



Badan Keahlian DPR RI
"EVIDENCE-BASED LEGISLATIVE POLICY-MAKING"

Vol. XXIX No.2 2024

ISSN: 0853-9316

Kajian Policy Brief

 www.pusaka.dpr.go.id

 kajianpolicybrief@gmail.com

 021-5715891

 021-5756067

Kajian Policy Brief

Penanggung Jawab

Achmad Sani Alhusain, S.E., M.A

Pemimpin Redaksi

Sri Nurhayati Qodriyatun, S.Sos., M.Si.

Redaksi Bidang

Novianto Murti Hantoro, S.H., M.H.

Drs. Prayudi, M.Si.

Tri Rini Puji Lestari, S.K.M., M.Kes.

Dr. Achmad Muchadam F., S.Ag., M.A.

Monika Suhayati, S.H., M.H.

Edmira Rivani, S.Si., M.Stat.

Mitra Bestari

Prof. Dr. Ir. Carunia Mulya Hamid Firdausy, M.A

Prof. Dr. Ir. Achmad Suryana, MS.

Prof. Dr. Tommy H. Purwaka, SH., LL.M.

Prof. Dr. Lili Romli, M.Si.

Dr. Febby Mutiara Nelson, S.H., M.H.

Dr. Hariyadi, S.IP., MPP.

Editor

Poedji Poerwanti, S.H., M.H.

Dinar Wahyuni, S.Sos., M.Si.

Dewi Restu Mangeswuri, S.E., M.Si.

Penata Letak

Teddy Prasetiawan, S.T., M.T.

Sidiq Budi Sejati, S.T., M.AP.

Nur Sholikhah Putri Suni, M.Epid

Vol. XXIX No.2 2024

ISSN: 0853-9316

Penulis

Sulasi Rongiyati, S.H., M.H.

Anih Sri Suryani, S.Si., M.T.

Edmira Rivani, S.Si., M.Stat.

Dr. Suhartono, S.IP., M.P.P.

Sony Hendra Permana, S.E., M.S.E.

Poedji Poerwanti, S.H., M.H.

Prianter Jaya Hairi, S.H., LL.M.

Denico Doly, S.H., M.Kn dan Rachmi

Suprihartanti Septianingtyas, S.H., M.H.

Lisbet, S.Ip., M.Si

Trias Palupi Kurnianingsrum, S.H., M.H.

Elga Andina, S.Psi., M.Psi.

Dr. Achmad Muchaddam Faham, S.Ag., M.A.

Alamat Redaksi

Badan Keahlian DPR RI

Pusat Analisis Keparlemenan

Jl. Jen. Gatot Subroto,

Gd. Nusantara 1 Lt. 2

Jakarta Pusat 10270

 www.pusaka.dpr.go.id

 @pusaka_bkdprri

 kajianpolicybrief@gmail.com

 021-5715891

 021-5756067

Diterbitkan oleh:
Badan Keahlian DPR RI
2024

Pusat Analisis Keparlemenan menghadirkan kembali Kajian policy brief Vol. 29. No. 2 Tahun 2024. Dalam edisi kedua tahun 2024 ini, Kajian menyajikan 12 tulisan yang beragam yang disumbangkan para Analis Legislatif dan Analis Kebijakan di Pusat Analisis Keparlemenan. Kajian yang dilakukan oleh para Analis Legislatif dan Analis Kebijakan ini menguraikan berbagai isu kebijakan yang menjadi sorotan perhatian DPR dengan memberikan alternatif-alternatif solusi kebijakan yang dapat menjadi pertimbangan DPR RI dalam melaksanakan fungsinya. Baik tugas DPR dalam legislasi, anggaran, maupun pengawasan.

Adapun kedua belas artikel tersebut, lima di antaranya membahas isu-isu kebijakan ekonomi, keuangan, perindustrian, dan pembangunan (ekkuinbang). Artikel tersebut berjudul Perlindungan Konsumen Pengguna Quick Response Code Indonesian Standard (QRIS), Pengelolaan Sampah Plastik Melalui Pendekatan Ekonomi Sirkulari, Tantangan dan Upaya Mencapai Tax Ratio Indonesia Tahun 2024, Dampak Subsidi Angkutan Perintis untuk Daerah 3TP, dan Implementasi Program Pengentasan Daerah Tertinggal di Indonesia.

Empat artikel membahas isu-isu politik dan hukum. Artikelnya berjudul Pelindungan Hak Pilih ODGJ dalam Pemilu 2024, Implikasi Perluasan Asas Legalitas: Perumusan Hukum Formil Sanksi Pemenuhan Kewajiban Adat Setempat, Kebijakan Hukum Tindak Pidana Judi Online dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik, dan Respons Indonesia atas Konflik Iran-Israel. Sisanya, adalah artikel yang membahas isu-isu pendidikan, kesehatan, dan sosial. Artikelnya berjudul Urgensi Penguatan Ketahanan Penanggulangan Bencana, Peluang Kebijakan Pinjaman Pendidikan untuk Program Sarjana, dan Umrah Mandiri: Urgensi Penyesuaian Regulasi.

Demikianlah kedua belas artikel yang kami tampilkan dalam Kajian policy brief Vol. 29 No. 2 Tahun 2024. Kami harap kajian ini dapat menjadi pertimbangan anggota DPR RI dalam menjalankan tugas dan fungsinya, dan memberikan tambahan wawasan pengetahuan bagi pembaca. Redaksi juga mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Ir. Carunia Mulya Hamid Firdausy, M.A, Prof. Dr. Ir. Achmad Suryana, MS., Prof. Dr. Tommy H. Purwaka, SH., LL.M., Prof. Dr. Lili Romli, M.Si., Dr. Febby Mutiara Nelson, S.H., M.H., dan Dr. Hariyadi, S.IP., MPP. sebagai mitra bestari atas koreksi dan masukannya terhadap semua tulisan dalam Kajian edisi kali ini.

Jakarta, Juni 2024
Redaksi

**PERLINDUNGAN KONSUMEN PENGGUNA *QUICK RESPONSE CODE* INDONESIA
STANDARD (QRIS)**

Sulasi Rongiyati, S.H., M.H.

PENGELOLAAN SAMPAH PLASTIK MELALUI PENDEKATAN EKONOMI SIRKULAR

Anih Sri Suryani, S.Si., M.T.

TANTANGAN DAN UPAYA MENCAPAI TARGET TAX RATIO INDONESIA TAHUN 2025

Edmira Rivani, S.Si., M.Stat.

DAMPAK SUBSIDI ANGKUTAN PERINTIS UNTUK DAERAH 3TP

Dr. Suhartono, S.IP., M.P.P.

IMPLEMENTASI PROGRAM PENGENTASAN DAERAH TERTINGGAL DI INDONESIA

Sony Hendra Permana, S.E., M.S.E.

PELINDUNGAN HAK PILIH ODGJ DALAM PEMILU 2024

Poedji Poerwanti, S.H., M.H.

**IMPLIKASI PERLUASAN ASAS LEGALITAS: PERUMUSAN HUKUM FORMIL SANKSI
PEMENUHAN KEWAJIBAN ADAT SETEMPAT**

Prianter Jaya Hairi, S.H., LL.M.

**KEBIJAKAN HUKUM TINDAK PIDANA JUDI ONLINE DALAM UNDANG-UNDANG
INFORMASI DAN TRANSAKSI ELEKTRONIK**

Denico Doly, S.H., M.Kn. dan Rachmi Suprihartanti Septianingtyas, S.H., M.H.

RESPONS INDONESIA ATAS KONFLIK IRAN-ISRAEL

Lisbet, S.Ip., M.Si.

URGENSI PENGUATAN KETAHANAN PENANGGULANGAN BENCANA

Trias Palupi Kurnianingsrum, S.H., M.H.

PELUANG KEBIJAKAN PINJAMAN PENDIDIKAN UNTUK PROGRAM SARJANA[1]

Elga Andina, S.Psi., M.Psi.

UMRAH MANDIRI: URGENSI PENYESUAIAN REGULASI

Dr. Achmad Muchaddam Faham, S.Ag., M.A.



Pelindungan Konsumen Pengguna QRIS

Ringkasan Eksekutif

- ▶ Bank Indonesia (BI) mengembangkan sistem pembayaran nontunai secara elektronik melalui Quick Response Code Indonesian Standard (QRIS) untuk menciptakan transaksi pembayaran yang efisien, inklusi keuangan lebih cepat, sekaligus meningkatkan produktivitas bisnis, termasuk UMKM, yang mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.
- ▶ UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen belum mengatur perlindungan konsumen transaksi *online*. Kajian ini menganalisis perlindungan konsumen terhadap pengguna jasa QRIS.
- ▶ Meskipun belum diatur dalam UU Perlindungan Konsumen, namun beberapa regulasi, seperti UU No. 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, Peraturan BI, dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) sudah memberikan rambu-rambu perlindungan hukum bagi konsumen pengguna jasa *online* di sektor keuangan.
- ▶ Komisi VI DPR RI perlu mendorong pengaturan perlindungan konsumen transaksi dagang secara *online* dalam revisi UU Perlindungan Konsumen. Komisi XI DPR RI meminta BI dan OJK melakukan sinkronisasi UU dan peraturan pelaksana terkait QRIS, serta meningkatkan sosialisasi manfaat dan risiko transaksi QRIS.



SULASI RONGIYATI
Analisis Legislatif Ahli Madya
Pusat Analisis Keparlemenan
Bidang Ekonomi, Keuangan,
Industri, dan Pembangunan
sulasi.rongiyati@dpr.go.id

Pendahuluan

Kemajuan teknologi memberikan dampak yang signifikan terhadap kemajuan peradaban manusia, yang terlihat dari perubahan berbagai bidang kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Di bidang ekonomi, khususnya perbankan, pemanfaatan teknologi diimplementasikan seperti pada *e-money*, *e-wallet*, *payment gateway*, Quick Response Code/QR-code (Putra & Yustiawan, 2022, p.99). Perkembangan dan kenyamanan sistem pembayaran digital, percepatan perbankan digital, serta semakin luasnya penerimaan dan preferensi masyarakat dalam berbelanja turut berkontribusi terhadap pesatnya pertumbuhan transaksi ekonomi dan keuangan digital. Pada Januari 2024, nilai transaksi uang elektronik (UE) meningkat 39,28% (yoy) menjadi Rp83,37 triliun. Sementara itu, nilai transaksi *digital banking* tercatat Rp5.335,33 triliun atau tumbuh sebesar 17,19% (yoy) (Bank Indonesia, 2024).

Quick Response Code Indonesian Standard (QRIS) merupakan hasil produk pengembangan sistem pembayaran nontunai yang dilakukan oleh Bank Indonesia (BI) bersama dengan Asosiasi Sistem Pembayaran Indonesia (ASPI). QRIS secara resmi digunakan pada tanggal 17 Agustus 2019 dalam bentuk pengaplikasian GPN (Gerbang Pembayaran Nasional) dan tertuang dalam Peraturan Anggota Dewan Gubernur (PADG) Nomor 21/18/PADG/2019 (Abdulloh, 2023). Penyelenggara jasa pembayaran yang menyediakan QRIS dibagi menjadi dua kategori, yaitu bank (Mandiri, BNI, BRI, BCA, dan lain-lain) dan nonbank (OVO, DANA, ShopeePay, Gopay, dan lain-lain) ("Kebijakan privasi interactive QRIS", 2023).

Berdasarkan data BI per Januari 2024, jumlah transaksi QRIS tumbuh 149,46% per tahun, dengan total nilai transaksi QRIS nasional Rp31,65 triliun, total pengguna 46,37 juta, total *merchant* 30,88 juta, dengan sebagian besar pengguna merupakan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). QRIS diperkirakan akan semakin berkembang seiring dengan meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap kenyamanan dan keamanan pembayaran nontunai. Terlebih inovasi baru dalam transaksi pembayaran QRIS, seperti transfer QRIS, tarik tunai, dan setor tunai, dapat dilakukan dengan nyaman termasuk bagi masyarakat yang lokasinya jauh dari cabang bank dan ATM. Bahkan, kini sudah ada QRIS lintas batas negara yang membuka kemungkinan transaksi perdagangan dengan negara lain melalui QRIS ("Salah kaprah kita", 2024).

Besarnya minat masyarakat menggunakan QRIS tidak terlepas dari manfaat yang diperoleh dalam

menggunakan QRIS sebagai metode pembayaran. QRIS dipandang mampu memberikan kemudahan transaksi pembayaran yang lebih efisien, inklusi keuangan yang lebih cepat di Indonesia, dan meningkatkan produktivitas bisnis karena memungkinkan pelaku bisnis termasuk UMKM untuk melakukan *tracking* terhadap seluruh transaksi secara cepat. Kondisi ini pada akhirnya dapat mendorong pertumbuhan ekonomi nasional (Ulfi, 2020). Sementara itu, manfaat adanya pembayaran secara nontunai bagi pemerintah adalah mendorong efisiensi ekonomi karena ada penghematan biaya cetak, distribusi uang, *cash handling*, administratif manajemen, serta meningkatkan penerimaan negara (Kurniawan, 2023).

Dengan adanya QRIS, pembayaran transaksi bisnis dapat dilakukan lebih efektif dan efisien. Namun, kemudahan pembayaran melalui QRIS tidak luput dari berbagai kasus yang berdampak pada kerugian konsumen seperti kasus penipuan dengan cara pemalsuan stiker kode QRIS dan ancaman terhadap keamanan data pribadi pengguna QRIS. Kasus-kasus tersebut tidak terlepas dari belum optimalnya pelindungan konsumen pada transaksi secara *online*. Meskipun beberapa regulasi seperti UU No. 4 Tahun 2023 tentang Penguatan dan Pengembangan Sektor Keuangan (UU PPSK), UU ITE, dan UU No. 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi (UU PDP) sudah menyinggung pengaturan pelindungan transaksi elektronik, tetapi belum komprehensif. Terlebih UU Perlindungan Konsumen belum mengatur pelindungan konsumen untuk transaksi elektronik. Seiring kompleksitas dalam sistem pembayaran nontunai dan penggunaan QRIS secara masif di masyarakat, pelindungan terhadap pengguna QRIS diperlukan agar tujuan bertransaksi secara aman dan nyaman melalui QRIS selalu terjaga. Tulisan ini menganalisis regulasi pelindungan hukum yang diberikan kepada konsumen pengguna jasa QRIS dan pelindungan konsumen dari tindakan penyalahgunaan sistem pembayaran melalui QRIS.

Regulasi Pelindungan Konsumen QRIS

Pelindungan kepada konsumen memiliki makna memberikan pelindungan kepada seluruh masyarakat karena pada hakikatnya setiap orang adalah konsumen. Pelindungan konsumen mengacu pada tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa negara

berkewajiban melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Di negara hukum, pelindungan hukum merupakan suatu konsep universal yang umumnya terdiri dari dua bentuk, yaitu preventif dan represif. Dalam hal ini pelindungan hukum yang diberikan pemerintah pada hakikatnya bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan pelindungan terhadap hak-hak asasi manusia (Hadjon, 1987, p.14). Dalam kaitan ini, pelindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya permasalahan atau sengketa. Pelindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan atau sengketa yang timbul.

Salah satu bentuk pelindungan hukum preventif adalah peraturan hukum atau regulasi. Beberapa regulasi yang berkaitan dengan pelindungan konsumen pengguna QRIS, yaitu UU Perlindungan Konsumen dan UU PPSK. Sedangkan, kebijakan standar nasional QRIS mengacu pada Peraturan Bank Indonesia (PBI) No. 22/23/PBI/2020 tentang Sistem Pembayaran dan PBI No. 21/11/PBI/2021 tentang Standar Nasional Sistem Pembayaran. Adapun, implementasi lebih lanjut diatur dalam Peraturan Anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia (PADG BI) No. 21/18/PADG/2019 tentang Implementasi Standar Nasional Quick Response Code untuk Pembayaran sebagaimana telah diubah terakhir dengan PADG BI No. 24/1/PADG/2022 (PADG-QRIS). Selanjutnya, pelindungan konsumen khusus sektor keuangan tertuang dalam PBI No. 22/20/PBI/2020 tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) No. 6 /POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

1. UU Perlindungan Konsumen

UU Perlindungan Konsumen dibentuk hampir seperempat abad yang lalu, di mana transaksi dalam jaringan atau secara digital belum marak digunakan di Indonesia sehingga wajar jika pengaturan pelindungan konsumen dalam UU Perlindungan Konsumen belum diatur secara khusus di dalamnya. Merujuk pada tujuan UU Perlindungan Konsumen untuk menciptakan pelindungan konsumen yang berkepastian hukum, keterbukaan informasi dan akses informasi, beberapa pasal dalam UU Perlindungan Konsumen dapat dijadikan acuan untuk melindungi konsumen transaksi *online*. Sebagai contoh, Pasal 16 huruf a dan b yang menyebutkan bahwa pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa melalui pesanan dilarang untuk tidak menepati pesanan dan/atau kesepakatan waktu penyelesaian sesuai dengan yang dijanjikan serta dilarang untuk tidak menepati janji atas suatu

dan/atau prestasi. Namun, dengan adanya perkembangan transaksi digital yang terus meningkat secara signifikan, baik mengenai cara, lokasi, maupun alat pembayaran yang digunakan, sudah seharusnya ada norma dalam UU Perlindungan Konsumen yang secara khusus memberi jaminan hubungan yang adil antara pelaku usaha dan konsumen.

2. UU PPSK

UU PPSK mengatur pelindungan konsumen dalam Bab XVIII tentang Literasi Keuangan, Inklusi Keuangan, dan Pelindungan Konsumen. UU ini mewajibkan pelaku usaha sektor keuangan (PUSK), dalam menyelenggarakan kegiatan usahanya, menerapkan prinsip pelindungan konsumen. Pada sektor keuangan, pelindungan konsumen dimaksudkan antara lain agar tercipta kepastian hukum penanganan pengaduan dan penyelesaian sengketa yang efektif dan efisien, menumbuhkan kesadaran PUSK mengenai perilaku bisnis yang bertanggung jawab, serta meningkatkan pemberdayaan Konsumen (Pasal 229 UU PPSK).

Jika dalam UU Perlindungan Konsumen belum diatur hak dan kewajiban konsumen yang bertransaksi secara *online*, UU PPSK secara tegas mengatur pelindungan konsumen sektor jasa keuangan atas transaksi yang dilakukan, baik dalam jaringan maupun di luar jaringan (Pasal 230 UU PPSK). Setidaknya ada 10 hak konsumen di sektor keuangan yang diatur dalam UU PPSK. UU PPSK juga membuka kemungkinan jenis hak konsumen lainnya diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya. Hak konsumen tersebut, antara lain, berupa hak untuk memperoleh pelindungan keamanan dalam menggunakan produk dan/atau memanfaatkan layanan sesuai yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan atau perjanjian. Konsumen juga berhak memperoleh informasi yang benar dan jujur dari penjual/*merchant* berkaitan dengan produk yang mereka informasikan kepada konsumen.

3. POJK Nomor 6 /POJK.07/2022

Pasal 6 POJK Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan (POJK No. 6/POJK.07/2022) mengatur kewajiban Pelaku Usaha Jasa Keuangan (PUJK) memiliki dan menerapkan kebijakan dan prosedur tertulis pelindungan konsumen, yang antara lain memuat kesetaraan akses kepada setiap konsumen, pelindungan aset konsumen, dan pelindungan data atau informasi konsumen.

OJK juga melarang PUJK memberikan data atau informasi pribadi konsumen perseorangan maupun korporasi kepada pihak lain atas data pribadi yang diserahkan atau diberikan akses oleh konsumen kepada PUJK. Data tersebut seperti nama, alamat, tanggal lahir dan/atau umur, nomor telepon, nama ibu kandung, atau data lain terkait konsumen. Namun, larangan tersebut dikecualikan dalam hal konsumen memberikan persetujuan baik yang dilakukan secara tertulis maupun melalui media elektronik. Pengecualian terhadap larangan ini juga berlaku dalam hal diwajibkan atau ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, PUJK memiliki kewajiban untuk memberikan penjelasan secara tertulis mengenai tujuan dan konsekuensi dari persetujuan konsumen terkait dengan pemberian data dan/atau informasi pribadi konsumen, baik secara lisan maupun tertulis.

Pelindungan Hukum Konsumen QRIS

Philipus M. Hadjon mendefinisikan pelindungan hukum sebagai kaidah yang melindungi suatu hal dari hal lainnya melalui instrumen preventif dan represif (Hadjon, 1987, p.14). Mengacu pendapat tersebut, pelindungan hukum dalam transaksi digital melalui sistem QRIS dapat dilakukan baik secara preventif maupun represif. Pelindungan hukum preventif dapat dilakukan melalui pemahaman dan kesadaran kepada masyarakat pengguna QRIS mengenai tata cara bertransaksi dengan QRIS, termasuk pemahaman terhadap potensi tindak pidana pada saat bertransaksi dan kemampuan untuk melaporkan potensi tindak tersebut.

Pelindungan hukum represif dapat ditingkatkan dengan mengoptimalkan kualitas aparat penegak hukum melalui peningkatan kapasitas sumber daya manusia serta sarana dan prasarana. Untuk meningkatkan kapasitas, aparat penegak hukum perlu dibekali dengan pelatihan dan pengembangan diri serta mengikuti perkembangan teknologi penegakan hukum negara lain agar siap mengantisipasi dan menindak pelaku tindak pidana transaksi digital. Selain itu, perlu pula dilakukan peningkatan peralatan khusus yang dapat mendeteksi dini potensi tindak pidana transaksi digital (Tara & Sudiro, 2023, p.4587).

1. Pelindungan Data Pribadi

Pelindungan terhadap data pribadi merupakan manifestasi pengakuan dan pelindungan terhadap

hak asasi manusia, yang bertujuan menjamin hak warga negara dan menumbuhkan kesadaran masyarakat atas pentingnya pelindungan data pribadi (Konsideran UU PDP). Kewajiban melindungi dan merahasiakan data pribadi baik elektronik maupun nonelektronik secara tegas diatur dalam Pasal 35 dan Pasal 36 UU PDP. Ketentuan ini diperkuat dengan norma larangan penggunaan data pribadi secara melawan hukum, sebagaimana diatur Pasal 66 UU PDP bahwa setiap orang dilarang membuat data pribadi palsu atau memalsukan data pribadi dengan maksud untuk kepentingan diri sendiri atau orang lain yang dapat mengakibatkan kerugian bagi orang lain.

Dalam UU PPSK, keamanan data pribadi konsumen secara tegas dibebankan kepada PUSK, yaitu untuk menjaga kerahasiaan data dan informasi pribadi konsumen sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau perjanjian (Pasal 236 huruf m). Secara spesifik, pengaturan mengenai pelindungan data konsumen diatur dalam Bab XVIII Bagian Ketujuh Pasal 239 UU PPSK yang menyatakan, bahwa:

- (1) PUSK wajib menjaga kerahasiaan dan keamanan data dan/atau informasi Konsumen.
- (2) Kewajiban PUSK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan menerapkan prinsip dasar pemrosesan pelindungan data pribadi sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pelindungan data pribadi.
- (3) Dalam hal PUSK bekerja sama dengan pihak lain untuk mengelola data dan/atau informasi Konsumen, PUSK wajib memastikan pihak lain tersebut menjaga kerahasiaan dan keamanan data dan/atau informasi Konsumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam pelaksanaan kegiatan usahanya, PUSK wajib memastikan keamanan sistem informasi dan ketahanan siber sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai keamanan sistem informasi dan ketahanan siber, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang ditetapkan oleh otoritas sektor keuangan (Pasal 242 UU PPSK).

PADG-QRIS tidak secara spesifik mengatur pelindungan data pribadi pengguna, namun dalam onsideran menimbang disebutkan, penetapan standar nasional *quick response code* untuk pembayaran telah sesuai dengan kebijakan Gerbang



Pembayaran Nasional (GPN) yang antara lain untuk mewujudkan penyelenggaraan sistem pembayaran yang lancar, aman, efisien, dan memperhatikan perlindungan konsumen.

Menilik ketentuan dalam PADG-QRIS semua permohonan penyelenggaraan QRIS memerlukan persetujuan BI. Pada sisi lain, BI juga melakukan pengawasan terhadap penyelenggara. Aspek perlindungan konsumen menjadi salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh penyelenggara (Pasal 11 PADG-QRIS). Namun, tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai bagaimana mekanisme perlindungan konsumen tersebut dilaksanakan. Pasal 24 PADG-QRIS hanya menyebutkan pengenaan sanksi atas pelanggaran kewajiban yang telah ditentukan akan dilakukan sesuai ketentuan BI yang mengatur mengenai GPN, penyelenggaraan pemrosesan transaksi pembayaran, dan uang elektronik.

2. QRIS Palsu

Pasal 11 PADG-QRIS mewajibkan seluruh penyelenggara Jasa Sistem Pembayaran untuk memperoleh persetujuan dari BI melalui permohonan dan memenuhi persyaratan terkait kesiapan operasional, keamanan dan keandalan sistem, penerapan manajemen risiko, dan perlindungan konsumen. Artinya, keamanan dan kenyamanan bertransaksi dengan QRIS menjadi prioritas bagi BI dalam memberikan izin penyelenggaraan QRIS. Namun, faktanya masih terjadi kasus-kasus penipuan seperti pemalsuan QRIS yang berdampak pada kerugian konsumen. Modus mengubah kode QRIS sehingga pembayaran transaksi mengarah ke rekening peretas muncul pada kasus QRIS palsu yang terjadi pada April 2023. Aksi tersebut dilakukan dengan modus menempelkan QRIS pada kotak amal sejumlah masjid di wilayah Jakarta Selatan. Berdasarkan hasil penyelidikan Kepolisian, QRIS palsu tersebut terhubung dengan rekening bank cabang Kota Medan dan Jakarta Selatan ("Polisi selidiki penipuan", 2023).

Dalam transaksi pembayaran secara digital, penipuan melalui pembayaran pada transaksi digital lazim disebut sebagai *fraud*. *Fraud* dapat diartikan sebagai tindakan untuk menipu, membohongi, serta mengelabui satu pihak demi terpenuhinya keuntungan dari pihak lain (Saleh, 2022, p.156). Bentuk *fraud* tersebut seperti ketidaksesuaian produk yang diterima dengan yang dipesan, identitas penjual fiktif, atau penawaran harga diskon tetapi produk yang dijual rusak/cacat.

Penipuan adalah perbuatan yang merugikan orang lain dan termasuk tindak pidana. Hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 28 ayat (1) *juncto* Pasal 45A ayat (1) UU Nomor 11 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE). Pasal 28 ayat (1) UU ITE menyatakan sebagai perbuatan yang dilarang atas setiap orang dengan sengaja mendistribusikan dan/atau mentransmisikan informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang berisi pemberitahuan bohong atau informasi menyesatkan yang mengakibatkan kerugian material bagi konsumen dalam transaksi elektronik.

Meskipun Pasal 28 ayat (1) UU ITE hanya mengatur berita bohong dalam transaksi elektronik, tetapi memiliki korelasi dengan unsur-unsur penipuan pada Pasal 378 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Pasal 492 UU Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP baru). Pasal 492 KUHP baru pada intinya menyatakan bahwa setiap orang yang dengan sengaja menggunakan tipu muslihat atau rangkaian kata bohong untuk mengelabui orang lain dengan maksud untuk memperoleh sesuatu barang atau uang, dapat dihukum dengan pidana penjara.

Pada prinsipnya, metode pembayaran melalui QRIS dimaksudkan untuk mewujudkan prinsip digitalisasi, integrasi ekonomi, dan keuangan digital nasional. Adanya metode pembayaran menggunakan QRIS membawa prinsip keamanan dan perlindungan konsumen sebagaimana diatur dalam PADG QRIS. Pada saat konsumen mendaftar untuk menggunakan layanan QRIS melalui aplikasi dengan mengklik tombol registrasi berarti konsumen menyetujui pihak QRIS untuk mengumpulkan, menggunakan, membagikan, atau mengolah data pribadi konsumen untuk keperluan transaksi. Dalam hal ini, penggunaan data pribadi dalam QRIS hanya dilakukan untuk kebutuhan pelayanan transaksi yang nantinya data akan disimpan dengan aman secara terenkripsi. Penyelenggara tidak akan membagikan data konsumen kepada pihak lain, kecuali perusahaan pengguna yang telah terdaftar pada QRIS ("Kebijakan privasi *interactive* QRIS", 2023).

Mengantisipasi pemalsuan QRIS, BI membuat aturan sebagai langkah meminimalkan *fraud* tersebut dengan proses verifikasi berlapis. Verifikasi ini membutuhkan tindakan aktif pengguna QRIS dengan melakukan pengecekan ulang transaksi dana yang dikirimkan agar tidak terkirim ke peretas yang tidak bertanggung jawab. Saat proses verifikasi berlangsung, pengirim perlu memastikan bahwa nama *merchant* yang terpampang di aplikasi QRIS

sama dengan *merchant* yang memang saat itu sedang bertransaksi dengan pengirim. Sedangkan, pihak *merchant* wajib mengkonfirmasi transaksi yang dilakukan oleh pembeli sudah terproses ke dalam akun QRIS *merchant* sebelum memindahtangankan produk. *Merchant* juga perlu menjaga agar QRIS-nya tidak diganti oleh peretas (Wahyuni, 2023).

Rekomendasi Kebijakan

Sistem pembayaran transaksi secara digital melalui QRIS memberi kemudahan dan kenyamanan kepada konsumen dan penjual/*merchant*. Kondisi ini sudah selayaknya diikuti dengan peningkatan pelindungan keamanan dalam bertransaksi secara digital. Oleh karenanya, Komisi VI DPR RI dalam melaksanakan fungsi legislasinya perlu mengupayakan revisi UU Perlindungan Konsumen yang saat ini sedang disusun oleh Komisi VI DPR RI untuk mengatur secara komprehensif pelindungan konsumen transaksi secara elektronik/digital. Sejalan dengan penguatan regulasi pelindungan konsumen dalam revisi UU Perlindungan Konsumen, sinkronisasi terhadap peraturan pelindungan konsumen di sektor keuangan yang terdapat dalam UU PPSK, PADG BI, dan POJK juga

perlu diupayakan sebagai pelaksanaan fungsi legislasi dan pengawasan dari Komisi XI guna memastikan kepastian hukum dan keamanan dalam bertransaksi nontunai.

Komisi XI DPR RI juga perlu mendorong BI, OJK, dan perbankan melakukan sosialisasi serta pelatihan secara intensif dan masif kepada konsumen dan *merchant*, khususnya UMKM, agar masyarakat memahami manfaat dan kegunaan serta risiko menggunakan transaksi pembayaran QRIS. Pemahaman masyarakat terhadap risiko penggunaan QRIS dapat berdampak pada upaya meminimalisasi tindak pidana seperti penipuan dan penggunaan data pribadi secara tidak sah.

Daftar Pustaka

- Bank Indonesia. (2024). *BI rate ditahan di 6,00%: sinergi menjaga stabilitas dan menghidupkan pertumbuhan*. https://www.bi.go.id/en/publikasi/ruang-media/news-release/Pages/sp_263324.aspx
- Hadjon, P.M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia*. Bina Ilmu.
- Kebijakan privasi interactive QRIS. (2023). <https://qris.online/homepage/qris-privacy-policy>
- Kurniawan. (2023). *Analisis strategi komunikasi pemasaran gojek cabang Makasar terhadap penggunaan gopay* [Tesis magister, Universitas Hasanudin]. Repository Universitas Hasanudin. http://repository.unhas.ac.id/id/eprint/31161/2/E022202008_tesis_09-08-2023%20bab%201-2.pdf
- Putra, I.P.R.A., & Yustiawan, D.G.P. (2022). Aspek perlindungan hukum terhadap nasabah atas penyelenggaraan e-payment berbasis qr-code. *Kertha Wicaksana: Sarana Komunikasi Dosen dan Mahasiswa*. 16(2), 99–107. <https://doi.org/10.22225/kw.16.2.2022.99-107>
- Salah kaprah kita soal penggunaan QRIS. (2024, Maret 15) <https://katanetizen.kompas.com/read/2024/03/15/193630085/salah-kaprah-kita-soal-penggunaan-qris>
- Polisi selidiki penipuan modus tempel QRIS "palsu" di 3 masjid kawasan Jaksel. (2023, April 10). <https://megapolitan.kompas.com/read/2023/04/10/19020951/polisi-selidiki-penipuan-modus-tempel-qris-palsu-di-3-masjid-kawasan>
- Saleh, G. (2022). Juridical analysis of the crime of online store fraud in Indonesia. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 11(1), 151–175. <https://doi.org/10.25216/jhp.11.1.2022.151-175>
- Tara, I.K.K.B & Sudiro, A. (2023). Perlindungan hukum konsumen terhadap pengguna QRIS dan penanganan penipuan dalam bertransaksi. *Unes Law Review*. 6(2). 4581-4588. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i2>
- Ulfi, I. (2020). Tantangan dan peluang kebijakan non-tunai: sebuah studi literatur. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Bisnis*, 25(1), 55–65. <https://doi.org/10.35760/eb.2020.v25i1.2379>
- Wahyuni, W. (2023, April 12). Marak penipuan, ini cara aman menggunakan QRIS. [Hukumonline.com. https://www.hukumonline.com/berita/a/marak-penipuan--ini-cara-aman-menggunakan-qris-lt6436871a70209/?page=all](https://www.hukumonline.com/berita/a/marak-penipuan--ini-cara-aman-menggunakan-qris-lt6436871a70209/?page=all)



Pengelolaan Sampah Plastik melalui Pendekatan Ekonomi Sirkular

Ringkasan Eksekutif

- ▶ Indonesia telah menargetkan pengurangan sampah plastik sebesar 100% pada 2040 sebagai kelanjutan dari target pengurangan sampah plastik di laut sebesar 70% pada 2025.
- ▶ Hingga saat ini kinerja pengelolaan sampah plastik masih belum optimal. Target pengurangannya belum tercapai. Kajian ini bertujuan menganalisis pengelolaan sampah plastik dengan menggunakan pendekatan ekonomi sirkular (ES).
- ▶ Pendekatan ES dapat menjadi solusi yang efektif dalam mengurangi sampah plastik dengan cara menjaga agar bahan-bahan plastik tidak menjadi limbah, tetap berputar dalam siklus ekonomi dan lingkungan. Insentif fiskal dan nonfiskal dapat diberikan kepada pelaku usaha yang berinvestasi dalam infrastruktur daur ulang dan mengembangkan teknologi daur ulang yang lebih efisien.
- ▶ Komisi IV DPR RI perlu terus mendorong pemerintah untuk mengoptimalkan implementasi kebijakan prioritas ES, salah satunya sampah plastik. Komisi XI juga perlu mendorong Kementerian Keuangan untuk memberlakukan insentif atau subsidi fiskal bagi perusahaan yang menerapkan ES, khususnya pada sampah plastik.



