here are the words which represent the concept applied in a writing. These abstracts are allowed to copy without permission from the publisher and free of charge.*

## **Implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual**

**Prianter Jaya Hairi, Marfuatul Latifah**

### **Abstrak**

Semenjak Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) diundangkan, angka tindak pidana kekerasan seksual masih tinggi di seluruh Indonesia. Tidak hanya itu, modus operandi yang digunakan juga semakin berkembang. UU TPKS dianggap belum diterapkan secara optimal dan merata oleh aparat penegak hukum (APH). Artikel ini membahas berbagai pengaturan terkait kekerasan seksual di berbagai undang-undang dan mengkaji lebih dalam terkait dengan kendala dalam implementasi UU TPKS. Artikel ini oleh karenanya bertujuan untuk memberikan gambaran terkait pengaturan tindak pidana kekerasan seksual dan rekomendasi kepada pemerintah untuk mendorong optimalisasi implementasi penegakan hukum UU tersebut. Kajian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal. Analisis menunjukkan bahwa dibutuhkan dua langkah utama, yakni penerbitan seluruh aturan pelaksanaan UU TPKS dan pelaksanaan sosialisasi terarah, khususnya kepada seluruh pihak sebagai *user* dari UU TPKS, terutama APH, serta umumnya kepada masyarakat agar efek *deterrence* dari UU TPKS dapat semakin dirasakan.

**Kata kunci:** kekerasan seksual; implementasi; peraturan pelaksana; aparat penegak hukum

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar Abstrak ini boleh difotokopi

*The Keywords noted here are the words which represent the concept applied in a writing. These abstracts are allowed to copy without permission from the publisher and free of charge.*

**Deciphering Victim Precipitation:  
A New Lens on Sentencing for Sexual Violence Cases**

**Elisna, Arifai, Abdul Jabar Rahim**

**Abstract**

Victim precipitation, concerning criminal victims, cannot be construed as the victim's contribution that incited the perpetrator to commit the crime. Attributing any role to the victim in the victimization they experienced places an undue burden of responsibility on them, leading to further suffering. Through normative legal research, which entails the evaluation of legal norms and regulations with both statutory analysis and a case study approach, this article tries to present a viewpoint that underscores how arguments attributing the victim's role as a motivating factor for the offender cannot serve as a basis for reducing sanctions against the perpetrator. Granting reduced penalties based on the victim's supposed contribution to the victimization process undermines the victim's hope for substantial punishment for the offender. The concept of victim precipitation must be interpreted not as grounds for mitigating the punishment of sexual violence offenders but rather as a policy approach to prevent sexual violence by adopting effective preventive measures.

**Keywords:** victim precipitation; aggravation of punishment; criminal victims

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar Abstrak ini boleh difotokopi

*The Keywords noted here are the words which represent the concept applied in a writing. These abstracts are allowed to copy without permission from the publisher and free of charge.*

## **Reformasi Hukum Pertanahan: Perlindungan Hukum Hak atas Tanah terhadap Pengalihan Hak Secara Melawan Hukum**

**Diya Ul Akmal, Hanif Fitriansyah, Fauziyyah Azhar Ramadhan**

### **Abstrak**

Dinamika permasalahan pertanahan yang ada saat ini sangat mengkhawatirkan. Aturan hukum pertanahan yang berlaku seakan tidak mampu untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi. Degradasi lahan dan hutan sebagai akibat dari arah kebijakan pembangunan, banyaknya mafia tanah, serta tumpang tindih aturan hukum pelaksana menjadi permasalahan yang belum dapat diselesaikan. Pemberlakuan UUPA sebagai norma hukum pertanahan dirasa sudah tidak mampu untuk mengikuti perkembangan zaman. Penelitian ini bertujuan untuk memahami pentingnya perlindungan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat serta untuk memahami urgensi reformasi hukum pertanahan di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan metode yuridis normatif. Data yang digunakan berupa data sekunder yang didapatkan melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan permasalahan pertanahan yang terjadi disebabkan oleh adanya kekosongan hukum serta celah hukum dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia. Hal ini yang kemudian dimanfaatkan oleh orang-orang yang berusaha untuk mendapatkan keuntungannya pribadi dan berakibat terlanggarnya hak yang dimiliki orang lain. Aturan hukum pelaksana dari UUPA tidak mampu untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi. Hak masyarakat atas tanah tidak dapat dilindungi dengan keberadaan aturan hukum pertanahan saat ini. Oleh karena itu, diperlukan reformasi hukum pertanahan agar perlindungan hukum hak masyarakat dapat terwujud serta arah kebijakan pembangunan dapat menyesuaikan dengan kondisi lingkungan.

**Kata kunci:** hukum pertanahan; UUPA; mafia tanah; reformasi hukum pertanahan; perlindungan hukum

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar Abstrak ini boleh difotokopi

*The Keywords noted here are the words which represent the concept applied in a writing. These abstracts are allowed to copy without permission from the publisher and free of charge.*

## **Pola Pemilihan Kepala Daerah Asimetris: Studi Evaluatif Pemerintahan Daerah**

**Umi Zakia Azzahro, Enika Maya Oktavia, Siti Zahra, Irgi Ahmad Fahrizi,  
Abdul Basid Fuadi**

### **Abstrak**

Penyeragaman model pemilihan kepala daerah (pilkada) di Indonesia menggunakan sistem pemilihan secara langsung telah menimbulkan berbagai permasalahan. Mulai dari konflik antara pendukung pasangan calon, defisit APBD untuk mendanai pilkada, hingga disharmoni pemerintahan secara vertikal. Padahal konstruksi Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menggunakan frasa “dipilih secara demokratis” memberikan ruang bagi beragam metode pemilihan selain pemilihan langsung yang dikonseptualisasikan sebagai pilkada asimetris. Tulisan ini bertujuan merumuskan alternatif pelaksanaan pilkada secara asimetris dengan permasalahan berupa: (1) relevansi Pilkada Asimetris untuk mewujudkan efektivitas pemerintahan daerah; (2) konsep pelaksanaan Pilkada Asimetris; (3) indikator yang dapat digunakan dalam pelaksanaan Pilkada Asimetris. Tulisan menggunakan metode penelitian hukum doktrinal dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Temuan utama adalah pelaksanaan pilkada dapat dilakukan secara asimetris, dengan menggunakan indikator berupa kematangan demokrasi dan kemampuan finansial masing-masing daerah. Akibatnya, pilkada dapat dilakukan dengan tiga cara: yaitu pemilihan langsung, pemilihan melalui DPRD, dan pemilihan dalam lingkup eksekutif.

**Kata kunci:** demokratis; pemerintahan daerah; Pilkada Asimetris

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar Abstrak ini boleh difotokopi

*The Keywords noted here are the words which represent the concept applied in a writing. These abstracts are allowed to copy without permission from the publisher and free of charge.*

## **Legalitas Peraturan Presiden tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia**

**Helni Mutiarsih Juhur, Denico Doly**

### **Abstrak**

Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres). Dasar hukum pengaturan SPBE tersebut masih lemah, padahal substansi SPBE sangatlah penting. Permasalahan dalam tulisan ini yaitu bagaimana efektivitas hukum pengaturan SPBE dalam sistem pemerintahan Indonesia dan bagaimana upaya meningkatkan legalitas peraturan SPBE dalam sistem pemerintahan di Indonesia? Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas hukum pengaturan SPBE dalam sistem pemerintahan Indonesia dan upaya penguatan legalitas pengaturan SPBE dalam sistem. Metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah analisis *juridis normatif*. Dari pembahasan diketahui bahwa pengaturan SPBE dalam sistem pemerintahan Indonesia, saat ini dapat dikatakan tidak efektif. Hal ini dikarenakan masih banyak peraturan sektoral yang lebih tinggi sehingga menyebabkan aturan yang ada dalam Perpres SPBE tidak diindahkan. Legalitas peraturan tentang SPBE perlu ditingkatkan levelnya menjadi Undang-Undang. Peningkatan kualitas pelayanan publik pada seluruh instansi atau lembaga memerlukan legalitas atau aturan yang dapat memberikan kepastian hukum. Aturan SPBE diharapkan paling sedikit mengatur definisi yang jelas dan tegas tentang SPBE; fungsi, tugas, dan kewenangan instansi pusat serta pemerintah daerah; pembentukan Rencana Induk SPBE Nasional; arsitektur, peta rencana, rencana anggaran, proses bisnis, manajemen risiko, infrastruktur, audit teknologi informasi dan komunikasi, penyelenggara, pengguna SPBE; dan pemberian kewenangan pengelolaan SPBE.

**Kata kunci:** SPBE; *e-Government*; legalitas; sistem informasi

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar Abstrak ini boleh difotokopi

*The Keywords noted here are the words which represent the concept applied in a writing. These abstracts are allowed to copy without permission from the publisher and free of charge.*

## **Legal Protection for Patient Privacy against the Misuse of Social Media by the Healthcare Workers**

**Amarta Yasyhini Ilka Haque, Muh Endriyo Susila**

### **Abstrak**

*Media sosial yang pada awalnya diciptakan sebagai sarana komunikasi dan interaksi, dalam perkembangannya telah dimanfaatkan pula sebagai media transaksi maupun sarana berekspresi. Pengguna media sosial berasal dari berbagai kalangan, termasuk mereka yang bekerja di bidang pelayanan kesehatan. Penggunaan media sosial sebagai sarana berekspresi oleh tenaga kesehatan berpotensi menimbulkan kerugian pada pihak pasien, khususnya terkait pelanggaran privasi. Beberapa tenaga kesehatan mendapatkan kecaman publik karena unggahannya di media sosial yang dianggap melanggar privasi pasien. Artikel ini membahas pentingnya perlindungan hukum privasi pasien terhadap penyalahgunaan media sosial oleh tenaga kesehatan di Indonesia. Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang dan perbandingan. Penulis telah mengkaji peraturan perundang-undangan di bidang kesehatan dan peraturan lain yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia saat ini belum memberikan perlindungan hukum yang memadai kepada pasien dari potensi penyalahgunaan media sosial oleh tenaga kesehatan yang bersifat melanggar privasi. Penulis merekomendasikan perlunya dibuat ketentuan khusus untuk melindungi privasi pasien dari penyalahgunaan media sosial oleh tenaga kesehatan, baik dengan cara menyusun peraturan baru atau mengamendemen peraturan yang telah ada, baik peraturan hukum maupun kode etik.*

**Kata kunci:** *kode etik; tenaga kesehatan; privasi pasien; media sosial; Indonesia*

# NEGARA HUKUM

Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan

VOL. 14 NO. 2 NOVEMBER 2023 Terakreditasi Nomor: 164/E/KPT/2021

E-ISSN: 2614-2813

P-ISSN: 2087-295X

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar Abstrak ini boleh difotokopi

*The Keywords noted here are the words which represent the concept applied in a writing. These abstracts are allowed to copy without permission from the publisher and free of charge.*

## **Eradication of Human Trafficking Crimes among Indonesian Migrant Workers**

**Luthvi Febryka Nola**

### **Abstract**

*One form of human trafficking crimes (TPPO) involves enticing individuals with promises of working abroad as Indonesian Migrant Workers (IMWs). In 2022–2023, there is an expected increase in the number of IMWs who fall victim to TPPO. These victims include those with low education and those with higher education and skills. They become targets of online and fraudulent job vacancies, particularly online scamming via social media. This paper aims to address the efforts to eradicate TPPO against IMWs, the factors that impede these anti-trafficking endeavors, and strategies to expedite the eradication process. The research utilizes a normative juridical approach combined with qualitative descriptive analysis. From the discussion, it is apparent that anti-TPPO efforts against IMWs revolve around improving regulations, enforcing the law, enhancing facilities, raising public awareness, and altering the culture of illegal employment. Nevertheless, these efforts encounter obstacles stemming from unclear and weak regulations, a lack of professionalism among law enforcement officials, coordination deficiencies, limited resources and facilities for assistance, a lack of public knowledge, and a pervasive culture that supports such activities. These five factors can be addressed through legal reform, decisive actions, competent funding and data management, increased public education, and cultural change. Notably, these endeavors cannot be accomplished solely by the government; the DPR must contribute through its three functions: legislation, oversight, and budgeting.*

**Keywords:** *Indonesian Migrant Workers; human trafficking crimes; eradication*

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar Abstrak ini boleh difotokopi

*The Keywords noted here are the words which represent the concept applied in a writing. These abstracts are allowed to copy without permission from the publisher and free of charge.*

## **Implementation of Law Number 12 of 2022 on Criminal Acts of Sexual Violence**

**Prianter Jaya Hairi, Marfuatul Latifah**

### **Abstract**

*Since the promulgation of Law Number 12 of 2022 of Criminal Acts of Sexual Violence (TPKS Law), the incidence of sexual violence remains alarmingly high throughout Indonesia. Moreover, the tactics employed are continually evolving. It is believed that the TPKS Law has not been optimally and uniformly enforced by law enforcement officers (APH). This paper delves into various regulations related to sexual violence across different laws and examines them more thoroughly in light of the obstacles hindering the implementation of the TPKS Law. Therefore, this paper aims to provide an overview of the regulation of criminal acts of sexual violence and offer recommendations to the government to promote the optimal enforcement of this law. This study adopts a normative legal research approach or doctrinal research. The analysis reveals that two essential steps are required: the issuance of all implementing regulations for the TPKS Law and the targeted dissemination of information, particularly to all stakeholders who are users of the TPKS Law, notably APH, and the general public. This ensures that the TPKS Law's deterrent effect is increasingly felt.*

**Keywords:** *sexual violence; implementation; implementing regulations; law enforcement officers*

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar Abstrak ini boleh difotokopi

*The Keywords noted here are the words which represent the concept applied in a writing. These abstracts are allowed to copy without permission from the publisher and free of charge.*

**Deciphering Victim Precipitation:  
A New Lens on Sentencing for Sexual Violence Cases**

**Elisna, Arifai, Abdul Jabar Rahim**

**Abstract**

Victim precipitation, concerning criminal victims, cannot be construed as the victim's contribution that incited the perpetrator to commit the crime. Attributing any role to the victim in the victimization they experienced places an undue burden of responsibility on them, leading to further suffering. Through normative legal research, which entails the evaluation of legal norms and regulations with both statutory analysis and a case study approach, this article tries to present a viewpoint that underscores how arguments attributing the victim's role as a motivating factor for the offender cannot serve as a basis for reducing sanctions against the perpetrator. Granting reduced penalties based on the victim's supposed contribution to the victimization process undermines the victim's hope for substantial punishment for the offender. The concept of victim precipitation must be interpreted not as grounds for mitigating the punishment of sexual violence offenders but rather as a policy approach to prevent sexual violence by adopting effective preventive measures.

**Keywords:** victim precipitation; aggravation of punishment; criminal victims

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar Abstrak ini boleh difotokopi

*The Keywords noted here are the words which represent the concept applied in a writing. These abstracts are allowed to copy without permission from the publisher and free of charge.*

## **Land Law Reform: Legal Protection of Land Rights against Unlawful Transfer of Right**

**Diya Ul Akmal, Hanif Fitriansyah, Fauziyyah Azhar Ramadhan**

### **Abstract**

*The current circumstances surrounding land problems are of great concern. The existing land law norms need to be revised to resolve the problems that arise. Land and forest degradation resulting from development policies, a significant number of land mafias, and overlapping implementing regulations are problems that have yet to be addressed. It is believed that the implementation of the UUPA as a land law norm needs to be revised to keep up with current developments. This research aims to comprehend the significance of protecting land rights owned by the community and the urgency of land law reform in Indonesia. It is a qualitative study that employs the normative legal method. The data used is secondary data gathered through library research. The research findings reveal that land problems are caused by legal vacuums and gaps in Indonesia's land law system. These are then exploited by individuals seeking personal benefits at the expense of other people's rights. The implementing legal regulations of the UUPA are incapable of resolving the many problems that arise. Community rights to land cannot be protected with the current land law regulations in place. Therefore, land law reform is required to provide legal protection for community rights and adjust development policies according to environmental conditions.*

**Keywords:** *land law; UUPA; land mafia; land law reform; legal protection*

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar Abstrak ini boleh difotokopi

*The Keywords noted here are the words which represent the concept applied in a writing. These abstracts are allowed to copy without permission from the publisher and free of charge.*

**Asymmetric Regional Head Election Patterns:  
An Evaluative Study of Regional Government**

**Umi Zakia Azzahro, Enika Maya Oktavia, Siti Zahra, Irgi Ahmad Fahrizi,  
Abdul Basid Fuadi**

**Abstract**

*The uniformity of the regional head election (Pilkada) model in Indonesia, which employs a direct election system, has given rise to various problems. These issues range from conflicts between supporters of candidate pairs, APBD deficits to fund regional elections, to vertical government disharmony. However, Article 18, paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which uses the phrase “democratically elected,” allows for various election methods other than direct elections. This is conceptualized as asymmetric regional elections. This paper aims to formulate alternatives for implementing regional elections asymmetrically, addressing problems in the following forms: (1) the relevance of asymmetric regional elections in realizing the effectiveness of regional government; (2) the concept of implementing asymmetric regional elections; and (3) indicators that can be used in the implementation of Asymmetric Regional Elections. The paper employs doctrinal legal research methods with both a statutory and conceptual approach. The main finding is that regional elections can be carried out asymmetrically, using indicators related to democratic maturity and the financial capacity of each region. As a result, regional elections can be conducted in three ways: direct elections, elections through the DPRD, and elections within the executive.*

**Keywords:** *Asymmetric Regional Elections; democracy; local government*

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar Abstrak ini boleh difotokopi

*The Keywords noted here are the words which represent the concept applied in a writing. These abstracts are allowed to copy without permission from the publisher and free of charge.*

## **Legality of the Presidential Regulation on Electronic-Based Government Systems in the Government System in Indonesia**

**Helni Mutiarsih Jumbuh, Denico Doly**

### **Abstract**

*The Electronic-Based Government System (SPBE) is regulated by a Presidential Regulation. The legal basis for the regulation of SPBE needs to be stronger despite its vital nature. The problem addressed in this paper is the effectiveness of SPBE regulatory laws within the Indonesian government system and the efforts made to enhance the legality of SPBE regulations within the Indonesian government system. This paper aims to determine the legal effectiveness of SPBE regulations in the Indonesian government system and the efforts to strengthen the legality of SPBE regulations within the system. The method employed in this paper is normative juridical analysis. The discussion shows that the current SPBE arrangements within the Indonesian government system can be considered ineffective. This is due to numerous higher sectoral regulations, which neglect the regulations outlined in the SPBE Presidential Regulation. The legality of regulations concerning SPBE should be elevated to the status of law. Improving the quality of public services across all agencies or institutions necessitates a legal framework that can provide legal certainty. The SPBE rules should, at a minimum, offer a clear and solid definition of SPBE, outline the functions, duties, and authority of central agencies and regional governments, address the formation of the National SPBE Master Plan, and cover aspects such as architecture, roadmap, budget planning, business processes, risk management, infrastructure, information and communication technology audits, organizers, SPBE users, and the granting of SPBE management authority.*

**Keywords:** SPBE; e-government; legality; information systems

Kata Kunci bersumber dari artikel. Lembar Abstrak ini boleh difotokopi

*The Keywords noted here are the words which represent the concept applied in a writing. These abstracts are allowed to copy without permission from the publisher and free of charge.*

## **Legal Protection for Patient Privacy against the Misuse of Social Media by the Healthcare Workers**

**Amarta Yasyhini Ilka Haque, Muh Endriyo Susila**

### ***Abstract***

Social media initially created as a means of communication and interaction, has also evolved into a medium for transactions and expression. Social media users come from various backgrounds, including those in the health care sector. The use of social media as a means of expression by healthcare workers has the potential to harm patients, particularly concerning privacy violations. Several health care workers have faced public criticism due to their social media posts, which are deemed to infringe upon patient privacy. This paper discusses the importance of legally protecting patient privacy against the misuse of social media by healthcare workers in Indonesia. The research employs normative legal research methods with a statutory and comparative approach. The author has reviewed statutory regulations in the healthcare sector and other relevant rules. The research findings indicate that current laws and regulations in Indonesia do not offer sufficient legal protection to patients against the potential misuse of social media by healthcare workers that violates their privacy. The author recommends the implementation of special provisions to safeguard patient privacy against the misuse of social media by healthcare workers. This can be achieved by creating new or amendments to existing regulations, including legal regulations and codes of ethics.

**Keywords:** *code of ethics; health care workers; patient privacy; social media; Indonesia*

# Upaya Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang pada Pekerja Migran Indonesia

Luthvi Febryka Nola

Pusat Analisis Keparlemen Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI  
Gedung Nusantara 1 Lantai 2, DPR RI  
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta  
Email: luthvi.nola@dpr.go.id

Naskah diterima: 8 Agustus 2023

Naskah direvisi: 3 Oktober 2023

Naskah diterbitkan: 30 November 2023

## Abstract

*One form of human trafficking crimes (TPPO) involves enticing individuals with promises of working abroad as Indonesian Migrant Workers (IMWs). In 2022–2023, there is an expected increase in the number of IMWs who fall victim to TPPO. These victims include those with low education and those with higher education and skills. They become targets of online and fraudulent job vacancies, particularly online scamming via social media. This paper aims to address the efforts to eradicate TPPO against IMWs, the factors that impede these anti-trafficking endeavors, and strategies to expedite the eradication process. The research utilizes a normative juridical approach combined with qualitative descriptive analysis. From the discussion, it is apparent that anti-TPPO efforts against IMWs revolve around improving regulations, enforcing the law, enhancing facilities, raising public awareness, and altering the culture of illegal employment. Nevertheless, these efforts encounter obstacles stemming from unclear and weak regulations, a lack of professionalism among law enforcement officials, coordination deficiencies, limited resources and facilities for assistance, a lack of public knowledge, and a pervasive culture that supports such activities. These five factors can be addressed through legal reform, decisive actions, competent funding and data management, increased public education, and cultural change. Notably, these endeavors cannot be accomplished solely by the government; the DPR must contribute through its three functions: legislation, oversight, and budgeting.*

**Keywords:** Indonesian Migrant Workers; human trafficking crimes; eradication

## Abstrak

Salah satu modus tindak pidana perdagangan orang (TPPO) adalah dengan menawarkan pekerjaan di luar negeri menjadi pekerja migran Indonesia (PMI). Pada tahun 2022–2023 terjadi peningkatan jumlah PMI yang menjadi korban TPPO. PMI korban TPPO tidak hanya yang berpendidikan rendah akan tetapi juga berpendidikan dan memiliki *skill*. Mereka menjadi korban melalui skema *online scaming* yaitu penipuan lowongan kerja melalui media sosial. Oleh karenanya, tulisan akan membahas upaya pemberantasan TPPO terhadap PMI, faktor yang menghambat upaya pemberantasan dan upaya yang dapat dilakukan untuk mempercepat pemberantasan. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan analisis deskriptif kualitatif. Dari pembahasan diketahui bahwa upaya pemberantasan TPPO terhadap PMI dilakukan melalui upaya perbaikan aturan, penegakan hukum, peningkatan sarana dan fasilitas, peningkatan kesadaran masyarakat dan perubahan budaya bekerja secara ilegal. Hanya saja upaya tersebut terhambat oleh adanya ketidakjelasan dan kelemahan aturan; kurang kredibilitas aparat dan minimnya koordinasi; terbatasnya fasilitas dan sarana penanganan; kurangnya pengetahuan masyarakat; serta kuatnya budaya pendukung. Kelima faktor ini dapat diatasi dengan cara pembaharuan hukum, penindakan tegas, manajemen pendanaan dan pendataan yang mumpuni, serta peningkatan edukasi pada masyarakat dan perubahan budaya. Kelima upaya ini tidak dapat dilakukan oleh pemerintah

semata, DPR perlu membantu melalui tiga fungsi yang dimiliki yaitu legislasi, pengawasan, dan anggaran.

**Kata kunci:** pekerja migran Indonesia; tindak pidana perdagangan orang; pemberantasan

## I. Pendahuluan

Jumlah masyarakat yang bekerja ke luar negeri cenderung bertambah setiap tahunnya namun sempat mengalami penurunan drastis di 2020 dan 2021 saat dunia dilanda Pandemi Covid-19. Namun, semenjak 2022 jumlah orang yang bekerja ke luar negeri kembali meningkat sehingga mencapai total 9 juta orang di tahun 2023. Sayangnya 50%<sup>1</sup> dari jumlah tersebut merupakan PMI ilegal yang berangkat tidak dengan prosedur sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan<sup>2</sup>. PMI ilegal memiliki potensi besar menjadi korban perdagangan orang.

Berdasarkan pengertian perdagangan orang dalam UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU TPPO), unsur-unsur perdagangan orang ada tiga, yaitu adanya unsur tindakan atau perbuatan seperti, perekrutan transportasi, pemindahan dan penempatan; unsur cara dilakukan dengan penggunaan ancaman kekerasan dan bentuk paksaan lainnya seperti penipuan; dan unsur tujuan atau maksud berupa eksploitasi untuk mendapatkan keuntungan. Ketiga unsur tersebut sangat mungkin dialami PMI ilegal karena umumnya berangkat melalui jalur transportasi ilegal; terjebak skema pembayaran utang; dan terbujuk tipu daya pekerjaan yang diperjanjikan. Pemenuhan

unsur-unsur tersebut tidak hanya memenuhi kriteria perdagangan orang akan tetapi juga Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) yang sanksinya cukup berat minimal penjara 1 tahun dan maksimal penjara seumur hidup disertai pidana denda mulai dari Rp120 juta hingga Rp5 milyar.

Meskipun sanksi yang diberikan sudah cukup berat akan tetapi praktik TPPO terhadap PMI tetap marak terjadi terutama PMI yang bekerja sebagai pelaut, awak kapal perikanan dan buruh sawit. Sehingga aturan TPPO diperkuat lagi dalam UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI). Dalam UU PPMI ada pengenaan sanksi yang lebih berat bagi setiap orang yang sengaja menempatkan PMI di pekerjaan yang tidak sesuai dengan perjanjian kerja dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, yaitu pidana penjara paling lama 10 tahun dan denda paling banyak Rp15 miliar. Sanksi dendanya jauh lebih tinggi dari pada diatur dalam UU TPPO.

Sejak 2018-2021, jumlah putusan atas kasus TPPO terus mengalami penurunan apabila di 2017 terdapat 331 putusan; di 2018 terdapat 279 putusan; di 2019 terdapat 204 putusan; dan di 2020 terdapat 202 putusan. Peringkat Indonesia secara konsisten berada di posisi TIER 2. TIER merupakan ranking efektivitas dari hukum atau peraturan terkait perdagangan manusia yang ada di suatu negara. Ada 4 tingkatan TIER yang diatur dalam Protokol Palermo, yaitu pertama, TIER 1 paling baik pengaturannya dan sudah sesuai dengan standarisasi protokol; kedua, TIER 2 pengaturan sudah baik tetapi masih harus ada perbaikan karena belum sepenuhnya efektif; ketiga, TIER 2 *Watch List* pengaturan belum memenuhi standar minimum dan jumlah aktivitas perdagangan orang masih tinggi; dan terakhir peringkat keempat, TIER 3 merupakan peringkat terburuk dalam penanganan perdagangan manusia<sup>3</sup>. Hanya saja

<sup>1</sup> Sukarman, "Mekanisme Support Sistem dalam Sarana dan Prasarana Pencegahan dan Perlindungan Korban TPPO", *Makalah*, FGD dengan tema "Seputar Permasalahan Implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang dalam Upaya Pemulihan Masyarakat dari Tindak Pidana Perdagangan Orang", DPR RI, 31 Juli 2023.

<sup>2</sup> Rahmat Hidayat, BP2MI: 4,5 Juta PMI Tidak Terdaftar dalam Sistem Negara, *sumut.antaranews.com*, 14 Desember 2022, <https://sumut.antaranews.com/berita/512931/bp2mi-45-juta-pmi-tidak-terdaftar-dalam-sistem-negara>.

<sup>3</sup> Pricillia Monique dan Vita Amalia Puspamawarni, "Buruh Migran dan Human Trafficking: Studi tentang Peningkatan Perdagangan Manusia dari Indonesia ke Malaysia", *Jurnal Transformasi Global* 7, No. 1 (2020):68, DOI: <https://doi.org/10.21776/jtg.v7i1.155>.

pada tahun 2022, posisi Indonesia turun pada Tier 2 dalam pengawasan.

Pada tahun 2022 hingga pertengahan 2023, kejahatan perdagangan manusia terhadap PMI mengalami peningkatan dibandingkan dua tahun sebelumnya. Peningkatan kasus PMI menjadi korban TPPO di tahun 2022-2023 dapat terlihat dari tabel 1.

adalah sindikat kejahatan internasional mendirikan perusahaan di Kamboja, Filipina, Vietnam, dan Laos. Kemudian membuka lowongan kerja di media *online* seperti instagram dan facebook. Lowongan yang ditawarkan seperti menjadi *customer service*, akan tetapi nyatanya dipekerjakan untuk melakukan kejahatan seperti menjadi operator

Tabel 1. Data Kasus TPPO

TAHUN	JUMLAH LP	KORBAN				TSK	MODUS			
		PEREMPUAN		LAKI-LAKI			PMI	PSK	ART	ABK
		DEWASA	ANAK	DEWASA	ANAK					
2020	126	105	35	93	0	163	23	76	15	12
2021	122	165	74	59	0	165	34	75	12	1
2022	133	336	21	306	5	159	89	27	0	0
2023	85	120	25	83	1	108	63	22	0	0

Sumber: Enggar Pareanom<sup>4</sup>

Pada tabel 1 tergambar informasi mengenai jumlah korban perempuan, laki-laki dan anak yang menjadi korban TPPO per-tahunnya mulai dari tahun 2020 sampai dengan Juli 2023. Dari tabel juga tergambar banyaknya laporan dan jumlah tersangka setiap tahunnya. Dari beberapa modus TPPO, tabel ini hanya mencantumkan 4 modus yaitu PMI, PSK, ART dan ABK. Pada kolom PMI terlihat peningkatan jumlah korban yang cukup signifikan di tahun 2022. Peningkatan tersebut mencapai hampir 2,5 kali lipat dari tahun 2021.

Pada masa tersebut berkembang suatu modus penempatan PMI yaitu *online scamming*. *Scam* adalah segala bentuk tindakan yang sudah direncanakan yang bertujuan untuk mendapatkan uang dengan cara menipu orang lain<sup>5</sup>. Dengan demikian *online scamming* dapat diartikan segala bentuk tindakan yang sudah direncanakan yang bertujuan untuk mendapatkan uang dengan cara menipu orang lain melalui media sosial. Modus yang digunakan

judi, investasi bodong dan lainnya. Biasanya PMI tidak langsung diberangkatkan ke negara penempatan akan tetapi melalui negara ketiga, seperti Singapura dan Thailand baru kemudian dikirim ke negara tujuan penempatan. Di tanah air korban dijanjikan akan bekerja dengan gaji tinggi akan tetapi kenyataannya gaji mengalami banyak pemotongan, mengalami penyekapan dan penyiksaan. Bahkan untuk yang bekerja di Myanmar, PMI di tempatkan di daerah konflik yang dikuasai pemberontak<sup>6</sup>.

PMI yang menjadi korban tidak hanya yang memiliki *skill* seadanya akan tetapi juga pekerja yang telah memiliki *skill* tinggi dan lulusan S1, seperti yang terjadi pada Ridwan merupakan sarjana S1 ilmu komputer tergiur lowongan pekerjaan lewat media sosial. Ia harus bekerja selama 12 jam membuat akun-akun media sosial menawarkan investasi bodong. Ridwan baru dapat bebas dari jeratan sindikat setelah keluarganya membayar sebesar US\$2000<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Enggar Pareanom, "Penegakan Hukum Tindak Pidana Perdagangan Orang", *Makalah*, FGD bertema "...", DPR, 31 Juli 2023.

<sup>5</sup> Divia Putri Sabilla, "Penyuluhan Pencegahan Tindakan Scam pada Teknologi Bersama Masyarakat Durensari Bojongsari Depok", *Jurnal Kreativitas Mahasiswa Informatika* 2, No. 3 (2021).

<sup>6</sup> Denisa, Bareskrim Ungkap Modus TPPO Terbanyak Melalui Perekrutan PMI, [www.rri.co.id](https://www.rri.co.id), 5 Mei 2023, <https://www.rri.co.id/sulawesi-tengah/internasional/228757/bareskrim-ungkap-modus-tpo-terbanyak-melalui-perekrutan-pmi>.

<sup>7</sup> Wahyu Daniel, "Awas Jadi Korban! Modus Perdagangan Orang Ada di HP Kamu", [www.cnbcindonesia.com](https://www.cnbcindonesia.com), 11 Agustus 2023, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230811135754-4-462232/awas-jadi-korban-modus-perdagangan-orang-ada-di-hp-kamu>.

Ridwan termasuk beruntung karena dapat pulang dengan selamat. Beberapa PMI korban perdagangan orang pulang dalam kondisi telah meninggal dunia. Dari NTT saja jumlah PMI yang meninggal dunia selama kurun waktu 2018-2022 sebanyak 516 orang, 499 orang di antaranya pekerja migran ilegal<sup>8</sup>. Berdasarkan data ini terlihat bahwa sebagian besar PMI asal NTT yang meninggal dunia adalah PMI ilegal.

Maraknya kasus perdagangan orang ini sangat miris mengingat Indonesia memiliki setidaknya 2 UU yang memberikan sanksi yang cukup berat pada pelaku TPPO, yaitu UU TPPO dan UU PPMI. Meski sudah ada UU TPPO dan UU PPMI, data TPPO yang dirilis tetap sangat minim sebagaimana telah diungkap pada tabel 1. Apabila diamati jumlah penanganan kasus TPPO pada tabel 1 (2020-2023) tidak jauh berbeda dengan jumlah kasus TPPO yang dirilis kepolisian pada tahun 1999 dan 2000. Berdasarkan data tahun 1999, kepolisian mencatat jumlah perempuan dan anak korban TPPO mencapai 1.712 kasus dan yang diajukan ke pengadilan adalah 1.390 kasus. Tahun 2000 tercatat 1.683 kasus, yang diajukan ke pengadilan 1.093<sup>9</sup>. Kondisi ini menunjukkan kasus TPPO di Indonesia memang tidak berkembang, berkembang tetapi minim pelaporan (*dark number*) atau dapat juga kasus berkembang hanya upaya penegakan hukum sangat minim berhasil dilakukan.

Pada Januari 2022, Kepala BP2MI telah melaporkan keterlibatan aparat penegak hukum yang mengganggu jalannya proses penegakan hukum terhadap TPPO<sup>10</sup>. Laporan BP2MI ini baru ditindak lanjuti pada Mei 2023 setelah ramai kasus berkembang di media sosial dan

banyak pihak menjadi korban. Restrukturisasi terhadap Gugus Tugas TPPO yang harusnya menjadi titik balik penanganan TPPO secara lebih tegas, malah menimbulkan permasalahan. Pihak yang awalnya mendukung upaya pemberantasan TPPO terhadap PMI ilegal, malah berbalik menentang PMI ilegal disebut korban TPPO.<sup>11</sup>

Berdasarkan uraian latar belakang maka permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah bagaimana upaya pemberantasan TPPO terhadap PMI yang berlangsung selama ini?; apa saja faktor yang menghambat upaya pemberantasan TPPO terhadap PMI?; dan apa upaya ke depan yang dapat dilakukan untuk mempercepat pemberantasan TPPO terhadap PMI? Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui upaya pemberantasan TPPO terhadap PMI, faktor yang menghambat pemberantasan TPPO terhadap PMI dan upaya ke depan yang dapat dilakukan untuk mempercepat pemberantasan TPPO terhadap PMI. Adapun kegunaan dari tulisan ini ada dua yaitu pertama secara teoritis, menambah wawasan keilmuan tentang TPPO khususnya yang menimpa PMI. Kedua secara praktis menjadi masukan bagi pemerintah dalam upaya mempercepat pemberantasan TPPO; menjadi masukan bagi Komisi IX DPR yang membidangi masalah PMI serta Komisi III DPR yang membidangi masalah hukum. Tulisan juga diharapkan dapat menyadarkan masyarakat untuk bekerja ke luar negeri secara legal akan lebih terlindungi.

Beberapa tulisan telah membahas mengenai perdagangan orang khususnya yang terkait dengan PMI. Dewi Asri Puanandini dalam tulisannya berjudul "Penegakan Hukum Tindak Pidana Perdagangan Orang Pekerja Migran Indonesia"<sup>12</sup> menulis bahwa dalam menyalurkan PMI terdapat perusahaan penyalur yang melakukan pelanggaran sehingga

<sup>8</sup> Kornelis Kewa Ama, Ratusan Pekerja Migran Asal NTT Meninggal di Luar Negeri, Mayoritas Berstatus Ilegal, [www.kompas.id](https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/07/20/ratusan-pekerja-migran-asal-ntt-meninggal-di-luar-negeri-mayoritas-berstatus-ilegal), 20 Juli 2023, <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/07/20/ratusan-pekerja-migran-asal-ntt-meninggal-di-luar-negeri-mayoritas-berstatus-ilegal>.

<sup>9</sup> Mahkamah Agung, *Trafficking* Perdagangan Manusia, (Jakarta: Puslitbang Hukum dan Peradilan Jakarta MA, 2007), 26.

<sup>10</sup> PMI Ilegal: Ini Pernyataan Kepala BP2MI tentang Keterlibatan Oknum Instrumen Negara, [bestarnews.id](https://bestarnews.id), 6 Januari 2022, <https://bestarnews.id/2022/01/06/pmi-ilegal-ini-pernyataan-kepala-bp2mi-tentang-keterlibatan-instrumen-negara/>.

<sup>11</sup> Kaltimpost, Dua Pekan, Satgas TPPO Tangkap 457 Tersangka, [Kaltimpost.Jawapos.Com](https://Kaltimpost.Jawapos.Com), 21 Juni 2023, <https://Kaltimpost.Jawapos.Com/Nasional/21/06/2023/Dua-Pekan-Satgas-Tppo-Tangkap-457-Tersangka>.

<sup>12</sup> Dewi Asri Puanandini, "Penegakan Hukum Tindak Pidana Perdagangan Orang Pekerja Migran Indonesia", *Adliya* 14, No. 2 (2020), DOI: <https://doi.org/10.15575/Adliya.V14i2.9938>.

akhirnya membuat PMI menjadi korban TPPO. Pelanggaran itu dilakukan dengan bekerja sama dengan oknum penegak hukum seperti pegawai imigrasi. Dalam tulisan juga dijelaskan bahwa pemerintah mengalami sejumlah hambatan dalam melakukan penegakan hukum terhadap perusahaan yang melanggar. Tulisan ini fokus pada pelanggaran yang dilakukan perusahaan penyalur.

Tulisan kedua terkait “Perlindungan Hukum kepada Pekerja Migran yang Mengalami Korban tindak Pidana Perdagangan Orang” yang ditulis oleh Muhammad Iqbal Firdaus dan Frans Simangunsong. Dalam tulisan ini penulis menekankan pentingnya perlindungan secara preventif<sup>13</sup>. Tulisan ketiga ditulis oleh Dessy Christnatalie tentang “Perlindungan Hukum Pidana terhadap Pekerja Migran Indonesia sebagai Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang di Kalimantan Barat”<sup>14</sup> yang menyatakan bahwa perlindungan hukum terhadap PMI belum maksimal karena faktor masyarakat yang pengetahuan terkait prosedur menjadi PMI masih minim dan faktor ekonomi yang membuat masyarakat mudah terbujuksindikat. Tulisan ini berfokus pada TPPO di Kalimantan Barat. Adapun perbedaan tulisan ini dengan ketiga tulisan di atas adalah tulisan ini akan membahas secara komprehensif upaya pemberantasan perdagangan orang. Selain itu tulisan ini didukung dengan data terkini terkait penanganan kasus TPPO terhadap PMI.

## II. Metode Penelitian

Tulisan ini merupakan hasil penelitian hukum normatif yang mengkaji aspek-aspek internal dari hukum positif terkait perdagangan

orang dan PMI<sup>15</sup>. Adapun metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif yaitu suatu pendekatan yang mengacu pada hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>16</sup>. Peraturan perundang-undangan yang menjadi acuan antara lain UU TPPO dan UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI). Data yang digunakan adalah data sekunder atau data yang diperoleh dari bentuk yang sudah jadi<sup>17</sup>. Data sekunder dapat bersumber dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku dan hasil penelitian<sup>18</sup>. Data terkait TPPO terhadap PMI dikumpulkan dengan melakukan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum primer, seperti peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder bersumber dari kepustakaan yaitu berupa literatur-literatur dan dokumen-dokumen<sup>19</sup>. Data tersebut kemudian dianalisis secara deskriptif dengan memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian. Data juga dianalisis secara kualitatif dengan mencari dan menyusun secara sistematis data-data yang diperoleh.

## III. Upaya Pemberantasan TPPO terhadap PMI

Permasalahan pemberantasan TPPO dalam tulisan ini akan dibahas dengan menggunakan teori penegakan hukum dari Soerjono Soekanto<sup>20</sup>. Menurut teori tersebut ada lima faktor yang memengaruhi penegakan hukum yaitu hukum itu sendiri, penegak hukumnya, sarana dan fasilitas, masyarakat dan budaya. Faktor hukum dipengaruhi setidaknya 3 hal yaitu terpenuhinya asas pembentukan

<sup>13</sup> Muhammad Iqbal Firdaus dan Frans Simangunsong, “Perlindungan Hukum kepada Pekerja Migran yang Mengalami Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang”, *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance* 3, No. 1 (2023): 478. DOI: <https://doi.org/10.53363/bureau.v3i1.194>.

<sup>14</sup> Dessy Christnatalie Boru Panjaitan, “Perlindungan Hukum Pidana Terhadap Pekerja Migran Indonesia Sebagai Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang di Kalimantan Barat”, *E-Journal Fatwa Hukum Faculty of Law Universitas Tanjungpura* 5, No. 3 (2022).

<sup>15</sup> Kornelius Benuf, Muhamad Azhar, “Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer”, *Jurnal Gema Keadilan* 7, Edisi I, (Juni 2020): 24.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*, 25.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Gede Agus Sukawantara dkk., “Anak Sebagai Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang Menurut Undang-Undang No. 35 Tahun 2014”, *Jurnal Konstruksi Hukum* 1, No. 1 (September 2020):222, DOI: <https://doi.org/10.22225/jkh.1.1.2138.220-226>

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), 8.

peraturan perundang-undangan, adanya aturan pelaksana dan kejelasan aturan. Apabila faktor tersebut tidak terpenuhi maka akan terjadi ketidaksinkronan, ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum. Akibatnya hukum tidak akan dapat berfungsi dengan baik. Faktor penegak hukum ada dua yaitu aparat yang langsung bersinggungan dengan upaya penegakan hukum akan tetapi dapat juga yang tidak bersinggungan langsung. Faktor penegakan hukum sangat dipengaruhi oleh kredibilitas aparat. Faktor selanjutnya adalah faktor sarana dan fasilitas yang mendukung proses penegakan hukum, misalnya armada transportasi, sistem informasi dan komunikasi yang canggih. Faktor masyarakat adalah berkaitan dengan kondisi masyarakat dimana suatu aturan tersebut berlaku, seperti Indonesia, kebanyakan yang menjadi PMI masih didominasi oleh masyarakat dengan *skill* yang terbatas. Faktor budaya merupakan faktor terakhir yang sangat berkaitan dengan kesadaran hukum masyarakat. Berkaitan dengan bekerja keluar negeri faktor budaya terkait dengan pengetahuan dari masyarakat bagaimana prosedur bekerja secara aman.

Secara hukum aturan terkait perdagangan orang awalnya diatur berdasarkan Pasal 297 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Hanya saja pengaturan masih sangat terbatas pada larangan perdagangan wanita dan anak laki-laki yang belum dewasa dengan pengenaan sanksi yang sangat ringan. Pada tahun 2002 larangan perdagangan anak kembali dipertegas dalam UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Untuk memberikan perlindungan yang lebih komprehensif kepada segala bentuk perdagangan orang akhirnya diundangkan UU TPPO. UU ini mencakup perdagangan orang yang terjadi di dalam maupun antar negara baik oleh perorangan ataupun korporasi. Pembentukan UU TPPO juga dimaksudkan untuk menunjukkan komitmen Indonesia terhadap protokol PBB Tahun 2000 yaitu Protokol Palermo tentang Mencegah, Memberantas dan Menghukum TPPO, Khususnya bagi Perempuan dan Anak.

Protokol Palermo antara lain mengatur<sup>21</sup>:

1. Pengertian dari perdagangan orang sebagai perekrutan, pengangkutan, pemindahan, penyembunyian atau penerimaan orang, dengan ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk pemaksaan lainnya, penculikan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan atau memberi atau menerima pembayaran atau manfaat untuk mendapatkan persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain, untuk tujuan eksploitasi (Pasal 3 huruf a).
2. Eksploitasi menurut protokol ini meliputi, sekurang-kurangnya, eksploitasi melacurkan orang lain atau bentuk lain dari eksploitasi seksual, kerja atau pelayanan paksa, perbudakan atau praktik serupa perbudakan, penghambaan atau pengambilan organ tubuh (Pasal 3 huruf a)
3. Persetujuan dari seorang korban perdagangan manusia untuk tujuan eksploitasi tidak relevan apabila salah satu dari cara-cara yang disebutkan dalam pengertian perdagangan orang telah digunakan (Pasal 3 huruf b)
4. Anak berarti seseorang di bawah 18 tahun (Pasal 3 huruf d)
5. Restitusi dari negara (Pasal 6 ayat 3):
  - a. Perumahan yang layak;
  - b. Konseling dan informasi, khususnya mengenai hak-hak hukum mereka, dalam bahasa yang dapat dimengerti oleh para korban perdagangan manusia;
  - c. Bantuan medis, psikologis dan material; dan
  - d. Kesempatan kerja, pendidikan dan pelatihan.
6. Negara juga harus memastikan langkah-langkah yang menawarkan kepada korban perdagangan orang kemungkinan

<sup>21</sup> OHCHR, "Protokol untuk Mencegah, Menekan, dan Menghukum Perdagangan Manusia Khususnya Perempuan dan Anak-anak, melengkapi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Kejahatan Transnasional Terorganisir", [https://www-ohchr.org.translate.google/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=id&\\_x\\_tr\\_hl=id&\\_x\\_tr\\_pto=tc](https://www-ohchr.org.translate.google/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=tc).

memperoleh kompensasi atas kerugian yang diderita (Pasal 6 ayat (6)).

UU TPPO yang diundangkan pada tahun 2007, mengadopsi aturan dari Protokol Palermo dengan beberapa perluasan, seperti terkait eksploitasi yang dibedakan antara eksploitasi saja dengan eksploitasi seksual. Perluasan tersebut dimungkinkan karena Protokol Palermo hanyalah merupakan standar minimum dalam pengaturan TPPO. Pengesahan Protokol Palermo baru dilakukan 2 tahun setelah UU TPPO diundangkan yaitu dengan UU No. 14 Tahun 2009.

Beberapa aturan yang diatur dalam UU TPPO pada masa itu merupakan hal baru yang belum dikenal dalam aturan kita seperti aturan terkait kompensasi, restitusi, repatriasi dan rehabilitasi<sup>22</sup>. Restitusi merupakan ganti rugi melalui putusan pengadilan yang harus diberikan pelaku kepada korban; kompensasi merupakan tanggung jawab negara terhadap korban apabila pelaku tidak bisa membayar restitusi; sedangkan rehabilitasi merupakan upaya pemulihan trauma korban<sup>23</sup>. MA bahkan mengeluarkan laporan sebagai pedoman para hakim dan penegak hukum dalam memutus perkara TPPO. Dalam laporan tersebut MA juga menegaskan pentingnya sosialisasi ke masyarakat terkait UU TPPO.

Selain UU TPPO terdapat juga beberapa UU yang terkait dengan TPPO seperti UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban yang telah diubah dengan UU No. 31 Tahun 2014. UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia yang menggantikan UU No. 39 Tahun 2004, mengatur terkait perdagangan orang yang melibatkan PMI. Pengaturan TPPO pada UU ini sifatnya menguatkan UU TPPO. Adapun aturan perlindungan PMI dari praktik perdagangan orang dalam UU PPMI antara lain terdapat pada dasar menimbang; asas perlindungan PMI (Pasal 2 huruf h); aturan

penempatan yang dilarang (Pasal 67); pidana bagi yang memanipulasi usia PMI (Pasal 80); penipuan atas jabatan atau jenis pekerjaan (Pasal 82); memberangkatkan PMI tanpa dokumen yang lengkap (Pasal 84).

Berkaitan dengan penegak hukum, Pasal 58 ayat (2) UU TPPO mengamanatkan pembentukan Gugus Tugas TPPO untuk memberantas tindak pidana perdagangan orang. Gugus tugas dibentuk pemerintah pusat dan daerah dengan beranggotakan antara lain, wakil dari pemerintah pusat atau daerah, penegak hukum, dan organisasi masyarakat. Pada tahun 2008, Presiden menerbitkan Perpres No. 69 Tahun 2008 tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (Perpres No. 69 Tahun 2008). Berbagai instansi baik pusat maupun daerah termasuk Kepolisian dan Badan Intelijen Negara tergabung dalam gugus tugas tersebut. Pada tahun 2021, Perpres No. 69 Tahun 2008 diubah dengan Perpres No. 22 Tahun 2021 dengan menjadikan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan sebagai Ketua II setelah sebelumnya ketua hanya dijabat oleh Menteri Negara Koordinator bidang Kesejahteraan Rakyat. Pada 2023, Gugus Tugas diperkuat lagi dengan digantikannya peran Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan sebagai ketua harian dengan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia melalui Perpres No. 49 Tahun 2023.

Sarana dan fasilitas yang dibangun dalam rangka pemberantasan TPPO adalah dengan membangun pos-pos pengamanan di perbatasan atau Pos Lintas Batas Negara (PLBN). Saat ini ada 10 pos yang telah dan sedang dibangun di perbatasan darat Pulau Kalimantan. Pembangunan ini tidak dapat langsung dilakukan melainkan secara bertahap. Tahap pertama dengan Inpres No. 6 Tahun 2015 dibangun 3 pos. Kemudian tahap kedua sedang dibangun 7 pos dengan didasarkan Inpres No. 1 Tahun 2019. Pembangunan PLBN ini bertujuan untuk mengamankan perbatasan darat Indonesia dengan Malaysia yang membentang sepanjang

<sup>22</sup> Mahkamah Agung, *Trafficking Perdagangan Manusia*, 2.

<sup>23</sup> Agus Takariawan dan Sherly Ayuna Putri, "Perlindungan Hukum terhadap Korban Human Trafficking dalam Perspektif Hak Asasi Manusia", *Jurnal Hukum IuS Quia Iustum* 25, No. 2 (Mei 2018): 253.

2.062 km<sup>2</sup><sup>24</sup>. Pemerintah juga membangun Layanan Terpadu Satu Pintu (LTSA) sebagai amanat dari UU PPMI. Adapun jumlah LTSA saat ini adalah sebanyak 42 per tahun 2020<sup>25</sup>. LTSA dibentuk untuk memperbaiki tata kelola penempatan PMI, sekaligus memberikan perlindungan bagi PMI dan keluarganya. Jaringan informasi PMI juga dibentuk dikenal dengan Sistem Komputerisasi Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (Sisko P2MI) sistem pendataan bagi Calon Pekerja Migran Indonesia yang akan berangkat keluar negeri. Sisko P2MI dikelola oleh Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) dan terintegrasi dengan Sistem Informasi Aplikasi Pelayanan Ketenagakerjaan (SIAPkerja) dari Kementerian Ketenagakerjaan. Pengintegrasian sistem ini penting dan merupakan amanat dari Pasal 39 huruf d UU PPMI terkait tugas dan tanggung jawab pemerintah untuk membentuk dan mengembangkan sistem informasi terpadu terkait penyelenggaraan penempatan dan perlindungan PMI. Semenjak tahun 2016, pemerintah juga mengembangkan program Desa Migran Produktif (Desmigratif) yang berhasil menjadi pusat layanan migrasi yang mampu mengurangi minat PMI berangkat secara perseorangan<sup>26</sup>. Desmigratif juga menjadi pusat penyediaan informasi kerja bagi calon PMI dan keluarga.

Dalam upaya pemberantasan TPPO, Pemerintah berusaha memperbaiki kondisi masyarakat dengan cara membuka lapangan kerja di dalam negeri dan menggalakkan sektor UMKM. Berbagai program kemudahan pengajuan kredit seperti KUR juga ditawarkan

pada PMI dan keluarganya. *Skill* masyarakat juga ditingkatkan dengan melakukan akselerasi kebutuhan dunia kerja dengan pendidikan vokasi. Selain itu, pemerintah juga berupaya meningkatkan investasi dengan cara mengundang UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. UU menawarkan kemudahan berinvestasi, dengan kemudahan tersebut pemerintah mengharapkan peningkatan lowongan kerja dalam negeri sehingga minat masyarakat untuk bekerja ke luar negeri dapat berkurang. Akses terhadap informasi juga diperbaiki melalui kemudahan akses internet dari pusat hingga daerah.

Budaya bekerja secara aman juga digalakkan oleh pemerintah. Pada 2022, BP2MI membentuk komunitas relawan PMI (Kawan PMI) yang beranggotakan calon PMI, PMI, keluarga PMI, para legal, tokoh masyarakat, penggiat yang peduli terhadap PMI<sup>27</sup>. Salah satu tugasnya adalah mengubah cara pikir calon PMI untuk memilih jalur penempatan secara resmi. Saat ini kawan PMI telah terdapat di 9 Provinsi termasuk NTT<sup>28</sup>. Selain itu BP2MI juga memberikan *award* pada instansi dan pihak yang berhasil mencegah PMI ilegal.

Sejumlah upaya pemberantasan TPPO yang dilakukan oleh Pemerintah tidak menunjukkan hasil yang signifikan. Kasus TPPO tetap marak dilaporkan puncaknya di tahun 2023, banyak PMI menjadi korban dari pelaku dengan modus *online scamming*. PMI yang terjebak modus tersebut mengalami penyekapan dan penyiksaan, bahkan ditempatkan di daerah konflik, seperti yang terjadi di Kamboja. Beberapa PMI korban perdagangan orang juga pulang dalam kondisi telah meninggal dunia.

<sup>24</sup> Kementerian Luar Negeri, Prospek dan Permasalahan Pembangunan Pos Lintas Batas Negara (PLBN) di Kawasan Perbatasan Kalimantan Barat dan Kalimantan Utara, Jakarta: Pusat Strategi Kebijakan Kawasan Asia Pasifik dan Afrika, 2021: 2-3.

<sup>25</sup> Kementerian Ketenagakerjaan, Menaker Ingin Perusahaan Jasa Penempatan PMI Terintegrasi Dengan LTSA, kemnaker.go.id, 20 Januari 2020, <https://kemnaker.go.id/news/detail/menaker-ingin-perusahaan-jasa-penempatan-pmi-terintegrasi-dengan-ltsa>.

<sup>26</sup> Dian Ratu Ayu Uswatun Khasanah dkk., Analisis Yuridis Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 terhadap Pelaksanaan Desmigratif, *Jurnal Integralistik* 34, No. 1, 2023: 20.

<sup>27</sup> Pasal 8 ayat (3) Peraturan BP2MI No. 1 Tahun 2022 tentang Komunitas Relawan Pekerja Migran Indonesia.

<sup>28</sup> BP2MI bentuk komunitas "Kawan PMI" untuk cegah kasus TPPO di NTT, [kupang.antaranews.com](https://kupang.antaranews.com), 19 September 2023, <https://kupang.antaranews.com/berita/118848/bp2mi-bentuk-komunitas-kawan-pmi-untuk-cegah-kasus-tpo-di-ntt>.

#### IV. Faktor Penghambat Upaya

##### Pemberantasan TPPO terhadap PMI

Ada sejumlah faktor yang menghambat proses pemberantasan perdagangan orang terhadap PMI. Berkaitan dengan faktor hukum, aturan TPPO mengandung kelemahan terkait pengertian perdagangan orang. Menurut Pasal 1 angka 1 UU TPPO, perdagangan orang merupakan tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, penjeratan utang atau memberi bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara maupun antarnegara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksploitasi. Pengertian ini diambil dari pengertian perdagangan orang pada Protokol Palermo. Pasal ini rumusnya sangatlah panjang dan menimbulkan perbedaan pendapat di tengah masyarakat terkait perdagangan orang.

Perbedaan pendapat pun terjadi pada saat marak dilakukannya penegakan hukum terhadap pelaku TPPO terutama pada periode Mei-Juli 2023. Pada periode ini kepolisian gencar melakukan penegakan hukum secara tegas sehingga banyak perusahaan penyalur yang terkena pasal TPPO dan oknum penegak hukum yang memberikan *backing* tertangkap. Kondisi ini membuat pihak yang tidak puas menentang PMI ilegal dimasukkan pada ranah perdagangan orang. Adapun alasan yang digunakan adalah PMI tersebut mengetahui tujuan mereka adalah untuk bekerja, berangkat atas persetujuan PMI dan keluarga, serta bukan merupakan korban perbudakan<sup>29</sup>. Hanya saja pendapat tersebut harusnya tidak berkembang apabila UU TPPO mampu memberikan definisi yang jelas terkait perdagangan orang.

<sup>29</sup> Dua Pekan, Satgas TPPO Tangkap 457 Tersangka, *kaltimpost.jawapos.com*, 21 Juni 2023, <https://kaltimpost.jawapos.com/nasional/21/06/2023/dua-pekan-satgas-tppo-tangkap-457-tersangka>.

Berkaitan dengan faktor penegak hukum terdapat permasalahan terkait kredibilitas. Kredibilitas erat kaitannya dengan kepercayaan atau “perihal dapat dipercaya”.<sup>30</sup> Sejumlah oknum aparat penegak hukum terlibat dengan sejumlah kasus perdagangan orang terhadap PMI seperti oknum polisi di Lampung yang menyediakan rumahnya sebagai tempat penampungan PMI ilegal<sup>31</sup>, dan oknum pegawai imigrasi di Makassar yang membantu pembuatan paspor<sup>32</sup>. Besarnya perputaran uang dalam bisnis PMI menjadi ujian bagi kredibilitas penegak hukum.

Selain masalah kredibilitas aparat, kelembagaan organisasi Gugus Tugas TPPO juga memiliki sejumlah kelemahan seperti: kepemimpinan, koordinasi, pendanaan. Beberapa penelitian telah mengungkap kelemahan dari lembaga ini, seperti penelitian yang pernah dilakukan oleh Meysasi Kirana Resa dan Nyoman Serikat Putra Jaya<sup>33</sup>. Padahal berdasarkan UU TPPO perannya sangatlah penting yaitu untuk menjamin dan mengefektifkan pelaksanaan pemberantasan TPPO (Pasal 58 ayat (1) dan ayat (2) UU TPPO). Adapun tugas gugus tugas adalah melakukan koordinasi upaya pencegahan; melaksanakan advokasi, sosialisasi, pelatihan dan kerjasama; memantau perkembangan pelaksanaan perlindungan dan penegakan

<sup>30</sup> Jeane N Saly dkk., “Kajian Kredibilitas Profesi Jaksa Sebagai Penegak Hukum Terhadap Masyarakat Menengah Ke Bawah”, *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 9, No.20 (Oktober 2023): 338.

<sup>31</sup> Metrotvnews, Diduga Keterlibatan Aparat, Rumah Penampungan 24 Korban Perdagangan Orang di Lampung Milik Polisi, *www.metrotvnews.com*, 8 Juni 2023, <https://www.metrotvnews.com/read/k8oCLxXd-diduga-keterlibatan-aparat-rumah-penampungan-24-korban-perdagangan-orang-di-lampung-milik-polisi>.

<sup>32</sup> Cnnindonesia, Modus Pejabat Imigrasi Makassar Sediakan Paspor Asli ke Sindikat TPPO, *www.cnnindonesia.com*, 20 Juni 2023, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230619134108-12-963750/modus-pejabat-imigrasi-makassar-sediakan-paspor-asli-ke-sindikat-tppo>.

<sup>33</sup> Meysasi Kirana Resa dan Nyoman Serikat Putra Jaya, “Problematisasi Gugus Tugas dalam Upaya Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (*Human Trafficking*)”, *Masalah-Masalah Hukum* 50, No. 2 (April, 2021): 169.

hukum; melaksanakan pelaporan dan evaluasi (Pasal 58 ayat (4) UU TPPO).

Dalam penanganan PMI awak kapal perikanan, masih terdapat dualisme perizinan pemberangkatan awak kapal ke luar negeri yaitu antara Kementerian Perhubungan dan Kementerian Ketenagakerjaan sehingga memperlemah pengawasan<sup>34</sup>. Jumlah ABK yang menjadi korban perdagangan orang cukup besar. Pada tahun 2020, pemerintah melaporkan telah memulangkan 589 nelayan yang mengalami eksploitasi di 98 kapal penangkap ikan<sup>35</sup>. Periode Juli 2022- Juni 2023, terdapat 44 ABK yang menjadi korban TPPO<sup>36</sup>. Apabila penanganan ABK yang menjadi korban tidak tuntas tentunya jumlah kasus menjadi terakumulasi.

Faktor sarana atau fasilitas pendukung penegakan hukum berkaitan dengan SDM yang berkualitas dan terampil, peralatan yang memadai serta keuangan yang memadai. penegak hukum yang menangani masalah PMI sangat banyak, antara lain kepolisian, imigrasi, pengawas ketenagakerjaan, BP2MI, kementerian/dinas sosial, TNI. Kesemuanya tergabung dalam Gugus Tugas TPPO. Kualitas dan keterampilan penegak hukum dari masing-masing instansi beragam, ada yang sangat terampil terkait penyidikan dan penyelidikan seperti kepolisian dan sangat dibutuhkan untuk melakukan upaya represif terkait TPPO, namun ada juga yang sangat kekurangan tenaga seperti pengawas ketenagakerjaan minim akan tetapi perannya sangat penting karena berhubungan langsung dengan calon PMI, calo, perusahaan penyalur. Oleh karena itu, harusnya dengan adanya gugus tugas (organisasi) yang

menyatukan mereka harusnya dapat bekerja maksimal saling mengisi satu sama lainnya.

Upaya pemberantasan TPPO terhadap PMI juga sangat membutuhkan dukungan tempat peralatan yang memadai, seperti: PLBN, kapal dan patroli yang dibutuhkan memperlancar pengawasan terkait banyaknya jalur tikus baik darat maupun laut yang memerlukan dukungan pengawasan peralatan canggih. Kantor pelayanan penempatan PMI atau LTSA lengkap dengan sarana yang dibutuhkan seperti alat pembuat paspor, pemeriksaan kesehatan dan pelatihan keterampilan dan dibutuhkan untuk memudahkan PMI berangkat secara legal. Selain itu, dalam menghadapi perkembangan modus penipuan lowongan kerja *online*, aparat penegak hukum sangat membutuhkan adanya laboratorium forensik komputer<sup>37</sup> yang canggih yang tentunya membutuhkan dana yang tidak sedikit. Pengadaan sarana atau fasilitas pendukung ini tentunya membutuhkan modal yang tidak sedikit. Oleh karena itu, aturan penganggaran yang memadai pusat-daerah, luar dan dalam negeri sangat dibutuhkan.