ANIH SRI SURYANI
Analisis Legislatif Ahli Madya
Pusat Analisis Keparlemenan
Bidang Ekonomi, Keuangan,
Industri, dan Pembangunan
anih.suryani@dpr.go.id

Pendahuluan

Setiap tanggal 22 April diperingati sebagai Hari Bumi. Tema Hari Bumi tahun ini menyerukan komitmen untuk mengakhiri penggunaan plastik sekali pakai dan mencari pengganti plastik demi keselamatan manusia dan bumi, dengan target mengurangi semua produk plastik hingga 60% pada tahun 2040. *Tagline* yang diusung adalah *Planet vs Plastics*. Tema tersebut diharapkan menggugah kesadaran yang lebih luas untuk menghentikan penggunaan plastik sekali pakai secepatnya serta mengadvokasi pengurangan polusi plastik pada Perjanjian PBB (“Tanggal 22 April,” 2024).

Berdasarkan data scienceMag, jumlah produksi sampah plastik global terus mengalami peningkatan. Pada tahun 1950 berjumlah 2 juta ton per tahun, dan enam setengah dekade kemudian meningkat hampir 200 kali lipat menjadi 381 juta ton pada tahun 2015 (Azanella & Galih, 2018). Apabila tidak ada penanganan serius, maka 1,3 miliar ton sampah plastik diperkirakan akan mencemari daratan dan lautan dunia pada tahun 2040 (Gill, 2020).

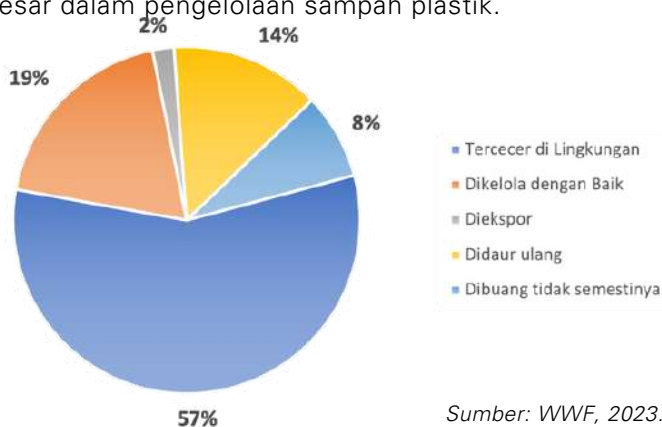
Indonesia merupakan salah satu negara yang menghadapi masalah serius terkait sampah plastik. Badan Pusat Statistik melaporkan bahwa limbah plastik di Indonesia mencapai 66 juta ton per tahun. Angka ini menjadikan Indonesia sebagai peringkat ketiga sebagai negara penghasil sampah plastik terbesar di dunia (Azahwa, 2022). Berdasarkan data Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional (SIPSN) tercatat bahwa timbulan sampah plastik di Indonesia mencapai hampir 15,5 juta ton pada tahun 2023. Dari jumlah tersebut, sekitar 68.3% sampah plastik berhasil dikelola, sedangkan 31.69% masih tidak terkelola dengan baik (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2023). Setiap tahunnya sebanyak 8 juta ton sampah plastik dibuang ke lautan (Ruhulestin, 2023). Seluruh data di atas menunjukkan bahwa Indonesia memiliki tantangan besar dalam pengelolaan sampah plastik.

Sementara itu, berdasarkan data WWF, pada tahun 2019 di Indonesia dihasilkan 2.281 kiloton sampah kemasan plastik pascakonsumsi. Hanya 19% yang dapat dikelola dengan baik, 14% di antaranya didaur ulang, sedangkan sebagian besarnya, yaitu sekitar 57% belum dikelola dan tercecer di lingkungan (WWF, 2023).

Kebijakan yang efektif untuk penanganan sampah plastik sangat penting dalam upaya menjaga keberlanjutan daya dukung lingkungan dan mengurangi dampak negatifnya. Pada Konferensi Kelautan PBB tahun 2022 lalu, Indonesia telah menetapkan Rencana Aksi Nasional Penanganan Sampah Laut dan Kemitraan Aksi Plastik Nasional Indonesia atau National Plastic Action Partnership (NPAP). Pada tahun 2040 polusi plastik ditargetkan mendekati nol (Wahyu, 2022). Namun, nampaknya Indonesia perlu komitmen, upaya, dan aksi nyata untuk dapat mencapai target tersebut. Tulisan ini bertujuan mengkaji upaya penanganan sampah plastik di Indonesia. Dari hasil kajian akan dirumuskan alternatif solusi untuk mengurangi pencemaran sampah plastik. Diharapkan *policy brief* ini akan membantu DPR RI bersama pemerintah dalam mengoptimalkan kebijakan pengurangan sampah plastik yang lebih efektif, terintegrasi, dan berkelanjutan dalam upaya melestarikan lingkungan hidup dari ancaman pencemaran sampah plastik.

Pengelolaan Sampah Plastik dalam Perspektif Ekonomi Sirkular

Keberadaan sampah plastik di lingkungan yang kemudian menjadi sumber pencemar, tidak terlepas dari konsep ekonomi linier yang dipraktekkan selama ini, berupa cara berpikir datar dalam membuat dan menggunakan barang, yaitu buat, pakai, buang. Dampak dari pola pikir linier ini adalah penumpukan sampah dan zat polutif lainnya. Pada saat yang sama sumber daya alam semakin menyusut. Pada 2019, United Nations Environment Programme mendefinisikan Ekonomi Sirkular (ES) sebagai model ekonomi yang melibatkan semua produk dan material yang dirancang untuk dapat digunakan kembali (*reused*), diproduksi kembali (*remanufactured*), didaur ulang (*recycled*) atau diambil kembali manfaatnya (*recovered*), dan dipertahankan di dalam kegiatan ekonomi selama mungkin (Kementerian PPN/Bappenas, 2022). Menurut The Ellen MacArthur Foundation (dalam Kementerian PPN/Bappenas, 2022)



Gambar 1. Penanganan Sampah Produk dan Kemasan Plastik di Indonesia.

ES adalah kerangka kerja yang menghasilkan solusi secara sistemik untuk menanggulangi tantangan global, seperti perubahan iklim, berkurangnya keanekaragaman hayati, limbah, dan polusi. ES adalah pendekatan sistem ekonomi melingkar yang tertutup, dengan memaksimalkan kegunaan dan nilai dari bahan mentah, komponen, serta produk sehingga mampu mengurangi jumlah bahan sisa yang tidak digunakan kembali dan dibuang ke tempat pembuangan akhir (Kementerian PPN/Bappenas, 2021).

Kebijakan ES terintegrasi dalam dua agenda pembangunan transformasi ekonomi dan agenda pembangunan ketahanan, sosial dan ekologi (Yulaswati, 2024). Peta jalan ES di Indonesia mencakup 5 strategi prioritas, yakni tekstil, pangan, konstruksi, elektronik, dan kemasan plastik. Khusus strategi kemasan plastik dijabarkan dalam 4 jenis program, antara lain, redesign dan peningkatan kadar daur ulang kemasan plastik, pengembangan dan pengelolaan kemasan plastik *biodegradable*, pengembangan ekosistem kemasan guna ulang, serta peningkatan pengumpulan, daur ulang, dan pemulihan kemasan plastik (Kementerian PPN/Bappenas, 2024).

Implementasi konsep ES dalam pengelolaan sampah plastik dan juga aktor yang paling berperan dapat dilakukan sebagaimana Tabel 1 berikut.

Tabel 1. Implementasi Ekonomi Sirkular

Konsep	Praktik	Aktor yang Paling Berperan
Pengurangan Sampah	Mengurangi timbulan sampah plastik dengan mengoptimalkan sumber daya yang ada, dengan mengupayakan untuk meminimalisir sampah, emisi, dan energi yang terbangun.	Masyarakat dan produsen/ industri yang menggunakan plastik
Desain Ulang	Melibatkan perubahan desain produk agar lebih mudah didaur ulang atau memiliki masa pakai yang lebih panjang.	Produsen yang menggunakan plastik
Penggunaan Kembali	Mendorong penggunaan kembali produk atau bahan yang masih layak pakai.	Masyarakat
Produksi Ulang	Mengolah sampah menjadi bahan baku baru	Pelaku usaha daur ulang
Daur Ulang Langsung	Mengolah sampah menjadi produk baru tanpa melalui tahap produksi ulang.	Pelaku usaha daur ulang

Konsep ES berupa mengambil manfaat dari material, memperpanjang usia pakai produk, serta membuat dan menggunakan produk secara lebih cerdas. Pengelolaan sampah merupakan bagian kecil dari implementasi ES (Potting et. al., 2017). Berdasarkan Tabel 1 konsep pengurangan sampah berfokus pada mengurangi sampah plastik seminimal mungkin dan memanfaatkan

kembali sampah plastik seoptimal mungkin. Masyarakat dapat diberdayakan untuk menjadi bagian dari solusi masalah sampah plastik sekaligus membuka peluang aspek manfaat ekonomis (*green job opportunity*). Program komunitas sering mengorganisir pengumpulan sampah plastik untuk didaur ulang, sehingga mengurangi polusi plastik ("How can community," 2023). Gerakan Indonesia Diet Kantong Plastik (GIDKP) merupakan contoh komunitas yang telah mengadakan kampanye untuk mengurangi penggunaan plastik sekali pakai dan memperbaiki sistem pengelolaan sampah. Gerakan ini juga mendorong produsen dan pelaku usaha untuk bertanggung jawab atas sampah pascakonsumsi (Purningsih, 2020). GIDKP telah berhasil mengurangi penggunaan kantong plastik secara signifikan. Pada salah satu kampanye yang bekerja sama dengan peritel di 6 kota besar berhasil mengurangi 8.233.930 lembar kantong plastik dalam kurun waktu satu tahun (Suhendra, 2016).



Aktor yang tidak kalah pentingnya dalam pengurangan sampah plastik adalah produsen yang menggunakan atau menghasilkan plastik dalam kegiatan usahanya, terlebih makanan dan minuman yang menggunakan kemasan plastik. Selain itu, ada juga perusahaan-perusahaan besar lainnya yang terlibat dalam industri plastik misalnya yang memproduksi PET (*Polyethylene Terephthalate*) dan yang bergerak di bidang manufaktur kemasan plastik. Model skema EPR (*Extended Producer Responsibility*) turut meningkatkan pengumpulan sampah dan meningkatkan tingkat daur ulang. Pemerintah Indonesia juga telah mengeluarkan regulasi untuk mendorong produsen mengurangi penggunaan plastik sekali pakai dan meningkatkan tanggung jawab atas pengelolaan sampah plastik.

Konsep ES berikutnya adalah desain ulang. Produsen atau industri yang menggunakan atau menghasilkan plastik perlu melakukan perubahan desain produk agar lebih mudah didaur ulang atau memiliki masa pakai yang lebih panjang. Di samping itu, penting untuk penggunaan teknologi hijau, berupa investasi dalam teknologi yang mendukung daur ulang dan penggunaan energi terbarukan.

Beberapa contoh praktik yang dapat mendorong masyarakat dan pelaku usaha untuk menggunakan kembali barang berbahan plastik, antara lain, pelaku usaha dapat menawarkan diskon kepada konsumen yang membawa kembali kemasan plastik untuk diisi ulang, seperti botol minuman atau wadah makanan, menggunakan tas belanja yang dapat digunakan berulang kali. Pelaku usaha dapat menciptakan program loyalitas yang memberikan insentif kepada konsumen yang menggunakan produk dengan kemasan yang dapat digunakan kembali atau dikembalikan untuk didaur ulang.

Menurut Kementerian Perindustrian, industri daur ulang sampah plastik memiliki kontribusi yang cukup besar dalam mendukung ekonomi berkelanjutan di Indonesia. Nilai tambah pada industri ini diperkirakan mencapai Rp10 triliun per tahun (Setiawan, 2021). Saat ini, populasi industri daur ulang plastik di Indonesia berjumlah 600 perusahaan besar dan 700 perusahaan kecil. Industri daur ulang ini memiliki nilai investasi sebesar Rp 7,15 triliun dan kemampuan produksi hingga 2,3 juta ton per tahun (Safitri, 2021). Terdapat potensi untuk mengoptimalkan 50% daur ulang plastik dengan penerapan ES, sehingga sampah plastik dapat digunakan kembali sebagai sumber daya yang mempunyai nilai tambah. Sementara itu, menurut laporan dari Forum Ekonomi Dunia, jika polusi plastik di Indonesia dapat dikurangi mendekati nol pada tahun 2030 akan berpotensi untuk menciptakan 150.000 lapangan kerja langsung dan membuka peluang investasi senilai USD 13,3 miliar antara tahun 2025 dan 2040 (Kementerian PPN/Bappenas, tanpa tahun).



Instrumen Kebijakan Fiskal dan Nonfiskal dalam Pengurangan Sampah Plastik

Pemerintah memiliki peran krusial dalam pengelolaan sampah plastik. Selain menerapkan regulasi yang mengatur pengelolaan sampah plastik, termasuk pembatasan penggunaan plastik sekali pakai, pemerintah juga dapat menerapkan kebijakan fiskal. Kebijakan fiskal yang dapat diterapkan dalam pengurangan sampah plastik mencakup berbagai instrumen, antara lain, pajak/cukai atau bea masuk dan insentif fiskal. Sementara itu, kebijakan nonfiskal dapat berupa kebijakan atau program yang mendukung pengurangan sampah plastik seperti peraturan mengenai peta jalan pengurangan sampah oleh produsen dan kebijakan NPAP yang bertujuan mengatasi masalah plastik di Indonesia.

Penerapan cukai atas plastik dapat menjadi insentif bagi produsen dan konsumen untuk mengurangi penggunaan plastik sekali pakai. Cukai plastik adalah bentuk pajak atau biaya tambahan yang dikenakan pada produk-produk plastik tertentu sebagai upaya untuk mengurangi penggunaan plastik dan memperhatikan dampak lingkungan yang dihasilkan oleh plastik tersebut. Cukai plastik bisa dikenakan pada berbagai tahap, seperti pada produksi, impor, atau penjualan produk plastik.

Tujuan dari cukai plastik adalah mendorong produsen dan konsumen untuk mempertimbangkan alternatif yang lebih ramah lingkungan atau menggunakan plastik secara lebih bijaksana. Dengan meningkatkan harga produk plastik, cukai plastik dapat mengurangi permintaan terhadap produk plastik sekali pakai dan mendorong inovasi dalam pengembangan bahan baku plastik yang dapat didaur ulang atau ramah lingkungan. Namun, penenaan cukai plastik bisa membuat harga produk yang pakai kemasan plastik jadi lebih tinggi, yang mungkin menyebabkan inflasi dan pada akhirnya berdampak buruk bagi pengusaha kecil dan menengah karena biaya produksi jadi naik. Selain itu, penenaan cukai plastik juga bisa mengganggu investasi, terutama di industri yang memakai kemasan plastik (Panjaitan, 2019).

Pemerintah dapat memberikan insentif fiskal, seperti pemotongan pajak atau subsidi, kepada perusahaan yang menggunakan bahan baku daur ulang atau mengadopsi teknologi ramah lingkungan dalam produksi plastik. Hal ini memberikan insentif kepada produsen untuk mengurangi penggunaan bahan baku

baru yang berkontribusi pada peningkatan sampah plastik. Pemerintah sedang menggodok insentif bagi industri yang menggunakan plastik daur ulang pada kemasannya. Salah satu bentuk insentif ini adalah melalui pengurangan pajak (Komalasari, 2023). Pelaku usaha yang melaksanakan kewajiban dan prosedur sosialisasi penggunaan kantong belanja ramah lingkungan, serta perusahaan yang mendaur ulang kemasan plastik PET dapat memperoleh insentif fiskal daerah. Dengan demikian, semakin banyak perusahaan yang terdorong untuk menggunakan kemasan daur ulang.

Kementerian Perindustrian pernah mengajukan usulan insentif fiskal berupa pemotongan pajak pertambahan nilai (PPN) sebesar 5% untuk industri daur ulang. Tarif PPN 11% (berlaku mulai 1 April 2022) dianggap memberatkan industri (Pryanka, 2018). Pemberian pemotongan PPN bertujuan untuk mendorong pertumbuhan industri daur ulang dengan membuat produk daur ulang lebih kompetitif secara harga dibandingkan dengan produk baru yang belum didaur ulang. Hal ini dapat mendorong konsumen dan perusahaan untuk lebih memilih produk daur ulang, sehingga meningkatkan permintaan akan proses daur ulang plastik.



Rekomendasi Kebijakan

Pendekatan ekonomi sirkular dapat menjadi solusi yang efektif dalam mengurangi sampah plastik dengan cara menjaga agar bahan-bahan plastik tetap berputar dalam siklus ekonomi dan lingkungan alih-alih menjadi limbah. Pendekatan ES membutuhkan kolaborasi antara pemerintah, pelaku usaha, masyarakat, dan organisasi nonpemerintah untuk menciptakan sistem yang mendukung penggunaan kembali, daur ulang, dan penggunaan plastik yang lebih bertanggung jawab. Kebijakan fiskal dan nonfiskal yang mendukung pendekatan ES juga relevan untuk dilakukan, misalnya,

pemotongan pajak atau pemberian subsidi kepada perusahaan yang berinvestasi dalam infrastruktur daur ulang dan mengembangkan teknologi daur ulang yang lebih efisien. Oleh karena itu, DPR RI khususnya Komisi IV perlu terus mendorong pemerintah untuk optimalisasi implementasi ES khususnya pada 5 sektor prioritas yang telah ditetapkan. Sementara itu, Komisi XI perlu mendorong Kementerian Keuangan untuk memberlakukan insentif atau subsidi fiskal bagi perusahaan yang mendorong penerapan ES khususnya pada sampah plastik.

Daftar Pustaka

- Azahwa, A.D. (2022, Februari 25). Banyaknya produksi sampah plastik di Indonesia. *Kumparan*. <https://kumparan.com/adhistry-dhiyaulfah/banyaknya-produksi-sampah-plastik-di-indonesia-1xZixIXbJ3h>
- Azanella, L.A. & Galih, B. (2018, November 21). Sampah plastik dalam angka. *Kompas.com* <https://internasional.kompas.com/read/2018/11/21/18465601/sampah-plastik-dunia-dalam-angka?page=all>
- Gill, V. (2020, Juli 24). 'Mengerikan', sampah plastik sebanyak 1,3 miliar ton akan mencemari lingkungan pada 2040. *bbc*. <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-53522290>
- How can community programmes help reduce plastic waste? (2023). <https://gov.house/how-can-community-programmes-help-reduce-plastic-waste/>
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2023). *Capaian kinerja pengelolaan sampah*. <https://sipsn.menlhk.go.id/sipsn/>
- Kementerian PPN/Bappenas. (2021). *The economic, social, and environmental benefit of a circular economy in Indonesia*. Kementerian PPN/Bappenas.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2022). *The future is circular, langkah nyata inisiatif ekonomi sirkular di Indonesia*. Kementerian PPN/Bappenas.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2024). *Penyusunan peta jalan (Roadmap) dan rencana aksi (action plan) nasional ekonomi sirkular di Indonesia sektor pangan, kemasan plastik, elektronik, konstruksi, dan tekstil*. Kementerian PPN/Bappenas.
- Kementerian PPN/Bappenas (tanpa tahun). *Ekonomi Sirkular*. <https://lcdi-indonesia.id/ekonomi-sirkular/>
- Komalasari, T.D. (2023, November 13). Pemerintah siapkan insentif bagi industri pengguna kemasan daur ulang. *katadata*. <https://katadata.co.id/ekonomi-hijau/ekonomi-sirkular/65546c506d032/pemerintah-siapkan-insentif-bagi-industri-pengguna-kemasan-daur-ulang>
- Panjaitan, J. (2019). Cukai plastik untuk mengatasi Indonesia darurat sampah plastik. *Jurnal Budget*, 4(1). <https://doi.org/10.22212/jbudget.v4i1.39> <https://ejurnal.dpr.go.id/index.php/jurnalbudget/article/view/39>
- Potting, J., Hekkert, M., Worrell, E., & Hanemaaijer, A. (2017). Circular economy measuring innovation in the product chain. *Planbureau voor de Leefomgeving*, (2544).
- Pryanka, A. (2018, Desember 2025). Kemenperin Usulkan Pemotongan PPN untuk industri daur ulang. *republika.co.id*. <https://ekonomi.republika.co.id/berita/pkafiy368/kemenperin-usulkan-pemotongan-ppn-untuk-industri-daur-ulang>
- Purningsih, D. (2020, Juli 1). 60 Komunitas dan organisasi serukan pengurangan plastik sekali pakai di tengah pandemi. <https://www.greeners.co/aksi/60-komunitas-dan-organisasi-serukan-pengurangan-plastik-sekali-pakai-di-tengah-pandemi/>
- Ruhullessin, M. F. (2023, Juni 14). Sepanjang tahun 2022, ada 12,54 juta ton sampah plastik di Indonesia. *Kompas.com*. <https://www.kompas.com/properti/read/2023/06/15/180000421/sepanjang-tahun-2022-ada-12-54-juta-ton-sampah-plastik-di-indonesia>
- Safitri, K., & Jatmiko, B.P. (2021, Juni 30). Menteri perindustrian resmikan pabrik daur ulang plastik terbesar di Indonesia. *kompas.com*. <https://money.kompas.com/read/2021/06/30/142100926/menteri-perindustrian-resmikan-pabrik-daur-ulang-plastik-terbesar-di-indonesia#>
- Setiawan, V.N. (2021, Juni 30). Menperin: nilai tambah industri daur ulang plastik rp 10 t per tahun. *katadata.co.id*. <https://katadata.co.id/ekonomi-hijau/ekonomi-sirkular/60dc1ba52df23/menperin-nilai-tambah-industri-daur-ulang-plastik-rp-10-t-per-tahun>
- Suhendra. (2016, Juli 13). Awal gerakan diet kantong plastik. *tirto.id*. <https://tirto.id/awal-gerakan-diet-kantong-plastik-bsT4>
- Tanggal 22 April adalah Hari Bumi. (2024). <https://www.earthday.org/earth-day-2024/>
- Wahyu, R. (2022, Juli 4). Program bersih indonesia atasi permasalahan sampah plastik. *greeners.co*. <https://www.greeners.co/aksi/program-bersih-indonesia-atasi-permasalahan-sampah-plastik/>
- WWF. (2023). *Panduan perluasan tanggung jawab produsen terhadap produk dan kemasan plastik untuk industri di Indonesia*. WWF-Indonesia.
- Yulaswati, V. (2024, Februari 22). Penerapan ekonomi sirkular dalam mendukung ekonomi hijau dan visi Indonesia emas 2024. [Presentasi Makalah]. Forum Rencana Aksi Ekonomi Sirkular Indonesia. Jakarta. Kementerian PPN/Bappenas.



Tantangan dan Upaya Mencapai Target *Tax Ratio* Indonesia Tahun 2025

Ringkasan Eksekutif

- ▶ Pemerintah menargetkan *tax ratio* pada tahun 2025 sebesar 11,2%-12%, lebih tinggi dari realisasi pada tahun 2023 sebesar 10,32% dan target tahun 2024 sebesar 10,12%.
- ▶ Kajian ini bertujuan untuk membahas tantangan dan upaya pemerintah dalam mencapai target *tax ratio* 2025.
- ▶ Target kenaikan *tax ratio* yang tinggi menghadapi tantangan antara lain kenaikan realisasi penerimaan pajak tahun 2023 yang tidak diikuti dengan kenaikan *tax ratio* dan rendahnya *tax ratio* dalam lima tahun terakhir yang belum pernah melampaui angka 11%. Keberhasilan peningkatan *tax ratio* terletak pada upaya perbaikan kualitas pertumbuhan ekonomi di luar ranah pajak. Untuk itu, diperlukan strategi meningkatkan tingkat pendapatan penduduk, mengurangi kesenjangan ekonomi di masyarakat, memformalkan sektor informal yang saat ini masih dominan, dan membuka identitas diri sendiri secara sukarela (*revealed preference*) dalam insentif pajak.
- ▶ Komisi XI DPR RI perlu mendorong Kementerian Keuangan, khususnya Direktorat Jenderal Pajak, untuk mewujudkan strategi reformasi perpajakan secara bertahap.



EDMIRA RIVANI
Analisis Kebijakan Ahli Madya
Pusat Analisis Keparlemenan
Bidang Ekonomi, Keuangan,
Industri, dan Pembangunan
edmira.rivani@dpr.go.id

Pendahuluan

Pemerintah menargetkan rasio penerimaan perpajakan sebesar 11,2%-12% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) atau *tax ratio* pada tahun 2025, yang tercatat dalam Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah (RKP) (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2024). Target tersebut lebih tinggi dari realisasi pada tahun 2023 sebesar 10,32% dan target pada tahun 2024 sebesar 10,12% (Siswanto dan Usman, 2024). Rencana kenaikan *tax ratio* ini selaras dengan upaya atau kelanjutan reformasi perpajakan yang dilakukan oleh pemerintah. Bersamaan dengan rencana ini, di tahun 2025 pemerintah mempersiapkan beberapa kebijakan misalnya penerapan tarif baru untuk Pajak Pertambahan Nilai (PPN) sebesar 12% yang merupakan kelanjutan dari amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP) yang telah diundangkan pada tahun 2022.

Kenaikan target *tax ratio* pada tahun 2025 adalah penting dalam konteks mempersiapkan sumber pendanaan utama untuk kebutuhan belanja yang semakin meningkat, tentu saja *tax ratio* akan memberikan dampak positif terhadap perekonomian Indonesia. Secara makro ekonomi, kenaikan tersebut akan meningkatkan penerimaan suatu negara yang membuat belanja negara menjadi lebih besar (Siswanto dan Usman, 2024). Apabila peningkatan belanja pemerintah difokuskan pada sektor domestik yang menyebabkan *multiplier effect*, perekonomian akan tumbuh lebih besar. Namun, ada beberapa dampak negatif yang mungkin akan terjadi.

Kenaikan *tax ratio* akan banyak menekan kelompok kelas menengah karena kelas menengah tidak mendapatkan bantuan dari pemerintah seperti kelompok kelas pendapatan bawah. Pemerintah perlu menyesuaikan bantuan kepada kelas menengah,

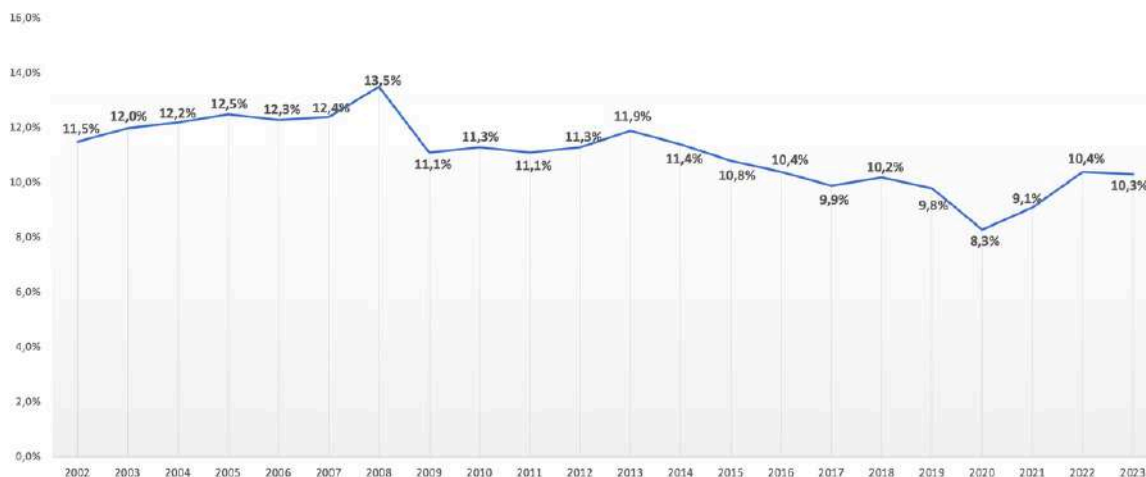
artinya mempertimbangkan untuk memperbarui subsidi dalam bidang pendidikan maupun transportasi yang merupakan beberapa kelompok barang dan jasa yang banyak digunakan oleh kelompok kelas menengah (Usman, 2024). Selain itu, rencana kenaikan *tax ratio* dan tarif pajak secara umum di tahun depan akan berdampak terhadap perubahan harga. Adanya perubahan harga tersebut yang perlu diantisipasi oleh pemerintah.

Pemerintah perlu mempertimbangkan dan mencegah dampak negatif kenaikan *tax ratio* ke depannya mengingat target kenaikan *tax ratio* cukup tinggi dan akan menghadapi tantangan untuk mencapainya. Namun demikian, kenaikan realisasi penerimaan pajak 2023

2023 tidak diikuti dengan kenaikan *tax ratio*. Selain itu, dalam lima tahun terakhir *tax ratio* Indonesia belum pernah melampaui angka 11% (Direktorat Jenderal Pajak, n.d.). Selain menjadi alat ukur kesehatan fiskal, pengukuran *tax ratio* terhadap PDB juga dapat digunakan untuk mengukur efektivitas kebijakan fiskal suatu negara. Tulisan ini bertujuan untuk membahas tantangan dan upaya pemerintah dalam mencapai target *tax ratio* 2025. Namun sebelum hal tersebut dibahas, tulisan ini memberikan penjelasan perkembangan *tax ratio* selama 2001-2023 sebagai latar belakang analisis.

Perkembangan Tax Ratio Indonesia 2001-2023

Tax ratio merupakan perbandingan antara total penerimaan pajak dengan PDB suatu negara. Secara tidak langsung, rasio ini juga mencerminkan ukuran kinerja penerimaan negara sehingga ukuran *tax ratio* dapat menunjukkan kemampuan pemerintah dalam membiayai keperluan negaranya. Akan tetapi, selama



Sumber: Direktorat Jenderal Pajak, Kementerian Keuangan, 2023.

Gambar 1. Perkembangan *Tax Ratio* Tahun 2002-2023

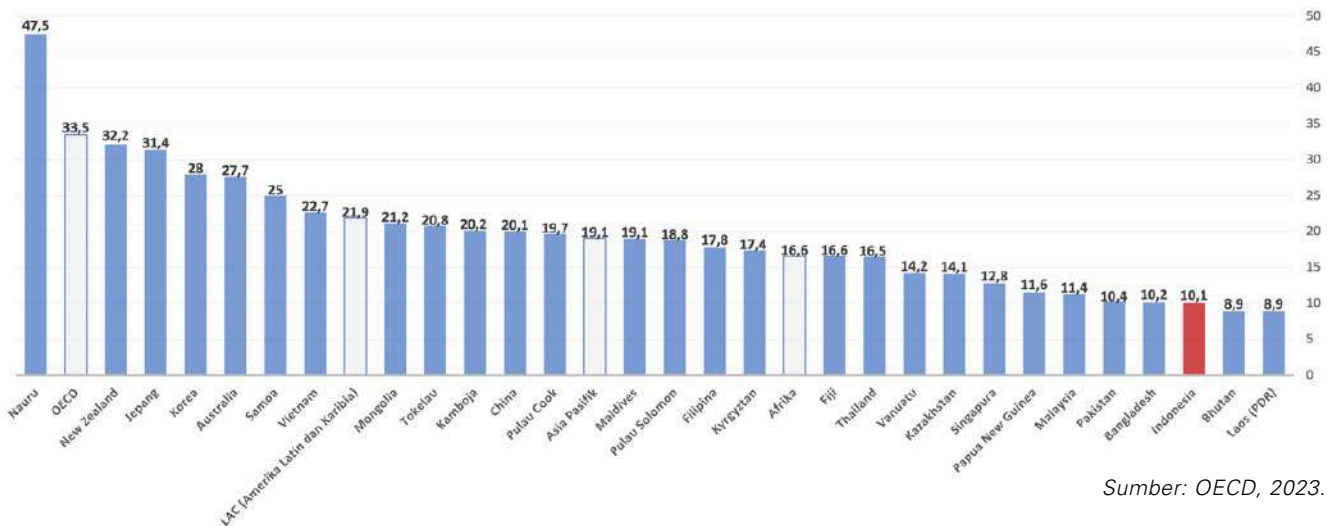
20 tahun terakhir *tax ratio* Indonesia cenderung mengalami tren penurunan (gambar 1.) meskipun pergerakannya selalu dinamis dari tahun ke tahun. Pada gambar 1 terlihat bahwa awal tahun 2000 *tax ratio* tanah air selalu dinamis di level 11-13%. Namun, memasuki 2014, nilainya turun ke rentang 8-11%. Kondisi *tax ratio* bahkan pernah berada di level terendahnya pada saat pandemi COVID-19, di mana capaiannya berada di level 8,33% pada 2020. Pergerakannya mulai meningkat kembali pada tahun 2023 mencapai 10,32%. Secara garis besar, tren *tax ratio* Indonesia mengalami penurunan selama 2 dekade terakhir.

Jika diperhatikan, penurunan *tax ratio* tersebut justru terjadi ketika penerimaan pajak meningkat dalam tiga tahun terakhir. Selama 2021-2023, tercatat realisasi penerimaan pajak berhasil melewati target 100% dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Pada 2021 misalnya, setoran pajak kembali tumbuh positif 19,2%, terbantu oleh efek basis pertumbuhan yang rendah di tahun sebelumnya. Bahkan, untuk pertama kalinya dalam 12 tahun setoran pajak melampaui target APBN 2021 hingga mencapai 103,9% dengan realisasi penerimaan pajak tercatat sebesar Rp1.277,5 triliun (Pink, 2022).

Terakhir, capaian penerimaan pajak yang melebihi target terjadi pada tahun 2023 sebesar Rp1.869 triliun (102,8%) (Putra, 2024). Namun, pencapaian penerimaan pajak yang melampaui target tersebut belum cukup meningkatkan *tax ratio* Indonesia. Selain itu, jika kenaikan penerimaan pajak sebagai akibat pertumbuhan ekonomi, kenaikan tersebut tidak akan menyebabkan adanya peningkatan *tax ratio*.

Dalam pencapaian *tax ratio*, Indonesia tercatat masih sedikit tertinggal dibandingkan negara-negara lain. Menurut data Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, 2023) *Revenue Statistics in Asia and the Pacific* edisi tahun 2022, Indonesia duduk di peringkat 3 terbawah versi OECD. *Tax ratio* Indonesia hanya di atas Bhutan dan Laos, yang jika PDB kedua negara tersebut digabungkan hanya sekitar 1% PDB Indonesia seperti ditunjukkan pada gambar 2.

Tax ratio Indonesia juga jauh tertinggal dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya seperti Vietnam yang mencapai 22,7%; Filipina 17,8%; Kamboja 20,2%; Thailand 16,5%; Singapura 12,8%; dan Malaysia 11,4% (OECD, 2023).



Gambar 2. Tax Ratio Indonesia Dibandingkan dengan Negara-negara Asia dan Pasifik

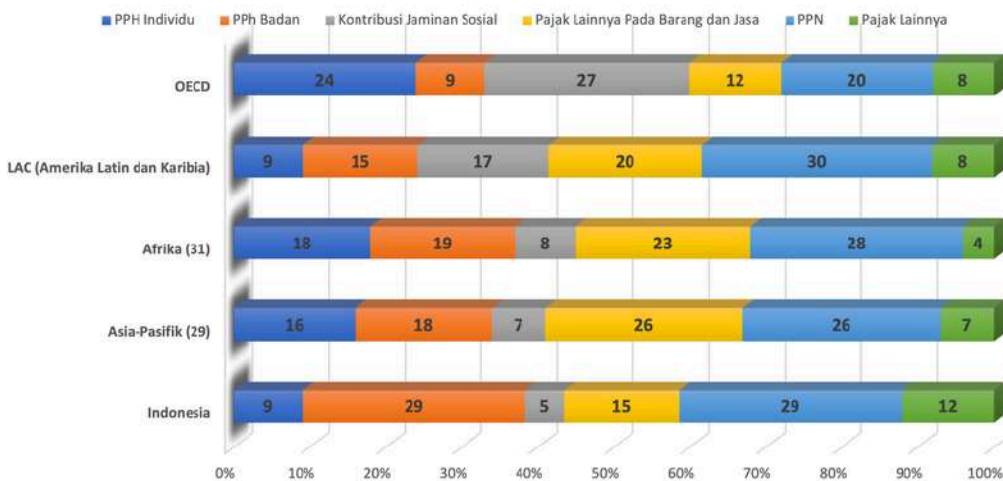
Pada tahun 2022, untuk kedua kalinya penerimaan pajak melampaui target dan mencapai Rp1.716 triliun (115,6%). Saat itu, penerimaan pajak tercapai karena harga komoditas dunia yang naik tinggi hingga tumbuh dua digit sebesar 34,3%. Kinerja pajak juga terbantu oleh Program Pengungkapan Sukarela (PPS) atau program pengampunan pajak (*tax amnesty*) jilid II dan kenaikan tarif PPN yang menambah setoran pajak.

Tantangan Pencapaian Target Tax Ratio Tahun 2025

Selama tahun 2013-2023, *tax ratio* Indonesia hanya bergerak di kisaran 8-11%. Menurut International Monetary Fund (IMF), idealnya *tax ratio* sebuah negara minimal sebesar 15% agar bisa membiayai seluruh pembangunan nasionalnya secara mandiri (Fauzia dan

Djumena, 2018). Capaian *tax ratio* pada level tersebut juga diyakini mampu mengurangi ketergantungan terhadap utang. Sementara, untuk negara maju sudah mencapai *tax ratio* rata-rata di atas 30%. Salah satu penyebab rendahnya *tax ratio* Indonesia adalah tindakan penghindaran pajak. Sistem pajak di Indonesia saat ini masih menggunakan *self assessment* system atau pendataan secara pribadi sehingga ada risiko yang cukup besar di mana wajib pajak tidak melaporkan kewajiban pajaknya sesuai aturan. Upaya penghindaran pajak terlihat ketika pandemi COVID-19. Saat itu, beberapa perusahaan melapor mengalami kerugian secara berturut turut, kendati tetap beroperasi dan mengembangkan bisnisnya (Putra, 2024).

Pada laporan *Tax Justice in the Time of COVID-19* dari Tax Justice Network, perkiraan kerugian yang dialami Indonesia karena penghindaran pajak mencapai US\$4,86 miliar per tahun. Dari total tersebut, sebesar US\$4,78 miliar adalah jumlah kerugian yang disebabkan oleh perusahaan di Indonesia (Putra, 2024). Sejalan dengan hal tersebut, pada gambar 3 terlihat bahwa struktur pajak tanah air bergantung pada penerimaan dari Pajak Penghasilan (PPh) Badan (*corporate income tax*) dan PPN. Hal ini berbanding terbalik dengan negara-negara yang memiliki *tax ratio* tinggi.



Sumber: OECD, 2023.

Gambar 3. Struktur Perpajakan di Berbagai Negara

Pada umumnya negara di OECD, Asia Pasifik, dan bahkan Afrika mencatatkan kontribusi atas PPh individu yang terpaut tinggi, yakni masing-masing 24%, 16%, dan 18%. Sementara di Indonesia, untuk tipe pajak PPh hanya memberikan kontribusi sebesar 9%. Hal ini secara tidak langsung menyiratkan tingkat kepatuhan wajib pajak orang pribadi (WP OP) di Indonesia yang masih di bawah negara-negara OECD, Afrika, dan Asia Pasifik.

Selain tantangan rendahnya tingkat kepatuhan WP OP, tantangan lain yang cukup berat adalah dari sisi ekonomi, yaitu struktur ekonomi Indonesia yang sebagian besar terdiri atas penduduk yang bekerja di sektor informal ketimbang formal. Menurut data Badan Pusat Statistik, per 6 Mei 2024, mayoritas penduduk bekerja atau 59,11% pekerja di Indonesia terserap di sektor informal (BPS, 2024). Kelompok ini relatif lebih sulit didata karena jumlahnya banyak, tersebar secara sporadis, dan tidak bekerja di bawah badan usaha tertentu yang terdata atau terpantau oleh basis data pemerintah. Sebagian besar masyarakat juga mempunyai pendapatan di bawah standar Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Besaran PTKP untuk WP OP berstatus tidak kawin dan tanpa tanggungan di Indonesia adalah Rp54 juta per tahun atau Rp4,5 juta per bulan (Theodora, 2024). Hal ini menyebabkan upaya ekstensifikasi pajak tidak akan mampu mendorong *tax ratio* sampai lebih dari 15% selama mayoritas pendapatan penduduk Indonesia masih di bawah PTKP.

Pemerintah telah beberapa kali berupaya menaikkan kinerja *tax ratio*. Dari aspek regulasi dan institusi, perbaikan regulasi dilakukan dengan adanya UU HPP. Selain itu, juga terdapat pembaruan Sistem Inti

Administrasi Perpajakan/SIAP (*Core Tax Administration System*) dan *smart customs and excise system*. Namun, kebijakan tersebut sering bertentangan dengan upaya menaikkan *tax ratio*. Insentif diberikan tanpa mengukur efektivitasnya dan baseline PTKP dinaikkan.

Di lain sisi, pemerintah juga sering tidak konsisten saat mengukur *tax ratio*. Pemerintah selama ini mendefinisikan *tax ratio* secara dikotomis, yaitu dalam arti sempit dihitung berdasarkan realisasi pajak nonmigas dengan PDB.

Penghitungan dengan basis pajak nonmigas dilakukan untuk mengukur kinerja Direktorat Jenderal Pajak (DJP) dalam memungut penerimaan pajak. Pemisahan migas sebagai komponen penghitungan *tax ratio* dilakukan karena penerimaan dari sektor migas cenderung *less effort*. Jika menggunakan formula ini, tren *tax ratio* Indonesia ada di kisaran angka 8% bahkan di bawahnya. Kendati tidak ideal, angka ini justru mencerminkan kondisi riil penerimaan pajak dan kinerja

DJP saat ini. Dalam arti luas, *tax ratio* dihitung berdasarkan sejumlah komponen, bahkan di luar pajak. Pajak dalam arti luas biasanya menggabungkan penerimaan pajak baik migas serta nonmigas, kepabeanan, dan cukai, hingga Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Selain dua istilah di atas, ada juga penghitungan rasio perpajakan. Rasio perpajakan dihitung menggunakan parameter penerimaan perpajakan (pajak plus bea cukai) dengan PDB. Skema penghitungan *tax ratio* ini digunakan sebagai acuan dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) saat ini (Suwiknyo, 2022).

Tidak hanya hal-hal tersebut di atas, terdapat tantangan lain seperti tingginya belanja perpajakan yang kurang efektif, aktivitas ekonomi ilegal atau *underground economy* yang belum berhasil diatasi, serta persoalan di sistem perpajakan sendiri (Putra, 2024). Di masa depan, reformasi perpajakan secara bertahap diperlukan agar *tax ratio* pada level yang ideal tercapai guna mendukung pertumbuhan ekonomi.

Upaya Pemerintah

Rasio perpajakan yang terus berjalan di tempat adalah potret struktur ekonomi Indonesia yang kurang berkualitas karena penghasilan sebagian besar masyarakat tergolong rendah dan tidak bisa dikenai pajak. Tanpa menyentuh akar masalah itu, *tax ratio* dinilai sulit untuk mencapai target. Pemerintah sudah mendesain berbagai kebijakan yang utamanya untuk memperluas basis pajak.

Salah satu kebijakannya adalah intensifikasi dan ekstensifikasi yang dilakukan pada objek dan subjek pajak, perluasan barang kena cukai, penyederhanaan struktur tarif cukai hasil tembakau, peningkatan tarif cukai hasil tembakau, serta penguatan kelembagaan penerimaan. Untuk memperluas basis pajak, pemerintah melakukan integrasi Nomor Induk Kependudukan (NIK) dengan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP). Integrasi ini akan memperluas basis penerimaan pajak, di mana dalam jangka waktu menengah dan panjang diharapkan mendongkrak penerimaan pajak. Kebijakan tersebut juga menghapus batasan seseorang terdaftar sebagai wajib pajak atau bukan. Namun, kewajiban integrasi NIK dan NPWP belum membuahkan hasil maksimal. Sampai akhir 2023, total data wajib pajak yang telah memadankan NIK dan NPWP baru sebanyak 59,88 juta orang atau setara dengan 82,64% dari total wajib pajak. Artinya, masih ada 12,5 juta orang yang belum memadankan NIK sebagai NPWP (Putra, 2024).

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) melalui RKP 2025 mencatatkan strategi untuk mencapai target *tax ratio* 11,2%-12%. *Pertama*, membenahan kelembagaan perpajakan melalui pembentukan Badan Otorita Penerimaan Negara untuk meningkatkan *tax ratio* sehingga APBN mempunyai ruang belanja yang cukup untuk melakukan pembangunan dalam rangka mewujudkan visi Indonesia Emas 2045.

Kedua, mempercepat penerapan core tax system dengan mengoptimalkan pengelolaan data yang berbasis risiko dan interoperabilitas data. *Ketiga*, mendorong sistem perpajakan yang lebih *compatible* dengan struktur perekonomian. *Keempat*, memperkuat aktivitas ekstensifikasi pajak dan pengawasan atas Wajib Pajak *High Wealth Individual*, penegakan hukum yang berkeadilan melalui optimalisasi pengungkapan ketidakbenaran perbuatan dan pemanfaatan kegiatan *digital forensic*. *Kelima*, peningkatan insentif pajak tepat sasaran untuk mendorong sektor prioritas seperti pertanian, manufaktur, pariwisata, dan usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2024).

Upaya lain yang dapat diperhatikan, yakni pemerintah harus dapat merancang sistem insentif supaya wajib pajak tetap membayar pajak sesuai dengan kemampuannya. Insentif ini tidak harus selalu dalam bentuk finansial tetapi dapat juga berbentuk pelayanan kesehatan, pengurusan pensiun/jaminan hari tua dan sejenisnya. Penghargaan yang diberikan kepada pembayar pajak terbesar di Indonesia merupakan contoh dari aplikasi prinsip ini. Insentif lainnya, yaitu *tax holiday* bagi pengusaha. Akan tetapi, warga negara biasa kelas menengah masih belum mendapat perhatian dalam hal pemberian insentif dari pemerintah. Salah satu contoh dalam hal pemberian insentif bagi warga negara kelas menengah, yaitu penerapan *tax refund* oleh Amerika Serikat yang membuat membayar pajak menjadi sesuatu yang menyenangkan. Sehingga, terjadi kegeraman nasional terhadap Presiden Trump saat rata-rata *tax refund* menurun dari US\$2.135 menjadi US\$1.949 yang menunjukkan bahwa insentif ini cukup efektif terhadap kelas menengah (Kuncoro, 2019).

Dari uraian di atas, kunci keberhasilan meningkatkan *tax ratio* Indonesia terletak pada upaya perbaikan kualitas pertumbuhan ekonomi di luar ranah pajak. Oleh karena itu, diperlukan strategi untuk meningkatkan tingkat pendapatan penduduk dan

mengurangi kesenjangan ekonomi di masyarakat. Selain itu, perlu upaya untuk memformalkan sektor informal yang saat ini masih dominan. Kunci keberhasilan lainnya adalah prinsip membuka identitas diri sendiri secara sukarela (*revealed preference*) yang sangat penting dalam insentif pajak.



Rekomendasi Kebijakan

Rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan target perpajakan di masa datang antara lain *pertama*, perlunya reformasi perpajakan, utamanya untuk mewujudkan sistem perpajakan yang sehat, kuat, dan berketahanan; meningkatkan kapasitas penerimaan perpajakan yang mendukung peningkatan *tax ratio* pada level yang ideal; mendukung pertumbuhan ekonomi; dan mendorong reformasi administrasi perpajakan untuk meningkatkan partisipasi dan kesadaran perpajakan masyarakat.

Kedua, perlu upaya perbaikan kualitas pertumbuhan ekonomi di luar ranah pajak melalui perbaikan tingkat pendapatan penduduk dan pengurangan ketimpangan ekonomi di masyarakat. Selain itu, perlu memformalkan sektor informal yang saat ini

masih dominan. *Ketiga*, prinsip membuka identitas diri sendiri secara sukarela (*revealed preference*) yang sangat penting dalam insentif pajak.

Untuk merealisasikan rekomendasi di atas, Komisi XI DPR RI perlu mendorong Kementerian Keuangan, khususnya Direktorat Jenderal Pajak, mewujudkan strategi reformasi secara bertahap yang dilakukan melalui kebijakan perpajakan dalam *time frame* kebijakan jangka pendek, menengah, dan jangka panjang. Strategi dan kebijakan tersebut perlu disusun secara seksama guna mengantisipasi perubahan kondisi perekonomian, sosial, demografi, dan lingkungan ke depannya yang berdampak bagi penerimaan perpajakan.

Daftar Pustaka

- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2024). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) 2025-2029*. Kementerian PPN/Bappenas.
- BPS. (2024). *Proporsi lapangan kerja informal menurut provinsi, 2021-2023*. <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MjE1MyMy/proportion-of-informal-employment-in-total-employment-by-province.html>.
- Direktorat Jenderal Pajak. (n.d.). *Rasio pajak (tax ratio) dari masa ke masa*. <https://www.pajak.go.id/id/86-rasiopajak-tax-ratio-dari-masa-ke-masa>.
- Fauzia, M dan Djumena, E. (2018, Oktober 4). IMF: Indonesia seharusnya punya "tax ratio" 15 persen. *Kompas.com*. <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/10/04/193900426/imf--indonesia-seharusnya-punya-tax-ratio-15-persen>.
- Kuncoro, A. (2019, April 1). Ari Kuncoro: informalitas, kelas menengah dan rasio pajak di Indonesia. *Ui.ac.id*. <https://uiupdate.ui.ac.id/article/ari-kuncoro-informalitas-kelas-menengah-dan-rasio-pajak-di-indonesia>.
- OECD. (2023). *Revenue statistics in Asia and the Pacific 2023 - Indonesia*. France: OECD.
- Pink, B. (2022, Januari 20). Penerimaan pajak 2021 capai 103,9% dari target, ini kata Sri Mulyani. *Kontan.co.id*. <https://nasional.kontan.co.id/news/penerimaan-pajak-2021-capai-1039-dari-target-ini-kata-sri-mulyani>.
- Putra, D. A. (2024, Februari 2024). Dilema tax ratio di tengah melesatnya capaian target pajak RI. *Tirto.id*. <https://tirto.id/upaya-peningkatan-tax-ratio-gV9g>.
- Siswanto, D. dan Usman, R. (2024, April 22). Setoran pajak bakal digenjot habis-habisan. *Kontan*. Edisi 5077/tahun 17, hal. 1.
- Suwiknyo, E. (2022, Oktober 22). Sewindu Jokowi, rasio pajak RI masih betah di dasar jurang. *Bisnis.com*. <https://kabar24.bisnis.com/read/20221022/15/1590225/sewindu-jokowi-rasio-pajak-ri-masih-betah-di-dasar-jurang>.
- Theodora, A. (2024, Januari 16). Masyarakat belum sejahtera, rasio pajak sulit naik. *Kompas.id*. <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2024/01/15/rasio-pajak-bisa-terus-rendah-selama-masyarakat-tidak-sejahtera/>.
- Usman, R. (2024, April 22). Tax ratio ditargetkan capai 11,2%-12% pada tahun 2025, ini respon ekonom. *Kontan.co.id*. <https://nasional.kontan.co.id/news/tax-ratio-ditargetkan-capai-112-12-pada-tahun-2025-ini-respons-ekonom>.



Dampak Subsidi Angkutan Perintis untuk Daerah 3TP

Ringkasan Eksekutif

- ▶ Kebijakan subsidi angkutan perintis di daerah tertinggal, terdepan, terluar, dan perbatasan (3TP) memiliki tujuan utama untuk meningkatkan konektivitas dan mendukung pertumbuhan ekonomi lokal.
- ▶ Kajian ini ditujukan untuk mengevaluasi dampak anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan angkutan perintis terhadap kemajuan daerah 3TP, dan sebaliknya, dampak kemajuan ekonomi di daerah 3TP terhadap kinerja angkutan perintis.
- ▶ Peningkatan kesejahteraan masyarakat akan meningkatkan permintaan jasa transportasi sehingga berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi berkelanjutan. Hubungan tersebut hanya bisa diwujudkan apabila kebijakan subsidi angkutan perintis memiliki kaitan dengan kebijakan pengentasan daerah tertinggal. Tanpa kausalitas hubungan kedua kebijakan, keberhasilan dari masing-masing kebijakan tidak secara simultan mendorong keberhasilan dari kebijakan lainnya.
- ▶ Komisi V dengan mitra kerja Kementerian Perhubungan dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi perlu mendorong sinergi kebijakan tersebut sehingga terjadi peningkatan efektivitas capaian dari dua kebijakan sehingga berdampak pada peningkatan efisiensi alokasi anggaran kebijakan pembangunan daerah tertinggal dengan subsidi angkutan perintis.



SUHARTONO

Analisis Legislatif Ahli Madya
Pusat Analisis Keparlemenan
Bidang Ekonomi, Keuangan,
Industri, dan Pembangunan
suhartono2@dpr.go.id

Pendahuluan

Transportasi publik merupakan salah satu sektor dalam pembangunan yang memiliki peran penting dalam mendukung perpindahan orang dan barang dari satu wilayah ke wilayah lain, baik dalam satu negara atau antarnegara. Transportasi publik yang efisien akan memudahkan mobilitas dengan biaya yang terjangkau, memenuhi kebutuhan dasar dari segi ekonomi, sosial, dan politik. Namun, untuk membangun sistem transportasi yang merata, menghubungkan seluruh wilayah negara, termasuk daerah yang tertinggal, terdepan, terluar, dan perbatasan (3TP), membutuhkan perencanaan dan penganggaran yang terkoordinasi.

Permasalahannya, kebijakan alokasi pembangunan layanan transportasi perintis yang menghubungkan dari dan ke daerah 3TP menuju daerah pusat pertumbuhan masih belum menunjukkan peningkatan yang signifikan secara jumlah. Walaupun secara persentase terus meningkat dari tahun 2023 ke 2024, tetapi *baseline* jumlah alokasinya tidak besar sejak awalnya menjadi kurang dalam pertumbuhannya seperti Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1. Perkembangan Anggaran Subsidi Transportasi Tahun 2023–2024

Deskripsi	TA 2023 (Rp miliar)	TA 2024 (Rp miliar)	Peningkatan 2023–2024 (%)
A. Subsidi Perintis	3.516	4.101	16,64
Subsidi Perhubungan Darat	1.320	1.500	13,64
Subsidi Perhubungan Udara	550	554	0,7
Subsidi Perintis Perhubungan Laut	1.470	1.870	27,2
Subsidi Perintis Perkeretaapian	175,9	176,9	0,59
B. Public Service Obligation (PSO)	6.715	7.900	27,47
Subsidi PSO Transportasi Laut	3325	4700	41,35
Subsidi PSO Kereta Api Ekonomi	2.390	3.200	33,89
Pembayaran Utang PSO 2020	482,5	-	-
Jumlah (A + B)	9.231	12.001	23,55

Sumber: Sari dan Sayekti, 2023.

Dalam kerangka kebijakan subsidi angkutan perintis, daerah tertinggal menjadi salah satu area prioritas penerapan layanan transportasi ini. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 105 Tahun 2021 tentang Strategi Nasional Pembangunan Daerah Tertinggal (Stranas-PDT) Tahun 2020–2024, tercatat ada sejumlah kabupaten yang masuk kategori tertinggal di berbagai wilayah Indonesia, termasuk Papua, Maluku, Nusa Tenggara, Sulawesi, dan Sumatera. Pada akhir periode Stranas-PDT, diperkirakan masih ada 37 daerah yang perlu penanganan khusus di tahun 2024.

Permasalahan hubungan antara kebijakan pengentasan daerah 3TP dan kebijakan angkutan perintis terjadi persinggungan, ketika terdapat daerah tertinggal yang telah dientaskan sampai akhir tahun Stranas-PDT Tahun 2024 pada satu sisi, di sisi lainnya subsidi

subsidi angkutan perintis terus meningkat. Angkutan perintis, yang dirancang untuk menyediakan akses transportasi ke dan dari daerah 3 TP, termasuk daerah tertinggal, idealnya akan meningkatkan *load factor* (LF) sebagai indikator penggunaan layanan transportasi yang menghubungkan daerah-daerah tersebut dengan wilayah lain. Kebijakan pembangunan dan penyediaan angkutan perintis, yang menjadi tugas dan kewenangan Kementerian Perhubungan melalui tiga Direktorat Jenderal Perhubungan (Laut, Udara, dan Darat) dalam perencanaan dan implementasinya seharusnya memiliki keterkaitan dengan tugas dan kewenangan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kementerian Desa PDTT) dalam melaksanakan program pengentasan daerah tertinggal sesuai Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2020 dan Stranas-PDT 2020–2024.

Atas permasalahan tersebut, kajian ini bertujuan mengkaji implementasi kebijakan angkutan perintis di daerah tertinggal, dengan fokus pada evaluasi dampak alokasi anggaran untuk angkutan perintis terhadap pembangunan di daerah tertinggal, serta bagaimana kemajuan ekonomi yang dihasilkan dari kebijakan pengentasan daerah tertinggal memberikan dampak pada peningkatan kinerja angkutan perintis.

Posisi Strategis Angkutan Perintis bagi Daerah Tertinggal

Teori pembangunan mengidentifikasi siklus kemiskinan yang terjadi di tingkat individu atau wilayah, sering kali dipicu oleh rendahnya pendapatan yang terjadi karena produktivitas kerja yang rendah (Kuhnen, 1987). Produktivitas yang rendah ini disebabkan keterbatasan modal, akibat dari rendahnya tabungan atau investasi masyarakat. Pendapatan yang rendah mengakibatkan tabungan yang tidak berkembang, menciptakan lingkaran setan kemiskinan yang memengaruhi, baik individu maupun negara, secara keseluruhan.

Dari pemahaman ini, berbagai strategi pembangunan telah diusulkan untuk mengubah ekonomi tradisional yang tertinggal menjadi lebih modern. Kuhnen (1987) melihat kepada sejumlah solusi yang ditawarkan oleh pemikir pembangunan, seperti Hirschman (1958), yang menekankan pentingnya kapasitas kewirausahaan; Rostow (1960), yang menawarkan tahapan pembangunan; Rosensteein (1943), yang mengadvokasi *big push* atau investasi besar-besaran; dan Perroux (1955), yang fokus pada pembangunan pusat pertumbuhan. Beberapa ide strategi

pembangunan telah berhasil diterapkan, tetapi ada juga yang gagal karena berbagai faktor, termasuk ketidakmampuan untuk mengatasi isolasi wilayah tertinggal.

Pembangunan transportasi dan konektivitas dianggap sebagai solusi mengatasi isolasi wilayah tertinggal, memfasilitasi perdagangan, dan investasi. Konsep transportasi yang memindahkan barang dan orang antarwilayah menunjukkan bahwa permintaan produk dari suatu wilayah akan dapat meningkatkan produktivitas wilayah tersebut (Kuhnen, 1987). Dari sini mengalir investasi atau modal dari luar. Masyarakat mendapat pekerjaan baru dan pendapatan yang lebih baik dari sebelumnya, dan selanjutnya meningkatkan daya beli. Sektor transportasi dapat menjadi stimulus pembangunan daerah tertinggal dan mendapatkan dorongan untuk tumbuh seiring meningkatnya arus pertukaran barang dan manusia akibat dari meningkatnya pertumbuhan ekonomi.

Studi mengenai kebijakan transportasi di masa orde baru menunjukkan bahwa pertumbuhan sektor transportasi di Indonesia dipengaruhi oleh prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah pada waktu itu (Leinbach, 1989; Plant, 2007). Kebijakan transmigrasi dan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) telah mendorong perkembangan sektor transportasi sebagai bagian dari upaya membuka daerah transmigrasi dan mengangkut hasil alam dan produksi berbasis sumber daya alam dari daerah tersebut. Dari temuan Leinbach (1989) tersebut setidaknya prioritas pembangunan pada wilayah atau sektor tertentu pada akhirnya harus memasukan pembangunan transportasi sebagai bagian penting untuk mendukung keberhasilan prioritas pembangunan yang sudah direncanakan. Selain itu, alokasi subsidi pada awalnya didukung oleh kondisi Indonesia memperoleh *windfall profit* dari kenaikan harga minyak ketika Indonesia masih menjadi *net exporter* dan menjadi negara anggota OPEC. Namun, ketika Indonesia menjadi *net importer*, alokasi subsidi pada sektor transportasi menjadi isu yang penting dan strategis.

Stranas-PDT 2020–2024 menyoroti daerah yang menjadi prioritas pembangunan untuk mengatasi ketertinggalan. Di sisi lain, kebijakan alokasi subsidi angkutan perintis fokus pada pembangunan transportasi ke dan dari daerah 3TP. Subsidi diberikan untuk membuat tarif layanan transportasi terjangkau bagi masyarakat di daerah 3TP, menekan biaya logistik barang, dan menurunkan harga bahan pokok. Secara teoritis dan pendekatan praktis, strategi pembangunan

daerah tertinggal seharusnya terintegrasi dengan rencana strategis pembangunan angkutan perintis. Apabila dilakukan secara terintegrasi, keberhasilan pengentasan daerah tertinggal akan menekan subsidi bagi angkutan perintis, karena peningkatan pendapatan masyarakat akan berdampak pada *load factor* (LF). LF merupakan perbandingan antara kapasitas terjual dengan kapasitas tersedia untuk satu perjalanan. Jika indikator pengentasan menunjukkan peningkatan pendapatan, daya beli, dan investasi di daerah tertinggal, maka permintaan akan transportasi meningkat, dan layanan transportasi perintis yang bersubsidi mungkin tidak akan cukup memenuhi pertumbuhan permintaan jasa transportasi. LF yang tinggi akan mendorong munculnya minat swasta memasuki bisnis transportasi untuk mengisi permintaan yang tidak dapat terpenuhi oleh transportasi publik bersubsidi. Kondisi ini menunjukkan pembangunan daerah tertinggal telah memberikan dampak pada peningkatan pendapatan dan daya beli masyarakat.

Implementasi di Beberapa Daerah

Pengumpulan data terhadap kondisi angkutan perintis di Sumatera Barat dan Nusa Tenggara Barat yang merupakan provinsi menurut Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2020 dan Peraturan Presiden Nomor 105 Tahun 2021 memiliki kabupaten yang masuk kategori daerah tertinggal. Provinsi Sumatera Barat dengan Kabupaten Mentawai dan Provinsi Nusa Tenggara Barat dengan Kabupaten Lombok Utara sebagai kabupaten yang masuk kategori sebagai daerah tertinggal.

Secara umum pada Tabel 2 tergambar LF sejumlah rute penyeberangan laut di Sumatera Barat. Di antaranya sejumlah daerah yang masuk ke dalam wilayah daerah Kabupaten Mentawai.

Tabel 2. *Load Factor* Angkutan Penyeberangan Perintis Tahun 2023 Sumatera Barat

No.	Lintasan	LF Penumpang (%)	LF Kendaraan (%)
1	Padang – Siberut	25,94	61,75
2	Siberut – Tua Pejat	9,04	1,64
3	Padang – Sikabalu	27,78	66,31
4	Tua Pejat – Sikakap	10,8	2,59

Sumber: Balai Pengelola Transportasi Darat Kelas II Sumatera Barat, 2024.

Pada Tabel 3, menggambarkan angkutan perintis yang melayani daerah yang masuk dalam kebijakan pembangunan Kawasan Strategis Pariwisata Nasional (KSPN).

Tabel 3. Load Factor Angkutan KSPN Tahun 2023

No.	Lintasan	LF Penumpang (%)	LF Kendaraan (%)
1	Padang – Siberut	25,94	61,75
2	Siberut – Tua Pejat	9,04	1,64
3	Padang – Sikabaluan	27,78	66,31
4	Tua Pejat – Sikakap	10,8	2,59

Sumber: Balai Pengelola Transportasi Darat Kelas II Sumatera Barat, 2024.

Sementara itu, Tabel 4 menggambarkan angkutan perintis dengan Bus Damri menunjukkan LF yang lebih rendah dari angkutan perintis di KSPN.