Berkaitan dengan faktor masyarakat, kondisi masyarakat saat ini sangat membutuhkan pekerjaan akibat tingginya angka pengangguran sebagai dampak Pandemi Covid-19 yang membuat masyarakat mudah tergiur dengan iklan lowongan kerja luar negeri. Kondisi ini dimanfaatkan sindikat perdagangan orang untuk merekayasa modus dengan mengembangkan modus baru perekrutan yaitu *online scamming*. Calon PMI ditawarkan untuk bekerja di luar negeri dengan tawaran gaji dan jenis pekerjaan yang menggiurkan akan tetapi sesampai di negara tujuan penempatan malah dipekerjakan sebagai pegawai yang melakukan penipuan melalui telpon, email atau pesan teks.

Pengetahuan masyarakat juga sangat minim terkait dengan TPPO, prosedur bekerja ke luar negeri secara aman dan risiko jika

<sup>34</sup> Kompas.id, Tumpang Tindih Izin Persulit Perlindungan ABK Migran, 31 Agustus 2023, <https://www.kompas.id/baca/investigasi/2023/08/30/tumpang-tindih-izin-persulit-perlindungan-abk-migran>

<sup>35</sup> US Department of State, Laporan Perdagangan Orang Tahun 2023, [www.state.gov.translate.google.com/translate/a/berada-di-tier-2-laporan-perdagangan-orang-tahun-2023](http://www.state.gov.translate.google.com/translate/a/berada-di-tier-2-laporan-perdagangan-manusia-apa-yang-sedianya-dilakukan-indonesia-7163873.html), 2023, [https://www.state.gov.translate.google.com/reports/2023-trafficking-in-persons-report/indonesia/?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=id&\\_x\\_tr\\_hl=id&\\_x\\_tr\\_pto=tc](https://www.state.gov.translate.google.com/reports/2023-trafficking-in-persons-report/indonesia/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=tc).

<sup>36</sup> Fathiyah Wardah, Berada di Tier 2 Laporan Perdagangan Manusia, Apa yang Sedianya Dilakukan Indonesia?, [www.voaindonesia.com](http://www.voaindonesia.com/a/berada-di-tier-2-laporan-perdagangan-manusia-apa-yang-sedianya-dilakukan-indonesia-7163873.html), 2 Juli 2023, <https://www.voaindonesia.com/a/berada-di-tier-2-laporan-perdagangan-manusia-apa-yang-sedianya-dilakukan-indonesia-7163873.html>.

<sup>37</sup> Rezky Afriansyah dan Adi Hermansyah, Tinjauan Kriminologis Terhadap Penipuan Lowongan Kerja Melalui Facebook (Studi Kasus di Kepolisian Resor Lhokseumawe), *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Pidana* 2, No. 2 (Mei 2018):307, <https://jim.usk.ac.id/pidana/article/viewFile/14357/6038>.

sampai menjadi korban TPPO. Minimnya pengetahuan masyarakat terkait TPPO terlihat dari mudahnya masyarakat tergiur dengan iklan lowongan kerja ke luar negeri yang menawarkan kemudahan dan gaji yang besar. Minat masyarakat tersebut tidak berkurang meski banyak pemberitaan yang menyatakan PMI menjadi korban TPPO. Modus iklan lowongan kerja *online scaming* ini telah marak dilaporkan semenjak awal 2020 akan tetapi hingga tahun 2023 korban terus berjatuh. Oleh karenanya resiko dan gambaran korban TPPO bahkan sampai meninggal dunia harus secara masif disampaikan ke masyarakat. Kabupaten Karawang merupakan salah satu daerah yang pengetahuan masyarakat akan praktik perdagangan orang masih sangat minim. Di daerah ini faktor ekonomi bukan satu-satunya faktor yang membuat masyarakat mudah menjadi korban akan tetapi kurangnya pengetahuan terkait modus-modus perdagangan orang. Kondisi ini di perparah dengan pandangan dari aparat desa yang menganggap praktek migrasi ilegal merupakan hal yang wajar<sup>38</sup>. Pandangan tentang kewajaran ini akan membuat upaya pemberantasan perdagangan orang oleh aparat desa menjadi tidak maksimal.

Faktor budaya merupakan faktor terakhir yang juga sangat sulit untuk diberantas. NTT terkenal dengan budaya migrasi tradisional ke Malaysia. Malaysia tidak hanya dianggap tempat mencari uang akan tetapi rumah kedua<sup>39</sup>. Budaya migrasi telah dimulai semenjak 1940<sup>40</sup> migrasi awalnya cenderung berjalan aman. Mereka berangkat ke Malaysia ditampung oleh keluarga yang telah lebih dulu berangkat kesana. Hanya saja semenjak diberlakukannya aturan terkait pengiriman melalui perusahaan penempatan,

para PMI asal NTT mulai banyak yang menjadi korban perdagangan orang. Puncaknya pada kurun waktu lima tahun terakhir (sejak 2018) terdapat 657 PMI yang menjadi korban<sup>41</sup>. Umumnya mereka berangkat secara ilegal. Cara yang mereka gunakan adalah para calon PMI menuju daerah perbatasan, biasanya melalui jalur Nunukan (transit). Di daerah transit tersebut baru mereka mengurus dokumen keberangkatan menuju Malaysia. Dalam proses pengurusan tersebut banyak tindakan ilegal yang dilakukan, seperti pemalsuan daerah asal, umur, pendidikan dan keterampilan. Tindakan tersebut bisanya dilakukan dengan dibantu oleh para calo dan perusahaan penempatan. Budaya tentunya sangat sulit diubah selama kondisi perekonomian dan lapangan kerja di NTT tidak diperbaiki. Oleh karena itu saat ini diperlukan sebuah mekanisme khusus penempatan PMI asal NTT dengan difasilitasi langsung oleh pemerintah daerah sampai ke desa-desa karena mereka yang paling memahami kondisi di masyarakat.

Permasalahannya adalah pemerintah daerah cenderung lebih memperhatikan masalah politik, Pilkada, tambang, batas wilayah dan aset daerah dibandingkan masalah perdagangan orang<sup>42</sup>. Tingkat korupsi juga sangat tinggi di NTT yang membuat banyak dana yang tidak sampai ke masyarakat<sup>43</sup>. Selain itu aparat pemerintah kota cenderung memberikan kelonggaran dalam mengurus dokumen kependudukan<sup>44</sup>. Kondisi ini yang membuat maraknya praktik perdagangan orang di NTT.

<sup>38</sup> Chandra Purnama dkk., Sosialisasi Mengenai Perdagangan Manusia (*Human Trafficking*) dalam Upaya Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) di Kecamatan Tempuran Kabupaten Karawang, *Kumawula: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 1, No.2, (Agustus 2018): 93 dan 99, DOI:<http://10.24198/kumawula.v1i2.19794>.

<sup>39</sup> Raja Eben Lumbanrau, Migrasi tradisional NTT ke 'rumah kedua' Malaysia, sejarah 'tangis dan tawa' selama puluhan tahun, [www.bbc.com](http://www.bbc.com), 7 Maret 2023, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61057506>.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Ombudsman, Ratusan PMI Asal NTT Pulang dalam Peti Mati, Ombudsman Angkat Bicara, [ombudsman.go.id](http://ombudsman.go.id), 17 Juli 2023, <https://ombudsman.go.id/artikel/t/pwkmedia--ratusan-pmi-asal-ntt-pulang-dalam-peti-mati-ombudsman-angkat-bicara>.

<sup>42</sup> Penny Naluria Utami, "Penanganan Kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur", *Jurnal HAM* 10, No. 2 (Desember 2019):199, DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/ham.2019.10.195-216>

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

## V. Upaya Mempercepat Pemberantasan TPPO terhadap PMI

Untuk mempercepat pemberantasan TPPO terhadap PMI, kelima faktor penghambat yang menyebabkan upaya pemberantasan TPPO berjalan lambat perlu segera diatasi. Upaya yang dapat dilakukan adalah pertama, terkait permasalahan definisi perdagangan orang yang memicu munculnya perbedaan interpretasi termasuk dari penegak hukum tentunya harus diperbaiki. Interpretasi tersebut berkaitan dengan suatu perbuatan apakah termasuk perdagangan orang atau tidak. Definisi perdagangan orang diadopsi dari Protokol Palermo. Definisi tersebut merupakan definisi minimum dan harusnya dapat disesuaikan dengan kondisi suatu negara. Pengetahuan masyarakat yang masih sangat terbatas terkait perdagangan orang harusnya definisi harus dibuat se jelas mungkin bahwa perdagangan orang tersebut merupakan rangkaian kegiatan yang terdiri atas 3 unsur yaitu proses, cara dan tujuan yang ketiga unsur tersebut harus terpenuhi secara kumulatif. UU TPPO sebetulnya telah menjelaskan hal tersebut hanya saja dijelaskan pada beberapa ketentuan yang terpisah, sehingga apabila hanya dibaca sepotong-potong maka akan dapat menimbulkan pemahaman yang berbeda dan PMI ilegal dapat tidak termasuk bagian dari perdagangan orang. Seperti pendapat yang mengemuka saat ini, ada pihak yang berpendapat bahwa PMI ilegal (unprosedural) bukan korban TPPO karena PMI mengetahui akan bekerja sedangkan korban TPPO tidak mengetahui sama sekali akan dipekerjakan<sup>45</sup>. Selain itu juga berkembang pendapat bahwa TPPO merupakan perbudakan dengan modus korban dijerat utang, tipu daya dan akhirnya diperdagangkan dan dieksploitasi. Sementara PMI ilegal secara sadar bekerja ke luar negeri hanya saja tidak mengikuti prosedur yang disyaratkan oleh pemerintah.

Kedua, kredibilitas dari aparat penegak hukum perlu ditingkatkan melalui sanksi yang

tegas, penghargaan terhadap prestasi, jaminan keselamatan bagi yang mengungkap kasus dan larangan keterlibatan penegak hukum pada bisnis PMI. *Reward* merupakan penghargaan bentuk apresiasi terhadap produktivitas, kreativitas dan inovasi, sedangkan *punishment* merupakan penindakan terhadap pelanggaran<sup>46</sup>. Beberapa UU telah mengatur sanksi bagi penegak hukum yang terlibat TPPO, seperti UU PPMI yang mengatur adanya sanksi pidana penjara dan denda terhadap pejabat yang memberangkatkan PMI yang tidak memenuhi kelengkapan dokumen (Pasal 84). Hanya saja terkait *reward* atau penghargaan terhadap penegak hukum belum diatur. Pemberian *reward* penting untuk memberikan stimulan supaya suatu tindakan yang baik dapat berulang dilakukan dan menjadi contoh bagi yang lainnya<sup>47</sup>. Harusnya aturan TPPO ataupun PMI mengatur tentang *reward* dan *punishment*.

Adanya jaminan keselamatan bagi aparat yang berani membongkar jaringan perdagangan orang juga perlu diberikan. Mengingat pelaku kejahatan orang terhadap PMI merupakan sindikat sehingga ancaman terhadap keselamatan pelapor dan keluarganya cukup besar sehingga perlu mendapatkan perlindungan. Penghapusan dualisme perizinan ABK juga perlu dilakukan terlebih lagi dengan telah diundangkannya PP No. 22 Tahun 2022 tentang Penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Niaga Migran dan Awak Kapal perikanan Migran (PP No. 22 Tahun 2022). PP ini telah secara tegas mengatur bahwa Surat Izin Perusahaan Penempatan yang menerbitkan adalah Menteri ketenagakerjaan sedangkan Surat Izin Perekrutan diterbitkan oleh BP2MI. PP No. 22 Tahun 2022 memberikan waktu 2 tahun kepada pihak terkait untuk melakukan penyesuaian, artinya ketentuan baru berlaku efektif pada Juni 2024. Meskipun PP ini

<sup>45</sup> Kaltimpost, Dua Pekan, Satgas TPPO Tangkap 457 Tersangka, Kaltimpost.Jawapos.Com, 21 Juni 2023, <https://Kaltimpost.Jawapos.Com/Nasional/21/06/2023/Dua-Pekan-Satgas-Tppo-Tangkap-457-Tersangka>.

<sup>46</sup> Chryshanda DL, Kenapa Mereka Takut dan Enggan Berurusan dengan Polisi, Sebuah Catatan Harian, Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian, 2011, 169.

<sup>47</sup> Praise Junta W. S. Siregar, Nikki Tirta, "Implementasi Stimulan *Reward and Punishment* pada Kurikulum Pendidikan Antikorupsi", *INTEGRITAS: Jurnal Antikorupsi* 6, No. 1, 161 dan 163.

memberikan waktu penyesuaian, sosialisasi sangat penting dilakukan supaya aturan baru dapat dipahami oleh masyarakat.

Koordinasi antar instansi dalam penanganan TPPO tergabung dalam Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan TPPO (Gugus Tugas TPPO). Gugus tugas terdapat di pusat maupun daerah diketuai oleh Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemendikbud) untuk memimpin 21 kementerian/lembaga dalam melakukan upaya pemberantasan TPPO. Banyak permasalahan yang terdapat dalam gugus tugas antara lain kurangnya anggaran, kurang koordinasi secara internal maupun antara gugus tugas tingkat daerah dan nasional, dan kurang pemahaman anggota tentang perdagangan orang. Pemerintah akhirnya memberlakukan Peraturan Presiden No. 22 Tahun 2021 untuk menambah keanggotaan Gugus Tugas PP TPPO, merampingkan koordinasi antar anggota, dan menguraikan proses anggarannya.

Hanya saja dengan masifnya kasus perdagangan orang di tahun 2022-2023, pemerintah akhirnya merestrukturisasi dengan menekankan pada upaya represif dari kepolisian. Namun restrukturisasi dilakukan tanpa instrumen hukum yang jelas. Gugus tugas mempunyai dasar yaitu UU dan Perpres sedangkan restrukturisasi belum ada. Oleh karena itu untuk menjamin kelangsungan gugus tugas baru yang kinerjanya cukup cepat, perlu ada instrumen hukum pembentukan yang jelas, kecuali pemerintah memang menginginkan tindakan represif ini hanya berlangsung sementara atau *ad hoc*. Jika memang demikian harusnya pemerintah juga mengupayakan upaya preventif untuk mencegah PMI berangkat secara ilegal. Hanya saja yang terjadi saat ini pemerintah baru fokus pada upaya represif, penangkapan dan penindakan. Sedangkan sosialisasi, literasi dan edukasi yang merupakan sarana perlindungan preventif kurang begitu masif dijalankan

Ketiga, sarana atau fasilitas pendukung penegakan hukum dalam upaya pemberantasan perlu segera ditingkatkan. Terkait dengan tingginya kebutuhan atas SDM yang berkualitas

dan terampil, maka pendidikan dan pelatihan terkait TPPO kepada penegak hukum perlu ditingkatkan. UU TPPO mengatur berbagai hal baru seperti rehabilitasi, restitusi dan kompensasi yang pada saat UU ini pertama kali diundangkan merupakan hal baru, akan tetapi saat ini sudah banyak UU yang mengadopsi aturan ini. Bahkan terbaru ada Perma No. 1 Tahun 2022 hanya saja sosialisasi tetap perlu dilakukan. Selain itu, penempatan aparat penegak hukum harusnya disesuaikan dengan kompetensinya oleh karenanya perlu dibangun jejaringan dan analisis kerja secara konseptual secara berjenjang dan bertingkat sesuai peran dan fungsi<sup>48</sup>. Selain itu perlu adanya peningkatan jumlah personel aparat keamanan untuk menjaga daerah perbatasan baik laut maupun darat untuk mencegah PMI berangkat secara ilegal.

Perangkat teknologi canggih juga dibutuhkan untuk membangun *database* pelaku melalui sistem 1 pintu supaya keberadaan pelaku dapat terus terpantau. Oleh karena itu, dibutuhkan manajemen pendanaan dan pendataan yang memadai sehingga pengadaan sarana atau fasilitas pendukung sesuai dengan kebutuhan. Aturan penganggaran yang memadai pusat-daerah, luar dan dalam negeri sangat dibutuhkan.

Keempat, terhadap masyarakat yang sangat membutuhkan pekerjaan selain diperlukan pembukaan lapangan kerja baru juga yang terpenting adalah masyarakat perlu dididiki terkait bagaimana proses migrasi yang aman, serta risiko yang didapat apabila sampai terjatuh dengan sindikat perdagangan orang. Selama ini edukasi bermigrasi aman telah diajarkan di beberapa Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), seperti SMK 1 Swagaya Purwokerto<sup>49</sup>. Lingkup masyarakat yang dididiki perlu diperluas, semua masyarakat yang terpapar dengan internet hendaknya mendapatkan edukasi.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Nurul Azizah Zayda dan Sri Wijayanti, "Pendidikan Migrasi Aman: Membangun Kekuatan Melalui Pengetahuan", *Jurnal Pengabdian dan Pemberdayaan Masyarakat UMP 2*, No. 2 (September 2018): 209.

Edukasi dapat dilakukan dengan iklan yang masif di media sosial. Edukasi harus diberikan kepada seluruh anggota masyarakat terutama yang aktif menggunakan media sosial karena yang menjadi korban tidak hanya PMI akan tetapi juga keluarganya.

Dalam melakukan sosialisasi TPPO, prosedur bekerja ke luar negeri secara aman dan risiko jika sampai menjadi korban TPPO, Kementerian komunikasi dan informasi hendaknya berperan aktif tidak hanya dengan memblokir iklan yang menyesatkan akan tetapi juga dapat dengan menampilkan iklan otomatis begitu pengguna membuka situs

pemerintah memberikan dukungan dengan memastikan bahwa proses migrasi berjalan aman. Peran pemerintah daerah sangat penting untuk melindungi masyarakat NTT. Permasalahan menurut Migran Care masih terdapat aparat pemerintahan NTT yang terlibat dalam perdagangan orang<sup>50</sup>. Oleh karenanya ada beberapa upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah NTT yaitu dengan memperbanyak layanan satu pintu penempatan PMI untuk mendekatkan pemerintah ke masyarakat; memperbanyak Balai Latihan Kerja (BLK) bekerja sama dengan industri dan membuka banyak pendidikan

Tabel 2. Upaya Pemberantasan TPPO terhadap PMI

Permasalahan Utama	Upaya Pemberantasan	Faktor Penghambat	Solusi Konkrit
Hukum	Ketidakjelasan rumusan perdagangan orang	Mengubah definisi perdagangan orang	Perubahan definisi dalam UU TPPO
Penegak Hukum	Kurangnya kredibilitas penegak hukum	Pemberian penghargaan, sanksi yang ketat, jaminan keselamatan, pembatasan bisnis	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Aturan rewad dan punishment dalam UU TPPO dan UU PPMI</li> <li>➢ Pembatasan bisnis PMI bagi aparat dalam UU PPMI</li> </ul>
	Kendala koordinasi	Peningkatan kerja gugus tugas terkait perlindungan prefentif	Penguatan aturan restrukturisasi gugus tugas
Sarana atau Fasilitas	Minimnya SDM yang berkualitas dan terampil	Penghapusan dualisme perizinan ABK	Pemantauan terhadap pelaksanaan PP 22 Tahun 2022 (Juni 2024)
	Lemahnya sistem pendataan	Meningkatkan kerjasama antar penegak hukum agar saling mendukung	Mengoptimalkan fungsi pengawasan DPR terhadap gugus tugas TPPO
	Anggaran yang terbatas	Satuan tugas membangun sistem pendataan terutama terkait data pelaku	Aturan Sistem 1 data dalam UU TPPO
Masyarakat	Memperbaiki aturan Penganggaran pusat-daerah, dalam-luar negeri	Memperbaiki aturan	
	Minimnya Pengetahuan masyarakat	Peningkatan Sosialisasi	Kominfo membuat sistem peringatan dini bahaya TPPO, prosedur bekerja aman.

yang menawarkan lowongan kerja ke luar negeri. Ini merupakan bagian upaya pemberian perlindungan hukum preventif pada masyarakat.

Kelima, pada daerah yang memiliki budaya migrasi tradisional sangat sulit untuk menghambat keinginan masyarakat untuk bermigrasi terlebih kondisi perekonomian daerah yang kurang mendukung perkembangan lapangan pekerjaan. Oleh karena itu, hendaknya

vokasi sehingga PMI yang diberangkatkan adalah PMI yang terampil dan tidak hanya mengandalkan tenaga, bekerja di perkebunan sawit yang merupakan bagian dari pekerjaan 3D (*dirty, dangerous, difficult*); memperkuat jaringan pendataan PMI melalui Program Desmigratif; bekerja sama dengan Kementerian Luar Negeri

<sup>50</sup> Wahyu Susilo, Perdagangan Manusia dan Korupsi di NTT, 6 Maret 2018, <https://migrantcare.net/2018/03/perdagangan-manusia-dan-korupsi-di-ntt/>.

Permasalahan Utama	Upaya Pemberantasan	Faktor Penghambat	Solusi Konkrit
Budaya	Kebiasaan daerah tertentu yang berangkat secara ilegal	Peningkatan peran Pemerintah daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ memperbanyak layanan satu pintu PMI</li> <li>➤ memperbanyak BLK-BLK bekerjasama dengan industri</li> <li>➤ membuka banyak pendidikan vokasi</li> <li>➤ memperkuat jaringan pendataan PMI melalui desmigratif</li> <li>➤ bekerja sama dengan kemlu melakukan MoU dengan Malaysia</li> <li>➤ mendukung Malaysia untuk meningkatkan status TIERnya</li> </ul>

Sumber : diolah sendiri

untuk melakukan MoU dengan Malaysia untuk memprioritaskan perlindungan bagi PMI asal NTT dan mendukung Malaysia untuk dapat meningkatkan status dari Tier 2 *Watch List*. Berbagai permasalahan terkait pemberantasan TPPO terhadap PMI, penyebab dan solusi konkritnya tergambar dalam Tabel 2.

## VI. Penutup

### A. Simpulan

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk memberantas TPPO terhadap PMI. Upaya pemberantasan berupa perbaikan aturan, penegakan hukum, peningkatan sarana dan fasilitas, peningkatan kesadaran masyarakat dan perubahan budaya bekerja secara ilegal. Hanya saja upaya yang berlangsung selama ini cenderung berjalan lambat. Hal ini terlihat dari jumlah penanganan kasus TPPO yang hampir sama antara sebelum adanya UU TPPO dengan sesudah adanya UU TPPO. Data penanganan tersebut memiliki gap yang sangat besar dengan data jumlah PMI ilegal. Padahal mayoritas PMI ilegal menjadi korban TPPO.

Adapun faktor yang menghambat upaya pemberantasan TPPO terhadap PMI ada lima faktor. Pertama, faktor ketidakjelasan definisi perdagangan orang dan lemahnya aturan subsider kurungan. Kedua, faktor kurang kredibilitas aparat penegak hukum serta adanya kendala koordinasi antarinstansi. Ketiga, minimnya SDM penegak hukum yang berkualitas dan terampil serta lemahnya sistem pendataan dan pendanaan. Keempat, minimnya

pengetahuan masyarakat tentang TPPO dan resikonya serta prosedur bekerja ke luar negeri secara aman. Kelima, adanya budaya daerah tertentu bekerja ke luar negeri secara ilegal.

Upaya ke depan yang dapat dilakukan untuk mempercepat pemberantasan TPPO terhadap PMI adalah dengan memperbaiki aturan TPPO yaitu memperjelas definisi perdagangan orang, mengatur *reward* dan *punishment*, sistem 1 data TPPO. UU PPMI juga perlu diperbaiki terkait reward dan punishment serta pembatasan bisnis PMI bagi penegak hukum. Selain itu, aturan restrukturisasi Gugus Tugas perlu diperkuat. Disamping perubahan peraturan, upaya pengawasan perlu dilakukan terhadap pelaksanaan PP No. 22 Tahun 2022 dan terhadap kinerja gugus tugas. Kominfo juga perlu didorong untuk membuat sistem peringatan dini bahaya TPPO, dan prosedur bekerja aman. Peran pemerintah daerah juga perlu ditingkatkan.

### B. Saran

Penegakan hukum harus dilakukan secara konsisten terhadap praktik TPPO yang menimpa PMI. Upaya penegakan hukum tersebut hendaknya dilakukan secara objektif, terorganisir, futuristik terkait perkembangan modus, masif terkait pendidikan dan santun terkait budaya. DPR perlu mendukung upaya pemerintah dalam menindak tegas pelaku TPPO karena berkaitan dengan harga diri bangsa dan penghormatan terhadap HAM. Upaya jangka panjang yang dapat dilakukan pembentuk UU

dengan melakukan revisi terhadap UU TPPO dan UU PPMI. Dalam waktu dekat pemerintah harus mengeluarkan instrumen hukum untuk memperkuat restrukturisasi gugus tugas dan mendorong peran Kementerian Komunikasi dan Informatika untuk melakukan perlindungan secara preventif. Dukungan DPR dapat diberikan melalui fungsi legislasi yaitu dengan mendorong revisi terhadap UU TPPO dan UU PPMI serta melakukan fungsi pengawasan terkait pelaksanaan aturan TPPO dan PMI, serta tugas dan fungsi gugus tugas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afriansyah, Rezky dan Adi Hermansyah. "Tinjauan Kriminologis Terhadap Penipuan Lowongan Kerja Melalui Facebook (Studi Kasus di Kepolisian Resor Lhokseumawe)". *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Pidana* 2 No. 2 (Mei 2018). <https://jim.usk.ac.id/pidana/article/viewFile/14357/6038>.
- Ama, Kornelis Kewa. Ratusan Pekerja Migran Asal NTT Meninggal di Luar Negeri, Mayoritas Berstatus Ilegal. 20 Juli 2023. <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2023/07/20/ratusan-pekerja-migran-asal-ntt-meninggal-di-luar-negeri-mayoritas-berstatus-ilegal>.
- Benuf, Kornelius dan Muhamad Azhar. "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer". *Jurnal Gema Keadilan* 7 Edisi I, (Juni 2020).
- Bereklaui, Brigitta Maria & Kadek Agus Sudiarawan. "Implementasi Teori Efektivitas terhadap Pelaksanaan Fungsi Posbakum di Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar", *Jurnal Kertha Desa* 8, No.8 (2020).
- Bestarinews.id. PMI Ilegal: Ini Pernyataan Kepala BP2MI tentang Keterlibatan Oknum Instrumen Negara. 6 Januari 2022. <https://bestarinews.id/2022/01/06/pmi-ilegal-ini-pernyataan-kepala-bp2mi-tentang-keterlibatan-instrumen-negara/>.
- Cnnindonesia. Modus Pejabat Imigrasi Makassar Sediakan Paspor Asli ke Sindikat TPPO, 20 Juni 2023. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230619134108-12-963750/modus-pejabat-imigrasi-makassar-sediakan-paspor-asli-ke-sindikattppo>
- Daniel, Wahyu. Awas Jadi Korban! Modus Perdagangan Orang Ada di HP Kamu. 11 Agustus 2023. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230811135754-4-462232/awas-jadi-korban-modus-perdagangan-orang-ada-di-hp-kamu>
- Denisa, Bareskrim Ungkap Modus TPPO Terbanyak Melalui Perekrutan PMI. 5 Mei 2023. <https://www.rri.co.id/sulawesi-tengah/internasional/228757/bareskrim-ungkap-modus-tppo-terbanyak-melalui-perekrutan-pmi>.
- DL, Chryshanda. Kenapa Mereka Takut dan Enggan Berurusan dengan Polisi, Sebuah Catatan Harian, Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian, 2011.
- Firdaus, Muhammad Iqbal dan Frans Simangunsong. "Perlindungan Hukum kepada Pekerja Migran yang Mengalami Korban tindak Pidana Perdagangan Orang". *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance* 3, No. 1 (2023). DOI: <https://doi.org/10.53363/bureau.v3i1.194>.
- Global Initiative Against Transnasional Organize Crime, The Global Organized Crime Index, <https://ocindex.net/assets/downloads/global-ocindex-report.pdf>
- Hidayat, Rahmat. BP2MI: 4,5 Juta PMI Tidak Terdaftar dalam Sistem Negara. 14 Desember 2022. <https://sumut.antaranews.com/berita/512931/bp2mi-45-juta-pmi-tidak-terdaftar-dalam-sistem-negara>.
- Iskandar, Livia Istantia DF. Perlindungan Saksi Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang,

- Makalah*. FGD dengan tema” Seputar Permasalahan Implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang dalam Upaya Pemulihan Masyarakat dari Tindak Pidana Perdagangan Orang”, DPR RI, 31 Juli 2023.
- Kaltimpost. “Dua Pekan, Satgas TPPO Tangkap 457 Tersangka.” 21 Juni 2023. <https://Kaltimpost.Jawapos.Com/Nasional/21/06/2023/Dua-Pekan-Satgas-Tppo-Tangkap-457-Tersangka>.
- Kementerian Luar Negeri. Prospek dan Permasalahan Pembangunan Pos Lintas Batas Negara (PLBN) di Kawasan Perbatasan Kalimantan Barat dan Kalimantan Utara. Jakarta: Pusat Strategi Kebijakan Kawasan Asia Pasifik dan Afrika, 2021.
- Kementerian Ketenagakerjaan. Menaker Ingin Perusahaan Jasa Penempatan PMI Terintegrasi Dengan LTSA. 20 Januari 2020. <https://kemnaker.go.id/news/detail/menaker-ingin-perusahaan-jasa-penempatan-pmi-terintegrasi-dengan-ltsa>.
- Khasanah, Dian Ratu Ayu Uswatun. Nurma Khusna Khanifa. dan Rina Elsa Rizkiana. Analisis Yuridis Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 terhadap Pelaksanaan Desmigratif, *Jurnal Integralistik* 34, No. 1, 2023.
- KPPA. Rapat Koordinasi Tingkat Menteri GT PP TPPO Bahas Urgensi Pencegahan Dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang. 29 Desember 2022. <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/4321/rapat-koordinasi-tingkat-menteri-gt-pp-tppo-bahas-urgensi-pencegahan-dan-penanganan-tindak-pidana-perdagangan-orang>.
- Kupang.antaranews.com. BP2MI bentuk komunitas “Kawan PMI” untuk cegah kasus TPPO di NTT. 19 September 2023. <https://kupang.antaranews.com/berita/118848/bp2mi-bentuk-komunitas-kawan-pmi-untuk-cegah-kasus-tppo-di-ntt>.
- Kompas.id, Tumpang tindih Izin Persulit Perlindungan ABK Migran, 31 Agustus 2023, <https://www.kompas.id/baca/investigasi/2023/08/30/tumpang-tindih-izin-persulit-perlindungan-abk-migran>.
- Lumbanrau, Raja Eben. Migrasi tradisional NTT ke ‘rumah kedua’ Malaysia, sejarah ‘tangis dan tawa’ selama puluhan tahun, 7 Maret 2023, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61057506>.
- Mahkamah Agung. *Trafficking* Perdagangan Manusia. Jakarta: Puslitbang Hukum dan Peradilan Jakarta MA, 2007.
- Metrotvnews. Diduga Keterlibatan Aparat, Rumah Penampungan 24 Korban Perdagangan Orang di Lampung Milik Polisi, 8 Juni 2023. <https://www.metrotvnews.com/read/k8oCLxXd-diduga-keterlibatan-aparat-rumah-penampungan-24-korban-perdagangan-orang-di-lampung-milik-polisi>.
- Monique, Pricillia dan Vita Amalia Puspamawarni. “Buruh Migran dan Human Trafficking: Studi tentang PeningkatanPerdagangan Manusia dari Indonesia ke Malaysia”. *Jurnal Transformasi Global* 7, No. 1 (2020). DOI: <https://doi.org/10.21776/jtg.v7i1.155>.
- OHCHR. “Protokol untuk Mencegah, Menekan, dan Menghukum Perdagangan Manusia Khususnya Perempuan dan Anak-anak, melengkapi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Menentang Kejahatan Transnasional Terorganisir”. [https://www-ohchr.org.translate.google/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=id&\\_x\\_tr\\_hl=id&\\_x\\_tr\\_pto=tc](https://www-ohchr.org.translate.google/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=tc)
- Ombudsman. Ratusan PMI Asal NTT Pulang dalam Peti Mati, Ombudsman Angkat Bicara. 17 Juli 2023. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/pwkmedia--ratusan->

- pmi-asal-ntt-pulang-dalam-peti-mati-ombudsman-angkat-bicara
- Pareanom, Enggar. "Penegakan Hukum Tindak Pidana Perdagangan Orang", *Makalah. FGD dengan tema "Seputar Permasalahan Implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang dalam Upaya Pemulihan Masyarakat dari Tindak Pidana Perdagangan Orang"*, DPR RI, 31 Juli 2023.
- Panjaitan, Dessy Christnatalie Boru. "Pelindungan Hukum Pidana Terhadap Pekerja Migran Indonesia Sebagai Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang di Kalimantan Barat", *E-Journal Fatwa Hukum Faculty of Law Universitas Tanjungpura* 5, No. 3 (2022).
- Puanandini, Dewi Asri. "Penegakan Hukum Tindak Pidana Perdagangan Orang Pekerja Migran Indonesia". *Adliya* 14, No. 2 (2020), DOI: <https://doi.org/10.15575/Adliya.V14i2.9938>.
- Purnama, Chandra. Windy Dermawan. dan Emil Mahyudin. "Sosialisasi Mengenai Perdagangan Manusia (*Human Trafficking*) dalam Upaya Pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) di Kecamatan Tempuran Kabupaten Karawang" *Kumawula: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 1, No. 2, (Agustus 2018): 93 dan 99, DOI:<http://10.24198/kumawula.v1i2.19794>.
- Resa, Meysasi Kirana dan Nyoman Serikat Putra Jaya, "Problematika Gugus Tugas dalam Upaya Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (*Human Trafficking*)". *Masalah-Masalah Hukum* 50, No. 2 (April, 2021): 161-171.
- Rustam, Ismah. Kinanti Rizsa Sabilla. Khairur Rizki. dan Heavy Nala Estriani. "Kejahatan Lintas Negara Perdagangan Orang: Studi Kasus Pekerja Migran Asal Nusa Tenggara Barat, Indonesian Perspective" 7, No. 1 ( Januari-Juni 2022).
- Sabilla, Divia Putri. "Penyuluhan Pencegahan Tindakan Scam pada Teknologi Bersama Masyarakat Durensari Bojongsari Depok". *Jurnal Kreativitas Mahasiswa Informatika* 2, No. 3, (2021).
- Saly, Jeane N. dkk. "Kajian Kredibilitas Profesi Jaksa Sebagai Penegak Hukum Terhadap Masyarakat Menengah ke Bawah". *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 9 No. 20 (Oktober 2023): 334-341.
- Siregar, Praise Junta W. S. dan Nikki Tirta. "Implementasi Stimulan Reward and Punishment pada Kurikulum Pendidikan Antikorupsi". *INTEGRITAS: Jurnal Antikorupsi* 6 No.1, 153-163.
- Sukarman. "Mekanisme Support Sistem dalam Sarana dan Prasarana Pencegahan dan Perlindungan Korban TPPO". *Makalah. FGD dengan tema "Seputar Permasalahan Implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang dalam Upaya Pemulihan Masyarakat dari Tindak Pidana Perdagangan Orang"*, DPR RI, 31 Juli 2023.
- Sukawantara, Gede Agus. Anak Agung Sagung Laksmi Dewi. dan Luh Putu Suryani. "Anak Sebagai Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang Menurut Undang-Undang No. 35 Tahun 2014". *Jurnal Konstruksi Hukum* 1, No. 1, (September 2020):222, DOI: <https://doi.org/10.22225/jkh.1.1.2138.220-226>.
- Susilo, Wahyu. "Perdagangan Manusia dan Korupsi di NTT". 6 Maret 2018. <https://migrantcare.net/2018/03/perdagangan-manusia-dan-korupsi-di-ntt/>.
- Soekanto, Soerjono. "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum". Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Takariawan, Agus dan Sherly Ayuna Putri, "Perlindungan Hukum terhadap Korban *Human Trafficking* dalam Perspektif Hak Asasi Manusia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, No. 2 (Mei 2018).

US Department of State. Laporan Perdagangan Manusia. [https://www.state.gov.translate.google/reports/2023-trafficking-in-persons-report/?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=id&\\_x\\_tr\\_hl=id&\\_x\\_tr\\_pto=tc](https://www.state.gov.translate.google/reports/2023-trafficking-in-persons-report/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=tc).

Utami, Penny Naluria. “Penanganan Kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang oleh Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur”. *Jurnal HAM* 10, No. 2 (Desember 2019), DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/ham.2019.10.195-216>

Wardah, Fathiyah. Berada di Tier 2 Laporan Perdagangan Manusia. Apa yang Sedianya Dilakukan Indonesia?. 2 Juli 2023. <https://www.voaindonesia.com/a/berada-di-tier-2-laporan-perdagangan-manusia-apa-yang-sedianya-dilakukan-indonesia-/7163873.html>

Zayzda, Nurul Azizah dan Sri Wijayanti. “Pendidikan Migrasi Aman: Membangun Kekuatan Melalui Pengetahuan”. *Jurnal Pengabdian dan Pemberdayaan Masyarakat UMP* 2, No.2 (September 2018).

# Implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual

Prianter Jaya Hairi, Marfuatul Latifah

Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI  
Gedung Nusantara 1 Lantai 2, DPR RI  
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta  
Email: prianter.hairi@dpr.go.id

Naskah diterima: 7 Agustus 2023  
Naskah direvisi: 3 Oktober 2023  
Naskah diterbitkan: 30 November 2023

## Abstract

Since the promulgation of Law Number 12 of 2022 of Criminal Acts of Sexual Violence (TPKS Law), the incidence of sexual violence remains alarmingly high throughout Indonesia. Moreover, the tactics employed are continually evolving. It is believed that the TPKS Law has not been optimally and uniformly enforced by law enforcement officers (APH). This paper delves into various regulations related to sexual violence across different laws and examines them more thoroughly in light of the obstacles hindering the implementation of the TPKS Law. Therefore, this paper aims to provide an overview of the regulation of criminal acts of sexual violence and offer recommendations to the government to promote the optimal enforcement of this law. This study adopts a normative legal research approach or doctrinal research. The analysis reveals that two essential steps are required: the issuance of all implementing regulations for the TPKS Law and the targeted dissemination of information, particularly to all stakeholders who are users of the TPKS Law, notably APH, and the general public. This ensures that the TPKS Law's deterrent effect is increasingly felt.

**Keywords:** sexual violence; implementation; implementing regulations; law enforcement officers

## Abstrak

Semenjak Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) diundangkan, angka tindak pidana kekerasan seksual masih tinggi di seluruh Indonesia. Tidak hanya itu, modus operandi yang digunakan juga semakin berkembang. UU TPKS dianggap belum diterapkan secara optimal dan merata oleh aparat penegak hukum (APH). Artikel ini membahas berbagai pengaturan terkait kekerasan seksual di berbagai undang-undang dan mengkaji lebih dalam terkait dengan kendala dalam implementasi UU TPKS. Artikel ini oleh karenanya bertujuan untuk memberikan gambaran terkait pengaturan tindak pidana kekerasan seksual dan rekomendasi kepada pemerintah untuk mendorong optimalisasi implementasi penegakan hukum UU tersebut. Kajian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian doktrinal. Analisis menunjukkan bahwa dibutuhkan dua langkah utama, yakni penerbitan seluruh aturan pelaksanaan UU TPKS dan pelaksanaan sosialisasi terarah, khususnya kepada seluruh pihak sebagai *user* dari UU TPKS, terutama APH, serta umumnya kepada masyarakat agar efek *deterrence* dari UU TPKS dapat semakin dirasakan.

**Kata kunci:** kekerasan seksual; implementasi; peraturan pelaksana; aparat penegak hukum

## I. Pendahuluan

Sejak Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS) diundangkan pada 9

Mei 2022, perkara TPKS masih marak terjadi dengan berbagai modusnya yang kini semakin berkembang. Salah satunya yakni modus pelecehan seksual terhadap perempuan

dan anak yang kini semakin marak yaitu “web grooming” yang merupakan salah satu modus kejahatan baru dalam pelecehan dan eksploitasi seksual dengan menipu korbannya menggunakan media sosial.<sup>1</sup> Kekerasan seksual kini bahkan marak terjadi di lingkungan pendidikan, termasuk pendidikan berbasis agama. Para pelaku, yang seharusnya menjadi pendidik dan panutan siswanya, namun justru menjadi predator seksual.

Pada pertengahan Mei 2023, terungkap total 13 (tiga belas) perempuan dan anak perempuan menjadi korban kekerasan seksual yang dilakukan guru mengaji di Kabupaten Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Kasus lainnya belum lama ini yakni dugaan kekerasan seksual di pondok pesantren di Kecamatan Sikur, Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat, yang diduga dilakukan pimpinan lembaga, yakni LMI (43 tahun) dan HSN (50 tahun).<sup>2</sup> Sebanyak 41 (empat puluh satu) santriwati yang menjadi penghuni pondok pesantren tersebut diduga menjadi korban kekerasan seksual selama rentang waktu tujuh tahun (2016-2023). Publik juga dikejutkan dengan berita kematian ABK (16 tahun), putri Penjabat Gubernur Papua Pegunungan, yang diduga menjadi korban kasus kekerasan seksual oleh pelaku yang baru dikenal di media sosial, awal Mei 2023.<sup>3</sup> Menurut laporan KemenPPPA, terdapat sebanyak 11.016 pengaduan kasus kekerasan seksual pada tahun 2022. Dari jumlah tersebut, kasus kekerasan seksual terhadap anak mencapai 9.588 di mana terjadi peningkatan dari tahun sebelumnya yang berjumlah 4.162 kasus.<sup>4</sup> Kasus kekerasan seksual

yang masih terus marak terjadi ini, tentunya mengundang keprihatinan yang besar sekaligus menimbulkan banyak pertanyaan terkait upaya pemberantasan TPKS di Indonesia.

Urgensi pemberantasan kejahatan seksual juga telah disuarakan oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Puan Maharani yang menyatakan bahwa penyelesaian masalah ini seharusnya tidak hanya berhenti dengan dihukumnya pelaku. Lebih lanjut, Puan Maharain menyatakan bahwa selain rehabilitasi korban kekerasan seksual, upaya pencegahan seharusnya menjadi prioritas. Implementasi UU TPKS mestinya dapat memutus rantai kekerasan seksual di Indonesia karena di dalamnya telah memuat aturan terkait upaya pencegahan. Upaya perlindungan masyarakat dari tindak kekerasan seksual memang harus dimulai dari tahapan pencegahan, maka itu penyelesaiannya harus dilakukan dari hulu ke hilir.<sup>5</sup>

Indonesia telah memiliki berbagai regulasi hukum yang mengatur tindak pidana kekerasan seksual, bahkan secara spesifik mengatur mengenai kekerasan seksual, namun ironisnya tindak pidana kekerasan seksual terus terjadi dan regulasi yang ada ternyata belum diterapkan secara optimal. Dalam Diskusi Publik dengan tema, “Refleksi Akhir Tahun: Setelah UU TPKS, Lalu Apa?”, Analisis Kebijakan Madya Bidang Pidum Bareskrim Polri, Kombes Polisi Ciceu Cahyati Dwimeilawati, menyatakan bahwa sejak disahkan hingga akhir 2022, implementasi UU TPKS masih memiliki beberapa kendala dan hambatan, terutama pada faktor sosialisasi. Berdasarkan data yang ada, dari 20.613 kasus kekerasan seksual di seluruh Indonesia, baru 72 kasus yang menerapkan UU TPKS.<sup>6</sup>

Fakta masih banyak perkara kekerasan seksual yang belum diterapkan dengan UU TPKS menimbulkan banyak pertanyaan,

<sup>1</sup> Ida Rachmawati dkk, Edukasi Bagi Anak dalam Upaya Preventif Tindak Kejahatan Seksual dengan Modus *Child Grooming*, *Reswara: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 4 No. 1 (Januari 2023): 332-339. DOI: <https://doi.org/10.46576/rjpkm.v4i1.2399>.

<sup>2</sup> Sonya Hellen Sinombor, “Kekerasan Seksual Terjadi Bertubi-tubi, Ketajaman Pisau UU TPKS Dinanti”, *kompas.co.id*, 30 Mei 2023, <https://www.kompas.id/baca/humaniora/2023/05/28/kekerasan-seksual-tak-berhenti-uu-tpks-belum-teruji-ketajamannya>, diakses 20 Juli 2023.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> DPR RI, “Kuatnya Dorongan Puan Soal Aturan Teknis UU TPKS di Tengah Maraknya Kasus Kekerasan Seksual”, *dpr.go.id*, 31 Mei 2023, <https://www.dpr.go.id>, diakses 2 Agustus 2023.

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

<sup>6</sup> Gilang Akbar Prambadi, “Pemerintah dan Masyarakat Didorong Bersinergi Kawal Implementasi UU TPKS”, *republika.co.id*, 11 Desember 2022, <https://news.republika.co.id/berita/rmphaj456/pemerintah-dan-masyarakat-didorong-bersinergi-kawal-implementasi-uu-tpks>, diakses 20 Juli 2023.

sebab UU TPKS telah memuat ketentuan yang holistik untuk menanggulangi kekerasan seksual di Indonesia. Berdasarkan hal tersebut perlu dikaji lebih lanjut mengenai pengaturan tentang tindak pidana kekerasan seksual dalam berbagai undang-undang, dan apakah yang menjadi kendala dalam implementasi UU TPKS. Artikel ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai pengaturan tentang kekerasan seksual di Indonesia dan mengetahui kendala dalam implementasi UU TPKS agar penegakan hukum UU TPKS dapat lebih optimal untuk dilaksanakan.

Artikel terkait dengan kendala Penerapan UU TPKS telah ditulis oleh Eko Nurisman dalam artikel jurnal Pembangunan Hukum Indonesia. Eko menyatakan bahwa tantangan dalam penegakan hukum tindak pidana kekerasan seksual pasca diundangkannya UU TPKS dipengaruhi oleh faktor penegakan hukum itu sendiri. Selain itu, kendala lain adalah sulitnya pencegahan, perlindungan, akses keadilan, dan pemulihan bagi korban tindak pidana kekerasan seksual.<sup>7</sup> Meskipun artikel ini telah menyatakan bahwa penegakan hukum merupakan penyebab dari sulitnya implementasi UU TPKS, artikel yang ditulis oleh Eko Nurisman berbeda dengan permasalahan yang akan diangkat dalam artikel ini. Artikel ini akan menyajikan gambaran tentang beberapa undang-undang yang telah mengatur tentang tindak pidana kekerasan seksual dan mengkaji lebih dalam tentang hal yang menjadi kendala dalam implementasi UU TPKS dari setiap aspek penegakan hukum, baik dari segi aparat, hukumnya sendiri sampai dengan budaya hukum.

## II. Metode Penelitian

Kajian artikel ini merupakan jenis penelitian hukum normatif.<sup>8</sup> Penelitian ini akan mengkaji hal yang menjadi kendala dalam implementasi penegakan suatu peraturan hukum khususnya

yang termaktub dalam UU TPKS. Artikel ini berupaya menelaah berbagai hambatan dalam penegakan hukum UU TPKS, untuk kemudian memberikan rekomendasi kepada pemerintah untuk mengatasi masalah tersebut. Penelitian ini juga dapat disebut dengan penelitian doktrinal, karena mengkaji hukum positif dan asas-asas hukum (*law as it is written in the books*).<sup>9</sup> Metode analisis data dilakukan dengan cara pendekatan kualitatif terhadap data sekunder, dalam hal ini dilakukan dengan memaparkan persoalan nyata yang dihadapi aparat penegak hukum serta masyarakat pencari keadilan sejauh ini terkait implementasi UU TPKS, yang kemudian dianalisis dengan menggunakan teori dan konsep dalam ilmu hukum, utamanya terkait dengan teori penegakan hukum dan teori penanggulangan tindak pidana.

## III. Problem Implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual

### A. Pengaturan tentang Kekerasan Seksual dalam Berbagai Undang-Undang

Pengesahan UU TPKS merupakan wujud upaya pembentuk undang-undang dalam menghadapi desakan dari masyarakat akan maraknya kasus kekerasan seksual di berbagai wilayah di Indonesia. Naskah Akademik RUU TPKS diantaranya secara jelas menegaskan bahwa pembentukan UU TPKS merupakan upaya pembaruan hukum yang bertujuan antara lain:<sup>10</sup>

1. melakukan pencegahan terhadap terjadinya peristiwa kekerasan seksual;
2. mengembangkan dan melaksanakan mekanisme pencegahan, penanganan, perlindungan, dan pemulihan yang melibatkan masyarakat dan berperspektif korban, agar korban dapat melampaui

<sup>7</sup> Eko Nurisman, "Risalah Tantangan Penegakan Hukum Tindak Pidana Kekerasan Seksual Pasca Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022", *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 4, No. 2 (2022): 170-196.

<sup>8</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja, 2003), 32.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001), 1-2.

<sup>10</sup> Badan Legislasi, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual*, (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2021), 8.

kekerasan yang ia alami dan menjadi seorang penyintas;

3. memberikan keadilan bagi korban kekerasan seksual, melalui rehabilitasi, sanksi pidana, dan tindakan yang tegas bagi pelaku kekerasan seksual;
4. menjamin terlaksananya kewajiban negara, peran keluarga, partisipasi masyarakat, dan tanggung jawab korporasi dalam mewujudkan lingkungan bebas kekerasan seksual.

UU TPKS menawarkan sistem baru yang lebih melindungi korban dari sisi penegakan hukum dan mendorong peran negara agar lebih bertanggung jawab terhadap upaya pemulihan korban dan pencegahan kekerasan seksual di masa datang. UU TPKS juga dimaksudkan untuk melengkapi regulasi hukum terkait kekerasan seksual yang telah ada dan berlaku sebelumnya, di antaranya Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU PKDRT), dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak).

KUHP juga mengatur terkait kekerasan seksual di berbagai pasal. Kekerasan seksual dalam KUHP dapat dijerat menggunakan pasal pencabulan yang diatur di dalam Pasal 289 sampai dengan Pasal 296 KUHP. Contohnya Pasal 289 KUHP mengatur tentang ancaman bagi setiap orang yang memaksa orang lain untuk melakukan atau membiarkan dilakukan perbuatan cabul dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, diancam karena melakukan perbuatan yang menyerang kehormatan kesusilaan, dengan pidana penjara paling lama sembilan tahun. Selain itu, Pasal 290 KUHP, yang menentukan bahwa pelaku tindak pidana terancam hukuman penjara dengan maksimal selama 7 tahun, yakni apabila pelaku melakukan tindakan tersebut (perbuatan cabul) disaat korban dalam keadaan pingsan atau tidak berdaya, pelaku melakukan tindakan kepada korban yang masih di bawah umur

(umur belum lima belas tahun/ belum waktunya untuk di kawin) dan apabila pelaku membujuk seseorang yang diketahui masih dibawah umur lima belas tahun atau belum waktunya untuk di kawin untuk melakukan perbuatan cabul atau bersetubuh di luar perkawinan.

Berdasarkan ketentuan ini, KUHP dinilai belum secara komprehensif mengatur terkait tindak pidana kekerasan seksual, karena belum menuangkan pengaturan terhadap perlindungan terhadap kepentingan korban dan aspek pencegahan kekerasan seksual. KUHP masih fokus pada pengaturan terhadap penghukuman terhadap pelaku kekerasan seksual, sehingga aspek perlindungan korban dan upaya pencegahan tindak pidana kekerasan seksual belum ada pengaturannya.

Selain KUHP, UU PKDRT juga mengatur mengenai kekerasan seksual, namun pengaturan kekerasan seksual dalam UU PKDRT hanya terbatas pada kekerasan seksual dalam lingkup rumah tangga. Contohnya pengaturan tentang kekerasan seksual dalam Pasal 8 UU PKDRT, yang mengatur tentang bentuk kekerasan seksual dalam lingkup rumah tangga yang diatur, yaitu:

- a. pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan terhadap orang yang menetap dalam lingkup rumah tangga tersebut;
- b. pemaksaan hubungan seksual terhadap salah seorang dalam lingkup rumah tangganya dengan orang lain untuk tujuan komersial dan/atau tujuan tertentu.

Kekerasan seksual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf a diancam dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun atau denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah). Kemudian kekerasan seksual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf b diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun atau denda paling sedikit Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) atau denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Kekerasan seksual juga diatur dalam UU Perlindungan Anak. UU Perlindungan Anak

secara spesifik mengatur lingkup kekerasan seksual terhadap anak. Anak dalam hal ini adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. UU Perlindungan Anak dalam Pasal 81 dan Pasal 82 UU Perlindungan Anak mengatur bahwa pelaku pelecehan seksual terhadap anak terancam pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Pidana terhadap perbuatan tersebut juga dapat diperberat 1/3 (sepertiga) dari ancaman pidananya apabila dilakukan oleh Orang Tua, Wali, pengasuh Anak, pendidik, atau tenaga kependidikan. Setidaknya terdapat dua bentuk kekerasan seksual terhadap anak yang diatur dalam UU ini:

1. Kekerasan seksual yang diatur dalam Pasal 76D yang menentukan bahwa setiap Orang dilarang melakukan Kekerasan atau ancaman Kekerasan memaksa Anak melakukan persetubuhan dengannya atau dengan orang lain.
2. Kekerasan seksual yang diatur dalam Pasal 76E yang menentukan bahwa setiap Orang dilarang melakukan Kekerasan atau ancaman Kekerasan, memaksa, melakukan tipu muslihat, melakukan serangkaian kebohongan, atau membujuk Anak untuk melakukan atau membiarkan dilakukan perbuatan cabul.

Dengan demikian pengaturan mengenai larangan kekerasan seksual dalam berbagai bentuk perbuatan, telah diatur pada KUHP, UU PKDRT, dan UU Perlindungan Anak. Namun, ketiga undang-undang tersebut masih belum mengatur kekerasan secara komprehensif, sebab masih mengatur larangan kekerasan seksual secara tersegmentasi seperti dalam UU PKDRT dan UU Perlindungan Anak. Selain itu KUHP, UU PKDRT maupun UU Perlindungan Anak belum mengatur mengenai penanganan korban kekerasan seksual secara menyeluruh.

Pengesahan UU TPKS dinilai memiliki arti penting dalam memperkuat perlindungan hukum terhadap kekerasan seksual. UU

TPKS memuat pengaturan tentang tanggung jawab negara untuk mencegah, menangani kasus kekerasan seksual, serta memulihkan korban secara lebih komprehensif. UU TPKS mengatur sebanyak 93 pasal dalam 12 bab yang mengandung materi muatan sebagai berikut:

- 1) Ketentuan Umum;
- 2) Jenis Tindak Pidana Kekerasan Seksual;
- 3) Tindak Pidana Lain yang Berkaitan dengan Tindak Pidana Kekerasan Seksual;
- 4) Penyidikan, Penuntutan dan Pemeriksaan di Sidang Pengadilan;
- 5) Hak Korban, Keluarga Korban dan Saksi;
- 6) Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak di Pusat dan Daerah;
- 7) Pencegahan, Koordinasi dan Pemantauan;
- 8) Partisipasi Masyarakat dan Keluarga;
- 9) Pendanaan;
- 10) Kerja sama internasional;
- 11) Ketentuan Peralihan; dan
- 12) Ketentuan Penutup.

UU TPKS selain menekankan asas pengaturan tindak pidana kekerasan seksual berdasar pada penghargaan atas harkat dan martabat manusia, non-diskriminasi, kepentingan terbaik bagi korban, keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, namun juga menegaskan tujuan regulasinya yakni untuk mencegah segala bentuk kekerasan seksual; menangani, melindungi, dan memulihkan Korban; melaksanakan penegakan hukum dan merehabilitasi pelaku; mewujudkan lingkungan tanpa kekerasan seksual; dan menjamin tidakberulangan kekerasan seksual. Hal-hal ini belum pernah ada dalam regulasi hukum sebelumnya.

Terkait dengan tindak pidana kekerasan seksual (Pasal 4 – Pasal 14), UU TPKS menjangkau seluruh ketentuan dalam UU lain yang berdimensi kekerasan seksual di Indonesia, yang menjadi subjek dari UU ini. Hal ini merupakan kebaruan yang sangat patut diapresiasi. Sebelum UU ini, pengaturan soal kekerasan seksual terpisah-pisah dalam beberapa UU, misalnya KUHP, UU Perlindungan Anak, UU PKDRT, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak

Pidana Perdagangan Orang (UU PTTPO) dan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi (UU Pornografi), yang mengatur hukum acara dan hak korban namun bergantung pada pasal yang digunakan dalam UU tersebut. Ada pula peraturan yang tidak mengakomodasi hak korban dan hukum acara yang berorientasi pada korban, misalnya pemaksaan perkosaan dan perbuatan cabul dalam KUHP yang menyulitkan proses pembuktian. UU TPKS mewadahi semua bentuk kekerasan seksual, yang menjamin hak korban dan hukum acara secara padu dalam UU ini.<sup>11</sup>

Dalam Pasal 4 UU TPKS menegaskan lingkup kekerasan seksual yang terdiri dari 9 bentuk: pelecehan seksual fisik dan non-fisik, pemaksaan kontrasepsi dan sterilisasi, pemaksaan perkawinan, penyiksaan seksual, eksploitasi seksual, perbudakan seksual, dan kekerasan seksual berbasis elektronik. Selain 9 bentuk tersebut, Tindak Pidana Kekerasan Seksual juga meliputi:

- a. perkosaan;
- b. perbuatan cabul;
- c. persetujuan terhadap Anak, perbuatan cabul terhadap Anak, dan/ atau eksploitasi seksual terhadap Anak;
- d. perbuatan melanggar kesusilaan yang bertentangan dengan kehendak Korban;
- e. pornografi yang melibatkan Anak atau pornografi yang secara eksplisit memuat kekerasan dan eksploitasi seksual;
- f. pemaksaan pelacuran;
- g. tindak pidana perdagangan orang yang ditujukan untuk eksploitasi seksual;
- h. kekerasan seksual dalam lingkup rumah tangga;
- i. tindak pidana pencucian uang yang tindak pidana asalnya merupakan Tindak Pidana Kekerasan Seksual; dan
- j. tindak pidana lain yang dinyatakan secara tegas sebagai Tindak Pidana Kekerasan Seksual sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

<sup>11</sup> Siti R.A. Desyana dkk, *Analisis Tantangan Implementasi dan Kebutuhan Operasionalisasi Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS)*, International NGO Forum for Indonesian Development (INFID), (Oktober 2022), 23.

Secara substantif UU TPKS mengatur hak korban yang jauh lebih komprehensif dan menjangkau seluruh aspek yang dibutuhkan mulai dari hak prosedural dalam penanganan, hak perlindungan yang menjamin perlakuan aparat penegak hukum yang tidak merendahkan korban ataupun menyalahkan korban, dan hak pemulihan yaitu dalam bentuk: rehabilitasi medis; rehabilitasi mental dan sosial; pemberdayaan sosial (Pasal 67 – Pasal 70); restitusi, kompensasi hingga dana bantuan korban yang berusaha keras menjamin efektifnya pemulihan bagi korban (Pasal 30 – Pasal 38). Pelayanan untuk korban pun dijamin untuk diselenggarakan secara terpadu (Pasal 73 – Pasal 75). Selain itu, terdapat pengaturan hak korban spesifik untuk kekerasan seksual berbasis elektronik yang memerlukan respons cepat dalam penghapusan konten (Pasal 47).<sup>12</sup>

Dalam bahasan hukum acara pidana, banyak pengaturan progresif yang diperkenalkan oleh UU TPKS, antara lain: adanya jaminan visum dan layanan kesehatan yang diperlukan korban secara gratis (Pasal 87 ayat (2)); aparat penegak hukum yang harus berperspektif korban (Pasal 21); alat bukti yang mengarusutamakan penggunaan *visum et psikiatrikum* ataupun pemeriksaan psikologis korban (Pasal 24); jaminan pendampingan korban, termasuk untuk saksi/korban disabilitas (Pasal 26 dan Pasal 27). Selain itu, Restitusi dan kompensasi hingga dana bantuan korban yang berusaha menjamin efektifnya pemulihan bagi korban (Pasal 30 – Pasal 38); kemudahan pelaporan, tidak hanya pada penyidik namun juga melalui lembaga layanan (Pasal 39); perintah perlindungan jika dibutuhkan (Pasal 42); dan beberapa ketentuan pelaksanaan pemeriksaan yang berorientasi pada korban.<sup>13</sup>

UU TPKS membentuk sebuah struktur hukum baru berupa sistem peradilan pidana yang disebut Sistem Peradilan Pidana Terpadu Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan (SPPT-PKKTP). Sistem ini merupakan bagian dari sifat kekhususan

<sup>12</sup> *Ibid.*, 24.