Tabel 4. Load Factor Angkutan Bus Perintis Tahun 2023

No.	Lintasan Trayek	LF Penumpang (%)
1	Pulau Punjung – Pasar Ampalu	18,22
2	Pulau Punjung – Sungai Rumbai	11,33
3	Simpang Empat – Desa Baru	30,94
4	Padang Aro – Ulu Suliti	18,55
5	Poltekel Sumbar – Kantor Bupati	31,63
6	Pariaman – Kurai Taji – Kantor Bupati	11,85
7	Tua Pejat – Rokot (Mentawai)	38,74

Sumber: Balai Pengelola Transportasi Darat Kelas II Sumatera Barat, 2024.

Dari tiga moda transportasi, yaitu transportasi laut (penyebrangan), transportasi darat (kereta api), dan transportasi darat (Bus Damri), tingkat keterisian penumpang (LF) masih rendah untuk menarik minat pelaku usaha swasta dalam menyediakan angkutan publik di beberapa daerah di Sumatera Barat yang dilayani angkutan perintis. Pada tahun 2024 di Sumatera Barat, Kabupaten Mentawai menjadi prioritas dalam program pengentasan daerah tertinggal. Dukungan angkutan perintis diberikan melalui alokasi untuk angkutan penyeberangan dan angkutan bus perintis. Besaran indikator LF menunjukkan pembangunan daerah tertinggal belum memberikan dampak bagi peningkatan pendapatan masyarakat yang signifikan karena belum berdampak pada peningkatan LF angkutan perintis. Berbeda dengan angkutan



perintis Bus Damri yang melayani rute daerah dalam kawasan strategis pariwisata nasional (KSPN), yang menunjukkan LF mencapai lebih dari 40%. KSPN adalah bentuk percepatan pembangunan daerah melalui pendekatan pusat pertumbuhan dengan mendorong pertumbuhan pariwisata.

Tabel 5. Load Factor Trayek Angkutan Perintis DAMRI, Tahun 2020–2023

No.		LF Angkutan Perintis (%)			
		2020	2021	2022	2023
1	Mtr - Twn - Sktg - Bangko - Bangko	6,2	6,8	7,3	
2	Mtr - Pry - Tlwg - Talonang	6,2	7,3	7,7	24,2
3	Mtr - Sbw - Ropang	4,5	7,4	7,8	22,4
4	Mtr - Sbw - Matta	6,2	7,5	7,8	21,7
5	Mtr - Sbw - Leweng	4,8	7,4	7,8	17,8
6	Mtr - Sbw - Mayo Hilir	6,2	7,6	7,9	19,5
7	T. Sumer Payung - Sampar Goal	5,4	6,9	7,4	
8	Mataram - Santong	6,0	6,9	7,4	
9	Mandalika - Aikmel - Pesugulan	5,7	6,6	7,1	
JUMLAH		5,7	7,1	7,6	21,1

Sumber: Perum Damri Regional NTB, 2024.

Data LF sejumlah angkutan perintis DAMRI di Provinsi Nusa Tenggara Barat seperti dalam tabel 5 menunjukkan LF yang masih di bawah 30% hingga tahun 2023. Gambaran LF yang rendah antara tahun 2020–2022 merupakan dampak dari Covid-19. Sementara itu, gambaran di tahun 2023 melaporkan LF yang masih di bawah 30% menunjukkan bahwa dampak pertumbuhan ekonomi atau transformasi ekonomi dari sebagian daerah tertinggal di Nusa Tenggara Barat belum terlihat nyata pada peningkatan LF dari angkutan perintis bus Damri yang memungkinkan masuknya swasta untuk melayani rute perintis yang sudah ada. Di kawasan yang menjadi pusat pertumbuhan dalam kerangka KSPN seperti Mandalika dan Sembalun juga belum menunjukkan peningkatan LF sebagai dampak dari perbaikan ekonomi yang dialami oleh daerah 3 TP di Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Hubungan antara pembangunan daerah 3TP dengan peningkatan pertumbuhan permintaan transportasi barang dan orang pada daerah yang masuk KSPN lebih baik dibanding daerah tertinggal. Kinerja angkutan perintis yang LF lebih baik mendorong layanan transportasi swasta dengan harga keekonomian yang lebih baik. Namun, kebijakan pencabutan subsidi atau penghentian layanan angkutan perintis rute Sembalun pada tahun anggaran 2022 menimbulkan reaksi dari masyarakat yang menuntut untuk dibuka kembali. Menurut pengelola (Damri), rute ini lebih banyak melayani kebutuhan masyarakat setempat dibanding dimanfaatkan oleh wisatawan. Di beberapa rute lain yang melayani KSPN, rute bus Damri sudah bersaing dengan operator swasta, sehingga dari sisi tarif tidak ada subsidi atau komersial dan memiliki LF yang lebih baik dari rute lainnya. Gambaran LF yang lebih baik menunjukkan terjadi transformasi ekonomi akibat adanya pusat pertumbuhan yang ditopang oleh sektor pariwisata. Hal yang sama terjadi pada rute kereta api di Sumatera Barat yang masuk dalam KSPN lebih banyak dimanfaatkan oleh penduduk setempat. Dalam hal ini pemerintah menghadapi dilema untuk merubah alokasi subsidi atau *Public Service Obligation* (PSO) bagi angkutan perintis di dalam kerangka KSPN ke daerah 3TP lainnya, karena transportasi untuk melayani rute di KSPN masih membutuhkan subsidi dalam mekanisme PSO.

Pelajaran bagi Perbaikan Kebijakan

Indikator keberhasilan kebijakan pembangunan daerah 3TP seharusnya memasukan indikator pertumbuhan sektor transportasi perintis (diukur dari besaran LF) yang melayani daerahnya, untuk melihat seberapa besar dampak pembangunan daerah tertinggal terhadap pertumbuhan LF penumpang dan barang dari dan ke daerah tertinggal. Memasukkan indikator kinerja angkutan perintis setidaknya akan menghubungkan keberhasilan pembangunan ekonomi daerah 3TP dengan peningkatan pendapatan dan daya beli yang berdampak pada peningkatan LF angkutan perintis. Apabila tidak terjadi pertumbuhan sektor transportasi perintis, kemajuan ekonomi di daerah 3TP bisa ditunjukkan melalui pertumbuhan transportasi yang diselenggarakan oleh swasta, yang tentunya dengan tarifnya yang lebih tinggi dan perintis sehingga hanya bisa terjangkau oleh kelompok masyarakat dengan penghasilan yang lebih baik sebagai dampak dari pembangunan masyarakat daerah tertinggal.

Integrasi strategi pembangunan daerah tertinggal dengan strategi pengembangan angkutan perintis perlu dilakukan mulai perencanaan hingga evaluasi. Implikasi dari pertumbuhan dan perkembangan ekonomi suatu daerah ada pada peningkatan kesejahteraan dan daya beli. Sektor transportasi bisa menggambarkan salah satu aspek dari dinamika ekonomi daerah tersebut. Kebijakan pembangunan daerah tertinggal dan alokasi subsidi transportasi perintis seharusnya berjalan secara paralel dan sinergis mendukung antar sektor, walaupun kebijakannya diatur dan dieksekusi oleh dua Kementerian yang berbeda. Pencapaian pengentasan daerah tertinggal dan implikasinya pada sektor transportasi akan memengaruhi pengalokasian subsidi ke daerah yang masih tertinggal dan menentukan keputusan pelaku usaha untuk masuk menawarkan jasa transportasi yang semakin meningkat, yang berimplikasi membuka peluang partisipasi swasta untuk menyediakan layanan dengan harga tanpa subsidi.



Rekomendasi Kebijakan

Untuk mengukur keberhasilan pengentasan daerah 3TP, Komisi V perlu mendorong mitra kerja, Kementerian Perhubungan dan Kementerian Desa PDTT, untuk mensinergikan indikator keberhasilan yang ditetapkan di Perpres Nomor 63 Tahun 2020 dengan indikator kinerja dari angkutan perintis, yang diukur melalui pertumbuhan LF di wilayah yang masih tertinggal atau yang sudah dientaskan. Dalam fungsi anggaran, Komisi V dapat mendorong penambahan anggaran yang tidak hanya mendukung pembangunan daerah tertinggal dan subsidi angkutan perintis, tetapi juga terintegrasi dengan sektor lain sehingga setiap penambahan anggaran memberikan dampak yang luas.

Di luar kebijakan subsidi terhadap angkutan perintis di daerah tertinggal, Komisi V perlu menekankan optimalisasi fungsi angkutan perintis dengan dukungan perbaikan lainnya dari sisi manajemen layanan, keselamatan dan perbaikan infrastruktur. Subsidi baru sebatas operasionalisasi angkutan perintis, peningkatan kinerja layanan juga ditentukan oleh dukungan infrastruktur seperti jalan dan pelabuhan. Dalam beberapa kasus perlu dilihat peluang bagi pengusaha swasta untuk berperan agar kualitas dan harga makin bersaing antara operator pemerintah dengan swasta, sehingga mendorong persaingan yang sehat.

Keberhasilan kebijakan angkutan perintis dalam mendukung fungsi transportasi dari daerah 3TP ke daerah yang lebih maju tidak hanya tergantung pada penyediaan fasilitas dan pembangunan infrastruktur, tetapi juga pada integrasi dengan rencana pembangunan lainnya. Pembangunan transportasi perintis harus diintegrasikan dengan rencana pembangunan jangka menengah dan panjang dari daerah 3TP dan interkoneksinya dengan daerah yang lebih maju. Dengan skema tersebut, subsidi bisa diproyeksikan sampai kapan sesuai dengan target pertumbuhan dan kesejahteraan masyarakat. Hal ini akan membantu dalam mengevaluasi efektivitas dan efisiensi dari penyelenggaraan dari angkutan perintis. Sinergi bisa dilakukan melalui fungsi anggaran dan pengawasan, saat kedua kementerian menyampaikan rencana kerja dan anggaran, Komisi V dapat menekankan aspek subsidi perintis pada Kementerian Perhubungan agar tepat sasaran pada daerah tertinggal yang menjadi prioritas dari Kementerian Desa PDTT. Daerah yang telah dientaskan perlu dievaluasi kembali tingkat LF dari angkutan perintis, karena di antara daerah yang dientaskan masih terdapat LF yang rendah. Hal ini perlu dievaluasi kembali apakah subsidi yang dialihkan atau kriteria sudah terentaskan yang perlu ditinjau kembali.

Daftar Pustaka

- Kuhn, F. (1987). Causes of underdevelopment and concepts for development. *The Journal of Development Studies*, VIII, 11–25.
- Leinbach, T. R. (1989). Transport policies in conflict: Deregulation, subsidies, and regional development in Indonesia. *Transportation*, 23 (6), 467–475. [https://doi.org/10.1016/0191-2607\(89\)90068-X](https://doi.org/10.1016/0191-2607(89)90068-X)
- Plant, J. (Ed) (2007). *Handbook of transportation policy and administration*. (1st ed.), Routledge. <https://doi.org/10.1201/9781420017021>
- Sari, R., & Sayekti, N. W. (2023, September). Subsidi angkutan perintis 2024 untuk konektivitas aksesibilitas, dan disparitas harga. *Parliamentary Review*, V (3), 97–64.
- Hirschman, A.O. (1958) *The strategy of economic development*, New Haven.
- Rostow, W.W. (1960), *The stages of economic growth*, Cambridge.
- Rosensteein-Rodan, P.N. (1943), "The theory of the big push", di dalam Meier, G.M, *Leading issues in economic development*, Studies in International Poverty, Oxford.
- Perroux, F. (1955). *Les pôles de développement et l'économie internationale*, The Challenge of Development, A Symposium, Jerusalem.



Implementasi Program Pengentasan Daerah Tertinggal di Indonesia

Ringkasan Eksekutif

- ▶ Ketimpangan antar wilayah masih terjadi di Indonesia yang ditunjukkan dengan adanya 62 kabupaten daerah tertinggal, sebagaimana tercantum dalam Perpres Nomor 63 Tahun 2020.
- ▶ Artikel ini bertujuan untuk membahas bagaimana implementasi program pengentasan daerah tertinggal untuk mengurangi ketimpangan wilayah.
- ▶ Berbagai program pengentasan daerah tertinggal telah dilakukan seperti dituangkan pada dokumen STRANAS-PPDT dan disertai alokasi anggaran yang cukup besar melalui mekanisme transfer ke daerah. Namun demikian masih terdapat berbagai permasalahan seperti aksesibilitas yang sulit, kemampuan sumber daya manusia yang terbatas, PDRB per kapita yang rendah, ketergantungan daerah yang tinggi terhadap transfer pusat. Ditambah lagi sempitnya ruang fiskal yang dimiliki pemerintah pusat sehingga transfer ke daerah yang juga sangat terbatas.
- ▶ Komisi V DPR RI disarankan untuk mengawasi implementasi kebijakan pengentasan daerah tertinggal agar dapat lebih efektif dan efisien dalam mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selain itu juga perlu dipetakan potensi daerah-daerah tertinggal yang dapat segera dientaskan.



SONY HENDRA PERMANA
Analisis Legislatif Ahli Madya
Pusat Analisis Keparlemenan
Bidang Ekonomi, Keuangan,
Industri, dan Pembangunan
sony.hendra@dpr.go.id

Pendahuluan

Indonesia merupakan suatu bangsa yang besar dan memiliki peran yang penting bagi ekonomi global. Dengan luas wilayah dan jumlah penduduk yang cukup besar menjadikan Indonesia memiliki nilai tawar yang baik di kancah global. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) memperkirakan pada tahun 2045 ekonomi Indonesia akan mencapai US\$8,89 triliun dan menjadi ekonomi terbesar keempat dunia. OECD menilai bahwa Indonesia akan mengalami bonus demografi pada tahun 2030-2040 di mana jumlah penduduk Indonesia dengan usia produktif akan mencapai 64% dari total jumlah penduduk. Indonesia akan menjadi salah satu pasar terbesar di dunia dengan kualitas sumber daya manusia (SDM) yang menguasai teknologi, inovatif, produktif, dan memiliki kemampuan mentransformasikan ekonominya (Nurmillah, 2021).

Di sisi lain, Indonesia masih memiliki ketimpangan pembangunan antar wilayahnya. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2023 struktur ekonomi Indonesia masih didominasi oleh pulau Jawa yang menyumbang 57,17% terhadap total ekonomi nasional. Selanjutnya Sumatera menjadi penyumbang terbesar kedua dengan kontribusi sebesar 21,82%, diikuti oleh Kalimantan dan Sulawesi masing-masing sebesar 9% dan 6,87%, sementara Bali dan Nusa Tenggara hanya berkontribusi sebesar 2,68%. Terakhir Maluku dan Papua hanya memiliki andil sebesar 2,46% (Victoria, 2023).

Adanya ketimpangan ini menunjukkan bahwa masih terdapat daerah-daerah yang belum merasakan pembangunan yang sama dengan daerah-daerah lain. Pada tahun 2020 masih terdapat 62 kabupaten daerah tertinggal sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024. Untuk itu, pemerintah terus berupaya untuk mengatasi ketimpangan ini dengan berbagai program pembangunan yang dikhususkan kepada daerah tertinggal. Artikel ini membahas implementasi program pengentasan daerah tertinggal di Indonesia dalam rangka mengurangi ketimpangan antar wilayah.

Munculnya Ketimpangan dan Daerah Tertinggal

Otonomi daerah yang dimulai sejak 1999 membagi kekuasaan pemerintahan yang sebelumnya terpusat menjadi terdistribusi ke daerah. Daerah diberikan kewenangan memperoleh pendapatannya sendiri dari pengelolaan sumber daya alam (SDA) untuk

pembangunan daerahnya sendiri. Dengan otonomi, pemerintah daerah memiliki kekuasaan menyusun program yang sesuai dengan karakteristik daerah dan melakukan sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Namun tidak semua daerah memiliki kemampuan yang sama. Hal ini sangat dipengaruhi oleh ketersediaan SDA, kualitas SDM, kondisi demografis, dan berbagai hal lainnya. Daerah yang memiliki SDA yang cukup dengan kualitas SDM yang baik dan memiliki aksesibilitas yang mudah akan jauh lebih cepat dalam proses pembangunan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Sementara daerah lain yang tidak memiliki berbagai potensi tersebut akan tertinggal dengan daerah lainnya. Hal inilah yang menyebabkan adanya ketimpangan antar wilayah dan adanya daerah tertinggal.

Secara teori, ketimpangan pembangunan ekonomi antar wilayah merupakan fenomena yang umum dalam proses pembangunan, yang disebabkan perbedaan kandungan SDA dan perbedaan kondisi demografis. Jika pembangunan terus berlanjut dengan lebih memperhatikan daerah tertinggal, maka berangsur-angsur ketimpangan antar wilayah akan menurun (Sjafrizal, 2014, p.122). Namun, keseimbangan pembangunan antar wilayah tidak serta merta terjadi begitu saja. Diperlukan upaya afirmatif agar gap kesenjangan tidak semakin lebar.

Daerah tertinggal adalah daerah kabupaten yang wilayah serta masyarakatnya kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional. Ketertinggalan sebuah daerah diukur berdasarkan enam kriteria utama yaitu ekonomi, SDM, infrastruktur, kapasitas keuangan daerah, aksesibilitas, dan karakteristik daerah. Adanya daerah tertinggal juga disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama*, daerah yang sebelumnya berkembang namun kemudian runtuh akibat bencana alam yang merusak banyak ruang dan infrastruktur publik. *Kedua*, adanya pembagian wilayah, misalnya, daerah yang sebelumnya bukan daerah tertinggal kemudian dipecah. Hasil dari pemekaran tersebut menyebabkan sumber daya alam yang dimilikinya hilang karena melebur menjadi daerah baru. *Ketiga*, adanya konflik di masyarakat yang melumpuhkan sistem nilai sosial (Aziza & Srimarchea, 2023).



Program Pengentasan Daerah Tertinggal

Upaya pengentasan daerah tertinggal telah dimulai sejak masa Presiden Abdurrahman Wahid. Pada periode 2004 sampai 2009 terdapat 199 kabupaten sebagai daerah tertinggal ditambah dengan 34 kabupaten daerah otonom baru. Pada periode tersebut, pemerintah telah berhasil mengentaskan 50 kabupaten, sehingga sisa daerah yang tertinggal sebanyak 183 kabupaten. Selanjutnya periode 2009 sampai 2014 terdapat 9 daerah otonom baru, sehingga total daerah tertinggal sebanyak 192 kabupaten. Pada periode tersebut berhasil mengentaskan 70 kabupaten (Komara, 2023). Dengan demikian jumlah daerah tertinggal menjadi 122 daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal.

Pada periode 2014 sampai 2019 dientaskan 62 kabupaten dari 122 daerah dan tambahan dua daerah otonom baru. Jumlah daerah tertinggal tersisa 62 kabupaten yang dituangkan dalam Perpres Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024 (Komara, 2023). Untuk periode 2019 sampai 2024 ditargetkan dapat terentaskan sebanyak 25 kabupaten sehingga di akhir periode tersisa 37 daerah. Adapun jumlah daerah tertinggal yang ditetapkan berdasarkan perpres tersebut (Tabel 1.).

Tabel 1. Jumlah Daerah Tertinggal di Indonesia Tahun 2020-2024

No.	Provinsi	Kabupaten Tertinggal	Jumlah
1	Sumatera Utara	Nias, Nias Selatan, Nias Utara, Nias Barat	4
2	Sumatera Barat	Kepulauan Mentawai	1
3	Sumatera Selatan	Musi Rawas Utara	1
4	Lampung	Pesisir Barat	1
5	Nusa Tenggara Barat	Lombok Utara	1
6	Nusa Tenggara Timur	Sumba Barat, Sumba Timur, Kupang, Timor Tengah Selatan, Belu, Alor, Lembata, Rote, Ndao, Sumba Tengah, Sumba Barat Daya, Manggarai Timur, Sabu Raijua, Malaka	13
7	Sulawesi Tengah	Donggala, Tojo Una-Una, Sigi	3
8	Maluku	Maluku Tenggara Barat, Kepulauan Aru, Seram Bag Barat, Seram Bag Timur, Maluku Barat Daya, Buru Selatan	6
9	Maluku Utara	Kepulauan Sula, Pulau Taliabu	2
10	Papua Barat	Teluk Wondama, Teluk Bintuni, Sorong Selatan, Sorong, Tambrau, Maybrat, Manokwari Selatan, Pengunungan Arfak	8
11	Papua	Jayawijaya, Nabire, Paniai, Puncak Jaya, Boven Digoel, Mappi, Asmat, Yahukimo, Pegunungan Bintang, Tolikara, Keerom, Waropen, Supiori, Mamberamo Raya, Nduga, Lanny Jaya, Mamberamo Tengah, Yalimo, Puncak, Dogiyai, Intan Jaya, Deiyai	22

Sumber: Perpres Nomor 63 Tahun 2020.

Setelah penetapan daerah tertinggal, pemerintah menindaklanjutinya dengan membuat Perpres Nomor 105 Tahun 2021 tentang Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (STRANAS-PPDT) Tahun 2020-2024, memuat:

- Isu, kebijakan, dan sasaran percepatan pembangunan daerah tertinggal;
- Strategi percepatan pembangunan daerah tertinggal;
- Program kegiatan strategis percepatan pembangunan daerah tertinggal; dan
- Strategi pembinaan daerah tertinggal terentaskan.

Adapun arah kebijakan dan sasaran percepatan pembangunan daerah tertinggal tahun 2020-2024 sebagaimana tertuang pada Perpres Nomor 105 Tahun 2021 adalah:

- Pengembangan perekonomian masyarakat melalui pelatihan pemasaran dan promosi secara digital, fasilitasi akses permodalan termasuk *crowdfunding* dan *peer to peer lending*, membuka peluang pasar ekspor, serta kegiatan pendukung lainnya berkolaborasi bersama mitra;
- Peningkatan kualitas SDM melalui peningkatan kualitas tenaga kesehatan dan guru serta meningkatkan pelayanan dengan dukungan teknologi di bidang terkait;
- Percepatan pembangunan sarana-prasarana/infrastruktur wilayah untuk pemenuhan layanan dasar dan pencapaian Standar Pelayanan Minimal (SPM) serta peningkatan konektivitas dan sistem logistik antarwilayah;
- Pemanfaatan teknologi dan informasi untuk mendukung percepatan pembangunan daerah tertinggal melalui pengembangan ekonomi digital serta pemanfaatan untuk mendukung pelayanan pendidikan, kesehatan dan pelayanan publik lainnya;
- Peningkatan ketangguhan dan kemandirian daerah tertentu melalui pengembangan sosial, ekonomi, dan kawasan sesuai karakteristik wilayah;
- Pembinaan terhadap daerah tertinggal yang telah terentaskan tahun 2019 melalui peningkatan daya saing dan kerja sama dalam bidang ekonomi, kesehatan, dan pendidikan untuk mendukung kemajuan dan kemandirian daerah; dan
- Penanganan dan pemulihan ekonomi daerah pascapandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) melalui pencegahan dan pendekatan kesehatan, pemenuhan kebutuhan dasar dan jaring pengaman sosial, peningkatan ketahanan sosial ekonomi masyarakat, revitalisasi ekonomi perdesaan dan daerah tertinggal yang terintegrasi dalam program pemulihan ekonomi daerah dan nasional.

Selanjutnya, sasaran percepatan pembangunan daerah tertinggal tahun 2020-2024 adalah:

- a. Persentase penduduk miskin (PPM) di daerah tertinggal 25,85% pada 2019 turun menjadi 23,5% - 24% pada 2024;
- b. Indeks pembangunan manusia (IPM) di daerah tertinggal 58,91 pada 2019 menjadi 62,2 – 62,7 pada 2024;
- c. Jumlah daerah tertinggal dari 62 kabupaten berkurang menjadi 37 kabupaten pada tahun 2024; dan
- d. Terlaksananya pembinaan pada 62 kabupaten daerah tertinggal yang telah terentaskan di tahun 2019.

Untuk mengentaskan daerah tertinggal diperlukan penyelesaian terhadap kriteria penyebab ketertinggalan yang meliputi perekonomian masyarakat, SDM, sarana-prasarana, aksesibilitas, kapasitas keuangan daerah, dan karakteristik daerah. Upaya pengentasan daerah tertinggal harus bersifat multidimensi dengan menyusun strategi kolaboratif yang melibatkan lintas sektor dan lintas pelaku meliputi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu dibutuhkan pendanaan yang bukan hanya berasal dari anggaran pemerintah pusat, tetapi juga anggaran pemerintah daerah. Dukungan pelaku usaha/mitra termasuk keterlibatan masyarakat di tingkat desa menjadi sangat penting. Strategi dan kolaborasi yang dapat dilakukan dalam rangka pengentasan daerah tertinggal telah tertuang dalam STRANAS-PDPT tahun 2021 yang dituangkan dalam tahapan-tahapan kegiatan.

Berbagai program yang telah disusun tersebut juga dibarengi dengan alokasi belanja ke daerah, khususnya daerah tertinggal yang cukup besar. Hal ini ditujukan agar daerah tertinggal dapat mengejar pembangunan daerah-daerah lainnya yang diharapkan pemerataan pembangunan dapat segera terwujud. Salah satu upaya untuk meningkatkan pemerataan pembangunan adalah perlu adanya pengalokasian pengeluaran pemerintah hingga ke level desa di seluruh wilayah Indonesia. Pemerintah pusat melalui Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDPT) telah mengalokasikan sejumlah anggaran dalam rangka untuk percepatan pembangunan di daerah tertinggal. Sejak 2021 sampai 2024 alokasi anggaran program pengentasan daerah tertinggal mengalami tren yang positif dari Rp111 miliar di 2021 menjadi Rp143 miliar di 2024 (Tabel 2).

Tabel 2. Kebutuhan Pendanaan Kegiatan Penyerasian Pembangunan Daerah Tertinggal Kemendes PDPT (Juta Rupiah)

No.	Kegiatan	2021	2022	2023	2024
1	Dukungan Manajemen dan Tugas Teknis Lainnya	55.417	60.959	64.926	69.153
2	Kerangka Pendanaan Kegiatan Dukungan Manajemen dan Dukungan Teknis Lainnya	12.647	8.911	9.491	10.109
3	Penyerasian Pembangunan Sarana dan Prasarana Daerah Tertinggal	6.860	9.546	10.167	10.829
4	Penyerasian Pembangunan Sosial Budaya dan Kelembagaan Daerah Tertinggal	6.489	11.138	11.863	12.635
5	Penyerasian Pemanfaatan SDA dan Pelestarian Lingkungan Hidup	6.200	9.820	10.459	11.140
6	Penyerasian Pembangunan Daerah Khusus	23.328	25.660	27.331	29.110
Jumlah		110.940	126.034	134.237	142.975

Sumber: Keputusan Dirjen Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor 1 Tahun 2021.

Berbagai program pengentasan daerah tertinggal dan alokasi anggaran yang dikucurkan diharapkan mampu mengeluarkan daerah yang tertinggal menjadi lebih mandiri dan dapat mengejar pembangunan daerah lainnya. Hal ini terlihat dari jumlah daerah tertinggal yang berhasil dientaskan yang diukur berdasarkan indeks desa membangun (IDM) per kabupaten. Suatu daerah dikatakan tertinggal jika memiliki nilai IDM di bawah 0,60. Pada 2021 tercatat 14 daerah sudah terlepas dari status daerah tertinggal. Selanjutnya di 2022 bertambah 4 daerah. Kemudian di 2023 bertambah sebanyak 2 daerah lagi. Dengan demikian sampai 2023 sudah tercapai 20 daerah yang berhasil dientaskan (Tabel 3.). Untuk 2024, terdapat 11 daerah



yang memiliki potensi yang tinggi untuk dientaskan karena memiliki nilai IDM yang mendekati batas daerah tertinggal. Jumlah tersebut berpotensi dapat melebihi target daerah yang dientaskan pada periode tahun 2019-2024.



Tabel 3. Kabupaten Terentaskan Tahun 2021-2023

No.	Kegiatan	Nilai IDM		
		2021	2022	2023
1	Kepulauan Mentawai	0,6505	0,6643	0,6743
2	Musi Rawas Utara	0,6497	0,6611	0,6650
3	Pesisir Barat	0,6436	0,6646	0,6988
4	Lombok Utara	0,7245	0,7463	0,7774
5	Sumba Barat	0,5901	0,6225	0,6298
6	Sumba Timur	0,5877	0,6066	0,6513
7	Kupang	0,5748	0,5922	0,6148
8	Belu	0,6173	0,6350	0,6437
9	Lembata	0,6027	0,6073	0,6470
10	Rote Ndao	0,6175	0,6385	0,7301
11	Manggarai Timur	0,6072	0,6291	0,6489
12	Donggala	0,6735	0,6911	0,6848
13	Tojo Una-Una	0,6102	0,6239	0,6847
14	Sigi	0,6181	0,6567	0,6998
15	Maluku Tenggara	0,6284	0,6579	0,6263
16	Seram Bagian Barat	0,6629	0,6933	0,6141
17	Seram Bagian Timur	0,6032	0,6194	0,6077
18	Maluku Barat Daya	0,5956	0,6043	0,6141
19	Buru Selatan	0,5701	0,5956	0,6077
20	Supiori	0,5958	0,6234	0,6335

Sumber: Sekretariat Satu Data Indonesia (2022);
Sekretariat Satu Data Indonesia (2024), dan
Keputusan Dirjen Pembangunan Desa dan
Perdesaan No. 398.4.1 Tahun 2021

Permasalahan dalam Pengentasan Daerah Tertinggal

Pemerintah telah melakukan pengentasan daerah tertinggal melalui berbagai program, namun pada pelaksanaannya terdapat berbagai permasalahan yang dihadapi. *Pertama*, adalah kondisi geografis yang umumnya daerah tertinggal berada di wilayah pegunungan, kepulauan, atau daerah yang rawan terjadi bencana, yang mengakibatkan aksesibilitas daerah tersebut menjadi sangat sulit baik untuk menuju maupun keluar daerah tersebut. Aksesibilitas yang sulit ini menjadikan pemerintah pusat maupun

pemerintah daerah kesulitan untuk dapat memenuhi standar minimal pelayanan sarana-prasarana dasar di wilayah tersebut. *Kedua*, kemampuan SDM sangat rendah dalam melakukan pengolahan dan memberi nilai tambah terhadap hasil pertanian atau produk unggulan daerah lainnya. *Ketiga*, masyarakat di daerah tertinggal umumnya bekerja di sektor pertanian sehingga produk domestik regional bruto (PDRB) per kapita juga relatif rendah. Dengan demikian unsur pelaku usaha/mitra yang berasal dari masyarakat lokal sebagai salah satu pelaku pembangunan sangat sulit didapat. Keempat, Penerimaan Asli Daerah (PAD) umumnya masih sangat rendah sehingga ketergantungan kepada pemerintah pusat untuk pembiayaan pembangunan masih sangat tinggi.

Dari sisi pemerintah pusat, salah satu sebab belum optimalnya pemerintah melakukan pengentasan terhadap daerah tertinggal karena sempitnya ruang fiskal yang dimiliki oleh pemerintah. Hal ini disebabkan karena terdapat pengeluaran yang sifatnya *mandatory* seperti 20% untuk pendidikan dan 5% untuk anggaran kesehatan. Selain itu juga terdapat beberapa pengeluaran yang bersifat mengikat lainnya yang jumlahnya sangat besar seperti transfer ke daerah, pembayaran hutang, dan belanja pegawai. Dengan demikian anggaran pusat yang dapat dimanfaatkan juga sangat terbatas.

Di tengah permasalahan yang terjadi di atas, pemerintah optimis bahwa pencapaian pengentasan daerah tertinggal pada periode 2019 sampai 2024 akan melebihi target RPJMN, diperkirakan terdapat 32 daerah kabupaten yang memiliki potensi untuk dientaskan dari target hanya 25 daerah (Kemensetneg RI, 2023). Belajar dari berbagai pengalaman sebelumnya bahwa permasalahan dalam pengentasan daerah tertinggal saat ini sudah jauh lebih mudah untuk dihadapi sehingga diharapkan seluruh wilayah di Indonesia dapat segera terbebaskan dari ketertinggalan.

Rekomendasi Kebijakan

Saat ini terdapat 62 kabupaten daerah tertinggal di Indonesia sebagaimana telah ditetapkan oleh Perpres Nomor 63 Tahun 2020. Di periode 2019 sampai 2024 ini pemerintah menargetkan sebanyak 25 kabupaten tertinggal akan dientaskan. Untuk mewujudkan sasaran tersebut telah disusun STRANAS-PPDT yang ditetapkan dalam Perpres Nomor 105 Tahun 2021. Untuk pengentasan daerah tertinggal diperlukan upaya peningkatan terhadap perekonomian masyarakat, SDM, sarana-prasarana, aksesibilitas, kapasitas keuangan daerah, dan karakteristik daerah. Diperlukan strategi kolaboratif yang melibatkan lintas sektor dan lintas pelaku meliputi pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun dukungan pelaku usaha/mitra termasuk keterlibatan masyarakat di tingkat desa. Dari sisi pendanaan tidak hanya mengandalkan anggaran pemerintah pusat, tetapi juga dengan anggaran pemerintah daerah dan sumber-sumber lainnya.

Meskipun berbagai program dan kegiatan telah disusun dan pendanaan yang sangat besar bagi pengentasan daerah tertinggal telah dialokasikan, namun tetap saja terjadi permasalahan yang harus diselesaikan oleh pemerintah seperti aksesibilitas yang sulit, kemampuan SDM yang terbatas, PDRB per kapita yang rendah, ketergantungan daerah yang tinggi terhadap transfer pusat. Ditambah lagi sempitnya ruang fiskal yang dimiliki pemerintah pusat sehingga transfer ke daerah yang juga sangat terbatas. Sehubungan dengan itu, Komisi V DPR RI perlu mengawasi implementasi berbagai kebijakan pengentasan daerah tertinggal agar dapat lebih efektif dan efisien dalam mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat. Komisi V DPR RI perlu berkoordinasi dengan pemerintah untuk memetakan daerah-daerah tertinggal mana saja yang memiliki potensi untuk segera dientaskan dari ketertinggalannya.

Daftar Pustaka

- Aziza, T. N., & Srimarchea, D. W. (2023). Penangan Daerah Tertinggal di Indonesia. *Khazanah Intelektual*, 7(1), 1584-1600. <https://doi.org/10.37250/newkiki.v41.185>
- Kemensetneg RI. (2023). *Pemerintah Bertekad Entaskan Daerah Tertinggal Melebihi Target RPJMN*. Kemensetneg RI. https://www.setneg.go.id/baca/index/pemerintah_bertekad_entaskan_daerah_tertinggal_melebihi_target_rpjmn
- Keputusan Direktur Jenderal Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Rencana Strategis Direktorat Penyerasian Pembangunan Sarana dan Prasarana Tahun 2020-2024. (2021)
- Keputusan Direktur Jenderal Pembangunan Desa dan Perdesaan Perubahan Keempat atas Keputusan Direktur Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa Nomor 30 Tahun 2016 tentang Status Kemajuan dan Kemandirian Desa. (2021)
- Komara, I. (2023, Oktober 4). Mendes Ungkap Tersisa 37 Daerah Tertinggal Sampai 2024, Apa Hambatannya? *Detik.com*. <https://news.detik.com/berita/d-6963791/mendes-ungkap-tersisa-37-daerah-tertinggal-sampai-2024-apa-hambatannya>
- Nurmillah, A. (2021, Maret 22). *Indonesia Maju 2045 Kenyataan atau Fatamorgana*. Direktorat Kekayaan Negara Kementerian Keuangan Republik Indonesia. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/13781/Indonesia-Maju-2045-Kenyataan-atau-Fatamorgana.html>
- Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024
- Sekretariat Satu Data Indonesia. (2022). *Data Indeks Desa Membangun*. Satu Data Indonesia. <https://katalog.data.go.id/dataset/data-indeks-desa-membangun-idm/resource/ff3be93b-824a-463d-99cf-be9e93477f22>
- Sekretariat Satu Data Indonesia. (2024). *Indeks Desa Membangun Tahun 2023*. Satu Data Indonesia. <https://katalog.data.go.id/dataset/indeks-desa-membangun-idm-tahun-2023/resource/5e68a818-c620-48e5-a8b2-6351ab29ea2f>
- Sjafrizal. (2014). *Ekonomi Wilayah dan Perkotaan*. RajaGrafindo Persada.
- Victoria, A. O. (2023, Mei 5). BPS: Pulau Jawa Masih Dominasi Struktur Ekonomi RI. *Antaraneews.com*. <https://www.antaraneews.com/berita/3522027/bps-pulau-jawa-masih-dominasi-struktur-ekonomi-ri>



Pelindungan Hak Pilih ODGJ dalam Pemilu 2024

Ringkasan Eksekutif

- ▶ Undang-Undang Pemilu menjamin kesempatan sama kepada warga negara yang berhak memilih tanpa diskriminasi. Namun, KPU mewajibkan Orang dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) membawa surat keterangan dokter saat pemungutan suara dalam Pemilu 2024. Hak pilih ODGJ dalam pemilu masih terkendala stigma sehingga rentan dengan pengabaian.
- ▶ Kajian ini bertujuan untuk menganalisis hak pilih ODGJ dalam pemilu dan pelayanan penyelenggara pemilu kepada ODGJ dalam rangka pelindungan hak pilih ODGJ secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
- ▶ Pelindungan hak pilih ODGJ tidak permanen perlu diatur dalam peraturan KPU dan petunjuk teknis tentang pemungutan dan penghitungan suara, mengenai persyaratan, mekanisme pelayanan, dan pendampingan yang diatur secara detail. Aturan tersebut menjadi kebijakan untuk pemilu mendatang, sehingga perlu dikonsultasikan lebih lanjut kepada Komisi II DPR RI.
- ▶ Merekomendasikan kepada Komisi II DPR RI untuk melakukan pengawasan kepada KPU dalam merumuskan kebijakan pemilu bagi ODGJ, meminta laporan, dan mengevaluasi pelaksanaan pelindungan hak pilih ODGJ.



POEDJI POERWANTI
Analisis Kebijakan Ahli Muda
Pusat Analisis Keparlemenan
Bidang Politik, hukum, dan
Keamanan
poedji.purwanti@dpr.go.id

Pendahuluan

Hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu adalah hak asasi setiap warga negara Indonesia, penyandang disabilitas juga tidak terkecuali. Pelindungan hak penyandang disabilitas dalam pemilu dinyatakan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017) yang berbunyi

“Penyandang disabilitas yang memenuhi syarat mempunyai kesempatan yang sama sebagai Pemilih, sebagai calon anggota DPR, sebagai calon anggota DPD, sebagai calon Presiden/Wakil Presiden, sebagai calon anggota DPRD, dan sebagai Penyelenggara Pemilu.”

Adapun syarat sebagai pemilih diatur dalam ketentuan Pasal 198 ayat (1) UU 7/2017 yaitu warga negara yang saat pemungutan suara sudah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin.

Salah satu bentuk disabilitas berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (UU 8/2016) adalah ODGJ. Selanjutnya ditegaskan dalam UU 8/2016 bahwa penyandang disabilitas memiliki hak-hak sebagai warga negara, salah satu di antaranya adalah hak politik. Hak bidang politik terkait pemilu menurut UU 8/2016 yaitu memilih dan dipilih dalam jabatan publik; memilih partai politik peserta pemilu dan/atau individu peserta pemilu; berpartisipasi pada tahapan penyelenggaraan pemilu; memperoleh aksesibilitas pada sarana dan prasarana penyelenggaraan pemilu, pemilihan kepala daerah yaitu gubernur, bupati/walikota, dan pemilihan kepala desa atau nama lain (Pasal 13 UU 8/2016). Dengan demikian, ODGJ dapat berperan serta dalam kehidupan politik, baik secara langsung maupun melalui perwakilan.

Namun, hak pilih ODGJ dalam pemilu masih terkendala stigma sehingga rentan dengan pengabaian. Misalnya menjelang Pemilu 2019, tersebar simulasi ODGJ dibawa ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) saat pemilu, padahal faktanya pengamanan ODGJ oleh petugas kepolisian. Ada pula disinformasi mengenai pembuatan kartu tanda penduduk elektronik (KTP-el) ODGJ untuk kepentingan politik oleh pihak tertentu. Padahal faktanya, perekaman KTP-el untuk melindungi hak konstitusional ODGJ (Nastitie & Lee, 2024). Pada Pemilu 2024, ODGJ sebagai pemilih diwajibkan menunjukkan surat keterangan dari dokter terkait kondisi kesehatan ODGJ pada saat menyalurkan suaranya di TPS. Persyaratan ini diterapkan di beberapa wilayah, contohnya disampaikan oleh Komisi

Pemilihan Umum (KPU) Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Gayati, 2023), KPU Kota Bengkulu (Mayasari, 2023), KPU Provinsi Sulawesi Selatan (Kadir, 2024), dan Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh (Sadhali, 2024). Pada sisi lain, Komisioner KPU, Idham Holik, mengatakan kriteria ODGJ yang berhak menggunakan hak pilihnya pada Pemilu 2024 adalah yang tidak mengalami gangguan jiwa permanen dan tidak ada surat keterangan tidak bisa memilih (Nursam, 2023).

KPU menegaskan pelaksanaan Pemilu 2024 lebih inklusif. Artinya seluruh masyarakat yang telah terdata dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) akan terlayani untuk memberikan hak pilihnya, termasuk layanan ramah disabilitas. Namun praktiknya masih ada pembatasan hak pilih ODGJ dengan adanya persyaratan yang ditetapkan oleh KPU yaitu mewajibkan ODGJ membawa surat keterangan dari dokter pada hari pemungutan suara di TPS.

Berdasarkan latar belakang tersebut terdapat permasalahan bagaimana pengaturan pelaksanaan pemungutan suara bagi ODGJ dalam aturan pemilu sehingga hak pilih ODGJ dapat terjamin secara hukum. Kajian ini bertujuan untuk menganalisis hak pilih ODGJ dalam pemilu dan pelayanan penyelenggara pemilu kepada ODGJ dalam kerangka pelindungan hak pilih ODGJ secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Selanjutnya kajian ini ditutup dengan rekomendasi.

Hak Pilih ODGJ dalam Pemilu 2024

Menurut Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan, bahwa kondisi kejiwaan seseorang terbagi dalam dua kelompok yaitu Orang dengan Masalah Kejiwaan (ODMK) dan Orang dengan Gangguan Jiwa (ODGJ) (Novianingsih, 2021). Adapun definisi ODGJ diuraikan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 54 Tahun 2017 tentang Penanggulangan Pemasangan pada Orang dengan Gangguan Jiwa, bahwa:

“ODGJ adalah orang yang mengalami gangguan dalam pikiran, perilaku, dan perasaan yang termanifestasi dalam bentuk sekumpulan gejala dan/atau perubahan perilaku yang bermakna, serta dapat menimbulkan penderitaan dan hambatan dalam menjalankan fungsi orang sebagai manusia.”

Dengan demikian, kondisi yang mencirikan sebagai ODGJ adalah adanya gangguan fungsi pikir, emosi, dan perilaku. Sementara itu, sejumlah penelitian menunjukkan bahwa pasien psikiatri yang stabil memiliki kompetensi sama dengan individu non-psikiatri dalam membuat keputusan. Namun menurut catatan *the Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law* menyebutkan warga negara penderita penyakit mental atau gangguan kognitif dan emosional sangat rentan terhadap pengucilan dari proses politik sehingga berkontribusi terhadap pencabutan hak politik (Nastitie & Lee, 2024).

Menakar derajat demokratis pemilu, paling tidak terdapat parameter yang digunakan sebagai ukuran proses penyelenggaraan pemilu yaitu pengaturan setiap tahapan penyelenggaraan pemilu mengandung kepastian hukum (predictable procedures) (Isra & Fahmi, 2020, pp. 25–26). Dalam penyelenggaraan Pemilu 2024, KPU menerbitkan Peraturan KPU (PKPU) Nomor 3 Tahun 2022 tentang Tahapan dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2024. PKPU tersebut mengatur penyelenggaraan pemilu yang memiliki tahapan panjang mulai dari perencanaan program, anggaran, dan penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu sampai dengan pengucapan sumpah/janji presiden/wakil presiden, anggota DPR, DPD, dan DPRD. Adapun pemungutan dan penghitungan suara pada Pemilu 2024 telah diselenggarakan pada 14–15 Februari 2024.

Hak pilih ODGJ pada Pemilu 2024 tidak terlepas dari aturan penyelenggaraan Pemilu 2019. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri dalam Penyelenggaraan Pemilu (PKPU 11/2018) disebutkan bahwa:

“Pemilih yang sedang terganggu jiwa/ingatannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, sehingga tidak memenuhi syarat sebagai Pemilih, harus dibuktikan dengan surat keterangan dokter.”

Dengan demikian, surat keterangan dokter adalah untuk mengetahui kondisi ODGJ sekaligus menentukan seorang ODGJ bisa atau tidak bisa menyalurkan suaranya dalam pemilu (Sutrisna & Movanita, 2023). Oleh karena itu, pada Pemilu 2019 surat keterangan dokter menjadi syarat dan kewajiban ODGJ dalam menggunakan hak pilihnya. Seiring berjalannya waktu, PKPU 11/2018 diubah dengan PKPU 37/2018 yang menyebutkan ketentuan Pasal 4 ayat (3) PKPU 11/2018 Dihapus. Saat ini, PKPU 11/2018 dan perubahannya telah dicabut oleh

Peraturan KPU 7 Tahun 2022 tentang Penyusunan Pemilih dalam Penyelenggaraan Pemilu dan Sistem Informasi Data Pemilih (PKPU 7/2022).

Menelusuri perkembangan aturan terkait hak pilih ODGJ diperoleh berbagai pengaturan terkait di masa sebelumnya, dimulai dari ketentuan Pasal 14 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU 12/2003) yang menyebutkan bahwa untuk dapat didaftar sebagai pemilih adalah warga negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat “nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.” Sementara itu, aturan penggantinya yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU 10/2008) tidak lagi mengatur syarat tersebut. Dalam perkembangan lebih lanjut, pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU 8/2012) dan UU 7/2017, juga tidak mensyaratkan pemilih “nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya”. Status UU 12/2003, UU 10/2008, dan UU 8/2012 telah dicabut dengan UU 7/2017, sehingga aturan pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang berlaku saat ini adalah UU 7/2017.

Sementara dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU 8/2015) mengatur kembali pembatasan hak pilih ODGJ melalui frasa “tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya” dalam ketentuan Pasal 57 ayat (3). Seiring waktu, UU 8/2015 khususnya Pasal 57 ayat (3) pernah dimohonkan uji materi oleh kelompok masyarakat kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Menurut keterangan pemohon, bahwa ketentuan yang mengecualikan ODGJ dalam menggunakan hak pilihnya merupakan ketentuan norma yang tidak memiliki kriteria jelas. Bahwa gangguan jiwa memiliki dimensi yang cukup luas sehingga pada masing-masing kategorinya tidak selalu berakibat pada ketidakcakapan untuk memberikan hak suaranya dalam pemilu. Berdasarkan argumentasi tersebut, MK berpendapat frasa “sedang” dalam norma tersebut menunjukkan kondisi yang sementara. Oleh karena itu, perlakuan sementara tidak berdampak pada perlakuan seterusnya. Artinya ketika sudah lepas dari gangguan jiwa/ingatan maka yang bersangkutan akan mendapatkan haknya kembali untuk memilih (Hoesein & Arifudin, 2017, p. 90).

Berdasarkan uraian di atas, pelindungan hak pilih ODGJ dalam pemilu dijamin UU 7/2017 dan UU 8/2015 serta secara konstitusional diperkuat dengan Putusan MK

Nomor 135/PUU-XIII/2015 atas pengujian norma Pasal 57 ayat (3) UU 8/2015. Putusan MK ini telah mengubah persepsi hak pilih ODGJ, yaitu warga negara yang mengalami gangguan jiwa/ingatan yang tidak permanen dapat menggunakan hak pilihnya, sedangkan warga negara yang mengalami gangguan jiwa/ingatan permanen tidak dapat menggunakan hak pilih.

Apabila merujuk pada kriteria penyelenggaraan pemilu dikatakan inklusif, jika terdapat indikasi-indikasi yaitu pertama, jumlah cakupan pemilih yang telah memiliki hak pilih telah terdata dalam daftar pemilih, dan kedua, tingkat penggunaan hak pilih yang tinggi (Kartikasari, 2019). Terkait hal itu, Pemilu 2024 ditandai dengan masuknya 1.101.178 penyandang disabilitas dalam DPT, di antaranya penyandang disabilitas mental ODGJ sebanyak 264.594 orang (Muhamad, 2023) yang harus mendapatkan pelayanan pemilu secara layak. Sementara itu, untuk memberikan hak pilihnya dalam pemilu, ODGJ masih menghadapi tantangan berupa persyaratan selain yang sekedar ditentukan dalam aturan formal. Terkait dengan pelindungan hak pilih ODGJ dalam pemilu, Wakil Ketua Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Yanuar Prihatin, memberikan perhatian khusus dengan menegaskan agar hak pilih penyandang disabilitas jangan diabaikan (DPR RI, 2022).

Pelayanan Penyelenggara Pemilu kepada ODGJ

Penetapan pemilih merupakan salah satu bagian dari sistem pemilu yang sangat penting dalam pelaksanaan pemilu. Oleh sebab itu, dalam menjamin keadilan bagi warga negara untuk menggunakan hak politiknya, penetapan pemilih harus dipastikan terlebih dahulu bahwa setiap warga negara telah diakomodir secara keseluruhan tanpa terkecuali (Hoesein & Arifudin, 2017, p. 9).

Adapun hak politik ODGJ sebagai pemilih dikaitkan dengan pendapat pakar psikiatri, yang mengatakan ODGJ tidak dapat disamaratakan sebagai kelompok yang tidak mampu berpikir rasional dan kritis. Karena pasien psikiatri memiliki tingkat keparahan, jenis, dan gejala yang berbeda-beda, sehingga tidak semua ODGJ mengalami gangguan kognitif yang berat. Di samping itu, kapasitas ODGJ untuk menentukan pilihan tidak ditentukan dengan diagnosis melainkan kemampuan kognitif (Dhestiana, 2024). Terkait hal itu, ODGJ tidak otomatis kehilangan kapasitas untuk menggunakan hak pilihnya dalam pemilu.

Mekanisme pelayanan kepada pemilih dalam Pemilu 2024 dituangkan dalam Keputusan KPU Nomor 66 Tahun 2024 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilu (Keputusan KPU 66/2024) sebagai pelaksanaan dari Peraturan KPU Nomor 25 Tahun 2023 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilu. Adapun pelayanan bagi ODGJ dalam pemilu dapat diasumsikan pada ketentuan BAB II Pemungutan Suara di TPS angka 5 Huruf B Keputusan KPU 66/2024 yang mengatur pelayanan kepada pemilih yang tidak dapat hadir secara langsung di TPS karena kondisi tertentu. Pemilih tersebut antara lain adalah pemilih yang sedang berada di Rumah Sakit Jiwa (RSJ). Pelayanan akan diberikan kepada pemilih di RSJ khususnya yang mengalami gangguan jiwa dan telah mendapatkan keterangan dari profesional bidang kesehatan jiwa bahwa yang bersangkutan memiliki kemampuan untuk memilih dalam pemilu. Pelayanan tersebut dilakukan dengan cara:

- 1) Kelompok penyelenggara pemungutan suara (KPPS) asal mendatangi dan memberikan pelayanan kepada pemilih dengan diketahui oleh para saksi dan panitia pengawas pemilu (Panwaslu) kelurahan/desa atau Pengawas TPS, dengan tetap mengutamakan kerahasiaan pemilih.
- 2) Waktu pelayanan pengguna hak pilih dilaksanakan pukul 12.00 sampai dengan 13.00 waktu setempat dengan memperhatikan pelayanan pemilih yang hadir di TPS dan mempertimbangkan ketersediaan surat suara.
- 3) Perlengkapan yang harus disediakan adalah kantong plastik sedang berwarna gelap, surat suara sesuai dengan jenis pemilu, daftar hadir sesuai dengan jenis pemilih, tinta, dan alat coblos.
- 4) Pelayanan kepada pemilih dicatat dalam formulir Model C. Kejadian Khusus dan/atau Keberatan Saksi-KPU.

Selain mengatur pelayanan pemilih di RSJ, Keputusan KPU 66/2024 juga mengatur mekanisme pelayanan bagi penyandang disabilitas netra, disabilitas fisik, dan gangguan fisik lain. Sementara itu, mekanisme pelayanan bagi penyandang disabilitas mental ODGJ yang berada di lingkungan masyarakat untuk menyalurkan suaranya di TPS, tidak diatur lebih lanjut dalam Keputusan KPU 66/2024.

Hal ini telah menimbulkan persepsi yang berbeda-beda di antara penyelenggara pemilu dalam memberikan pelayanan kepada ODGJ. Ketua KPU Provinsi Bali, I

Dewa Agung Gede Lidartawan, menekankan persyaratan surat keterangan dokter hanya diperlukan terhadap kasus khusus seperti ODGJ di RSJ melalui pemeriksaan oleh dokter jiwa. Hal ini untuk memastikan kondisi ODGJ sehat atau tidak sebelum menuju bilik suara (Wijaya, 2024). Sementara itu, Ketua KPU Provinsi Sulawesi Selatan, Hasbullah, memfokuskan pelayanan bagi ODGJ dalam pemilu, yaitu mendapatkan surat keterangan dari dokter guna memastikan ODGJ layak ke TPS sehingga dapat menyalurkan suaranya dan mendapatkan pendampingan oleh petugas, anggota KPPS atau keluarganya untuk mencoblos surat suara (Kadir, 2024).

Sementara itu, dari sisi psikologi klinis disebutkan bahwa ODGJ yang menjalani perawatan secara rutin, yang bersangkutan dapat sembuh dan dapat kembali beraktifitas berdampingan dengan masyarakat lain (Kaban, 2024). Terkait hal itu, menurut Ketua Komunitas Peduli Skizofrenia Indonesia (KPSI), Bagus Hargo Utomo, bahwa ODGJ yang telah terdaftar dalam DPT seharusnya dapat menyalurkan suaranya dalam pemilu. Jika surat keterangan dokter menjadi syarat bagi ODGJ yang telah pulih, maka hal ini merupakan sebuah kemunduran (Wijaya, 2024). Penguatan argumentasi terhadap ODGJ yang telah pulih dan sembuh dapat menggunakan hak pilih dalam pemilu

oleh akademisi Universitas Galuh Ciamis, Erlan Suwarlan. Sementara itu, ODGJ yang termasuk dalam gelandangan psikotik yaitu penderita gangguan jiwa yang terlantar, menggelandang di jalan-jalan umum, mengancam keselamatan dirinya dan atau orang lain, serta mengganggu ketertiban dan keamanan umum, maka yang bersangkutan tidak dapat menggunakan hak pilihnya dalam pemilu (Nuraini, 2024).

Selain persepsi-persepsi terhadap hak pilih ODGJ tersebut, ada kekhawatiran penggunaan hak pilih ODGJ dalam pemilu menimbulkan dampak lain. Koordinator Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) Nurlia Dian Paramita, menilai hak pilih ODGJ sangat rawan disalahgunakan untuk keuntungan pihak tertentu termasuk dokter jiwa jika memiliki tendensi keberpihakan pada calon tertentu (Nur, 2023). Oleh karena itu, peran pengawas pemilu sangat diperlukan untuk memastikan pelayanan pemilu dilaksanakan secara layak dan tanpa intervensi dalam proses penggunaan hak pilih ODGJ. Diamanatkan oleh UU 7/2017 bahwa penyelenggaraan pemilu harus memenuhi prinsip-prinsip pemilu yaitu jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, dan akuntabel. Terkait dengan pelindungan hak pilih ODGJ, Anggota Komisi II DPR RI, Mardani Ali Sera, berpandangan bahwa aturan pemilu dapat dijalankan dengan baik, jika KPU bersikap transparan untuk mencegah pemilu tidak jujur (Tim Editor era.id, 2023).



Rekomendasi Kebijakan

Penyandang disabilitas mental ODGJ memiliki kesempatan sama dengan warga negara lain non-disabilitas dalam kehidupan politik. Secara hukum ODGJ memiliki hak pilih dalam pemilu selama tidak ada keterangan dari profesional bidang kesehatan jiwa yang menyatakan ODGJ tersebut tidak cakap hukum. Oleh karena itu, untuk melindungi hak pilih ODGJ tidak permanen perlu diatur dalam peraturan KPU dan petunjuk teknis tentang pemungutan dan penghitungan suara dalam pemilu, mengenai persyaratan sebagai pemilih; mekanisme pelayanan penyelenggara pemilu di TPS, dan pendampingan saat pemungutan suara, yang diatur secara detail. Aturan tersebut menjadi

kebijakan untuk pelaksanaan pemilu mendatang, sehingga perlu dikonsultasikan lebih lanjut kepada Komisi II DPR RI.

Pemilu bagi ODGJ harus disertai komitmen yang kuat dari penyelenggara pemilu dan profesional bidang kesehatan jiwa untuk menjamin hak suara ODGJ dapat tersalurkan secara optimal. Terkait hal tersebut, Komisi II DPR RI yang bermitra dengan KPU perlu melakukan pengawasan terhadap perumusan kebijakan pemilu bagi ODGJ, meminta laporan, dan mengevaluasi pelaksanaan terhadap pelindungan hak pilih ODGJ.

Daftar Pustaka

- Dhestiana, M. (2024, Februari 1). Hak Pilih ODGJ dalam Pemilu. *Kompas. id*. <https://klasika.kompas.id/baca/hak-pilih-odgj-dalam-pemilu/>
- DPR RI. (2022, Juni 10). *Hak pilih penyandang disabilitas di pemilu dinilai sudah mendapat perhatian*. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/39255/t/Hak%20Pilih%20Penyandang%20Disabilitas%20di%20Pemilu%20Dinilai%20Sudah%20Mendapat%20Perhatian>
- Gayati, M.D. (2023, Desember 19). KPU: Pemilih ODGJ perlu sertakan surat dokter saat ke TPS. *Antaraneews.com*. <https://kaltim.antaraneews.com/berita/203580/kpu-pemilih-odgj-perlu-sertakan-surat-dokter-saat-ke-tps>
- Hoesein, Z.A. & Arifudin (2017). *Penetapan pemilih dalam sistem pemilihan umum*. Rajawali Pers.
- Isra, S. & Fahmi, K. (2020). *Pemilihan Umum demokratis prinsip-prinsip dalam konstitusi Indonesia*. Rajawali Pers.
- Kaban, H.D.K. (2024, Februari 16). Psikolog klinis sebut ODGJ bisa sembuh dan kembali beraktivitas. *Antaraneews.com*. <https://www.antaraneews.com/berita/3967839/psikolog-klinis-sebut-odgj-bisa-sembuh-dan-kembali-beraktivitas>
- Kadir, A. (2024, Januari 11). Memberikan akses ODGJ menyalurkan suara pada Pemilu 2024. *Antaraneews.com*. <https://www.antaraneews.com/berita/3911484/memberikan-akses-odgj-menyalurkan-suara-pada-pemilu-2024>
- Kartikasari, W. (2019). Menjamin Pemilu Inklusif: Studi tentang Pemungutan Suara bagi Pasien Rawat Inap di Rumah Sakit. *Kompilasi Ringkasan Tesis Tata Kelola Pemilu*, Edisi I Tahun 2019: 65. <https://journal.kpu.go.id/index.php/teg/article/download/117/30>
- Mayasari, A. (2023, Desember 22). KPU: ODGJ di Bengkulu ikut Pemilu 2024 dengan surat keterangan dokter. *Antaraneews.com*. <https://www.antaraneews.com/berita/3883101/kpu-odgj-di-bengkulu-ikut-pemilu-2024-dengan-surat-keterangan-dokter>
- Muhamad, N. (2023, Juli 4). 1,1 juta penyandang disabilitas sudah tercatat di DPT Pemilu 2024. *Databoks.katadata.co.id*. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/07/04/11-juta-penyandang-disabilitas-sudah-tercatat-di-dpt-pemilu-2024>
- Nastitie, D.P. & Lee, A. (2024, Januari 29). Melihat duduk soal hak pilih orang dengan gangguan jiwa di Pemilu. *Kompas.id*. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2024/01/27/melihat-duduk-soal-hak-pilih-orang-dengan-gangguan-jiwa-di-pemilu>
- Novianingsih, Y.N. (2021, Agustus 26). Apa itu ODGJ? Ini pengertian, gejala, dan penyebabnya. *Tribunnews.com*. <https://www.tribunnews.com/kesehatan/2021/08/26/apa-itu-odgj-ini-pengertian-gejala-dan-penyebabnya>
- Nur, M.F. (2023, Desember 19). Urgensi melindungi hak pilih ODGJ dari intervensi di Pemilu 2024. *Tirto.id*. <https://tirto.id/urgensi-melindungi-hak-pilih-odgj-dari-intervensi-di-pemilu-2024-g-Tvc>
- Nuraini, A.S. (2024, Februari 1). Komentar Akademisi FISIP Unigal Ciamis soal ODGJ yang bisa nyoblos di Pemilu 2024. *Tribunnews.com*. <https://priangan.tribunnews.com/2024/02/01/komentar-akemisi-fisip-unigal-ciamis-soal-odgj-yang-bisa-nyoblos-di-pemilu-2024>
- Nursam, M. (2023, Desember 28). ODGJ bisa ikut memilih di Pemilu, begini respons pengamat. *Fajar.co.id*. <https://fajar.co.id/2023/12/28/odgj-bisa-ikut-memilih-di-pemilu-begini-respons-pengamat>
- Sadhali. (2024, Januari 11). Ini syarat untuk ODGJ bisa ikut memilih pada Pemilu 2024. *RRI.co.id*. <https://www.rri.co.id/pemilu/511728/ini-syarat-untuk-odgj-bisa-ikut-memilih-pada-pemilu-2024>
- Sutrisna, T. & Movanita, A.N.K. (2023, Desember 18). KPU DKI: Pada Pemilu 2019, ODGJ bisa ikut pencoblosan jika dapat rekomendasi dokter. *Kompas.com*. <https://megapolitan.kompas.com/read/2023/12/18/19133361/kpu-dki-pada-pemilu-2019-odgj-bisa-ikut-pencoblosan-jika-dapat-rekomendasi-dokter>
- Tim Editor era.id. (2023, Desember 28). Kriteria ODGJ yang boleh nyoblos Pemilu 2024, begini penjelasannya. *Era.id*. <https://era.id/news/145180/kriteria-odgj-yang-boleh-nyoblos-pemilu-2024-begini-penjasannya>
- Wijaya, I.K.A. (2024, Februari 11). Hak pilih ODGJ dalam Pemilu 2024: Terhambat stigma, malah jadi korban hoaks. *Kumparan.com*. <https://kumparan.com/kanalbali/hak-pilih-odgj-dalam-pemilu-2024-terhambat-stigma-malah-jadi-korban-hoaks>



Implikasi Perluasan Asas Legalitas: Perumusan Hukum Formil Sanksi Pemenuhan Kewajiban Adat Setempat

Ringkasan Eksekutif

- ▶ UU KUHP sebagai wujud pembaruan hukum pidana materiel telah disahkan sejak 1 Januari 2023 dan akan berlaku pada 1 Januari 2026. Dalam masa transisi ini, seluruh perangkat hukum pidana formil memerlukan sinkronisasi dan harmonisasi, utamanya Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP).
- ▶ Kajian ini menganalisis salah satu aspek krusial pembaruan sistem hukum pidana dalam UU KUHP, khususnya terkait implikasi perluasan asas legalitas dengan diakuinya hukum yang hidup dalam masyarakat beserta sanksi pidananya berupa pemenuhan kewajiban adat setempat.
- ▶ Terdapat tiga pilihan dalam perumusan terkait kewajiban pemenuhan kewajiban adat di RUU KUHAP, yaitu dirumuskan dalam bagian tersendiri, disisipkan dalam setiap bagian pasal yang terkait, dan membuat pasal khusus agar diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan.
- ▶ RUU KUHAP perlu segera dibahas pemerintah dan Komisi III DPR RI, mengingat waktu keberlakuan UU KUHP yang telah semakin dekat.



PRIANTER JAYA HAIRI

Analisis Legislatif Ahli Madya
Pusat Analisis Keparlemenan
Bidang Politik, Hukum,
dan Keamanan
prianter.hairi@dpr.go.id

Pendahuluan

Dalam rangka mewujudkan sistem hukum pidana nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), pembentuk undang-undang telah menetapkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (UU KUHP) sebagai KUHP baru untuk menggantikan *Wetboek van Strafrecht* yang merupakan warisan kolonial Belanda. KUHP baru ini membawa berbagai pembaruan dalam sistem hukum pidana nasional. Salah satunya yang paling penting mengenai perluasan asas legalitas dengan diakuinya hukum yang hidup dalam masyarakat beserta sanksinya berupa pemenuhan kewajiban adat setempat sebagai salah satu pidana tambahan (Pasal 64 jo. Pasal 65 huruf f UU KUHP).

Asas legalitas yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UU KUHP menyatakan:

“Tidak ada satu perbuatan pun yang dapat dikenai sanksi pidana dan/atau tindakan, kecuali atas kekuatan peraturan pidana dalam peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan dilakukan.”

Namun, dengan tetap mengakui keberlakuan hukum yang hidup dalam masyarakat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1) UU KUHP yang berbunyi sebagai berikut.

“Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam Undang-Undang ini.”

Selanjutnya, dalam Buku II yang mengatur tentang Tindak Pidana, Pasal 597 ayat (1) dan (2) UU KUHP menyatakan bahwa setiap orang yang melakukan perbuatan yang menurut hukum yang hidup dalam masyarakat dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang, diancam dengan pidana. Pidana tersebut dalam hal ini yaitu berupa pemenuhan kewajiban adat. Pasal ini mendasari delik adat setempat sebagai tindak pidana yang dapat diproses secara hukum oleh Aparat Penegak Hukum (APH).

Perluasan asas legalitas materiel merupakan salah satu perkembangan yang berimplikasi pada kebutuhan pembaruan dari aspek hukum pidana formilnya. Hukum pidana formil merupakan perangkat aturan hukum yang menjadi landasan hukum bagi komponen subsistem dalam sistem peradilan pidana terpadu atau APH saat melaksanakan tugasnya melakukan penyidikan, penuntutan, pemeriksaan pengadilan, serta

pelaksanaan putusan. Dalam konteks hukum pidana formil ini, delik adat memang belum pernah diakui dalam KUHP (Kalengkongan, 2017, p. 29).