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

yang dimiliki oleh UU TPKS. Sistem ini merupakan sistem terpadu yang menunjukkan proses keterkaitan antar-instansi/pihak yang berwenang menangani kasus kekerasan seksual dan akses pelayanan yang mudah dan terjangkau bagi korban dalam setiap proses peradilan kasus kekerasan seksual. Harapannya SPPT-PKKTP menjadi mekanisme yang mampu mendekatkan akses keadilan bagi TPKS, meminimalkan proses bolak-balik perkara antar penegak hukum dalam penanganan perkara bersangkutan, dan menghindarkan re-viktimisasi terhadap korban yang melakukan pembelaan diri dengan menyerang pelaku.<sup>14</sup>

Sistem Peradilan Pidana Terpadu Penanganan Kasus Kekerasan Terhadap Perempuan (SPPT-PKKTP) dibangun atas dasar kebutuhan dan kepentingan korban dengan mengacu pada nilai-nilai yang adil-gender dengan mensyaratkan korban menjadi atau diletakkan pada pusat berjalannya sistem peradilan. Dalam konsep SPPT-PKKTP, korban diposisikan sebagai subjek yang berhak didengar keterangannya, mendapatkan informasi atas upaya-upaya hukum yang berjalan, dipertimbangkan rasa keadilan yang ingin diperolehnya, dan dipulihkan situasi dirinya atas perampasan hak-haknya dan kekerasan yang dialaminya. SPPT-PKKTP merombak kebiasaan yang umumnya menempatkan korban sebagai pelengkap (objek) yang hanya diambil keterangannya.<sup>15</sup>

Memposisikan perempuan korban sebagai subjek pada SPPT-PKKTP harus sudah dilakukan sejak adanya pelaporan kasus, pada pendampingan, dan penanganan pertama terhadap korban (medis, sosial, dan psikologis), penanganan hukum yang meliputi pelaporan kasus ke kepolisian, penyelidikan, penyidikan, penuntutan pemeriksaan di tingkat peradilan, putusan peradilan, dan eksekusi putusan peradilan. Adapun SPPT-PKKTP mengandung prinsip-prinsip, sebagai berikut: 1) Perlindungan dan penegakan

atas hak asasi manusia dan khususnya hak asasi perempuan; 2) Kesetaraan dan keadilan gender; dan 3) Nondiskriminasi. Berdasarkan pada prinsip-prinsip tersebut, SPPT-PKKTP dapat diwujudkan dalam berbagai cara, antara lain: 1) Koordinasi dan mekanisme kerja antar pihak/instansi yang berwenang dalam memberi pelayanan terhadap korban yang cepat dan peka atas kebutuhan korban; 2) Pengalokasian dana yang efektif bagi pihak/instansi yang berwenang untuk menangani kasus kekerasan terhadap perempuan, dimulai dari proses pendampingan, penyidikan, pemeriksaan, dan pemulihan bagi korban; 3) Partisipasi masyarakat dalam pemantauan proses peradilan untuk kasus kasus kekerasan terhadap perempuan; 4) Penyediaan sumber daya manusia yang memahami akar masalah kekerasan terhadap perempuan, sehingga mampu memberikan pelayanan yang berperspektif gender ketika menangani perempuan korban tindak kekerasan; dan 5) Penyediaan ruang pemeriksaan khusus di setiap tingkat pemeriksaan, terutama penyediaan di tingkat polsek sehingga kekerasan terhadap perempuan dan anak yang terjadi di daerah-daerah dapat ditangani. Melalui cara yang telah disebutkan tersebut, kekurangan sumber daya, baik manusia maupun dana diharapkan dapat menanggulangi faktor penegakan hukum pada bidang sarana dan fasilitas. Pada intinya SPPT-PKKTP menjadi sistem terpadu yang menghubungkan dan mengkoordinasikan sub-sistem peradilan pidana dan semua pihak yang berkaitan dengan kasus kekerasan seksual. Tidak hanya itu, SPPT-PKKTP juga memberikan perlindungan hukum bagi korban dalam menjalani proses peradilan pidana.<sup>16</sup>

Berdasarkan hal tersebut, idealnya paskapengesahan UU TPKS praktik kekerasan seksual di Indonesia seharusnya berkurang secara drastis. Sebab UU TPKS merupakan pengaturan yang holistik yang telah menganut sistem baru, yaitu SPPT-PKKTP yang didalamnya tidak hanya mengatur mengenai kolaborasi antarinstansi yang berwenang dalam penanggulangan kekerasan seksual sehingga

<sup>14</sup> Eko Nurisman, Risalah Tantangan Penegakan Hukum Tindak Pidana Kekerasan Seksual Pasca Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4, No. 2 (2022), 189.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*, 190.

dapat memaksimalkan upaya pencegahan tindak pidana kekerasan seksual, tapi juga mengatur berbagai hukum acara pidana yang dibutuhkan untuk memudahkan penegakan hukum atas tindak pidana kekerasan seksual. Selain itu, UU TPKS juga menjamin hak-hak korban dengan meminimalisir kontak korban dengan pelaku dan menjamin pemberian rehabilitasi korban serta restitusi dari negara. Namun jika disandingkan dengan kondisi di lapangan saat ini, angka tindak pidana kekerasan seksual di Indonesia masih tinggi. Sampai dengan 28 Mei 2023 jumlah kasus kekerasan seksual khususnya terhadap anak menduduki peringkat pertama, yaitu 4.280 kasus.<sup>17</sup> Jumlah tersebut cukup memprihatinkan sebab kekerasan seksual terhadap anak akan mempengaruhi kualitas hidup anak sejak terjadinya kekerasan seksual tersebut. Diperlukan kajian lebih lanjut terkait dengan penyebab hal tersebut.

## B. Kendala dalam Implementasi UU TPKS

UU TPKS yang memuat ketentuan holistik dan membawa banyak perbaikan dalam penanggulangan tindak pidana kekerasan seksual di Indonesia belum menunjukkan hasil yang optimal. Dalam praktiknya, banyak ditemukan APH menolak untuk menggunakan UU TPKS. Keluhan dari para pendamping korban terkait penolakan polisi tersebut mengemuka dalam berbagai diskusi dan sosialisasi UU TPKS di berbagai daerah, seperti di Medan, Banjarmasin, dan Makassar. Berbagai alasan disampaikan kepolisian, antara lain yakni masih menunggu Peraturan Pemerintah/PP-nya, belum ada petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) dari institusinya, hingga alasan bahwa aparaturnya lebih nyaman menerapkan aturan yang sudah ada sebelumnya.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Siti Fauziah Alpitari, "4.280 Kasus Kekerasan Seksual terjadi di Indonesia di Sepanjang 2023", *mediaindonesia.com*, 4 Juni 2023, diakses 20 September 2023, <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/586540/4280-kasus-kekerasan-seksual-terjadi-di-indonesia-di-sepanjang-2023>.

<sup>18</sup> Ratna Batara Munti, "The Voice: Sejumlah Polisi Tolak Gunakan UU TPKS, Tantangan Berat Penanganan Korban", *Konde.co*, 6 Januari 2023, <https://www.konde.co/2023/01/the-voice-sejumlah-polisi-tolak-gunakan-uu-tpks-tantangan-berat-penanganan-korban-kekerasan-seksual.html/>, diakses 20 Juli 2023.

Keengganan penyidik polisi menggunakan UU TPKS menjadi salah satu tantangan yang dihadapi para pendamping saat ini dalam mendorong implementasi UU TPKS di lapangan. Tercatat pengalaman 3 kantor LBH APIK di Medan, Jakarta dan Jawa Barat yang mendapatkan data tentang sikap Aparat Penegak Hukum/APH yang enggan menerima laporan, diantaranya soal minimnya alat bukti. Kondisi ini membuat korban kekerasan seksual kerap menarik diri dan tidak meneruskan upayanya ke jalur hukum.<sup>19</sup> Penyidik semestinya memahami dan menerapkan ketentuan alat bukti yang tercantum dalam Pasal 24 TPKS. Adapun alat bukti yang sah dalam pembuktian Tindak Pidana Kekerasan Seksual terdiri atas:

- a. alat bukti sebagaimana dimaksud dalam hukum acara pidana;
- b. alat bukti lain berupa informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c. barang bukti yang digunakan untuk melakukan tindak pidana atau sebagai hasil Tindak Pidana Kekerasan Seksual dan/atau benda atau barang yang berhubungan dengan tindak pidana tersebut.

Kemudian bahwa termasuk alat bukti keterangan Saksi yaitu hasil pemeriksaan terhadap Saksi dan/atau Korban pada tahap penyidikan melalui perekaman elektronik. Termasuk alat bukti surat yaitu: a. surat keterangan psikolog klinis dan/atau psikiater/dokter spesialis kedokteran jiwa; b. rekam medis; c. hasil pemeriksaan forensik; d,an/atau d. hasil pemeriksaan rekening bank.

Sebagian APH juga ada yang beranggapan "model listing" yang digunakan dalam Pasal 4 ayat (2) UU TPKS tidak biasa atau lazim, meskipun ada contoh UU sebelumnya yang menggunakan model listing yakni UU Nomor 7 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi (UU Tindak Pidana Ekonomi). Namun ada

<sup>19</sup> *Ibid.* [co/2023/01/the-voice-sejumlah-polisi-tolak-gunakan-uu-tpks-tantangan-berat-penanganan-korban-kekerasan-seksual.html/](https://www.konde.co/2023/01/the-voice-sejumlah-polisi-tolak-gunakan-uu-tpks-tantangan-berat-penanganan-korban-kekerasan-seksual.html/), diakses 20 Juli 2023.

kekhawatiran terjadi multitafsir karena dalam pasal tersebut tidak menyebutkan secara tegas pasal yang dirujuk dalam tindak pidana yang masuk ke dalam daftar. Seperti Perkosaan tanpa menyebut KUHP dan pasal-pasal yang dianggap mengatur perkosaan, sehingga menimbulkan pertanyaan apakah hanya berlaku untuk pasal 285 KUHP karena hanya pasal ini yang eksplisit menyebutkan perkosaan, atau termasuk Pasal 286 – Pasal 288 KUHP yang merupakan perkosaan meskipun tidak disebutkan secara eksplisit.<sup>20</sup>

Penyidik Polri menyatakan bahwa juklak dan juknis UU TPKS mutlak dibutuhkan untuk menghindari multitafsir antara APH dalam implementasi.<sup>21</sup> Inisiasi pembentukan juklak dan juknis harus dimulai dari instansi pusat, kemudian diturunkan dalam peraturan institusi yang lebih rendah. Hal tersebut dibutuhkan untuk menghindari interpretasi masing-masing institusi penegakan hukum. Hal ini harus segera dimulai oleh institusi pusat (seperti Mabes Polri, Mahkamah Agung) sebab jika tidak segera dilakukan sebab tanpa pengaturan pelaksana teknis materi muatan UU TPKS agar pelaksanaannya lebih optimal dalam penanggulangan tindak pidana kekerasan seksual. Hal ini agar UU TPKS tidak mengalami nasib yang sama dengan UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak yang belum memiliki peraturan pelaksana teknis yang memadai. Hal tersebut menyebabkan beragamnya penafsiran aparat penegak hukum terhadap UU SPPA.<sup>22</sup>

Kendala lain dalam penerapan UU TPKS yaitu minimnya pemahaman APH tentang UU TPKS. Menurut Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (PPPA) dan Komisi Nasional Perempuan, salah satu hambatan yakni belum disosialisasikan-nya UU tersebut ke seluruh aparat penegak hukum.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Siti R.A. Desyana dkk, Analisis .... 93.

<sup>21</sup> *Ibid*, 94.

<sup>22</sup> *Ibid*.

<sup>23</sup> Kuswandi, "Komnas Perempuan Sebut Penerapan UU TPKS Masih Banyak Hambatan", *jawapos.com*, 11 Mei 2023, diakses 20 Juli 2023, <https://www.jawapos.com/nasional/01601032/komnas-perempuan-sebut-penerapan-uu-tpks-masih-banyak-hambatan>.

Berdasarkan hal tersebut, setidaknya terdapat 2 pekerjaan besar yang perlu diupayakan oleh pemerintah untuk diselesaikan. *Pertama*, pembentukan aturan teknis pelaksanaan. Lalu *Kedua*, dilakukannya sosialisasi UU TPKS secara terarah, khususnya bagi APH serta pihak lain yang terlibat dalam penegakan hukum, sebagai *user* dari regulasi ini.

Secara teoritis, dapat dicermati bahwa apa yang terjadi di lapangan, yakni masih rendahnya penerapan penegakan hukum tindak pidana kekerasan seksual dapat pula dipahami karena belum komprehensifnya upaya dalam membenahi faktor-faktor kunci yang dapat mempengaruhi efektivitas penegakan hukumnya itu sendiri. Sebagaimana dinyatakan Soerjono Soekanto, ada 5 faktor yang berpengaruh dalam penegakan hukum, dan kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum:<sup>24</sup>

- 1) Faktor undang-undang, yakni gangguan yang berasal dari undang-undang atau peraturan.
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Persoalan belum adanya aturan pelaksanaan dari UU TPKS merupakan salah satu faktor hukum yang perlu segera dituntaskan oleh pemerintah. Berdasarkan Pasal 91 UU TPKS maka peraturan pelaksana mestinya ditetapkan paling lambat dua tahun sejak UU ini diundangkan. Dalam hal ini terdapat 3 Peraturan Pemerintah dan 4 Peraturan

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), 8.

Presiden sebagai aturan teknis yang perlu diterbitkan. Adapun ketiga PP yakni PP tentang Dana Bantuan Korban TPKS; PP tentang Pencegahan TPKS serta Penanganan, Perlindungan, dan Pemulihan Korban TPKS; dan PP tentang Koordinasi dan Pemantauan Pelaksanaan Pencegahan dan Penanganan TPKS. Sementara empat perpres terdiri dari Perpres tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak di Pusat (Kementerian PPPA); Perpres tentang Penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Terpadu bagi Aparat Penegak Hukum, Tenaga Layanan Pemerintah, dan Tenaga Layanan pada Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat; Perpres tentang Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA); serta Perpres tentang Kebijakan Nasional Pemberantasan TPKS.



**Gambar I.** Peraturan Pelaksanaan/Teknis UU TPKS

Sumber: KemenPPA RI, 2022.

Dari sisi penegak hukum, tentunya para APH yang menjalankan peran *integrated criminal justice system* perlu ditingkatkan kompetensi dan pemahamannya mengenai UU TPKS. Termasuk pula pihak lainnya yang ikut memiliki peran dalam pelaksanaan UU TPKS, yakni Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) dan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Dari Kemenkes juga harus meningkatkan kapasitas psikolog dalam hal penanganan korban melalui pelatihan khusus terkait TPKS. Masalah kompetensi ini bahkan merupakan suatu kewajiban, karena telah ditegaskan dalam Pasal 21 UU TPKS terkait ketentuan yang harus dipenuhi penyidik,

penuntut umum, dan hakim yang menangani perkara TPKS, yaitu: (1) Penyidik, penuntut umum, dan hakim yang menangani perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual harus memenuhi persyaratan:

- memiliki integritas dan kompetensi tentang penanganan perkara yang berperspektif hak asasi manusia dan Korban; dan
- telah mengikuti pelatihan terkait penanganan perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual.

Lalu di ayat (2) nya diatur bahwa dalam hal belum terdapat penyidik, penuntut umum, atau hakim yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual ditangani oleh penyidik, penuntut umum, atau hakim yang berpengalaman dalam menangani Tindak Pidana Kekerasan Seksual berdasarkan keputusan yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Selain itu, Pasal 81 menegaskan bahwa selain terhadap aparat penegak hukum, pendidikan dan pelatihan juga diselenggarakan bagi tenaga layanan pemerintah dan tenaga layanan pada lembaga penyedia layanan berbasis masyarakat.

Kemudian dari faktor sarana prasarana juga perlu mendapat perhatian besar. Arah politik anggaran pemerintah perlu lebih mendukung sarana dan fasilitas pelaksanaan UU TPKS. Saat ini misalnya, alat digital forensik untuk pembuktian kasus Kekerasan Seksual Berbasis Elektronik (KSBE) atau Kekerasan Berbasis Gender Online (KBGO) hanya dimiliki Polda dan Mabes Polri,<sup>25</sup> maka itu untuk kasus demikian masih membutuhkan dukungan fasilitas teknologi digital yang memadai untuk mengidentifikasi pelaku yang tidak beridentitas (anonim). Sebagai catatan, setidaknya ada tiga bentuk kekerasan berbasis gender online di Indonesia yang marak ditemukan, dan tentunya membutuhkan alat digital forensik untuk pengungkapannya:<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Ratna Batara Munti, "The Voice."

<sup>26</sup> Kathryn Kirsten Voges dkk, "Penegakan Hukum Kepada Pelaku Pelecehan Seksual Terhadap Perempuan yang Dilakukan Secara Online", *e-Journal Lex Crimen*, Unsrat, 2022, 8.

1. Kekerasan seksual yang difasilitasi teknologi. Dalam kasus ini pelaku melakukan kekerasan seksual (pencabulan, penyiksaan seksual, perkosaan, eksploitasi tubuh seseorang) terhadap orang lain melalui internet secara *real time*. Interaksi ini berbayar dan eksklusif. Satu kasus terjadi di Aceh. Sekumpulan pelajar dijebak oleh jaringan pelaku untuk mengirimkan gambar telanjang mereka melalui media sosial. Kemudian dieksploitasi secara seksual lewat internet dan dipaksa melacur di dunia nyata. Di Bojonegoro, Jawa Timur, seorang guru memotret para korban dalam keadaan telanjang, lalu menjualnya di internet. Ia kemudian juga memaksa para korban untuk melakukan kegiatan seks baik di internet maupun saat tatap muka.
2. Penyebaran konten seksual. Tindakan ini berupa penyebaran foto, video, dan tangkapan layar percakapan antara pelaku dengan korban. Konten yang disebarkan mengandung unsur intim dan pornografi korban. Contoh kasus ini adalah penyebaran foto telanjang 14 orang remaja putri di Lampung Selatan. Mereka berkenalan dengan pelaku di media sosial dan kemudian diancam dan dibujuk untuk berfoto telanjang. Ancaman dan tindakan tersebut dilakukan dengan tujuan memperoleh keuntungan seksual dan finansial dari korban.
3. Balas dendam dengan pornografi. Bentuk kekerasan ini melibatkan para pihak yang memiliki relasi intim. Pelaku menyebarluaskan konten intimnya dengan korban dalam rangka mencemarkan nama baik korban, membalas dendam, atau memperoleh keuntungan finansial. Salah satu contoh kasusnya adalah penyebaran foto intim mantan pacar yang dilakukan mahasiswa di Banyumas, Jawa Tengah. Pelakunya biasanya adalah suami, mantan suami, mantan pacar, selingkuhan, maupun atasan korban.

Pasal 79 UU TPKS juga telah mewajibkan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

untuk menyelenggarakan Pencegahan Tindak Pidana Kekerasan Seksual secara cepat, terpadu, dan terintegrasi, salah satunya melalui bidang “sarana dan prasarana publik”. Pemerintah Daerah provinsi dan kabupaten/kota juga diwajibkan membentuk Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA) yang menyelenggarakan Penanganan, Pelindungan, dan Pemulihan Korban, Keluarga Korban, dan/ atau Saksi, untuk menjalankan tugas ini, UPTD PPA tentu butuh dukungan fasilitas sarana prasarana.

Demikian pula terkait dana khusus pemulihan atau dana bantuan korban yang berdasarkan Pasal 30 UU TPKS diatur bahwa Korban Tindak Pidana Kekerasan Seksual berhak mendapatkan restitusi dan layanan pemulihan. Terkait korban Penyandang Disabilitas juga berhak mendapat aksesibilitas dan akomodasi yang layak guna pemenuhan haknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 66 ayat (2) UU TPKS). Mengenai ketersediaan pelayanan dan sarana prasarana ini juga ditegaskan dalam PP Nomor 39 Tahun 2020 tentang Akomodasi yang Layak untuk Penyandang Disabilitas dalam Proses Peradilan. Sarana untuk penyandang disabilitas bukan hanya sekedar menyediakan kursi roda. Melainkan diantaranya: akses terhadap penilaian personal; sarana prasarana sesuai ragam disabilitas, seperti komputer pembaca layar dan alat peraga; layanan pendamping yang kompeten dengan isu disabilitas; penerjemah sesuai kebutuhan; ruang khusus dan ruang tenang bagi disabilitas psikososial, serta layanan psikolog klinis atau psikiater.

Dilihat dari faktor masyarakatnya, dibutuhkan kepekaan masyarakat untuk ikut berperan serta dalam membantu penegak hukum dengan cara melaporkan, apakah sebagai korban ataupun jika mengetahui ada informasi terkait korban kekerasan seksual di lingkungannya. Hal ini tentu akan sangat membantu dalam menghentikan TPKS oleh predator seksual yang dapat saja terus mencari korbannya. Pasal 85 UU TPKS juga telah menegaskan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pencegahan

TPKS antara lain: membudayakan literasi tentang TPKS, menyosialisasikan peraturan perundangan-undangan yang terkait dengan TPKS, dan menciptakan kondisi lingkungan yang dapat mencegah terjadinya TPKS.

Terakhir dari faktor kebudayaan, yaitu nilai-nilai kesadaran hukum masyarakat serta APH yang harus dibangun, agar tidak ragu lagi dalam menerapkan UU TPKS. Kultur masyarakat yang masih mentoleransi praktik perkawinan anak juga harus diberantas dan dihentikan/dicegah dengan UU TPKS. Perkawinan anak dalam UU TPKS merupakan salah satu bentuk pemaksaan perkawinan. Pasal 10 ayat (2) UU TPKS mengatur bahwa termasuk pemaksaan perkawinan yakni: a. perkawinan Anak; b. pemaksaan perkawinan dengan mengatasnamakan praktik budaya; atau c. pemaksaan perkawinan Korban dengan pelaku perkosaan.

Berdasarkan laporan penelitian mengenai perkawinan anak yang dilakukan oleh Pusat Kajian dan Advokasi Perlindungan dan Kualitas Hidup Anak (Puskapa) bersama UNICEF, BPS dan Bappenas tahun 2020, Indonesia menempati peringkat ke-10 perkawinan anak tertinggi di dunia. Data Badan Pusat Statistik (2020) mencatat 3,22 persen perempuan menikah di bawah usia 15 tahun, sementara 27,35 persen perempuan menikah di usia 16-18 tahun.<sup>27</sup>

Kelima faktor tersebut, dalam paradigma teori “faktor-faktor berpengaruh dalam penegakan hukum” yang dikemukakan Soerjono Soekanto tentu dapat dipahami dan disepakati dalam satu sisi pemahaman terkait efektivitas penegakan hukum, dalam konteks ini dikaitkan dengan masalah implementasi UU TPKS. Dengan demikian, pemikiran tentang masih adanya beberapa faktor penghambat yang menjadi sebab belum optimalnya implementasi UU TPKS tentu dapat saja bahkan disepakati oleh berbagai pihak, termasuk para pemikir hukum. Namun demikian, dalam paradigma lainnya hal itu dapat saja dilihat secara berbeda,

salah satunya dalam paradigma atau teori Hukum Progresif.

Pada intinya gagasan Hukum Progresif ingin mendorong komunitas pekerja hukum untuk berani membuat terobosan dalam menjalankan hukumnya, dan tidak hanya dibelenggu oleh pikiran positivistic dan *legal analytical*. Artinya berbagai kelemahan yang ada, diantaranya kurangnya aturan teknis, sarana dan lain sebagainya, dapat saja dianggap bukan suatu hambatan, sepanjang aparat penegak hukum itu sendiri dapat menemukan cara untuk mengatasi hambatan yang ada untuk mencapai tujuan hukum, yakni keadilan.

Optimalisasi proses penegakan hukum tidak lagi harus terkungkung pada logika peraturan kaku yang membelenggu para penegak hukum, melainkan dalam “terang kebebasan progresif berhati nurani.” Dengan menggunakan “kecerdasan spiritual”, para penegak hukum dapat melakukan agenda aksi terobosan progresif terhadap kemacetan penegakan hukum. Dengan kata lain, ini adalah soal perilaku progresif dari para penegak hukum yang diharapkan ikut “berubah dan menjadi”.<sup>28</sup>

Paradigma hukum progresif yang digagas sang begawan hukum Satjipto Rahardjo adalah sebuah gagasan yang fenomenal yang ditujukan kepada aparat penegak hukum, terutama Hakim agar supaya jangan terbelenggu dengan positivisme hukum yang selama ini banyak memberikan ketidakadilan kepada yustisiaben (pencari keadilan) dalam menegakkan hukum karena penegakan hukum merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak yang menjadi tujuan hukum. Tujuan hukum atau cita hukum memulai nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata. Eksistensi hukum diakui apabila nilai-nilai moral yang terkandung dalam hukum tersebut mampu diimplementasikan atau tidak.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Siti R.A. Desyana dkk, “Analisis Tantangan”

<sup>28</sup> Hyronimus Rhiti, “Landasan Filosofis Hukum Progresif”, *Justitia Et Pax Jurnal Ilmu Hukum* 32, No. 1 (Juni 2016), 42.

<sup>29</sup> Satjipto Rahardjo, *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), vii.

Dalam konteks persoalan implementasi UU TPKS, dapat dilihat bahwa hampir semua pihak tentunya sepakat bahwa aturan teknis/pelaksanaan tentu saja dapat mengoptimalkan implementasi UU TPKS, namun dalam pradigma hukum progresif, hal demikian tentu cukup disayangkan jika itu menjadi alasan tidak dapat diterapkannya UU tersebut. Anggota Komisi III DPR RI Didik Mukrianto juga menyoroti hal ini dengan mengatakan bahwa UU TPKS seharusnya sudah dapat diterapkan meski belum diterbitkan aturan pelaksanaannya.<sup>30</sup> Hal ini merujuk pada surat telegram Kapolri nomor ST/1292/VI/RES.1.24/2022 yang telah meminta semua Kapolda di Indonesia memerintahkan semua institusi kepolisian di semua wilayah untuk menegakkan UU TPKS.

Anggota Komisi VIII DPR RI Lisda Hendrajoni juga sempat mengutarakan bahwa optimal dan efektifnya dalam mengimplementasikan UU TPKS untuk penanganan perkara kekerasan seksual sangat ditentukan kesiapan dan profesionalisme aparat penegak hukum, khususnya jajaran Kepolisian Republik Indonesia (Polri). Hal ini kemudian sebenarnya telah direspons oleh Polri dengan dilakukannya percepatan peningkatan status unit Pelayanan Perempuan dan Anak (PPA) menjadi direktorat tersendiri. Disebabkan oleh perlunya aturan setingkat peraturan polisi sebagai panduan dalam menyelidik dan menyidik kasus TPKS serta mengubah dan meningkatkan cara pandang anggota Polri agar lebih sensitif terhadap isu gender.<sup>31</sup>

Upaya Polri tersebut dapat dikatakan merupakan bagian dari langkah progresif dalam mengimplementasikan UU TPKS, namun hal itu perlu diikuti dan dilaksanakan secara merata oleh seluruh aparat kepolisian di berbagai wilayah di Indonesia. Pihak-pihak terkait

lainnya seperti KPPPA, UPTD PPA, LPSK, termasuk masyarakat juga perlu melaksanakan perannya secara terpadu agar UU TPKS benar-benar dapat terimplementasi secara optimal, sambil menunggu dibentuknya peraturan pelaksana UU tersebut.

Dengan mencermati persoalan yang ada tersebut, dapat pula dikatakan bahwa salah satu faktor dominan dalam persoalan implementasi UU TPKS ialah disebabkan kurangnya sosialisasi meluas terkait UU TPKS yang menyebabkan masih minimnya pemahaman terhadap undang-undang tersebut, baik bagi masyarakat secara umum, maupun khususnya bagi aparat penegak hukum itu sendiri. Hal ini seharusnya dipahami sebagai salah satu faktor utama yang mempengaruhi optimalnya keberhasilan penanggulangan tindak pidana kekerasan seksual.

Dalam hal ini dapat dijelaskan bahwa perlu dilakukan pembedaan, mengenai upaya penanggulangan kejahatan melalui jalur “penal” yang tentunya lebih menitikberatkan pada sifat “*repressive*” (penindasan/pemberantasan/penumpasan) sesudah suatu kejahatan terjadi, sedangkan jalur lainnya yaitu jalur “non-penal” yang akan lebih menitikberatkan pada sifat “*preventive*” (pencegahan/penangkalan/pengendalian) sebelum suatu kejahatan terjadi. Meskipun tindakan represif pada hakikatnya juga dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas karena juga mengandung efek pencegahan (*deterrent effect*).<sup>32</sup>

Namun dalam konteks ini, upaya non-penal seharusnya menduduki posisi kunci dan strategis dari keseluruhan upaya penanggulangan kekerasan seksual. Sosialisasi UU TPKS merupakan bagian penting dari upaya non-penal dalam penanggulangan tindak pidana kekerasan seksual. Sosialisasi UU TPKS bagi APH merupakan tugas negara/pemerintah untuk membekali APH dengan pemahaman terkait cara atau langkah-langkah yang diperlukan untuk melakukan penegakan hukumnya. Sementara sosialisasi bagi masyarakat, agar

<sup>30</sup> Sekretariat Jenderal DPR RI, “Penyidik Enggan Terapkan UU TPKS, Didik Mukrianto Desak Terbitkan Aturan Teknis”, diakses 20 Juli 2023, [dpr.go.id](https://www.dpr.go.id), 6 Juni 2023, <https://www.dpr.go.id>.

<sup>31</sup> Nadhila Cahya Nurmalasari dkk, Efektivitas Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual di Indonesia, *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Volume 1, No.1 (2022), 65.

<sup>32</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (Jakarta: Kencana, 2010), 42.

dapat memahami hak dan kewajibannya untuk mendukung penanggulangan TPKS.

Dalam konteks kebijakan kriminal, penanggulangan kejahatan tidak cukup dengan menggunakan hukum pidana karena hukum pidana hanya berusaha mengatasi gejala atau akibat dari suatu penyakit dan bukan sebagai obat (*remidium*) untuk mengatasi sebab-sebab terjadinya suatu penyakit. Hukum pidana memiliki keterbatasan karena kejahatan begitu beragam dan kompleks. Adapun batas-batas hukum pidana sebagai salah satu sarana kebijakan kriminal, yaitu antara lain: 1) Penyebab kejahatan yang kompleks berada di luar jangkauan hukum pidana; 2) Hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (sub-sistem) dari sarana kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosio-psikologis, sosio-politik, sosioekonomi, sosio-kultural, dan lainnya); 3) Penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya merupakan "*kurieren am symptom*", oleh karena itu hukum pidana hanya merupakan "pengobatan simptomatik" dan bukan "pengobatan kausatif"; 4) Sanksi hukum pidana merupakan "remidium" yang mengandung sifat kontrafiktif/paradoksal dan mengandung unsur-unsur serta efek samping yang negatif; 5) Sistem pidanaan bersifat fragmentaris dan individual/personal, tidak bersifat struktural/fungsional; a) Keterbatasan jenis sanksi dan sistem perumusan sanksi pidana yang bersifat kaku dan imperatif; dan b) Berkerjanya/berfungsinya hukum pidana memerlukan sarana pendukung yang lebih bervariasi dan lebih menutut biaya tinggi. Karena keterbatasan-keterbatasan tersebut, maka penanggulangan kejahatan melalui hukum pidana harus dilakukan secara integral dengan juga menggunakan sarana non-penal/pidana. Upaya penanggulangan dengan sarana non-penal lebih bersifat mencegah. Pencegahan berfungsi untuk menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi

sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhsuburkan kejahatan. Dengan demikian, dilihat dari sudut kebijakan kriminal, upaya-upaya non-penal menduduki "posisi kunci dan strategis" dari keseluruhan upaya penanggulangan kekerasan seksual.<sup>33</sup>

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) sebagai suatu lembaga, dalam hal ini semestinya dapat pula berperan besar dalam aspek pencegahan, khususnya dalam menyosialisasikan UU TPKS. Untuk mendorong keberhasilan terhadap pencegahan tindak pidana kekerasan seksual, KPPPA harus meningkatkan upaya sosialisasi. Menurut Siti R.A. Desyana materi muatan sosialisasi adalah uraian penjelasan mengenai alat bukti dalam perkara TPKS, khususnya terkait barang bukti, antara lain: apa saja yang dapat dijadikan barang bukti dalam setiap rumusan TPKS, misalnya dalam kasus perkosaan, mulai dari adanya cairan sperma, dengan menginformasikan bahwa cairan sperma itu masih hidup 2x24 jam, atau rambut dari pelaku, rambut dari kemaluan/tubuh, agar dapat diperiksa DNA-nya. Selain itu, memberikan informasi agar pakaian atau benda lain yang dikenakan saat terjadi kekerasan seksual tidak dicuci. Sosialisasi terkait alat bukti ini tentunya perlu dilakukan kepada semua lapisan masyarakat, termasuk keluarga.<sup>34</sup>

Salah satu bentuk sosialisasi yang sangat penting yaitu mengadakan "Pelatihan Penanganan Perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual", sebab hal itu merupakan "syarat seorang pendamping korban dan saksi" saat akan mendampingi suatu perkara tindak pidana kekerasan seksual. Hal ini termaktub dalam Pasal 26 UU TPKS, yang pada pokoknya mengatur bahwa "Korban dapat didampingi oleh Pendamping pada semua tingkat pemeriksaan

<sup>33</sup> Muhammad Ridwan Lubis, Sosialisasi Kekerasan Seksual pada Anak serta Perlindungan Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS) di Desa Sena Kecamatan Batang Kuis, Kabupaten Deli Serdang, *Jurnal Pengabdian Masyarakat Hablum Minannas*, 2, No.1 (Maret 2023), 23-24.

<sup>34</sup> Siti R.A. Desyana dkk, "Analisis Tantangan", 100.

dalam proses peradilan”. Bahwa Pendamping Korban meliputi:

- a. petugas LPSK;
- b. petugas UPTD PPA;
- c. tenaga kesehatan;
- d. psikolog;
- e. pekerja sosial;
- f. tenaga kesejahteraan sosial;
- g. psikiater;
- h. Pendamping hukum, meliputi advokat dan paralegal;
- i. petugas Lembaga Penyedia Layanan Berbasis Masyarakat; dan
- j. Pendamping lain.

Kemudian bahwa Pendamping Korban harus memenuhi syarat yakni: a. memiliki kompetensi tentang Penanganan Korban yang berperspektif hak asasi manusia dan sensitivitas gender; dan “telah mengikuti pelatihan Penanganan perkara Tindak Pidana Kekerasan Seksual”. Pendamping dalam hal ini diutamakan berjenis kelamin sama dengan Korban.

Sosialisasi berupa pelatihan pendamping korban kekerasan seksual juga tidak kalah penting, sebab tugas tersebut memang tidaklah mudah dan memerlukan kolaborasi berbagai pihak terkait. Langkah penanganan saat kekerasan seksual terhadap anak misalnya, dilakukan dengan mendampingi korban dan keluarganya selama proses penanganan kasus, hal ini meliputi pendampingan hukum, pendampingan medis, pendampingan psikologis dan pendampingan sosial. Kesemua langkah tersebut dilakukan dengan menjalin kerja sama atau kolaborasi dengan berbagai pihak yang terkait dengan tugas perlindungan anak. Tujuan dari proses pendampingan korban adalah untuk memulihkan kondisi korban pasca terjadinya kekerasan seksual, dan mengembalikan kondisi sosial masyarakat agar mampu pulih seperti sebelum terjadinya kasus kekerasan seksual.<sup>35</sup>

Pentingnya sosialisasi masif UU TPKS bagi semua pihak juga diungkapkan oleh Hakim Pengadilan Tinggi Bandung, Ihat Subihat. Ihat

<sup>35</sup> Elis Solihat dkk, “Pendampingan Anak Korban Kekerasan Seksual di Kabupaten Tasikmalaya”, *Lentera: Journal of Gender and Children Studies*, 3, Issue 1 (Juni 2023), 10.

mengungkapkan bahwa di Pengadilan Tinggi Bandung, Jawa Barat sudah menggunakan UU No.12/2022, yakni dalam kasus pemerkosaan 13 santri dan pelakunya dijatuhi vonis pidana mati.<sup>36</sup> Menurut Ihat, efektivitas UU TPKS sangat tergantung pada sejumlah faktor seperti antara lain keberanian korban melapor. Seringkali terjadi korban takut melapor karena takut dituntut balik, takut nama baik tercemar. Maka itu, untuk meningkatkan efektivitas UU TPKS harus dicarikan sejumlah cara yang mampu menekan sejumlah ketakutan tersebut. Menurut Komisioner Komnas Perempuan, Bahrul Fuad, meski di Pengadilan Tinggi Bandung sudah menggunakan UU No.12/2022 tentang TPKS, akan tetapi secara umum aparat penegak hukum belum semua berani menggunakan UU TPKS dalam kasus kekerasan seksual yang dihadapinya. Menurutnya sosialisasi UU TPKS masih sangat kurang sehingga masyarakat dan korban kekerasan seksual tidak memahami apakah yang dialaminya merupakan tindak kekerasan seksual atau bukan.<sup>37</sup> Hal ini membuktikan bahwa pemahaman semua pihak terhadap UU TPKS harus segera ditingkatkan melalui sosialisasi meluas untuk meningkatkan implementasi UU TPKS secara optimal dan merata di seluruh wilayah di Indonesia.

Mendesaknya pembentukan peraturan pelaksanaan UU TPKS sudah semestinya menjadi perhatian besar oleh pemerintah. Presiden Joko Widodo (Jokowi) dalam pertemuannya dengan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) di Istana Kepresidenan Bogor pada Februari 2023 juga pernah menegaskan dukungannya untuk memastikan penghapusan kekerasan terhadap perempuan dan pelaksanaan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS).<sup>38</sup> Demikian

<sup>36</sup> MPR RI, “Butuh Komitmen Kuat untuk Lahirkan Aturan Pelaksanaan UU TPKS”, [mpr.go.id](https://www.mpr.go.id/berita/Butuh-Komitmen-Kuat-untuk-Lahirkan-Aturan-Pelaksanaan-UU-TPKS), 15 Maret 2023, <https://www.mpr.go.id/berita/Butuh-Komitmen-Kuat-untuk-Lahirkan-Aturan-Pelaksanaan-UU-TPKS>, diakses 6 Agustus 2023.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> “Jokowi tegaskan dukungan untuk Pelaksanaan UU TPKS”, [mediaindonesia.com](https://mediaindonesia.com/humaniora/561384/), 27 Februari 2023, diakses 6 Agustus 2023, <https://mediaindonesia.com/humaniora/561384/>

pula Ketua DPR RI Puan Maharani yang juga telah berkali-kali meminta Pemerintah untuk segera menerbitkan aturan teknis UU TPKS agar dapat diimplementasikan dengan lebih optimal.<sup>39</sup>

Jika kita mencermati pernyataan Presiden Joko Widodo dan Ketua DPR RI Puan Maharani belum lama ini, yang menunjukkan *political interest* yang cukup tinggi untuk mendorong sekaligus mengambil kebijakan hukum dalam wujud pembentukan aturan pelaksanaan UU TPKS dan melaksanakan sosialisasi UU TPKS, maka masyarakat tentu dapat berharap persoalan implementasi UU TPKS dapat diselesaikan. APH tidak lagi ragu untuk menerapkan UU TPKS, dan *deterrence effect* dari UU TPKS akan semakin dirasakan oleh masyarakat. UU TPKS dimasa yang akan datang diharapkan sudah dapat mewujudkan cita-cita pembentukannya, yakni menanggulangi maraknya kekerasan seksual di Indonesia.

#### IV. Penutup

##### A. Simpulan

UU TPKS lahir untuk melengkapi regulasi hukum terkait kekerasan seksual yang telah ada dan berlaku sebelumnya, diantaranya KUHP, UU PKDRT, dan UU Perlindungan Anak, sebab KUHP, UU PKDRT, dan UU Perlindungan Anak belum mengatur tentang tindak pidana kekerasan seksual secara menyeluruh sejak hulu sampai hilir. UU TPKS menghadirkan ketentuan yang lebih holistik dan mengedepankan perlindungan terhadap korban sehingga menjadi inovasi baru dari ketentuan terhadap tindak pidana kekerasan seksual. Ironisnya, setelah lebih dari satu tahun diundangkan, penerapan UU TPKS belum dapat diterapkan secara optimal dan merata oleh APH. Diantara beberapa kendala utama dalam implementasi UU TPKS yakni belum adanya aturan pelaksanaan dan masih kurangnya sosialisasi yang menyebabkan

minimnya pemahaman APH terkait UU TPKS. Jika hambatan-hambatan tersebut dapat dieliminasi, maka penegakan hukum UU TPKS dapat lebih optimal untuk dilaksanakan. Penanggulangan tindak pidana yang efektif, baik secara penal maupun non-penal diharapkan dapat memberantas kekerasan seksual yang saat ini semakin marak terjadi di masyarakat.

##### B. Saran

Pemerintah harus secepatnya menyelesaikan tugasnya untuk menyusun seluruh aturan pelaksanaan UU TPKS. Sesuai amanat Pasal 91 UU TPKS, maka peraturan pelaksana mestinya ditetapkan paling lambat dua tahun sejak UU ini diundangkan. Pemerintah bersama berbagai elemen lainnya secara bersama-sama perlu melakukan sosialisasi, khususnya kepada APH agar dapat segera memahami norma hukum tersebut, termasuk juga kepada masyarakat pada umumnya agar UU ini dapat berlaku secara efektif di masyarakat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Jakarta: Kencana. 2016.
- Badan Legislasi. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual*. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta. 2021.
- Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan ke-16, Jakarta: PT Raja. 2016.
- Desyana, Siti R.A. dkk. "Analisis Tantangan Implementasi dan Kebutuhan Operasionalisasi Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (UU TPKS)", International NGO Forum for Indonesian Development (INFID), Oktober 2022.
- DPR RI. "Kuatnya Dorongan Puan Soal Aturan Teknis UU TPKS di Tengah Maraknya

jokowi-tegaskan-dukungan-untuk-pelaksanaan-uu-tpks.

<sup>39</sup> Sekretariat Jenderal DPR RI, "Desakan Puan Soal Penerbitan Aturan Teknis UU TPKS Perlu Segera Direspons Pemerintah", dpr.go.id, 2 Juni 2023, <https://www.dpr.go.id>, diakses pada 20 Juli 2023.

- Kasus Kekerasan Seksual”, 31 Mei 2023, <https://www.dpr.go.id>, diakses 2 Agustus 2023.
- “Jokowi tegaskan dukungan untuk Pelaksanaan UU TPKS”, 27 Februari 2023, diakses 6 Agustus 2023, <https://mediaindonesia.com/humaniora/561384/jokowi-tegaskan-dukungan-untuk-pelaksanaan-uu-tpks>.
- Kuswandi. “Komnas Perempuan Sebut Penerapan UU TPKS Masih Banyak Hambatan”. *Jawapos.com*. 11 Mei 2023, diakses 20 Juli 2023, <https://www.jawapos.com/nasional/01601032/komnas-perempuan-sebut-penerapan-uu-tpks-masih-banyak-hambatan>,
- Lubis, Muhammad Ridwan. “Sosialisasi Kekerasan Seksual pada Anak serta Perlindungan Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (TPKS) di Desa Sena Kecamatan Batang Kuis, Kabupaten Deli Serdang”. *Jurnal Pengabdian Masyarakat Hablum Minannas* 2, No.1 (Maret 2023).
- MPR RI. “Butuh Komitmen Kuat untuk Lahirkan Aturan Pelaksanaan UU TPKS”, *mpr.go.id*. 15 Maret 2023, diakses 6 Agustus 2023, <https://www.mpr.go.id/berita/Butuh-Komitmen-Kuat-untuk-Lahirkan-Aturan-Pelaksanaan-UU-TPKS>.
- Munti, Ratna Batara. “The Voice: Sejumlah Polisi Tolak Gunakan UU TPKS, Tantangan Berat Penanganan Korban”. *Konde.com*. 6 Januari 2023. diakses 20 Juli 2023, <https://www.konde.co/2023/01/the-voice-sejumlah-polisi-tolak-gunakan-uu-tpks-tantangan-berat-penanganan-korban-kekerasan-seksual.html/>.
- Nurmalasari, Nadhila Cahya dkk. “Efektivitas Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual di Indonesia”. *Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 1, No. 1 (2022).
- Nurisman, Eko. “Risalah Tantangan Penegakan Hukum Tindak Pidana Kekerasan Seksual Pasca Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022”. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 4, No. 2 (2022).
- Prambadi, Gilang Akbar. “Pemerintah dan Masyarakat Didorong Bersinergi Kawal Implementasi UU TPKS”, 11 Desember 2022, diakses 20 Juli 2023, <https://news.republika.co.id/berita/rmphaj456/pemerintah-dan-masyarakat-didorong-bersinergi-kawal-implementasi-uu-tpks>.
- Rachmawati, Ida dkk, “Edukasi bagi Anak dalam Upaya Preventif Tindak Kejahatan Seksual dengan Modus *Child Grooming*”. *Reswara: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 4, No. 1 (Januari 2023). 332-339, DOI: <https://doi.org/10.46576/rjpkm.v4i1.2399>.
- Rahardjo, Satjipto. *Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia*. Yogyakarta: Genta Publishing. 2009.
- Rhiti, Hyronimus. “Landasan Filosofis Hukum Progresif”. *Justitia Et Pax Jurnal Ilmu Hukum* 32, No.1 (Juni 2016).
- Sekretariat Jenderal DPR RI. “Penyidik Enggan Terapkan UU TPKS, Didik Mukrianto Desak Terbitkan Aturan Teknis”. *dpr.go.id*. 6 Juni 2023, diakses 20 Juli 2023, <https://www.dpr.go.id>.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2013.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Cetakan ke-8. Jakarta: RajaGrafindo Persada. 2018.
- Solihat, Elis. Siti Komariah, dan Siti Nurbayani. “Pendampingan Anak Korban Kekerasan Seksual di Kabupaten Tasikmalaya”. *Lentera: Journal of Gender and Children Studies* 3, Issue 1 (June 2023).
- Voges, Kathryn Kirsten dkk. “Penegakan Hukum Kepada Pelaku Pelecehan Seksual Terhadap Perempuan yang Dilakukan Secara Online”. *e-Journal Lex Crimen*. Unsrat. 2022.

# Deciphering Victim Precipitation: A New Lens on Sentencing for Sexual Violence Cases

Elisna, Arifai, Abdul Jabar Rahim

Faculty of Law, Muhammadiyah Kendari University  
Jl. KH. Muhammad Dahlan No.10, Wowawanggu, Kadia, Kota Kendari, Sulawesi Tenggara  
Email: elisna.umk@gmail.com

Naskah diterima: 24 Juli 2023

Naskah direvisi: 21 September 2023

Naskah diterbitkan: 30 November 2023

## Abstrak

*Prinsip victim precipitation, yang berkaitan dengan korban kejahatan, tidak dapat diartikan sebagai kontribusi korban yang mendorong pelaku untuk melakukan kejahatan. Mengaitkan peran apa pun kepada korban dalam pengalaman victimization yang mereka alami menempatkan beban tanggung jawab yang tidak adil pada mereka, yang dapat mengakibatkan penderitaan lebih lanjut. Melalui penelitian hukum normatif yang melibatkan evaluasi norma-norma hukum dan peraturan dengan pendekatan analisis peraturan perundang-undangan dan pendekatan studi kasus, artikel ini mencoba untuk menyajikan sudut pandang yang menekankan bagaimana argumen yang mengatribusikan peran korban sebagai faktor motivasi bagi pelaku tidak dapat menjadi dasar untuk mengurangi sanksi terhadap pelaku. Memberikan hukuman yang lebih ringan berdasarkan kontribusi yang diduga korban dalam proses victimization menggoyahkan harapan korban untuk hukuman yang cukup berat bagi pelaku. Konsep victim precipitation harus diinterpretasikan bukan sebagai dasar untuk mengurangi hukuman pelaku kejahatan seksual, melainkan sebagai pendekatan kebijakan untuk mencegah kejahatan seksual dengan mengadopsi langkah-langkah preventif yang efektif.*

**Kata kunci:** presipitasi korban; pemberatan hukuman; korban kejahatan

## Abstract

Victim precipitation, concerning criminal victims, cannot be construed as the victim's contribution that incited the perpetrator to commit the crime. Attributing any role to the victim in the victimization they experienced places an undue burden of responsibility on them, leading to further suffering. Through normative legal research, which entails the evaluation of legal norms and regulations with both statutory analysis and a case study approach, this article tries to present a viewpoint that underscores how arguments attributing the victim's role as a motivating factor for the offender cannot serve as a basis for reducing sanctions against the perpetrator. Granting reduced penalties based on the victim's supposed contribution to the victimization process undermines the victim's hope for substantial punishment for the offender. The concept of victim precipitation must be interpreted not as grounds for mitigating the punishment of sexual violence offenders but rather as a policy approach to prevent sexual violence by adopting effective preventive measures.

**Keywords:** victim precipitation; aggravation of punishment; criminal victims

## I. Introduction

Sexual violence is a criminal offense that often targets women and children. Both of these victim demographics find themselves in

vulnerable positions, facing the threat of various forms of sexual abuse perpetrated by offenders.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Lauren Rumble et al., "Childhood Sexual Violence in Indonesia: A Systematic Review," *Trauma, Violence, & Abuse* 21, No. 2 (April 2020): 284–99, <https://doi.org/10.1177/1524838018767932>.

The interests of victims of sexual violence are crucial to consider and protect. Sexual violence is a severe criminal offense deserving significant penal sanctions for its perpetrators. Equally important is the recovery of these victims to shield them from enduring trauma.<sup>2</sup>

Numerous publications have addressed the topic of victim precipitation. Angkasa authored an article in the journal "Wawasan Yuridika" titled "Urgensi Victim Precipitation Dipertimbangkan oleh Hakim dalam Penjatuhan Putusan Pemidanaan" in 2021. The article discusses how judges may contemplate imposing lighter sanctions on offenders. Implicitly, the article justifies the idea that victims contribute to or act as instigators or triggers for criminal behavior, leading to the consideration of lighter penalties due to the provocations or influences exerted by the victims on the offenders.<sup>3</sup> The notion that victims can trigger sexual crimes is unacceptable since the victim's factors do not always facilitate criminal acts. Believing that victims facilitate crimes can hinder their recovery process.

This article will delve into a sentencing ruling for a sexual violence case with reference number 1401/PID/2022/PT. Sby., delivered by the High Court. The verdict pertains to the defendant, Moch Subchi Azal Tsani (Bechi), and sentences him to seven years in prison. This appellate ruling has disappointed many parties due to the numerous victims and the traumatic impact they suffered as a result of the defendant's actions. Regarding victim precipitation in this ruling, which suggests that the victims accused of seducing the perpetrator played a negative role in the situation, it is important to consider that such victim precipitation may have influenced the leniency of the sentence imposed on the criminal perpetrator.

---

<sup>2</sup> Komisi Nasional Perempuan RI, "Catatan Tahunan Komnas Perempuan Tahun 2023," (Jakarta: Komisi Nasional Perempuan RI, 2023).

<sup>3</sup> Angelo G. Constantinou, "Human Trafficking on Trial: Dissecting the Adjudication of Sex Trafficking Cases in Cyprus," *Feminist Legal Studies* 21, No. 2 (July 2013): 163–83, <https://doi.org/10.1007/s10691-013-9243-z>.

## II. Research Method

This study employs a normative legal research methodology, which entails the evaluation of legal norms and regulations through a comprehensive analysis of legislative documents and legal sources. This research approach encompasses both a statutory analysis and a case study approach. Secondary sources are acquired through extensive library research to procure pertinent legal materials. These sources encompass reference texts, scholarly articles, mass media publications such as newspapers and periodicals, in addition to court decisions. The examination of these legal materials adheres to a systematic process consisting of several stages. Initially, a detailed description of the legal materials is provided, elucidating their content and contextual relevance. Subsequently, the materials are methodically arranged and classified based on pertinent themes or subjects. Lastly, the legal materials undergo interpretation, facilitating the extraction of profound insights and the formulation of conclusions that are in harmony with the research objectives.

## III. Causes of Criminal Acts

Sexual violence is classified as a severe criminal offense based on the severity of its penalties and the specific legal regulations outlined in dedicated laws. The legislative intent of Law No. 35 of 2014, in conjunction with Law No. 23 of 2002, which amends the Child Protection Law, emphasizes that children, as the future of the nation, possess unique characteristics and qualities that require protection from any inhumane treatment that may violate their human rights. Given the legislative intent behind the amendment to the child protection law, the potential for children to become victims of criminal acts is substantial. Children are still growing and have limited capacities, so they remain perpetually vulnerable to victimization.<sup>4</sup> In light of the

---

<sup>4</sup> Yanna Richelly De Souza Costa, Stefânia Neiva Lavorato, and Julianna Joanna Carvalho Moraes De Campos Baldin, "Violence against Women and Drug-Facilitated Sexual Assault (DFSA): A Review of the Main Drugs," *Journal*

“routine activities theory” of victimization, a person becomes a potential victim when they meet the criteria set forth by the theory, which includes having a high-risk lifestyle, lacking guardianship, and encountering motivated offenders.<sup>5</sup>

The absence of a guardian refers to a situation where a potential victim lacks protection, making them vulnerable to victimization. A guardian does not always have to be an individual; it can also be a system or regulation.<sup>6</sup> A strong and tangible guardian presence can shield potential victims from victimization.

Motivated offenders represent the third condition in the routine activities theory. This condition arises from the culmination of the two preceding requirements. Risky behavior by potential victims and the absence of guardians create opportunities for offenders to commit crimes.<sup>7</sup> Menachem Amir argued that victims of rape are not entirely blameless. At times, they play a role in the victimization process they experience. Amir even divided the roles of victims in victim precipitation into two categories: *commissionists* (playing an active role, such as being intoxicated, dressing provocatively, or going out with strangers) and *ommisionists* (failing to resist or prevent the crime). Menachem Amir’s perspective has certainly sparked debates as it places blame on the victim, particularly when the crime experienced by the victim is sexual violence.<sup>8</sup> The difference between these concepts lies

---

*of Forensic and Legal Medicine* 74 (August 2020): 102020, <https://doi.org/10.1016/j.jflm.2020.102020>.

<sup>5</sup> Eva Mulder, Antony Pemberton, and Ad J. J. M. Vingerhoets, “The Feminizing Effect of Sexual Violence in Third-Party Perceptions of Male and Female Victims,” *Sex Roles* 82, No. 1–2 (January 2020): 13–27, <https://doi.org/10.1007/s11199-019-01036-w>.

<sup>6</sup> Fahmi. Moch Zaidun. and Bambang Suheryadi, “The Special Power Concept of State Attorney General in Preventing the Governmental Product/Service Procurement-Related Crime in Indonesia,” *Yuridika* 36, No. 3 (September 1, 2021): 605, <https://doi.org/10.20473/ydk.v36i3.27796>.

<sup>7</sup> Daigle, *Victimology: The Essentials*.

<sup>8</sup> Jan Jordan, “Justice for Rape Victims? The Spirit May Sound Willing, but the Flesh Remains Weak,” *Crime, Victims and Policy*, ed. Dean Wilson and Stuart Ross (London: Palgrave Macmillan UK, 2015), 84–106, [https://doi.org/10.1057/9781137383938\\_5](https://doi.org/10.1057/9781137383938_5).

in victim provocation, qualifying the victim’s responsibility by suggesting that their actions or activities may have provoked the criminal act, thereby implying that the victim bears some degree of fault in the victimization process they experienced.<sup>9</sup>

Criminal law emphasizes that the qualification of a criminal offender is someone who commits a crime based on the provisions of criminal law. An offender is an individual who acts with intent or purpose to carry out a criminal act or acts negligently and carelessly, resulting in prohibited consequences. Broadly speaking, an offender meets the elements of a criminal act or engages in reckless conduct that leads to outcomes forbidden by the law. It is essential to differentiate between offenders and victims.<sup>10</sup>

The concept of victim precipitation, which suggests that victims bear some responsibility for the occurrence of a crime, cannot be universally applied to all criminal cases. The purpose of this statement is to emphasize that not all victims facilitate the commission of crimes.<sup>11</sup>

The reasons or motives behind a perpetrator’s criminal actions can only be inferred from their actual deeds. Determining the exact motive for a crime is highly challenging. Judges scrutinize the perpetrator’s actions during court proceedings to gather evidence and clues regarding their motive or intention. The intent resides within the perpetrator’s heart and is like their intention. In the court’s examination, the perpetrator’s actions, which fulfill the elements of a criminal act, can be used to deduce the

---

<sup>9</sup> Mitchell N. Berman, “Proportionality, Constraint, and Culpability,” *Criminal Law and Philosophy* 15, No. 3 (October 2021): 373–91, <https://doi.org/10.1007/s11572-021-09589-2>.

<sup>10</sup> A. Viero et al., “Violence Against Women in the Covid-19 Pandemic: A Review of the Literature and a Call for Shared Strategies to Tackle Health and Social Emergencies,” *Forensic Science International* 319 (February 2021): 110650, <https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2020.110650>.

<sup>11</sup> Marta Ferragut, Margarita Ortiz-Tallo, and Maria J. Blanca, “Victims and Perpetrators of Child Sexual Abuse: Abusive Contact and Penetration Experiences,” *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18, No. 18 (September 12, 2021): 9593, <https://doi.org/10.3390/ijerph18189593>.

purpose or motive behind their actions. Even if the perpetrator denies their actions, the intent manifested in specific deeds can already reveal their intent or negligence.

#### IV. Legislative Rationale for Regulating Sexual Violence Offenses

Sexual violence is one of the criminal offenses that violate human rights.<sup>12</sup> The modus operandi of sexual violence varies significantly, but perpetrators consistently exploit their power imbalance (power relations). This power imbalance can result from societal privilege or vertical positions within institutions, such as supervisors, community leaders, public officials, religious figures, and others.<sup>13</sup>

Specific regulations that address sexual violence are crucial to prevent and eradicate such criminal acts. Several laws are related to sexual violence. The first regulation on sexual violence can be found in the Penal Code (KUHP). Articles on assault are governed by Article 351 of the KUHP, while crimes against decency, including rape, are addressed in Article 284 of the KUHP. The Human Trafficking Law (Law No. 21 of 2007) regulates several acts that can be categorized as sexual violence, such as forcing victims into prostitution. The Child Protection Law provides protection for individuals who are still underage and may become victims of violence or criminal acts, including sexual violence.

All regulations concerning sexual violence exhibit variations and similarities in the formulation of criminal acts. These variations indicate different focal points or objectives of each regulation. For example, the rape offense in the Penal Code aims to penalize violators of decency. The regulation on sexual violence in

the Human Trafficking Law covers a wide range of criminal acts qualifying as human trafficking, including sexual violence. Some of these acts include forced prostitution and slavery, among others.

The existence of numerous regulations governing acts characterized by sexual violence is one of the reasons for establishing regulations that criminalize sexual violence. However, some rules that qualify certain acts as sexual violence are still deemed insufficient in delivering a deterrent effect. The severity of penalties is a major concern, prompting the need for a legal basis for new punishments, such as chemical castration or various new primary and additional penalties.

The impact on victims is a crucial aspect considered in the formulation of regulations on sexual violence. According to the Komnas Perempuan in their Year-End Report for 2021, they identified several groups of sexual violence victims. These groups include women with disabilities, women human rights defenders (WHRD), lesbian, bisexual, transgender (LBT) individuals, women living with HIV/AIDS, and victims of cyber gender-based violence (CGBV). These victim groups, mainly composed of women and children, are vulnerable due to their lack of power caused by their social position and the absence of a guardian. They are the most affected by sexual violence victimization.<sup>14</sup>

#### V. Aggravation of Punishment for Perpetrators of Sexual Violence Offenses

The addition of punishment for offenders can be implemented in accordance with the legal rules. This augmentation of punishment is a legislative policy aimed at achieving specific targets. Essentially, the imposition of additional penalties serves the purpose of providing deterrence to the perpetrators.

The Penal Code already includes practices of augmenting punishment, known as “aggravated

<sup>12</sup> Bradley A. Campbell, David S. Lapsey, and William Wells, “An Evaluation of Kentucky’s Sexual Assault Investigator Training: Results from a Randomized Three-Group Experiment,” *Journal of Experimental Criminology* 16, No. 4 (December 2020): 625–47, <https://doi.org/10.1007/s11292-019-09391-0>.

<sup>13</sup> Philipp Schulz and Heleen Touquet, “Queering Explanatory Frameworks for Wartime Sexual Violence Against Men,” *International Affairs* 96, No. 5 (September 1, 2020): 1169–87, <https://doi.org/10.1093/ia/iiaa062>.

<sup>14</sup> Tracey Sagar and Debbie Jones, “Off-Street Sex Workers and Victim-Orientated Policymaking at the Local Level: Denial of Agency and Consequences of Victimhood,” *Crime Prevention and Community Safety* 16, No. 4 (November 2014): 230–52, <https://doi.org/10.1057/cpcs.2014.9>.

punishment.” Concepts such as complicity (*deelneming*), concurrence (concurrent acts), and recidivism (repeated offenses) warrant additional penalties as long as they meet the criteria set forth by the law. These three conditions established in the Penal Code result in extra penalties for offenders. The aggravated punishment outlined in the Penal Code serves a rational purpose: to inflict severe consequences that can act as a deterrent for the perpetrators.<sup>15</sup> The concept of extraordinary or specialized criminal acts involving the imposition of additional penalties signifies that these offenses are highly dangerous and, therefore, require eradication.

Sexual violence offenses carry severe penalties both under the Penal Code (KUHP) and specialized criminal laws. The severity of punishment imposed on perpetrators of sexual violence reflects the state’s commitment to protecting legal interests. Numerous legal interests are violated by sexual violence offenses, such as life, body, and honor. The multitude of legal interests threatened by sexual violence makes it imperative to eradicate such criminal acts.<sup>16</sup>: 1) The number of offenders involved in the criminal act (complicity); 2) The criminal act is premeditated; 3) The perpetrator of the criminal act has specific qualifications (proprietary offense); 4) The victim of the criminal act has specific qualifications (e.g., the president or vice president); 5) The timing of the criminal act (daytime, nighttime, during a disaster); 6) There is a repetition of the criminal act (*recidivism*); 7) The perpetrator commits multiple criminal acts (*concourse*); and, 8) The causality of the criminal act committed by the perpetrator (e.g., assault resulting in injury, serious injury, or death).

<sup>15</sup> Putri Ayu Wulandari and Mochammad Zaidun, “The Replacement of Criminal Fine in Criminal Taxation,” *Yuridika* 35, No. 1 (October 21, 2019): 113, <https://doi.org/10.20473/ydk.v35i1.15749>.

<sup>16</sup> Amira Paripurna et al., *Viktinologi dan Sistem Peradilan Pidana* (Denpasar: Deepublish, 2021); Muhammad Rhazi, Iskandar A Gani, and Dahlan Dahlan, “Kewenangan Penerapan Aturan Terhadap Tindak Pidana Asusila yang Korbannya Anak,” *Media Iuris* 5, No. 1 (February 18, 2022): 85, <https://doi.org/10.20473/mi.v5i1.27156>.

The aforementioned eight aggravating factors have different regulations in the new Penal Code. The new Penal Code provides judges with considerations to assess several factors that can be used to sentence the perpetrator. These factors are stipulated in Article 54, paragraph 1 of the new Indonesian Penal Code and include: 1) The form of the perpetrator’s fault; 2) The motive and purpose of committing the criminal act; 3) The perpetrator’s state of mind during the criminal act; 4) Whether the criminal act was planned or not; 5) The method of committing the criminal act; 6) The perpetrator’s attitude and actions after committing the criminal act; 7) The perpetrator’s life history, social conditions, and economic situation; 8) The impact of the criminal act on the victim or the victim’s family; 9) Forgiveness from the victim or the victim’s family; and, 10) The prevailing legal and moral values in society.

The aggravation of criminal offenses in special laws is due to the regulation of a criminal act outside the scope of the Penal Code having characteristics as an aggravated crime. Besides serving as a prohibition statement, criminal acts specified in special criminal laws also entail more severe penalties than those defined in the Penal Code.<sup>17</sup>

## VI. Sexual Violence Victims and Perpetrator Sentencing

Sexual violence is a serious criminal offense that carries severe penalties. Perpetrators of sexual violence can face heavy punishment, either through accumulating primary offenses or adding additional charges. Granting leniency to sexual offenders contradicts the goal of punishing such violence, as the aim is to eradicate sexual violence.

According to victimological theories, precipitation refers to the role of the victim in their victimization. Precipitation factors can be attributed to various elements, such

<sup>17</sup> Laras Astuti and Heri Purwanto, “Penegakan Hukum ‘Kejahatan Seks Mayantara’ yang Dilakukan oleh Anak di Indonesia,” *Masalah-Masalah Hukum* 49, No. 3 (July 31, 2020): 233–43, <https://doi.org/10.14710/mmh.49.3.2020.233-243>.

as the victim's actions, lifestyle choices, and engagement in deviant or high-risk behaviors that increase the likelihood of becoming a victim of crime. Precipitation can occur actively or passively, depending on the interaction of the victim.<sup>18</sup>

Passive precipitation, on the other hand, occurs due to the victim's lack of awareness of their behavior or attitudes, which could make them vulnerable to victimization. Passive precipitation essentially generalizes that everyone has the potential to become a crime victim, and passively, the victim inadvertently facilitates their vulnerability to victimization<sup>19</sup>

Victim precipitation should be considered from the perspective of the victim's interests. Several interpretations regarding victim precipitation in sexual violence cases are as follows:<sup>20</sup>

- 1) It helps to understand the process of victimization better. The victimization process is something the perpetrator wants to forget. Therefore, by understanding this process, the state or victim representatives within the judicial system can comprehend the victim's suffering and the perpetrator's cruelty.
- 2) It helps to identify the modus operandi of the crime committed by the perpetrator. Testimonies or accounts of the victim explaining the victimization process can be studied by law enforcement to understand the modus operandi and victim profiles for preventing sexual violence crimes in the future.
- 3) It helps to reduce the risk of recurring crimes. Sexual crimes are often underreported, and victims may be hesitant to report

the victimization they have experienced, leading to trauma. Understanding victim data, including victim behaviors and peer groups, can assist victims in avoiding recurring victimization.

- 4) Victims are not regarded as provocateurs/facilitators of the crime; rather, victim precipitation is interpreted as a study in victimology or criminology for crime prevention. The most crucial aspect of victimology is the mitigation of victimization. Knowing the characteristics of perpetrators and potential victimization based on victim testimonies can contribute positively to formulating policies or regulations for enforcing and preventing sexual crimes.

Active precipitation occurs when the victim actively approaches or provokes the perpetrator, leading them to commit a criminal act. Victims who frequently interact or associate with deviant communities are at risk of victimization or facing negative stigma from society, as they might be perceived as part of the deviant group<sup>21</sup>. Perpetrators of criminal acts often target victims due to their political views, beliefs, or social status disparities.

Precipitation cannot be seen as a reason to mitigate the criminal liability of sexual offenders. Sexual offenders deserve severe punishment and aggravated sentencing due to the impact of their crimes. Factors originating from the victim that contribute to the commission of the crime should not be considered as a justification for reducing the punishment of the perpetrator.<sup>22</sup>

It helps to understand the process of victimization better. The victimization process is something the perpetrator wants to forget. Therefore, by understanding this process,

<sup>18</sup> Wayne Petherick, Arathi Kannan, and Nathan Brooks, "Victim Precipitation: An Outdated Construct or an Important Forensic Consideration?" *Journal of Forensic Psychology Research and Practice* 21, No. 3 (May 27, 2021): 214–29, <https://doi.org/10.1080/24732850.2020.1850087>.

<sup>19</sup> Yao Ding and Qianwei Zhao, "Judicial Examination and Determination of Victim Wrongs in Criminal Trials in Mainland China: An Explorative Study," *Crime, Law and Social Change* 76, No. 1 (August 2021): 85–104, <https://doi.org/10.1007/s10611-021-09956-z>.

<sup>20</sup>

<sup>21</sup> Ari Prakoso, "Victim Precipitation dalam Tindak Pidana Penghinaan dan Pencemaran Nama Baik di Media Sosial (Studi Kasus Terhadap Putusan Perkara Nomor 310/PID.SUS/2017/PN.IDM)," *Jurnal Idea Hukum* 5, No. 2 (October 29, 2019), <https://doi.org/10.20884/1.jih.2019.5.2.126>.

<sup>22</sup> Karoliina Suonpää and Jukka Savolainen, "When a Woman Kills Her Man: Gender and Victim Precipitation in Homicide," *Journal of Interpersonal Violence* 34, No. 11 (June 2019): 2398–2413, <https://doi.org/10.1177/0886260519834987>.

the state or victim representatives within the judicial system can comprehend the victim's suffering and the perpetrator's cruelty.

It helps to identify the *modus operandi* of the crime committed by the perpetrator. Testimonies or accounts of the victim explaining the victimization process can be studied by law enforcement to understand the *modus operandi* and victim profiles for preventing sexual violence crimes in the future.

It helps to reduce the risk of recurring crimes. Sexual crimes are often underreported, and victims may be hesitant to report the victimization they have experienced, leading to trauma. Understanding victim data, including victim behaviors and peer groups, can assist victims in avoiding recurring victimization.

Victims are not regarded as provocateurs/facilitators of the crime; rather, victim precipitation is interpreted as a study in victimology or criminology for crime prevention. The most crucial aspect of victimology is the mitigation of victimization. Knowing the characteristics of perpetrators and potential victimization based on victim testimonies can contribute positively to formulating policies or regulations for enforcing and preventing sexual crimes.

The punishment for sexual offenders in the law carries severe penalties. This demonstrates that sexual crimes are serious offenses, and there is no justification for reducing or mitigating the sanctions imposed on the perpetrators. The notion that sexual offenders should receive leniency based on victim precipitation is misguided. In punishment, several reasons can absolve the offender, namely justification and pardon. These reasons can exempt the perpetrator from punishment. The criteria for exempting a perpetrator from punishment are clearly defined in Articles 48 to 51 of the Penal Code. Such criteria for exempting punishment must be regulated by law since the principle of legality of crimes is governed by regulations in the form of laws, necessitating that the exemption of punishment be stipulated in the form of laws.

The legally binding verdict for Case Number 1401/PID/2022/PT.Sby regarding sexual violence has had an impact on the perpetrator. However, the verdict did not have a deterrent effect on the perpetrator. The perpetrator benefited from not receiving a more severe sentence, as the potential maximum punishment of 15 years with aggravation for this crime could not be applied despite factors that could justify a heavier sentence.

The sentencing for cases of sexual violence requires more attention, focusing on imposing significant penalties on the perpetrators. Additionally, the role of the victim in the crime (victim precipitation) should not be a factor in mitigating the criminal sentence for the perpetrator<sup>23</sup> At the time the verdict was rendered, the aggravating factors for the punishment of sexual violence offenders did not fall under the purview of the new Penal Code (Art 54 Penal Code) since this article provides guidance to judges for considering factors before a criminal sentence can be imposed while still respecting the judge's discretion.

Judges who deliver verdicts on the punishment of sexual offenders are not obligated to reduce the perpetrator's sentence. The maximum reduction of the sentence, based on the victim's contribution to the victimization, is not appropriate because victim precipitation (the victim's role) cannot be interpreted as the victim's participation in the commission of the crime.

## VII. Conclusion

Sexual violence is considered a special crime with severe penalties. Perpetrators of sexual crimes significantly impact the future of the victims. Therefore, the punishment of these offenders should involve severe sanctions. Victim precipitation (the victim's role) should be interpreted as part of the mechanism for mitigating criminal acts to better understand

---

<sup>23</sup> Rani Hendriana et al., "Implications of Victim Precipitation on Imposing Criminal Sanctions for Perpetrator (Study in the City of Purwokerto)," *Jurnal Dinamika Hukum* 20, No. 1 (April 28, 2021): 101, <https://doi.org/10.20884/1.jdh.2020.20.1.2258>.

the modus operandi and potential for sexual violence, thus reducing the risk of victimization. Interpreting victim precipitation as a basis for reducing the punishment for the perpetrators shows an unfair burden of responsibility placed on the victim. Such an interpretation of victim precipitation must be avoided and should not be a reason for lenient sanctions against sexual violence perpetrators. The inclusion of sexual violence as a criminal offense in specific laws and its regulation in the Penal Code indicates that this crime is deserving of severe punishment. Reasons for reducing or eliminating sanctions for perpetrators of sexual violence must be based on written legal grounds, as stipulated in the Penal Code. The victim's contribution as a motivating factor for the perpetrator to commit sexual violence should not be a basis for reducing sanctions or granting exemption, as this argument is weak and lacks legal basis.

## BIBLIOGRAPHY

- Ali, Sana. Hiba Abou Haykal. and Enaam Youssef Mohammed Youssef. "Child Sexual Abuse and the Internet—A Systematic Review." *Human Arenas* 6, no. 2 (June 2023): 404–21. <https://doi.org/10.1007/s42087-021-00228-9>.
- Angkasa, Angkasa. Rena Yulia. and Ogiandhafiz Juanda. "Urgensi Victim Precipitation Dipertimbangkan oleh Hakim dalam Penjatuhan Putusan Pemidanaan." *Jurnal Wawasan Yuridika* 5, No. 1 (April 9, 2021): 1. <https://doi.org/10.25072/jwy.v5i1.431>.
- Astuti, Laras and Heri Purwanto. "Penegakan Hukum 'Kejahatan Seks Mayantara' Yang Dilakukan oleh Anak di Indonesia." *Masalah-Masalah Hukum* 49, No. 3 (July 31, 2020): 233–43. <https://doi.org/10.14710/mmh.49.3.2020.233-243>.
- Basile, Kathleen C., Heather B Clayton. Whitney L Rostad. and Ruth W Leemis. "Sexual Violence Victimization of Youth and Health Risk Behaviors." *American Journal of Preventive Medicine* 58, No. 4 (April 2020): 570–79. <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2019.11.020>.
- Berman, Mitchell N. "Proportionality, Constraint, and Culpability." *Criminal Law and Philosophy* 15, No. 3 (October 2021): 373–91. <https://doi.org/10.1007/s11572-021-09589-2>.
- Boskovic, Milica and Gordana Misev. "Secondary Victimization of Sexually Assaulted Women." *Victimology*, edited by Rejani Thudalikunnil Gopalan, 341–61. Cham: Springer International Publishing, 2022. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-12930-8\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-031-12930-8_15).
- Campbell, Bradley A. David S Lapsey. and William Wells. "An Evaluation of Kentucky's Sexual Assault Investigator Training: Results From A Randomized Three-Group Experiment." *Journal of Experimental Criminology* 16, No. 4 (December 2020): 625–47. <https://doi.org/10.1007/s11292-019-09391-0>.
- Constantinou, Angelo G. "Human Trafficking on Trial: Dissecting the Adjudication of Sex Trafficking Cases in Cyprus." *Feminist Legal Studies* 21, No. 2 (July 2013): 163–83. <https://doi.org/10.1007/s10691-013-9243-z>.
- Costa, Yanna Richelly De Souza. Stefânia Neiva Lavorato. and Julianna Joanna Carvalho Moraes De Campos Baldin. "Violence against Women and Drug-Facilitated Sexual Assault (DFSA): A Review of the Main Drugs." *Journal of Forensic and Legal Medicine* 74 (August 2020): 102020. <https://doi.org/10.1016/j.jflm.2020.102020>.
- Daigle, Leah E. *Victimology: The Essentials*. California: Sage Publications, 2020.
- Dhanani, Lindsay Y. Amanda M Main. and Andrew Pueschel. "Do You Only Have Yourself to Blame? A Meta-Analytic Test of The Victim Precipitation Model." *Journal of*

- Organizational Behavior* 41, No. 8 (October 2020): 706–21. <https://doi.org/10.1002/job.2413>.
- Ding, Yao and Qianwei Zhao. “Judicial Examination and Determination of Victim Wrongs in Criminal Trials in Mainland China: An Explorative Study.” *Crime, Law and Social Change* 76, No. 1 (August 2021): 85–104. <https://doi.org/10.1007/s10611-021-09956-z>.
- Fahmi, Fahmi. Moch Zaidun. and Bambang Suheryadi. “The Special Power Concept of State Attorney General in Preventing the Governmental Product/Service Procurement-Related Crime in Indonesia.” *Yuridika* 36, No. 3 (September 1, 2021): 605. <https://doi.org/10.20473/ydk.v36i3.27796>.
- Ferragut, Marta. Margarita Ortiz-Tallo. and Maria J. Blanca. “Victims and Perpetrators of Child Sexual Abuse: Abusive Contact and Penetration Experiences.” *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18, No. 18 (September 12, 2021): 9593. <https://doi.org/10.3390/ijerph18189593>.
- Hendriana, Rani. Dwi Hapsari Retnaningrum. Dessi Perdani Yuris Puspita Sari. and Imas Puji Nuryanti. “Implications of Victim Precipitation on Imposing Criminal Sanctions for Perpetrator (Study in the City of Purwokerto).” *Jurnal Dinamika Hukum* 20, No. 1 (April 28, 2021): 101. <https://doi.org/10.20884/1.jdh.2020.20.1.2258>.
- Hijriani, Hijriani and Rizki Ramadani. “From Criminal Law to Customary Law: Incest as a Sexual Crime.” *Yuridika* 37, No. 2 (August 5, 2022): 399–414. <https://doi.org/10.20473/ydk.v37i2.32830>.
- Jordan, Jan. “Justice for Rape Victims? The Spirit May Sound Willing, but the Flesh Remains Weak.” *Crime, Victims and Policy*, edited by Dean Wilson and Stuart Ross, 84–106. London: Palgrave Macmillan UK, 2015. [https://doi.org/10.1057/9781137383938\\_5](https://doi.org/10.1057/9781137383938_5).
- Kurniawan, Riza Alifianto. “Pencegahan Penyalagunaan Kewenangan Penyidik dalam Penegakan Hukum Tindak Pidana Narkotika.” *Masalah-Masalah Hukum* 47, No. 2 (April 30, 2018): 111. <https://doi.org/10.14710/mmh.47.2.2018.111-117>.
- Lowe, Giulia and Gwenda Willis. “‘Sex Offender’ Versus ‘Person’: The Influence of Labels on Willingness to Volunteer With People Who Have Sexually Abused.” *Sexual Abuse* 32, No. 5 (August 2020): 591–613. <https://doi.org/10.1177/1079063219841904>.
- Mulder, Eva. Antony Pemberton. and Ad J. J. M. Vingerhoets. “The Feminizing Effect of Sexual Violence in Third-Party Perceptions of Male and Female Victims.” *Sex Roles* 82, No. 1–2 (January 2020): 13–27. <https://doi.org/10.1007/s11199-019-01036-w>.
- Pariurna, Amira. Astutik. Prilian Chayani. and Riza Alfianto Kurniawan. *Viktimologi dan Sistem Peradilan Pidana*. Denpasar: Deepublish, 2021.
- Petherick, Wayne. Arathi Kannan. and Nathan Brooks. “Victim Precipitation: An Outdated Construct or an Important Forensic Consideration?” *Journal of Forensic Psychology Research and Practice* 21, No. 3 (May 27, 2021): 214–29. <https://doi.org/10.1080/24732850.2020.1850087>.
- Prakoso, Ari. “Victim Precipitation dalam Tindak Pidana Penghinaan dan Pencemaran Nama Baik di Media Sosial (Studi Kasus Terhadap Putusan Perkara Nomor 310/PID. SUS/2017/PN.IDM).” *Jurnal Idea Hukum* 5, No. 2 (October 29, 2019). <https://doi.org/10.20884/1.jih.2019.5.2.126>.
- Purwoleksono, Didik Endro. “Hukum Pidana Untaian Pemikiran.” Surabaya, Airlangga University Press, 2019.
- Rahmawati, Winda Hayu. “Pertanggungjawaban Pidana Pengguna Jasa Prostitusi Online.” *Media Iuris* 3, No. 3 (October 1, 2020): 367. <https://doi.org/10.20473/mi.v3i3.23047>.

- Rhazi, Muhammad. Iskandar A Gani. and Dahlan Dahlan. "Kewenangan Penerapan Aturan Terhadap Tindak Pidana Asusila yang Korbannya Anak." *Media Iuris* 5, No. 1 (February 18, 2022): 85. <https://doi.org/10.20473/mi.v5i1.27156>.
- Ricciardelli, Rosemary. Dale C Spencer. and Alexa Dodge. "Society Wants to See a True Victim': Police Interpretations of Victims of Sexual Violence." *Feminist Criminology* 16, No. 2 (April 2021): 216–35. <https://doi.org/10.1177/1557085120970270>.
- RI, Komisi Nasional Perempuan. *Catatan Tahunan Komnas Perempuan Tahun 2023*. Jakarta: Komisi Nasional Perempuan RI, 2023.
- Rosyida, Nurma. Kadek Deddy Permana Artha. and Lintang Yudhantaka. "The Position of Justice Collaborator to Reveal Corruption in Financial Management of Regional Government." *Yuridika* 35, No. 1 (October 21, 2019): 93. <https://doi.org/10.20473/ydk.v35i1.12253>.
- Rudolph, Julia. Melanie J Zimmer-Gembeck. Dianne C Shanley. and Russell Hawkins. "Child Sexual Abuse Prevention Opportunities: Parenting, Programs, and the Reduction of Risk." *Child Maltreatment* 23, No. 1 (February 2018): 96–106. <https://doi.org/10.1177/1077559517729479>.
- Rumble, Lauren. Ryan Fajar Febrianto. Melania Niken Larasati. Carolyn Hamilton. Ben Mathews. and Michael P. Dunne. "Childhood Sexual Violence in Indonesia: A Systematic Review." *Trauma, Violence, & Abuse* 21, No. 2 (April 2020): 284–99. <https://doi.org/10.1177/1524838018767932>.
- Sagar, Tracey and Debbie Jones. "Off-Street Sex Workers and Victim-Orientated Policymaking at the Local Level: Denial of Agency and Consequences of Victimhood." *Crime Prevention and Community Safety* 16, No. 4 (November 2014): 230–52. <https://doi.org/10.1057/cpcs.2014.9>.
- Schulz, Philipp and Heleen Touquet. "Queering Explanatory Frameworks for Wartime Sexual Violence Against Men." *International Affairs* 96, No. 5 (September 1, 2020): 1169–87. <https://doi.org/10.1093/ia/iaaa062>.
- Suonpää, Karoliina and Jukka Savolainen. "When a Woman Kills Her Man: Gender and Victim Precipitation in Homicide." *Journal of Interpersonal Violence* 34, No. 11 (June 2019): 2398–2413. <https://doi.org/10.1177/0886260519834987>.
- Tholander, Michael. "The Making and Unmaking of a Bullying Victim." *Interchange* 50, No. 1 (February 2019): 1–23. <https://doi.org/10.1007/s10780-019-09349-1>.
- Vallièrès, Frédérique. Brynne Gilmore. Ann Nolan. Peggy Maguire. Kristina Bondjers. Orla McBride. Jamie Murphy. Mark Shevlin. Thanos Karatzias. and Philip Hyland. "Sexual Violence and Its Associated Psychosocial Effects in Ireland." *Journal of Interpersonal Violence* 37, No. 11–12 (June 2022): NP9066–88. <https://doi.org/10.1177/0886260520978193>.
- Viero, A. G. Barbara. M. Montisci. K. Kustermann. and C. Cattaneo. "Violence Against Women in the Covid-19 Pandemic: A Review of the Literature and a Call for Shared Strategies to Tackle Health and Social Emergencies." *Forensic Science International* 319 (February 2021): 110650. <https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2020.110650>.
- Wismayanti, Yanuar Farida. Patrick O'Leary. Clare Tilbury. and Yenny Tjoe. "The Problematization of Child Sexual Abuse in Policy and Law: The Indonesian Example." *Child Abuse & Neglect* 118 (August 2021): 105157. <https://doi.org/10.1016/j.chiabu.2021.105157>.
- Wulandari, Putri Ayu and Mochammad Zaidun. "The Replacement of Criminal Fine in Criminal Taxation." *Yuridika* 35, No. 1 (October 21, 2019): 113. <https://doi.org/10.20473/ydk.v35i1.15749>.

Zaykowski, Heather. Ross Kleinstuber. and Caitlin McDonough. "Judicial Narratives of Ideal and Deviant Victims in Judges' Capital Sentencing Decisions." *American Journal of Criminal Justice* 39, No. 4 (December 2014): 716–31. <https://doi.org/10.1007/s12103-014-9257-3>.

# Reformasi Hukum Pertanahan: Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah Terhadap Pengalihan Hak Secara Melawan Hukum

Diya Ul Akmal, Hanif Fitriansyah, Fauziyyah Azhar Ramadhan

Fakultas Hukum, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa  
Jl. Raya Jakarta KM. 4 Pakupatan, Kota Serang, Banten  
Email: diyaulakmal@gmail.com

Naskah diterima: 6 Juni 2023  
Naskah direvisi: 3 Oktober 2023  
Naskah diterbitkan: 30 November 2023

## Abstract

*The current circumstances surrounding land problems are of great concern. The existing land law norms need to be revised to resolve the problems that arise. Land and forest degradation resulting from development policies, a significant number of land mafias, and overlapping implementing regulations are problems that have yet to be addressed. It is believed that the implementation of the UUPA as a land law norm needs to be revised to keep up with current developments. This research aims to comprehend the significance of protecting land rights owned by the community and the urgency of land law reform in Indonesia. It is a qualitative study that employs the normative legal method. The data used is secondary data gathered through library research. The research findings reveal that land problems are caused by legal vacuums and gaps in Indonesia's land law system. These are then exploited by individuals seeking personal benefits at the expense of other people's rights. The implementing legal regulations of the UUPA are incapable of resolving the many problems that arise. Community rights to land cannot be protected with the current land law regulations in place. Therefore, land law reform is required to provide legal protection for community rights and adjust development policies according to environmental conditions.*

**Keywords:** land law; UUPA; land mafia; land law reform; legal protection

## Abstrak

Dinamika permasalahan pertanahan yang ada saat ini sangat mengkhawatirkan. Aturan hukum pertanahan yang berlaku seakan tidak mampu untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi. Degradasi lahan dan hutan sebagai akibat dari arah kebijakan pembangunan, banyaknya mafia tanah, serta tumpang tindih aturan hukum pelaksana menjadi permasalahan yang belum dapat diselesaikan. Pemberlakuan UUPA sebagai norma hukum pertanahan dirasa sudah tidak mampu untuk mengikuti perkembangan zaman. Penelitian ini bertujuan untuk memahami pentingnya perlindungan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat serta untuk memahami urgensi reformasi hukum pertanahan di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan menggunakan metode yuridis normatif. Data yang digunakan berupa data sekunder yang didapatkan melalui studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan permasalahan pertanahan yang terjadi disebabkan oleh adanya kekosongan hukum serta celah hukum dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia. Hal ini yang kemudian dimanfaatkan oleh orang-orang yang berusaha untuk mendapatkan keuntungannya pribadi dan berakibat terlanggarnya hak yang dimiliki orang lain. Aturan hukum pelaksana dari UUPA tidak mampu untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi. Hak masyarakat atas tanah tidak dapat dilindungi dengan keberadaan aturan hukum pertanahan saat ini. Oleh karena itu, diperlukan reformasi hukum pertanahan agar perlindungan hukum hak masyarakat dapat terwujud serta arah kebijakan pembangunan dapat menyesuaikan dengan kondisi lingkungan.

**Kata kunci:** hukum pertanahan; UUPA; mafia tanah; reformasi hukum pertanahan; perlindungan hukum

## I. Pendahuluan

Indonesia memiliki luas wilayah yang besar dan penduduk yang sangat banyak yang menjadikan tanah sebagai salah satu aset berharga untuk memenuhi kebutuhan hidup. Makna strategis tanah dipahami karena hampir seluruh kegiatan masyarakat berhubungan maupun bersumber pada tanah, yang berfungsi sebagai pemukiman, lahan pertanian, sarana pembangunan, sebagai tempat usaha, dan sebagainya.<sup>1</sup> Bagi masyarakat, tanah dapat menjadi tempat tinggal sekaligus sebagai investasi karena nilai ekonominya yang tinggi. Bagi negara, tanah menjadi aset yang dapat mendorong percepatan pembangunan. Pembangunan yang dilaksanakan turut berimplikasi pada beragam alih fungsi lahan untuk menunjang pelaksanaannya. Sebetulnya, percepatan pembangunan yang dilakukan berdimensi positif namun upaya tersebut harus mengorbankan wilayah hutan yang cukup masif. Alih fungsi lahan pertanian dan hutan menjadi industri maupun perumahan yang tidak terkontrol juga dapat berdampak negatif bagi lingkungan.<sup>2</sup>

Pada awalnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dibentuk sebagai wujud upaya negara untuk mengembangkan potensi negara yang agraris, memberikan perlindungan bagi hak masyarakat atas tanah, serta memberikan kepastian hukum bagi masyarakat hukum adat beserta hak-hak yang mereka miliki. Perubahan arah kebijakan negara yang saat ini lebih mengutamakan pembangunan harus mengorbankan sektor agraria. Perkembangan kebutuhan negara ini mengakibatkan UUPA tidak lagi dapat menjawab permasalahan yang dirasakan oleh masyarakat. Implikasi yang terjadi adalah hak menguasai oleh negara seakan menjadi

*over act* dalam menjalankan kebijakan yang berkaitan dengan pertanahan. Hal ini terjadi karena UUPA saat ini memiliki kekosongan hukum terutama pengaturan-pengaturan yang lebih substansial sehingga berdampak pada timbulnya krisis agraria serta ekologi. Sejatinya penormaam yang tercantum dalam UUPA telah mengamanatkan pemanfaatan tanah untuk kemakmuran masyarakat dan untuk melindungi hak masyarakat agar tidak terjadi kesenjangan sosial.<sup>3</sup> Meskipun begitu, pembangunan yang masif dilakukan tidak diiringi dengan pemanfaatan tanah ataupun lahan dengan baik dan berdampak pada terlanggarnya hak masyarakat.

Sebagai upaya untuk menyesuaikan kebutuhan normatif dan empirik, pemerintah kemudian berusaha untuk melakukan reformasi agraria. Langkah awal reformasi agraria yang dilakukan dapat dilihat dalam penormaam Ketetapan MPR (Tap MPR) Nomor XI/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Tap MPR tersebut mengamanatkan kepada negara untuk melakukan proses yang berkesinambungan dalam melakukan penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, serta pemanfaatan sumber daya agraria untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini telah sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang mengamanatkan untuk mengusahakan kemakmuran bagi rakyat.<sup>4</sup> Langkah lanjutan dalam upaya melakukan reformasi agraria dilakukan dengan membentuk berbagai aturan hukum pelaksana. Beberapa aturan pelaksana yang terbaru sebagai bagian dari reformasi agraria seperti Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2021 tentang Perumahan dan Permukiman, Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Rumah Susun, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas

<sup>1</sup> Iffatin Nur, 'Kajian Kritis Hukum Pertanahan dalam Perspektif Fikih', *Ahkam: Jurnal Hukum Islam* 2, No. 1 (2014): 148–178.

<sup>2</sup> Amiludin, 'Politik Hukum Pertanahan dan Otonomi Daerah (Kebijakan dan Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Daerah Terkait Pertanahan)', *Journal of Government and Civil Society* 2, no. 1 (2018): 19–32.

<sup>3</sup> Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Peradilan Khusus Pertanahan* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2014), 2.

<sup>4</sup> Lihat dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Tata Ruang, dan masih banyak lagi.

Selain melalui peraturan pemerintah, reformasi agraria juga diupayakan melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Undang-Undang Cipta Kerja). Terdapat 3 (tiga) poin penting upaya reformasi agraria yang ternormakan dalam undang-undang ini yaitu, pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, dan mengenai pertanahan secara umum yang tercakup didalamnya pembentukan bank tanah serta penguatan hak pengelolaan.<sup>5</sup> Secara khusus, pengadaan bank tanah sebagai langkah reformasi agraria ditujukan memiliki fungsi untuk melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah.<sup>6</sup> Pada pelaksanaannya, upaya pemerintah dalam memanfaatkan tanah untuk tujuan pembangunan yang tidak dapat dijawab oleh UUPA dapat teratasi. Bank tanah menjadi sarana memanfaatkan tanah dan/atau lahan agar produktif sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan diusahakan dapat menekan harga tanah dan mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah.<sup>7</sup> Disamping

tujuan utama tersebut, penormaan bank tanah didalam Undang-Undang Cipta Kerja juga terdapat celah hukum yang berkemungkinan dimanfaatkan oleh orang yang berniat untuk mengambil keuntungan pribadi. Unsur 'percepatan investasi' menempatkan peran ekonomi pasar sangat besar dalam pelaksanaannya. Hal tersebut menjadikan bank tanah memiliki 2 (dua) orientasi kepentingan yang saling bertentangan, yaitu untuk redistribusi serta mengkonsolidasikan tanah bagi masyarakat dan orientasi bisnis bagi investor.<sup>8</sup> Dengan demikian, bank tanah sama saja hanya menjawab permasalahan umum yang belum terselesaikan dalam UUPA tetapi masih kurang menempatkan aspek kemanfaatan (kemakmuran) bagi masyarakat secara luas.

Permasalahan lebih lanjut juga memiliki korelasi dengan keberlakuan UUPA yang sudah lebih dari 60 tahun. UUPA sangat berorientasi terhadap interpretasi kebutuhan masa lalu. Sementara itu, kebutuhan masyarakat pada saat ini kurang ternormakan yang menyebabkan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah tidak terpenuhi dengan maksimal. Permasalahan yang sangat terlihat adalah banyaknya kasus sengketa tanah yang diakibatkan oleh keberadaan mafia hukum pertanahan. Keberadaan mafia tanah memanfaatkan celah hukum untuk mendapatkan legalitas atas tanah yang dimiliki oleh orang lain. Kejahatan mafia tanah seringkali dilakukan secara bersama-sama dengan aparat hukum dan pemerintahan sehingga perbuatan ilegal yang dilakukan seakan-akan terlihat legal.<sup>9</sup> Mafia

<sup>5</sup> Lihat dalam Bab VIII bagian kedua, ketiga, dan keempat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

<sup>6</sup> Lihat dalam Bab VIII bagian keempat mengenai pertanahan, Pasal 125 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

<sup>7</sup> Nila Trisna and Ilka Sandela, 'Eksistensi Bank Tanah dalam Hukum Agraria di Indonesia', *Ius Civile: Refleksi Penegakan Hukum dan Keadilan* 5, no. 1 (2021): 187–201. Lihat juga Rahma Winati, Yusuf Hidayat, dan Anas Lutfi, 'Eksistensi dan Prospek Penyelenggaraan Bank Tanah', *Jurnal Magister Ilmu Hukum* 7, No. 1 (2022): 25–40, <https://jurnal.uai.ac.id/index.php/JMIH/article/view/1186>. Lihat juga Iwan Permadi, 'Konstitusionalitas Keberadaan Bank Tanah dalam Pengelolaan dan Penguasaan Atas Tanah oleh Negara', *JURNAL USM LAW REVIEW* 6, No. 1 (2023): 291–309,

<https://journals.usm.ac.id/index.php/julr/article/view/6678>. Lihat juga Yahman, 'The Important Role of the Land Bank Concept in Perspective Land & Agrarian Law in Indonesia', *Law Development Journal* 5, no. 2 (2023): 256–270.

<sup>8</sup> Wahyu Bening and Ilham Dwi Rafiqi, 'Permasalahan Hukum Pengaturan Bank Tanah Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja', *Jurnal Suara Hukum* 4, No. 2 (2022): 265–298, <https://journal.unesa.ac.id/index.php/suarahukum/article/view/21638>. Lihat juga Afwan Anantya Prianggoro and Retno Widodo Dwi Pramono, 'Dilemma Pembentukan Institusi Bank Tanah: Pemerataan Sosial atau Pertumbuhan Ekonomi', *Jurnal Fusion* 3, No. 2 (2023): 214–229.

<sup>9</sup> Yunawati Karlina dan Irwan Sapta Putra, 'Pemberantasan Mafia Tanah dengan Menggunakan Instrumen Hukum

tanah dalam melakukan aksinya dilakukan dengan cara pemalsuan dokumen, legalisasi di pengadilan, pendudukan yang tidak sah, dan sebagainya.<sup>10</sup> Sejatinya negara telah berupaya untuk memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat terhadap eksistensi mafia tanah. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang baru dibentuk. Penormaan sanksi pidana dalam undang-undang tersebut berjalan beriringan dengan UUPA dan Undang-Undang Cipta Kerja. Meskipun demikian, cara yang dilakukan oleh mafia tanah terus berkembang dengan turut berkembangnya kemajuan zaman.

Beberapa kasus kejahatan mafia tanah yang pernah terjadi seperti kasus pemalsuan tanda tangan surat kepemilikan tanah untuk proyek pembebasan lahan pembangunan jalan tol di Kabupaten Lampung Selatan, pemalsuan dokumen akta jual beli yang terjadi di Kabupaten Pandeglang, dan pemalsuan dokumen kepemilikan aset tanah yang dilakukan oknum notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).<sup>11</sup> Masih banyak lagi contoh lainnya dari tindak kejahatan mafia tanah yang mengakibatkan kerugian bagi pemilik tanah sebenarnya. Hal ini menunjukkan lemahnya perlindungan hukum bagi pemilik tanah meskipun telah memiliki dokumen hukum atas tanah tersebut. Celah hukum dari sistem hukum pertanahan yang sangat legalistik

dimanfaatkan untuk keuntungan pribadi dari mafia hukum. Bagi masyarakat yang belum memiliki sertifikat hak milik atas tanah justru lebih memungkinkan untuk dimanfaatkan oleh mafia hukum.

Perlindungan hukum merupakan hak yang dimiliki oleh setiap warga negara dan negara memiliki kewajiban untuk membentuk aturan hukum yang dapat melindungi hak tersebut. Upaya perlindungan hukum atas tanah telah dinormakan ke dalam UUPA. Selain itu, perlindungan hukum tersebut juga dirumuskan di dalam KUHP berkaitan dengan penegakan hukum tindak pidana atas pertanahan serta Undang-Undang Cipta Kerja dengan berdasarkan asas *Lex Posterior Derogate Legi Priori*<sup>12</sup>. Banyaknya permasalahan yang

---

Pidana di Indonesia', *Res Justitia: Jurnal Ilmu Hukum* 2, No. 1 (2022): 109–130.

<sup>10</sup> Bambang Prayitno, 'Pertanggungjawaban Pidana Mafia Tanah Dalam Tindak Pidana Korupsi', *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi* 9, No. 2 (2021): 269–280.

<sup>11</sup> Fathur Rachman, Irwan Jaya Diwirya, dan Andriansyah Kartadinata, 'Tinjauan Yuridis Penegakan Hukum Terhadap Praktek Pemalsuan Surat Keterangan Tanah di Provinsi Lampung', *Viva Themis: Jurnal Ilmu Hukum* 5, No. 2 (2022): 129–145; Rasyid Ridho, 'Terungkap Mafia Tanah Di Pandeglang, Gondol Rp 1,1 Miliar Demi Jadi Kades', *Kompas.Com*, diakses pada laman, <https://regional.kompas.com/read/2022/06/16/211720978/terungkap-mafia-tanah-di-pandeglang-gondol-rp-11-miliar-demi-jadi-kades>; Dinda Bhawika Wimala Pastika, dkk., 'Tinjauan Yuridis Terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah Yang Dibalik Nama Tanpa Persetujuan Pemegang Hak (Studi Kasus: Mafia Tanah ART Nirina Zubir)', *Gorontalo Law Review* 5, No. 1 (2022): 212–227.

<sup>12</sup> Asas *Lex Posterior Derogate Legi Priori* memiliki makna Undang-Undang (aturan hukum) yang baru meniadakan keberlakuan Undang-Undang (aturan hukum) yang lama. Asas ini dapat diterapkan jika norma aturan hukum baru memiliki hierarki/kedudukan yang sama atau lebih tinggi dari norma aturan hukum lama. Selain itu, materi muatan dalam aturan hukum yang baru menyebabkan perubahan, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan yang diatur dalam materi muatan aturan hukum yang lama. Lihat dalam Nurfaqih Irfani, 'Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum', *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, No. 3 (2020): 305–325, <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/711.irfanii>. Undang-Undang Cipta Kerja sebagai aturan hukum yang berorientasi pada kebijakan pembangunan melakukan perubahan, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru terkait kebijakan pengadaan tanah yang sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Kedua Undang-Undang yang diubah oleh Undang-Undang Cipta Kerja tersebut merupakan aturan hukum yang dibentuk sebagai upaya negara dalam melakukan reformasi agraria di Indonesia. Selain itu, berbagai peraturan pelaksana yang didasarkan pembentukannya pada Undang-Undang Cipta Kerja juga menerapkan asas *Lex Specialis Derogate Legi Generalis*. Asas tersebut memiliki makna Undang-Undang (aturan hukum) yang khusus meniadakan keberlakuan Undang-Undang (aturan hukum) yang umum. Ibid. Apabila peraturan pelaksana tidak mengatur mengenai hal-hal yang berkaitan dengan suatu permasalahan hukum tertentu maka dapat diberlakukan ketentuan dari aturan hukum yang lama (termasuk juga di dalamnya UUPA beserta aturan turunannya).

terjadi meskipun sudah banyak aturan hukum pelaksana dari UUPA yang dibentuk, adanya KUHP sebagai landasan perlindungan hukum pidana, serta Undang-Undang Cipta Kerja beserta aturan turunannya yang dibentuk sebagai arah kebijakan pembangunan masih menyisakan persoalan yang harus segera diatasi. Kebutuhan akan hukum yang memahami kondisi sosial masyarakat saat ini semakin mendesak untuk dibentuk. Kekosongan hukum dan celah hukum yang ditimbulkan hanya akan menyisakan permasalahan yang berkelanjutan tanpa solusi konkrit untuk mengatasinya. Oleh karena itu, sudah saatnya Indonesia melakukan reformasi hukum pertanahan agar hak masyarakat atas kepemilikan tanah tidak lagi terlanggar. Begitupun dengan keberadaan mafia tanah yang harus diberantas dengan dimulai dari pembaharuan aturan hukum pertanahan.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian-penelitian yang telah ada sebelumnya. Terdapat beberapa penelitian sebelumnya yang hampir serupa membahas mengenai hukum pertanahan di Indonesia. Beberapa artikel jurnal mengangkat tema reformasi agraria seperti yang ditulis oleh Hairani<sup>13</sup> dengan judul “Studi tentang *Law Reform* dalam Reformasi Hukum Agraria” yang membahas mengenai sejarah reformasi agraria di Indonesia dari masa orde lama hingga masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Penelitian yang dilakukan oleh Hairani lebih menekankan pada aspek sejarah pelaksanaan reformasi pertanahan di Indonesia sementara pada penelitian ini membahas mengenai upaya pembaharuan hukum pertanahan sebagai akibat dari masih banyaknya permasalahan meskipun reformasi hukum pertanahan sudah dilaksanakan dari dulu. Artikel jurnal selanjutnya seperti yang ditulis oleh Subhan Zein<sup>14</sup> dengan judul “Reformasi Agraria dari Dulu hingga Sekarang” yang membahas mengenai peran pemerintah

daerah dalam pelaksanaan reformasi agraria. Selain itu artikel jurnal yang ditulis oleh Ahmad Fauzi<sup>15</sup> dengan judul “Reformasi Agraria dalam Kerangka Otonomi Daerah” juga membahas hal yang sama berkaitan dengan reformasi agraria dengan dihubungkan dengan peran pemerintah daerah. Kedua artikel yang ditulis oleh Subhan Zein dan Ahmad Fauzi berkesimpulan permasalahan/konflik pertanahan dapat terselesaikan jika reformasi agraria melibatkan peran pemerintah daerah pada pelaksanaannya. Sementara pada penelitian ini, penyelesaian permasalahan/konflik pertanahan harus diiringi oleh perubahan (reformasi) dari hal yang paling mendasar yaitu produk hukum sebagai arah kebijakan pertanahan di Indonesia. Kebijakan apapun yang dilaksanakan tidak akan berhasil sepenuhnya apabila didasarkan pada aturan hukum yang ada saat ini karena terdapat banyaknya celah hukum dan kekosongan hukum yang harus segera diatasi terlebih dahulu. Selain itu, pemahaman konsep mengenai ‘reformasi’ harus dipahami sebagai perubahan yang signifikan terhadap aturan hukum pertanahan yang telah ada bukan hanya sekedar ‘penataan hukum dan kebijakan’ karena esensi reformasi memiliki cakupan yang lebih luas.

Penelitian ini akan membahas hubungan antara pemberlakuan hukum pertanahan dengan perlindungan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Tujuan yang ingin dicapai yaitu untuk memahami pentingnya perlindungan hukum hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Selain itu, penelitian ini juga akan membahas mengenai dinamika permasalahan dan reformasi hukum pertanahan di Indonesia. Adapun tujuannya untuk memahami urgensi reformasi hukum pertanahan untuk menggantikan hukum pertanahan yang sudah diberlakukan sangat lama. Hal ini didasarkan pada perkembangan masyarakat serta berbagai permasalahan yang timbul akibat adanya kekosongan hukum serta celah hukum yang dimanfaatkan oleh mafia hukum. Hukum merupakan dasar bagi pelaksana kebijakan

<sup>13</sup> Hairani, ‘Studi tentang *Law Reform* dalam Reformasi Hukum Agraria’, *Jurnal Cakrawala Hukum* 19, No. 1 (2014): 10–19.

<sup>14</sup> Subhan Zein, ‘Reformasi Agraria Dari Dulu Hingga Sekarang’, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 9, No. 2 (2019): 121–135.

<sup>15</sup> Ahmad Fauzi, ‘Reformasi Agraria dalam Kerangka Otonomi Daerah’, *Jurnal Bina Mulia Hukum* 6, No. 2 (2022): 218–233.

sehingga hukum yang berlaku harus dapat disesuaikan dengan kebutuhan terkini terhadap eksistensi hukum tersebut. Pada akhirnya diharapkan perlindungan hukum, kepastian hukum, dan kemanfaatan dapat dirasakan oleh masyarakat.

## II. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif menggunakan metode Yuridis Normatif. Metode Yuridis Normatif merupakan metode penelitian dengan mengacu pada norma hukum yang berlaku, putusan pengadilan, norma yang berlaku di masyarakat, serta sinkronisasi setiap aturan hukum yang berlaku secara hierarki.<sup>16</sup> Pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan berlandaskan pada teori sistem hukum dari Lawrence Friedman dalam kerangka perlindungan (penegakan) hukum berupa *legal substance* (materi perundang-undangan terkait dengan pertanahan), *legal structure* (lembaga-lembaga terkait yang diberikan kewenangan oleh Peraturan Perundang-Undangan untuk melakukan pencegahan (preventif) dan penindakan (represif) terhadap pengalihan hak secara melawan hukum oleh mafia tanah, dan *legal culture* (pencegahan dilakukan melalui budaya pengawasan dan penegakan melalui budaya peradilan. Penelitian ini menggunakan data sekunder yang didapatkan melalui studi kepustakaan. Data yang didapatkan terdiri dari bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (buku dan jurnal ilmiah), dan bahan hukum tersier (surat kabar dan sumber internet).<sup>17</sup> Data yang telah didapatkan kemudian dianalisis menggunakan analisis data kualitatif dengan tujuan untuk mendapatkan pemahaman serta menggambarkan permasalahan secara deskriptif melalui kasus yang terjadi.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2003), 105.

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji..., *Ibid*, 33-37.

<sup>18</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016), 167.

Studi penelitian ini meliputi beberapa langkah, diantaranya: Pertama, merumuskan permasalahan yang akan dibahas pada penelitian. Kedua, menentukan peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang dibahas seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Tap MPR Nomor XI/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan, dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah. Ketiga, mengumpulkan buku referensi, jurnal yang berkaitan dengan penelitian ini, serta sumber-sumber lain dari internet. Keempat, menganalisis setiap peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum, dan data lainnya yang telah didapatkan serta mengolahnya dengan cara mendeskripsikan menggunakan kata-kata dengan logika ilmiah.

## III. Hak Atas Tanah

Negara menjadi perwujudan dari keinginan masyarakat karena terbentuk untuk memberikan perlindungan atas hak yang dimiliki oleh setiap individu. Pada konstruksi negara hukum modern, perlindungan atas hak menjadi isu utama yang berusaha untuk diwujudkan. Perlindungan atas hak tersebut

berupa perlindungan hak asasi manusia sebagai bentuk perlindungan hak yang melekat atas individu sebagai manusia maupun perlindungan hak konstitusional yang diberikan kepada seorang warga negara. Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) bersifat universal dan tidak terbatas pada negara yang memberikan tetapi juga menjadi kewajiban bagi seluruh negara yang ada di dunia untuk dapat mewujudkannya. Sementara itu, hak konstitusional bersifat khusus karena hanya diberikan kepada warga negara. Penegasan perlindungan hak konstitusional yang di dalamnya mencakup perlindungan HAM juga diberikan kepada seluruh warga negara Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945 yang juga sekaligus menegaskan supremasi konstitusi di Indonesia. Negara dalam menjalankan supremasi hukum dan supremasi konstitusi harus dapat mewujudkan perlindungan atas hak kepada seluruh rakyat Indonesia.

Secara etimologi, hak berasal dari bahasa arab yaitu *al-haqq* yang memiliki beberapa makna seperti bagian (*had* dan *nasib*), pemilikan (*milk*), keadilan (*‘adl*), dan harta (*mal*).<sup>19</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan hak<sup>20</sup> sebagai benar; milik/kepunyaan; kewenangan; kekuasaan untuk berbuat sesuatu (sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan); kekuasaan; dan derajat/martabat. Berdasarkan definisi tersebut, hak memiliki esensi atas kepemilikan maupun kewenangan untuk melakukan sesuatu yang dapat divalidasi kebenarannya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Terkhusus untuk hak atas benda yang dimiliki oleh setiap individu, hak melekat atas kepemilikan pribadinya dengan dasar penguasaan dan selama dapat dibuktikan kepemilikan tersebut. Lebih lanjut, menurut M. Ali Hasan<sup>21</sup>, hak merupakan penguasaan

yang benar berdasarkan hukum atas sesuatu dan diberikan kewenangan kepada seseorang yang melakukan penguasaan tersebut untuk menuntut haknya. Sudikno Mertokusumo<sup>22</sup> menegaskan, hukum harus dapat melindungi kepentingan atas hak. Hal ini didasarkan pada unsur dari hak yang harus memenuhi adanya subjek hukum, objek hukum, hubungan hukum yang mengikat dan diiringi dengan kewajiban, serta adanya perlindungan hukum. Oleh karena itu, negara harus menempatkan perlindungan hak sebagai tujuan utama dalam pembentukan hukum.

Secara normatif, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi telah menjamin perlindungan atas hak yang dimiliki oleh seluruh warga negara Indonesia. Salah satu hak yang dimaksud adalah hak atas tanah sebagai bagian dari harta benda yang dimiliki oleh individu secara perseorangan, secara bersama-sama, maupun yang dimiliki oleh badan hukum. Penegasan tersebut didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyebutkan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Bumi sebagai salah satu hak yang dikuasai oleh negara diartikan sebagai permukaan bumi, tubuh bumi dibawahnya, dan yang berada dibawah air.<sup>23</sup> Permukaan bumi dalam hal ini adalah tanah diberikan wewenang sekaligus menjadi kewajiban kepada negara untuk mengatur serta menyelenggarakan penggunaan, peruntukan, hubungan hukum antar individu, serta mengatur hubungan hukum atas perbuatan hukum antar individu.<sup>24</sup> Tanah dapat diberikan atau dimiliki oleh individu secara sendiri-sendiri maupun bersama dengan individu lainnya serta dapat juga dimiliki oleh badan hukum. Kepemilikan tersebut menjadi hak yang melekat kepada seseorang untuk kepentingannya atas penggunaan tanah.<sup>25</sup> Hal

<sup>19</sup> Muhammad Irkham Firdaus, ‘Correlation of The Concept of Property Rights in Islamic Law and KUHPerdata’, *Az-Zarqa: Jurnal Hukum Bisnis Islam* 14, No. 1 (2022): 63–83.

<sup>20</sup> Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia, 2022, “Hak”, *KBBI Daring*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>.

<sup>21</sup> M. Ali Hasan, *Berbagai Macam Transaksi Dalam Islam* (Jakarta: Rajawali Pers, 2003), 3.

<sup>22</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010), 161.

<sup>23</sup> Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

inilah yang harus diatur oleh negara karena terdapat hubungan hukum antar individu yang sangat berkemungkinan terdapat permasalahan dan/atau sengketa dalam kehidupan masyarakat.

Hubungan hukum yang terjalin terhadap hak atas tanah diatur oleh Negara melalui pembentukan hukum agar memberikan kepastian hukum dalam melindungi hak tersebut. Jan Michiel Otto sebagaimana dikutip oleh Adrian Sutedi<sup>26</sup> menyatakan, kepastian hukum harus didasarkan pada aturan hukum dan pelaksanaan secara jelas dan konsisten. Lebih lanjut, dirinya menjabarkan bahwa masyarakat harus dapat mentaati dan menyesuaikan dengan instrumen hukum yang berlaku. Jika terdapat permasalahan hukum maka hakim yang menangani permasalahan tersebut tidak boleh memihak dan harus menegakan aturan hukum secara konsisten. Setelah putusan dibuat maka harus dilaksanakan secara konkrit untuk menegaskan kepastian hukum yang diharapkan.

Perlindungan hukum merupakan bentuk implementasi dari eksistensi suatu hukum yang berlaku. Hukum harus dapat memberikan perlindungan sebelum permasalahan terjadi dan terdapat norma yang memberikan rasa takut bagi yang melanggarnya. Merujuk pada pandangan Fitzgerald sebagaimana dikutip oleh Satjipto Raharjo<sup>27</sup> menyebutkan, hukum harus dapat mengintegrasikan setiap kepentingan masyarakat melalui perlindungan hak yang dimilikinya serta membatasi kepentingan pihak lainnya yang memiliki kemungkinan melanggar hak tersebut. Dengan demikian, perlindungan hukum harus diwujudkan dalam pembentukan hukum melalui penormaan hak sebagai wujud kepentingan masyarakat. Konsep perlindungan hukum ini sama dalam konsep hukum pidana maupun perdata. Jikalaupun terdapat perbedaan hanya sebatas hubungan hukum

antara setiap subjek yang berkepentingan dalam pengimplementasian hukum tersebut.

Hukum menjadi landasan bagi masyarakat untuk dapat menegaskan kepastian hukum kepemilikan atas tanah yang dikuasainya. Hak penguasaan atas tanah secara yuridis di Indonesia dipahami sebagai 4 (empat) hal, yaitu hak pribadi (perseorangan) atas tanah, hak badan hukum *private* atas tanah, hak ulayat masyarakat hukum adat, dan hak menguasai yang diberikan kepada negara (tanah negara).<sup>28</sup> Penegasan hak penguasaan atas tanah ini ditujukan untuk dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat sebagai dasar perlindungan hukum. Secara umum, hak atas tanah dipahami sebagai bentuk 'penguasaan' dan 'menguasai' dalam artian fisik maupun yuridis.<sup>29</sup> Konsep penguasaan fisik menjadi alas hak yang diterapkan kepada masyarakat hukum adat yang telah mendiami suatu tempat (tanah ulayat) secara turun temurun. Meskipun demikian, sejatinya konsep penguasaan fisik tanah bertentangan dengan konsep yuridis yang menekankan sertifikat tanah sebagai alat pembuktian terkuat. Hal ini yang kemudian sering menjadi permasalahan karena terdapat tumpang tindih konsep hukum pertanahan di Indonesia.

Penguasaan yuridis menempatkan kepastian hukum terhadap perlindungan hak atas tanah tidak dapat berdiri sendiri dalam bentuk substansi hukum sebagai sarana *public* karena terdapat hubungan *private* antar individu dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, untuk semakin menegaskan kepastian hukum, negara mengeluarkan sertifikat hak atas tanah yang dapat dijadikan sebagai bukti penguasaan atas

<sup>26</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 27. Lihat juga dalam Indri Hadisiswati, 'Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah', *Ahkam: Jurnal Hukum Islam* 2, No. 1 (2014): 118–147.

<sup>27</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), 53.

<sup>28</sup> Indah Sari, 'Hak-Hak Atas Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)', *Jurnal Mitra Manajemen* 9, No. 1 (2017): 15–33.

<sup>29</sup> *Ibid.* Lihat juga dalam Yustisia Setiarini Simarmata, 'Kedudukan Hukum Pihak yang Menguasai Objek Hak Atas Tanah Terkait Proses Peralihan Hak yang Belum Sempurna', *Indonesian Notary* 3, No. 2 (2021): 1–17. Dapat dilihat juga dalam Audry Zefanya dan Fransiscus Xaverius Arsin Lukman, 'Tolak Ukur Pemenuhan Penguasaan Fisik Atas Tanah Melalui Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah', *JURNAL USM LAW REVIEW* 5, No. 2 (2022): 441–454.

tanah yang dimiliki oleh individu maupun badan hukum. Untuk mendapatkan sertifikat tersebut harus terlebih dahulu dilakukan pendaftaran atas tanah.<sup>30</sup> Sertifikat menjadi bukti pemegang hak atas tanah yang dikuasai untuk mengelola tanah. Sertifikat dapat menjadi alat bukti yang kuat di persidangan jika terdapat sengketa kepemilikan atas tanah.<sup>31</sup>

Pendaftaran tanah yang dilakukan di Indonesia menggunakan sistem stelsel negatif-bertendensi positif. Sistem ini menegaskan bahwa nilai pembuktian sertifikat hak atas tanah sangat kuat hingga dapat dibuktikan bahwa pemilik atas tanah yang disengketakan bukan miliknya.<sup>32</sup> Tujuan yang ingin dicapai dari sistem ini adalah terpenuhinya kepastian hukum bagi para pihak. Meskipun demikian, Indri Hadisiswati<sup>33</sup> mengkritisi sistem ini dikarenakan dasar untuk pembuktian sebaliknya dari pemilik sertifikat hak atas tanah berdasarkan data fisik dan data yuridis yang diterima sebagai data yang benar. Kesimpulan yang didapatkan adalah sertifikat sebagai produk dari negara memiliki kemungkinan terjadinya kesalahan dan ini dapat dipahami sebagai kurangnya arti dari kepastian hukum. Terlepas dari kritik tersebut, sertifikat menjadi instrumen yang sangat penting bagi masyarakat untuk melindungi haknya.

Individu maupun badan hukum yang memiliki sertifikat atas tanah berhak memanfaatkan dan mempergunakan tanah untuk kepentingannya. Secara umum, hak atas tanah dapat dimiliki secara langsung dan bersifat lama (dapat diwariskan) serta ada juga yang hanya

bersifat sementara.<sup>34</sup> Terdapat beberapa jenis hak atas tanah yang ada di Indonesia seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak menyewa atas tanah pertanian.<sup>35</sup> Hal ini menegaskan bahwa negara telah berusaha untuk menjamin hak atas tanah yang dimiliki oleh setiap individu dan memberikan perlindungan atas haknya tersebut.<sup>36</sup>

#### IV. Reformasi Hukum Pertanahan

Sejarah hukum pertanahan di Indonesia dapat dipahami sedari awal kemerdekaan bangsa Indonesia. Disahkannya UUD 1945 menjadi titik awal dari setiap perkembangan politik hukum yang kemudian di implementasikan ke dalam berbagai Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini dikarenakan prinsip supremasi konstitusi yang dilaksanakan di Indonesia. Perkembangan sejarah juga menjadi dasar yang patut untuk diperhatikan karena *grand design* awal yang direncanakan oleh *founding father* bangsa Indonesia merupakan pemikiran yang murni untuk kemajuan bangsa serta tidak memiliki tendensi kepentingan praktis. Semangat kemerdekaan menjadi katalisator dalam penuangan gagasan dan menjadi harapan untuk kemajuan bangsa.

Pada Februari 1946 Mohammad Hatta menyampaikan gagasan perekonomian Indonesia di masa yang akan datang. Gagasan tersebut menegaskan prinsip pembangunan negara melalui sektor agraris yang memang menjadi cerminan potensial dari bangsa Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, isu utama berkaitan dengan pertanahan menjadi langkah yang dibenahi. Gagasan tersebut kemudian menjadi arah politik hukum pertanahan pada masa awal kemerdekaan dengan menghapuskan hak istimewa yang dimiliki oleh elit desa di

<sup>30</sup> Rahmat Ramadhani, "Jaminan Kepastian Hukum yang Terkandung dalam Sertipikat Hak Atas Tanah," *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 2, No. 1 (2017): 139–57.

<sup>31</sup> Indri Hadisiswati..., *op.cit.* Lihat juga dalam Rahmat Ramadhani..., *Ibid.*

<sup>32</sup> Adrian Sutedi..., *op.cit.*, hlm. vi. Lihat juga dalam Rahmat Ramadhani..., *Ibid.* Dapat dilihat juga dalam Vani Wirawan et al., 'Rekonstruksi Politik Hukum Sistem Pendaftaran Tanah Sebagai Upaya Pencegahan Mafia Tanah', *Negara Hukum* 13, No. 2 (2022): 185–207. Selain itu, lihat juga dalam Desi Apriani and Arifin Bur, 'Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia', *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, No. 2 (2020): 220–239, <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jbmh/article/view/11>.

<sup>33</sup> Indri Hadisiswati..., *op.cit.*

<sup>34</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), 45.

<sup>35</sup> Fandri Entiman Nae, 'Kepastian Hukum Terhadap Hak Milik Atas Tanah yang Sudah Bersertifikat', *Lex Privatum* 1, No. 5 (2013): 54–63.

<sup>36</sup> Dewi Arnita Sari, 'Sengketa Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah', *Al-Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam* 5, No. 2 (2020): 138–155.

daerah Banyumas maupun menghapus hak konversi perusahaan tebu di daerah kesultanan Yogyakarta dan Solo. Tujuannya agar tanah dapat didistribusikan kepada petani yang tidak memiliki tanah. Pelaksanaan kebijakan tersebut dengan tetap memberikan kompensasi kepada pemilik tanah.<sup>37</sup>

Perumusan hukum Agraria kemudian digagas pada tahun 1948 meskipun masih dalam suasana gejolak revolusi. Keinginan membentuk hukum yang bersifat nasional untuk menggantikan hukum agraria peninggalan kolonial Belanda menjadi alasan mempersiapkan perumusannya. Meskipun demikian, kendala dihadapi setelah terbentuknya Republik Indonesia Serikat sehingga perumusan hukum agraria sempat tertunda. Setelah bentuk negara kembali menjadi Republik Indonesia, perumusan hukum agraria dilanjutkan. Permasalahan tidak berhenti hanya ketika berubahnya bentuk negara tetapi juga masa setelahnya terjadi berbagai persoalan politik di tengah belum stabilnya ketatanegaraan Indonesia. Baru kemudian pada tahun 1960 terbentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).<sup>38</sup> UUPA kemudian menjadi pedoman serta penjabaran dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. UUPA juga menjadi pedoman untuk mewujudkan kemakmuran bagi rakyat Indonesia. Hal ini tercermin dari prinsip penguasaan dan pemanfaatan tanah untuk mendorong kemajuan ekonomi, industri, serta bidang lainnya.<sup>39</sup>

Hingga saat ini, pemberlakuan UUPA masih belum digantikan dengan Undang-Undang yang baru meskipun berdasarkan lintasan sejarah telah diberlakukan selama lebih dari 60 tahun. Selama rentang waktu tersebut, berbagai aturan turunan telah dibentuk dan digantikan dengan yang baru. Seperti Peraturan

Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang dibentuk sebagai dasar hukum dari implementasi kebijakan Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona). Kebijakan yang sama kemudian dilanjutkan saat berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Begitupun saat ini diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Pada pelaksanaan implementasi berbagai Peraturan Pemerintah tersebut belum dapat menyelesaikan permasalahan berkaitan dengan pendaftaran tanah. Pendaftaran Tanah menjadi suatu hal yang sangat penting karena berhubungan dengan kepemilikan, penguasaan, serta hak yang dimiliki atas tanah.<sup>40</sup>

Perkembangan masyarakat dan desakan kebutuhan atas pertanahan saat ini tidak lagi sama seperti dahulu. Tanah cenderung dianggap sebagai properti yang memberikan nilai ekonomi jangka panjang dan menjadi ladang investasi. Hal ini mengakibatkan banyak orang yang justru ingin memanfaatkan kesempatan untuk memiliki dan menguasainya. Apabila dilihat pada pola kehidupan masyarakat pada masa kemerdekaan yang cenderung agraris maka pola tersebut sudah mulai terlupakan pada saat ini. Meskipun potensi agraris di Indonesia masih sangatlah besar dikarenakan kondisi geografis yang mendukung.

Perubahan kehidupan masyarakat serta politik hukum mengakibatkan desakan kebutuhan akan perubahan hukum yang berlaku. UUPA yang telah diberlakukan selama lebih dari 60 tahun dianggap sudah kurang relevan dengan kehidupan masyarakat pada saat ini. Meskipun konsep dan nilai yang terkandung di dalamnya masih dibutuhkan pada sistem hukum pertanahan yang telah terbentuk namun desakan perubahan menjadi tuntutan yang lebih realistis untuk mengatasi berbagai permasalahan yang terjadi. Permasalahan

<sup>37</sup> Arief Rahman, *Buku Ajar Politik Agraria* (Jambi: Salim Media Indonesia, 2019), 6.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Nurhasan Ismail, 'Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat', *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, No. 1 (2012): 33–52.

<sup>40</sup> Sri Hajati, dkk., *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan* (Surabaya: Airlangga University Press, 2018). Lihat juga dalam Satriyo Ardi Kartono, 'Politik Hukum Pertanahan dalam Rangka Percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia', *Esensi Hukum* 2, No. 1 (2020): 97–112.

tersebut terjadi di berbagai sektor pertanahan dari tingkat nasional maupun daerah.

Permasalahan yang sangat dirasakan adalah adanya ketimpangan penguasaan dan kepemilikan tanah. Hal ini justru berbanding terbalik dengan arah tujuan kebijakan negara pada masa awal kemerdekaan. Ahmad Nashih Luthfi<sup>41</sup> menjabarkan setidaknya terdapat 3 (tiga) permasalahan utama di bidang pertanahan, yaitu:

a. Krisis Agraria

Sektor pertanian dan perkebunan rakyat semakin terlupakan dengan adanya desakan penggunaan lahan untuk sektor industri, pertambangan, pembangunan kota, perumahan, maupun pariwisata. Hal ini mengakibatkan potensi agraria tidak dapat berkembang dan justru mengakibatkan kapitalisasi tanah semakin marak terjadi.

b. Krisis Ekologi

Pembabatan hutan dalam skala yang luas untuk memenuhi kebutuhan industri dan pembangunan mengakibatkan rusaknya ekosistem.

c. Krisis Regenerasi dan Reproduksi

Indonesia tengah mengalami krisis tenaga kerja pertanian yang cukup bermasalah. Generasi muda cenderung berpandangan sektor industri dan pembangunan lebih menarik sebagai profesi. Hal ini didukung dengan perkembangan industri dan pembangunan yang justru melupakan keuntungan geografis Indonesia sebagai negara agraris.

Krisis agraria menjadi permasalahan yang masih belum dapat diselesaikan hingga sekarang. Berbagai upaya telah dilakukan untuk menyukseskan reforma agraria. Langkah awal negara dalam melakukan reforma agraria dengan membentuk Tap MPR Nomor XI/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dasar pelaksanaan reforma agraria kemudian dilengkapi dengan peraturan pelaksana, yang terbaru adalah

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Reforma agraria yang dicanangkan menekankan kepada penataan penguasaan, kepemilikan, penggunaan, serta pemanfaatan tanah. Sudah banyak peraturan yang dibentuk sebagai langkah reformasi agraria yang dilakukan seperti yang terbaru yaitu Undang-Undang Cipta Kerja yang di dalamnya juga menormakan mengenai pertanahan sebagai langkah reformasi agraria yang dicanangkan.