Kajian ini membahas mengenai implikasi dari perluasan asas legalitas dalam UU KUHP terhadap perumusan hukum acara formilnya di RUU KUHP. Hal ini penting untuk dianalisis sebagai bahan pemikiran dalam pembahasan RUU KUHP yang saat ini kembali masuk dalam daftar Prioritas Legislasi Nasional Tahun 2024.

Perluasan Asas Legalitas

Perluasan asas legalitas di UU KUHP merupakan penegasan terhadap pengakuan negara atas kedudukan hukum yang hidup dalam masyarakat sebagai salah satu sumber hukum pidana nasional. Landasan hukum itu memberi implikasi pada dimungkinkannya perkara pidana adat yang masih diakui di berbagai daerah untuk diproses dan diadili secara hukum berdasarkan mekanisme sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*).

Dalam teritorial negara Indonesia terdapat lebih dari 250 *zelfbesturende landschappen* dan *volkgemeenschappen* yang mempunyai sistem sosial sendiri dan mempunyai kekuasaan mempertahankan nilai-nilai setempat atau kearifan lokal (Soekanto & Taneko, 2002, p. 109). Van Vollenhoven pernah menggolongkan lingkaran hukum adat (*adatrechtskringen*) yang dibagi lagi ke dalam *kukuban* hukum (*adatrechtsgouwen*), yakni lingkaran hukum adat Indonesia yang terdiri atas 19 daerah hukum adat (Ifrani, 2019, p. 45).

Sebelum adanya perluasan asas legalitas dalam UU KUHP, Hukum Pidana Adat sebenarnya telah diakui dalam Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1951 tentang Tindakan-Tindakan Sementara untuk Menyelenggarakan Kesatuan Susunan Kekuasaan dan Acara Pengadilan-Pengadilan Sipil (UU Darurat 1951). Namun, secara formil tata beracaranya tidak pernah diatur dalam suatu aturan yang baku. Oleh karena itu, secara formal tidak diakui atau tidak diatur dalam KUHP.

Hal ini mengakibatkan perluasan asas legalitas dalam UU KUHP menjadi sangat penting bagi penegasan kedudukan hukum pidana adat di Indonesia, sehingga kini muncul kebutuhan untuk memperjelas tata beracara delik adat tersebut dalam KUHP. Secara lengkap Pasal 2 UU KUHP menentukan sebagai berikut.

- 1) *Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam KUHP.*
- 2) *Hukum yang hidup dalam masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku dalam tempat hukum itu hidup dan sepanjang tidak diatur dalam KUHP dan sesuai dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, HAM, dan asas hukum umum yang diakui masyarakat bangsa-bangsa.*
- 3) *Ketentuan mengenai tata cara dan kriteria penetapan hukum yang hidup dalam masyarakat diatur dengan Peraturan Pemerintah.*

Penjelasan pasalnya menegaskan pula bahwa untuk memperkuat keberlakuan hukum yang hidup dalam masyarakat, maka tindak pidana adat yang diakui ini harus diatur dalam suatu peraturan daerah (perda). Artinya, kriteria penentuan delik adat ditetapkan oleh peraturan pemerintah (PP), jenis deliknya diatur di perda, sementara mekanisme acara pidananya mestinya diatur di KUHP.

Hal ini berarti pula bahwa hukum yang hidup dalam masyarakat kini masuk dalam lingkup hukum pidana nasional yang mestinya ditegakkan dalam sistem peradilan pidana terpadu. Inilah yang dimaksud dengan Asas Legalitas Formil. Menurut Andi Hamzah, terdapat perbedaan antara asas legalitas dalam hukum pidana materiel dan hukum acara pidana. Asas legalitas dalam hukum pidana materiel, istilah yang dipakai ialah "perundang-undangan pidana" (*wettelijke strafbepaling*), termasuk UU, PP, dan perda. Jadi, perda dapat memuat rumusan delik dan ancaman pidana, walaupun pidananya ringan. Sementara dalam hukum acara pidana, istilah yang dipakai ialah "undang-undang" (*wet*). Jadi, orang tidak boleh ditangkap, ditahan, dituntut, diadili dan sebagainya hanya berdasarkan PP atau perda. Hukum pidana materiel boleh bersifat lokal, tetapi acara pidana harus bersifat nasional (Hamzah, 2015, p. 1).

Hukum yang hidup dalam masyarakat tersebut juga hanya akan berlaku terbatas secara teritorial, yakni berlaku di tempat hukum tersebut diakui dan hidup dalam masyarakat tertentu. Ini juga ditegaskan secara interpretasi autentik (penjelasan resmi pembentuk undang-undang), bahwa "hanya berlaku bagi Setiap Orang yang melakukan Tindak Pidana adat di daerah tersebut."

Norma pidana adat yang diakui tersebut juga dibatasi kriteria tertentu, yakni sepanjang normanya tidak sama dengan tindak pidana yang sudah diatur oleh KUHP, sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, HAM, dan asas hukum umum yang diakui masyarakat bangsa-bangsa. Macam ragam bentuk tindak pidana adat tersebut harus diatur dalam perda, tetapi untuk mengidentifikasi hukum yang hidup dalam masyarakat harus berpedoman pada kriteria yang ditetapkan terlebih dahulu oleh PP.

Selain menyatakan bahwa pemenuhan kewajiban adat setempat sebagai salah satu bentuk dari sanksi pidana tambahan, UU KUHP dalam Pasal 96 mengatur sebagai berikut.

- 1) *Pidana tambahan berupa pemenuhan kewajiban adat setempat diutamakan jika Tindak Pidana yang dilakukan memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2).*
- 2) *Pemenuhan kewajiban adat setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dianggap sebanding dengan pidana denda kategori II.*
- 3) *Dalam hal kewajiban adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dipenuhi, pemenuhan kewajiban adat diganti dengan ganti rugi yang nilainya setara dengan pidana denda kategori II.*
- 4) *Dalam hal ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi, ganti rugi diganti dengan pidana pengawasan atau pidana kerja sosial.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, sanksi kewajiban adat sebanding dengan maksimum denda kategori II, yaitu Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) (Pasal 79 ayat (1) UU KUHP). Dengan kemungkinan jika tidak mampu dipenuhi, maka dapat diganti oleh hakim dengan pidana kerja sosial. Hal ini menarik, sebab pidana kerja sosial sebenarnya merupakan salah satu dari jenis pidana pokok (Pasal 65 ayat (1) huruf e UU KUHP).

Tidak adanya penjelasan mengenai apa saja bentuk dari pemenuhan kewajiban adat setempat membuka kemungkinan bervariasinya bentuk kewajiban adat yang memang dapat berbeda-beda di setiap daerah. Dalam berbagai literatur, sanksi adat dapat berupa:

- a) pengganti kerugian imateriel dalam pelbagai rupa seperti paksaan menikahi gadis yang telah dicemarkan;
- b) pembayaran "uang adat" kepada orang yang terkena, yang berupa benda yang sakti sebagai pengganti kerugian rohani;
- c) selamatan (korban) untuk membersihkan masyarakat dari segala kotoran gaib;

- d) penutup malu, permintaan maaf;
- e) pelbagai rupa hukuman badan hingga hukuman mati;
- f) pengasingan dari masyarakat serta meletakkan orang di luar tata hukum (dalam hal ini orang yang dikenai sanksi diberikan pembatasan haknya sebagai anggota masyarakat adat) (Soekanto, 2013, pp. 288–289).

Sanksi pidana adat oleh karenanya tidak selalu bersifat materi. Hal ini dikarenakan konsep keadilan dalam hukum pidana adat itu cenderung memiliki tujuan atau ciri yang identik dengan konsep keadilan restoratif, yaitu berorientasi pada kerelaan, serta adanya partisipasi dari korban, pelaku, dan masyarakat dalam melakukan perbaikan atau pemulihan keadaan atas tindak pidana yang terjadi. Namun, dalam konteks Pasal 96 UU KUHP tadi dapat dimaknai bahwa apabila pemenuhan kewajiban adat itu harus diselesaikan dalam bentuk denda atau ganti kerugian materi, maka tidak boleh melebihi denda kategori II tersebut.

Implikasi terhadap Hukum Formil

Pada dasarnya, secara substansial sistem hukum pidana adat selalu berlandaskan pada nilai-nilai yang terkandung dalam suatu masyarakat dengan bercirikan asas kekeluargaan, religius magis, komunal dan bertitik tolak bukan atas dasar keadilan individual akan tetapi keadilan secara bersama. Konsekuensi logis dimensi penyelesaian ini membawa keselarasan, kerukunan dan kebersamaan. Tegasnya, hukum adat mengedepankan eksistensi pemulihan kembali keadaan yang terguncang akibat pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku (Kalengkongan, 2017, p. 34).

RUU KUHAP perlu mengantisipasi persoalan mekanisme penerapan sanksi pemenuhan kewajiban adat setempat secara jelas dan idealnya tetap selaras dengan asas dan tujuan penyelesaian sengketa pidana adat. Namun, melihat pada *draft* RUU KUHAP yang saat ini ada dapat dikatakan belum menyentuh soal mekanisme penerapan sanksi tersebut. Sementara APH tentunya memerlukan pedoman yang lebih jelas mengenai hal ini agar dapat melakukan penegakan hukum secara benar dan tidak mengandalkan penafsiran sendiri, yang itu tentu berisiko dan mengancam keberhasilan penegakan hukum pidana.

Penegakan hukum pidana dalam konteks hukum yang hidup dalam masyarakat perlu mendapatkan perhatian



khusus karena belum memiliki hukum acara yang bersifat baku, dan lazimnya dilaksanakan berdasarkan kearifan lokal oleh pemangku adat atau lembaga adat. Meskipun dalam kasus tertentu sengketa pidana adat ada yang sampai diselesaikan atau ditetapkan oleh pengadilan negeri, hukum acara tindak pidana yang diterapkan tetap merupakan hukum acara pidana pada umumnya. Ada beberapa titik persinggungan antara penyelesaian sengketa pidana adat di masyarakat dan proses pidana umum yang seharusnya secara jelas dan tegas sebagai pedoman bagi APH dan masyarakat, sehingga perlu diantisipasi dan diselesaikan melalui RUU KUHAP.

Apalagi kondisi saat ini, ketika UU KUHP telah menegaskan kedudukan hukum yang hidup dalam masyarakat, yang diakui sebagai bagian dari kerangka hukum pidana nasional, maka tentunya perlu dicermati bagaimana sinkronisasinya dalam pendekatan sistem peradilan pidana terpadu. Perlu kejelasan aturan tata beracara mulai dari proses penyelidikan/penyidikannya oleh kepolisian, penuntutan oleh kejaksaan, pemeriksaan dan putusan perkaranya oleh pengadilan, serta eksekusinya.

Dengan pendekatan sistem, maka perlu dipertimbangkan berbagai hal. Mulai pada tahap penyelidikan dan kemudian penyidikan, apakah diterapkan aturan yang sama dengan tindak pidana umum (TPU) lainnya, misalnya perlunya minimal dua alat bukti, serta penggunaan upaya paksa. Perlunya kejelasan, kapan penyidik dapat menerbitkan Surat Perintah Dimulainya Penyidikan (SPDP) dalam suatu kasus delik adat, sementara kasus tersebut sedang diselesaikan di peradilan adat, dan apakah ada ketentuan penghentian delik adat, persoalan semacam ini kerap muncul di lapangan (David et al., 2022, p. 76-88).

Kemudian pada tahapan di kejaksaan, apakah juga diterapkan hal yang sama sebagaimana TPU lainnya. Salah satu kebijakan yang penting pada tahapan ini adalah terkait akomodasi dari segi formil di RUU KUHAP perihal Gugurnya Kewenangan Penuntutan

sehubungan dengan adanya aturan dalam Pasal 132 ayat (1) huruf d UU KUHP yang menentukan kemungkinan gugurnya kewenangan penuntutan jika salah satunya “maksimum pidana denda telah dibayar dengan sukarela bagi Tindak Pidana yang hanya diancam dengan pidana denda paling banyak kategori II”. Mengingat pada pasal sebelumnya telah ditegaskan bahwa “pemenuhan kewajiban adat setempat dianggap sebanding dengan pidana denda kategori II.” Dengan kata lain bahwa hal ini sejalan dengan prinsip *restorative justice* dan karakter pidana adat yang lebih mengedepankan kerelaan, pemulihan keadaan, perdamaian, musyawarah/mufakat (Abubakar, 2010, p. 36). Namun perlu digarisbawahi, bahwa gugurnya kewenangan penuntutan tersebut hanya jika itu berkaitan dengan delik adat yang sifatnya ringan (sanksinya disetarakan dengan denda kategori II), sementara untuk delik adat yang dapat saja bersifat berat, tentu harus dikecualikan.

Selanjutnya pada tahap pemeriksaan pengadilan hingga putusan, perlu kejelasan mengenai pelaksanaan acara biasa, singkat atau cepat, lalu dilaksanakan secara tertutup atau terbuka, serta dapat tidaknya dilakukan upaya hukum biasa/luar biasa. Ini semua akan menentukan efisiensi dari penyelesaian sengketa pidana adat. Sebagai gambaran, bahwa untuk delik adat yang sifatnya ringan, secara umum selama ini diselesaikan melalui musyawarah mufakat, maka terkadang bahkan tidak diperlukan pembuktian. Jika diperlukan pembuktian, beban pembuktiannya ada pada pihak-pihak yang berperkara itu sendiri, termasuk saksi-saksi dan ahli (ketua adat setempat). Proses pembuktiannya juga dilakukan secara sederhana, hemat biaya dan waktu, serta bersifat kekeluargaan (Syam et al., 2023, p. 566).

Lain dari itu, mengenai jenis alat bukti dan bentuk-bentuk sanksi kewajiban adat, RUU KUHP perlu menentukan apakah dapat secara fleksibel membuka kemungkinan variasi alat bukti dan bentuk sanksi kewajiban adat, yang tentunya sesuai dengan batasan kriteria dalam Pasal 2 ayat (2) UU KUHP. Artinya tidak boleh dilakukan dengan cara pembuktian adat tradisional yang bertentangan dengan syarat-syarat kemanusiaan, misalnya terdakwa harus menyusup (masuk) ke dalam air, masuk ke dalam kobaran api, memegang besi panas dan lain sebagainya (Sabaruddin, 2010, pp. 24–28). RUU KUHP juga perlu mengatur wewenang penetapan terhadap putusan-putusan hukum adat yang telah dilakukan oleh pengadilan adat, karena hal ini sering menjadi persoalan dalam praktik (David et al., 2022, pp. 76–88).

Terakhir, terkait pelaksanaan putusan sanksi

pemenuhan kewajiban adat setempat, apakah akan disamakan sebagaimana umumnya, yakni memberikan kewenangan kepada jaksa dengan monitoring oleh hakim pengawas dan pengamat (wasmat). Perlu dipertimbangkan bahwa dalam pelaksanaan putusan terkait sanksi adat, jaksadapat melibatkan ketua adat atau lembaga adat setempat sebagai mitra dalam pelaksanaan putusan pemenuhan kewajiban adat, sebab pemangku adat merupakan pihak yang paling dihormati dan memahami adat istiadat masyarakat setempat, dan kedudukannya memang telah dibentuk dan diakui oleh pemerintah daerah melalui perda. Contohnya lembaga adat Dalihan Na Tolu di Tapanuli yang diakui pemerintah daerah melalui Perda Nomor 10 Tahun 1990 (Siregar & Azhali, 2019, p. 142).

Seluruh rangkaian proses/mechanisme hukum acara pidana terkait penegakan terhadap hukum yang hidup dalam masyarakat, idealnya dirumuskan secara khusus dalam satu bagian tersendiri di RUU KUHP. Hal ini akan memudahkan APH saat pelaksanaan penegakan hukum nantinya. Namun, upaya ini membutuhkan usaha besar dari tim perumus RUU KUHP mengingat waktu yang semakin terbatas. Jika hal ini tidak dilakukan, setiap pasal yang dinilai perlu disisipkan pengaturan khusus terkait hal itu. Opsi ini lebih memudahkan tim perumus RUU KUHP dengan memetakan kembali pasal-pasal yang berkaitan dengan proses penerapan sanksi pemenuhan kewajiban adat.

Opsi terakhir yaitu dengan membuat pasal khusus untuk dijadikan *entry point* agar aturan teknis penerapan sanksi pemenuhan kewajiban adat diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan di bawah KUHP. Opsi ini memberikan landasan hukum yang jelas dan kuat karena merupakan perintah dari KUHP.

RUU KUHP juga perlu memperhatikan landasan hukum lainnya yang selama ini berkaitan dengan penyelesaian hukum pidana adat. Khususnya regulasi setingkat undang-undang, di antaranya: UU Darurat 1951, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua. Lalu terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2022 yang ada mengatur sejumlah teknis pelaksanaan pemenuhan kewajiban pidana adat bagi anak. Termasuk di tingkat perda, misalnya Perda Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pemerintahan Nagari (telah diubah dengan Perda Nomor 2 Tahun 2007) yang ada mengatur tentang fungsi Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai pelaksana peradilan adat, dan Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2008 tentang Lembaga Adat yang merupakan lembaga otonom yang berwenang salah satunya untuk menegakkan hukum adat.



Rekomendasi Kebijakan

RUU KUHP perlu segera dilaksanakan pembahasannya oleh Pemerintah dan Komisi III DPR RI, mengingat waktu keberlakuan UU KUHP yang telah semakin dekat, yaitu 1 Januari 2026. Seluruh rangkaian proses atau mekanisme hukum acara pidana terkait penegakan terhadap hukum yang hidup dalam masyarakat, idealnya dirumuskan secara khusus dalam satu bagian tersendiri di RUU KUHP. Namun jika ini tidak dilakukan, maka substansi terkait hal itu dapat

disisipkan dalam setiap bagian pasal yang dinilai perlu ada pengaturan khususnya. Jika semua itu belum dapat dilakukan di RUU KUHP, maka opsi lain yang dapat dilakukan yaitu dengan cara membuat pasal khusus untuk dijadikan entry point agar aturan teknis penerapan sanksi pemenuhan kewajiban adat setempat diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan di bawah KUHP.

Daftar Pustaka

- Abubakar, A. (2010). Penyelesaian perkara pidana dalam adat Aceh. *Media Syariah: Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial*, 12(23), 33–44. <https://repository.ar-raniry.ac.id/id/eprint/8508/1/Penyelesaian%20Perkara%20Pidana-MEDIASYARIAH.pdf>
- David, Haris O. K., & Handrawan. (2022). Penguatan putusan hukum adat melalui penetapan pengadilan dalam penyelesaian perkara tindak pidana umum. *Halu Oleo Legal Research*, 4(1), 76–88. <https://ojs.uho.ac.id/index.php/holresch/article/view/25163>
- Hamzah, A. (2015). *Beberapa hal dalam rancangan KUHP, pelatihan hukum pidana dan kriminologi*. Mahupiki dan Fakultas Hukum Pelita Harapan Surabaya.
- Ifrani. (2019). *Model penyelesaian tindak pidana adat Dayak Kotabaru di lahan basah dalam sistem peradilan pidana di Indonesia*. [Laporan penelitian]. Kementerian Riset Teknologi dan Pendidikan Tinggi Universitas Lambung Mangkurat Fakultas Hukum. <https://repositori.uin-suka.ac.id/bitstream/handle/123456789/18043/2.%20LAPORAN%20HASIL%20MODEL%20PENYELESAIAN%20PIDANA%20ADAT.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kalengkongan, S.B. (2017). Kajian hukum pidana adat dalam sistem hukum pidana Indonesia. *Lex Crimen*, 6(2), 29–35. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexcrimen/article/view/15340>
- Sabaruddin, A. K. (2010). Pembuktian hukum adat sebagai solusi alternatif penyelesaian kasus di masyarakat. *Risalah Hukum Fakultas Hukum Unmul*, 6(1), 24–28. <https://e-journal.fh.unmul.ac.id/index.php/risalah/article/view/248/157>
- Siregar, A.R.M., & Azhali, MHD.S. (2019). Penyelesaian tindak pidana dengan delik pidana adat di Kabupaten Padang Lawas Utara. *Jurnal Hukum Responsif*, 7(7), 137–144. <https://jurnal.pancabudi.ac.id/index.php/hukumresponsif/article/view/498>
- Soekanto, S., & Taneko, S.B. (2002). *Hukum adat Indonesia*. RajaGrafindo Persada.
- Soekanto, S. (2013). *Hukum adat Indonesia (1st Ed)*. RajaGrafindo Persada.
- Syam, M., Fitri, D., Ulfanora, & Oetama, N. (2023). Pembuktian dalam penyelesaian sengketa pada peradilan adat. *Unes Journal of Swara Justisia*, 6(4), 565–575. <https://doi.org/10.31933/ujsj.v6i4.303>



Kebijakan Hukum Tindak Pidana Judi *Online* dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik

Ringkasan Eksekutif

- ▶ Tindak pidana judi online masih marak terjadi walaupun sudah memiliki aturan hukum yang memadai. Namun, penegakan hukum tindak pidana judi online sulit dilakukan dikarenakan ruang wilayahnya pada ruang lingkup dunia maya (borderless).
- ▶ Kajian ini menelaah mengenai kebijakan penegakan hukum tindak pidana judi online dalam Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik.
- ▶ Upaya penegakan hukum tindak pidana judi online dapat dilakukan dengan kerja sama antarinstansi dan dengan negara lain, penerapan prinsip yurisdiksi, peningkatan sarana dan prasarana melalui Artificial Super Intelligent, peningkatan kapasitas aparat penegak hukum, serta literasi dan sosialisasi kepada masyarakat.
- ▶ Komisi I dan Komisi III DPR RI perlu mendesak Pemerintah untuk segera melakukan upaya untuk pencegahan dan juga penegakan hukum terhadap keberadaan judi online. Selain itu, perlu membentuk tim pengawas/panitia khusus (pansus) terhadap jalannya penegakan hukum dan penanggulangan tindak pidana judi online.



DENICO DOLY
Analisis Legislatif Ahli Madya



RACHMI SUPRIHARTANTI S.
Analisis Legislatif Ahli Madya
Pusat Analisis Keparlemenan
Bidang Politik, Hukum,
dan Keamanan
denico.doly@dpr.go.id
rachmi.suprihartanti@dpr.go.id

Pendahuluan

Tindak pidana judi *online* saat ini semakin meresahkan karena pengguna atau pelaku tindak pidana judi *online* meningkat cukup pesat. Berdasarkan data dari Kepolisian Republik Indonesia (Polri), pada tahun 2023 terdapat 1.196 kasus judi *online* dengan tersangka sebanyak 1.987 dan perputaran uang mencapai Rp327 triliun. Sementara itu, pada tahun 2024 dari bulan Januari hingga April, terdapat 792 kasus dengan jumlah tersangka 1.158 orang dan perputaran uang sebesar Rp100 triliun. Menurut Badan Reserse Kriminal Polri, sejak tahun 2015 hingga 2023, terdapat berbagai model judi online yang berkembang, mulai dari *credit market* pada tahun 2015, *cash market* pada tahun 2016, hingga penggunaan link alternatif server dari luar negeri pada tahun 2023 (Mawangi, 2024). Prinsip perjudian online merupakan sistem saling percaya sebab seorang pemain judi serta bandarnya tidak saling mengenal dan mengetahui keberadaannya. Pemain hanya diharuskan menyetor sejumlah uang sebagai deposit dalam rekening yang sudah ditetapkan sebagai ketentuan untuk bermain judi, dan apabila menang maka bandar akan mentransfer sejumlah uang ke dalam rekening sang pemain (Rahayu, 2022, p. 138).

Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Polri dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) menunjukkan adanya potensi pelanggaran judi *online* yang signifikan. Berbagai langkah yang dilakukan oleh Pemerintah dan Polri tampaknya belum cukup untuk mengatasi masalah ini. Judi online memiliki dampak serius bagi masyarakat Indonesia karena dapat mengakibatkan seseorang berperilaku negatif. Bahkan, judi online dapat menyebabkan seseorang bunuh diri karena terlilit hutang akibat judi tersebut. Dampak lainnya meliputi masalah ekonomi, degradasi kualitas hidup berkeluarga, dan gangguan pada kehidupan pekerjaan. Dampak-dampak ini dapat mendorong pelaku judi *online* melakukan tindak pidana lain seperti pencurian, perampokan, bahkan korupsi.

Tindak pidana perjudian pada dasarnya telah diatur dalam Pasal 303 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Sementara itu, terkait tindak pidana judi online diatur dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE). Larangan dan sanksi pidana terhadap judi online juga sudah diatur, seperti di UU ITE sanksi pidananya adalah penjara paling lama 10 tahun dan/atau denda paling banyak Rp10 miliar. Meskipun sudah ada aturannya, penegakan hukum

masih sulit dilakukan karena berbagai keterbatasan, termasuk keberadaan pelaku perjudian *online* sering kali menggunakan teknologi canggih untuk menyembunyikan identitas dan jejak mereka. Hal ini membuat aparat penegak hukum kesulitan untuk mengidentifikasi dan melacak para pelaku. Bandar judi *online* juga sering kali berada di luar negeri, sehingga sulit untuk menerapkan hukum Indonesia terhadap mereka (Kesuma, 2023, p.36). Upaya pemblokiran terhadap berbagai situs sudah dilakukan oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo), tetapi situs judi online tetap kembali muncul. Hal ini yang menyebabkan penegak hukum kesulitan untuk melakukan penegakan hukum atau pemberantasan tindak pidana judi online. Berdasarkan berbagai permasalahan tersebut, maka kajian kebijakan singkat ini akan menganalisis tentang kebijakan hukum tindak pidana judi *online* dalam perspektif UU ITE.

Kebijakan Hukum Tindak Pidana Judi Online di Indonesia

Pasal 27 ayat (2) UU ITE melarang mendistribusikan, mentransmisikan, dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan perjudian. Selain itu, larangan perjudian juga diatur dalam Pasal 303 dan Pasal 303 bis KUHP, serta Pasal 426 dan Pasal 427 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP. UU ITE melalui Pasal 40 ayat (2b) dan (2c) juga memberi kewenangan kepada Pemerintah untuk melakukan pemutusan akses terhadap Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang mengandung muatan melanggar hukum seperti perjudian. Meskipun aturan ini sudah ditetapkan, tetapi judi *online* masih marak terjadi. Hal ini dikarenakan sulitnya memutus akses situs judi *online* yang tidak berada pada wilayah kekuasaan Indonesia. Selain itu, dengan kecanggihan teknologi seperti *Virtual Private Network* (VPN) memungkinkan pelaku tindak pidana judi online untuk tetap mengakses situs yang sudah diblokir. Keberadaan pengelola situs judi online juga sering kali tidak berada pada wilayah Indonesia. Ditambah lagi dengan banyak negara tetangga yang justru berbeda pendapat mengenai keberadaan judi *online* (melegalkan judi). Keberadaan judi online yang transnasional atau lintas negara ini yang menjadikan penegak hukum sulit untuk melaksanakan penegakan hukum.

Pemberantasan judi *online* memang perlu dilakukan secara masif dan sistematis. Pembentukan satuan tugas (satgas) oleh Presiden perlu didukung agar setiap lembaga, kementerian, maupun penegak hukum dapat saling melakukan kerja sama secara terintegrasi dalam memberantas judi *online*. Peraturan mengenai larangan dan pemberian kewenangan sudah ada. Oleh karena itu, pelaksanaan atas pemberian kewenangan itu perlu dilaksanakan secara terus menerus untuk menanggulangi tindak pidana judi *online*. Upaya penegakan hukum tindak pidana judi *online* dapat dilakukan dengan berbagai cara, seperti diuraikan sebagai berikut.

Pertama, kerja sama antarinstansi. Penegakan hukum memang tidak dapat berjalan sendiri-sendiri. Pemberantasan tindak pidana judi *online* memerlukan kerja sama dan integrasi data antarinstansi atau lembaga agar setiap langkah yang dilakukan oleh pelaku tindak pidana judi *online* dapat teratasi. Kerja sama luar negeri juga perlu dilakukan agar dapat melaksanakan penegakan hukum judi *online* secara efektif dan maksimal. Presiden Joko Widodo telah membentuk Satgas Darurat Judi *Online* yang terdiri dari Polri, Kejaksaan Agung, Kementerian Luar Negeri (Kemenuk), Kemenkominfo, Kementerian Keuangan (Kemenuk), Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN), Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan PPAK (Martiar, 2024). Inisiasi pembentukan satgas judi *online* ini merupakan langkah yang dilakukan oleh Pemerintah dalam mengantisipasi dan melakukan pemberantasan terhadap tindak pidana judi *online*.

Kedua, penerapan prinsip yurisdiksi. Larangan perjudian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) UU ITE mengartikan bahwa Indonesia mengategorikan judi *online* sebagai *cyber crime*. Judi *online* merupakan kejahatan di dunia maya, karena tindak pidananya dilakukan dengan memanfaatkan teknologi, menimbulkan kerugian, dan dapat dilakukan dengan melintasi batas negara (*borderless*). Oleh karena itu, penegakan hukum atas tindak pidana judi *online* dapat diberlakukan prinsip yurisdiksi. Prinsip yurisdiksi ekstrateritorial merupakan upaya untuk dimungkinkannya penerapan hukum teknologi informasi (*cyberlaw*) (Bunga, 2019, p. 24). H. Marshall Jarrett, Michael W. Bailie sebagaimana dikutip oleh Dewi Bunga mengatakan bahwa “*In the context of computer crime, the inexorable connection between the Internet and interstate commerce may sometimes be sufficient to satisfy the jurisdictional element of the statute at issue.*” (Dalam konteks kejahatan komputer, hubungan yang tak terhindarkan antara internet dan perdagangan antarnegara terkadang cukup memadai

memenuhi elemen yurisdiksi undang-undang yang dipermasalahkan) (Bunga, 2019, p. 24). Hal ini membuktikan bahwa prinsip yurisdiksi tepat diterapkan dalam melakukan penegakan hukum atas judi *online*. Adapun prinsip ini juga tertuang dalam Pasal 2 UU ITE yang menyebutkan bahwa undang-undang ini berlaku untuk setiap orang yang melakukan perbuatan hukum sebagaimana diatur dalam undang-undang ini, baik yang berada di wilayah hukum Indonesia maupun di luar wilayah hukum Indonesia, yang memiliki akibat hukum di wilayah hukum Indonesia dan/atau di luar wilayah hukum Indonesia dan merugikan kepentingan Indonesia. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UU ITE tersebut, maka dapat dikatakan bahwa UU ITE memiliki jangkauan yurisdiksi tidak hanya untuk perbuatan hukum yang dilakukan di wilayah Indonesia saja, akan tetapi juga yang dilakukan di luar wilayah Indonesia yang memiliki akibat hukum di Indonesia.

Ketiga, kerja sama dengan negara tetangga. Kerja sama dilakukan agar setiap orang, baik Warga Negara Indonesia (WNI) maupun Warga Negara Asing (WNA), dapat terlindungi dari jerat judi *online*. Hal ini dikarenakan korban dari judi *online* bukan hanya berasal dari WNI saja, tetapi juga beberapa WNA, seperti warga negara Republik Rakyat Tiongkok, ikut menjadi korban judi *online* (Evandio, 2024). Pada dasarnya Indonesia dapat meminta kerja sama internasional dalam penegakan hukum terhadap perjudian online yang terkait dengan yurisdiksi negara lain. Akan tetapi perlu dipastikan bahwa negara-negara tersebut juga menganggap bahwa judi *online* sebagai sebuah tindak pidana. Seperti diketahui bahwa terdapat beberapa negara tetangga seperti Singapura dan Hongkong yang menganggap bahwa perjudian merupakan sebuah aktivitas legal kecuali perbuatan tersebut terkait dengan pencucian uang atau kegiatan pendanaan terorisme. Oleh karena itu kerja sama dengan beberapa negara tersebut akan sulit dilakukan untuk memberantas judi *online*.

Keempat, sarana dan prasarana yang memadai. Salah satu upaya pencegahan dan juga penunjang dalam pelaksanaan penegakan hukum adalah sarana dan prasarana untuk melakukan penegakan hukum itu sendiri. Pelaku tindak pidana judi *online* yang memiliki peralatan cukup canggih harus diatasi dengan perlengkapan yang lebih canggih juga. Segala upaya dilakukan untuk memperbaharui peralatan yang dimiliki oleh Pemerintah dan penegak hukum. Oleh karena itu, menjadi penting bagi Pemerintah untuk mengamanatkan kepada para peneliti untuk mengembangkan teknologi yang dapat dimanfaatkan dalam pelaksanaan penegakan hukum. Pengembangan

teknologi oleh peneliti bukan lagi hanya dimanfaatkan untuk kepentingan peneliti itu saja, akan tetapi juga harus berguna bagi Pemerintah maupun penegak hukum dalam mengantisipasi teknologi yang dimanfaatkan untuk kejahatan atau tindak pidana. Selain itu, pengembangan dan pemanfaatan atas laboratorium *digital forensic* juga merupakan sarana dan prasarana utama yang dapat digunakan untuk mengungkap data digital serta membuktikan atas sebuah kejahatan tertentu. Pasal 5 ayat (1) UU ITE telah memberikan kekuatan hukum bahwa Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah. Oleh karena itu, pengambilan data, pengelolaan data, serta pemrosesan data dapat dijadikan sebagai alat bukti untuk melakukan penegakan hukum judi *online*. Upaya lain yang perlu dilakukan dalam sarana, yaitu pembentukan dan penggunaan *Artificial Intelligence* (AI) dalam penegakan hukum. AI harus dikembangkan sampai dengan tahapan *Artificial Super Intelligence* (ASI), yaitu bentuk AI yang melampaui kemampuan manusia (Ash Shidqi, 2019). Hal ini menjadi penting agar AI dapat secara langsung menganalisa bentuk kegiatan pada area dunia maya dan langsung menutup akses atau memblokir akses situs atau aplikasi yang berorientasi pada judi *online*. Analisis yang dilakukan oleh ASI bukan lagi bentuk analisis deskripsi atau sampai pada tahapan prediktif saja, tetapi sudah pada tahapan analisis preskriptif.