Perencanaan kebijakan pertanahan yang dilaksanakan sebagai implikasi dari hadirnya Undang-Undang Cipta Kerja mengarahkan kepada kebijakan pembangunan yang diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat terutama dalam hal pengelolaan dan pemanfaatan tanah yang dilakukan oleh negara (dalam hal ini tanah yang dikuasai oleh negara).<sup>42</sup> Meskipun demikian, hal ini bukan menjadi solusi yang konkrit bagi penyelesaian permasalahan krisis agraria. Bahkan, tujuan percepatan investasi sebagai bagian dari arah kebijakan pembangunan dapat semakin memperumit permasalahan yang terjadi jika pelaksanaannya tidak diiringi dengan pengawasan dan kesadaran akan pentingnya melindungi kepentingan masyarakat.<sup>43</sup>

Upaya untuk mengatasi kesenjangan kepemilikan tanah juga telah dilakukan melalui kebijakan pembatasan kepemilikan tanah namun tidak berdampak signifikan dalam mengatasi krisis agraria.<sup>44</sup> Kesenjangan kepemilikan tanah terjadi di setiap daerah yang ada di Indonesia. Tanah dikarenakan nilai ekonominya dijadikan aset serta sarana investasi jangka panjang yang menarik bagi seseorang yang memiliki modal untuk

<sup>41</sup> Ahmad Nashih Luthfi, 2020, '60 Tahun UUPA Menghadapi Multikrisis', *JawaPos.Com*, diakses pada laman <https://www.jawapos.com/opini/01290401/60-tahun-uupa-menghadapi-multikrisis>.

<sup>42</sup> Gunanegara, 'Kebijakan Negara Pada Pengaturan Hak Atas Tanah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja', *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 6, No. 2 (2022): 161–184, <https://ejournal.uksw.edu/refleksihukum/article/view/5798>.

<sup>43</sup> Luh Putu Swandewi Antari, 'Undang-Undang Cipta Kerja di Bidang Agraria', *Jurnal Yusthima* 1, No. 01 (2021): 11–22, <https://e-journal.unmas.ac.id/index.php/yusthima/article/view/2972>.

<sup>44</sup> Vindria Shafa Clarissha, dkk., 'Implementasi Reforma Agraria pada Masa Orde Lama dan Reformasi', *Wajah Hukum* 4, No. 1 (2020): 78–82.

memiliki dan menguasainya. Permasalahan ini menjadikan potensi lahan yang luas dan subur tidak dapat dimaksimalkan dengan baik. Selain itu, hadirnya Undang-Undang Cipta Kerja juga dapat turut berperan terhadap kesenjangan kepemilikan tanah dikarenakan pihak swasta dapat diberikan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, maupun Hak Pakai terhadap tanah yang dikuasai oleh negara dan dikelola melalui Badan Bank Tanah.<sup>45</sup> Meskipun keberadaan Bank Tanah ditujukan untuk menghindari ketimpangan kepemilikan tanah namun hal ini tidak serta merta memberikan keuntungan secara langsung bagi masyarakat.<sup>46</sup> Selain itu, hak pengelolaan yang diberikan ini juga dapat menghadirkan krisis agraria lainnya jika ada orang yang hanya mementingkan diri pribadi dan tidak diawasi dengan baik.

Pembangunan, industri, dan pertambangan turut serta menjadi alasan terjadinya krisis ekologi yang terjadi di Indonesia. Menurut A Sonny Keraf sebagaimana dikutip oleh Veronica A. Kumurur & William M. Nangoy<sup>47</sup>, pemerintah telah gagal dalam memilih model pembangunan yang hendak dilaksanakan. Pemerintah hanya fokus pada aspek peningkatan ekonomi namun cenderung mengabaikan aspek negatifnya bagi lingkungan. Sejatinya lingkungan merupakan kepentingan bersama yang harus dijaga dengan baik. Kegagalan pemerintah ini mengakibatkan terjadinya degradasi lingkungan hidup yang berimplikasi pada kualitas sumber daya manusia, sumber daya manusia, serta mendegradasi tatanan sosial yang ada.

Dampak yang menunggu didepan mata dengan adanya krisis agraria adalah krisis regenerasi dan reproduksi disektor pertanian. Tatanan sosial yang mulai meninggalkan sektor agraris menjadikan generasi muda menjadi kurang meminati untuk melanjutkan

untuk menjadi petani. Pesatnya perputaran ekonomi di bidang pembangunan dan industri menjadikan generasi muda lebih memfokuskan diri pada bidang tersebut. Tentu saja ini bukan merupakan kesalahan generasi muda sepenuhnya melainkan kegagalan pengambil kebijakan yang mengakibatkan hal ini terjadi.

Didasarkan berbagai krisis dan permasalahan yang terjadi, hukum pertanahan yang telah lebih dari 60 tahun seakan tidak memiliki kekuatan untuk memberikan perlindungan hukum. Pada saat ini politik hukum pertanahan telah mengarah kepada kebutuhan untuk mengatur lebih jauh mengenai kepemilikan tanah dan pemanfaatan tanah yang tersebar di seluruh Indonesia. Kegagalan melaksanakan kebijakan pemerintah yang dilakukan dengan didasarkan pada berbagai peraturan turunan dibawah undang-undang harus dapat diselesaikan melalui reformasi hukum pertanahan. Berbagai krisis yang telah disebutkan merupakan permasalahan dalam skala yang luas sementara permasalahan implementatif yang lebih kecil seperti adanya mafia tanah juga tidak dapat teratasi hingga saat ini.

## V. Peralihan Hak Atas Tanah Secara Melawan Hukum

Perkembangan kebutuhan atas pertanahan membawa dinamika permasalahan yang cukup serius terjadi di berbagai daerah di seluruh Indonesia. Berbagai kepentingan kepemilikan hak atas tanah menimbulkan berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh oknum yang berusaha memanfaatkannya. Adanya celah hukum dalam sistem hukum pertanahan dimanfaatkan oleh mafia tanah yang bergerak secara mandiri maupun secara kelompok untuk melakukan peralihan hak atas tanah. Pada sistem hukum pertanahan yang dilaksanakan saat ini, sertifikat tanah menjadi jaminan hak kepemilikan atas tanah yang memiliki kekuatan hukum tertinggi. Didasarkan hal tersebut, mafia tanah seringkali melakukan pemalsuan dokumen, penipuan dan penggelapan kepada

<sup>45</sup> Gunanegara..., *op.cit.*

<sup>46</sup> Dixon Sanjaya and Benny Djaja, 'Pengaturan Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan Implikasi Keberadaan Bank Tanah Terhadap Hukum Pertanahan di Indonesia', *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni* 5, No. 2 (2021): 462-474.

<sup>47</sup> Veronica Kumurur dan William M. Nangoy, 'Cara Pandang Penyelenggaraan Pemerintah dan Krisis Ekologi Berkelanjutan', *Ekoton* 9, No. 1 (2009): 59-68.

korbannya, maupun okupasi ilegal untuk mendapatkan sertifikat tanah tersebut.<sup>48</sup>

UUPA sebagai instrumen hukum yang mengatur mengenai pertanahan sudah lama tidak diperbaharui sehingga menimbulkan banyak celah hukum. Hal ini yang kemudian dimanfaatkan oleh oknum mafia tanah dalam mengambil hak milik orang lain secara ilegal namun tampak legal melalui peralihan hak milik dalam bentuk dokumen hukum. Keberadaan mafia tanah juga memiliki keterkaitan dengan masih banyak masyarakat yang belum memiliki dokumen hukum atas tanah yang dimilikinya.<sup>49</sup> Dengan masih banyaknya masyarakat yang tidak memahami proses administrasi pembuatan sertifikat hak milik atas tanah semakin mempermudah mafia tanah untuk melancarkan aksinya. Masyarakat yang memiliki sertifikat hak milik atas tanah pun dapat menjadi sasaran mafia tanah dengan cara melakukan pemalsuan dokumen, penipuan, dan berbagai cara lainnya agar mereka mendapatkan bukti hukum yang jauh lebih kuat dibandingkan pemilik asli atas tanah tersebut. Hal tersebut tidak jarang berujung pada sengketa tanah melalui proses peradilan.

Sistem hukum pertanahan saat ini menempatkan pendaftaran atas tanah harus dilakukan untuk mendapatkan kepastian hukum dalam bentuk sertifikat hak milik bagi orang yang memiliki atau menguasai tanah di Indonesia.<sup>50</sup> Dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA disebutkan pendaftaran atas tanah meliputi, pengukuran, pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, serta pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

<sup>48</sup> Hudi Karno Sabowo dan Heri Purnomo, 'Pemberantasan Mafia Tanah Sebagai Upaya Bersama Pemerintah dan Masyarakat', *Jurnal Politik Hukum* 1, No. 1 (2023): 106–123.

<sup>49</sup> Farida Patittingi, 'Penegasan Alas Hak Penguasaan Fisik Turun-Temurun dalam Praktik Pendaftaran Tanah', *AMANNA GAPP* 19, No. 4 (2011): 355–367.

<sup>50</sup> Lihat dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Dapat dilihat juga dalam Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah* (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), 248.

Hal ini bertujuan untuk mengetahui bahwa tanah yang dikuasai merupakan sebenarnya pemilik hak atas tanah sebagaimana nama yang tercantum dalam sertifikat hak milik atas tanah. Kepemilikan sertifikat hak milik atas tanah menjadi dasar pembuktian sebagaimana yang dinormakan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pasal 1865 KUHPer menyebutkan, "Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut." Lebih lanjut Pasal 1866 KUHPer menyebutkan, "Alat-alat bukti terdiri atas, bukti tulisan, bukti dengan saksi-saksi, persangkaan-persangkaan, pengakuan, dan sumpah."

Masyarakat di daerah masih sangat minim informasi dan pemahaman terhadap kebijakan pembangunan hukum serta arah kebijakan nasional. Hal ini dipicu oleh kawasan wilayah yang didiami oleh masyarakat tersebut berada jauh dari pusat pemerintahan. Selain itu, masih banyak juga masyarakat yang tinggal di wilayah yang terpencil dan jauh dari perkotaan serta tanah yang dikuasai masih secara konvensional berdasarkan turun temurun dari leluhurnya. Sejatinya hak milik telah ditegaskan juga di dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA merupakan hak turun temurun. Meskipun demikian, dalam konsep hukum yang legalistik hal ini akan sangat sulit untuk dibuktikan jika bersengketa dengan orang lain yang memiliki sertifikat hak atas tanah atas tanah yang dikuasai secara turun temurun tersebut.

Objek pertanahan sangat menarik bagi mafia tanah dikarenakan terdapat sisi ekonomi yang sangat potensial di dalamnya. Tanah menjadi properti yang bernilai dan nilainya meningkat setiap tahun sehingga banyak peminat yang bersedia untuk melakukan jual beli. Kejahatan mafia tanah yang paling sering terjadi adalah pemalsuan dokumen surat tanah. Pemalsuan surat tanah dilakukan secara terstruktur dimulai dari pemalsuan surat kuasa penjualan tanah atau surat jual beli tanah, menggunakan

surat tanda kepemilikan yang berada di kantor pemerintahan desa atau kelurahan (seringkali dilakukan dengan bantuan pejabat setempat), maupun memalsukan bukti surat yang dapat dipergunakan untuk gugatan di pengadilan.<sup>51</sup> Sistem pertanahan di Indonesia yang belum memberikan keamanan bagi pemegang hak atas tanah menjadi alasan banyaknya mafia tanah di setiap daerah.

Contoh kasus dari kejahatan mafia tanah seperti yang terjadi dalam kasus pemalsuan tanda tangan surat kepemilikan tanah yang terjadi di Desa Jati Mulyo, Kecamatan Tanjung Bintang, Kabupaten Lampung Selatan.<sup>52</sup> Implikasi yang terjadi dalam kasus ini adalah ganti rugi pembebasan lahan untuk jalan tol tidak didapatkan oleh banyak individu dalam masyarakat sebagai pemilik tanah sebenarnya. Kejahatan mafia tanah dapat juga dilakukan kepada individu perseorangan seperti yang terjadi di Desa Carita, Kabupaten Pandeglang, Provinsi Banten. Ari Indyastuti menjadi korban pemalsuan tanda tangan pada dokumen akta jual beli yang dilakukan oleh adik iparnya. Tersangka kemudian menjual tanah seluas 1,2 Hektare dengan harga Rp. 1.1.000.000.000 (satu milyar seratus juta rupiah).<sup>53</sup> Kejahatan mafia tanah juga terjadi di kota-kota besar. Pada tahun 2021 terjadi pemalsuan dokumen kepemilikan sejumlah aset tanah yang dilakukan oleh pembantu dari Nirina Zubir. Pelaku bekerja sama dengan oknum Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pelaku melakukan balik nama 6 (enam) sertifikat hak milik yang kemudian 2 (dua) diantaranya telah terjual sementara sisanya diagunkan ke bank.<sup>54</sup> Hal ini menunjukkan kepemilikan sertifikat hak

milik atas tanah dapat diubah dan dimanfaatkan oleh oknum yang tidak bertanggung jawab. Celah hukum yang dimanfaatkan menjadikan adanya kekhawatiran bahwa sertifikat hak atas tanah tidak menjamin perlindungan hak atas tanah.

Dibentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana juga turut menormakan mengenai ketentuan pidana pertanahan di dalamnya. Meskipun demikian, pendekatan hukum pidana merupakan langkah *ultimum remedium* untuk memberikan efek penangkal serta efek jera bagi pelaku tindak pidana. Permasalahan pertanahan merupakan permasalahan sosio kultural yang harus dapat diatasi dari awal sebelum tindak pidana terjadi.<sup>55</sup> Langkah preventif tetap berada pada lingkup hukum pertanahan itu sendiri terutama berkaitan dengan sistem pertanahan yang dijalankan. Tentunya permasalahan pidana harus diupayakan untuk diatasi dari belum terjadinya tindak pidana agar hak masyarakat tidak terlanggar terlebih dahulu dan esensi perlindungan hukum dapat berjalan dengan baik.

Secara khusus, penyelenggaraan pendaftaran tanah serta pembuatan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) secara elektronik merupakan salah satu langkah maju dalam upaya pemberantasan mafia tanah.<sup>56</sup> Hal ini dikarenakan masyarakat dapat memastikan data kepemilikan atas tanah yang dikuasai secara elektronik sehingga meminimalisasi penyalahgunaan sertifikat tanah fisik sebagaimana yang selama ini sering terjadi. Selain itu, pendaftaran tanah elektronik juga dapat meningkatkan efisiensi pendataan pertanahan di seluruh Indonesia. Hanya saja tantangan yang masih harus dihadapi adalah pemahaman masyarakat mengenai digitalisasi

<sup>51</sup> Hudi Karno Sabowo dan Heri Purnomo..., *op.cit.*

<sup>52</sup> Fathur Rachman, Irwan Jaya Diwirya, dan Adriansyah Kartadinata..., *op.cit.*

<sup>53</sup> Rasyid Ridho..., *op. cit.*

<sup>54</sup> Pastika, dkk., 'Tinjauan Yuridis Terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah yang Dibalik Nama Tanpa Persetujuan Pemegang Hak (Studi Kasus: Mafia Tanah ART Nirina Zubir)'. Lihat juga dalam Jeremia Rivaldo Supit, Roosje M. Sarapun, dan Christine S. Tooy, 'Akibat Hukum Pembuatan Balik Nama Sertifikat Tanpa Sepengetahuan Pemiliknya Ditinjau dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana', *Lex Privatum* 10, No. 3 (2022).

<sup>55</sup> Iwan Setiawan, 'Analisis tentang Ketentuan Pidana Pertanahan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana', *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 6, No. 1 (2018): 76–90, <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/galuhjustisi/article/view/1242>.

<sup>56</sup> Lihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

sehingga harus adanya edukasi (sosialisasi) kepada masyarakat yang dilakukan oleh pejabat berwenang di setiap daerah. Sistem elektronik yang dibangun juga harus disempurnakan agar tidak ada permasalahan baru yang timbul di kemudian hari.<sup>57</sup>

Kemajuan teknologi dan perkembangan pemikiran manusia harus diiringi dengan aturan hukum yang berpandangan ke depan. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang telah diberlakukan selama lebih dari 20 (dua puluh) tahun dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah harus dapat diintegrasikan lebih lanjut. Integrasi tersebut berupa perumusan peraturan pelaksana mengenai pendaftaran tanah dalam bentuk satu kesatuan yang tidak terpisah dan menormakan secara lengkap langkah-langkah implementatif yang dapat menyelesaikan berbagai permasalahan yang mungkin terjadi kedepannya seperti kesalahan administrasi elektronik serta apabila tumpang tindih sertifikat hak atas tanah fisik dan elektronik.

## VI. Pemberdayaan Perlindungan Hukum

Permasalahan pertanahan di Indonesia juga tidak hanya sebatas keberadaan mafia tanah namun juga terdapat permasalahan lainnya yang sangat substansial. Berdasarkan data rapat kerja terbuka antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Pertanahan Nasional yang dilakukan pada 17 Februari 2022, terdapat 8111 kasus jumlah sengketa, konflik perkara dan kasus kejahatan pertanahan (sengketa/konflik yang mengandung unsur pidana pada tahun 2021).<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Muh Arif Suhattanto, dkk., 'Kualitas Data Pertanahan Menuju Pelayanan Sertifikat Tanah Elektronik', *Widya Bhumi* 1, No. 2 (2021): 100–114, <https://jurnalwidyabhumi.stpn.ac.id/index.php/JWB/article/view/11>. Lihat juga Dwi Wulan Titik Andari dan Dian Aries Mujiburohman, 'Aspek Hukum Layanan Sertifikat Tanah Elektronik', *Al-Adl : Jurnal Hukum* 15, No. 1 (2023): 154–170, <https://ojs.uniska-bjm.ac.id/index.php/aldli/article/view/7367>.

<sup>58</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), 'Laporan Singkat Komisi II DPR RI (Bidang Pemerintahan Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara

Banyaknya kasus menunjukkan celah hukum yang ada menimbulkan konflik yang meluas. Perlindungan hukum dalam sistem hukum pertanahan saat ini memiliki kelemahan yang sangat mendasar karena negara tidak dapat menjamin kebenaran data apabila tidak terdapat dokumen yang mendukung kepemilikan atas tanah yang disengketakan.<sup>59</sup> Hal ini akan sangat merugikan bagi masyarakat apabila pendataan kepemilikan tanah belum 100% dilakukan di seluruh Indonesia. Masyarakat yang belum memiliki bukti dokumen akan kehilangan haknya atas tanah yang telah mereka kuasai. Selain itu, adanya tumpang tindih kepemilikan atas tanah juga menjadi permasalahan yang belum terselesaikan.

Kasus kebakaran Depo Pertamina yang terjadi di Plumpang, Koja, Jakarta Utara menunjukkan permasalahan lebih lanjut dalam sistem hukum pertanahan yang berlaku. Menurut Arie Yuriwin (Tenaga Ahli Menteri di Kementerian ATR/BPN), status tanah di kawasan Depo Pertamina Plumpang seluas 153,4 hektar merupakan milik Pertamina dengan luas tanah yang telah terbit sertifikat 71,84 hektar dan 81,4 hektar dikuasai serta digarap oleh masyarakat.<sup>60</sup> Pada kawasan Depo Pertamina Plumpang tersebut terdapat lahan pemukiman yang ditinggali oleh masyarakat. Masyarakat juga memiliki Sertifikat Hak Milik dan Izin Mendirikan Bangunan.<sup>61</sup> Hal ini menjadikan adanya tumpang tindih kepemilikan atas

dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan)' (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2022), <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-6da0a69323c9d77f05b457493ae68f86.pdf>.

<sup>59</sup> Indri Hadisiswati..., *op.cit.*

<sup>60</sup> CNBC Indonesia, 'Polemik Lahan Depo Pertamina Plumpang, BPN Rekomendasikan Ini', *CNBC Indonesia*, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230308114339-8-419874/polemik-lahan-depo-pertamina-plumpang-bpn-rekomendasikan-ini>.

<sup>61</sup> CNN Indonesia, 'Jejak Warga Tanah Merah Plumpang: KTP Dari Jokowi, IMB Dari Anies', *CNN Indonesia*, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230306092438-20-921329/jejak-warga-tanah-merah-plumpang-ktp-dari-jokowi-imb-dari-anies/2>; *KumparanBisnis*, 'Bos Pertamina Ungkap Awal Mula Warga Padati Lahan Depo Plumpang', *KumparanBisnis*, diakses pada laman, <https://kumparan.com/kumparanbisnis/bos-pertamina-ungkap-awal-mula-warga-padati-lahan-depo-plumpang-2016zelUTxS/full>.

tanah di kawasan Depo Pertamina Plumpang. Masalah semakin rumit apabila didasarkan pada konsep kepemilikan fisik yang terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 *j.o* Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021. Masyarakat telah tinggal di kawasan Depo Pertamina Plumpang sejak tahun 1980-an.<sup>62</sup> Hal ini berarti masyarakat telah menguasai tanah dan tinggal di wilayah tersebut selama lebih dari 20 tahun. Dengan demikian, masyarakat memiliki hak atas tanah tersebut karena syarat menguasai fisik sebidang tanah dengan itikad baik selama 20 tahun secara berkesinambungan telah terpenuhi.<sup>63</sup> Meskipun secara tata letak wilayah, masyarakat tidak boleh untuk tinggal di sekitar Depo Pertamina karena memiliki tingkat bahaya yang sangat tinggi.

Banyaknya celah hukum serta tumpang tindihnya kebijakan telah mengakibatkan berbagai permasalahan yang terjadi. Masyarakat menjadi korban dari kegagalan hukum untuk memberikan perlindungan hak atas tanah yang mereka miliki. Reforma Agraria yang dilaksanakan seakan berjalan di tempat karena tidak melihat kenyataan yuridis yang mengkhawatirkan. Reforma Agraria yang dilaksanakan dengan didasarkan berbagai aturan dibawah undang-undang cenderung gagal untuk memahami tujuan yang ingin dicapai dalam UUPA. Di sisi lain, UUPA juga telah gagal untuk memahami kondisi empirik pertanahan saat ini. Begitupun dengan Undang-Undang Cipta Kerja hanya berfokus pada masalah pembangunan dan percepatan investasi yang tidak dapat menyelesaikan permasalahan kompleks pertanahan. Undang-Undang Cipta Kerja hanya cenderung berfokus kepada tanah negara dan tanpa solusi konkrit bagi hak masyarakat atas tanah secara umum.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Patittingi, 'Penegasan Alas Hak Penguasaan Fisik Turun-Temurun dalam Praktik Pendaftaran Tanah'. Lihat juga Gunanegara, 'Kekuatan Hukum Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Sebagai Alas Hak Pengurusan Hak Atas Tanah', *Law Review* 21, No. 3 (2022): 341–362. Dapat dilihat juga Audry Zefanya dan Fransiscus Xaverius Arsin Lukman..., *op.cit.*

Reformasi hukum pertanahan harus dipandang sebagai satu kesatuan sistem yang memerlukan perubahan. Hal pertama yang harus dilakukan perubahan adalah membentuk Undang-Undang Pertanahan yang baru untuk menggantikan UUPA. Hal ini agar landasan berpijak bagi peraturan pelaksana di bawahnya juga turut serta melihat perkembangan politik hukum yang dibutuhkan oleh masyarakat. Keberlanjutan pembangunan negara harus berkorelasi dengan perlindungan hak masyarakat. Korelasi yang dimaksud harus melihat arah perkembangan masyarakat kedepannya agar timbulnya celah hukum dapat diminimalisir. Celah hukum dalam sistem hukum pertanahan hanya akan mengakibatkan disintegrasi kehidupan bangsa, krisis lingkungan, pelanggaran hukum yang dapat semakin masif, serta hak masyarakat yang dilanggar. Perlindungan hukum harus dapat diwujudkan agar dapat mencegah terjadinya sengketa atau permasalahan serta untuk menciptakan keteraturan kehidupan masyarakat.<sup>64</sup>

Undang-Undang Pertanahan yang baru harus diarahkan untuk mengintegrasikan kebutuhan pembangunan negara dan kebutuhan masyarakat atas perlindungan hukum hak atas tanah yang dikuasainya. Perlindungan hukum hak atas tanah yang dikuasai oleh perseorangan, badan hukum privat, masyarakat hukum adat, maupun oleh negara harus terkonsep dengan baik agar tidak saling tumpang tindih atas hak penguasaan tanah tersebut. Hal ini yang seringkali menjadi permasalahan pertanahan selain adanya mafia hukum yang merugikan masyarakat. Asas Hukum sebagaimana yang diamanatkan dalam Tap MPR Nomor XI/MPR/2001 dapat menjadi landasan bagi pembentukan hukum pertanahan baru. Asas Hukum tersebut terdiri dari berkelanjutan (menyesuaikan fungsi sosial dan ekologis sebagai dasar berpijak), keterpaduan dan koordinasi (pembangunan harus diarahkan berdasarkan potensi daerah), unitaris (menjaga keutuhan bangsa), negara hukum (mengelaborasi sup-

<sup>64</sup> JH. Sinaulan, 'Perlindungan Hukum Terhadap Warga Masyarakat', *IDEAS: Jurnal Pendidikan, Sosial, dan Budaya* 4, No. 1 (2018): 79–84.

remasi hukum dengan prinsip demokrasi dan hak asasi manusia), keadilan (menegaskan dan mengupayakan kesetaraan hak atas penguasaan tanah), peran serta masyarakat (bertendensi mensejahterakan rakyat), pengakuan atas masyarakat hukum adat (beserta hak ulayat yang dimiliki ke dalam sistem pertanahan nasional), dan otonomi (memperjelas alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria kepada daerah).<sup>65</sup>

Konsep umum pertanahan yang ternormakan di dalam UUPA dan Undang-Undang Cipta Kerja berkaitan dengan hak penguasaan atas tanah dapat diintegrasikan lebih lanjut di dalam Undang-Undang Pertanahan yang baru. Meskipun demikian, hak ulayat yang selama ini masih samar dan bersinggungan dengan hak menguasai oleh negara harus dipisahkan. Hak Ulayat harus ditempatkan sebagaimana hak penguasaan perseorangan maupun badan hukum *private* atas tanah. Hal ini dikarenakan masyarakat adat merupakan subjek hukum yang keberadaannya sudah eksis jauh sebelum negara Indonesia terbentuk. Negara harus memahami kedudukan masyarakat hukum adat sebagai warga negara yang tidak terpisahkan dengan eksistensi bangsa Indonesia. Hak Ulayat dapat diberikan sertifikat atas tanah khusus yang dikuasakan kepada pemerintah negara namun hak pengelolannya tetap diberikan kepada masyarakat hukum adat. Dengan demikian, diharapkan tumpang tindih penguasaan atas tanah antara individu perseorangan, badan hukum privat, negara dan masyarakat hukum adat dapat terselesaikan.

Kedua, memperbaiki administrasi pendaftaran tanah. Agar mendapatkan data yang akurat, Pemerintah harus bergerak aktif dalam melakukan pendaftaran tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Kebijakan administrasi pertanahan yang ada saat ini cenderung pasif sehingga memungkinkan mafia hukum untuk melakukan kejahatan dalam banyak kasus sengketa tanah. Pemerintah pertama kali merumuskan kebijakan pendaftaran tanah

pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.<sup>66</sup> Hasil yang didapatkan belum 100% selama lebih dari 60 tahun meskipun aturan tersebut telah digantikan beberapa kali hingga yang terbaru yaitu Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 *jo*. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Perencanaan pendaftaran dan pendataan tanah elektronik merupakan langkah maju yang harus segera terimplementasi. Negara harus dapat menyiapkan sistem elektronik pendaftaran dan pendataan tanah dengan baik. Negara juga harus merumuskan alternatif penyelesaian apabila terdapat kesalahan administrasi elektronik serta apabila terjadi tumpang tindih sertifikat hak atas tanah fisik dan elektronik. Meskipun cakupan daratan Indonesia yang sangat luas menjadikan pendaftaran tanah sangat sulit untuk mendapatkan data yang akurat namun ini sudah menjadi kewajiban negara untuk melaksanakannya.

Ketiga, reformasi sistem pertanahan untuk menunjang arah pembangunan. Hal ini dapat dilakukan jika hukum pertanahan yang baru telah terbentuk dan kepemilikan tanah sudah terdata seluruhnya. Reformasi sistem pertanahan bertujuan untuk mengubah pola kebiasaan aparatur pemerintahan maupun pelaksana kebijakan dalam memanfaatkan hukum yang berlaku. Mafia tanah (dalam cakupan yang lebih luas) seringkali melakukan kerja sama dengan aparatur pemerintahan maupun pelaksana kebijakan dalam memanfaatkan hukum untuk kepentingannya pribadi yang pada akhirnya merugikan hak masyarakat. Pembangunan yang dilaksanakan oleh negara juga tidak boleh mencampur adukan antara hak masyarakat atas tanah dengan kepentingan pembangunan jika pada akhirnya masyarakat yang menjadi subjek terlanggar pada pelaksanaannya. Pembangunan harus diarahkan melalui wujud keselarasan antara lingkup sosial, ekologi, dan kepentingan negara sebagai satu kesatuan. Disisi lain, pembangunan yang beririsan dengan

<sup>65</sup> A. Joni Minulyo, 'Asas-Asas Hukum Pembaharuan Agraria', *Jurnal Hukum Pro Justitia* 25, No. 4 (2007): 305–327.

<sup>66</sup> Arie Lestario dan Erlina, 'Sistem Pendaftaran Tanah yang Memberikan Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah di Indonesia', *Notary Law Journal* 1, No. 1 (2022): 1–30.

tanah yang dikuasai oleh masyarakat tetap dapat dilaksanakan jika masyarakat menerima dan mendapatkan manfaat secara individu (melalui ganti untung) dan kepentingan umum (mensejahterakan masyarakat).

Keempat, mempertahankan sistem peradilan yang dirasa sudah baik dan memberikan keadilan bagi masyarakat. Meskipun demikian, aparat hukum yang bertugas untuk menegakan keadilan harus terbebas dari intervensi kepentingan individu maupun kelompok. Hal ini dapat diartikan juga, reformasi yang diharapkan adalah peningkatan integritas, moralitas, dan *sense of justice* yang dimiliki oleh aparat hukum. Keadilan merupakan representasi dari nilai manfaat yang diterima masyarakat dari proses peradilan yang dilakukan. Oleh karena itu, hal ini juga menjadi hal yang penting untuk dipahami dan diimplementasikan bersama.

## VII. Penutup

### A. Simpulan

Hukum pertanahan yang telah diberlakukan selama lebih dari 60 tahun menyisakan berbagai permasalahan yang belum dapat diselesaikan meskipun telah dilakukan upaya reformasi agraria. Berbagai aturan yang dibentuk pada implementasinya tidak dapat menyelesaikan seluruh permasalahan yang ada. Hal ini dikarenakan UUPA sebagai dasar hukum pertanahan memiliki celah hukum dan kekosongan hukum sebagai akibat dari perubahan arah kebijakan pembangunan. Dampak dari berbagai permasalahan tersebut adalah terlanggarnya hak yang dimiliki oleh masyarakat. Berbagai permasalahan pertanahan seperti eksistensi mafia hukum, tumpang tindih aturan hukum, arah kebijakan pembangunan yang berdampak pada ekologi, serta permasalahan lainnya menunjukkan kegagalan negara dalam mengupayakan perlindungan hukum melalui pembentukan hukum yang berpandangan ke depan. Atas dasar tersebut maka reformasi hukum pertanahan harus diupayakan melalui pembentukan aturan hukum pertanahan baru, memperbaiki administrasi pendaftaran tanah, serta reformasi

sistem pertanahan dalam menunjang arah pembangunan. Reformasi hukum pertanahan harus dapat terlaksana untuk melindungi hak masyarakat atas tanah sekaligus memberikan perlindungan hukum terhadap hak tersebut.

### B. Saran

Reformasi hukum pertanahan memerlukan kestabilan sosio-politik terlebih dahulu. Hal ini bertujuan agar reformasi yang dilakukan dapat berjalan dengan lancar dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Objek pertanahan dikarenakan terdapat nilai ekonomi yang tinggi dapat mengakibatkan reformasi hukum pertanahan yang dilakukan terdapat kepentingan-kepentingan kelompok yang hanya ingin mendapatkan keuntungan. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang membentuk hukum harus terbebas dari kepentingan individu dan sepenuhnya bekerja untuk kepentingan masyarakat. Pembentukan hukum pertanahan yang baru harus dapat menyesuaikan arah kebijakan pembangunan negara sehingga penormaan langkah preventif dapat meminimalisasi degradasi lahan dan lingkungan. Penormaan langkah preventif juga harus diupayakan dalam menjaga hubungan penguasaan atas tanah yang dimiliki oleh perseorangan, badan hukum, masyarakat hukum adat, serta Negara. Hal ini agar kemungkinan terjadinya permasalahan hukum baru ke depannya dapat dihindari. Dengan demikian, hukum pertanahan yang baru bukan hanya menormakan kepentingan negara dalam melaksanakan pembangunan tetapi juga menormakan perlindungan hukum yang didasarkan pada kebutuhan masyarakat. Diharapkan reformasi hukum pertanahan dapat berjalan dengan baik dan memberikan perlindungan terhadap hak atas tanah serta memberikan manfaat yang luas bagi masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amiludin, Amiludin. 'Politik Hukum Pertanahan dan Otonomi Daerah (Kebijakan dan Kewenangan Pemerintah Pusat dengan Daerah Terkait Pertanahan)'. *Journal of Government and Civil Society* 2, No. 1 (June 6, 2018): 19–32. <https://jurnal.umt.ac.id/index.php/jgs/article/view/712>.
- Amiruddin, and Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2016.
- Andari, Dwi Wulan Titik, and Dian Aries Mujiburohman. 'Aspek Hukum Layanan Sertifikat Tanah Elektronik'. *Al-Adl: Jurnal Hukum* 15, No. 1 (January 31, 2023): 154–170. <https://ojs.uniska-bjm.ac.id/index.php/alldi/article/view/7367>.
- Apriani, Desi, and Arifin Bur. 'Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum dalam Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah di Indonesia'. *Jurnal Bina Mulia Hukum* 5, No. 2 (December 8, 2020): 220–239. <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jbmh/article/view/11>.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia. 'Hak'. *KBBI Daring*. Last modified 2022. Accessed February 8, 2022. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/>.
- Bening, Wahyu, and Ilham Dwi Rafiqi. 'Permasalahan Hukum Pengaturan Bank Tanah Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja'. *Jurnal Suara Hukum* 4, No. 2 (January 17, 2022): 265–298. <https://journal.unesa.ac.id/index.php/suarahukum/article/view/21638>.
- Chomzah, Ali Achmad. *Hukum Pertanahan*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.
- Clarishsha, Vindria Shafa, Recca Ayu Hapsari, Nada Alia Husna, and M Argo Renaldo. 'Implementasi Reforma Agraria pada Masa Orde Lama dan Reformasi'. *Wajah Hukum* 4, No. 1 (April 24, 2020): 78–82. <http://wajahhukum.unbari.ac.id/index.php/wjhkm/article/view/85>.
- CNBC Indonesia. 'Polemik Lahan Depo Pertamina Plumpang, BPN Rekomendasikan Ini'. *CNBC Indonesia*. Last modified 2023. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230308114339-8-419874/polemik-lahan-depo-pertamina-plumpang-bpn-rekomendasikan-ini>.
- CNN Indonesia. 'Jejak Warga Tanah Merah Plumpang: KTP Dari Jokowi, IMB Dari Anies'. *CNN Indonesia*.
- Fauzi, Ahmad. 'Reformasi Agraria dalam Kerangka Otonomi Daerah'. *Jurnal Bina Mulia Hukum* 6, No. 2 (March 31, 2022): 218–233. <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/jbmh/article/view/678>.
- Firdaus, Muhammad Irkham. 'Correlation of the Concept of Property Rights in Islamic Law and KUHPerdara'. *Az-Zarqa': Jurnal Hukum Bisnis Islam* 14, No. 1 (June 30, 2022): 63–83. <https://ejournal.uin-suka.ac.id/syariah/azzarqa/article/view/2569>.
- Gunanegara. 'Kebijakan Negara pada Pengaturan Hak Atas Tanah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja'. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 6, No. 2 (April 28, 2022): 161–184. <https://ejournal.uksw.edu/refleksihukum/article/view/5798>.
- . 'Kekuatan Hukum Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Sebagai Alas Hak Pengurusan Hak Atas Tanah'. *Law Review* 21, No. 3 (March 28, 2022): 341–362. <https://ojs.uph.edu/index.php/LR/article/view/4864>.
- Hadisiswati, Indri. 'Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah'. *Ahkam: Jurnal Hukum Islam* 2, No. 1 (July 1, 2014): 118–147. <http://ejournal.iain-tulungagung.ac.id/index.php/ahkam/article/view/685>.

- Hairani. 'Studi tentang Law Reform dalam Reformasi Hukum Agraria'. *Jurnal Cakrawala Hukum* 19, No. 1 (2014): 10–19.
- Hajati, Sri, Sri Winarsi, Agus Sekarmadji, and Oemar Moechthar. *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*. Surabaya: Airlangga University Press, 2018.
- Hasan, M. Ali. *Berbagai Macam Transaksi dalam Islam*. Jakarta: Rajawali Pers, 2003.
- Irfani, Nurfaqih. 'Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum'. *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, No. 3 (September 29, 2020): 305–325. <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/711>.
- Ismail, Nurhasan. 'Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat'. *Jurnal Rechtsvinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 1, No. 1 (April 30, 2012): 33–52. <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/105>.
- Karlina, Yunawati, and Irwan Sapta Putra. 'Pemberantasan Mafia Tanah dengan Menggunakan Instrumen Hukum Pidana di Indonesia'. *Res Justitia: Jurnal Ilmu Hukum* 2, No. 1 (2022): 109–130.
- Kartono, Satriyo Ardi. 'Politik Hukum Pertanahan dalam Rangka Percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia'. *Esensi Hukum* 2, No. 1 (August 10, 2020): 97–112. <https://journal.upnvj.ac.id/index.php/esensihukum/article/view/17>.
- KumparanBisnis. 'Bos Pertamina Ungkap Awal Mula Warga Padati Lahan Depo Plumpang'. *KumparanBisnis*. Last modified 2023. <https://kumparan.com/kumparanbisnis/bos-pertamina-ungkap-awal-mula-warga-padati-lahan-depo-plumpang-2016zelUTxS/full>.
- Kumurur, Veronica, and William M. Nangoy. 'Cara Pandang Penyelenggaraan Pemerintah dan Krisis Ekologi Berkelanjutan'. *Ekoton* 9, No. 1 (2009): 59–68.
- "Laporan Singkat Komisi II DPR RI (Bidang Pemerintahan Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pertanahan dan Kepemiluan)". Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2022. <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K2-14-6da0a69323c9d77f05b457493ae68f86.pdf>.
- Lestario, Arie, and Erlina. 'Sistem Pendaftaran Tanah yang Memberikan Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah di Indonesia'. *Notary Law Journal* 1, No. 1 (2022): 1–30.
- Luh Putu Swandewi Antari. 'Undang-Undang Cipta Kerja di Bidang Agraria'. *Jurnal Yusthima* 1, No. 01 (September 30, 2021): 11–22. <https://e-journal.unmas.ac.id/index.php/yusthima/article/view/2972>.
- Luthfi, Ahmad Nashih. '60 Tahun UUPA Menghadapi Multikrisis'. *JawaPos.Com*. Last modified 2020. <https://www.jawapos.com/opini/01290401/60-tahun-uupa-menghadapi-multikrisis>.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2010.
- Minulyo, A. Joni. 'Asas-Asas Hukum Pembaharuan Agraria'. *Jurnal Hukum Pro Justitia* 25, No. 4 (2007): 305–327.
- Nae, Fandri Entiman. 'Kepastian Hukum Terhadap Hak Milik Atas Tanah yang Sudah Bersertifikat'. *Lex Privatum* 1, No. 5 (2013): 54–63.
- Nur, Iffatin. 'Kajian Kritis Hukum Pertanahan dalam Perspektif Fikih'. *Ahkam: Jurnal Hukum Islam* 2, No. 1 (2014): 148–178.
- Pastika, Dinda Bhawika Wimala, Dina Aprilia, Soraya Yuslani Eoh, and Bryant Zoe Faith. 'Tinjauan Yuridis Terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah yang Dibalik Nama Tanpa Persetujuan Pemegang Hak (Studi Kasus:

- Mafia Tanah ART Nirina Zubir'. *Gorontalo Law Review* 5, No. 1 (2022): 212–227.
- Patittingi, Farida. 'Penegasan Alas Hak Penguasaan Fisik Turun-Temurun dalam Praktik Pendaftaran Tanah'. *AMANNA GAPPA* 19, No. 4 (2011): 355–367.
- Permadi, Iwan. 'Konstitusionalitas Keberadaan Bank Tanah dalam Pengelolaan dan Penguasaan Atas Tanah oleh Negara'. *JURNAL USM LAW REVIEW* 6, No. 1 (May 10, 2023): 291–309. <https://journals.usm.ac.id/index.php/julr/article/view/6678>.
- Prayitno, Bambang. 'Pertanggungjawaban Pidana Mafia Tanah dalam Tindak Pidana Korupsi'. *Jurnal Hukum dan Pembangunan Ekonomi* 9, No. 2 (December 31, 2021): 269–280. <https://jurnal.uns.ac.id/hpe/article/view/59247>.
- Prianggoro, Afwan Anantya, dan Retno Widodo Dwi Pramono. 'Dilemma Pembentukan Institusi Bank Tanah: Pemerataan Sosial atau Pertumbuhan Ekonomi'. *Jurnal Fusion* 3, No. 2 (2023): 214–229.
- Rachman, Fathur, Irwan Jaya Diwirya, dan Andriansyah Kartadinata. 'Tinjauan Yuridis Penegakan Hukum Terhadap Praktik Pemalsuan Surat Keterangan Tanah di Provinsi Lampung'. *Viva Themis: Jurnal Ilmu Hukum* 5, No. 2 (July 30, 2022): 129–145. <https://jurnal.saburai.id/index.php/THS/article/view/1770>.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Rahman, Arief. *Buku Ajar Politik Agraria*. Jambi: Salim Media Indonesia, 2019.
- Ramadhani, Rahmat. 'Jaminan Kepastian Hukum yang Terkandung dalam Sertipikat Hak Atas Tanah'. *De Lega Lata: Jurnal Ilmu Hukum* 2, No. 1 (2017): 139–157. <https://jurnal.umsu.ac.id/index.php/delegalata/article/view/1144/1131>.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Indonesia, 1960.
- Ridho, Rasyid. 'Terungkap Mafia Tanah di Pandeglang, Gondol Rp 1,1 Miliar Demi Jadi Kades'. *Kompas.Com*. Last modified 2022. <https://regional.kompas.com/read/2022/06/16/211720978/terungkap-mafia-tanah-di-pandeglang-gondol-rp-11-miliar-demi-jadi-kades>.
- Sabowo, Hudi Karno, dan Heri Purnomo. 'Pemberantasan Mafia Tanah Sebagai Upaya Bersama Pemerintah dan Masyarakat'. *Jurnal Politik Hukum* 1, No. 1 (2023): 106–123.
- Sanjaya, Dixon, dan Benny Djaja. 'Pengaturan Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan Implikasi Keberadaan Bank Tanah Terhadap Hukum Pertanahan di Indonesia'. *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni* 5, No. 2 (2021): 462–474.
- Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenada Media Group, 2010.
- Sari, Dewi Arnita. 'Sengketa Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah'. *Al-Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam* 5, No. 2 (July 19, 2020): 138–155. <https://jurnal.iain-bone.ac.id/index.php/aladalah/article/view/816>.
- Sari, Indah. 'Hak-Hak Atas Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)'. *Jurnal Mitra Manajemen* 9, No. 1 (2017): 15–33.
- Setiawan, Iwan. 'Analisis tentang Ketentuan Pidana Pertanahan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana'. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 6, No. 1 (May 19, 2018): 76–90. <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/galuhjustisi/article/view/1242>.
- Simarmata, Yustisia Setiarini. 'Kedudukan Hukum Pihak yang Menguasai Objek Hak Atas Tanah Terkait Proses Peralihan Hak yang Belum Sempurna'. *Indonesian Notary* 3, No. 2 (2021): 1–17.
- Sinaulan, JH. 'Perlindungan Hukum Terhadap Warga Masyarakat'. *IDEAS: Jurnal*

- Pendidikan, Sosial, dan Budaya* 4, No. 1 (2018): 79–84.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2003.
- Suhattanto, Muh Arif, Sarjita Sarjita, Sukayadi Sukayadi, dan Dian Aries Mujiburohman. 'Kualitas Data Pertanahan Menuju Pelayanan Sertifikat Tanah Elektronik'. *Widya Bhumi* 1, No. 2 (December 20, 2021): 100–114. <https://jurnalwidyabhumi.stpn.ac.id/index.php/JWB/article/view/11>.
- Supit, Jeremia Rivaldo, Roosje M. Sarapun, dan Christine S. Tooy. 'Akibat Hukum Pembuatan Balik Nama Sertifikat Tanpa Sepengetahuan Pemiliknya Ditinjau dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana'. *Lex Privatum* 10, No. 3 (2022).
- Sutedi, Adrian. *Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Syarief, Elza. *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Peradilan Khusus Pertanahan*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2014.
- Trisna, Nila, dan Ilka Sandela. 'Eksistensi Bank Tanah dalam Hukum Agraria di Indonesia'. *Ius Civile: Refleksi Penegakan Hukum dan Keadilan* 5, No. 1 (2021): 187–201.
- Winati, Rahma, Yusuf Hidayat, dan Anas Lutfi. 'Eksistensi dan Prospek Penyelenggaraan Bank Tanah'. *Jurnal Magister Ilmu Hukum* 7, No. 1 (April 14, 2022): 25–40. <https://jurnal.uai.ac.id/index.php/JMIH/article/view/1186>.
- Wirawan, Vani, Yusriyadi, Ana Silviana, dan Yeni Widowaty. 'Rekonstruksi Politik Hukum Sistem Pendaftaran Tanah Sebagai Upaya Pencegahan Mafia Tanah'. *Negara Hukum* 13, No. 2 (2022): 185–207.
- Yahman. 'The Important Role of the Land Bank Concept in Perspective Land & Agrarian Law in Indonesia'. *Law Development Journal* 5, No. 2 (2023): 256–270.
- Zefanya, Audry, dan Fransiscus Xaverius Arsin Lukman. 'Tolak Ukur Pemenuhan Penguasaan Fisik Atas Tanah Melalui Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah'. *JURNAL USM LAW REVIEW* 5, No. 2 (September 7, 2022): 441–454. <https://journals.usm.ac.id/index.php/julr/article/view/4878>.
- Zein, Subhan. 'Reformasi Agraria Dari Dulu Hingga Sekarang'. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 9, No. 2 (2019): 121–135.

# Pola Pemilihan Kepala Daerah Asimetris: Studi Evaluatif Pemerintahan Daerah

Umi Zakia Azzahro\*, Enika Maya Oktavia\*, Siti Zahra\*, Irgi Ahmad Fahrizi\*,  
Abdul Basid Fuadi\*\*

\*Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta

\*\* Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta

e-mail: oktaviaenika@gmail.com

Naskah diterima: 13 Juni 2023

Naskah direvisi: 21 September 2023

Naskah diterbitkan: 30 November 2023

## Abstract

*The uniformity of the regional head election (Pilkada) model in Indonesia, which employs a direct election system, has given rise to various problems. These issues range from conflicts between supporters of candidate pairs, APBD deficits to fund regional elections, to vertical government disharmony. However, Article 18, paragraph (4) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, which uses the phrase “democratically elected,” allows for various election methods other than direct elections. This is conceptualized as asymmetric regional elections. This paper aims to formulate alternatives for implementing regional elections asymmetrically, addressing problems in the following forms: (1) the relevance of asymmetric regional elections in realizing the effectiveness of regional government; (2) the concept of implementing asymmetric regional elections; and (3) indicators that can be used in the implementation of Asymmetric Regional Elections. The paper employs doctrinal legal research methods with both a statutory and conceptual approach. The main finding is that regional elections can be carried out asymmetrically, using indicators related to democratic maturity and the financial capacity of each region. As a result, regional elections can be conducted in three ways: direct elections, elections through the DPRD, and elections within the executive.*

**Keywords:** *Asymmetric Regional Elections; democracy; local government*

## Abstrak

Penyeragaman model pemilihan kepala daerah (pilkada) di Indonesia menggunakan sistem pemilihan secara langsung telah menimbulkan berbagai permasalahan. Mulai dari konflik antara pendukung pasangan calon, defisit APBD untuk mendanai pilkada, hingga disharmoni pemerintahan secara vertikal. Padahal konstruksi Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang menggunakan frasa “dipilih secara demokratis” memberikan ruang bagi beragam metode pemilihan selain pemilihan langsung yang dikonseptualisasikan sebagai pilkada asimetris. Tulisan ini bertujuan merumuskan alternatif pelaksanaan pilkada secara asimetris dengan permasalahan berupa: (1) relevansi Pilkada Asimetris untuk mewujudkan efektivitas pemerintahan daerah; (2) konsep pelaksanaan Pilkada Asimetris; (3) indikator yang dapat digunakan dalam pelaksanaan Pilkada Asimetris. Tulisan menggunakan metode penelitian hukum doktrinal dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Temuan utama adalah pelaksanaan pilkada dapat dilakukan secara asimetris, dengan menggunakan indikator berupa kematangan demokrasi dan kemampuan finansial masing-masing daerah. Akibatnya, pilkada dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu pemilihan langsung, pemilihan melalui DPRD, dan pemilihan dalam lingkup eksekutif.

**Kata kunci:** demokratis; pemerintahan daerah; Pilkada Asimetris

## I. Pendahuluan

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara langsung telah berlangsung di Indonesia sejak 2005 dan mengalami berbagai dinamika. Pilkada ini memiliki dampak positif dan negatif. Dampak positifnya adalah meningkatkan partisipasi rakyat dan munculnya calon pemimpin baru. Namun, dampak negatifnya adalah meningkatnya beban anggaran negara, terjadinya konflik horizontal dan menurunnya harmonisasi hubungan antara kepala daerah kabupaten/kota (bupati/walikota) dengan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan hubungan dengan pemerintah pusat. Kepala daerah yang dipilih oleh rakyat secara psikologis akan bertanggung jawab kepada rakyat. Kepala daerah ini cenderung menggunakan isu-isu populis untuk melegitimasi setiap tindakannya, meskipun bertentangan dengan instruksi pemerintahan pusat.

Pilkada secara langsung merupakan bentuk aktualisasi hak-hak politik masyarakat dalam spirit otonomi daerah, yakni hak untuk dapat memilih dan dipilih secara langsung.<sup>1</sup> Pelaksanaan Pilkada ini adalah upaya meningkatkan demokrasi di daerah setelah reformasi menggantikan rezim orde baru. Dengan Pilkada, kepala daerah mendapatkan legitimasi langsung dari rakyat. Harapannya, Pilkada langsung dapat melahirkan pemimpin daerah yang bertanggung jawab tinggi kepada masyarakat di daerah dan menciptakan pemerintahan daerah yang efektif. Sebagaimana dikutip Leo Agustino, O'Neill menyatakan bahwa '*all politics is local*', yang artinya demokrasi nasional akan tumbuh berkembang dengan mapan dan dewasa apabila nilai-nilai demokrasi di tingkat lokal sudah berakar dengan baik terlebih dahulu.<sup>2</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemilihan kepala daerah secara langsung

dilaksanakan pertama kali pada 2005. Namun, evaluasi pelaksanaan Pilkada langsung melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang membawa konsekuensi perubahan mekanisme Pilkada langsung menjadi pemilihan oleh DPRD. Pada akhirnya, mekanisme ini tidak pernah dipraktikkan karena Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota mengembalikan cara pemilihan kepala daerah secara langsung. Perppu ini kemudian disahkan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pilkada secara serentak untuk pertama kalinya.

Salah satu masalah yang muncul dari praktik pemilihan kepala daerah secara langsung sejak 2005 adalah biaya yang tinggi. Menurut data Kementerian Dalam Negeri, biaya Pilkada terus meningkat dari tahun ke tahun, dari 7,65 triliun di 269 daerah pada 2015, menjadi 5,94 triliun di 101 daerah pada 2017, lalu melonjak menjadi 18,99 triliun di 171 pada 2018, dan terakhir mencapai 24,22 triliun di 270 daerah pada 2020.<sup>3</sup> Pembiayaan Pilkada ini dibebankan kepada daerah melalui Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD),<sup>4</sup> yang menyulitkan daerah-daerah dengan pendapatan rendah untuk membiayai Pilkada. Misalnya, Pilkada 2015 terdapat 27 daerah yang gagal membayar dana pengawasan pemilu, seperti Labuhan Batu Utara di Sumatera Utara (596 juta), Pesawaran di Lampung (300 juta), Balangan di Kalimantan Selatan (220 juta), Bolaang Mongondow Timur di Sulawesi Utara

<sup>1</sup> Abdul, Wakhid Ali. "Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai Perwujudan Demokrasi: Perspektif Peraturan Perundang-undangan." *JURNAL TAPIS*, 13, No. 2 (Desember 2017).

<sup>2</sup> Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), 17.

<sup>3</sup> Kemendagri RI, "Pendanaan Kegiatan Pilkada Serentak Tahun 2020," Kementerian Dalam Negeri RI, diakses 15 Februari, 2023, <https://polpum.kemendagri.go.id/wp-content/uploads/2020/02/PAPARAN-PILKADA-KEDUA.pdf>

<sup>4</sup> Lihat Pasal 1 ayat (8) Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

(500 juta).<sup>5</sup> Bahkan, di Sumenep, Jawa Timur, KPU harus berhutang karena dana Pilkada dari daerah belum cair.<sup>6</sup>

Masalah lain yang timbul dari Pilkada secara langsung adalah konflik horizontal di daerah. Konflik ini bersumber dari mobilisasi politis atas nama etnis, agama, atau asal daerah dan bersumber dari perhitungan suara hasil Pilkada. *International Crisis Group* (ICG) mencatat bahwa terdapat sekitar 10% dari 244 Pilkada pada 2010 diwarnai aksi kekerasan, seperti Mojokerto di Jawa Timur, Tana Toraja di Sulawesi Selatan, dan Toli-toli di Sulawesi Tengah.<sup>7</sup> Pada Pilkada 2013, bentrokan antarpemilihan calon Bupati Sumba Barat Daya mengakibatkan tiga orang meninggal dunia, 19 rumah penduduk terbakar, dan ratusan warga mengungsi ke Waitabula, Ibukota Kabupaten Sumba Barat Daya.<sup>8</sup>

Konflik sosial juga masih menjadi masalah dalam praktik Pilkada secara serentak sejak 2015. Beberapa contoh kerusuhan yang terjadi akibat Pilkada adalah pemungutan suara ulang di Muna, Sulawesi Tenggara pada 19 Juni 2016 yang dipicu oleh putusan Mahkamah Konstitusi yang menerima permohonan dari pasangan Baharudin-Lapili. Akibatnya, seorang anggota KPU, M. Andang Jaya terpaksa dievakuasi menggunakan minibus ke kantor KPU Kabupaten Muna.<sup>9</sup> Selain itu, kerusuhan

juga terjadi pada Pilkada 2020. Pembakaran sejumlah kantor pemerintahan di Yalimo, Papua, pada 14 Oktober 2020. Kerusuhan ini disebabkan oleh ketidakpuasan massa terhadap putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak gugatan pasangan calon bupati dan wakil bupati Yalimo, sehingga kantor KPU dan DPRD Kabupaten Yalimo, Papua termasuk yang dibakar oleh massa.<sup>10</sup>

Konflik akibat Pilkada tidak hanya dipicu oleh ketidakpuasan atas hasil Pilkada, tetapi juga oleh faktor ideologi dan keyakinan (agama). Faktor ini berkaitan dengan karakteristik pemilih yang cenderung pemilih primordial dan tradisional, daripada pemilih rasional yang jumlahnya masih sangat sedikit.<sup>11</sup> Menurut Najib, agama memiliki ambivalensi dalam peran politiknya. Di satu sisi, terdapat kelompok yang menganggap agama mempunyai peran terhadap terjadinya berbagai konflik dan kekerasan politik. Di sisi lain, ada kelompok yang menganggap agama sebagai credo humanis dan realitas tak tergugat sangat menentang terorisme, pembunuhan, serta kekerasan politik, sehingga semua itu bukan atas nama agama karena bertentangan dengan nilai-nilai humanis dan universal agama.<sup>12</sup> Meski demikian, secara faktual polarisasi berbasis agama dalam Pilkada juga dipengaruhi oleh residu kontestasi politik pada 2014 hingga 2019 sehingga berujung pada konflik sosial.<sup>13</sup> Menguatnya populisme Islam didorong oleh keyakinan atas keberhasilan kaum Islamis di Pilkada DKI 2017.<sup>14</sup>

<sup>5</sup> Tempo, "Dana Pengawasan Pilkada 2015 di 27 Daerah Masih Bermasalah," Tempo.co, diakses 15 Februari, 2023, <https://nasional.tempo.co/read/797776/dana-pengawasan-pilkada-2015-di-27-daerah-masih-bermasalah>.

<sup>6</sup> Tempo, "Komisi Pemilihan Umum Sumenep Terbelit Utang," Tempo.co, diakses 15 Februari, 2023, <https://nasional.tempo.co/read/218910/komisi-pemilihan-umum-sumenep-terbelit-utang>.

<sup>7</sup> International Crisis Group, "Indonesia: Mencegah Kekerasan dalam Pemilu Kepala Daerah," International Crisis Group, diakses 15 Februari, 2023, <https://www.crisisgroup.org/id/asia/south-east-asia/indonesia/indonesia-preventing-violence-local-election>.

<sup>8</sup> Investor, "Tiga Meninggal, Konflik Pilkada di Sumba Barat," Investor.id, diakses 15 Februari, 2023, <https://investor.id/archive/tiga-meninggal-konflik-pilkada-di-sumba-daya-barat>.

<sup>9</sup> Tempo, "Pemungutan Suara Ulang Pilkada Kabupaten Muna Diwarnai Keributan," Tempo.co, diakses 15 Februari, 2023, <https://nasional.tempo.co/read/781206/pemungutan-suara-ulang-pilkada-kabupaten-muna-diwarnai-keributan>.

<sup>10</sup> Detik, "Amuk Massa Bakar Gedung KPU-DPRD Yalimo Papua Buntut Putusan MK," detiknews, diakses 20 Februari, 2023, <https://news.detik.com/berita/d-5625479/amuk-massa-bakar-gedung-kpu-dprd-yalimo-papua-buntut-putusan-mk>.

<sup>11</sup> Usman Jafar, "Pilkada dan Konflik Horizontal (Telaah Atas Pemilukada di Kota Makassar)" *Al Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* 7, No. 2 (Desember 2018): 340. <https://doi.org/10.24252/ad.v7i2.7246>

<sup>12</sup> Mohammad Najib, "Agama dan Resolusi Konflik dalam Pilkada" *Unisia* 28, No. 58 (November 2005): 418. <https://doi.org/10.20885/unisia.vol28.iss58.art7>

<sup>13</sup> Kompas, "Ray Rangkuti: Luka akibat Politik Identitas Pilkada DKI 2017 Belum Sembuh," Kompas.com, diakses 20 Februari, 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/14/08475971/ray-rangkuti-luka-akibat-politik-identitas-pilkada-dki-2017-belum-sembuh>

<sup>14</sup> Syahrir Karim, "Polarisasi Politik Islam di Tengah Pandemi

Selain masalah pembiayaan dan konflik, Pilkada langsung ternyata tidak dapat menciptakan efektivitas pemerintahan daerah. Ketidakefektifan ini terjadi karena disharmoni antara kepala pemerintah daerah dengan pemerintah pusat. Hal ini dilatarbelakangi adanya fragmentasi partai politik dan kurangnya pemahaman kepala daerah tentang posisinya sebagai bagian integral dari pemerintahan nasional. Pemilihan langsung ini menyebabkan peningkatan kepercayaan diri kepala daerah. Akibatnya, kepala daerah sebagai pimpinan daerah otonom merasa mandiri dan berhak mengatur urusannya sendiri tanpa mengindahkan perintah atau arahan dari pusat. Padahal, Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah memiliki fungsi pembinaan, pengawasan, koordinasi, dan tugas pembantuan terhadap urusan pemerintahan di daerah.

Secara historis, ketidakharmonisan hubungan daerah dan pusat dapat dilihat dari adanya penolakan sejumlah kepala daerah terhadap kebijakan kenaikan BBM dan pemberian BLT pada 2008, bahkan PDIP menginstruksikan kadernya untuk menolak BLT secara tegas.<sup>15</sup> Contoh lainnya adalah pelanggaran Gubernur Kalimantan Timur, Isran Noor, terhadap keputusan presiden tentang penunjukan sekretaris daerah (Sekda), sehingga tidak mau melantik Sekda terpilih dan mengubahnya dengan nama yang sesuai keinginannya.<sup>16</sup> Kemudian, pembangkangan mantan Gubernur DKI Jakarta, Anies

Baswedan, terhadap instruksi Presiden Joko Widodo tentang proyek Sodetan Ciliwung, sehingga proyek ini mangkrak selama 6 tahun karena tidak mau melanjutkannya.<sup>17</sup> Kepala daerah seharusnya menyadari kedudukannya sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat di daerah dan bagian dari subsistem pemerintahan, sehingga setiap kebijakannya harus selaras dengan kebijakan nasional dan menghormati pemerintah pusat.

Sebagai hasil evaluasi Pilkada langsung serta hubungan pusat dan daerah, Menteri Dalam Negeri memunculkan wacana Pilkada asimetris.<sup>18</sup> Menurutnya, Pilkada asimetris ini dapat meminimalisasi dampak negatif yang muncul karena penyelenggaraan Pilkada langsung.<sup>19</sup> Di sisi lain, Pilkada secara langsung membutuhkan biaya politik yang tidak sedikit, baik dari segi anggaran negara maupun dari calon kepala daerah, misalnya biaya saksi dan biaya kampanye.<sup>20</sup> Hal ini dapat menimbulkan praktik korupsi dan *money politic* pasca-Pilkada, sehingga diperlukan solusi untuk menekan keduanya. Pilkada Asimetris dapat menjadi solusi dengan memperhatikan indeks kematangan demokrasi tiap daerah dan aspek lainnya yang menjadi kekhususan suatu daerah.<sup>21</sup>

Penelitian ini melakukan perbandingan dengan penelitian sebelumnya, yang dilakukan oleh Nur Ika Fatmawati, Ahmad Gelora

Covid-19 dan Peta Politik 2024," *Prosiding Senaspolhi 1*, No. 1 (2021): 1. Lihat juga dalam AbdulGaffar Karim, *Mengelola Polarisasi Politik dalam Sirkulasi Kekuasaan di Indonesia: Catatan Bagi Agenda Riset, Politika: Jurnal Ilmu Politik* 10, No. 1 (2019): 216-225.

<sup>15</sup> Hukumonline, "Kepala Daerah 'Mbalelo', Efek Otda atau Politis?," *Hukum Online*, diakses 15 Februari, 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/kepala-daerah-mbalelo-efek-otda-atau-politis--hol19538>.

<sup>16</sup> Ngopibareng, "Siapa Gubernur Pembangkang Perintah Presiden, Ini Dia Orangnya," *ngopibareng.id*, diakses 15 Februari, 2023, <https://www.ngopibareng.id/read/siapa-gubernur-pembangkang-perintah-presiden-ini-dia-orangnya-2912474>.

<sup>17</sup> Seword, "Anies Pernah Membangkang Instruksi Presiden, Masihkah Layak Menjadi Gubernur?," *Seword.com*, diakses 15 Februari, 2023, <https://seword.com/politik/anies-pernah-membangkang-instruksi-presiden-masihkah-layak-menjadi-gubernur>.

<sup>18</sup> Tempo.co. "Apa Itu Pilkada Asimetris yang Kembali Diwacanakan Mendagri Tito?," *Tempo.co*, 21 Juni 2020, diakses 18 Oktober, 2023 dari <https://nasional.tempo.co/read/1274285/mendagri-pertimbangkan-sistem-pilkada-asimetris-artinya>.

<sup>19</sup> Merdeka, "Polemik Pilkada Asimetris Usulan Mendagri Tito Karnavian," *Merdeka.com*, diakses 23 Februari 2023, <https://www.merdeka.com/politik/polemik-pilkada-asimetris-usulan-mendagri-tito-karnavian.html>

<sup>20</sup> Antaranews, "Menimbang Pilkada Asimetris," *Antaranews.com*, diakses 23 Februari 2023, <https://www.antaranews.com/berita/1187587/menimbang-pilkada-asimetris>

<sup>21</sup> Aziz, N. L. L. "Politik Anggaran dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak di Indonesia." *Masyarakat Indonesia*, 42, No. 1 (2016): 51-64.

Mahardika dan Sun Fatayati, Ali Muhammad Johan, Natalian Nanda Eka Dewi dan Rayhan Naufaldi Hidayat, dan Gunawan A. Tauda. Karya ilmiah Nur Ika Fatmawati berjudul "Desentralisasi Asimetris, Alternatif Bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia," yang diterbitkan pada 2018.<sup>22</sup> Fokus penelitian ini berbeda karena lebih berorientasi pada evaluasi Pilkada langsung dan penawaran tiga model pemilihan kepala daerah asimetris, yaitu pemilihan langsung untuk daerah berkemampuan finansial dan demokrasi tinggi, pemilihan melalui DPRD untuk daerah di bawah rata-rata, dan pemilihan dari internal eksekutif bagi daerah administratif atau Ibu Kota Negara. Sementara itu, karya ilmiah Ahmad Gelora Marhadika dan Sun Fatayati berjudul "Penerapan Pilkada Asimetris sebagai Upaya Menciptakan Sistem Pemerintahan Daerah yang Efektif," yang diterbitkan pada 2020 dan membahas pemilihan kepala daerah langsung, konflik pendukung pasangan calon, defisit anggaran daerah, dan ketidakharmonisan dalam pemerintahan vertikal,<sup>23</sup> sedangkan penelitian ini membahas alternatif pemilihan kepala daerah asimetris dengan mempertimbangkan indikator kematangan demokrasi dan kemampuan keuangan daerah.

Selanjutnya, karya ilmiah Ali Muhammad Johan berjudul, "Sistem Pemilihan Kepala Daerah pada Daerah yang Memberlakukan Desentralisasi Asimetris," yang diterbitkan pada tahun 2021 dan berfokus pada implementasi desentralisasi asimetris dalam pemilihan kepala daerah dan pentingnya mematuhi prinsip demokratis yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.<sup>24</sup> Kemudian, karya ilmiah Natalian Nanda Eka Dewi dan Rayhan Naufaldi

Hidayat berjudul "Desentralisasi Asimetris Proses Pengisian Jabatan Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia," yang diterbitkan pada 2023.<sup>25</sup> Berfokus pada pola pengisian jabatan Kepala Daerah dalam konteks desentralisasi asimetris di Indonesia. Penelitian ini juga mengevaluasi praktik Pilkada langsung dan dampaknya dalam konteks demokratisasi, dengan perhatian khusus pada aspek hukum dan konstitusional terkait pengisian jabatan Kepala Daerah.

Terakhir, karya ilmiah Gunawan A. Tauda yang berjudul, "Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia," yang diterbitkan pada 2018.<sup>26</sup> Gunawan membahas desain desentralisasi asimetris dalam sistem administrasi negara Indonesia dan menyoroti masalah Pilkada langsung serta implikasinya. Penelitian ini berbeda karena temuannya mempertimbangkan indikator kematangan demokrasi dan kemampuan finansial daerah sebagai panduan untuk Pilkada asimetris.

Bertolak dari latar belakang tersebut, pengkajian model Pilkada asimetris menjadi penting sebagai solusi atas berbagai permasalahan yang timbul akibat Pilkada simetris. Pilkada asimetris memungkinkan variasi dalam pelaksanaan mekanisme Pilkada antar-daerah, dengan mempertimbangkan karakteristik unik setiap daerah, seperti aspek administrasi, budaya, dan faktor strategis lainnya. Hal ini relevan mengingat heterogenitas Indonesia yang berdampak signifikan pada tingkat kematangan demokrasi di daerah-daerahnya. Demokrasi dalam konteks Pilkada bukan hanya tentang prinsip politik semata, melainkan

<sup>22</sup> Nur Ika Fatmawati, "Desentralisasi Asimetris, Alternatif bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia," *Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* 10, No. 4 (Desember 2018): 73-85.

<sup>23</sup> Ahmad Gelora Marhadika dan Sun Fatayati, "Penerapan Pilkada Asimetris Sebagai Upaya Menciptakan Sistem Pemerintahan Daerah yang Efektif," *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences* 1, No. 1 (Maret 2020): 50-67.

<sup>24</sup> Ali Muhammad Johan, "Sistem Pemilihan Kepala Daerah pada Daerah yang Memberlakukan Desentralisasi Asimetris." *Al-Qisth Law Review* 5, No. 1 (2021): 70-98.

<sup>25</sup> Natalia Nanda Eka Dewi dan Rayhan Naufaldi Hidayat, "Desentralisasi Asimetris Proses Pengisian Jabatan Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia." *VARIA HUKUM* 5, No. 2 (Juli 2023): 171- 184. Lihat juga Daud, Annisa Nur Ftiriyani, dkk "Esensi Pemaknaan Kata 'Demokratis' dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945." *Jurnal Ilmu Sosial, Humaniora dan Seni (JISHS)* 1, No. 02 (2023).

<sup>26</sup> Gunawan A Tauda, "Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Administrative Law and Governance Journal* 1 No.4 (November 2018): 413-435.

juga menjalankan seluruh proses, mulai dari persiapan, pelaksanaan, hingga pelantikan pejabat terpilih, tanpa hambatan atau konflik, baik secara horizontal maupun vertikal. Rumusan masalah penelitian mencakup tiga aspek kunci, yaitu apakah Pilkada asimetris dapat meningkatkan efektivitas pemerintahan daerah, bagaimana konsep pelaksanaan Pilkada Asimetris, dan apa indikator pilihan model Pilkada Asimetris bagi setiap daerah. Tujuan penelitian ini, yaitu (1) untuk mengetahui apakah Pilkada Asimetris dapat mewujudkan efektivitas pemerintahan daerah; (2) untuk mengetahui bagaimana konsep pelaksanaan Pilkada Asimetris; (3) untuk mengetahui apa indikator yang akan digunakan untuk menentukan suatu daerah dilaksanakan Pilkada Asimetris.

## II. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan tiga jenis pendekatan, yakni pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) menggunakan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek yang diteliti, yaitu UUDNRI Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang beserta perubahannya (Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah), dan Undang-Undang (UU) Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya (Undang-Undang Pemerintahan Daerah) sebagai pisau analisis terhadap objek yang diteliti. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang bertujuan untuk mengimplementasikan doktrin-doktrin yang ada agar dapat diimplementasikan dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini, konsep yang digunakan sebagai dasar analisis terhadap objek yang diteliti adalah konsep Pilkada dan efektivitas pemerintahan daerah. Pendekatan

sejarah (*historical approach*) yang dianalisis adalah perkembangan model Pilkada dan perkembangan dasar hukumnya.

Teknik pengolahan data menggunakan analisis data kualitatif, yaitu memberikan deskripsi dengan kalimat yang berbasis temuan. Tulisan ini menggunakan tiga teknik analisis, yaitu deskriptif-analisis, *content analysis*, dan evaluatif. Teknik deskriptif-analisis menguraikan pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang telah diperoleh.<sup>27</sup> Teknik *content analysis*, yaitu pembahasan secara mendalam terhadap masalah pokok yang diteliti,<sup>28</sup> dengan cara memilah data dari beberapa bahan pustaka yang relevan dengan objek penelitian, yakni model Pilkada di Indonesia. Teknik evaluatif, yaitu melakukan penilaian atau evaluasi terhadap tepat atau tidaknya suatu pernyataan serta rumusan norma dalam bahan hukum primer maupun sekunder,<sup>29</sup> sehingga pokok evaluasi dalam penelitian ini berkaitan dengan penerapan model Pilkada.

## III. Relevansi Pilkada Asimetris di Indonesia

Konstruksi Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis. Penggunaan frasa “dipilih secara demokratis” mengandung konsekuensi bahwa konstitusi memberikan kewenangan kepada pembuat kebijakan untuk menentukan mekanisme penyelenggaraan pilkada (*open legal policy*) dalam kerangka mekanisme yang demokratis. Dengan demikian, secara teoritis ada kemungkinan terdapat lebih dari satu mekanisme Pilkada.

Demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang berdasarkan legitimasi pemerintahan berasal dari rakyat, pengawasan terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan oleh rakyat, dan harus ditujukan untuk sebesar-besarnya

<sup>27</sup> *Ibid*, 183.

<sup>28</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2017), 45.

<sup>29</sup> I Gusti Ketut Ariawan, “Metode Penelitian Hukum Normatif,” *Kertha Widya Jurnal Hukum* 1, No. 1 (Desember 2013): 29.

kemakmuran rakyat. Dengan demikian, tujuan demokrasi adalah menciptakan sebuah pemerintahan yang mampu memerintah dan memenuhi kebutuhan rakyat untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Demokrasi sebagai teori tidak menetapkan mekanisme tertentu yang digunakan dalam membentuk pemerintahannya.

Catatan sejarah Pilkada di Indonesia menunjukkan bahwa adanya lima sistem Pilkada yang pernah diterapkan, yaitu:<sup>30</sup>

1. Penunjukan atau pengangkatan oleh pusat. Sistem ini digunakan pada masa pemerintahan kolonial Belanda,<sup>31</sup> masa pendudukan Jepang,<sup>32</sup> dan masa awal kemerdekaan ketika berlakunya sistem parlementer.
2. Sistem penunjukan dikarenakan alasan “situasi yang memaksa” yang diterapkan pada masa demokrasi terpimpin.<sup>33</sup>
3. Sistem pemilihan perwakilan oleh DPRD dengan calon yang terpilih akan ditentukan oleh Presiden.<sup>34</sup>
4. Sistem pemilihan perwakilan murni oleh DPRD tanpa intervensi pemerintah pusat.<sup>35</sup>
5. Sistem pemilihan langsung di mana kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat yang telah dipraktikkan sejak 2005.

Saat ini, pilihan kebijakan hukum yang diterapkan adalah melaksanakan Pilkada secara langsung. Kebijakan Pilkada secara langsung ini secara umum dianggap lebih demokratis, karena Pilkada merupakan salah satu prosesi pengembangan demokrasi, lahan *training*

*ground*, dan persiapan karir politik lanjutan.<sup>36</sup> Pilkada langsung ini lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat dan menjaga stabilitas pemerintah agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan.<sup>37</sup> Namun, pilihan kebijakan ini juga dianggap memberikan dampak negatif yang cukup besar. Hal ini terbukti dengan tingginya ongkos politik Pilkada, banyaknya gugatan Pilkada ke MK, krisis multidimensional dan konflik politik-sosial secara horizontal dan vertikal di daerah, serta banyaknya jumlah kasus korupsi yang melibatkan para kepala daerah.<sup>38</sup> Selain itu, diperparah dengan permasalahan lain yang muncul terkait tingginya angka golput. Menanggapi permasalahan golput secara spesifik, Joko J. Prihatmoko menyatakan bahwa: Perilaku memilih (*voting behaviour*) pada Pemilu/pilkada lebih ditentukan preferensi individu daripada kelompok. Karena itu *rational choice theory* lebih relevan dipakai sebagai pisau analisis dibandingkan teori-teori konservatif, seperti mazhab sosiologis dan psikologis. Dalam perspektif *rational choice theory*, perilaku memilih merupakan reaksi, bukan aksi. Pilihan seseorang berdasarkan kalkulasi untung rugi. Dalam konteks ini, golput atau tindakan tidak memilih (*non-voting behaviour*) merupakan reaksi terhadap situasi atau hal-hal tertentu yang dinilai merugikan. Dari berbagai penyebab hal ini, kurangnya kepercayaan dan tiada harapan jelas menunjukkan adanya *less democracy*.<sup>39</sup>

Salah satu hal yang perlu dievaluasi dalam demokrasi yang sudah berjalan selama ini adalah mekanisme yang digunakan untuk mengambil keputusan. Menurut Schumpeter, demokrasi adalah sistem dengan metode penataan kelembagaan untuk menghasilkan keputusan politik, dimana individu

<sup>30</sup> Sarundajang, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Problematika dan Prospek*, (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005): 33.

<sup>31</sup> *Decentralisatie Wet Van Nederland Indies 1903*.

<sup>32</sup> Osamu Seirei Nomor 27 Tahun 1942 (Undang-Undang) tentang Perubahan Tata Pemerintahan Daerah.

<sup>33</sup> Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>34</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, LN 1974/No. 38, TLN No. 3037.

<sup>35</sup> Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, LN 1965 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, LN. 1999/No. 60, TLN No. 3839.

<sup>36</sup> Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu dalam Sistem Sampai Elemen Teknis*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008): 172-173 dan 184.

<sup>37</sup> Alw, L. T. (2012). “Mencari Alternatif Sistem Pemilu/pilkada yang Efektif, Efisien dan Demokratis”. *Masalah-Masalah Hukum*, 41(2): 228.

<sup>38</sup> Hayati, Mulida dan Noor, Rico Septian. “Korelasi Pilkada Langsung dan Korupsi di Indonesia.” *Morality: Jurnal Ilmu Hukum* 6, No. 2 (Desember 2020): 102-116.

<sup>39</sup> *Ibid*, 213-214.

memperoleh kekuasaan dengan mengambil keputusan melalui perjuangan kompetitif untuk mendapatkan suara rakyat.<sup>40</sup> Robert A. Dahl mengembangkan gagasan Schumpeter tentang demokrasi prosedural dengan mengusung konsep demokrasi ideal yang disebutnya sistem demokrasi (*polyarchy*) yang meliputi lima unsur, salah satunya persamaan hak pilih dan partisipasi efektif bagi semua warga.<sup>41</sup> Dahl juga menjelaskan demokrasi yang memiliki dilema fundamental tertentu yaitu: hak versus utilitas, masyarakat yang lebih inklusif versus masyarakat yang lebih eksklusif, persamaan antar individu versus persamaan antar organisasi, persamaan versus perbedaan, sentralisasi versus desentralisasi, konsentrasi versus disparitas kekuasaan dan sumber-sumber politik.<sup>42</sup>

Habermas memiliki pandangan yang berbeda dengan Schumpeter dan Dahl tentang demokrasi. Habermas menawarkan demokrasi substantif, yang tidak hanya melihat demokrasi dari sisi prosedural, tetapi juga dari sisi substansi. Habermas mengajukan konsep demokrasi substansi yang dikenal dengan demokrasi deliberatif, yang menekankan pentingnya pengambilan keputusan politik.<sup>43</sup> Pada dasarnya, sebagian ahli berpendapat bahwa demokrasi dalam negara modern tidak dapat lagi bersifat langsung, tetapi harus mewakili kepentingan rakyat melalui perwakilan sehingga disebut sebagai demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).<sup>44</sup>

Indonesia menganut prinsip negara kesatuan, sehingga tugas pemerintahan tetap berada pada pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan,

sehingga menyebabkan adanya timbal balik antara pemerintah pusat dan daerah.<sup>45</sup> Hubungan pemerintahan ini dijelaskan dalam UUD NRI Tahun 1945. Meskipun telah dilakukan amandemen UUD 1945, sebagai tambahan penjelasan historis, relasi pemerintah daerah dan pemerintah pusat dapat dirujuk pula pada Penjelasan UUD 1945 naskah asli sebagai berikut:

“Oleh karena negara Indonesia itu suatu *“eenheidstaat”*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *“staat”* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek en locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat administrasi, semuanya akan diatur melalui undang-undang. Di daerah-daerah ini akan diadakan badan perwakilan daerah oleh karena di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Hal tersebut jelas menegaskan adanya hubungan serta posisi hubungan dalam sistem negara kesatuan.”<sup>46</sup>

Ketentuan konstitusional mengamanatkan adanya perwakilan daerah. Ini menunjukkan arti penting dari badan perwakilan sebagai atribut demokrasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwakilan daerah merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintah harus dijalankan dengan atas kehendak rakyat (*will of the people*).<sup>47</sup> Mengingat pentingnya peran lembaga perwakilan dalam demokrasi, seharusnya sistem pelaksanaan Pilkada melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD dianggap sama demokratisnya dengan pemilihan langsung.

Berdasarkan uraian tersebut, setidaknya terdapat beberapa konsep Pilkada yang dapat dilakukan sebagai wujud implementasi frasa “dipilih secara demokratis.” Salah satu permasalahan dalam Pilkada adalah adanya kecenderungan untuk memaksakan satu model yang sama sebagai penerapan mekanisme

<sup>40</sup> *Ibid.*, 14.

<sup>41</sup> Aufia Widodo. “Sistem Pemilihan Kepala Daerah yang Ideal Menurut UUD 1945.” *Awasia: Jurnal Pemilu dan Demokrasi* 2, No. 1 (2022): 20-33.

<sup>42</sup> Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis: antara Otonomi dan Kontrol*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1985), 148-165.

<sup>43</sup> Fransisco Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas*, (Yogyakarta: Kanisius, 2009), 130.

<sup>44</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), 109.

<sup>45</sup> *Ibid.*, 92-93.

<sup>46</sup> B.N. Marbun, *DPRD: Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Edisi Revisi, (Jakarta: Erlangga, 1994), 6.

<sup>47</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Cet ke-2, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), 65.

demokrasi untuk semua daerah. Padahal, mengacu pada fakta yang diungkapkan latar belakang penelitian ini diperoleh suatu pemahaman bahwa ketiga permasalahan tersebut bukanlah problematika yang seragam dan bersifat tetap di seluruh daerah. Namun, permasalahan yang bersifat khas dan dinamis pada masing-masing daerah. Jika mengabaikan keragaman daerah dan menggantikan Pilkada langsung dengan beralih kepada Pilkada secara perwakilan justru akan menciptakan masalah baru.

Untuk menjawab permasalahan pelaksanaan Pilkada, pilihan yang paling relevan adalah menetapkan mekanisme yang berbeda antar-daerah yang dikenal sebagai Pilkada asimetris. Sebenarnya, pelaksanaan Pilkada secara berbeda saat ini telah diberlakukan di beberapa daerah. Penerapan ini masih terbatas di beberapa daerah khusus dan istimewa, seperti Aceh, DKI Jakarta, D.I. Yogyakarta, dan Papua. Tulisan ini mendorong agar Pilkada asimetris dijadikan sebagai kebijakan umum yang memberikan fleksibilitas bagi masing-masing daerah untuk menentukan mekanisme Pilkada yang berbeda dan paling sesuai bagi daerahnya berdasarkan indikator-indikator yang akan ditetapkan.

Tulisan ini merumuskan tiga model pelaksanaan Pilkada yang demokratis. *Pertama*, Pilkada secara langsung, dimana rakyat memilih secara langsung calon kepala daerah yang akan memimpin dan menjalankan pemerintahan daerah. *Kedua*, Pilkada oleh dewan perwakilan, dimana rakyat tidak secara langsung memilih calon kepala daerahnya, tetapi memilih wakil-wakilnya dan wakil-wakilnya di DPRD tersebut yang akan memilih calon kepala daerah untuk memimpin pemerintahan daerah. *Ketiga*, penunjukan, cara ini tentunya juga harus dimaknai sebagai cara yang demokratis, karena dalam model penunjukan ini kepala daerah akan ditunjuk oleh pemerintah di atasnya dipilih oleh rakyat untuk memperoleh kewenangannya. Namun, penunjukan ini dilakukan terbatas untuk daerah administratif atau Otorita Ibu Kota Negara.

#### IV. Ragam Model Pemilihan Kepala Daerah Asimetris

Setiap daerah memiliki kondisi yang beragam, baik secara ekonomi maupun sosio kultural masyarakat. Kondisi ekonomi daerah dapat memengaruhi pelaksanaan Pilkada. Setiap daerah memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang berbeda dan dipengaruhi oleh pendapatan asli daerah, baik dari segi pajak maupun non pajak. Selain itu, tidak semua daerah memiliki sumber daya yang dapat menghasilkan pendapatan dan menunjang perekonomian daerah. Ini menunjukkan keberagaman kemampuan ekonomi daerah, sehingga tidak semua daerah memiliki anggaran yang cukup untuk menyelenggarakan Pilkada langsung dengan biaya yang tinggi. Beberapa daerah bahkan harus berhutang untuk membiayai penyelenggaraan Pilkada secara langsung. Hal ini menunjukkan bahwa Pilkada langsung tidak selalu sesuai dengan kemampuan ekonomi daerah, sehingga tidak semua daerah dapat menyelenggarakan Pilkada secara langsung.

Faktor lain yang berpengaruh dalam Pilkada adalah keberagaman sosio-kultural masyarakat. Setiap daerah memiliki kondisi sosio-kultural masyarakat yang berbeda-beda, sehingga tidak semua masyarakat daerah memiliki tingkat kematangan demokrasi yang baik. Banyak daerah yang masyarakatnya masih memiliki tingkat kematangan demokrasi yang rendah sehingga dapat menimbulkan potensi konflik yang tinggi. Pada masyarakat yang memiliki tingkat kematangan demokrasi masih rendah mempunyai kultur masyarakat yang cenderung intoleran dan susah menerima kekalahan. Hal ini dapat menimbulkan potensi konflik dan polarisasi dalam pelaksanaan Pilkada langsung.

Karena terdapat keberagaman kondisi ekonomi dan sosio-kultural masyarakat di daerah, diperlukan adanya perbedaan model pelaksanaan Pilkada pada tiap-tiap daerah. Model Pilkada yang akan diterapkan ini harus disesuaikan dengan kondisi ekonomi dan sosio-kultural masyarakat di daerah tersebut. Hal ini sejalan dengan pembahasan frasa “dipilih

secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, yang mengindikasikan bahwa konsep Pilkada tidak hanya sebatas dipilih secara langsung. Berdasarkan relevansi pilkada asimetris tersebut, penelitian ini merumuskan 3 (tiga) model Pilkada yang dapat dilaksanakan di Indonesia.

### 1. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Pilkada secara langsung dianggap sebagai perubahan progresif yang signifikan dalam mekanisme Pilkada sejak ditetapkannya UU No. 32 Tahun 2004. Pilkada menjadi wadah demokrasi bagi rakyat untuk berpartisipasi secara aktif dalam pemerintahan melalui partisipasi penentuan kepala daerah. Pilkada langsung juga tidak terlepas dari kesuksesan penyelenggaraan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang pertama kali dilaksanakan secara langsung pada 2004.<sup>48</sup> Jika diukur dari tingkat elektorasinya, Pilkada secara langsung dianggap lebih demokratis, karena prosedur demokrasi memungkinkan kedaulatan tiap-tiap individu dapat menentukan keterpilihan kepala daerah dengan suaranya (*one man one vote*).

Pelaksanaan pilkada secara langsung telah menunjukkan kisah sukses (*success story*), tetapi masih terdapat berbagai aspek problematis dalam pelaksanaannya. Secara teknis, permasalahan tersebut meliputi pendaftaran pemilih, pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, serta penetapan dan pengesahan pasangan calon terpilih. Pada praktiknya, permasalahan-permasalahan ini masih dapat diselesaikan melalui upaya-upaya teknis di lapangan. Selain itu, masalah substansial yang mengiringi pilkada juga terjadi setidaknya dalam dua hal, yaitu dampak liberalisasi politik yang menghadirkan kandidat kuat modal serta menguatnya dominasi eksekutif karena dipilih langsung.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Teten Jamaludin, “Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika,” *JPW (Jurnal Politik Walisongo)* 1, No. 1 (Mei 2019): 19. <https://doi.org/10.21580/jpw.v1i1.3351>

<sup>49</sup> Muhadam Labolo, “Menimbang Kembali Alternatif

Pilkada secara langsung harus tetap menjadi pilihan model utama, karena memiliki tingkat elektorasi yang tinggi. Selain itu, permasalahan seputar pelaksanaan Pilkada harus dianggap sebagai problem implementatif yang harus terus diperbaiki, tanpa mengorbankan hak-hak politik masyarakat. Oleh karena itu, usulan Pilkada asimetris dalam penelitian ini juga dimaksudkan sebagai mekanisme transisional yang mengarah pada pelaksanaan pemilihan secara langsung.

Sejalan dengan pendapat Jurgen Habermas, pemimpin harus memenuhi kriteria kuantitas partisipasi dan kualitas wacana.<sup>50</sup> Penguatan demokrasi dalam pilkada langsung dilakukan untuk mencapai idealitas kepala daerah yang terpilih, yaitu kepala daerah yang tidak hanya didukung oleh mayoritas pemilih, tetapi juga memiliki visi misi yang jelas. Sederhananya, kepala daerah tidak hanya didukung oleh mayoritas masyarakat yang terdaftar di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS), tetapi juga memiliki visi, misi, program, dan keterampilan untuk menjalankan pemerintahan dan pembangunan daerah, serta mendapatkan legitimasi dari masyarakat. Jumlah pemilih dalam taraf partisipasinya pada Pilkada langsung memang penting, karena semakin banyak pemilih tentunya semakin tinggi legitimasinya.

### 2. Pemilihan Kepala Daerah secara Perwakilan (Melalui DPRD)

Dalam konstruksi UUD NRI Tahun 1945, DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Oleh karena itu, Pilkada melalui DPRD tetap bersifat demokratis. Hal ini mengingat DPRD adalah wakil rakyat. Pilkada oleh DPRD pernah diterapkan dalam waktu yang lama di Indonesia secara praktis. Selain itu, konstitusi tidak menentukan model tunggal dalam Pilkada, sehingga Pilkada melalui DPRD tetap mempunyai derajat konstitusional sebagai pemilihan yang demokratis.

Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia,” *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah* 8, No. 2, (2016): 8.

<sup>50</sup> *Ibid.*, 11.

Pelaksanaan Pilkada melalui DPRD harus mempertimbangkan berbagai aspek dalam penerapannya, khususnya mengenai daerah-daerah yang ditentukan akan melaksanakan Pilkada melalui DPRD. Dalam kerangka teori susunan pemerintahan, kota dan kabupaten memegang fungsi desentralisasi dalam aspek otonomi daerah, sedangkan provinsi lebih pada fungsi dekonsentrasi.<sup>51</sup> Dalam konteks ini, penelitian ini mengkonsepsikan pemilihan gubernur sebagai kepala pemerintah provinsi dilakukan melalui DPRD, karena posisinya sebagai wakil pemerintah “unit antara”.

Menegaskan kembali posisi provinsi sebagai pemerintahan penghubung (*intermediate government*) bukan berarti mengembalikan sentralisasi kekuasaan. Hal ini justru menunjukkan bahwa pemerintahan merupakan sebuah sistem yang saling terhubung antar-tingkat pemerintahan, sekalipun dalam negara federal.<sup>52</sup> Provinsi sebagai unit antara di Indonesia memiliki karakter terintegrasi antara wilayah administratif dan daerah otonomnya. Dengan demikian, provinsi secara natural tidak memiliki wilayah dan penduduk sendiri, tetapi keberadaan provinsi terkait dengan peran dan fungsinya yang demikian. Ini menjadi dasar usulan pemilihan gubernur dilakukan melalui DPRD.

Sementara itu, penerapan pilkada melalui DPRD di tingkat kabupaten/kota dilakukan sebagai kebijakan transisional. Pemilihan secara perwakilan hanya diterapkan pada daerah yang secara finansial belum mampu dan daerah yang tingkat kematangan demokrasi belum memadai. Metode pemilihan ini diharapkan dapat mengurangi mahalannya biaya demokrasi.

Dalam penunjukan oleh DPRD, kemungkinan *draw* tidak akan terjadi dan biayanya sangat rendah. Untuk Pilkada oleh DPRD, penyerapan biaya hanya dikeluarkan dalam konteks panitia pelaksana, honorarium anggota DPRD, dan pengamanan yang bersifat terbatas. Sebaliknya, Pilkada langsung membutuhkan biaya yang tidak terbatas dari aspek manajemen KPUD hingga operasionalisasi lapangan pada tingkat TPS. Ketidakterbatasan ini berkaitan dengan peluang dilakukannya pilkada ulang sekiranya terjadi perselisihan.<sup>53</sup>

### 3. Pemilihan dalam Lingkungan Internal Eksekutif

Pemilihan melalui cara ini juga harus dimaknai sebagai “*dipilih secara demokratis demokratis*” sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945. Hal ini karena kepala daerah akan dipilih oleh pemerintah eksekutif di atasnya yang juga dipilih langsung oleh rakyat untuk memperoleh kewenangannya. Dengan demikian, pemerintah eksekutif juga berperan sebagai wakil dari rakyat dalam memilih kepala daerah.

Pemilihan melalui penunjukan ini dilakukan secara terbatas pada daerah administratif dan ibu kota negara, karena memiliki derajat elektorasi terendah. Saat ini, daerah administratif hanya terdapat di DKI Jakarta, di mana walikota/bupati merupakan jabatan PNS yang diangkat oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta.<sup>54</sup> Selain itu, Kepala Otorita Ibu Kota negara sebagai kepala pemerintahan daerah ditunjuk, diangkat, dan diberhentikan oleh Presiden setelah berkonsultasi dengan DPR.<sup>55</sup>

## V. Indikator Pelaksanaan Pilkada Asimetris

Setelah menguraikan relevansi dan model-model pelaksanaan pilkada secara heterogen

<sup>51</sup> Lihat ketentuan Pasal I angka 8, Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pengaturan tentang otonomi daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 secara tegas menunjukkan adanya penempatan kabupaten dan kota sebagai titik berat otonomi daerah “Unit Dasar”, sedangkan provinsi sebagai “Unit Antar”. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah*, 4.

<sup>52</sup> Junaidi, “Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Kerangka Otonomi Daerah dan Demokratisasi,” *Jurnal Konstitusi BKK Fakultas Hukum Universitas Riau 1*, No. 01 (2012): 3.

<sup>53</sup> Muhadam Labolo, “Menimbang Kembali,” 11

<sup>54</sup> Lihat dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, LN 2006/No. 93, TLN No. 4744.

<sup>55</sup> Pasal 5 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, LN 2022/No. 41, TLN No. 6766.

(*asimetris*), pembahasan selanjutnya akan merumuskan indikator yang dapat digunakan untuk menentukan model pilkada yang akan diterapkan di masing-masing daerah. Penelitian ini mengusulkan dua indikator yang dapat dijadikan sebagai acuan untuk dalam menentukan penerapan model pilkada asimetris, yaitu tingkat kematangan demokrasi daerah serta kemampuan finansial dan pertumbuhan ekonomi.

### 1. Tingkat Kematangan Demokrasi Daerah

Tidak dapat dipungkiri bahwa indeks kematangan demokrasi suatu daerah seringkali menjadi faktor utama dalam menyukseskan pemilihan langsung kepala daerah di Indonesia.<sup>56</sup> Hal ini disebabkan kematangan demokrasi berpengaruh pada proses demokrasi yang bermartabat dan tanpa konflik, serta hasil Pilkada tersebut. Kematangan demokrasi menjadi indikator yang penting, sebab masyarakat yang demokratis akan menentukan pemimpin pemerintahan daerahnya dengan mekanisme partisipasi seluas-luasnya. Kualitas kematangan demokrasi suatu daerah akan menentukan pemerintah daerah terpilih bukanlah sekadar figur yang disukai, melainkan mampu memerintah daerahnya menuju tujuan demokrasi guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Sebaliknya, kematangan demokrasi yang rendah menjadi faktor penyebab konflik saat proses Pilkada langsung. Oleh karena itu, indeks kematangan demokrasi dapat dijadikan sebagai indikator yang menentukan suatu daerah mampu dan siap dalam melaksanakan Pilkada secara langsung.

Indonesia memiliki tingkat pro-demokrasi yang relatif tinggi, namun indikator masyarakat belum mencapai tahap konsolidasi demokrasi. Sindrom intoleransi demokrasi yang muncul pada akhir 2013 menyebabkan masyarakat memiliki pandangan bias terhadap sistem demokrasi.<sup>57</sup> Oleh karena itu, gagasan Pilkada

secara asimetris menjadi penting untuk diterapkan sesuai dengan tingkat kematangan demokrasi yang berbeda-beda di masing-masing daerah. Untuk mengukur kematangan demokrasi, penelitian ini mengusulkan dua komponen yang perlu diperhatikan, yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan tingkat Budaya Politik.

Pembangunan manusia merupakan unsur terpenting dari konsolidasi demokrasi di Indonesia. Tingkat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) berpengaruh besar terhadap tata kelola penguatan demokrasi substantif di Indonesia. Tingkat kematangan masyarakat dalam berdemokrasi sangat dipengaruhi oleh IPM dan modernisasi (kesejahteraan).<sup>58</sup> Kedua indikator tersebut berkontribusi pada tingkat konflik saat proses Pilkada langsung. Semakin modern suatu masyarakat memiliki Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang semakin tinggi pula, sehingga cenderung mempunyai tingkat konflik di masyarakat yang rendah saat Pilkada langsung. Selain itu, IPM juga dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan dalam pembangunan wilayah/daerah. Daerah yang memiliki IPM tinggi merupakan hasil dari pembangunan pemerintahan daerah yang berhasil menyejahterakan masyarakat dengan penurunan tingkat kemiskinan, pendidikan, harapan hidup, dan kemampuan ekonomi yang terus bertumbuh.

### 2. Kemampuan Finansial dan Pertumbuhan Ekonomi

Menurut Badan Pemeriksa Keuangan, dari 503 pemerintah daerah hanya ada 60 atau 11,93 persen pemerintah daerah yang mandiri fiskal, sehingga sebanyak 443 atau 88,07 persen kabupaten dan kota tak mandiri fiskal.<sup>59</sup>

Filipina pada Periode 2016-2020," *Jurnal Penelitian Politik* 18, No. 2 (Desember 2021): 130. <https://doi.org/10.14203/jpp.v18i2.1007>

<sup>56</sup> Septi Satriani, "Hubungan Negara-Warga dan Demokrasi Lokal: Studi Konflik Tambang di Bima," *Jurnal Penelitian Politik* 12, No. 2, (Desember 2015): 33-49.

<sup>57</sup> Damar Kristal, "Perbandingan (De)Konsolidasi Demokrasi: Studi Penurunan Kualitas Demokrasi di Indonesia dan

<sup>58</sup> Mohammad Zulfan Tadjoeidin, "Electoral Conflict and The Maturity of Local Democracy in Indonesia: Testing the Modernisation Hypothesis," *Journal of The Asia Pacific Economy* 17, No. 3, (Agustus 2012): 3. <https://doi.org/10.1080/13547860.2012.694705>

<sup>59</sup> BPK RI, "Sebagian Pemda Masuk Kategori Belum Mandiri," BPK RI, diakses 02 Maret, 2023, <https://www.bpk.go.id/>

Hal ini disebabkan kabupaten/kota tersebut masih memiliki pendapatan asli daerah (PAD) kurang dari 20 persen dari total pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Daerah-daerah ini masih sangat bergantung pada Dana Alokasi Umum (DAU) dari pemerintah pusat sehingga sulit untuk menyokong daerahnya sendiri.<sup>60</sup> Selain itu, sejak 2013, sebanyak 468 atau 93,04 persen pemerintah daerah tidak mengalami perubahan status atau kategori kemandirian fiskalnya, yang menunjukkan lambatnya pertumbuhan ekonomi daerah.<sup>61</sup> Daerah dengan kualifikasi dan kondisi seperti ini perlu mempertimbangkan kembali sistem Pilkada yang diterapkan di daerahnya.

Suatu daerah yang mengadakan pesta demokrasi harus mampu menyokong daerahnya sendiri secara finansial. Daerah yang tidak mandiri secara finansial akan mengalami defisit anggaran untuk pilkada dan harus berhutang pada APBN. Pasca-Pilkada langsung tidak hanya meninggalkan konflik antar-pendukung pasangan calon dan gugatan ke MK, serta hutang piutang pemda dari satu rezim ke rezim berikutnya. Hal ini akan meningkatkan beban APBD karena ongkos demokrasi yang tinggi.<sup>62</sup>

Jika sistem pertumbuhan ekonomi digunakan sebagai indikator Pilkada asimetris, daerah dengan pertumbuhan ekonomi rendah sebaiknya tidak melakukan Pilkada secara langsung, tetapi Pilkada melalui penunjukan dari pemerintah pusat. Pemilihan secara langsung akan menyebabkan anggaran Pilkada membebani APBD. Hal ini mengingatkan penyelenggara Pilkada di daerah tidak dapat menggunakan ketentuan *multiyears* untuk

menganggarkan biaya pilkada secara bertahap. Selain itu, Pilkada secara langsung tidak tepat dilakukan di daerah yang pertumbuhan ekonominya lambat, karena memerlukan stabilitas dan hubungan yang baik dengan pemerintah pusat yang sangat dibutuhkan oleh daerah dengan pertumbuhan ekonomi lambat. Ini menunjukkan terdapat hubungan kausalitas yang berjalan dari pertumbuhan ekonomi, pengeluaran pemerintah, dan stabilitas pemerintahan.<sup>63</sup>

Secara teoritis, hubungan terbalik dari kinerja ekonomi dengan ketidakstabilan politik juga dapat terjadi.<sup>64</sup> Kinerja ekonomi yang buruk dari suatu daerah dapat menjadi penentu substansial dalam ketegangan sosial dan ketidakstabilan politik, yang dapat mengancam keberlangsungan suatu pemerintahan. Oleh karena itu, penting untuk menentukan klasifikasi tingkat kematangan finansial daerah sebagai dasar untuk menetapkan sistem pilkada yang sesuai dengan daerah tersebut.

Untuk mengukur kemampuan finansial dan pertumbuhan ekonomi daerah, penelitian ini menggunakan indikator tingkat pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Atas Dasar Harga Konstan (ADHK). PDRB konstan digunakan untuk mengetahui pertumbuhan ekonomi secara riil dari tahun ke tahun atau pertumbuhan ekonomi yang tidak dipengaruhi oleh faktor harga. PDRB juga dapat digunakan untuk mengetahui perubahan harga dengan menghitung deflator PDRB (perubahan indeks implisit). Daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan berada di atas atau di bawah rata-rata nasional akan diklasifikasikan ke dalam tiga kelompok. Kelompok ini akan menentukan apakah kemampuan daerah tersebut mampu atau tidak menyelenggarakan Pilkada. Pengelompokan ini bertujuan untuk mewujudkan efektivitas pemerintahan. Selain itu, bertujuan juga agar pesta demokrasi tersebut

---

news/bpk-sebagian-pemda-masuk-kategori-belum-mandiri.

<sup>60</sup> Ahmad Gelora Mahardika, "Penerapan Pilkada Asimetris Sebagai Upaya Menciptakan Sistem Pemerintahan Daerah yang Efektif," *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences* 1, No. 1 (Maret 2020): 52.

<sup>61</sup> BPK RI, "Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2020 dan Laporan Hasil Reviu Atas Kemandirian Fiskal Pemerintahan Daerah Tahun 2020," BPK RI, diakses 02 Maret, 2023, [https://www.bpk.go.id/assets/files/lkpp/2020/lkpp\\_2020\\_1624341245.pdf](https://www.bpk.go.id/assets/files/lkpp/2020/lkpp_2020_1624341245.pdf)

<sup>62</sup> Lihat Muhadam Labolo, "Menimbang Kembali," 9.

---

<sup>63</sup> Selçuk Çağrı Esener dan Evren İpek, "The Impacts of Public Expenditure, Government Stability and Corruption on Per Capita Growth: An Empirical Investigation on Developing Countries," *Sosyoekonomi Journal* 26, No. 36 (April 2018): 17. <https://doi.org/10.17233/sosyoekonomi.2018.02.01>

<sup>64</sup> *Ibid.*, 18.

bukan sekadar selebrasi yang membebani keuangan daerah. Oleh karena itu, klasifikasi daerah berdasarkan PDRB ADHK digunakan model dan indikator pelaksanaan Pilkada asimetris dalam Tabel 1.

**Tabel 1.**  
**Model dan Indikator Pelaksanaan Pilkada Asimetris**

No	Model Pelaksanaan	Daerah yang Melaksanakan	Indikator
1	Pilkada melalui penunjukan	Daerah administrasi di Provinsi DKI Jakarta Otorita Ibu Kota Negara	
2	Pilkada oleh DPRD	Kabupaten/Kota  Provinsi	1. Daerah PDRB ADHK selalu di bawah nasional selama 5 tahun berturut-turut 2. Daerah dengan PDRB ADHK terkadang di bawah terkadang di atas pertumbuhan ekonomi nasional dan tingkat kematangan demokrasi belum memadai Seluruh provinsi, kecuali otonomi khusus.
3	Pilkada secara Langsung	Kabupaten/Kota	1. Daerah PDRB ADHK selalu di atas nasional selama 5 tahun berturut-turut 2. Daerah dengan PDRB ADHK terkadang di bawah terkadang di atas pertumbuhan ekonomi nasional dan tingkat kematangan demokrasi sudah memadai

Sumber: disusun dengan data yang telah diolah, 2023

selama 5 tahun. Untuk itu, rumusan klasifikasi daerah dibagi menjadi tiga tingkatan, yakni:

- a. Daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan PDRB ADHK selalu di bawah rata-rata nasional selama 5 tahun berturut-turut melaksanakan Pilkada melalui DPRD;
- b. Daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan PDRB ADHK bervariasi, yang terkadang di bawah atau di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional dapat dipertimbangkan untuk melaksanakan Pilkada langsung jika memiliki kematangan demokrasi yang memadai; dan
- c. Daerah yang memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi dengan PDRB ADHK selalu di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional secara konsisten melaksanakan pilkada langsung.

Penilaian kesiapan daerah untuk melaksanakan Pilkada asimetris dilakukan per lima tahun, mengingat Pilkada diselenggarakan 5 tahun sekali. Hal ini bertujuan agar daerah yang mengalami pertumbuhan dapat berubah klasifikasinya sesuai dengan kondisi terbaru. Keseluruhan pembahasan tersebut melahirkan

## VI. Penutup

### A. Simpulan

Konstruksi Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang mengandung frasa “dipilih secara demokratis” memberikan ruang bagi setiap daerah untuk melaksanakan Pilkada yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah. Model pelaksanaan Pilkada yang berbeda-beda ini kemudian disebut sebagai Pilkada asimetris. Pilkada asimetris ini relevan untuk menjawab permasalahan yang timbul dari Pilkada langsung yang ada sekarang. Pilkada asimetris akan diterapkan pada daerah-daerah yang memiliki keterbatasan finansial, tingkat kematangan demokrasi masyarakatnya masih rendah, dan provinsi sebagai unit antara.

Penelitian ini mengusulkan tiga model Pilkada asimetris di Indonesia. *Pertama*, pemilihan secara langsung bagi daerah unit dasar yang mampu secara finansial dan mumpuni dari aspek kematangan demokrasi. *Kedua*, pemilihan melalui DPRD untuk daerah yang kematangan demokrasi dan kemampuan finansial di bawah rata-rata, serta daerah provinsi. *Ketiga*, penunjukan oleh pemerintah

pusat untuk daerah yang berstatus administratif dan ibu kota negara.

Dalam rangka mengukur tingkat kesiapan masing-masing daerah berdasarkan tiga model pemilihan tersebut, penelitian ini menggunakan dua indikator untuk mengukur tingkat kesiapan daerah. *Pertama*, indikator kematangan demokrasi yang diukur dari Indeks Pembangunan Masyarakat dan budaya politik daerah. *Kedua*, indikator kemampuan finansial yang diukur dari tingkat pertumbuhan Produk Regional Domestik Bruto (PDRB) Atas Dasar Harga Konstan (ADHK).

Kedua indikator ini relevan sebab berkaitan erat dengan tingkat konsolidasi demokrasi daerah untuk membentuk pemerintahan yang efektif. Selain menciptakan pemerintahan yang efektif, penggunaan indikator ini juga dapat menciptakan lingkungan persaingan yang dinamis di mana setiap daerah akan berupaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonominya dan indeks demokrasi.

## B. Saran

Sebagai rekomendasi, perlu dilakukan perubahan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah yang memasukkan pilihan model pelaksanaan pilkada secara asimetris. Selain itu, penetapan daerah yang melaksanakan Pilkada Asimetris disusun bersama oleh KPU dan Kementerian Dalam Negeri berdasarkan kedua indikator tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

Abdul, Wakhid Ali. "Pemilihan Kepala Daerah Langsung Sebagai Perwujudan Demokrasi: Perspektif Peraturan Perundang-undangan." *JURNAL TAPIS* 13, No. 2 (Desember 2017).

Agustino, Leo. *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.

Alw, L. T. (2012). "Mencari Alternatif Sistem Pemilu yang Efektif, Efisien dan

Demokratis". *Masalah-Masalah Hukum*, 41(2), 226-236.

"Amuk Massa Bakar Gedung KPU-DPRD Yalimo Papua Buntut Putusan MK". 20 Februari 2023. <https://news.detik.com/berita/d-5625479/amuk-massa-bakar-gedung-kpu-dprd-yalimo-papua-buntut-putusan-mk>.

"Anies Pernah Membangkang Instruksi Presiden, Masihkah Layak Menjadi Gubernur?" 15 Februari 2023. <https://seword.com/politik/anies-pernah-membangkang-instruksi-presiden-masihkah-layak-menjadi-gubernur>.

Ariawan, I Gusti Ketut. "Metode Penelitian Hukum Normatif." *Kertha Widya Jurnal Hukum* 1, No. 1 (Desember 2013): 21-30.

Aziz, N. L. L. "Politik Anggaran dalam Pelaksanaan Pilkada Serentak di Indonesia." *Masyarakat Indonesia* 42, No. 1 (2016): 51-64.

BPK RI. Laporan Hasil Pemeriksaan Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2020 dan Laporan Hasil Reviu Atas Kemandirian Fiskal Pemerintahan Daerah Tahun 2020. 02 Maret 2023. [https://www.bpk.go.id/assets/files/lkpp/2020/lkpp\\_2020\\_1624341245.pdf](https://www.bpk.go.id/assets/files/lkpp/2020/lkpp_2020_1624341245.pdf).

BPK RI. "Sebagian Pemda Masuk Kategori Belum Mandiri". 02 Maret 2023. <https://www.bpk.go.id/news/bpk-sebagian-pemda-masuk-kategori-belum-mandiri>.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.

Dahl, Robert A. *Dilema Demokrasi Pluralis: antara Otonomi dan Kontrol*. Jakarta: CV. Rajawali, 1985.

"Dana Pengawasan Pilkada 2015 di 27 Daerah Masih Bermasalah". 15 Februari 2023. <https://nasional.tempo.co/read/797776/dana-pengawasan-pilkada-2015-di-27-daerah-masih-bermasalah>.

- Daud, Annisa Nur Ftriyani, dkk "Esensi Pemakaian Kata 'Demokratis' dalam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945." *Jurnal Ilmu Sosial, Humaniora dan Seni (JISHS)* 1, No. 02 (2023).
- Dewi, Natalia Nanda Eka dan Hidayat, Rayhan Naufaldi. "Desentralisasi Asimetris Proses Pengisian Jabatan Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Demokrasi di Indonesia." *Varia Hukum* 5, No. 2. (Juli 2023): 171- 184.
- Esener, Selçuk Çağrı. dan İpek, Evren. "The Impacts of Public Expenditure, Government Stability and Corruption on Per Capita Growth: An Empirical Investigation on Developing Countries." *Sosyoekonomi Journal* 26, No. 36 (April 2018): 11-32. <https://doi.org/10.17233/sosyoekonomi.2018.02.01>.
- Fajar, Mukti. dan Achmad, Yulianto. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Fatmawati, Nur Ika."Desentralisasi Asimetris, Alternatif bagi Masa Depan Pembagian Kewenangan di Indonesia." *Jurnal Politik dan Sosial Kemasyarakatan* 10, No. 4, (Desember 2018): 73-85.
- Hardiman, Fransisco Budi. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas*. Yogyakarta: Kanisius, 2009.
- Hayati, Mulida dan Noor, Rico Septian. "Korelasi Pilkada Langsung dan Korupsi di Indonesia." *Morality: Jurnal Ilmu Hukum* 6, No. 2 (Desember 2020): 102-116.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusa Media, 2009.
- International Crisis Group. Indonesia: Mencegah Kekerasan dalam Pemilu Kepala Daerah. 15 Februari 2023. <https://www.crisisgroup.org/id/asia/south-east-asia/indonesia/indonesia-preventing-violence-local-election>.
- Jafar, Usman. "Pilkada dan Konflik Horizontal (Telaah Atas Pemilukada di Kota Makassar)" *Al Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* 7, No. 2 (Desember 2018): 325-346. <https://doi.org/10.24252/ad.v7i2.7246>.
- Jamaludin, Teten. "Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika." *JPW (Jurnal Politik Walisongo)* 1, No. 1 (Mei 2019): 29-48. <https://doi.org/10.21580/jpw.v1i1.3351>.
- Johan, Ali Muhammad. "Sistem Pemilihan Kepala Daerah pada Daerah yang Memberlakukan Desentralisasi Asimetris." *Al-Qisth Law Review* 5, No. 1. 2021: 70-98.
- Junaidi. "Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam Kerangka Otonomi Daerah dan Demokratisasi." *Jurnal Konstitusi BKK Fakultas Hukum Universitas Riau* 1, No. 01 (2012): 1-20.
- Karim, Abdul Gaffar. "Mengelola Polarisasi Politik dalam Sirkulasi Kekuasaan di Indonesia: Catatan Bagi Agenda Riset." *Politika: Jurnal Ilmu Politik* 10, No. 1, (Oktober 2019): 216-225.
- Karim, Syahrir. "Polarisasi Politik Islam di Tengah Pandemi Covid-19 dan Peta Politik 2024." *Prosiding Senaspolhi*, Vol 1, No .1 (2021).
- Kemendagri RI. "Pendanaan Kegiatan Pilkada Serentak Tahun 2020." 15 Februari 2023. <https://polpum.kemendagri.go.id/wp-content/uploads/2020/02/PAPARAN-PILKADA-KEUDA.pdf>.
- "Kepala Daerah 'Mbalelo', Efek Otda atau Politis?" 15 Februari 2023. <https://www.hukumonline.com/berita/a/kepala-daerah-mbalelo-efek-otda-atau-politis--hol19538>.
- "Komisi Pemilihan Umum Sumenep Terbelit Utang". 15 Februari 2023. <https://nasional.tempo.co/read/218910/komisi-pemilihan-umum-sumenep-terbelit-utang>.
- Kristal, Damar. "Perbandingan (De)Konsolidasi Demokrasi: Studi Penurunan Kualitas Demokrasi di Indonesia dan Filipina pada

- Periode 2016-2020.” *Jurnal Penelitian Politik* 18, No. 2 (Desember 2021): 125-139. <https://doi.org/10.14203/jpp.v18i2.1007>.
- Labolo, Muhadam. “Menimbang Kembali Alternatif Mekanisme Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.” *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah* 8, No. 2, (2016): 1-15.
- Lambelanova, Rossy, et al. "Paradigma Baru Desentralisasi Asimetris di Indonesia."
- Mahardika, Ahmad Gelora. “Penerapan Pilkada Asimetris Sebagai Upaya Menciptakan Sistem Pemerintahan Daerah yang Efektif.” *Indonesian Journal of Humanities and Social Sciences* 1, No. 1 (Maret 2020): 50-67.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Kajian Akademik: Hubungan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Badan pengkajian MPR RI, 2022.
- Marbun, B.N. *DPRD: Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*. Edisi Revisi. Jakarta: Erlangga, 1994.
- “Menimbang Pilkada Asimetris”. 23 Februari 2023. <https://www.antaranews.com/berita/1187587/menimbang-Pilkada-asimetris>.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2017.
- Najib, Mohammad. “Agama dan Resolusi Konflik dalam Pilkada” *Unisia* 28, No. 58 (November 2005): 418. <https://doi.org/10.20885/unisia.vol28.iss58.art7>
- Ngopibareng. Siapa Gubernur Pembangkang Perintah Presiden, Ini Dia Orangnya. 15 Februari 2023. <https://www.ngopibareng.id/read/siapa-gubernur-pembangkang-perintah-presiden-ini-dia-orangnya-2912474>.
- Pandey, Rajendra Kumar. “Accommodating Diversity, Consolidating Nationhood. A Country Study of Constitutional Asymmetry in India.” in *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism* (Cham: Springer International Publishing, 2019), 197–225. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-11701-6\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-030-11701-6_8).
- “Pemungutan Suara Ulang Pilkada Kabupaten Muna Diwarnai Keributan”. 15 Februari 2023. <https://nasional tempo.co/read/781206/pemungutan-suara-ulang-pilkada-kabupaten-muna-diwarnai-keributan>.
- “Polemik Pilkada Asimetris Usulan Mendagri Tito Karnavian”. 23 Februari 2023. <https://www.merdeka.com/politik/polemik-pilkada-asimetris-usulan-mendagri-tito-karnavian.html>.
- Prihatmoko, Joko J. *Mendemokratiskan Pemilu dalam Sistem Sampai Elemen Teknis*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- “Ray Rangkuti: Luka akibat Politik Identitas Pilkada DKI 2017 Belum Sembuh”. 20 Februari 2023. <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/14/08475971/ray-rangkuti-luka-akibat-politik-identitas-pilkada-dki-2017-belum-sembuh>.
- Sarundajang. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Problematika dan Prospek*. Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2005.
- Satriani, Septi. “Hubungan Negara-Warga dan Demokrasi Lokal: Studi Konflik Tambang di Bima.” *Jurnal Penelitian Politik* 12, No. 2, (Desember 2015): 33-49.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia. Cet ke-2*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Suyatno, "Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi Lokal di Indonesia." *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 1, No. 2 (2016): 212-230.
- Tadjoeddin, Mohammad Zulfan. “Electoral Conflict and The Maturity of Local Democracy in Indonesia: Testing the Modernisation Hypothesis.” *Journal of The Asia Pacific Economy* 17, No. 3, (Agustus 2012): 1-36. <https://doi.org/10.1080/13547860.2012.694705>

Tauda, Gunawan A. "Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Administrative Law and Governance Journal* 1, No.4, (November 2018): 413-435.

Widodo, Aufia. "Sistem Pemilihan Kepala Daerah yang Ideal Menurut UUD 1945." *Awasia: Jurnal Pemilu dan Demokrasi* 2, No. 1 (2022): 20-33.

# Legalitas Peraturan Presiden tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia

Helni Mutiarsih Jumbuh\*, Denico Doly\*\*

\*Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Telkom

Jl. Telekomunikasi, Terusan Buah Batu, Bandung 40257, Jawa Barat

\*\*Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta

Email: helnimj@telkomuniversity.ac.id

Naskah diterima: 5 Agustus 2023

Naskah direvisi: 3 Oktober 2023

Naskah diterbitkan: 30 November 2023

## Abstract

*The Electronic-Based Government System (SPBE) is regulated by a Presidential Regulation. The legal basis for the regulation of SPBE needs to be stronger despite its vital nature. The problem addressed in this paper is the effectiveness of SPBE regulatory laws within the Indonesian government system and the efforts made to enhance the legality of SPBE regulations within the Indonesian government system. This paper aims to determine the legal effectiveness of SPBE regulations in the Indonesian government system and the efforts to strengthen the legality of SPBE regulations within the system. The method employed in this paper is normative juridical analysis. The discussion shows that the current SPBE arrangements within the Indonesian government system can be considered ineffective. This is due to numerous higher sectoral regulations, which neglect the regulations outlined in the SPBE Presidential Regulation. The legality of regulations concerning SPBE should be elevated to the status of law. Improving the quality of public services across all agencies or institutions necessitates a legal framework that can provide legal certainty. The SPBE rules should, at a minimum, offer a clear and solid definition of SPBE, outline the functions, duties, and authority of central agencies and regional governments, address the formation of the National SPBE Master Plan, and cover aspects such as architecture, roadmap, budget planning, business processes, risk management, infrastructure, information and communication technology audits, organizers, SPBE users, and the granting of SPBE management authority.*

**Keywords:** SPBE; e-government; legality; information systems

## Abstrak

Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres). Dasar hukum pengaturan SPBE tersebut masih lemah, padahal substansi SPBE sangatlah penting. Permasalahan dalam tulisan ini yaitu bagaimana efektivitas hukum pengaturan SPBE dalam sistem pemerintahan Indonesia dan bagaimana upaya meningkatkan legalitas peraturan SPBE dalam sistem pemerintahan di Indonesia? Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui efektivitas hukum pengaturan SPBE dalam sistem pemerintahan Indonesia dan upaya penguatan legalitas pengaturan SPBE dalam sistem. Metode yang digunakan dalam tulisan ini adalah analisis *yuridis normatif*. Dari pembahasan diketahui bahwa pengaturan SPBE dalam sistem pemerintahan Indonesia, saat ini dapat dikatakan tidak efektif. Hal ini dikarenakan masih banyak peraturan sektoral yang lebih tinggi sehingga menyebabkan aturan yang ada dalam Perpres SPBE tidak diindahkan. Legalitas peraturan tentang SPBE perlu ditingkatkan levelnya menjadi Undang-Undang. Peningkatan kualitas pelayanan publik pada seluruh instansi atau lembaga memerlukan legalitas atau aturan yang dapat memberikan kepastian hukum. Aturan SPBE diharapkan paling sedikit mengatur definisi yang jelas dan tegas tentang SPBE; fungsi, tugas, dan kewenangan instansi pusat serta pemerintah daerah; pembentukan Rencana Induk SPBE Nasional; arsitektur, peta rencana, rencana anggaran, proses bisnis, manajemen risiko, infrastruktur, audit teknologi informasi dan

komunikasi, penyelenggara, pengguna SPBE; dan pemberian kewenangan pengelolaan SPBE.

**Kata kunci:** SPBE; *e-Government*; legalitas; sistem informasi

## I. Pendahuluan

Administrasi pemerintahan dan pelayanan publik harus diselenggarakan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (TIK). Pemanfaatan TIK akan memberikan dampak positif terhadap perekonomian dan demokratisasi bangsa dan negara. Jorgenson dan Vu<sup>1</sup> mengatakan bahwa investasi dalam bidang TIK membawa dampak terhadap pertumbuhan ekonomi, baik di negara-negara maju maupun di negara-negara berkembang. Vu menegaskan bahwa:<sup>2</sup>

*“The study confirms that ICT has a significant impact on economic growth. First, the accumulation in ICT capital stock is a significant determinant of the variation in output growth across economies. Second, ICT is superior to non-ICT in enhancing the efficiency of output growth: for given levels of growth in labor and capital inputs, a higher level of ICT capital stock per capita allows a typical economy to achieve a higher output growth rate.”*

Shirazi<sup>3</sup> mengatakan bahwa di beberapa negara Timur Tengah, banyak negara yang berinvestasi dalam infrastruktur TIK. Investasi ini tidak hanya berhasil menaikkan nilai Produk Domestik Bruto (PDB) tetapi juga ranking yang tinggi dalam indeks TIK. Shirazi mengatakan bahwa terdapat 2 (dua) indikator utama TIK yang memiliki hubungan kuat dengan kebebasan masyarakat dan hak-

hak politik, yaitu internet dan telepon seluler. Dobra<sup>4</sup> menegaskan bahwa TIK menjadi sangat penting dikembangkan dalam rangka untuk mendorong masyarakat bertransformasi menjadi masyarakat yang lebih demokratis. Selain itu, untuk mengimplementasikan TIK, maka diperlukan edukasi kepada masyarakat dengan tetap mengedepankan nilai-nilai demokratis.<sup>5</sup> Pemanfaatan TIK untuk administrasi pemerintahan dan pelayanan publik pada umumnya disebut dengan *electronic government* (eGov) dan saat ini berkembang dengan berbagai istilah, seperti *electronic governance*, *digital government* dan *digital governance*.

Tahap *pertama*, istilah eGov dikenal pada akhir era 1990-an sebagaimana dikemukakan oleh Grönlund dan Thomas.<sup>6</sup> Sebelum eGov, istilah yang populer di Indonesia adalah komputerisasi untuk administrasi pemerintahan (*Government Information System*). Hal ini dikarenakan sebelum pemanfaatan TIK di ruang lingkup pemerintahan, proses pengelolaan surat menyurat dilakukan dengan mesin ketik. Setelah pemanfaatan TIK, sistem pengelolaan surat menyurat dilakukan dengan komputer. Pemerintah Indonesia mulai menggunakan komputer berjaringan, dengan dua proyek penting yang menjadi pionirnya, yaitu Sistem Informasi Kepegawaian (1995) dan Sistem Komunikasi Dalam Negeri (1997).<sup>7</sup> Banyak peran dari kalangan akademisi, praktisi, dan pebisnis yang sejak pertengahan tahun 1980-an mulai aktif mengembangkan teknologi internet di Indonesia, yang mana pada tahun 1992-1994 berhasil mewujudkan PaguyubanNet, dan dilanjutkan pada tahun 1994 dengan beroperasinya penyelenggara jasa internet yang pertama yaitu IPTEKnet, serta penyelenggara jasa internet komersial yang pertama yaitu

<sup>1</sup> Dale W Jorgenson dan Khuong Vu, *Information Technology and the World Economy*, dalam Manuel Castells, Gustavo Cardoso (eds.), *The Network Society: From Knowledge to Policy*, (Washington DC: John Hopkins Center for Transatlantic Relations, 2005), 85-86.

<sup>2</sup> Khuong Vu, *Measuring the Impact of ICT Investments on Economic Growth*, 21 Juli 2023, <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=bc0f46f72594fbd19a85593304115e86c3a9fbc>.

<sup>3</sup> Farid Shirazi, “The Contribution of ICT to Freedom and Democracy: An Empirical Analysis of Archival Data on the Middle East”, *The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries* 35, No. 6, (2008): 18.

<sup>4</sup> Alexandra Dobra, “The Democratic Impact of ICT in Africa”, *Jurnal Africa Spectrum* 47, No. 1, (2012): 84.

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

<sup>6</sup> Åke Grönlund and Thomas A. Horan, “Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues”, *Journal Communications of the Association for Information Systems* 15, (June, 2004): 713. <https://doi.org/10.17705/1cais.01539>.