Kelima, peningkatan kapasitas dan kapabilitas penegak hukum. Kualitas penegak hukum memegang peranan penting dalam melaksanakan penegakan hukum, khususnya di ruang maya. Pendidikan dan pelatihan khusus di bidang ilmu transaksi elektronik atau dunia *cyber* menjadi penting dilakukan. Sertifikasi program *Certified Ethical Hacker* (CEH), *Computer Hacking Forensic Investigator Certification* (CHF), atau sertifikasi lainnya dapat dijadikan sebagai peningkatan kapasitas dan kapabilitas penegak hukum. Oleh karena itu, menjadi penting agar anggaran untuk dilakukannya pelatihan kepada para penegak hukum didukung oleh pembentuk kebijakan.

Keenam, literasi dan sosialisasi. Literasi atau sosialisasi sebagai salah satu upaya yang tidak boleh berhenti di tengah jalan. Sosialisasi mengenai bahayanya ikut dalam judi *online* tidak bisa dilakukan sekali atau dua kali dalam 1 (satu) tahun. Akan tetapi, sosialisasi perlu dilakukan secara berkelanjutan, baik itu dari ruang lingkup pendidikan sampai pada ruang lingkup tempat

bekerja. Seluruh lapisan masyarakat perlu mengetahui mengenai bahayanya judi *online*.

Penegakan Hukum Tindak Pidana Judi Online di Indonesia

Pengaturan mengenai tindak pidana judi *online* pada dasarnya sudah dibentuk oleh Pemerintah, akan tetapi penegakan hukum dan implementasi dari peraturan tersebut akan menjadi sulit dilakukan apabila aturan tidak diikuti dengan berbagai upaya yang dilakukan oleh penegak hukum. Penegakan hukum akan berjalan dengan baik apabila terdapat beberapa faktor yang mengikuti aturan tersebut dapat berjalan dengan baik. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah/pandangan nilai yang mantap dan mengejwanti dalam sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup (Soekanto, 2004, p. 5). Oleh karena itu, dalam kehidupan berbangsa dan bernegara diperlukan sebuah upaya untuk mempertahankan kedamaian dalam setiap tatanan kehidupan dengan melakukan penegakan hukum. Pelaksanaan penegakan hukum memerlukan keserasian antara aturan dengan apa yang terjadi pada kehidupan masyarakat. Oleh karena itu terdapat keseimbangan yang harus dijaga oleh masyarakat dan juga para pemangku kepentingan agar terjadi ketertiban, kenyamanan, dan keamanan dalam bernegara.

Soerjono Soekanto mengatakan bahwa penegakan hukum dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu faktor hukumnya, faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan (Soekanto, 2004, pp.8-42). Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto tersebut, maka dalam kerangka penegakan hukum tindak pidana judi *online* dapat dijabarkan sebagai berikut.

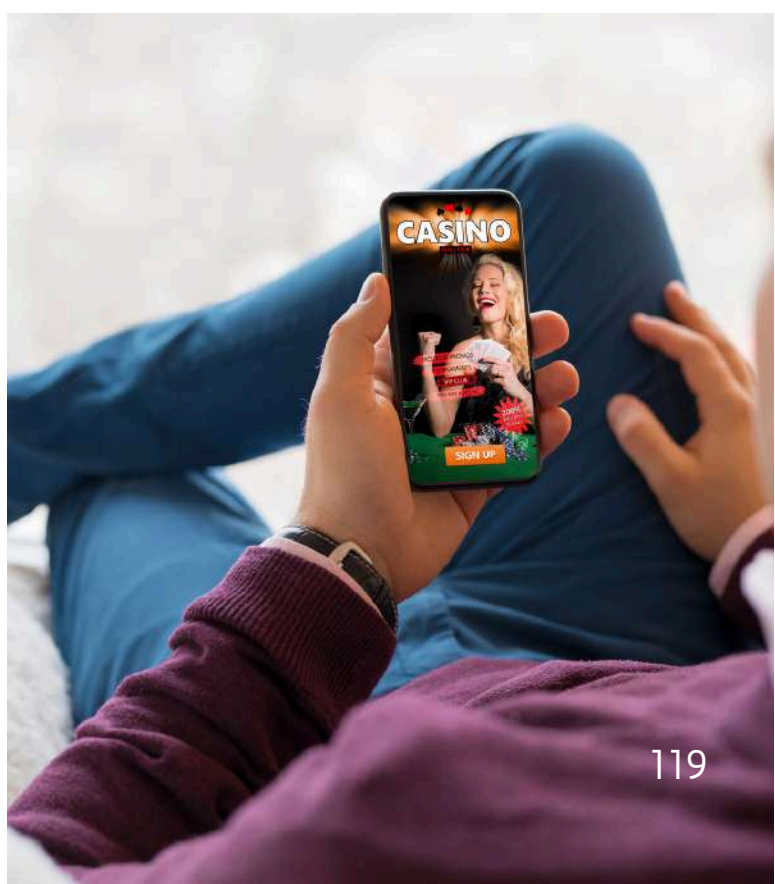
1. Faktor hukumnya sendiri yaitu peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini yaitu aturan mengenai larangan judi *online*. Pasal 27 ayat (2) UU ITE menyatakan bahwa salah satu perbuatan yang dilarang dalam UU ITE yaitu mendistribusikan, mentransmisikan, dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki

muatan perjudian. Selain UU ITE, larangan untuk melakukan perjudian diatur dalam Pasal 303 dan Pasal 303 KUHP dan Pasal 426 dan Pasal 427 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP. Selain larangan yang diatur dalam UU ITE dan KUHP, Pasal 40 ayat (2b) dan (2c) UU ITE juga memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk melakukan pemutusan akses terhadap Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan yang melanggar hukum seperti perjudian. Larangan dan pemutusan akses sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, akan tetapi judi online masih marak terjadi, dikarenakan sulitnya memutus akses situs judi *online* yang tidak berada pada wilayah kekuasaan Indonesia. Selain itu dengan kecanggihan teknologi seperti VPN memungkinkan pelaku tindak pidana judi *online* untuk tetap mengakses situs yang sudah dilakukan blokir. Selain itu, keberadaan pengelola situs judi online juga sering kali tidak berada pada wilayah Indonesia. Ditambah lagi dengan banyak negara tetangga yang justru berbeda pendapat mengenai keberadaan judi *online* (melegalkan judi). Keberadaan judi online yang transnasional atau lintas negara ini yang menjadikan penegak hukum sulit untuk melaksanakan penegakan hukum.

2. Faktor penegak hukum yakni pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan hukum. Polisi dan kejaksaan sering kali mengalami kesulitan untuk melakukan penegakan hukum. Hal ini dikarenakan selain wilayah hukum yang tidak berada di wilayah Indonesia, juga dikarenakan pelaksanaan tugas penegakan hukum masih berjalan sendiri-sendiri. Belum adanya integrasi antar penegak hukum dalam memberantas judi *online*. Selain itu, dalam kerangka untuk melakukan pencegahan OJK hanya dapat melakukan pemblokiran rekening yang berada pada wilayah Indonesia saja. OJK tidak dapat melakukan pemblokiran rekening yang berada luar negeri, padahal banyak pelaku usaha tindak pidana judi *online* banyak memiliki rekening di luar negeri.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Kecanggihan atau perlengkapan untuk melakukan penegakan hukum judi *online* saat ini masih belum maksimal. Hal ini dikarenakan sistem yang digunakan pada situs atau aplikasi judi *online* sudah menggunakan AI.

Penggunaan AI juga sudah digunakan oleh Kemenkominfo dalam memantau dan menutup aplikasi judi online, akan tetapi kecanggihan teknologi yang digunakan untuk memindahkan *IP Protocol* menjadikan pencarian situs yang asli menjadi cukup sulit dilakukan (Sinurat, 2023).

4. Faktor budaya masyarakat yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Salah satu faktor yang sangat memengaruhi penegakan judi *online* adalah faktor budaya masyarakat yang sering kali tergiur dengan keuntungan sesaat yang diperoleh dari judi *online*. Seperti diketahui bahwa judi online sering kali memberikan keuntungan awal kepada para pelaku judi *online* baru, hal ini kemudian yang memberikan stimulasi kepada para pelaku untuk memainkan aplikasi judi *online* secara terus menerus sehingga justru perangkap dari situs judi *online* yang kemudian akan membuat para pemain kalah taruhan dan menyebabkan uang taruhan pemain akan habis. Berbagai upaya dilakukan oleh Pemerintah untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai bahayanya judi *online*, akan tetapi tekanan kehidupan serta pemikiran untuk mendapatkan uang secara cepat menjadikan judi online sebagai alternatif negatif yang dilakukan oleh masyarakat. Hal ini kemudian yang menyebabkan masyarakat miskin menjadi lebih banyak dikarenakan uangnya habis untuk bertransaksi judi.



Rekomendasi Kebijakan

Maraknya tindak pidana judi *online*, memerlukan upaya secara komprehensif dan terstruktur untuk pemberantasannya. Oleh karena itu, seluruh *stakeholders* harus saling mendukung dan bekerja sama untuk memberantas tindak pidana judi *online*. Kebijakan hukum mengenai pemberantasan dan penegakan hukum judi *online* sudah ada dan sudah diperberat sanksi pidananya dalam UU ITE. Pembentukan Satgas Pemberantasan Judi *Online* merupakan langkah strategis Pemerintah untuk melakukan pemberantasan judi *online*.

Komisi I dan Komisi III DPR RI perlu mendesak Pemerintah untuk segera melakukan upaya untuk pencegahan dan juga penegakan hukum terhadap

keberadaan judi *online*. Selain itu, DPR RI dapat membentuk tim atau pansus pemberantasan judi *online* dengan melibatkan beberapa komisi. Hal ini dikarenakan judi *online* bukan hanya berada pada wilayah penegakan hukum seperti di kepolisian dan kejaksaan semata. Akan tetapi, pemberantasan judi *online* juga melibatkan OJK, BSSN, Kemenkominfo, Kemenlu, dan Kemenkeu untuk melakukan upaya penanggulangan, pemblokiran, serta upaya kerja sama dengan pihak luar negeri. Dukungan anggaran dalam pelaksanaan pemberantasan judi *online* juga menjadi sangat penting. Hal ini dikarenakan teknologi yang lebih canggih dan terdepan sangat diperlukan dalam memberantas dan mencegah keberadaan judi *online* yang berada pada ruang maya.

Daftar Pustaka

- Ash Shidqi, M. D. (2019). *Proyeksi dampak teknologi artificial general intelligence dan tanggung jawab ilmuwan*. Universitas Gadjah Mada.
- Bunga, D. (2019). Kebijakan formulasi judi *online* dalam hukum Indonesia. *Jurnal Vyavahara Duta*, 14(1), 21–34.
- Evandio, A. (2024, April 26). Menteri Retno ungkap peran Kemenlu ikut berantas judi online. *Kabar24.bisnis.com*. <https://kabar24.bisnis.com/read/20240426/15/1760799/menteri-retno-ungkap-peran-kemenlu-ikut-berantas-judi-online>
- Kesuma, R. D. (2023). Penegakan hukum perjudian online di Indonesia: Tantangan dan solusi. *Jurnal Exact: Journal of Excellent Academic Community*, 1(1), 34–52.
- Martiar, N. A. D. (2024, April 24). 3,2 Juta orang main judi daring. *Kompas*, p.3.
- Mawangi, G. T. (2024, April 23). Hadi ungkap judi "online slot" paling diminati sejak 2023. *Antaranews.com*. <https://www.antaranews.com/berita/4071708/hadi-ungkap-judi-online-slot-paling-diminati-sejak-2023>
- Rahayu, S. T. W. (2022). Penegakan hukum perjudian online menurut Undang-undang ITE. *Rechtsregel Jurnal Ilmu Hukum*, 5(2), 137–145. <https://doi.org/10.32493/rjih.v5i2.27599>
- Soekanto, S. (2004). *Faktor-faktor yang memengaruhi penegakan hukum*. Raja Grafindo Persada.
- Sinurat, B. (2023, Oktober 21). Kemenkominfo gunakan *artificial intelligence* pantau situs judi *online*. *RRI.co.id*. <https://www.rri.co.id/nasional/409528/kemenkominfo-gunakan-artificial-intelligence-pantau-situs-judi-online>



Respons Indonesia atas Konflik Iran – Israel

Ringkasan Eksekutif

- ▶ Konflik Iran dan Israel memiliki dinamika konflik yang bersifat pasang surut. Konflik ini memiliki potensi untuk meningkatkan instabilitas politik baik di Kawasan Timur Tengah maupun dunia internasional, termasuk Indonesia.
- ▶ Kajian ini bertujuan menganalisis respons Pemerintah Indonesia atas konflik Iran-Israel.
- ▶ Masa depan Warga Negara Indonesia (WNI) di wilayah konflik terus menjadi perhatian bagi Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) RI guna mengantisipasi apabila konflik kembali terjadi. Upaya yang dilakukan Kemenlu untuk memberikan perlindungan kepada WNI yang berada di Kawasan Timur Tengah adalah dengan terus menjalin komunikasi dan koordinasi dengan pihak-pihak berwenang terkait.
- ▶ Merekomendasikan kepada Komisi I DPR RI dalam melaksanakan fungsi pengawasan perlu mendorong Kemenlu untuk menyerukan kecaman dan dapat segera mengambil bagian dalam upaya meredam konflik yang terjadi melalui keanggotaan Indonesia di organisasi-organisasi internasional, serta dukungan bagi tindakan perlindungan WNI di negara yang dilanda konflik itu.



LIBSET

**Analisis Legislatif Ahli Madya
Pusat Analisis Keparlemenan
Bidang Politik, Hukum,
dan Keamanan
lisbet.sihombing@dpr.go.id**

Pendahuluan

Pada 1 April 2024, Israel telah melakukan serangan udara sehingga menghancurkan sebuah Gedung Konsulat di Kompleks Kedutaan Besar Iran di Damaskus, Suriah. Akibat serangan tersebut, dari 16 orang yang tewas 7 di antaranya adalah anggota pasukan Garda Revolusioner Iran (*Iran's Revolutionary Guards/IRGC*). Salah satunya adalah Brigadir Jenderal Mohammad Reza Zahedi, Kepala Brigade Quds IRGC wilayah Palestina, Suriah, dan Lebanon (Wiyoga, 2024).

Setelah serangan Israel tersebut, Iran tidak tinggal diam. Mantan Presiden Iran Ebrahim Raisi memperingatkan bahwa tindakan sekecil apa pun yang dilakukan Israel terhadap Iran maka Israel akan mendapatkan respons yang parah, luas, dan menyakitkan (Mulyana, 2024). Iran kemudian melakukan serangan balasan pada 14 April 2024 ke wilayah Israel. Iran meluncurkan lebih dari 170 pesawat nirawak, 30 rudal jelajah, dan 120 misil balistik ke wilayah Israel (Wiyoga, 2024). Serangan Iran ini dinamakan Operasi Janji Jujur atau *Honest Promise*. Akibat kerusakan dari serangan ini, diperkirakan hanya relatif kecil. Dengan adanya serangan balik dari Iran, pada 15 April 2024, Kepala Staf Angkatan Bersenjata Israel Letnan Jenderal Herzi Halevi, mengatakan bahwa *Israel Defence Forces* (IDF) bersiaga penuh menghadapi segala macam ancaman dari Iran. Israel akan membalas serangan Iran tersebut. Iran akan menerima konsekuensi atas perbuatannya.

Dalam rapat darurat Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada 14 April 2024, Sekretaris Jenderal PBB Antonio Guterres telah mendesak semua pihak termasuk IDF untuk tidak saling membalas serangan agar tidak memicu eskalasi lanjut sampai nantinya menimbulkan perang di Kawasan Timur Tengah. Selain Dewan Keamanan PBB, Presiden Perancis Emmanuel Macron, Kanselir Jerman Olaf Scholz, dan Presiden Amerika Serikat Joe Biden juga menyampaikan seruan agar kedua negara yang berkonflik dapat menahan diri. Amerika Serikat, yang merupakan sekutu Israel, tetap menekankan komitmennya terhadap keamanan Israel. Amerika Serikat akan turut campur apabila Israel kembali mendapatkan serangan dari Iran (Wiyoga, 2024). Meskipun demikian, Amerika Serikat ingin mencegah semakin meluasnya konflik kedua negara. Amerika Serikat telah menyampaikan kepada Perdana Menteri Israel, Benjamin Netanyahu, bahwa Amerika Serikat tidak akan terlibat apabila Israel melancarkan serangan balasan ke Iran. Masyarakat internasional mulai menunjukkan kekhawatiran bahwa konflik kedua negara ini dapat membawa eskalasi di Kawasan Timur

Tengah ke tingkat yang lebih buruk. Kajian ini menganalisis bagaimana dinamika konflik Iran-Israel serta respons Indonesia terhadap konflik tersebut.

Dinamika Konflik Iran dan Israel

Iran merupakan negara mayoritas muslim kedua setelah Turki, yang mengakui kedaulatan Israel secara *de facto* pada tahun 1948. Hubungan kedua negara dipersatukan oleh kesamaan kepentingan geopolitik. Pada tahun 1950-1970 awal menjadi masa keemasan hubungan antara Iran dan Israel. Kedekatan Iran dan Israel dikarenakan persamaan kepentingan geopolitik dan adanya doktrin diplomasi "Tepian" dari Perdana Menteri Israel David Ben-Gurion. Isi doktrin itu mengenai adanya kebutuhan Israel untuk mencari sekutu di luar negara-negara Arab yang pada saat itu sangat memusuhi Israel. Selain itu, doktrin tersebut juga berisi tentang kebutuhan Israel untuk menekan kekuatan negara-negara Arab, untuk menghalangi pengaruh Uni Soviet di kawasan serta untuk mendekati diri Israel terhadap Amerika Serikat. Selain Turki dan Etiopia, Iran juga dipandang Gurion sebagai kandidat yang cocok untuk dijadikan sekutu (Priambada, 2024).

Iran yang pada waktu itu masih berada di bawah rezim Monarki Shah Pahlevi, juga menganggap bahwa Israel merupakan mitra bisnis yang cocok dalam menambah keuntungan melalui ekspor minyak. Israel pada saat itu sedang mengalami kesulitan untuk mendapatkan sumber energi akibat boikot masif yang diinisiasi oleh Raja Arab Saudi Faisal bin Abdulaziz. Akhirnya kerja sama di bidang ekspor-impor minyak bumi Iran dan Israel diwujudkan melalui pembangunan bersama jalur pipa Eilat-Askelon yang menghubungkan Laut Merah dengan Laut Tengah. Fasilitas tersebut mampu meningkatkan penjualan minyak bumi Iran ke Israel dan Eropa. Pada saat itu, suplai dari Iran mencakup hingga 70 persen dari kebutuhan minyak bumi Israel (Priambada, 2024).

Namun, kedekatan ini tidak berlangsung selamanya. Konflik Iran dan Israel bermula pada tahun 1979 pascarevolusi Islam yang dipimpin oleh Ayatollah Sayyid Ruhollah Musavi Khomeini dengan mendirikan Republik Islam Iran. Khomeini kemudian memutuskan hubungan dengan Israel. Khomeini tidak lagi mengakui keabsahan paspor warga negara Israel. Selain itu Khomeini juga menyita bangunan Kedutaan Israel di Teheran untuk diserahkan kepada *Palestine Liberation Organization* (PLO), yang saat itu memimpin perlawanan Palestina terhadap pemerintah Israel.

Rezim Khomeini menganggap Israel sebagai penjajah karena telah terbukti menindas bangsa Palestina.

Sejak tahun 1979, dinamika konflik Iran dan Israel selalu mengalami pasang surut. Ada waktu di mana, konflik Iran dan Israel muncul ke permukaan dan membuat negara-negara di Kawasan Timur Tengah menjadi khawatir. Akan tetapi, konflik tersebut tidak sampai menimbulkan serangan balasan dari Iran seperti sekarang ini. Dinamika konflik Iran dan Israel yang terkini dapat diketahui dari kronologis serangan balik Iran ke Israel sebagai berikut (Priambada, 2024):

- 1 April 2024
Serangan udara yang diduga kuat dilakukan oleh Israel menghancurkan sebuah Gedung Konsulat di Kompleks Kedutaan Besar Iran di Damaskus, Suriah. Tujuh dari 16 orang yang tewas akibat insiden itu adalah anggota pasukan IRGC. Salah satunya adalah Brigadir Jenderal Mohammad Reza Zahedi, Kepala Brigade Quds IRGC wilayah Palestina, Suriah, dan Lebanon.
- 7 April 2024
Menteri Luar Negeri Iran Hosein Amir-Abdollahian saat berkunjung ke Oman menyampaikan pesan peringatan kepada Amerika Serikat bahwa mereka akan segera melakukan serangan balasan terhadap Israel. Tel Aviv menutup 28 kedutaan besar dan mulai menyiagakan pasukannya untuk mempersiapkan serangan dari Teheran.
- 12 April 2024
Amerika Serikat mengeluarkan peringatan perjalanan bagi warga negaranya yang berada di Israel. Hal ini juga dilakukan oleh Rusia dan Jerman.
- 13 April 2024
Belanda, India, Perancis, dan Polandia mengeluarkan peringatan perjalanan untuk tidak bepergian sementara waktu ke Iran, Israel, dan sekitarnya.
- 14 April 2024
Iran meluncurkan lebih dari 170 pesawat nirawak, 30 rudal jelajah, dan 120 misil balistik ke Israel. Militer Israel mengklaim dapat menangkal 99 persen serangan itu. Amerika Serikat, Inggris, dan Jordania turut serta menjatuhkan sebagian serangan Iran yang mengarah ke Israel. Sebuah Pangkalan Udara Nevatim milik Israel dilaporkan rusak ringan akibat serangan Iran tersebut. Tidak terdapat korban jiwa dari pihak Israel akibat insiden ini.

Dari kronologis tersebut, dapat diketahui bahwa meskipun akibat dari serangan balasan ke Israel relatif kecil, tetapi telah menimbulkan babak baru dalam sejarah konflik antara kedua negara. Serangan balasan ini merupakan kali pertama Iran menyerang langsung ke wilayah Israel. Walaupun demikian, serangan balasan dari Iran ini belum dapat dikatakan menjadi pemicu timbulnya perang dunia ketiga. Menurut Khisino Bawono, apabila konflik Iran dan Israel sampai mencapai eskalasi yang lebih masif serta turut melibatkan negara-negara besar yang merupakan sekutu dari Iran maupun Israel, barulah terjadi deklarasi perang (Tim BBC Indonesia, 2024).

Respons Indonesia

Konflik Iran - Israel terus saja terjadi. Masing-masing terus mengadakan persenjataan, dan perlombaan persenjataan sepertinya tanpa akhir. Dalam teori Realisme Hubungan Internasional, kondisi perlombaan persenjataan antara Iran dan Israel ini disebut *security dilemma*, yaitu keadaan dimana pengadaan persenjataan oleh satu negara yang dianggap ancaman oleh negara lain yang menyebabkan peningkatan persenjataan secara timbal balik (Fisher, 2007). Serangan Iran terhadap Israel adalah konsekuensi dari serangan berulang Israel, memicu Iran membuka kembali fasilitas nuklirnya yang sebelumnya ditutup demi keamanan (Wiyoga, 2024). Pembukaan fasilitas nuklir ini menambah dimensi baru dalam diskusi perlucutan senjata, mengingat potensi kerusakan besar dari senjata nuklir. Nuklir sering dianggap sebagai pencegah serangan, namun penggunaannya dapat mencemari bumi dan mengancam masyarakat (Pilisuk, 2007). Pada hakekatnya, konflik Iran - Israel ini merupakan wujud setiap negara untuk mempertahankan kedaulatannya dalam menghadapi ancaman dari negara lain. Penyerangan yang dilakukan, baik oleh Iran maupun Israel, merupakan bagian dari *struggle for power* untuk menunjukkan bahwa kedua negara memiliki pengaruh dan kekuatannya masing-masing dalam konflik tersebut.

Konflik yang terus berlanjut antara Iran dan Israel ini berpotensi meningkatkan instabilitas politik, baik di Kawasan Timur Tengah maupun dunia internasional. Sejumlah negara di Timur Tengah mengecam konflik tersebut dan meminta semua pihak menahan diri. Amerika Serikat, yang merupakan sekutu dari Israel, juga telah menyatakan tidak akan terlibat apabila Israel kembali menyerang Iran. Respons dari negara-negara besar seperti Rusia, China, dan negara-negara Eropa juga masih berupa kecaman ataupun kutukan saja, tidak sampai mendeklarasikan perang terhadap Israel.

Ungkapan keprihatinan dan seruan untuk menahan diri juga disampaikan pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia mendesak Dewan Keamanan PBB segera bertindak untuk menurunkan ketegangan dan terus berupaya menciptakan perdamaian di Timur Tengah (Safitri, 2024). Respons terhadap konflik Iran dan Israel tidak hanya dikeluarkan oleh pemerintah, tetapi juga dari DPR RI.

Jazuli Juwaini, Anggota Komisi I DPR RI yang juga Wakil Presiden Anggota Parlemen Muslim Dunia (*International Islamic Forum of Parliament/IIFP*) mengingatkan bahwa semua negara yang beradab, termasuk Indonesia, sangat menjunjung tinggi perdamaian dunia. Bagi Indonesia, perdamaian dunia adalah amanat konstitusi dan menjadi tujuan bernegara (DPR RI, 2024a). Indonesia juga menolak segala bentuk perang dan pengerahan senjata karena peperangan hanya menyebabkan korban sipil dan mengancam perdamaian dunia. Bagi Indonesia, penolakan atas penjajahan Israel adalah amanat konstitusi, yaitu menjadi tugas dan tanggung jawab Indonesia untuk turut menghapus segala bentuk penjajahan di atas dunia (DPR RI, 2024b).

Christina Aryani, Anggota Komisi I DPR RI, menegaskan bahwa Indonesia mengecam segala bentuk kekerasan di dunia dan mendorong Pemerintah melalui Kemenlu untuk menyerukan kecaman serta berperan dalam meredam konflik Iran–Israel melalui organisasi internasional (DPR RI, 2024c) seperti PBB maupun Organisasi AntarParlemen di Tingkat Global (*Inter-Parliamentary Union/IPU*). Pemerintah Indonesia juga dapat meminta kedua negara tersebut untuk

menahan diri guna mencegah eskalasi konflik yang lebih besar. Sementara itu, Sukamta, Anggota Komisi I DPR RI, melihat konflik Iran–Israel sebagai peluang bagi Presiden Joko Widodo untuk mendamaikan kedua belah pihak, mengingat dampak global jika eskalasi konflik meningkat (DPR RI, 2024d).

Meskipun konflik Iran-Israel mengalami dinamika dan sempat memanas beberapa waktu lalu, namun belum ada upaya pencegahan dari Kemenlu untuk mengevakuasi WNI di Iran dan Israel. Belum adanya upaya tersebut dikarenakan sampai saat ini belum ada informasi WNI yang terdampak dalam serangan balasan Iran ke Israel pada 14 April 2024 (Kemenlu RI, 2024c). Berdasarkan data KBRI Amman terdapat sebanyak 115 WNI yang berada di Israel. Mayoritas WNI tersebut menetap di Yerusalem, Tel Aviv, dan Arava. Sementara itu, KBRI Teheran mencatat sebanyak 376 WNI menetap di Iran, mayoritas adalah pelajar/mahasiswa di kota Qom (Saleh, 2024).

Beberapa negara di Timur Tengah menyadari bahwa konflik Iran dan Israel ini berpotensi membahayakan bagi warga negaranya. Mereka melakukan upaya pencegahan dengan cara melakukan pembatasan atau penutupan wilayah udara mereka untuk penerbangan komersial maupun penerbangan lainnya sehingga warga negaranya tidak bepergian sementara waktu ke Iran, Israel, dan sekitarnya (Priambada, 2024). Upaya pencegahan yang sudah dilakukan oleh negara-negara di Timur Tengah ini sebaiknya juga dilakukan oleh pemerintah Indonesia karena konflik Iran dan Israel berpotensi membahayakan bagi keamanan WNI.



Upaya yang telah dilakukan oleh Kemenlu selama ini baru sebatas memberikan imbauan kepada WNI. KBRI Teheran telah menetapkan status Siaga II dan memberikan imbauan kepada WNI yang berada di Iran untuk: *pertama*, menyiapkan *run bag*. *Run bag* ini berisi barang-barang esensial seperti dokumen penting, uang tunai, minuman dan makanan yang cukup, pakaian, dan perlengkapan serta obat-obatan pribadi. *Run bag* ini diperlukan jika sewaktu-waktu kondisi di Iran semakin memburuk, WNI bisa cepat pergi menyelamatkan diri dan mencari perlindungan. *Kedua*, WNI diimbau untuk mempertimbangkan pulang ke Indonesia secara mandiri sekiranya situasi memungkinkan. *Ketiga*, melakukan lapor diri melalui website peduliwni.kemlu.go.id. *Keempat*, WNI diimbau untuk bersikap tenang dan menetap di kediaman masing-masing serta menghindari kerumunan massa atau pun wilayah yang memiliki potensi rawan/berbahaya.

Kelima, WNI diimbau untuk menghindari penggunaan media sosial yang tidak perlu dan memiliki potensi terhadap misinformasi. *Keenam*, WNI juga diimbau untuk berkoordinasi dengan KBRI secara intens dan memantau media sosial KBRI secara berkala. *Keenam*, WNI diimbau untuk senantiasa menaati himbauan keamanan yang dikeluarkan oleh otoritas terkait (KBRI Teheran, 2024).

Imbauan Kemenlu lainnya diperuntukkan bagi WNI yang berencana melakukan perjalanan dengan rute penerbangan melewati wilayah udara atau transit bandara di negara-negara Timur Tengah. WNI tersebut diimbau untuk mengantisipasi gangguan jadwal penerbangan (*flight disruption*) dan segera menghubungi maskapai masing-masing untuk mendapatkan update penerbangan. Selain itu, Kemenlu juga telah memberikan imbauan untuk menunda rencana perjalanan kepada WNI yang memiliki rencana untuk melakukan perjalanan ke Israel atau Iran sekiranya tidak mendesak (Kemenlu RI, 2024b).

Dari imbauan-imbauan tersebut, diketahui bahwa belum ada upaya pencegahan dari Pemerintah Indonesia untuk melakukan pembatasan atau penutupan wilayah udara, baik untuk penerbangan komersial maupun penerbangan lainnya kepada WNI sehingga tidak bepercian sementara waktu bahkan untuk mengevakuasi WNI di Iran dan Israel. Padahal masa depan WNI di wilayah konflik perlu terus menjadi perhatian Kemenlu.

Untuk memberikan perlindungan kepada WNI yang berada di wilayah konflik, upaya yang dapat dilakukan Kemenlu, antara lain, terus menjalin komunikasi dan koordinasi dengan KBRI Amman, KBRI Teheran, dan Perwakilan Republik Indonesia lainnya di Kawasan Timur Tengah. Upaya ini dilakukan untuk mengetahui situasi dan kondisi terkini dari para WNI yang tinggal di kawasan tersebut seperti yang telah dilakukan oleh KBRI Amman dengan menjalin komunikasi dengan para WNI yang menetap di wilayah Israel. Selain itu, Kemenlu melalui Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) perlu terus mengimbau agar WNI meningkatkan kewaspadaan dan mengantisipasi terjadinya eskalasi keamanan di wilayah konflik Iran dan Israel. Kemenlu juga harus terus menghimbau bagi WNI yang belum melapor diri, harus segera menghubungi kantor perwakilan Republik Indonesia yang terdekat dari domisilinya atau melakukan lapor diri secara online di peduliwni.kemlu.go.id. (Kemenlu RI, 2024a).



Rekomendasi Kebijakan

Komisi I DPR RI perlu mendorong Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) RI untuk segera mengambil bagian dalam meredam konflik Iran dan Israel melalui keanggotaannya pada organisasi-organisasi internasional. Komisi I DPR RI juga perlu mendukung kebijakan peringatan perjalanan yang dikeluarkan Kemenlu melalui KBRI Teheran bagi WNI yang hendak bepergian ke wilayah konflik. Hal ini dikarenakan masih terdapat WNI yang hendak pergi ke Israel meskipun situasi masih belum kondusif.