<sup>7</sup> Oktaf Juairiyah dan Hendrixon, “Penerapan E-Office dalam Administrasi Perkantoran”, *Jurnal Pembangunan Nagari* 2, No. 1 (Juni, 2017): 79. <https://doi.org/10.30559/jpn.v2i1.15>

Indonet.<sup>8</sup> Saat ini pembangunan dan penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan pelayanan publik telah memanfaatkan TIK. Masyarakat juga telah familier dengan keberadaan TIK, khususnya penggunaan *smart phone*, komputer, laptop, dan tablet.

Perkembangan TIK sudah masuk dalam wilayah penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, akan tetapi masih terdapat permasalahan yang harus segera diatasi karena dapat menimbulkan kerugian bagi negara, terutama terkait dengan inefisiensi. Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional (Detiknas) pada tahun 2014 mengemukakan beberapa hal yang dapat menjadi indikator adanya permasalahan besar tersebut, yaitu:<sup>9</sup> (1) aplikasi elektronik yang dipakai oleh setiap institusi Kementerian/Lembaga/Pemerintah daerah (K/L/D) tersebar dan beragam; (2) terciptanya pulau-pulau sistem; (3) data dasar yang menjadi rujukan bagi aplikasi generik tidak sama; (4) kapasitas *bandwidth* pemerintahan belum memadai dan masih terjadi perbedaan yang cukup besar (*gap*) di antara instansi pemerintah; (5) tidak adanya standarisasi pusat data di K/L/D dan secara umum pusat data yang telah dioperasikan masih kurang memadai; serta (6) masih banyak instansi pemerintah yang memiliki nilai kurang dalam indeks keamanan informasi dan penerapan keamanan informasi karena kurang mengedepankan kajian risiko dan lebih mengedepankan implementasi teknologi.

Berbagai permasalahan mengenai pemanfaatan TIK harus segera diselesaikan, hal ini dikarenakan pemanfaatan TIK pada penyelenggaraan pemerintahan harus bisa mengingatkan pertumbuhan ekonomi dan bukan sebaliknya. Pemanfaatan TIK dalam penyelenggaraan pemerintahan harus mampu menjadi garda terdepan dalam upaya untuk memberikan penguatan kemampuan perekonomian di

Indonesia. Hal ini kemudian yang menjadi mendesak bahwa berbagai permasalahan dalam pemanfaatan TIK itu harus dibenahi dalam beberapa aspek, yaitu kelembagaan, kepentingan negara, dan sistem perundang-undangan.

Tahap *kedua*, istilah *electronic-Government (e-Government)* muncul pada saat diundangkannya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 3 Tahun 2003 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengembangan *e-Government*. Inpres menyatakan bahwa *e-Government* adalah sistem pemerintahan berbasis teknologi komunikasi. Pada prinsipnya inovasi *e-Government* ini adalah untuk meningkatkan kualitas proses pelayanan dari lembaga pemerintah kepada masyarakat melalui pelayanan *online*. Selain itu, melalui sistem *e-Government*, masyarakat bisa ikut mengontrol pekerjaan pemerintah. Bentuk-bentuk dari penggunaan *e-Government* adalah *e-Budgeting*, *e-Procurement*, *e-Audit*, *e-Catalog*, *e-Payment*, *e-Controlling*, bahkan hingga *e-Health*. Sistem *e-Government* ini tidak hanya berdampak bagi masyarakat, tetapi juga bagi pemerintah itu sendiri. Sistem *e-Government* dapat mendukung kinerja pemerintah dalam bidang *government to business*, *government to citizen*, *government to government*, dan *government to employees*.

Tahap *ketiga*, istilah *e-Government* dipopulerkan di Indonesia dengan istilah SPBE yang diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (Perpres SPBE). Pokok-pokok pengaturan dalam Perpres tersebut berisi enam pengaturan pokok yaitu: 1) tata kelola; 2) manajemen; 3) audit teknologi informasi dan komunikasi; 4) penyelenggara; 5) percepatan; dan 6) pemantauan serta evaluasi SPBE. Penyelenggaraan SPBE dilakukan oleh tim koordinasi nasional yang dipimpin oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang aparatur negara. Diundangkannya Perpres SPBE dimaksudkan supaya implementasi dari SPBE di Indonesia memiliki arah kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan negara kita dan terjadi harmonisasi

<sup>8</sup> "Sejak Kapan Masyarakat Indonesia Menikmati Internet", STEI ITB, diakses 21 Juli, 2023, <https://stei.itb.ac.id/blog/2017/06/19/sejak-kapan-masyarakat-indonesia-nikmati-internet/>.

<sup>9</sup> Hadi Prabowo, Dadang Suwanda, dan Wirman Syafri, *Inovasi Pelayanan Pada Organisasi Publik*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2022), 107.

peraturan perundang-undangan sehingga semua lembaga di Indonesia baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, kementerian dan lembaga memiliki cara pandang yang sama dalam implementasi SPBE sehingga terjadi harmonisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan SPBE di Indonesia.

Perpres pada hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan hal yang cukup kontroversial dan mengundang berbagai perdebatan. Rapat panitia khusus Rancangan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (RUU PPP) di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sempat akan menghapus Perpres dari hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup> Hal ini menjadi bahasan yang cukup menarik mengingat eksistensi dan kedudukan Perpres dalam hierarki peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh tradisi *civil law* yang sering kali menimbulkan anggapan seakan-akan hukum itu identik dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat negara. Jika di rujuk kembali pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) tidak disebutkan secara langsung mengenai Perpres. Dilihat dari Perpres sebagai produk eksekutif (Pemerintah), maka pelaksanaannya cukup dilakukan melalui Peraturan Pemerintah (PP). Prisca Listiningrum dalam penelitiannya mengatakan bahwa DPR RI dalam Rapat Panitia Khusus (Pansus) RUU PPP memandang keberadaan Perpres dianggap tidak cukup efektif karena sama dengan PP, dalam praktiknya penerbitannya sering mengalami keterlambatan, hal ini dipandang sebagai pengabaian amanat Undang-Undang untuk segera membuat peraturan pelaksanaannya.<sup>11</sup> Selain itu, DPR RI juga dalam Rapat Pansus mempertanyakan mengapa presiden sebagai suatu lembaga perlu menerbitkan peraturan perundang-undangan tersendiri yang disebut Perpres?

<sup>10</sup> Prisca Listiningrum, "Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Presiden dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undang di Indonesia", *Jurnal Arena Hukum* 12, No. 2 (Agustus 2019): 340. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2019.01202.7>.

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

sementara seorang presiden diamanatkan dan dimungkinkan untuk membuat PP. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pembentukan Perpres tidak perlu dilakukan karena presiden dapat mengatur mengenai peraturan pelaksana atas Undang-Undang cukup melalui PP. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU PPP) menyatakan bahwa Perpres masih merupakan produk hukum yang dapat dibentuk dan dikeluarkan oleh presiden. Pasal 7 UU PPP menegaskan mengenai hierarki dari peraturan tersebut sehingga berfungsi sebagai dasar pendelegasian kewenangan yang tertuang dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Pasal 13 UU PPP mengatakan bahwa materi muatan Perpres berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan PP, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Sejak diundangkannya Perpres SPBE pada tanggal 5 Oktober 2018, implementasi dari Perpres SPBE masih banyak permasalahan. Pada tahun 2020 Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia (Kementerian PANRB) telah melakukan evaluasi pemantauan dan penyelenggaraan SPBE. Tujuan dari evaluasi ini untuk mengetahui permasalahan-permasalahan yang dihadapi instansi pemerintah pusat maupun daerah dalam penyelenggaraan SPBE. Berdasarkan hasil penilaian, tingkat kematangan yang diperoleh dalam penyelenggaraan SPBE secara nasional tahun 2020 adalah 2,26 dari skala 5 dan berada dalam kategori cukup. Hasil ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan SPBE nasional masih terdapat banyak masalah yang harus diselesaikan.<sup>12</sup> Permasalahan utama yang diungkapkan oleh Kementerian PANRB terkait dengan implementasi dari Perpres

<sup>12</sup> Arifin La Adu, Rudy Hartanto, dan Silmi Fauziati, "Hambatan-Hambatan dalam Implementasi Layanan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) pada Pemerintah Daerah", *Jurnal JIKO (Jurnal Informatika dan Komputer)* 5, No.3 (Desember 2022): 217.

SPBE yaitu masih rendahnya budaya berbagi data dan informasi antarinstitusi pemerintah, infrastruktur teknologi dan komunikasi yang belum menjangkau seluruh instansi, dan pengelolaan keamanan informasi yang lemah pada hampir seluruh instansi pemerintah.<sup>13</sup> Permasalahan utama dalam penerapan SPBE dapat dikatakan bersumber dari peraturan perundang-undangan yang belum mampu untuk mencapai tujuan awal dari pembentukan Perpres SPBE.

Berdasarkan uraian di atas maka permasalahan penelitian ini yaitu bagaimana efektivitas hukum peraturan SPBE dalam sistem pemerintahan Indonesia? dan bagaimana upaya penguatan legalitas pengaturan SPBE dalam sistem pemerintahan di Indonesia? Tujuan tulisan ini yaitu untuk mengetahui efektivitas hukum peraturan SPBE dalam sistem pemerintahan Indonesia dan upaya yang dapat dilakukan dalam penguatan legalitas pengaturan SPBE dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Selain itu, diharapkan tulisan ini juga dapat memberikan masukan kepada para pembentuk kebijakan terkait dengan bagaimana membentuk aturan mengenai SPBE ke depannya.

Tulisan mengenai SPBE sudah beberapa kali diulas oleh peneliti. Beberapa tulisan itu, yaitu:

1. Evaluasi Implementasi dan Strategi Optimalisasi Kebijakan SPBE, yang dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Jawa Barat pada tahun 2022.<sup>14</sup> Adapun hasil penelitian mengungkapkan berbagai hal teknis yang mendukung dan tidak mendukung

<sup>13</sup> "Ini Kendala Penerapan Sistem Pemerintahan berbasis Elektronik menurut Kementerian PANRB", diakses 19 September, 2023, <https://sumbar.antarane.ws.com/berita/222602/ini-kendala-penerapan-sistem-pemerintahan-berbasis-elektronik-menurut-kementerian-panrb>.

<sup>14</sup> "Kajian Evaluasi Implementasi dan Strategi Optimalisasi Kebijakan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik", diakses 19 September, 2023, <https://bp2d.jabarprov.go.id/download/hasil-kelitbangan/policybrief/kajian-evaluasi-implementasi-dan-strategi-optimalisasi-kebijakan-sistem-laporan-kajian-evaluasi-implementasi-dan-strategi-optimalisasi-kebijakan-sistem-pemerintahan-berbasis-elektronik-spbe>.

adanya penerapan SPBE pada lingkungan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat. Penelitian ini membahas juga mengenai strategi yang perlu dilakukan dalam rangka untuk mengoptimalkan kebijakan SPBE yang dilakukan di Provinsi Jawa Barat.

2. Evaluasi SPBE di Kota Bekasi, yang dilakukan oleh Zhean Esa Anugrah, Saifullah Zakaria, dan Ivan Darmawan.<sup>15</sup> Pada kajiannya diungkapkan mengenai bagaimana Pemerintahan Kota Bekasi belum melakukan evaluasi mandiri terhadap SPBE. Penelitian juga mengungkapkan bahwa masih terdapat kelemahan dari beberapa aspek kebijakan internal terkait dengan tata kelola SPBE.

Dari beberapa kajian atau penelitian yang dilakukan terkait dengan SPBE, masih mengulas mengenai evaluasi atas pelaksanaan atau implementasi aturan SPBE yang sudah ada saat ini. Kajian atau penelitian hukum terkait dengan bagaimana aturan SPBE dan bagaimana pengaturan ke depan belum tersentuh oleh peneliti hukum. Oleh karena itu, tulisan atau kajian ini merupakan kajian baru atas pengaturan SPBE.

## II. Metode Penelitian

Penelitian tentang pengaturan SPBE menggunakan analisis yuridis normatif, dengan berbasis pada metode penelitian hukum, adapun langkah-langkah yang dilakukan adalah melalui studi perpustakaan (*library research*) yang menelaah (terutama) data sekunder berupa bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer meliputi UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional Tahun 2005-2025, Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP), Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008

<sup>15</sup> Zhean Esa Anugrah, Saifullah Zakaria, dan Ivan Darmawan, "Evaluasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) di Kota Bekasi Tahun 2020", *Jurnal Janitra (Jurnal Administrasi Pemerintahan)* 2, No.1, (April 2022): 13.

tentang Kementerian Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh melalui pengkajian hasil-hasil penelitian, buku-buku, jurnal ilmiah, dan yurisprudensi, serta bahan pustaka lainnya yang membahas mengenai sistem pemerintahan berbasis elektronik. Selain metode perbandingan hukum (*comparative law*), metode hukum yang akan datang (*legal futuristic method*) juga dipilih. Hal tersebut dimaksudkan untuk dapat menemukan hukum apa yang sebaiknya diciptakan untuk masa yang akan datang. Data sekunder tersebut di atas dilengkapi dengan data primer yang diperoleh melalui pengamatan, wawancara mendalam (*in depth interview*), *focus group discussion* (FGD), dengar pendapat para ahli, diskusi publik dengan menghadirkan narasumber yang berkompeten dan penyebaran kuesioner.

### III. Efektivitas Hukum Pengaturan SPBE dalam Sistem Pemerintahan Indonesia

SPBE merupakan pelaksanaan pemerintahan dengan dukungan teknologi informasi. Salah satu keuntungan dengan menggunakan teknologi informasi adalah memudahkan penggunaannya untuk menyebarkan informasi secara global. Konsekuensi positif dari penggunaan teknologi informasi tersebut adalah pengguna mendapatkan akses informasi dunia secara mudah. Karena sifat ini, teknologi informasi sering kali disebut sebagai teknologi yang tidak mengenal wilayah (*borderless*). Salah satu tujuan pemanfaatan teknologi informasi adalah menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik sehingga sesuai dengan tujuan nasional yang tercantum dalam Rencana Pembangunan

Jangka Panjang Nasional, bahwa negara Indonesia harus bisa menjadi negara yang dapat bersaing secara internasional. Selain itu, dengan sifat *borderless* teknologi, maka terbuka peluang baru secara ekonomi. Perdagangan dan perekonomian nasional dapat diperluas untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi nasional. Teknologi informasi juga dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik dan administrasi publik dengan memanfaatkan teknologi informasi secara optimal agar tercapainya keadilan dan kepastian hukum. Oleh karena itu, diberikan kesempatan seluas-luasnya kepada setiap orang untuk mengembangkan pemikiran dan kemampuannya di bidang teknologi informasi secara bertanggung jawab dalam rangka menghadapi perkembangan teknologi informasi dunia.

SPBE merupakan sistem pemerintahan yang memanfaatkan TIK untuk memberikan layanan kepada pengguna SPBE. Dalam implementasinya SPBE memiliki tahapan-tahapan sebagai berikut: pertama, tahapan rencana strategis, tahapan ini difokuskan pada penguatan tata kelola, infrastruktur, dan percepatan SPBE sebagai fondasi pelaksanaan SPBE yang terpadu dan menyeluruh. Tahapan rencana strategis berisi pedoman umum terhadap pelaksanaan pembangunan SPBE yang selanjutnya perlu diuraikan lebih rinci ke dalam Peta Rencana SPBE Nasional yang digunakan sebagai pedoman untuk penyusunan Peta Rencana SPBE Instansi Pusat dan Peta Rencana SPBE Pemerintah Daerah. Kedua, tahapan inisiatif strategis pada area tata kelola SPBE, layanan SPBE, TIK dan Sumber Daya Manusia (SDM) SPBE.

Pengaturan dan pelaksanaan SPBE dalam sistem pemerintahan di Indonesia, berkaitan dengan pelaksanaan *e-Government* di Indonesia. Beberapa literatur menyebutkan bahwa istilah *e-Government* lebih dahulu digunakan dibandingkan istilah *e-Governance*, *digital government*, maupun *digital governance*. Istilah *e-Government* diperkenalkan pada era kehadiran internet tahun 1990-an sebagai respon

pemerintah terhadap fenomena *e-commerce* pada masa itu. Anderson, Wu, Cho, dan Schroeder mendefinisikan *e-Government* sebagai transformasi proses pemerintahan, transaksi, pembuatan, dan implementasi kebijakan yang dilakukan secara efisien menggunakan TIK untuk pelayanan publik yang lebih baik bagi masyarakat, mengurangi korupsi, meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan kepercayaan.<sup>16</sup> Sementara itu, mereka juga membedakan definisi *e-governance* dari *e-Government*, yang mana *e-governance* merupakan optimalisasi pelayanan publik, partisipasi masyarakat, dan tata kelola melalui transformasi hubungan internal dan eksternal dengan memanfaatkan teknologi.

Penggunaan istilah *e-Government* sudah mulai digantikan dengan istilah *digital government*. Gil-Garcia, Dawes, dan Pardo memandang *digital government* sebagai sebuah konsep yang lebih luas dari sekadar pemanfaatan TIK dalam pemerintahan.<sup>17</sup> Dalam konteks ini dilihat sebagai pengaruh TIK pada administrasi, manajemen, dan tata kelola (*governance*). Sebagai fenomena baru, *digital government* menekankan hal baru terkait dengan kepemimpinan, proses pembuatan keputusan, cara baru dalam pelayanan publik, dan konsep baru tentang kewarganegaraan. Selain *digital government*, konsep mengenai *digital governance* juga mulai digunakan. Isu-isu dalam pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi tidak lagi sebatas pada pemanfaatan teknis, tapi juga perilaku dari individu/masyarakat dalam dunia virtual, khususnya pada media sosial, ponsel pintar, *big data* dan *artificial intelligence*. Oleh sebab itu, Chen mencoba mengusung konsep *digital governance* yang dinyatakan berbeda dengan *e-Government*.<sup>18</sup> Menurut Chen, *e-Government*

hanya berfokus pada pemanfaatan internet dan penggunaan *website* pemerintah, sementara *digital governance* adalah pemanfaatan TIK untuk mengembangkan nilai-nilai publik (*public values*) yang dipimpin oleh pemerintah dengan melibatkan berbagai aktor kunci di masyarakat.

Merujuk pada Perpres SPBE, SPBE didefinisikan sebagai “penyelenggaraan pemerintahan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi untuk memberikan layanan kepada pengguna SPBE.” Sementara itu, layanan SPBE didefinisikan sebagai “keluaran yang dihasilkan oleh satu atau beberapa fungsi aplikasi SPBE dan yang memiliki nilai manfaat.” Apabila mencermati definisi ini, maka dapat dinyatakan bahwa SPBE adalah penggunaan teknologi informasi untuk memberikan pelayanan kepada pengguna dalam lingkup *Government to Citizen* (G2C), *Government to Business* (G2B), *Government to Government* (G2G), dan *Government to Employees* (G2E). Definisi ini relevan dengan penggunaan konsep *e-Government* yang mengarah pada penggunaan TIK atau sistem untuk penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu, hubungan antara pemerintah dengan *stakeholder* (*governance*) belum tercakup dalam definisi ini. Apabila menggunakan definisi *digital government*, maka perlu ada redefinisi dari SPBE karena *digital government* memperhatikan dampak dari penggunaan teknologi, seperti peningkatan kualitas kebijakan publik melalui peningkatan peran partisipasi masyarakat, dan juga peningkatan demokrasi dan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Apabila menggunakan konsep *digital governance* maka SPBE tidak relevan, karena SPBE belum memperhatikan masalah peningkatan *public value* dari pemanfaatan TIK itu sendiri. Dengan demikian, perlu ada pendefinisian kembali sehingga dapat mengakomodasi ruang lingkup SPBE.

Penelusuran literatur terkait dengan manfaat penerapan TIK dalam pemerintahan menghasilkan beberapa fakta. Menurut OECD<sup>19</sup>,

*Challenges, and Solutions*, (New York: Francis and Taylor, 2017), 78.

<sup>19</sup> “Implementing E-Government in OECD Countries: Experiences and Challenges”, OECD, 2005, <https://www.oecd.org/gov/e-governance/>

<sup>16</sup> Dennis Anderson et al., *E-Government Strategy, ICT and Innovation for Citizen Engagement*, (New York: Springer, 2015), 13 – 14.

<sup>17</sup> J. Ramon Gil-Garcia, Sharon S Dawes, and Theresa A. Pardo, “Digital Government and Public Management Research: Finding the Crossroads”, *Jurnal Public Management Review* 20, No. 5 (Mei, 2017): 634 . <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1327181>.

<sup>18</sup> Yu-Che Chen, *Managing Digital Governance: Issues,*

penerapan TIK dalam pemerintahan memiliki keuntungan dalam berbagai hal. Pertama, *e-Government* merupakan instrumen reformasi administrasi publik dan dapat mencapai tujuan dari pembuatan kebijakan. Kedua, *e-Government* dapat meningkatkan efisiensi, akses terhadap informasi, dan kualitas pelayanan. Ketiga, *e-Government* berperan dalam mengakselerasi perubahan organisasi, termasuk memfasilitasi *teamwork*, penempatan dan remunerasi kerja yang fleksibel, dan meningkatkan praktik manajemen pengetahuan (*knowledge management*). Keempat, *e-Government* dapat meningkatkan kepercayaan (*trust*) publik terhadap pemerintah, pemberian kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi (*engagement*) dalam proses kebijakan, mempromosikan pemerintahan yang akuntabel, dan membantu pencegahan korupsi. Kelima, *e-Government* dapat membantu pencapaian tujuan tertentu dalam bidang kebijakan (seperti penggunaan informasi *online* untuk mempercepat penggunaan program pendidikan atau pelatihan). Selain itu *e-Government* juga dapat bernilai ekonomi, seperti pengurangan pengeluaran pemerintah melalui efisiensi program, peningkatan produktivitas sektor bisnis melalui penyederhanaan proses administrasi, dan mempromosikan masyarakat informasi dan industri TIK.

Penyelenggaraan SPBE pada dasarnya merupakan pengejawantahan dari Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, di mana Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Selain itu, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, di mana pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan sesuai Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945. Keberadaan tingkatan pemerintahan

merupakan keniscayaan dalam penyelenggaraan setiap organisasi, termasuk pemerintah. Akan tetapi, dalam setiap tingkat pemerintahan maupun antartingkat pemerintahan, harus terwujud suatu keselarasan dalam hal prinsip maupun tujuan pembangunan. Pemanfaatan TIK yang telah ada dan akan semakin berkembang haruslah ditopang dengan prinsip yang disepakati bersama sehingga tidak membahayakan pencapaian tujuan-tujuan pembangunan tersebut.

Bagi warga negara, hak untuk memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi merupakan hak asasi yang dilindungi oleh konstitusi sesuai Pasal 28C ayat (1) UUD NRI 1945. Dengan perkembangan teknologi yang pesat, pemerintah harus dapat memberikan kemanfaatan dari teknologi tersebut kepada warga negara. Namun demikian, sebagaimana diamanatkan pada Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945, setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Kesempatan yang sama ini harus dijalankan dengan adil sehingga setiap warga negara, baik dunia usaha maupun masyarakat umum, dapat turut serta dalam dan/atau menikmati hasil-hasil dari pemerintahan. Kesamaan kesempatan ini harus dijamin mengingat kesenjangan digital (*digital divide*) masyarakat Indonesia masih cukup besar jika pemerintahan hanya diselenggarakan secara elektronik. Penyelenggaraan pemerintahan berbasis elektronik yang telah berjalan secara sporadis sejak dua dekade terakhir telah membawa sejumlah perbaikan dalam tata kelola pemerintahan. Namun, terdapat sejumlah permasalahan, yaitu:

1. Terdapat beragam peraturan perundang-undangan terkait sistem informasi yang diselenggarakan dalam pemerintahan. Hal ini disebabkan adanya sejumlah Undang-Undang sektoral yang secara spesifik memberikan kekuasaan kepada instansi pemerintah tertentu untuk merancang, membangun, dan menyelenggarakan sistem informasi sektoral secara sendiri-sendiri. Padahal sistem informasi tersebut harus dibangun

---

oecd.org/mena/governance/36853121.pdf.

secara selaras agar dapat mencapai tujuan yang diharapkan dan tidak saling tumpang-tindih. Oleh karenanya, dibutuhkan suatu pengaturan dalam selevel Undang-Undang yang bersifat umum namun holistik terkait sistem informasi yang dibangun di bidang pemerintahan.

2. Terbatasnya kapasitas instansi pemerintah dalam menyelenggarakan SPBE. Keterbatasan kapasitas ini meliputi SDM, kepemimpinan, organisasi dan tata laksana, perencanaan dan penganggaran, hingga manajemen perubahan di dalam dan antarorganisasi dalam pemanfaatan sistem informasi.
3. Penyelenggaraan pemerintahan semakin mengarah pada model manajerialisme, dimana setiap pemimpin instansi, baik kementerian, lembaga, maupun pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk menentukan arah pengembangan instansinya, termasuk dalam hal pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi. Model ini juga terus diturunkan hingga tingkat unit kerja yang lebih rendah. Akibatnya, tidak jarang dalam sebuah instansi terdapat ketidakterpaduan konsep pembangunan SPBE. Data dan informasi yang dihasilkan dari sistem tersebut pun menjadi berkurang keandalan dan ketepatannya.
4. SPBE yang ada belum sepenuhnya mampu menjawab kebutuhan masyarakat atas penyelenggaraan pemerintahan layaknya sistem pemerintahan konvensional, terutama dalam hal kepastian hukum, keamanan data, kesinambungan layanan, dan partisipasi publik serta utilisasi. Otorisasi keputusan berbentuk elektronik masih menjadi perdebatan diantara penyelenggara pemerintahan. Pengamanan data dan perlindungan privasi pengguna layanan belum menjadi perhatian yang besar meskipun data semakin menjadi sumber daya yang signifikan bagi pemerintahan. Kesinambungan layanan belum dapat dipastikan mengingat perubahan dari suatu sistem

ke sistem lainnya tidak menjamin adanya kepastian data yang telah dimasukkan pada sistem sebelumnya. SPBE menjadi wahana untuk mendorong partisipasi publik dalam berbagai tahapan fungsi pemerintahan, mulai dari penyusunan kebijakan, implementasi kebijakan dan penyediaan layanan, pengawasan, hingga evaluasi kebijakan dan pelayanan publik. Akan tetapi, faktor pemicu (*enabler*) untuk hal tersebut belum memadai, yaitu kerangka regulasi yang mampu menjadi dasar hukum bagi pemerintah untuk mendorong nilai-nilai pemerintahan yang baik (akuntabilitas, partisipasi, transparansi) dalam penyelenggaraan pemerintahan dan bagi masyarakat untuk memanfaatkan TIK yang telah dibangun dan dikembangkan oleh pemerintah dalam memperjuangkan hak-haknya selaku pengguna layanan dan warga negara.

Berbagai permasalahan tersebut secara tidak langsung menyatakan bahwa implementasi dari SPBE ini tidak berjalan dengan baik. Permasalahan ego sektoral antar lembaga atau kementerian juga semakin terlihat pada saat diberlakukannya Satu Data Indonesia oleh Pemerintahan Presiden Joko Widodo. Integrasi data antarkementerian atau lembaga sulit dilakukan, dikarenakan tidak dipenuhinya standar data, tidak seragamnya metadata, tidak adanya kode referensi data yang mengakibatkan data tumpang tindih dan sulit dibagipakaikan.<sup>20</sup> Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pelaksanaan atas Perpres SPBE tidak berjalan dengan baik. Faktor penyebab dari tidak berjalan atau tidak efektifnya aturan dan pelaksanaan SPBE, salah satunya terkait dengan faktor hukumnya itu sendiri. Seperti yang dikatakan oleh Lawrence M. Friedman yang memperkenalkan sistem hukum (*legal system*) yang terdiri dari 3 (tiga) komponen penting, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*),

<sup>20</sup> Maulia Jayantina Islami, "Implementasi Satu Data Indonesia: Tantangan dan Critical Success Factors (CSFs)", *Jurnal Komunika* 10, No. 1, (Juni 2021): 16 10.31504/komunika.v9i1.3750.

dan kultur (*culture*). Friedman menjelaskan bahwa:

*“The second type of component can be called substantives. These are the actual products of the legal system-what the judges for example, actually say and do. Substance includes naturally, enough, those proportional referred to as legal rules; realistically, it also includes rules which are not written do, i.e. Those regulaties of behaviours that could be reduced to general statement. Every decision too, is a substantive product of the legal system, as is every doctrine announced in court, or enacted by legislature, or adopted by agency of government”.*<sup>21</sup>

Sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman menjadi sangat penting dalam rangka membangun negara ke arah yang lebih baik. Tidak hanya dalam hal sistem hukum, akan tetapi jika menilai kebijakan pejabat negara, maka dapat menilai juga dari pandangan Jeremy Bentham yaitu tujuan hukum untuk memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan terbesar kepada sebanyak-banyaknya warga masyarakat.<sup>22</sup> Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Friedman terkait dengan sistem hukum, maka dapat dikatakan sebagai berikut:<sup>23</sup>

1. Struktur (*structure*) merupakan kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur. SPBE di Indonesia dikoordinasikan oleh Tim Koordinasi SPBE Nasional yang terdiri dari Ketua (Menteri PANRB), dengan anggota Menteri Dalam Negeri,

Menteri Keuangan, Menteri Komunikasi dan Informatika, Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (Bapenas), Kepala Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN), dan Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang menyelenggarakan tugas pemerintahan di bidang pengkajian dan penerapan teknologi. Adapun tugas dari Tim Koordinasi SPBE ini yaitu melakukan koordinasi dan penerapan kebijakan SPBE pada instansi pusat dan pemerintah daerah. Keberadaan Tim Koordinasi ini dapat dikatakan secara efektif melakukan koordinasi untuk melakukan percepatan digitalisasi pemerintahan.<sup>24</sup> Langkah yang dilakukan oleh pemerintah untuk melakukan percepatan agar dapat menjangkau seluruh kegiatan lapisan masyarakat baik itu yang berada pada wilayah perkotaan maupun desa.

2. Komponen substansi yaitu sebagai *output* dari sistem hukum berupa peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur; bahwa substansi hukum menjadi salah satu faktor penting dalam berjalannya sebuah aturan atau hukum itu sendiri. Apabila hal yang berkaitan dengan aturan tersebut tidak dapat berjalan, maka aturan itu dapat dikatakan tidak akan berjalan atau tidak efektif. Tumpang tindihnya aturan mengenai sistem informasi memberikan dampak tidak tercapainya satu tujuan tertentu dalam pengembangan sistem informasi. Oleh karena itu, setiap sistem informasi yang dibentuk oleh berbagai kementerian atau lembaga seringkali tidak sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai dalam aturan mengenai SPBE itu sendiri. Tumpang tindih bukan saja terjadi pada aturan yang mengatur mengenai sistem informasi, akan tetapi juga proses bisnis yang dilakukan

<sup>21</sup> Lawrence M. Friedman, “On Legal Development”, *Rutgers Law Review* 24, No.1 (1969), 27.

<sup>22</sup> Budiardi, Lu Sudiman, dan Rufinus Hotmaulana Hutauruk, “Pengaruh Imunitas Pejabat Negara dan Kebijakan Keuangan Negara dalam Pencegahan KKN Pada Masa Covid-19”, *Jurnal Komunikasi Hukum* 8, No. 2, (Agustus 2022): 308. <https://doi.org/10.23887/jkh.v8i2.50957>.

<sup>23</sup> Sri Mulyani, “Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Ringan menurut Undang-Undang dalam Perspektif *Restorative Justice*”, *Jurnal De Jure* 16, No. 3, (September 2016): 342. <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2016.V16.337-351>.

<sup>24</sup> “Percepat Pemerintahan Ditigal Tim SPBE Nasional Selenggarakan Rapat Koordinasi”, diakses 22 September, 2023, <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/percepat-pemerintahan-digital-tim-spbe-nasional-selenggarakan-rapat-koordinasi>.

oleh pemerintah, seringkali terjadi tumpang tindih.<sup>25</sup> Hal ini mengartikan bahwa setiap instansi memiliki tujuan dan aturan main yang berbeda dan masih cenderung terjadi ego sektoral instansi. Ego sektoral ini akan menjadi permasalahan tersendiri bagi pelaksanaan SPBE. Hal ini dikarenakan salah satu tujuan SPBE yaitu melakukan interoperabilitas yaitu koordinasi dan kolaborasi antar proses bisnis dan antar sistem elektronik dalam rangka pertukaran data, informasi, atau layanan SBPE. Pengaturan mengenai interoperabilitas masih diatur dalam Perpres SPBE. Interoperabilitas data seharusnya bukan pada ruang lingkup sistem pemerintahan semata. Akan tetapi juga pada ruang lingkup yang lebih besar. Tujuan dari interoperabilitas data yaitu adanya Satu Data Indonesia yang di dalamnya terdapat berbagai macam data baik itu data yang dimiliki oleh instansi pemerintahan maupun lembaga lain yang berada di luar kementerian. Perpres SPBE tentu saja tidak akan mampu dalam memaksa lembaga yang berada di luar kementerian untuk menyatukan datanya. Hal ini berkaitan dengan kewenangan atas data tersebut. Akan tetapi, aturan yang lebih tinggi (seperti undang-undang) seharusnya mampu “memaksa” melakukan interoperabilitas data baik itu yang berada di instansi pemerintah maupun lembaga lain yang berada di luar instansi pemerintah.

3. Komponen kultural yaitu terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, atau oleh Lawrence M. Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat. Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Friedman tersebut, maka dapat dikatakan bahwa dalam SPBE, perubahan kultur bekerja dan budaya konvensional sudah harus ditinggalkan. Pola kerja

digital memang dapat mengubah *mindset* seseorang yang harus datang ke kantor setiap saat menjadi pola kerja dimana saja (*work from anywhere*), selain itu juga pola kerja yang biasa menggunakan kertas, tidak lagi digunakan, akan tetapi menggunakan berbagai fitur pada aplikasi laptop, komputer, telepon seluler, dan lain-lain. Penggunaan penyimpanan juga tidak menggunakan gudang penyimpanan lagi, akan tetapi sudah menggunakan sistem *cloud computing*. Penggunaan teknologi tentu saja membawa dampak pada SDM yang bekerja untuk melakukan pelatihan dalam penggunaan teknologi. Pelaksanaan SPBE dalam sistem pemerintahan tentu saja membawa dampak kepada pengguna teknologi yang dilakukan oleh ASN yang melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Penggunaan teknologi ini juga memberikan dampak kepada masyarakat yang harus melek teknologi. Akan tetapi, permasalahan yang timbul adalah masyarakat belum semua melek teknologi. Belum semua masyarakat juga memiliki perangkat teknologi yang mumpuni.

Friedman mengatakan bahwa, sistem hukum akan berjalan apabila ketiga komponen hukum itu berjalan dengan baik.<sup>26</sup> Oleh karena itu, berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Friedman, maka dapat dikatakan bahwa SPBE dalam sistem pemerintahan di Indonesia belum dapat berjalan dengan efektif. Walaupun secara kelembagaan sudah mulai melakukan koordinasi, akan tetapi secara regulasi dan kultur SPBE di Indonesia masih belum mampu berjalan dengan efektif.

#### IV. Upaya Peningkatan Legalitas Pengaturan tentang SPBE dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 UU PPP. Adapun,

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Anajeng Esri Edhi Mahanani, “Rekonstruksi Budaya Hukum Berdimensi Pancasila dalam Upaya Penegakan Hukum di Indonesia”, dalam *Jurnal Yustika* 22. No. 1 (Juli, 2019): 2. <https://doi.org/10.24123/yustika.v22i01.1954>.

Perpres berada di bawah Undang-Undang dan berada di atas Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten. Keberadaan hierarki ini menunjukkan bahwa Perpres dapat dikatakan sebagai aturan delegasi atau peraturan pelaksana dari Undang-Undang atau PP. Hans Kelsen mengemukakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*stufenbau theory-stufenbau des recht*).<sup>27</sup> Hans Kelsen berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang dan berlapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*).<sup>28</sup> Norma dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*. Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Hans Kelsen tersebut, maka dapat diartikan bahwa pembentukan sebuah aturan perlu didasari oleh keberadaan aturan yang berada di atasnya. Misalnya pembentukan sebuah Undang-Undang, maka diperlukan sebuah amanat yang menjadi dasar filosofis dalam pembentukan aturan tersebut yaitu yang berasal dari UUD NRI 1945. Begitu juga peraturan yang berada di bawah Undang-Undang misalnya PP, maka pembentukannya perlu didasarkan pada Undang-Undang yang mengatur mengenai hal tersebut.

Pada bagian mengingat Perpres SPBE disebutkan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Adapun bunyi Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yaitu Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Kewenangan untuk membentuk Perpres kemudian diatur dalam

<sup>27</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 41.

<sup>28</sup> *Ibid.*

Pasal 13 UU PPP yang mengatur mengenai materi muatan Perpres dapat dikatakan bahwa Perpres memiliki tiga fungsi, yaitu sebagai (1) peraturan delegasi; (2) peraturan pelaksana; dan (3) peraturan mandiri.<sup>29</sup> Penjelasan Pasal 13 UU PPP menyebutkan bahwa Perpres dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau PP secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya. Peraturan delegasi harus bersumber pada Undang-Undang induk (*parent act/primary legislation*).<sup>30</sup> Sedangkan peraturan pelaksana menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Prisca menyatakan dapat bersumber dari delegasi atau kewenangan mandiri (*original power*).<sup>31</sup> Tanpa peraturan delegasi dan peraturan pelaksana, dapat dipastikan bahwa suatu pemerintahan akan berjalan lambat atau berhenti.<sup>32</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa peraturan turunan dari peraturan yang lebih tinggi menjadi sangat penting untuk diatur atau diundangkan. Hal ini untuk menjamin bahwa peraturan yang lebih tinggi seperti UUD NRI 1945 dan juga Undang-Undang dapat diimplementasikan oleh para penyelenggara negara.

Jimly Ashidique mengatakan bahwa pembentukan Perpres dapat dibentuk jika, *Pertama*, adanya perintah oleh peraturan yang lebih tinggi; *Kedua*, perintah dimaksud tidak harus bersifat tegas dalam arti langsung menyebutkan bentuk hukum penguasaan norma hukum yang langsung norma yang perlu diatur, asalkan perintah pengaturan tetap ada; *Ketiga*, dalam hal perintah dimaksud memang sama sekali tidak ada, maka Perpres dapat dikeluarkan dengan maksud mengatur hal-hal yang (a) benar-benar bersifat teknis administrasi pemerintahan, dan (b) semata-mata untuk tujuan internal penyelenggaraan administrasi pemerintahan dalam rangka menjalankan ketentuan undang-undang dan peraturan pemerintah. Oleh karena itu, apabila materi

<sup>29</sup> Prisca Listiningrum, "Eksistensi dan Kedudukan ...": 338

<sup>30</sup> *Ibid.*

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

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

yang diatur merupakan pengaturan teknis administrasi pemerintahan, maka hal tersebut dapat dikatakan sebagai kewenangan atributif dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan Presiden Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar.<sup>33</sup> Adapun sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Pemerintah perlu memiliki ruang untuk menetapkan peraturan meskipun tidak secara tegas diperintahkan. Hal ini merupakan konsekuensi dari prinsip doktrin “*freies ermesen*” yang diakui melekat pada pemerintah dan bersifat universal.<sup>34</sup> Pasal 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) mengatakan bahwa:

- (1) Setiap keputusan dan/atau tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).
- (2) Peraturan perundang-undangan tersebut meliputi:
  - a. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar kewenangan; dan
  - b. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan.
- (3) Badan dan/atau pejabat pemerintah dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan.
- (4) Ketiadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, tidak menghalangi badan dan/atau pejabat pemerintahan yang berwenang untuk menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AUPB.

Berdasarkan apa yang dikemukakan dalam Pasal 9 UU Administrasi Pemerintahan, maka

dapat dikatakan bahwa setiap keputusan dan/atau tindakan pemerintah harus didasarkan pada kewenangan dan dasar untuk menetapkan sebuah keputusan. Hal ini sesuai dengan asas yang termaktub dalam konstitusi yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Oleh karena itu, setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah harus didasarkan pada sebuah produk hukum yang mengikutinya. Adapun Pasal 9 ayat (4) UU Administrasi Pemerintahan juga memberikan prinsip kebebasan bertindak, asalkan tindakan tersebut memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AUPB.

A.W. Bradley dan K. D. Ewing sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, mengatakan bahwa peraturan pelaksana undang-undang itu harus memenuhi empat hal syarat penting, yaitu:<sup>35</sup>

- a. *Consultating of Interest*, pembentukan peraturan pelaksana tidak perlu untuk melibatkan peran dari parlemen. Pemberlakuan atas peraturan pelaksana juga tidak dipersyaratkan melampaui waktu tertentu, hal ini agar masyarakat dapat mengetahui mengenai peraturan pelaksana tersebut. Selain itu, persyaratan bahwa tidak harus diumumkan terlebih dahulu sebelum diberlakukan. Oleh karena itu, sebagai gantinya pembentuk peraturan pelaksana harus menerapkan prinsip transparansi. Selain itu, harus juga diberlakukan prinsip konsultasi kepada pihak yang terkait dengan materi atas aturan yang sedang dibentuk.
- b. *Control by Parliament*, pembentukan peraturan pelaksana juga perlu tunduk terhadap pengawasan yang dilakukan oleh legislatif. Legislatif tidak boleh tidak mengetahui mengenai apa yang diatur dalam produk hukum peraturan pelaksana.
- c. *Publiation of Statutory Instrumen*, peraturan pelaksana harus dipublikasikan secara resmi dan terbuka. Proseduk yang berifat baku harus diterapkan, yaitu untuk penomoran (*numbering*), pencetakan (*printing*), pe-

<sup>33</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 80.

<sup>34</sup> *Ibid.*, 153.

<sup>35</sup> *Ibid.*, 272.

nerbitan (*publishing*), dan pengutipan (*citing*).

- d. *Chanlange in the Court*, setiap bentuk peraturan pelaksana itu dapat digugat ke pengadilan melalui prosedur perkara pengujian (*judicial abstract review*).

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh A.W. Bradley dan K. D. Ewing, maka apabila dikaitkan dengan Perpres SPBE sebagai berikut:

- a. Diundangkannya Perpres SPBE pada dasarnya tidak melibatkan parlemen, hal ini dikarenakan Perpres SPBE merupakan langkah pemerintah dalam mengoptimalkan pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah baik itu di pusat maupun di daerah. Adapun tidak dilibatkannya parlemen dikarenakan bentuk hukum dari pengaturan SPBE yaitu peraturan presiden sebagai bentuk produk hukum yang diundangkan oleh Pemerintah dalam rangka untuk mengatur berbagai kegiatan yang berada para ruang lingkup pemerintahan itu sendiri.
- b. Pelaksanaan atas Perpres tentang SPBE pada dasarnya tidak dikontrol atau diawasi secara pasti oleh parlemen. Sejak diundangkannya Perpres SPBE, parlemen belum pernah melakukan pengawasan secara menyeluruh mengenai pelaksanaan atau implementasi dari SPBE. Akan tetapi, pengawasan yang dilakukan oleh parlemen bersifat parsial, dimana pelaksanaan SPBE yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah atau Pemerintah Pusat baik itu melalui aplikasi atau inovasi yang sudah dibuat dan dimanfaatkan oleh masyarakat. Sebagai salah satu contoh yaitu inovasi yang dilakukan oleh Kementerian PANRB dalam pelayanan publik. Komisi II DPR RI memberikan apresiasi terhadap inovasi pelayanan publik melalui teknologi. Adapun inovasi ini juga terus dilakukan pengawasan terhadap implementasinya.<sup>36</sup> Bentuk dari inovasi yang dilakukan oleh Kementerian PANRB merupakan bentuk dari pelaksanaan SPBE, dimana pelayanan

publik dilaksanakan secara integrasi data serta menggunakan teknologi informasi. Parlemen atau DPR RI yang melaksanakan pengawasan bukan hanya terhadap pelaksanaan atas penggunaan teknologinya, akan tetapi juga mengawasi penggunaan anggaran terhadap penggunaan teknologi tersebut.

- c. Publikasi atas Perpres tentang SPBE sudah dilakukan, Adapun penomoran, pencetakan, penerbitan, dan pengutipan sudah dilakukan. Pemerintah Daerah saat ini juga sudah mulai menggunakan Perpres SPBE dalam pembentukan aturannya mengenai SPBE. Hal ini dapat dilihat pada Peraturan Bupati Sukoharjo Provinsi Jawa Tengah Nomor 34 Tahun 2022 tentang Peta Rencana Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.
- d. Perpres SPBE sebagai bentuk sebuah produk hukum peraturan perundang-undangan, tentu saja bisa digugat ke pengadilan apabila dirasakan bahwa Perpres tersebut tidak sesuai dengan aturan yang lebih tinggi seperti Undang-Undang. Bentuk pengujiannya dapat dilakukan ke Mahkamah Agung. Pengujian atas peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang merupakan *judicial review*, yang menjadi kewenangan dari Mahkamah Agung yang akan menilai apakah dalam peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang-Undang tersebut bertentangan atau tidak bertentangan.<sup>37</sup> Selain itu, berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, dengan jelas menyatakan bahwa Perpres merupakan produk hukum yang berada di bawah Undang-Undang. Oleh karena itu, Perpres tentang SPBE sebagai produk hukum yang berada dibawah Undang-Undang dimungkinkan untuk

<sup>36</sup> "DPR Dukung Inovasi Pelayanan Publik", diakses 19 September, 2023, <https://menpan.go.id/site/berita-terkini/dpr-dukung-inovasi-pelayanan-publik>.

<sup>37</sup> Suparto, "Problematisa Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Agung (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65 P/HUM/2018)", *Jurnal SASI* 27, No. 1, (Januari – Maret 2021): 63. <https://doi.org/10.47268/sasi.v27i1.417>.

dilakukan *judicial review* ke Mahkamah Agung.

Jimly Asshiddiqie, mengatakan bahwa dalam mengeluarkan peraturan pelaksana, ada perintah yang bersifat tegas ada pula perintah yang tidak tegas.<sup>38</sup> Perintah yang tidak tegas kemudian dapat diartikan berbagai macam, akan tetapi tanpa perintah sama sekalipun, dalam rangka pelaksanaan kewenangan presiden sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, presiden harus dianggap berwenang untuk menetapkan Perpres kapan saja dibutuhkan.<sup>39</sup> Sifat perintah yang tidak tegas juga dikategorikan kembali menjadi:<sup>40</sup>

1. Perintah pengaturan itu memang ada tetapi tidak tegas menentukan bentuk peraturan yang dipilih sebagai penguasaan materi ketentuan yang didelegasikan pengaturannya.
2. Perintah pengaturan itu memang ada, tetapi tidak ditentukan dengan jelas lembaga yang diberi delegasi kewenangan ataupun bentuk peraturan yang harus ditetapkan.
3. Perintah pengaturan semacam itu sama sekali tidak disebut atau ditentukan dalam Undang-Undang yang bersangkutan, tetapi kebutuhan akan pengaturan semacam itu nyata dan tidak terelakkan dalam rangka pelaksanaan ketentuan Undang-Undang itu sendiri.

Ketentuan mengingat Perpres SPBE didasari oleh Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu terkait dengan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI 1945. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pembentukan Perpres SPBE dikategorikan pada perintah pengaturan itu sama sekali tidak disebut atau ditentukan dalam Undang-Undang yang bersangkutan. Hal ini dikarenakan tidak ada dasar lain selain Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Hal ini dapat dilihat perbedaannya dengan Perpres Nomor 74 Tahun 2022 tentang Kebijakan Industri Nasional Tahun 2020 – 2024 (Perpres No. 74 Tahun

2022). Ketentuan mengingat Perpres No. 74 Tahun 2022 menyatakan bahwa terdapat 3 (tiga) aturan yang mendasarinya, yaitu:

1. Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945;
2. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian; dan
3. PP Nomor 15 Tahun 2015 tentang Perlakuan Pajak Pertambahan Nilai atas Penyerahan Bahan Bakar Minyak untuk Kapal Angkatan Laut Luar Negeri.

Perpres No. 74 Tahun 2022 dapat dikatakan sebagai peraturan pelaksana yang bersifat tegas diperintahkan untuk dikeluarkan. Hal ini sebagai bentuk dasar pelaksanaan atas tugas atau amanat yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian. Walaupun Perpres SPBE dikategorikan sebagai perintah pengaturan yang sama sekali tidak disebut atau ditentukan dalam Undang-Undang, akan tetapi terdapat urgensi yang menjadi dasar dalam pembentukan dan pengundangan dari Perpres SPBE tersebut. Urgensi ini tercantum dalam Penjelasan Umum Perpres SPBE yang menyatakan bahwa Perpres merupakan salah satu amanat yang secara tidak langsung tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional 2005 – 2025 yang mengamanatkan perwujudan atas bangsa yang berdaya saing. Adapun perwujudan ini yaitu dengan melakukan pembangunan aparatur negara yang mencakup kelembagaan, ketatalaksanaan, pelayanan publik, dan SDM aparatur.<sup>41</sup> Tujuan dari pembangunan aparatur negara yaitu untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, peningkatan kualitas penyelenggaraan administrasi pemerintahan, dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan. Berdasarkan urgensi yang dikemukakan dalam Penjelasan Umum Perpres SPBE tersebut, maka dapat dikatakan bahwa SPBE diundangkan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Penggunaan

<sup>38</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 268.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, 268 – 269.

<sup>41</sup> Penjelasan Umum Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

teknologi dalam pengelolaan sistem administrasi pemerintahan menjadi penting dilakukan. Hal ini dikarenakan masyarakat yang sudah mulai merambah kepada teknologi menjadi semakin dimudahkan dengan SPBE. Berbagai inovasi dilakukan oleh kementerian/lembaga negara bahkan dilakukan pada lingkungan pemerintahan daerah. Hal ini tentu saja menjadi salah satu bukti bahwa SPBE menjadi penting diatur dan dilaksanakan atas aturannya.

Saat ini peraturan *e-Government* tertuang dalam Perpres SPBE. Salah satu asas dalam pembentukan perundang-undangan adalah “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” yang artinya adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut, perlu dilakukan kajian terhadap perundang-undangan terkait dengan SPBE untuk lebih memahami posisi dan pengertian SPBE dalam sistem pemerintahan di Indonesia, adapun analisisnya sebagai berikut:

a. **Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi (UU Telekomunikasi).** Tujuan telekomunikasi pada Pasal 3 UU Telekomunikasi adalah untuk mendukung persatuan dan kesatuan bangsa, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata, mendukung kehidupan ekonomi dan kegiatan pemerintahan, serta meningkatkan hubungan antarbangsa. Penyelenggaraan SPBE harus mengacu pada Pasal 7 yaitu penyelenggaraan telekomunikasi meliputi, (1) penyelenggaraan jaringan telekomunikasi; (2) penyelenggaraan jasa telekomunikasi (3) penyelenggaraan telekomunikasi khusus. Penyelenggaraan yang terkait secara langsung dengan SPBE adalah penyelenggaraan jaringan. SPBE diimplementasikan melalui Jaringan Intra Pemerintah (JIP) yang diatur dalam Perpres SPBE. JIP merupakan infrastruktur SPBE yang harus ada dalam arsitektur SPBE

yang disusun oleh instansi pusat dan pemerintahan daerah.

- b. **Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (UU Adminduk).** Pasal 82 UU Adminduk mengatakan bahwa Menteri Dalam Negeri memiliki kewenangan untuk membangun Sistem Informasi Administrasi Kependudukan. Informasi yang berkaitan dengan sistem tersebut adalah informasi pendaftaran penduduk dan pencatatan sipil. Pemanfaatan data yang dihasilkan dilakukan dengan sistem perizinan. Rincian pengelolaan sistem informasi diatur lebih lanjut dalam PP dan Peraturan Menteri.
- c. **Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (UU Pemda).** Pasal 101 dan Pasal 102 UU Pemda menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menyelenggarakan Sistem Informasi Keuangan Daerah. Informasi tersebut mencakup: (a) APBD dan laporan realisasi APBD Provinsi, Kabupaten, dan Kota, Neraca Daerah, (b) Laporan arus kas, (c) Catatan atas laporan keuangan daerah, (d) Dana dekonsentrasi dan tugas perbantuan, (d) Laporan keuangan perusahaan daerah, dan data terkait kebutuhan dan kapasitas fiskal daerah. Sifat data yang dihasilkan oleh sistem informasi adalah data terbuka, yang dapat diketahui, diakses, dan diperoleh masyarakat. Rincian pengelolaan sistem informasi tersebut diatur dalam PP.
- d. **Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik jo. Undang-Undang Nomor 19 tahun 2016 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE).** Pasal 1 angka 1 UU ITE definisikan sistem elektronik adalah serangkaian perangkat dan prosedur elektronik yang berfungsi mempersiapkan, mengumpulkan, mengolah, menganalisis,

menyimpan, menampilkan, mengumumkan, mengirimkan, dan/atau menyebarkan informasi elektronik. Penyelenggaraan SPBE merupakan bagian dari penyelenggaraan sistem elektronik dimana ada informasi elektronik yang dikelola. Adapun definisi elektronik berdasarkan adalah satu/sekumpulan data elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, *electronic data interchange* (EDI), surat elektronik (*electronic mail*), telegram, teleks, telecopy atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol, atau perforasi yang telah diolah yang memiliki arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya. Penyelenggaraan sistem elektronik meliputi penyelenggara sistem elektronik, jaringan elektronik, agen elektronik serta lembaga dan sertifikasi elektronik. Informasi elektronik dibuat dalam bentuk dokumen elektronik yang memiliki retensi dokumen selama lima tahun. Adapun penyelenggaraan sistem elektronik harus berdasarkan pendaftaran dari sistem elektronik tersebut yang sudah diatur dalam aturan turunan Undang-Undang ini.

Pasal 40 ayat (1) sampai ayat (3) UU ITE menyebutkan bahwa pemerintah memfasilitasi pemanfaatan teknologi informasi dan transaksi elektronik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ayat selanjutnya dinyatakan bahwa pemerintah melindungi kepentingan umum dari segala jenis gangguan penggunaan informasi karena pemerintah wajib melakukan pencegahan penggunaan informasi yang disebarluaskan. Dalam Pasal 26 UU ITE mengatur tentang data pribadi digunakan dalam informasi elektronik harus dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

- e. **Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP).** Pasal 7 UU KIP menyebutkan bahwa badan publik harus membangun

dan mengembangkan sistem informasi dan dokumentasi untuk mengelola informasi publik. Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa informasi yang terkait dengan sistem informasi tersebut yaitu informasi publik yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala oleh badan publik, informasi publik yang wajib diumumkan secara serta merta, dan informasi publik wajib tersedia setiap saat baik itu pada *web* halaman sebuah instansi atau lembaga dan juga tersedia selalu apabila diminta oleh masyarakat. Sistem informasi harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat dengan mekanisme konvensional atau pun secara *online*.

- f. **Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.** Pasal 23 ayat 2 menyebutkan bahwa Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara memiliki kewenangan untuk mengelola Sistem Informasi Pelayanan Publik yang bersifat nasional. Adapun, informasi yang dimaksud yaitu profil penyelenggara, profil pelaksana, standar pelayanan, maklumat pelayanan, pengelolaan pengaduan, dan penilaian kinerja. Prinsip pelayanan atas informasi sama dengan keberadaan informasi publik, yaitu penyelenggara diwajibkan untuk menyediakan informasi tersebut kepada masyarakat secara terbuka dan mudah diakses.
- g. **Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan.** Pasal 12 menegaskan bahwa Lembaga Kearsipan Nasional berwenang membangun Sistem Informasi Kearsipan Nasional dan Jaringan Informasi Kearsipan Nasional. Adapun, penyelenggara kearsipan pada tingkat pusat yaitu ANRI, sedangkan pada tingkat daerah yaitu kearsipan provinsi, kabupaten/kota, dan perguruan tinggi. Informasi yang terkait dengan sistem informasi tersebut adalah arsip statis dan dinamis. Rincian pengelolaan sistem informasi tersebut diatur lebih lanjut dalam PP.

**h. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda).** Implementasi SPBE yang menjadi penyelenggaranya adalah instansi pusat dan pemerintah daerah. Menurut Pasal 1 angka 2 UU Pemda mendefinisikan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945. Selain itu, Pasal 9 ayat (1) sampai ayat (5) UU Pemda menyatakan bahwa pemerintahan daerah terdiri dari urusan pemerintahan absolut yang merupakan urusan pemerintah pusat sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

**i. UU Administrasi Pemerintahan.** Merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang bertujuan sebagai landasan hukum para pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan. Pasal 8 ayat (1) sampai (3) disebutkan bahwa setiap keputusan dan/atau tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat Pemerintah yang berwenang sesuai dengan: (a) peraturan perundang-undangan; (b) AUPB sehingga dapat menjamin kualitas penyelenggaraan badan, dan/atau pejabat pemerintah dalam menggunakan wewenang, sehingga dapat mewujudkan pemerintahan yang baik.

Berdasarkan analisis terhadap berbagai Undang-Undang mengenai SPBE, maka dapat diketahui hal-hal yang sudah baik adalah

sebagai berikut: (1) jaringan intra pemerintah; (2) reformasi aparatur negara yang bertujuan tata kelola pemerintahan yang baik; (3) sistem informasi kependudukan; (4) sistem informasi keuangan; (5) sistem elektronik pemerintahan termasuk data privasi dan *data center*; (6) pengelolaan informasi publik; (7) pengembangan layanan publik; (8) sistem informasi kearsipan (termasuk tentang retensi dokumen); (9) kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah; (10) implementasi AUPB dalam pengambilan keputusan. Analisis tersebut kemudian dapat memberikan pengertian bahwa kedudukan hukum Perpres SPBE merupakan peraturan delegasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang dapat dikategorikan sebagai peraturan pelaksana bersifat perintah tidak tegas berdasarkan pengertian bahwa aturan tersebut sama sekali tidak ada perintah dari Undang-Undang, akan tetapi kebutuhan pengaturan mengenai SPBE menjadi penting untuk diatur dengan dasar bahwa kegiatan pemerintahan harus dijalankan secara digital.

Ketidakefektifan dari peraturan SPBE saat ini dapat dikatakan menyebabkan tidak berjalannya SPBE dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Tidak berjalannya SPBE yang dimaksud yaitu tidak terjadinya keseragaman pembentukan, pemanfaatan, dan evaluasi yang dilakukan. Banyak aplikasi yang berbasis pada sistem informasi masih parsial dan tidak terintegrasi antara satu aplikasi dengan aplikasi lainnya. SPBE dalam sistem pemerintahan di Indonesia memerlukan sebuah upaya untuk menyatukan atau mengintegrasikan berbagai sistem informasi yang dilakukan oleh kementerian atau lembaga. Hal ini dalam rangka untuk menciptakan satu data Indonesia yang salah disintegrasikan. Upaya untuk mengefektifkan SPBE dalam sistem pemerintahan di Indonesia, maka diperlukan sebuah produk peraturan perundang-undangan setingkat Undang-Undang yang mengatur SPBE dan juga beberapa hal yang terkait dengan upaya menyatukan data di seluruh Indonesia.

Upaya untuk mengefektifkan SPBE yaitu dengan menaikkan status Perpres SPBE menjadi

Undang-Undang tentang SPBE. Adapun hal ini untuk mencegah kembali terjadinya tumpang tindih peraturan mengenai pembentukan sistem informasi yang dilakukan oleh Pemerintah. Pembentukan regulasi selevel Undang-Undang tentang SPBE juga dibutuhkan guna menjawab beberapa persoalan yang terjadi dalam kondisi peraturan perundang-undangan yang ada saat ini. Misalnya keputusan administrasi pemerintahan berbentuk elektronik sebagaimana diatur dalam UU Administrasi Pemerintahan yang masih membatasi “Keputusan yang mengakibatkan pembebanan keuangan negara wajib dibuat dalam bentuk tertulis”. Ketentuan dalam UU *a quo* menggugurkan ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) UU ITE yang berbunyi “Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah”, mengingat ayat (4) pada pasal tersebut menyatakan bahwa “Ketentuan mengenai Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku untuk a) surat yang menurut UU harus dibuat dalam bentuk tertulis...”. Kondisi ini mengakibatkan terhambatnya pemanfaatan teknologi informasi dalam hal pembuatan keputusan berbentuk elektronik pada bidang yang berkaitan dengan keuangan negara. Padahal, pembuatan keputusan berbentuk elektronik pada bidang tersebut, selama diiringi dengan pengaturan terkait keamanan dan syarat lainnya, justru akan memberikan dampak efisiensi yang paling signifikan dibandingkan dengan bidang tugas dan urusan pemerintahan lainnya.

Pengaturan terkait SPBE sebelumnya telah dilakukan melalui Perpres SPBE. Secara substantif, ketentuan dalam peraturan *a quo* telah memenuhi sebagian besar arah pengaturan yang dibutuhkan untuk menjamin kepastian hukum atas penyelenggaraan SPBE. Akan tetapi, dengan bentuk hukum dalam PP, dasar hukum ini masih dianggap lemah manakala dihadapkan dengan ketentuan-ketentuan dalam UU sektoral yang mengatur tentang pembangunan dan/atau pengembangan sistem informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai prinsip

hukum *lex superiori derogat legi inferiori*. Oleh karena itu, peningkatan status dasar hukum atas pengaturan SPBE diharapkan dapat menjadi pedoman bersama yang tidak mengakibatkan penafsiran berganda.

Keberadaan norma hukum setingkat Undang-Undang yang mengatur tentang SPBE, tidak hanya dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum atas penyelenggaraan SPBE. Namun lebih dari itu, UU tentang SPBE juga akan menjadi instrumen rekayasa nilai sosial yang hidup di masyarakat dan pemerintah dalam lingkungan yang semakin digital. Nilai-nilai tersebut bukan sekadar metode yang melibatkan penggunaan teknologi informasi, melainkan nilai-nilai yang akan menjadi pengetahuan, norma, dan budaya dalam kehidupan masyarakat dan pemerintah, seperti keamanan data, integrasi data, perlindungan privasi, berbagipakai, dan keterpaduan sistem.

Jangkauan pengaturan atas aturan SPBE harus dapat menjangkau berbagai aktifitas masyarakat khususnya di bidang pemerintahan. Oleh karena itu, materi muatan dalam RUU tentang SPBE paling tidak terkait dengan definisi tentang SPBE yang dapat mencerminkan bahwa kegiatan pemerintah yang melibatkan elektronik dapat dijangkau dalam definisi tersebut; adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah; adanya amanat untuk membentuk, menjalankan, dan melakukan evaluasi terhadap Rencana Induk SPBE Nasional; hal lain yang cukup penting yaitu adanya arsitektur SPBE yang dapat menggambarkan mengenai struktur pembangunan SPBE di Indonesia; arsitektur SPBE ini juga diikuti dengan *blue print* SPBE.

## V. Penutup

### A. Simpulan

Regulasi SPBE tercantum pada Perpres. SPBE dalam sistem pemerintahan diperlukan dalam rangka untuk memberikan pelayanan yang lebih prima kepada masyarakat. Pelayanan yang berbasis kepada sistem elektronik, tentu saja dapat menciptakan adanya integrasi data yang dapat dibagipakaikan kepada seluruh *stakeholders*

yang memerlukan data tersebut. Pengumpulan data secara konvensional saat ini sudah mulai ditinggalkan, hal ini dikarenakan selain tidak ramah lingkungan (tidak *paperless*) juga lebih sulit bagi masyarakat karena masih memerlukan data secara parsial. Aturan mengenai SPBE di Indonesia saat ini dapat dikatakan belum efektif. Hal ini dikarenakan beberapa sebab, yaitu masih beragamnya peraturan perundang-undangan yang terkait dengan sistem informasi, sehingga menyebabkan terjadinya tumpang tindih visi dan misi atas dibentuknya sistem informasi tersebut dengan yang tertuang dalam Perpres SPBE; masih terbatasnya kapasitas instansi pemerintah dalam menyelenggarakan SPBE; terjadinya manajerialisme pada setiap instansi atau lembaga yang menyebabkan tidak terjadinya keterpaduan konsep pembangunan SPBE; SPBE saat ini belum mampu menjawab kebutuhan masyarakat atas penyelenggaraan pemerintahan seperti keamanan data, kesinambungan layanan, dan partisipasi publik.

Legalitas pengaturan SPBE dalam sistem pemerintahan di Indonesia merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan menuju pemerintahan yang baik. Pengundangan Perpres SPBE merupakan langkah pemerintah untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dalam menjalankan sistem pemerintahan. Pembangunan sistem informasi yang dilakukan oleh pemerintah dimaksudkan agar setiap masyarakat dapat terlayani dengan baik dan mudah. Akan tetapi sampai saat ini, sistem informasi tersebut belum berjalan dengan efektif. Upaya penguatan atas legalitas SPBE dalam Sistem Pemerintahan Indonesia perlu dilakukan dengan meramu kembali berbagai aturan tersebut ke dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu dalam undang-undang. Pembentukan regulasi selevel Undang-Undang pada SPBE akan memberikan pedoman umum dalam hal pembangunan dan pemeliharaan sistem informasi yang telah diamanatkan dalam undang-undang sektoral lainnya, seperti Sistem Informasi Administrasi Kependudukan, Sistem Informasi Keuangan Daerah, Sistem Informasi

dan Dokumentasi untuk mengelola informasi publik, Sistem Informasi Pelayanan Publik, Sistem Informasi Kearsipan Nasional, Sistem Informasi Aparatur Sipil Negara, dan lain-lain. Sistem informasi tersebut harus mengacu pada prinsip umum yang nantinya akan ditetapkan dalam RUU SPBE, sehingga antara satu sistem dengan sistem lainnya dapat terwujud keterpaduan, efisiensi, dan interoperabilitas, terutama jika melibatkan data dan/atau informasi elektronik yang sama.

## B. Saran

Pengaturan mengenai SPBE di Indonesia perlu disempurnakan. Penyempurnaan aturan dengan menaikkan status peraturan perundang-undangan mengenai SPBE dari Perpres menjadi Undang-Undang. Pengaturan terkait dengan SPBE paling sedikit mengatur tentang definisi yang jelas dan tegas tentang SPBE; fungsi, tugas, dan kewenangan instansi pusat serta pemerintah daerah; pembentukan Rencana Induk SPBE Nasional; arsitektur, peta rencana, rencana anggaran, proses bisnis, manajemen risiko, infrastruktur, audit teknologi informasi dan komunikasi, penyelenggara, pengguna SPBE; dan pemberian kewenangan pengelolaan SPBE.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adu, Arifin La, Rudy Hartanto, Silmi Fauziati. "Hambatan-Hambatan dalam Implementasi Layanan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) pada Pemerintah Daerah". *Jurnal JIKO (Jurnal Informatika dan Komputer)* 5, No.3 (Desember 2022): 215–223.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2011.
- Anderson, Dennis et al. *E-Government Strategy, ICT and Innovation for Citizen Engagement*. (New York: Springer, 2015)

- Anugrah, Zhean Esa, Saifullah Zakaria, dan Ivan Darmawan. "Evaluasi Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) di Kota Bekasi Tahun 2020". *Jurnal Janitra (Jurnal Administrasi Pemerintahan)* 2, No. 1. (April 2022): 13 - 24.
- Bannister, Frank, and Regina Connolly. Frank Bannister and Regina Connolly, "Defining E-Governance", *Jurnal E-Service* 8, No 2 (Januari, 2012): 3–25, <https://www.jstor.org/stable/pdf/10.2979/eservicej.8.2.3.pdf>.
- Budiyardi, Lu Sudiman, dan Rufinus Hotmaulana Hutauruk, "Pengaruh Imunitas Pejabat Negara dan Kebijakan Keuangan Negara dalam Pencegahan KKN Pada Masa Covid-19". *Jurnal Komunikasi Hukum* 8, No. 2. (Agustus 2022): 301 – 314. <https://doi.org/10.23887/jkh.v8i2.50957>.
- Castells, Manuel and Gustavo Cardoso. ed. *The Network Society: From Knowledge to Policy*. Washington DC: John Hopkins Center for Translantic Relations, 2005.
- Chen, Yu-Che. *Managing Digital Governance: Issues, Challenges, and Solutions*. New York: Francis and Taylor, 2017.
- Dobra, Alexandra. "The Democratic Impact of ICT in Africa". *Jurnal Africa Spectrum* 47, No. 1 (2012): 73-88.
- "DPR Dukung Inovasi Pelayanan Publik", diakses 19 September, 2023, <https://menpan.go.id/site/berita-terkini/dpr-dukung-inovasi-pelayanan-publik>.
- Finger, M., and T Langenberg. 2007. "Finger, M., & Langenberg, T." *Idea Group Reference*. 2: 629–633. (Mohon dilengkapi)
- Friedman, Lawrence M, "On Legal Development". *Rutgers Law Review* 24, No. 1 (1969).
- Gil-Garcia, J. Ramon, Sharon S Dawes, and Theresa A. Pardo. "Digital Government and Public Management Research: Finding the Crossroads". *Jurnal Public Management Review* 20, No. 5 (Mei 017): 633–646. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1327181>
- Grönlund, Åke and Thomas A. Horan. "Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues". *Journal Communications of the Association for Information Systems* 15 (June, 2004). <https://doi.org/10.17705/1cais.01539>.
- "Ini Kendala Penerapan Sistem Pemerintahan berbasis Elektronik menurut Kementerian PANRB". diakses 19 September, 2023. <https://sumbar.antaranews.com/berita/222602/ini-kendala-penerapan-sistem-pemerintahan-berbasis-elektronik-menurut-kementerian-panrb>.
- Islami, Maulia Jayantina, "Implementasi Satu Data Indonesia: Tantangan dan Critical Success Factors (CSFs)", *Jurnal Komunika* 10, No. 1, (Juni 2021): 13–23. [10.31504/komunika.v9i1.3750](https://doi.org/10.31504/komunika.v9i1.3750).
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 1; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- M, Finger and T Langenberg. *Electronic Governance*. In: encyclopedia of Digital Government. Vol 2, (Hersey: Idea Group Reference, 2007).
- Mahanani, Anajeng Esri Edhi. "Rekonstruksi Budaya Hukum Berdimensi Pancasila dalam Upaya Penegakan Hukum di Indonesia". dalam *Jurnal Yustika* 22, No. 1 (Juli, 2019): 1-10.
- McLoughlin, Ian Patrick, Robert Wilson, and Mike Martin. *Digital Government at Work: A Social Informatics Perspective*. (UK: Oxford University Press, 2013).
- Juairiyah, Oktaf. dan Hendrixon. "Penerapan E-Office dalam Administrasi Perkantoran". *Jurnal Pembangunan Nagari* 2, No. 1 (Juni, 2017): 75-84. <https://doi.org/10.30559/jpn.v2i1.15>.
- "Kajian Evaluasi Implementasi dan Strategi Optimalisasi Kebijakan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik", diakses

- 19 September, 2023, <https://bp2d.jabarprov.go.id/download/hasil-kelitbangan/policybrief/kajian-evaluasi-implementasi-dan-strategi-optimalisasi-kebijakan-sistem-laporan-kajian-evaluasi-implementasi-dan-strategi-optimalisasi-kebijakan-sistem-pemerintahan-berbasis-elektronik-spbe>.
- Kumar, Puneet, Vinod Kumar Jain, Kumar Sambhav Pareek, ed. *The Role of E-Government in Nigeria: Legal Issues and Barriers against Complete Implementation*. New York: CRC Press, 2018. <https://doi.org/10.1201/9780203731451>
- Listiningrum, Prisca. "Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Presiden dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia". *Jurnal Arena Hukum* 12, No. 2. (Agustus 2019):337 – 355. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2019.01202.7>.
- Mulyani, Sri. "Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Ringka menurut Undang-Undang dalam Perspektif *Restorative Justice*". *Jurnal De Jure* 16, No. 3. (September 2016): 337 – 351. <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2016.V16.337-351>.
- OECD. "Implementing E-Government in Oecd Countries: Experiences and Challenges". 2005. <https://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf>.
- Prabowo, Hadi, Dadang Suwanda dan Wirman Syafri. *Inovasi Pelayanan Pada Organisasi Publik*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2022.
- "Percepat Pemerintahan Ditigal Tim SPBE Nasional Selenggarakan Rapat Koordinasi", diakses 22 September 2023, <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/percepat-pemerintahan-digital-tim-spbe-nasional-selenggarakan-rapat-koordinasi>.
- STEI ITB. "Sejak Kapan Masyarakat Indonesia Menikmati Internet". diakses 21 Juli, 2023. <https://stei.itb.ac.id/blog/2017/06/19/sejak-kapan-masyarakat-indonesia-nikmati-internet/>.
- Shirazi, Farid. "The Contribution of ICT to Freedom and Democracy: An Empirical Analysis of Archival Data on the Middle East". *The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries* 35, No. 6 (2008): 1-24.
- Suparto. "Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Agung (Kajian terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65 P/HUM/2018)". *Jurnal SASI*, 27 No. 1, (Januari–Maret 2021): 61-72. <https://doi.org/10.47268/sasi.v27i1.417>.
- UNDP. "From Connectivity to Service Delivery: Case Studies in e-Governance." 2013. [https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic %0AGovernance/Access to Information and E-governance/From Connectivity to Service %0ADelivery - Case Studies in E-Governance.pdf%0A](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%0AGovernance/Access%20to%20Information%20and%20E-governance/From%20Connectivity%20to%20Service%20Delivery-Case%20Studies%20in%20E-Governance.pdf%0A).
- Vu, Khuong. Measuring the Impact of ICT Investments on Economic Growth. 21 Juli 2023. <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=bc0f46f772594fbd19a85593304115e86c3a9fbc>.
- West, Darrell M. *Digital Government: Technology and Public Sector Performance*. United Kingdom: Princeton University Press, 2011.

# Legal Protection for Patient Privacy against the Misuse of Social Media by the Healthcare Workers

Amarta Yasyhini Ilka Haque, Muh Endriyo Susila

Faculty of Law, Muhammadiyah Yogyakarta University, Indonesia

Email: endriosusilo@umy.ac.id

Naskah diterima: 22 Desember 2022

Naskah direvisi: 27 Juni 2023

Naskah diterbitkan: 30 November 2023

## Abstrak

Media sosial yang pada awalnya diciptakan sebagai sarana komunikasi dan interaksi, dalam perkembangannya telah dimanfaatkan pula sebagai media transaksi maupun sarana berekspresi. Pengguna media sosial berasal dari berbagai kalangan, termasuk mereka yang bekerja di bidang pelayanan kesehatan. Penggunaan media sosial sebagai sarana berekspresi oleh tenaga kesehatan berpotensi menimbulkan kerugian pada pihak pasien, khususnya terkait pelanggaran privasi. Beberapa tenaga kesehatan mendapatkan kecaman publik karena unggahannya di media sosial yang dianggap melanggar privasi pasien. Artikel ini membahas pentingnya perlindungan hukum privasi pasien terhadap penyalahgunaan media sosial oleh tenaga kesehatan di Indonesia. Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan undang-undang dan perbandingan. Penulis telah mengkaji peraturan perundang-undangan di bidang kesehatan dan peraturan lain yang relevan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia saat ini belum memberikan perlindungan hukum yang memadai kepada pasien dari potensi penyalahgunaan media sosial oleh tenaga kesehatan yang bersifat melanggar privasi. Penulis merekomendasikan perlunya dibuat ketentuan khusus untuk melindungi privasi pasien dari penyalahgunaan media sosial oleh tenaga kesehatan, baik dengan cara menyusun peraturan baru atau mengamendemen peraturan yang telah ada, baik peraturan hukum maupun kode etik.

**Kata kunci:** kode etik; tenaga kesehatan; privasi pasien; media sosial; Indonesia

## Abstract

Social media initially created as a means of communication and interaction, has also evolved into a medium for transactions and expression. Social media users come from various backgrounds, including those in the health care sector. The use of social media as a means of expression by healthcare workers has the potential to harm patients, particularly concerning privacy violations. Several health care workers have faced public criticism due to their social media posts, which are deemed to infringe upon patient privacy. This paper discusses the importance of legally protecting patient privacy against the misuse of social media by healthcare workers in Indonesia. The research employs normative legal research methods with a statutory and comparative approach. The author has reviewed statutory regulations in the healthcare sector and other relevant rules. The research findings indicate that current laws and regulations in Indonesia do not offer sufficient legal protection to patients against the potential misuse of social media by healthcare workers that violates their privacy. The author recommends the implementation of special provisions to safeguard patient privacy against the misuse of social media by healthcare workers. This can be achieved by creating new or amendments to existing regulations, including legal regulations and codes of ethics.

**Keywords:** code of ethics; health care workers; patient privacy; social media; Indonesia

## I. Introduction

Social media is defined as a “platform that allows people and groups to connect, interact, communicate, and in some circumstances cooperate or perform,” generally in the context of websites or digital phones.<sup>1</sup> It has broken down barriers to communications and established decentralized communication channels, making it possible for everyone to have an active role. Nowadays, the use of social media has evolved into an essential component of almost every facet of contemporary life and involves various parties, including those working in the medical field.

A growing number of healthcare workers, including doctors and other medical community members, are interested in using social media platforms such as Twitter, Facebook, and Instagram.<sup>2</sup> They increasingly use social media for personal and reference purposes, particularly among younger clinicians.<sup>3</sup> The professional use of social media is often put towards developing professional networks, promoting organizational and individual health, and furthering professional education. It can link doctors with their colleagues, doctors with their patients, and between patients themselves, not only on a national scale but also on a global scale.<sup>4</sup> Moreover, doctors and nurses may use social media to make it simpler for patients to get health care information and to interact with society in conversations about health policy.<sup>5</sup>

The use of social media makes it easier for physicians to acquire the latest medical news and scientific discoveries, both of which may broaden their scope of practice and contribute to their professional development.

Unfortunately, the exponential development in the use of social media platforms by our society today poses persistent privacy and liability problems for healthcare workers and institutions alike. These issues affect both private information and legal responsibility. Despite the many positive effects of using social media on health care and promotion, improper use of these platforms can have adverse effects.

Several fundamental rights, including freedom of expression and privacy, the boundaries of which are increasingly regularly questioned, are now at stake.<sup>6</sup> There have been relatively few problems that have surfaced due to healthcare workers’ use of social media. Breaches of patient privacy may cause these problems: unclear boundary lines between doctors and patients, leakage of the practice’s trust, and the accuracy of information that may not be guaranteed, which leads to misinterpretation and misunderstanding among the community.

As a result, healthcare workers must consistently understand their legal and ethical responsibilities to balance a patient’s right to privacy and the therapeutic advantage of sharing their data. Failure to address these obligations may result in medical or ‘legal misadventure.’<sup>7</sup> In other words, should anyone fail to fulfill these commitments, one may find themselves in a precarious medico-legal case.

Patients’ privacy and confidentiality are frequently breached because of physical difficulties in healthcare facilities or healthcare workers’ disregard for privacy and confidentiality. Further, numerous examples of patient privacy

<sup>1</sup> Darshana Karna and Ilsang Ko, “The Role of We-Intention and Self-Motivation in Social Collaboration: Knowledge Sharing in the Digital World,” *Sustainability (Switzerland)* 14, No. 4 (2022): 2.

<sup>2</sup> Genevieve M. Crane and Jerad M. Gardner, “Pathology Image-Sharing on Social Media: Recommendations for Protecting Privacy While Motivating Education,” *AMA Journal of Ethics* 18, No. 8 (2016): 817.

<sup>3</sup> Marcio Von Muhlen and Lucila Ohno-Machado, “Reviewing Social Media Use by Clinicians,” *Journal of the American Medical Informatics Association* 19, No. 5 (2012): 779.

<sup>4</sup> Jennifer Tingley, Richard C. Allen, and Anne Barmettler, “#OculoplasticsandSocialMedia: A Review of Social Media in Oculoplastics and Relevant Subspecialties,” *Orbit (London)* 41, No. 2 (2022): 142.

<sup>5</sup> Muna Ahmead, Nida Hamamadeh, and Issa abu Iram, “The Effects of Internet and Social Media Use on the Work Performance of Physicians and Nurses at Workplaces in

Palestine,” *BMC Health Services Research* 22, No. 1 (2022): 1.

<sup>6</sup> Monique Pyrrho, Leonardo Cambraia, and Viviane Ferreira de Vasconcelos, “Privacy and Health Practices in the Digital Age,” *American Journal of Bioethics* 22, No. 7 (2022): 55.

<sup>7</sup> Michael B Weinstock and Heath Jolliff, “High-Risk Medicolegal Conditions in Pediatric Emergency Medicine,” *Emergency Medicine Clinics* 39, No. 3 (2021): 479–91.

violations also had been occurred in Indonesia. In the last two years, there have been three major examples of extremely viral cases of harassing content involving healthcare workers, which violates the obligation to safeguard patient privacy. These cases are certainly against the Law Number 36 of 2014 on Health Care Workers, which provides that healthcare workers are required to protect the confidentiality of the patients and violates the code of ethics.

To begin, in April 2022, a young doctor named Kevin Samuel Marpaung published a video showing an unethical gesture or behavior when handling a maternal patient about to give birth. After that, to prepare for an inspection of the patient's genital organs, Kevin held up two fingers (the index and the middle) while making alluring eye contact with the patient and biting his bottom lip.<sup>8</sup> Kevin also bounces while rolling his eyes upwards, making a passionate look, and responding to questions. The expression on Kevin's face as a doctor, who should be regarded as a professional, is seen as improperly disturbing to women by the public.

The following case occurred in May 2022 when a nursing student in Yogyakarta made an unethical post that prompted outrage from the general public. In her post, she talks about her experience placing a catheter on a young patient of the opposite sex. She explicitly described the patient as gorgeous and the same age as herself and added an emoji of a burning candle. The nurse then slammed her phone on the table in what seemed to be an attempt to communicate her delight at the development.<sup>9</sup> Although she does not provide specific patient information, the video has garnered much attention because it violates a professional guideline of ethics by expressing sexual harassment.

Ultimately, the most significant case in South Sumatra involved a healthcare worker

at the Martapura Regional General Hospital (RSUD), East Ogan Komering Ulu Regency. He broadcasted a life-streaming video while performing a surgery in TikTok. The life broadcast, which showed the room and patient's condition, was seen by up to 4,600 people at one point.<sup>10</sup> This action subsequently went viral on social media and prompted public outrage.

Consequently, disciplinary or ethical accountability has been imposed upon the healthcare workers. All of them were found guilty of violating the code of ethics. They were sanctioned with a temporary suspension of up to 6 months along with postponement of license to practice, forced to withdraw, warned of a graduation suspension, and enforced a temporary suspension.<sup>11</sup>

Healthcare workers seem to ignore ethical values when dealing with social media. Desire to go viral has frequently prompted unethical conduct on social media that may harm patient privacy. Therefore, the legal protection of patient privacy should become an ultimate concern for related stakeholders in this digital era.

It should be recognized that hospitalization is a stressful experience for patients.<sup>12</sup> Privacy infringement is one of the unfavorable scenarios that might occur to patients. It was discovered that various dimensions of privacy (psychological, social, and physical) are very important to patients. The widespread violation of patient privacy, especially in healthcare facilities, may discourage patients from seeking treatment, fearing that their health record may be divulged to others with whom they do not want to share it. People who have sexually transmitted diseases, for instance, are prevented from being tested owing to worries about their

<sup>8</sup> Iis Arfiyani, "Ini Dia 3 Tenaga Kesehatan Yang Pernah Melanggar Kode Etik Lewat Aplikasi TikTok," Portal Banyuwangi, June 4, 2022, <https://portalbanyuwangi.laros.id/news/pr-2413524755/ini-dia-3-tenaga-kesehatan-yang-pernah-melanggar-kode-etik-lewat-aplikasi-tiktok?page=3>.

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

<sup>10</sup> Andika Ramadhan, "Para Tenaga Kesehatan Yang Viral Karena Konten Pelecehan Hingga Langgar Etik," Kumparan News, November 5, 2022, <https://kumparan.com/kumparannews/para-tenaga-kesehatan-yang-viral-karena-konten-pelecehan-hingga-langgar-etik-1zBnav91bRZ>.

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

<sup>12</sup> Neeraj Chhari and Satish C Mehta, "Stress among Patients during Hospitalization: A Study from Central India," *National Journal of Community Medicine* 7, No. 04 (2016): 274.

privacy. Because of this, it can result in not just money expenditures but also moral costs, such as causing damage to the good reputation of a patient or a professional institution.

Throughout their professional careers, healthcare workers deal with various patients in various clinical settings and with various nurses.<sup>13</sup> While using social media, healthcare workers should be attentive to fundamental ethical codes to preserve patient privacy rights and the possible impact of communication on patients, employers, professionals, and themselves. Along with the advancement of information technology, individuals' health records become increasingly sensitive, necessitating the implementation of privacy safeguards. As a result, it is critical to expand healthcare workers' knowledge of the patient's rights issue and develop privacy consciousness.

Many studies on patient privacy protection in Indonesia have been conducted thus far. All these studies, however, were conducted by assessing the leakage of patient data from written texts and hospital records to other media outlets, particularly during the recent Covid-19 pandemic. For instance, the article written by Indah Maria Maddalena Simamora entitled "Perlindungan Hukum atas Hak Privasi dan Kerahasiaan Identitas Penyakit bagi Pasien Covid-19," the article written by Pukovisa Prawiroharjo along with Nurfanida Librianty entitled "Tinjauan Etika Penggunaan Media Sosial oleh Dokter," as well as the article written by Erna Tri Rusmala Ratnawati entitled "Perlindungan Hukum Pasien atas Hak Rahasia Kedokteran dalam Pelayanan Medis di Era Pandemi Covid-19."

Further, by referring to other articles written by foreign authors on the importance of patient privacy in the current developments in media and technology, as well as the fact that the majority of workers are progressively adapting to the times, the authors decided to find out how the attitudes and behavior of Indonesian

health care workers on social media affect patient privacy protection.

Because such a study has never been conducted before, this study will examine the legal protection of current regulations regarding enforcing patient privacy rights protection by healthcare workers using social media. Understanding the significance of Patient Privacy Rights and Confidentiality, in general, will begin the discussion. Consequently, are there any patient privacy regulations in Indonesia? What are the regulations? To understand how Indonesia regulates this issue, the authors discuss numerous rules and their interpretations. How does the legal protection of Indonesian regulations regarding the enforcement of patient privacy compare to the attitudes and behaviors of healthcare workers who misuse social media? Are there any specific regulations governing this?

This study is novel in examining how to protect patient privacy regarding regulations governing social media ethics, particularly for healthcare workers such as physicians and nurses.

## II. Research Method

The type of research is that of normative legal research. This normative legal research relies on secondary data and a statutory comparative approach. The secondary data from primary and secondary legal sources were collected from library-based studies. Descriptive and qualitative analyses have been employed to address the urgency of the legal protection of patient privacy regarding healthcare workers' misuse of social media in Indonesia.

## III. Patient Privacy Rights and the Issue of Confidentiality

People have privacy when protecting their private life or hiding confidential information.<sup>14</sup> The English word "privacy" originates from

<sup>13</sup> Benjamin Gray and Pam Smith, "Emotional Labour and the Clinical Settings of Nursing Care: The Perspectives of Nurses in East London," *Nurse Education in Practice* 9, No. 4 (2009): 254.

<sup>14</sup> Indah Maria Maddalena Simamora, "Perlindungan Hukum Atas Hak Privasi Dan Kerahasiaan Identitas Penyakit Bagi Pasien Covid-19," *SIBATIK JOURNAL: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, Dan Pendidikan* 1, No. 7 (2022): 1090.

the Latin phrases “privatus” and “privo,” both of which imply “to deprive of.”<sup>15</sup> In the past, it merely meant a person’s secrets. However, privacy encircled the personal space in the early modern period, with the notion of “my house is my fortress.”<sup>16</sup> Consequently, it may also refer to the sensation linked with other individuals’ identities, personalities, and freedoms, in addition to their personal space.<sup>17</sup> Accordingly, privacy is a right to freedom, including the right to remain alone. It allows individuals to govern their data, including limiting exposure to that information. Privacy, crucial in a person’s existence, is a fundamental human need and right.

On the other hand, someone is considered a patient if they consult their health problems with a healthcare worker, such as a doctor or dentist, to get the proper health services, either directly or indirectly.<sup>18</sup> Privacy is an essential right in a doctor-patient relationship. A significant component of patient privacy in the context of health care is assuring and ensuring the confidentiality of potentially sensitive personal, physical, and psychological information and patient data.<sup>19</sup> In this context, the concept of patient privacy encompasses the physical, psychological, social, and cognitive realms. One of these forms of privacy is cognitive privacy, and it relates to a patient’s capacity to regulate the status of another person’s access to their personally identifying facts.

According to the US National Committee on Vital and Health Statistics, health information privacy is a person’s choice to regulate the collection, utilization, or revelation of their health records.<sup>20</sup> Likewise, confidentiality, which is deeply linked, refers to individuals who obtain information’s duty to protect the private rights of persons to whom the data pertains.<sup>21</sup> In other words, the patient has the right to determine how, when, and to what degree they expose details about themselves to others.

Additionally, patient privacy protects the patient’s medical information against unauthorized access. While diagnosing and treating a patient, healthcare workers may have access to a significant quantity of data about the patient, some of which may not have been disclosed to the patient. At this point, it is critical to keep this information private and discreet. In other words, patient privacy refers to the private portions and confidential info that individuals must disclose to healthcare workers to receive diagnosis, treatment, and care or for another reason that patients do not want others to know about.

This information may include medical histories, test results, and treatment plans. In any circumstance, those who work in health care have a responsibility to protect the privacy and confidentiality of their patients.<sup>22</sup> Because of the close interaction between those in need of health services and those who provide them, the attitude of those who provide health services is especially important in determining the limits of what is considered private and in guaranteeing the right to privacy. In addition, as

---

<sup>15</sup> Nneamaka Mariah Ilodigwe and Chidinma Stella Nwakoby, “Confidentiality in Health Care- Reflecting on the Rights of Covid 19 Patients,” *De JURISCOPE LAW JOURNAL* 1, No. 2 (2021).

<sup>16</sup> Bert-Jaap Koops, “Privacy Spaces,” *W. Va. L. Rev.* 121 (2018): 611.

<sup>17</sup> Gulhan Erkus Kucukkelepce, Didem Simsek Kucukkelepce, and Sinan Aslan, “Investigation of the Relationship between Nursing Students’ Privacy Consciousness and Attitudes Towards Patient Privacy,” *International Journal of Caring Sciences* 14, No. 3 (2021): 1713.

<sup>18</sup> Law Number 29 of 2004 on Medical Practice of the Republic of Indonesia.

<sup>19</sup> Ana Koren and Ramjee Prasad, “IoT Health Data in Electronic Health Records (EHR): Security and Privacy Issues in Era of 6G,” *Journal of ICT Standardization* 10, No. 1 (2022): 67.

---

<sup>20</sup> Kelly Caine and Rima Hanania, “Patients Want Granular Privacy Control over Health Information in Electronic Medical Records,” *Journal of the American Medical Informatics Association* 20, No. 1 (2013): 8.

<sup>21</sup> Borja Martínez-Pérez, Isabel de la Torre-Díez, and Miguel López-Coronado, “Privacy and Security in Mobile Health Apps: A Review and Recommendations,” *Journal of Medical Systems* 39, No. 1 (2015): 5.

<sup>22</sup> Lucia Hartigan et al., “Patients’ Perception of Privacy and Confidentiality in the Emergency Department of A Busy Obstetric Unit,” *BMC Health Services Research* 18, No. 1 (2018): 6.

healthcare personnel are often in contact with patients, they are responsible for protecting and respecting the confidentiality of their patient's medical information.

Protecting an individual's right to privacy and confidentiality, both a fundamental requirement and a human right is of the utmost importance in healthcare organizations. This is necessary to protect patients from being embarrassed, insulted, disappointed, judged, stigmatized, and discriminated against while also allowing patients to communicate freely and truthfully with healthcare workers. Patients worried about their privacy may be less willing to offer information, or they may not divulge their facts completely and honestly, which may lead to the prescription being withheld or not being supplied.<sup>23</sup> As a result, the confidentiality of medical records comprising data about patient's personal lives and the most confidential material they want to keep must be guaranteed.

Further, while the medical field has privacy regulations, the concept of privacy among healthcare workers is still unclear.<sup>24</sup> The perception of privacy among healthcare workers is important in determining service quality. Although no globally accepted health data privacy and confidentiality rules exist, some principles may be summarized. These principles include (1) consent for data gathering and an individual's right to review and obtain their information; (2) particular care for what information will be shared, with whom, and for how long; and (3) clarity about how privacy and confidentiality breaches will be handled.<sup>25</sup>

In addition, even though it is a fundamental human right, the right to privacy is not absolute; rather, it is limited by the rights of others and

civic duties.<sup>26</sup> For example, no one can opt not to share their financial data from government revenue services because of privacy concerns. Still, the government agency cannot divulge such personal information to outsiders without the person's consent or a court order.

From a historical standpoint, all relevant instruments included an overview of legal instruments related to patient rights, including the American Hospital Association's Patient's Bill of Rights 1972, the World Medical Association's Declaration of Lisbon on the Rights of the Patient 1981, the Amsterdam Declaration on the Promotion of Patient's Rights in Europe 1994, the Bali Declaration 1995, and the European Charter of Patient's Rights 2002.<sup>27</sup> Besides that, other international organizations, such as the Canadian Nurses Association, American Nurses Association, and Turkish Nurses Association, strongly emphasize patient confidentiality and privacy.<sup>28</sup> In their most recent rules on ethical codes and principles, one of the essential standards was the preservation of the patient's privacy and confidentiality rights, and it was said that nurses were the most accountable.

#### IV. Regulatory Framework on Medical Confidentiality

As a human right, the right to health must be achieved by offering varied health efforts to the entire community through the execution of excellent health development. Patient privacy is a fundamental right codified in numerous general and specific legislations to provide legal protection for healthcare services.

In general, every Indonesian has the right to adequate health care. This is governed by Article 28 H paragraph (1) of the 1945 Constitution, which provides that everyone has the right to

<sup>23</sup> Nelson Shen et al., "Understanding the Patient Privacy Perspective on Health Information Exchange: A Systematic Review," *International Journal of Medical Informatics* 125 (2019): 3.

<sup>24</sup> Alessandro Acquisti, Curtis Taylor, and Liad Wagman, "The Economics of Privacy," *Journal of Economic Literature* 54, No. 2 (2016): 444.

<sup>25</sup> Peter Choi and Rachael Walker, "Remote Patient Management: Balancing Patient Privacy, Data Security, and Clinical Needs," *Contributions to Nephrology* 197 (2019): 40.

<sup>26</sup> Hans Kolstad, "Human Rights and Democracy—Obligations and Delusions," *Philosophies* 7, No. 1 (2022): 3.

<sup>27</sup> Nilüfer Demirsoy and Nurdan Kirimlioglu, "Protection of Privacy and Confidentiality as A Patient Right: Physicians' and Nurses' Viewpoints," *Biomedical Research (India)* 27, No. 4 (2016): 1442.

<sup>28</sup> Havva Öztürk et al., "Assessment of Nurses' Respect for Patient Privacy by Patients and Nurses: A Comparative Study," *Journal of Clinical Nursing* 30, No. 7–8 (2021): 1087.

health care. The triad of medical confidentiality (also called medical secrecy) in a medical service connection, namely informed consent, medical records, and medical confidentiality, is recognized as the implementation of individual basic rights in health services.<sup>29</sup>

Article 1 of the Government Regulation Number 10 of 1966 on the Obligation to Keep Medical Secrecy illustrates that what is defined by medical confidentiality encompasses everything those persons in Article 3 know when or while working in the medical sector. According to this law, the need to safeguard medical confidentiality applies to doctors and healthcare workers, medical students, and students in charge of tests, treatment, and/or care.<sup>30</sup> Moreover, Article 4 paragraph (2) of the Health Minister Regulation Number 36 of 2012 has extended the obligation to keep medical confidential information to officials of health service facilities, personnel who are involved in health service financing, other staff with access to patient's medical data and information in health service facilities, legal entities/corporations, and/or health care facilities.<sup>31</sup>

This medical confidentiality is governed further in Article 3 paragraph (1) of Health Minister Regulation Number 36 of 2012, which explains that medical confidentiality includes data and information relating to patient identity; the patient's health, including the results of anamnesis, physical examination, supporting examinations, diagnosis, treatment, and/or medical action; and other matters about the patient. Thus, the protection of medical secrets is the responsibility of any parties involved in providing medical services or using patient data and information. Even after the patient has passed away, there will always be a need to keep medical information confidential. This obligation will never go away.

<sup>29</sup> Erna Tri Rusmala Ratnawati, "Perlindungan Hukum Pasien Atas Hak Rahasia Kedokteran Dalam Pelayanan Medis Di Era Pandemi Covid 19", *Jurnal Meta-Yuridis* 5, No. 2 (2022): 59.

<sup>30</sup> Government Regulation Number 10 of 1966 on Obligation to Keep Medical Secrecy.

<sup>31</sup> Health Minister Regulation Number 36 of 2012 on Medical Confidentiality.

As a direct consequence, each patient has the right to privacy and confidentiality in relation to their health status, including the confidentiality of their medical data. This is reflected in the following statutory provisions:

1. Article 5, paragraphs (1) and (2) of the Law No. 36 of 2009 on Health which governs that everyone has the same right to acquire access to resources in the health sector, as well as the right to receive safe, quality, and affordable health services.<sup>32</sup>
2. Article 58, letter c of Law Number 36 of 2014 on Healthcare Workers, underlines that healthcare workers are required to protect the confidentiality of the health service recipients.<sup>33</sup>
3. Article 32 letter I of Law Number 44 of 2009 on Hospital provides that every patient is entitled to privacy and secrecy of his sickness, including his medical data.<sup>34</sup>

Further, privacy and confidentiality are highly emphasized in codes of ethics approved by various medical communities and associations, particularly in Article 16 of the Code of Medical Ethics, which states that every doctor must keep anything he fully understands about a patient secret, even after the patient dies.<sup>35</sup> Thus, relying on the above explanation, it is evident that exposing medical secrecy is both unethical and illegal. As a result, healthcare workers, particularly doctors and nurses, must respect and be bound by ethical standards, legal norms, and professional discipline in carrying out their tasks.

However, it is feasible to reveal confidential medical information for certain causes. This is governed by Article 48 paragraph (1) of the Law on Medical Practice of 2004, which provides that "any doctor or dentist in carrying out medical practice is obliged to protect medical secrecy." Article 48, paragraph (2) also states that "medical secrecy may be released only for

<sup>32</sup> Law Number 36 of 2009 on Health Care Workers.

<sup>33</sup> Law Number 36 of 2014 on Health Care Workers.

<sup>34</sup> Law Number 44 of 2009 on Hospital

<sup>35</sup> "The Indonesian Code of Medical Ethics." Indonesian Doctors Association, accessed 9 June 2023, <https://luk.staff.ugm.ac.id/atur/sehat/Kode-Etik-Kedokteran.pdf>.

the benefit of the patient's health, in the scope of law enforcement, at the patient's request, or by legislative regulations."

Moreover, the Health Law of 2009 and Health Minister Regulation Number 269 of 2008 also govern provisions for disclosing medical secrecy. Article 59 of the Health Law of 2009 provides that everyone has the right to maintain private his health condition that has been presented to the third party, and all matters concerning the rights to personally identifiable medical conditions do not apply if law orders, court rulings, appropriate permits, public interests, or the individual's desires.<sup>36</sup>

Meanwhile, according to Article 10 of another Health Minister Regulation, while information about a patient's identity, diagnosis, medical history, examination history, and clinical history must be kept confidential by healthcare workers, management officers, and heads of health facilities, the above information can be publicly released, among other things, to comply with requests from law enforcement officials based on court orders and to comply with requests from institutions/agencies.<sup>37</sup>

Patients have the right to get the finest health care available from health providers who are also required to ensure patient confidential information. In particular, Article 38 paragraphs (1) and (2) of Law Number 44 of 2009 stresses that, regarding patient rights and hospital responsibilities, each hospital must preserve medical secrecy, which can only be disclosed for the benefit of the patient's health, to fulfill requests from law enforcement officials, or based on statutory provisions. This Article essentially comprises two bases for the validity of personal data processing: (a) permission and (b) positive legal standards. These two concepts serve as the foundation for legitimate data processing.<sup>38</sup>

It is important to remember that maintaining medical confidentiality places a major obligation on healthcare workers. This is because of the many laws and regulations that were presented earlier. When providing medical treatment, one of the most important things for staff members to remember is to treat patients with dignity and courtesy while protecting their privacy and rights. The notion that protecting their patients, which includes respecting their right to privacy, is the most important responsibility doctors have is widely held.<sup>39</sup> Clinicians are obliged to reassure patients at every point of contact that the confidentiality of their information will be maintained and that they are aware that revealing patients' confidences might be detrimental to the patient's health. Because of the high importance that medical and healthcare workers have on protecting their patients' privacy, doctors are expected to have a solid understanding of the accompanying problems, regulations, and confidentiality requirements.

The patient's privacy must be protected at all costs for a variety of reasons, including but not limited to preserving the mutual trust and confidence that exists between the patient and the treating physician, encouraging patients to seek treatment from a physician or health center, and releasing vital information that is helpful to the therapeutic process.<sup>40</sup> Benefits of maintaining patient confidentiality include increased patient compliance, protection of patient rights, and elimination of social, political, and economic discrimination based on a patient's health situation. Furthermore, protecting the patient's secrets enhances the doctor and patient's trust in one another and the efficiency and effectiveness of medical interventions and treatment processes. As a

<sup>36</sup> Law Number 36 of 2009 on Health.

<sup>37</sup> Health Minister Regulation Number 269 of 2008 on Medical Records of the Republic of Indonesia.

<sup>38</sup> Nilüfer Demirsoy, Hülya Öztürk, and Nurdan Ergün Acar, "A Cross-Sectional Study: Patient Privacy According to Doctors and Nurses," *Nursing Science Quarterly* 34, No. 2 (2021): 114–22.

<sup>39</sup> Cody A Koch and Wayne F Larrabee, "Patient Privacy, Photographs, and Publication," *JAMA Facial Plastic Surgery* 15, No. 5 (2013): 337.

<sup>40</sup> Leila Hosseini-Ghavam-Abad et al., "Patient Privacy: Awareness and Attitudes of Iran University of Medical Sciences Medical Students," *Medical Journal of the Islamic Republic of Iran* 33, No. 1 (2019): 66.

result, encouraging patients to divulge their knowledge accurately is vital.<sup>41</sup>

## V. Legal Protection for Patient Privacy against the Misuse of Social Media by Health Care Workers

The rights of patients are now receiving a lot of attention. Patients' rights have been included in the legal framework in many countries. While some European countries have reviewed and revised the patient rights law that is already in place, others in the region have introduced whole new legislation.

In protecting patient privacy rights regarding the use of social media by healthcare workers, Indonesia does not presently have any clear law in place that would assure the thorough application of these principles at the statutory level. As the authors have previously described, several regulations in Indonesia govern the obligations of healthcare workers to protect all sorts of patient personal data. These responsibilities include ensuring the confidentiality of patient information.

Nonetheless, it must be noted that the rules governing the protection of patient privacy in Indonesia are still lacking and vague. This is because the rules comprise several distinct laws and regulations, and they only describe the concept of safeguarding patient privacy in a general sense. In addition, the following specific statutes exist:

1. Law Number 36 of 2009 on Health.
2. Law Number 36 of 2014 on Healthcare Workers.
3. Law Number 44 of 2009 on Hospital.
4. Law Number 29 of 2004 on Medical Practice.
5. Government Regulation Number 10 of 1966 on Obligation to Keep Medical Secrecy.
6. Health Minister Regulation Number 269 of 2008 on Medical Records.
7. Health Minister Regulation Number 36 of 2012 on Medical Confidentiality.

---

<sup>41</sup> Amy L. Hader and Evan D. Brown, "Patient Privacy and Social Media," *AANA Journal* 78, No. 4 (2010): 274.

Apart from the statutes mentioned above and regulations, some other statutory provisions could be referred to as the legal basis for protecting patient's privacy towards the unacceptable conduct of healthcare workers in social media. These include Article 1 number 22 of the Personal Administration Law,<sup>42</sup> which defines personal data as individual data that is stored, maintained, and protected for integrity and confidentiality. Based on this article, efforts are made to safeguard personal information. As stated in Article 79 Paragraph (1), Article 85 Paragraph (1), and Article 85 Paragraph (3), the Law also emphasizes that the government must ensure the protection of personal data.

Hence, regarding the protection of personal data from unauthorized use, Article 26 of the ITE Law stipulates that the data owner's consent is required to use any personal data in an electronic medium.<sup>43</sup> Everyone who violates this provision is liable for the resulting losses. This context explains that a person's data falls under their rights. In simple terms, any data and information in electronic media related to someone's private information must be done with the consent of the individual concerned.

Additionally, a patient who enjoys the health care facilities can be regarded as consumers. Hence, the Consumer Protection Law<sup>44</sup> also has two Article that globally regulate consumer protection, which states, "Consumer protection is based on benefits, fairness, balance, consumer security, and safety, as well as legal certainty." This law does not regulate the protection in terms of what consumers must procure, even though all consumer-related activities involve consumer personal information. Because it does not expressly assert and regulate this, the law is inadequate in protecting consumer personal information. It emphasizes the rights

---

<sup>42</sup> Law Number 24 of 2013 on Amendments to Law Number 23 of 2006 on Population Administration of the Republic of Indonesia.

<sup>43</sup> Law Number 19 of 2016 on Amendments to Law Number 11 of 2008 on Information and Electronic Transactions (IET).

<sup>44</sup> Law Number 8 of 1999 on Consumer Protection.

and responsibilities of consumers and business actors in general who create economic value.

Thus, according to the study's findings, the rules presented up to this point, both from the Health Laws and other regulations, are insufficient to manage the code of ethics for healthcare workers when they use social media and to preserve patients' privacy. These regulations are only broad standards, and they do not address many of the challenges that may come up. As a consequence, specific rules regarding the use of social media by healthcare workers are essential to protect and defend patients' rights to their privacy.

Also, it is regrettable that, despite the fact that numerous legal instruments address this matter in a certain way, a great number of events still take place and do not have an effect that serves as a deterrent or provides fantastic information to other health staff. Even medical staff, notably nurses, have come under fire from the Indonesian Doctors Association (IDI) for spreading documentation of patient surgery.<sup>45</sup> This is because nurses are the healthcare workers with the greatest involvement with patients along the continuum of care and have a substantial role in treating those patients. In addition, nurses are the ones who are responsible for the most direct patient care.

On such grounds, nurses should regard and value the patient's right to privacy as essential to their job.<sup>46</sup> The respect nurses show for their patient's right to privacy is an essential component of the nurse-patient relationship and vital to therapeutic communication success.<sup>47</sup> The International Council of Nurses (ICN) emphasized the importance of nurses maintaining the confidentiality of patients'

personal information and exercising sound judgment when exchanging information.<sup>48</sup> In addition, satisfying patient's expectations about protecting their personal information improves the overall quality of the health care services they get.<sup>49</sup> False identification may have a detrimental effect on a patient's quality of care.

Nurses, doctors, and other healthcare workers must recognize that sharing narratives about patients' personal information on social media is a breach of the ethical code, especially if photos and videos are involved.

## VI. Patient Privacy and Medical Confidentiality in the US

Healthcare workers' use of social media has been regulated in numerous European nations by the General Medical Council (GMC) in a document titled "Doctor's Use of Social Media" in 2013.<sup>50</sup> The GMC stressed in this release that clinicians must maintain boundaries with patients, keep medical records and patient personal information private, prevent defamation, and respect colleagues.

In light of this fact, it is recommended that physicians who participate in social media establish two distinct accounts: one as health educators (representing their profession as doctors) and one for personal expression. A physician cannot friend a patient or provide access to an account devoted to the patient's expression. Meanwhile, content that is only supposed to be seen by specialists should not be shared on social media accounts that are supposed to be used for health education if the level of privacy cannot be regulated or is only barely managed. As a result, everyone around the globe acknowledges this concept.

<sup>45</sup> H P Utomo, "Urgency of Legal Protection for Patients Personal Data in Technology-Based Health Services in Indonesia," *Dinamika Hukum & Masyarakat* 3, No. 2 (2021): 12.

<sup>46</sup> A. A. Ammouri et al., "Patient Safety Culture among Nurses", *International Nursing Review* 62, No. 1 (2015): 104.

<sup>47</sup> Aimee Milliken et al., "Advanced Practice Nursing: The Nurse--Patient Relationship and General Ethical Concerns", in *Nursing Ethics and Professional Responsibility in Advanced Practice*, 4th ed. (Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2022), 78.

<sup>48</sup> Jean Barry and Nicholas R. Hardiker, "Advancing Nursing Practice through Social Media: A Global Perspective," *Online Journal of Issues in Nursing* 17, No. 3 (2012).

<sup>49</sup> Linghan Shan et al., "Patient Satisfaction with Hospital Inpatient Care: Effects of Trust, Medical Insurance and Perceived Quality of Care," *PLoS ONE* 11, No. 10 (2016): 9.

<sup>50</sup> Pukovisa Prawiroharjo and Nurfanida Librianty, "Tinjauan Etika Penggunaan Media Sosial Oleh Dokter," *Jurnal Etika Kedokteran Indonesia* 1, No. 1 (2017): 32.

A good and respectful clinical relationship must be established and maintained over time, which entails respecting confidentiality and privacy. Because of this, healthcare workers, most notably physicians and nurses, should pay greater attention to the patient's right to privacy while using technologies such as photography, videotape, computers, and photography in healthcare facilities. When interacting on social media, healthcare workers must maintain professional boundaries and respect their patients' privacy rights.

When a patient's identifying information is revealed, there is the potential for a breach of confidentiality to occur. The act of sharing work-related material online introduces not just new difficulties but also a greater potential for violations of confidentiality and allegations of unprofessional behavior.<sup>51</sup> Additionally, liability for invasion of privacy may emerge when certain publications are extremely offensive to a reasonable person and are not of rightful concern to the public.

The foundation of diverse actions in health care performance is the application of medical practice. This must be done by physicians, nurses, and other healthcare workers with strong ethics, morals, experience, and authority. The urgent need to focus on providing legal protection and certainty to safeguard patient privacy rights on social media through regulations concerning the code of ethics for using social media, as well as how important it is to uphold patient privacy rights for health care workers, is deemed critical and deserves immediate priority.

The confidentiality of patient information is to be maintained at all times by healthcare workers (including record keepers) since this is not only required by law but also by professional ethics. Patient consent is required before any disclosure of this information.<sup>52</sup> To successfully store and retrieve this information,

communication systems need to have the appropriate infrastructure in place. As a point of reference, Indonesia will learn from the legal system in the United States by adopting standards to offer a more comprehensive and in-depth effort at legal protection.

The Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA) was enacted by the United States Congress in 1996, and it compelled the Secretary of Health and Human Services (HHS) to promulgate standards to address: "(1) The protections that a person who is a subject of personally identifiable information health insurance should have. (2) The procedures must be created for exercising such rights. (3) The allowed or mandated uses and disclosures of such information."<sup>53</sup> American patients have extensive privacy safeguards under federal law. The 1996 HIPAA and the Health Information Technology for Economic and Clinical Health (HITECH) Act created legal procedures to secure medical identification and protected health information privacy and security.<sup>54</sup> HIPAA established transactional security rules for transmitting and disclosing certain health information. HITECH enhanced HIPAA in several ways, requiring victims of breaches of protected health information stored by HIPAA-covered businesses and suppliers of personal health records to be notified.

The right to privacy of each patient and the commitment to privacy of each health care worker are independent of how this information is maintained or transferred, whether electronic images or biological samples.<sup>55</sup> These principles apply to all healthcare workers, including privacy and information confidentiality. As a reference, the US Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996 (HIPAA) mandates that even full-face patient pictures or similarly identifying images be deleted from the

<sup>51</sup> Susan J Westrick, "Nursing Students' Use of Electronic and Social Media: Law, Ethics, and e-Professionalism," *Nursing Education Perspectives* 37, No. 1 (2016): 16–22.

<sup>52</sup> Roderick L B Neame, "Privacy Protection in Personal Health Information and Shared Care Records," *Journal of Innovation in Health Informatics* 21, No. 2 (2014): 86.

<sup>53</sup> Mehmet Kayaalp, "Patient Privacy in the Era of Big Data," *Balkan Medical Journal* 35, No. 1 (2018): 11.

<sup>54</sup> Julie K. Taitzman, Christi Macrina Grimm, and Shantanu Agrawal, "Protecting Patient Privacy and Data Security," *New England Journal of Medicine* 368, No. 11 (2013): 977.

<sup>55</sup> Roger Allan Ford, W Price, and I I Nicholson, "Privacy and Accountability in Black-Box Medicine," *Mich. Telecomm. & Tech. L. Rev.* 23 (2016): 1.

medical record for the data to be declared de-identified.<sup>56</sup>

It has been stated repeatedly in guidance to health care workers (in what we will refer to as the “standard account”) that any flow of identifiable health information, absent a legal requirement, statutory gateway, or overriding public interest, must be based on an individual’s explicit or implied consent.<sup>57</sup> Disclosures of private information made for reasons directly linked to an individual’s care should be clearly distinguished from disclosures of private information made for other purposes in the standard account. As a result, healthcare workers are expected to make every reasonable effort not to use or disclose more protected health information than is essential to meet the intended purpose of using or disclosing protected health information. Even if the photographs are kept hidden as a part of the patient’s medical record, neglecting to get the patient’s permission before photographing them might be considered an infringement of their privacy. Permission must first be obtained from the patient to photograph them, and then further permission must be obtained before the photographs may be published.

Furthermore, in addition to developing a particular rule, the US Government’s Office of Inspector General cooperated with the US Centers for Medicare and Medicaid Services (CMS) to develop instructional teaching materials supporting privacy and data security.<sup>58</sup> Hence, Indonesia may learn from the United States by making more extensive efforts to address this issue because patients and healthcare workers must collaborate to protect patient information and avoid security breaches.

<sup>56</sup> Ioan C Cucoranu et al., “Privacy and Security of Patient Data in the Pathology Laboratory,” *Journal of Pathology Informatics* 4, No. 1 (2013): 4.

<sup>57</sup> Mark J. Taylor and James Wilson, “Reasonable Expectations of Privacy and Disclosure of Health Data,” *Medical Law Review* 27, No. 3 (2019): 435.

<sup>58</sup> Taitsman, Grimm, and Agrawal, “Protecting Patient Privacy and Data Security,” 978.

## VII. Closing

### A. Conclusion

Protecting patient privacy is an essential element of the code of ethics that all healthcare workers must adhere to. Nowadays, healthcare workers' massive use of social media as a medium of self-expression may affect the patient. Some cases of patient privacy infringement resulted from healthcare workers' misuse of social media in Indonesia. Unfortunately, the existing law gives inadequate legal protection for the affected patients.

### B. Recommendation

Based on the above conclusion, this article recommends the need to issue special legal and ethical measures to protect patient privacy against healthcare workers' misuse of social media. This can be done by issuing a new regulation or amending the existing law and code of ethics.

## BIBLIOGRAPHY

Acquisti, Alessandro, Curtis Taylor, and Liad Wagman. “The Economics of Privacy.” *Journal of Economic Literature* 54, No. 2 (2016): 442–92.

Ahmead, Muna, Nida Hamamadeh, and Issa abu Iram. “The Effects of Internet and Social Media Use on the Work Performance of Physicians and Nurses at Workplaces in Palestine.” *BMC Health Services Research* 22, No. 1 (2022): 1–12.

Ammouri, A. A., A. K. Tailakh, J. K. Muliira, R. Geethakrishnan, and S. N. Al Kindi. “Patient Safety Culture among Nurses.” *International Nursing Review* 62, No. 1 (2015): 102–10.

Arfiyani, Iis. “Ini Dia 3 Tenaga Kesehatan yang Pernah Melanggar Kode Etik Lewat Aplikasi TikTok.” Portal Banyuwangi, June 4, 2022. <https://portalbanyuwangi.laros.id/news/pr-2413524755/ini-dia-3-tenaga->

- kesehatan-yang-pernah-melanggar-kode-etik-lewat-aplikasi-tiktok?page=3.
- Arnone, Jacqueline Michele, and Virginia Fitzsimons. "P Lato, N Ightingale, and Nursing: Can You Hear Me Now?" *International Journal of Nursing Knowledge* 26, No. 4 (2015): 156–62.
- Barry, Jean, and Nicholas R. Hardiker. "Advancing Nursing Practice through Social Media: A Global Perspective." *Online Journal of Issues in Nursing* 17, No. 3 (2012).
- Caine, Kelly, and Rima Hanania. "Patients Want Granular Privacy Control over Health Information in Electronic Medical Records." *Journal of the American Medical Informatics Association* 20, No. 1 (2013): 7–15.
- Chhari, Neeraj, and Satish C Mehta. "Stress among Patients during Hospitalization: A Study from Central India." *National Journal of Community Medicine* 7, No. 04 (2016): 274–77.
- Choi, Peter, and Rachael Walker. "Remote Patient Management: Balancing Patient Privacy, Data Security, and Clinical Needs." *Contributions to Nephrology* 197 (2019): 35–43.
- "Code of Medical Ethics of the Republic of Indonesia," Indonesian Doctors Association, accessed 9 June 2023, <https://luk.staff.ugm.ac.id/atur/sehat/Kode-Etik-Kedokteran.pdf>.
- Crane, Genevieve M., and Jerad M. Gardner. "Pathology Image-Sharing on Social Media: Recommendations for Protecting Privacy While Motivating Education." *AMA Journal of Ethics* 18, No. 8 (2016): 817–25.
- Cucoranu, Ioan C, Anil V Parwani, Andrew J West, Gonzalo Romero-Lauro, Kevin Nauman, Alexis B Carter, Ulysses J Balis, Mark J Tuthill, and Liron Pantanowitz. "Privacy and Security of Patient Data in the Pathology Laboratory." *Journal of Pathology Informatics* 4, No. 1 (2013): 4.
- Demirsoy, Nilüfer, and Nurdan Kirimlioglu. "Protection of Privacy and Confidentiality as A Patient Right: Physicians' and Nurses' Viewpoints." *Biomedical Research (India)* 27, No. 4 (2016): 1437–48.
- Demirsoy, Nilüfer, Hülya Öztürk, and Nurdan Ergün Acar. "A Cross-Sectional Study: Patient Privacy According to Doctors and Nurses." *Nursing Science Quarterly* 34, No. 2 (2021): 114–22.
- Ford, Roger Allan, W Price, and I I Nicholson. "Privacy and Accountability in Black-Box Medicine." *Mich. Telecomm. & Tech. L. Rev.* 23 (2016): 1.
- Government Regulation Number 10 of 1966 on Obligation to Keep Medical Secrecy.
- Gray, Benjamin, and Pam Smith. "Emotional Labour and the Clinical Settings of Nursing Care: The Perspectives of Nurses in East London." *Nurse Education in Practice* 9, No. 4 (2009): 253–61.
- Hader, Amy L., and Evan D. Brown. "Patient Privacy and Social Media." *AANA Journal* 78, No. 4 (2010): 270–74.
- Hartigan, Lucia, Leanne Cussen, Sarah Meaney, and Keelin O'Donoghue. "Patients' Perception of Privacy and Confidentiality in the Emergency Department of A Busy Obstetric Unit." *BMC Health Services Research* 18, No. 1 (2018): 1–6.
- Hosseini-Ghavam-Abad, Leila, Fariba Asghari, Ali Bandehagh, Sedigheh Najafipour, and Shoaleh Bigdeli. "Patient Privacy: Awareness and Attitudes of Iran University of Medical Sciences Medical Students." *Medical Journal of the Islamic Republic of Iran* 33, No. 1 (2019): 65–68.
- Ilodigwe, Nneamaka Mariah, and Chidinma Stella Nwakoby. "Confidentiality in Health Care- Reflecting on the Rights of Covid-19 Patients." *De JURISCOPE LAW JOURNAL* 1, No. 2 (2021).
- Karna, Darshana, and Ilsang Ko. "The Role of We-Intention and Self-Motivation in Social

- Collaboration: Knowledge Sharing in the Digital World.” *Sustainability (Switzerland)* 14, No. 4 (2022): 1–17.
- Kayaalp, Mehmet. “Patient Privacy in the Era of Big Data.” *Balkan Medical Journal* 35, no. 1 (2018): 8–17.
- Koch, Cody A, and Wayne F Larrabee. “Patient Privacy, Photographs, and Publication.” *JAMA Facial Plastic Surgery* 15, No. 5 (2013): 335–36.
- Kolstad, Hans. “Human Rights and Democracy—Obligations and Delusions.” *Philosophies* 7, No. 1 (2022): 1–21.
- Koops, Bert-Jaap. “Privacy Spaces.” *W. Va. L. Rev.* 121 (2018): 611.
- Koren, Ana, and Ramjee Prasad. “IoT Health Data in Electronic Health Records (EHR): Security and Privacy Issues in Era of 6G.” *Journal of ICT Standardization* 10, No. 1 (2022): 63–84.
- Kucukkelepce, Gulhan Erkus, Didem Simsek Kucukkelepce, and Sinan Aslan. “Investigation of the Relationship between Nursing Students’ Privacy Consciousness and Attitudes Towards Patient Privacy.” *International Journal of Caring Sciences* 14, No. 3 (2021): 1713–23.
- Maria Maddalena Simamora, Indah. “Perlindungan Hukum Atas Hak Privasi Dan Kerahasiaan Identitas Penyakit Bagi Pasien Covid-19.” *SIBATIK JOURNAL: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, dan Pendidikan* 1, No. 7 (2022): 1089–98.
- Martínez-Pérez, Borja, Isabel de la Torre-Díez, and Miguel López-Coronado. “Privacy and Security in Mobile Health Apps: A Review and Recommendations.” *Journal of Medical Systems* 39, No. 1 (2015): 1–8.
- Milliken, Aimee, Eileen Amari-Vaught, Pamela J Grace, and John F Kennedy. “Advanced Practice Nursing: The Nurse–Patient Relationship and General Ethical Concerns.” In *Nursing Ethics and Professional Responsibility in Advanced Practice*, 4th ed., 78. Burlington: Jones & Bartlett Learning, 2022.
- Health Minister Regulation Number 269 of 2008 on Medical Records.
- Health Minister Regulation Number 36 of 2012 on Medical Confidentiality.
- Muhlen, Marcio Von, and Lucila Ohno-Machado. “Reviewing Social Media Use by Clinicians.” *Journal of the American Medical Informatics Association* 19, No. 5 (2012): 777–81.
- Neame, Roderick L B. “Privacy Protection in Personal Health Information and Shared Care Records.” *Journal of Innovation in Health Informatics* 21, No. 2 (2014): 84–91.
- Öztürk, Havva, Çiğdem Torun Kılıç, İlknur Kahriman, Buket Meral, and Bahar Çolak. “Assessment of Nurses’ Respect for Patient Privacy by Patients and Nurses: A Comparative Study.” *Journal of Clinical Nursing* 30, no. 7–8 (2021): 1079–90.
- Prawiroharjo, Pukovisa, and Nurfanida Librianty. “Tinjauan Etika Penggunaan Media Sosial Oleh Dokter.” *Jurnal Etika Kedokteran Indonesia* 1, No. 1 (2017): 31–34.
- Pyrrho, Monique, Leonardo Cambraia, and Viviane Ferreira de Vasconcelos. “Privacy and Health Practices in the Digital Age.” *American Journal of Bioethics* 22, No. 7 (2022): 50–59.
- Ramadhan, Andika. “Para Tenaga Kesehatan Yang Viral Karena Konten Pelecehan Hingga Langgar Etik.” *Kumparan News*, November 5, 2022. <https://kumparan.com/kumparannews/para-tenaga-kesehatan-yang-viral-karena-konten-pelecehan-hingga-langgar-etik-1zBnav91bRZ>.
- Ratnawati, Erna Tri Rusmala. “Perlindungan Hukum Pasien Atas Hak Rahasia Kedokteran Dalam Pelayanan Medis Di Era Pandemi Covid 19.” *Jurnal Meta-Yuridis* 5, No. 2 (2022): 55–70.

- Shan, Linghan, Ye Li, Ding Ding, Qunhong Wu, Chaojie Liu, Mingli Jiao, Yanhua Hao, et al. "Patient Satisfaction with Hospital Inpatient Care: Effects of Trust, Medical Insurance and Perceived Quality of Care." *PLoS ONE* 11, No. 10 (2016): 1–18.
- Shen, Nelson, Thérèse Bernier, Lydia Sequeira, John Strauss, Michelle Pannor Silver, Abigail Carter-Langford, and David Wiljer. "Understanding the Patient Privacy Perspective on Health Information Exchange: A Systematic Review." *International Journal of Medical Informatics* 125 (2019): 1–12.
- Taitsman, Julie K., Christi Macrina Grimm, and Shantanu Agrawal. "Protecting Patient Privacy and Data Security." *New England Journal of Medicine* 368, No. 11 (2013): 977–79.
- Taylor, Mark J., and James Wilson. "Reasonable Expectations of Privacy and Disclosure of Health Data." *Medical Law Review* 27, no. 3 (2019): 432–60.
- Tingley, Jennifer, Richard C. Allen, and Anne Barmettler. "#OculoplasticsandSocial-Media: A Review of Social Media in Oculoplastics and Relevant Subspecialties." *Orbit (London)* 41, No. 2 (2022): 141–49.
- Utomo, H P. "Urgency of Legal Protection for Patients Personal Data in Technology-Based Health Services in Indonesia." *Dinamika Hukum & Masyarakat* 3, No. 2 (2021): 1–16.
- Weinstock, Michael B, and Heath Jolliff. "High-Risk Medicolegal Conditions in Pediatric Emergency Medicine." *Emergency Medicine Clinics* 39, No. 3 (2021): 479–91.
- Westrick, Susan J. "Nursing Students' Use of Electronic and Social Media: Law, Ethics, and e-Professionalism." *Nursing Education Perspectives* 37, No. 1 (2016): 16–22.