Selain itu, Komisi I DPR RI dalam melakukan fungsi pengawasan perlu mendorong Kemenlu melalui KBRI Teheran maupun KBRI Amman untuk cepat bertindak

dalam memberikan perlindungan kepada WNI di Iran dan Israel apabila eskalasi konflik meningkat. Ketua Komisi I DPR RI, Meutya Hafid, meminta Kemenlu untuk memitigasi keselamatan WNI yang berada di Palestina, Iran, dan Kawasan Timur Tengah lainnya yang berkonflik (DPR RI, 2024e). Hal ini dikarenakan upaya yang dilakukan oleh Kemenlu melalui KBRI baru sebatas peringatan perjalanan karena konflik ini dianggap masih belum memberikan dampak langsung terhadap keselamatan WNI di Iran dan Israel. KBRI baru sebatas menghimbau WNI untuk mempertimbangkan pulang ke Indonesia secara mandiri sekiranya situasi memungkinkan.

Daftar Pustaka

- DPR RI. (2024a, April 14). *Apresiasi Menlu RI tidak akan normalisasi hubungan dengan Israel*. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/49214/t/Apresiasi%20Menlu%20RI%20Tidak%20Akan%20Normalisasi%20Hubungan%20dengan%20Israel>
- DPR RI. (2024b, April 16). *Jazuli Juwaini sesalkan serangan ratusan pesawat nir-awak Iran dan kecam penjajahan brutal Israel*. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/49222/t/Jazuli%20Juwaini%20Sesalkan%20Serangan%20Ratusan%20Pesawat%20Nir-Awak%20Iran%20dan%20Kecam%20Penjajahan%20Brutal%20Israel>
- DPR RI. (2024c, April 15). *Cegah konflik meluas, Indonesia perlu terlibat redam perang Iran-Israel*. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/49216/t/Cegah%20Konflik%20Meluas,%20Indonesia%20Perlu%20Terlibat%20Redam%20Perang%20Iran-Israel>
- DPR RI. (2024d, April 19). *Perang Iran versus Israel harus jadi legasi Presiden Jokowi untuk mendamaikan*. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/49246/t/Perang%20Iran%20versus%20Israel%20Harus%20Jadi%20Legasi%20Presiden%20Jokowi%20untuk%20Mendamaikan>
- DPR RI. (2024e, April 19). *Israel-Iran memanas, Meutya minta Pemerintah aktif diplomasi deeskalasi konflik Timteng*. <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/49253/t/Israel-Iran%20Memanas,%20Meutya%20minta%20Pemerintah%20Aktif%20Diplomasi%20Deeskalasi%20Konflik%20Timteng>
- Fischer, D. (2007). *Peace As a Self-Regulating Process*, dalam Charles Webel and Johan Galtung (Eds.), *Handbook of Peace and Conflict Studies* (pp. 191). Routledge.
- KBRI Teheran. (2024, April 26). *Imbauan kedutaan besar Republik Indonesia di Teheran*. Instagram.com. <https://www.instagram.com/indonesiaintehran/p/C5vhjLNs1b3>
- Kemenlu RI. (2024a, April 13). *Himbauan penting untuk WNI di kawasan Timur Tengah*. <https://kemlu.go.id/portal/idlaporan%20kinerja/read/5857/berita/himbauan-penting-untuk-wni-di-kawasan-timur-tengah>
- Kemenlu RI. (2024b, April 14). *Eskalasi konflik di Kawasan Timur Tengah: adanya pembatasan penerbangan komersial*. <https://kemlu.go.id/portal/idlaporan%20kinerja/read/5859/berita/eskalasi-konflik-di-kawasan-timur-tengah-adanya-pembatasan-penerbangan-komersial>
- Kemenlu RI. (2024c, April 14). *Perkembangan di Timur Tengah: tidak ada informasi WNI yang terdampak*. <https://kemlu.go.id/portal/idlaporan%20kinerja/read/5858/berita/perkembangan-di-timur-tengah-tidak-ada-informasi-wni-yang-terdampak>
- Mulyana, C. (2024, April 17). *Timur Tengah yang kian resah*. *Media Indonesia*, p. 10.
- Piliusuk, M. (2007). *Disarmament and survival*, dalam Charles Webel and Johan Galtung (Eds.), *Handbook of peace and conflict studies* (pp. 98-99). Routledge.
- Priambada, Y. B. (2024, April 16). *Serangan Iran ke Israel, Puncak Perseteruan negara adidaya Timur Tengah*. *Kompas.id*. <https://www.kompas.id/baca/riset/2024/04/16/serangan-iran-ke-israel-puncak-perseteruan-dua-negara-adidaya-timur-tengah>
- Saleh, N. (2024, April 14). *Kementerian Luar Negeri RI imbau WNI tunda perjalanan ke Iran atau Israel*. *Tempo.co*. <https://dunia.tempo.co/read/1856334/kementerian-luar-negeri-ri-imbau-wni-untuk-tunda-perjalanan-ke-iran-atau-israel>
- Safitri, E. (2024, April 14). *Perang Iran vs Israel, RI minta Dewan Keamanan PBB segera bertindak*. *detiknews*. <https://news.detik.com/berita/d-7292410/perang-iran-vs-israel-ri-minta-dewan-keamanan-pbb-segera-bertindak>
- Tim BBC Indonesia. (2024, April 15). *Semua mata tertuju ke Israel pascaserangan Iran akankah terjadi perang besar-besaran di Timur Tengah?* *BBC Indonesia*. <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c19der78ggwo>
- Wiyoga, P. (2024, April 16). *Abaikan desakan PBB, Israel pertimbangkan balas serangan Iran*. *Kompas.id*. <https://www.kompas.id/baca/internasional/2024/04/16/abaikan-desakan-dunia-israel-akan-balas-serangan-iran>



Urgensi Penguatan Ketahanan Penanggulangan Bencana

Ringkasan Eksekutif

- ▶ Wilayah Indonesia rawan bencana. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mencatat hingga periode bulan Februari 2024 telah terjadi 173 kejadian bencana dengan 99,42% merupakan bencana hidrometeorologi basah dan 8,72% lainnya bencana hidrometeorologi kering.
- ▶ Berbagai upaya dilakukan untuk menanggulangi bencana, tetapi dinilai masih belum memberikan perlindungan memadai. Kajian ini bertujuan menganalisis upaya yang perlu dilakukan untuk memperkuat sistem ketahanan penanggulangan bencana di Indonesia.
- ▶ Hasil pembahasan menunjukkan bahwa upaya yang dilakukan dalam mengatasi bencana masih belum maksimal. Penguatan ketahanan penanggulangan bencana diperlukan, yaitu melalui penguatan BNPB, penguatan mitigasi dan kesiapsiagaan masyarakat menghadapi bencana, membuat peta rawan bencana, edukasi, pemenuhan kelengkapan fasilitas bencana, koordinasi dan integrasi dengan Kementerian/Lembaga dan instansi terkait, partisipasi masyarakat hingga dukungan regulasi.
- ▶ Komisi VIII DPR RI yang membidangi kebencanaan perlu segera merevisi UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dan mendorong BNPB untuk aktif melakukan edukasi dan sosialisasi terkait mitigasi bencana.



**TRIAS PALUPI
KURNIANINGRUM**

Analisis Legislatif Ahli Madya
Pusat Analisis Keparlemenan
Bidang Kesejahteraan Rakyat
trias.kurnianingrum@dpr.go.id

Pendahuluan

Indonesia adalah negara yang memiliki wilayah terdampak potensi bencana alam dengan intensitas tinggi (Saputra, 2018, p.2). Data Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menyebutkan bahwa hingga bulan Februari 2024 tercatat telah terjadi 173 kejadian bencana melanda wilayah Indonesia. Sebesar 99,42% kejadian bencana merupakan bencana hidrometeorologi basah dan 8,72% lainnya merupakan hidrometeorologi kering (BNPB, 2024). Banjir merupakan kejadian bencana yang paling sering terjadi dengan 109 kejadian diikuti cuaca ekstrem sebanyak 35 kejadian yang melanda beberapa provinsi di Indonesia seperti di Sumatera Barat, Jawa Tengah, Jawa Barat, Kalimantan, Nusa Tenggara Barat, dan Papua. Bahkan, status darurat diterapkan pada daerah tersebut (Seno, 2024). Selain banjir, bencana seperti kebakaran hutan dan lahan (karhutla) dan tanah longsor juga marak terjadi. Di tahun 2024, telah terjadi karhutla sebanyak 15 kejadian dan tanah longsor 13 kejadian (BNPB, 2024). Bencana gempa bumi juga terjadi. Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika (BMKG) mencatat telah terjadi 10 kali gempa bumi selama periode lebaran 2024 (Seno, 2024).

Kerusakan yang ditimbulkan akibat bencana alam telah menyebabkan transportasi lumpuh, banyak warga mengungsi, kerusakan beberapa fasilitas umum, menelan korban jiwa, hingga merusak ratusan hektare tanaman padi yang dapat mengancam ketahanan pangan. Provinsi Sumatera Barat misalnya, banjir telah merusak 616 hektare tanaman padi di Pasaman Barat. Di wilayah Pesisir Selatan, 6.892 tanaman padi petani juga hanyut akibat banjir bandang (Seno, 2024). Bencana banjir di Provinsi Jawa Tengah termasuk dalam kategori parah. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Jawa Tengah mencatat setidaknya 104 bencana alam melanda wilayah tersebut sejak awal 2024. Banjir di wilayah Demak adalah yang terparah, melanda 89 desa dalam 11 kecamatan hingga menyebabkan 22.725 jiwa harus mengungsi (Oetama, 2024).

Selain kerusakan di atas, nilai kerugian ekonomi yang ditimbulkan juga terbilang tinggi. Gempa di Sukabumi pada bulan Januari–Februari 2024 misalnya, menyebabkan kerugian ekonomi mencapai Rp1,25 miliar. Tingginya angka tersebut diakibatkan rusaknya infrastruktur, terganggunya aktivitas bisnis, rusaknya lahan pertanian, industri, dan sebagainya. Kondisi alam yang berpotensi memicu bencana memang tidak dapat dikontrol oleh siapapun. Letak geografis Indonesia yang berada pada pertemuan empat lempeng tektonik (Benua Asia, Benua Australia, Samudra Hindia, dan

Samudra Pasifik) menyebabkan Indonesia sangat rawan bencana. Oleh karena itu, Indonesia harus sigap dan tanggap terhadap kondisi tersebut. Salah satunya dengan memperkuat sistem ketahanan penanggulangan bencana.

Beberapa upaya telah dilakukan Indonesia dalam menanggulangi bencana, di antaranya dengan melakukan mitigasi dan kesiapsiagaan bencana serta memiliki UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU No. 24 Tahun 2007). Akan tetapi, upaya tersebut dinilai masih belum maksimal dalam memberikan perlindungan. Minimnya pemahaman masyarakat atas mitigasi bencana dan kelemahan UU No. 24 Tahun 2007, seperti ketidaksinkronan aturan, penerapan status kebencanaan, lemahnya koordinasi antarinstansi terkait, lemahnya soal mitigasi dan antisipasi bencana, hingga masalah anggaran menjadi faktor penyebab lemahnya penanggulangan bencana. Berdasarkan uraian tersebut, *policy brief* ini akan membahas mengenai upaya yang perlu dilakukan untuk memperkuat ketahanan penanggulangan bencana di Indonesia

Penerapan Penanggulangan Bencana

Sesuai dengan bunyi alinea IV pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945), yang mengamanatkan pemerintah untuk melindungi segenap bangsa, pemerintah bersama dengan DPR RI kemudian menetapkan UU No. 24 Tahun 2007 sebagai landasan hukum dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Tujuan dari pembentukan undang-undang ini adalah untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dari ancaman bencana. Meskipun UU No. 24 Tahun 2007 secara eksplisit telah mengatur mengenai penyelenggaraan penanggulangan bencana, tetapi implementasi di lapangan masih terdapat banyak hal yang perlu untuk dikaji.

Pertama, ketidaksinkronan definisi bencana di dalam batang tubuh dengan penjelasan umum. Sebagai contoh, Pasal 1 angka 2 tidak mengatur mengenai kebakaran hutan/lahan sebagai salah satu jenis bencana alam. Pasal tersebut hanya mengatur bencana alam yang disebabkan oleh gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan dan tanah longsor. Sementara di dalam penjelasan umum, kebakaran hutan/lahan justru masuk sebagai kategori bencana alam. Pasal 1 angka 3 mengatur bahwa

epidemi dan wabah masuk ke dalam kategori bencana nonalam, tetapi dalam penjelasan umum justru sebaliknya. Epidemik dan wabah termasuk ke dalam bencana alam. Lebih lanjut, Pasal 1 angka 4 menyatakan teror sebagai salah satu bentuk bencana sosial. Lebih lanjut dalam penjelasan umum dinyatakan bahwa bencana sosial terdiri dari kerusuhan sosial dan konflik sosial. Teror sendiri justru tidak dikategorikan sebagai bentuk bencana sosial. Ketidaksinkronan antara batang tubuh dan penjelasan di dalam UU No. 24 Tahun 2007 nyatanya berdampak fatal. Contoh, ketika terjadi pandemi Covid-19 Presiden tidak dapat menetapkan darurat sipil. Pasal 1 angka 1 Peraturan Pengganti Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 tentang Pencabutan UU No. 74 Tahun 1957 (Lembaran Negara No. 160 Tahun 1957) dan Penetapan Keadaan Bahaya menjelaskan bahwa Presiden berhak menyatakan Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila keamanan atau ketertiban hukum di wilayah Indonesia terancam, salah satunya akibat bencana alam. Sementara Pasal 1 angka 3 UU No. 24 Tahun 2007 justru memasukkan wabah penyakit dan epidemik sebagai kategori bencana nonalam, bukan bencana alam. Belajar dari hal tersebut, diperlukan sinkronisasi dan harmonisasi antara batang tubuh dengan penjelasan umum di dalam UU No. 24 Tahun 2007 untuk mencegah multitafsir dan menciptakan kepastian hukum.

Kedua, penerapan status kebencanaan. Pasal 7 ayat (3) UU No. 24 Tahun 2007 menegaskan bahwa penetapan status dan tingkatan bencana, baik nasional maupun daerah, diatur dalam peraturan presiden. Akan tetapi, hingga kini aturan tersebut belum ada, baik peraturan presiden yang mengatur standar kategori status bencana (bencana nasional atau daerah) sebagaimana dinyatakan Pasal 7 ayat (3) UU No. 24 Tahun 2007, maupun parameter untuk menentukan tingkatan bencana sebagaimana dinyatakan Pasal 7 ayat (2). Indonesia memang telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana (PP No. 21 Tahun 2008), di mana Pasal 23 ayat (1) menyebutkan bahwa penentuan status darurat bencana dilaksanakan oleh pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan tingkatan bencana. Akan tetapi, implementasi aturan tersebut jauh dari realita yang ada. Tidak adanya pemahaman yang sama mengenai parameter dan kriteria penetapan status bencana menyebabkan pemerintah dan pemerintah daerah cenderung menetapkan status bencana sesuai dengan pemahaman masing-masing. Oleh karena itu, keseragaman pemahaman untuk menetapkan

parameter dan kriteria status bencana sebaiknya perlu didasarkan pada penataan dan perencanaan yang matang, terarah, dan terpadu. Hal ini dapat dilakukan melalui kajian risiko bencana untuk menilai kemungkinan dan besaran kerugian yang ditimbulkan. Terkait dengan hal tersebut, dalam revisi UU No. 24 Tahun 2007 sebaiknya diperlukan sinkronisasi dengan PP No. 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko (PP No. 5 Tahun 2021), untuk memasukkan ketentuan hukum yang memosisikan risiko berusaha tertentu yang ditengarai dapat menjadi sumber bencana, misalnya dengan memperhatikan aspek kesehatan, keselamatan, lingkungan, serta pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya.

Ketiga, lemahnya koordinasi antarlembaga terkait. Kurangnya koordinasi antarlembaga/kementerian secara tidak langsung menyebabkan tumpang tindih kewenangan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana. Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2007 menegaskan bahwa BNPB merupakan lembaga pemerintah nonkementerian yang bertugas membantu Presiden dalam melakukan penanggulangan bencana. Lebih lanjut, Pasal 15 ayat (2) menyatakan dalam menjalankan penanggulangan bencana tersebut, BNPB memiliki 3 (tiga) fungsi, yakni fungsi koordinasi, komando, serta pelaksanaan. Sayangnya, implementasi ketiga fungsi tersebut belum maksimal dijalankan. Kurang efektifnya pola koordinasi, ego sektoral antarlembaga, dan lemahnya komando dalam penanganan situasi tanggap darurat, menjadi penyebab kedudukan BNPB dianggap “lemah” dalam menjalankan fungsi mitigasi dan penanganan bencana. Selain itu, tidak adanya pembagian peran yang jelas dalam penanggulangan bencana antarkementerian, seperti Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kesehatan, dan lainnya menjadikan tumpang tindih kewenangan.

Keempat, kurangnya koordinasi antara pusat dan daerah juga dinilai ikut memperlambat proses penanggulangan bencana. Seperti diketahui bahwa penanggulangan bencana tidak hanya menjadi domain pusat, tetapi juga daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU No. 24 Tahun 2007. Namun di lapangan, pemerintah daerah terkesan pasif dan lambat dalam merespons bencana. Hal ini terjadi karena lemahnya koordinasi antara pusat dan daerah. Misalnya dalam hal penerapan status bencana. Untuk itu, sebaiknya pusat dan daerah bersama-sama menyusun rencana manajemen

penanggulangan bencana, sehingga baik pemerintah pusat dan daerah memiliki standar operasional prosedur atau kebijakan yang sama dalam penanggulangan bencana. Selain itu, kelemahan di dalam UU No. 24 Tahun 2007 belum membagi jelas peran pemerintah pusat dan daerah dalam penanggulangan bencana khususnya bencana nonalam maupun bencana sosial.

Kelima, dana bencana. Mekanisme penyaluran bantuan bencana juga belum diatur di dalam UU No. 24 Tahun 2007. Indonesia memang telah mengeluarkan PP No. 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana. Akan tetapi, di dalam aturan tersebut belum mengatur jelas mengenai mekanisme penyaluran bantuan. Kejelasan mekanisme dibutuhkan agar bantuan tepat sasaran.

Urgensi Penguatan Ketahanan Penanggulangan Bencana

Menurut The World Risk Index 2020, Indonesia adalah negara kepulauan yang menduduki peringkat 40 di antara 181 negara dengan pengaruh vulkanisme dan tektonisme yang memiliki kerentanan bencana (LBH Jakarta, 2021). Dengan status tersebut, bukan hal yang tidak mungkin jika bencana akan terus terjadi. Oleh karena itu, Indonesia dinilai harus siap dan siaga menangani serta menyalasi kejadian terulangnya bencana alam. Beberapa upaya sebenarnya memang telah dilakukan oleh Indonesia. Namun, upaya tersebut dinilai masih belum maksimal memberikan perlindungan. Mitigasi misalnya. Mitigasi pada dasarnya telah diatur di dalam UU No. 24 Tahun 2007. Akan tetapi, undang-undang tersebut dinilai hanya fokus mengatur mengenai mitigasi bencana alam (Pasal 44 dan Pasal 47). Sementara itu, di dalam UU No. 24 Tahun 2007 jelas disebutkan pula mengenai bencana nonalam dan bencana sosial. Hanya saja, upaya mitigasi kedua jenis bencana tersebut tidak diatur padahal dampak yang ditimbulkan oleh kedua bencana, baik bencana nonalam maupun bencana sosial, juga terbilang tinggi.

Menurut Santoso, mitigasi bencana diartikan sebagai suatu kegiatan yang dilakukan sebelum terjadi bencana dan berfokus pada pengurangan dampak serta kesiapan dan upaya mengurangi dampak bencana jangka panjang (Zahimuddin et al., 2023, p. 303). Tujuan mitigasi adalah untuk meningkatkan kesiapan masyarakat dan pengurangan risiko bencana untuk jangka panjang, mengurangi jumlah korban, dan diterapkan semaksimal mungkin untuk meminimalisir

dampak (Hayudityas, 2020, p. 95). Sayangnya realitas di lapangan, penanganan bencana masih bersifat konvensional dan belum memprioritaskan mitigasi bencana. Oleh karena itu, sebagai bentuk upaya ketahanan penanggulangan bencana, maka diperlukan: *pertama*, penguatan mitigasi dan kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana. Tindakan mitigasi yang dimaksud, misalnya dapat berupa perbaikan dan pembuatan bangunan tahan gempa. Pemerintah dinilai harus sudah menetapkan standar bangunan tahan gempa misalnya melalui metode konstruksi dan teknologi yang dapat meredam efek buruk gempa. Oleh karena itu, sebaiknya revisi UU No. 24 Tahun 2007 perlu disinkronkan dengan UU No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi, khususnya memetakan daerah bencana dan rawan bencana terkait aturan pembangunan gedung layak huni. Tidak hanya itu, revisi UU No. 24 Tahun 2007 sebaiknya juga perlu disinkronkan dengan PP No. 5 Tahun 2021 di mana di dalam aturan tersebut, dinyatakan bahwa perizinan sektor perumahan harus didasarkan pada hasil analisis risiko. Pasal 9 ayat (1) PP No. 5 Tahun 2021 menegaskan bahwa penilaian tingkat bahaya dilakukan dengan memperhitungkan aspek kesehatan, keselamatan, lingkungan, serta pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya. Dengan status Indonesia sebagai negara rawan bencana, maka perencanaan konstruksi bangunan tahan gempa perlu memperhatikan kajian analisis risiko sebagaimana disampaikan di dalam PP No. 5 Tahun 2021, misalnya dengan memperhitungkan aspek risiko kesehatan, lingkungan, dan keselamatan penghuni sehingga bangunan tahan gempa diharapkan nantinya selain dapat menjamin kesehatan masyarakat juga memperkecil risiko bangunan runtuh dan korban jiwa pada saat terjadi bencana.



Kedua, membuat peta wilayah rawan bencana. Kebijakan ini sudah dilakukan oleh BNPB dan BPBD sebagaimana tertuang di dalam Pasal 21 huruf c UU No. 24 Tahun 2007. Akan tetapi, implementasi masing-masing kebijakan di daerah terhadap peta bencana tersebut terkadang masih sebatas di atas kertas. Peta bencana belum dijadikan dasar/arahan untuk menyusun mitigasi bencana. Oleh karena itu, sebaiknya peta rawan bencana juga harus masuk ke dalam penyusunan tata ruang wilayah di setiap daerah. Hal ini dimaksudkan untuk mengantisipasi potensi bencana dan mengurangi risiko bencana, dengan begitu BPBD di masing-masing kabupaten/kota perlu dilibatkan dalam penyusunan peta wilayah rawan bencana. Dalam penyusunan peta wilayah rawan bencana, pemerintah daerah juga perlu membuat analisis risiko yang disinkronkan dengan PP No. 5 Tahun 2021, seperti memperhatikan risiko lingkungan serta pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya.

Ketiga, pentingnya kesadaran dan pemahaman masyarakat terhadap kesiapsiagaan bencana. Masyarakat yang tinggal di wilayah rawan bencana harus mulai untuk meningkatkan kesadaran akan bencana (*disaster awareness*). Hal ini dapat dilakukan, salah satunya melalui sosialisasi. Sosialisasi meliputi komunikasi, edukasi, dan informasi mengenai definisi bencana, dampak yang ditimbulkan bencana, hingga upaya mitigasi harus dilakukan secara rutin dan berkala. Sosialisasi dilakukan untuk memberi pengetahuan dan meningkatkan kewaspadaan tentang bahaya bencana alam serta meminimalisir korban jiwa, kerugian ekonomi, serta kerusakan sumber daya alam. *Keempat*, perlunya pemenuhan kelengkapan fasilitas untuk menghadapi bencana seperti penyiapan jalur evakuasi, alat komunikasi darurat, sistem peringatan dini, hingga kelengkapan peralatan keselamatan sangat diperlukan karena dinilai masih minim. *Kelima*, pelibatan masyarakat. Pasal 26 sampai dengan Pasal 30 UU No. 24 Tahun 2007 telah mengatur mengenai peran lembaga internasional, LSM internasional, dan lembaga usaha (perusahaan), tetapi belum mengatur peran LSM lokal dan relawan. Ketentuan peran serta masyarakat hanya disinggung sedikit di dalam UU No. 24 Tahun 2007 dan Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana No. 11 Tahun 2014 tentang Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana. Di lapangan, masih banyak masyarakat yang belum berperan aktif dalam upaya penanggulangan bencana. Relawan sendiri sama sekali belum diatur, padahal nyatanya ketika bencana terjadi relawan banyak yang membantu, bahkan menjadi korban. Oleh karena itu, perlu diatur juga mengenai hak, kewajiban, dan perlindungan relawan di dalam revisi UU No. 24 Tahun 2007.



Keenam, penguatan kelembagaan BNPB. Di tengah banyaknya bencana alam dan nonalam yang melanda Indonesia, kedudukan BNPB perlu diperkuat baik dari sisi anggaran hingga status lembaga melalui revisi UU No. 24 Tahun 2007. Penguatan diperlukan agar sistem komando BNPB lebih komprehensif dalam mengoordinasikan seluruh proses mitigasi dan penanganan bencana. *Ketujuh*, penguatan koordinasi dan integrasi dengan K/L dan instansi terkait lainnya dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Terakhir, dukungan regulasi. Pemerintah dan Komisi VIII DPR RI sebenarnya telah bersama-sama melakukan pembahasan RUU Penanggulangan Bencana tingkat I pada tahun 2022. Akan tetapi, pembahasan tersebut dihentikan dengan alasan tidak tercapainya kesepakatan antara kedua belah pihak. Dihentikannya proses pembahasan tersebut disampaikan dalam Rapat Paripurna DPR RI Masa Persidangan V Tahun 2021-2022. Di dalam rapat kerja yang dilaksanakan pada tanggal 13 April 2022, telah diambil keputusan bahwa Komisi VIII DPR RI, DPD RI, dan juga pemerintah bersepakat untuk menghentikan proses pembahasan dikarenakan tidak adanya kesepakatan terkait nomenklatur BNPB. Dalam pembahasan, ditemukan perbedaan tentang rumusan nomenklatur BNPB antara RUU yang diajukan DPR RI dengan Daftar Inventaris Masalah (DIM) yang diajukan pemerintah, yang mana di dalam RUU yang diajukan DPR RI kelembagaan BNPB diperkuat baik dari sisi anggaran, status kelembagaan hingga koordinasi. Namun, dalam DIM yang disampaikan pemerintah, kelembagaan BNPB hanya sebatas "badan". Oleh karena itu, untuk memperkuat ketahanan penanggulangan bencana revisi RUU Penanggulangan Bencana sebaiknya perlu dikaji ulang dan diajukan kembali untuk dibahas menjadi Prolegnas 2024-2029.

Rekomendasi Kebijakan

Sebagai salah satu negara yang memiliki banyak wilayah dengan risiko tinggi terhadap bencana, penguatan ketahanan penanggulangan bencana sangat dibutuhkan. Dalam menjalankan fungsi legislasi, Komisi VIII DPR RI perlu untuk segera merevisi UU No. 24 Tahun 2007. Revisi perlu diajukan kembali pada periode 2024-2029 untuk menjadi payung hukum perlindungan masyarakat terhadap penanggulangan bencana. Revisi dibutuhkan demi kepastian hukum dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana dan disesuaikan dengan perkembangan zaman. Untuk memperkuat UU No. 24 Tahun 2007 maka perlu memasukkan materi mengenai penguatan mitigasi. Upaya mitigasi menjadi prioritas dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, baik di dalam revisi UU No. 24 Tahun 2007 maupun aturan pelaksana nantinya. Selain itu, penguatan kelembagaan BNPB, keseragaman penerapan status kebencanaan, pelibatan masyarakat dengan memasukkan pengaturan khusus mengenai relawan (hak, kewajiban, dan perlindungan relawan), serta memasukkan ketentuan hukum yang memosisikan risiko berusaha tertentu yang ditenggarai dapat menjadi sumber bencana.

Sebagai pelaksanaan fungsi anggaran, Komisi VIII DPR RI perlu mendorong penguatan BNPB melalui dukungan realisasi anggaran. Penambahan anggaran BNPB dibutuhkan untuk memaksimalkan upaya pencegahan dan penanggulangan bencana seperti program pengadaan peralatan dini teknologi modern, penguatan respons sistem peringatan dini, sosialisasi dan edukasi mitigasi bencana, hingga koordinasi dan integrasi dengan K/L dan institusi lainnya. Terakhir, melalui fungsi pengawasan, Komisi VIII DPR RI perlu mendorong BNPB dan lembaga terkait aktif melakukan edukasi dan sosialisasi terkait mitigasi bencana kepada masyarakat agar memahami hak dan kewajiban, serta perlindungan dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Daftar Pustaka

- BNPB. (2024, Maret 15). Data dan informasi kebencanaan bulanan teraktual. *Buletin Info Bencana*. <https://bnpb.go.id/informasi-bencana/buletin-info-bencana-februari-2024>
- Hayudityas. (2020). Pentingnya penerapan pendidikan mitigasi bencana di sekolah untuk mengetahui kesiapsiagaan peserta didik. *Jurnal Edukasi Nonformal*, 1(1), 94—102. <https://ummaspul.e-journal.id/JENFOL/article/view/407>
- Oetama, J. (2024, Maret 13). Lokasi banjir sulit diakses: Bantuan belum merata. *Kompas*, p. 1.
- LBH Jakarta. (2021). *Sengkarut penanganan banjir: Catatan kritis terhadap RUU Penanggulangan Bencana*. Lembaga Bantuan Hukum Jakarta.
- Saputra, E. M. (2018). Manajemen komunikasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) terhadap bencana banjir di Kabupaten Kampar. *Jurnal Online Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau*, 5(1), 1—14. <https://jom.unri.ac.id/index.php/JOMFSIP/article/view/19226>.
- Seno. (2024, Maret 19). Perkuat ketahanan bencana. *Media Indonesia*, p.1.
- Undang-Undang Penanggulangan Bencana (2007).
- Zahimuddin, Mayunita, S., & Nastia. (2023). Mitigasi risiko bencana nonalam oleh Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kota Bau-Bau. *Jurnal Inovasi Penelitian*, 4 (2), 301—310. <https://doi.org/10.47492/jip.v4i2.2626>



Pinjaman Pendidikan sebagai Pilihan Pembiayaan Pendidikan untuk Program Sarjana

Ringkasan Eksekutif

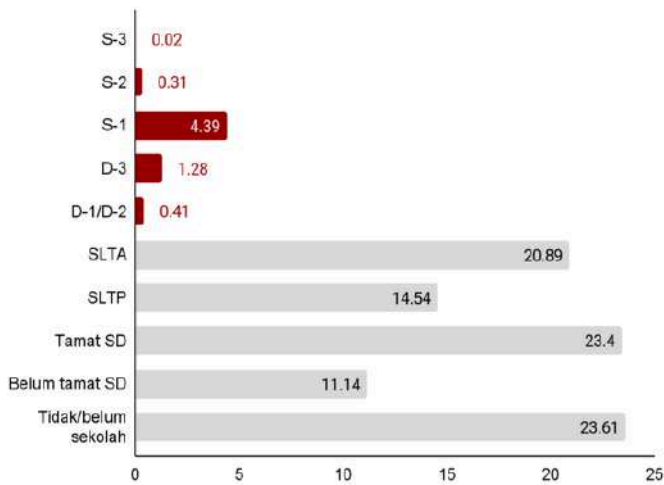
- ▶ Pembiayaan pendidikan mahasiswa program sarjana menjadi masalah bagi keluarga miskin dan masyarakat kelas menengah bawah. Biaya pendidikan tinggi yang terus meningkat sering kali tidak sebanding dengan peningkatan pendapatan masyarakat, sehingga menyulitkan mereka dalam membiayai pendidikan tinggi, terutama bagi kelas menengah bawah yang tidak memenuhi syarat untuk bantuan pendidikan bagi mahasiswa miskin.
- ▶ Kajian ini bertujuan menjabarkan pilihan kebijakan pinjaman pendidikan untuk mahasiswa program sarjana.
- ▶ Opsi pinjaman pendidikan dari bank-bank pemerintah seperti BRI, BTN, dan BNI, sejak 2018 hanya tersedia untuk mahasiswa S-2 dan S-3 dengan penghasilan tetap, dan belum ditawarkan pada mahasiswa S-1 yang umumnya belum berpenghasilan, mengingat risiko psikologis yang dialami dari program serupa di luar negeri.
- ▶ Komisi X perlu mengevaluasi ulang pengaturan perguruan tinggi dalam UU tentang Pendidikan Tinggi untuk mencegah biaya perkuliahan yang tidak terkendali seperti saat ini. Selain itu, Komisi X juga perlu memberikan payung hukum bagi wacana pinjaman pendidikan yang melindungi mahasiswa dan masa depannya.



ELGA ANDINA
Analisis Legislatif Ahli Madya
Pusat Analisis Keparlemen
Bidang Kesejahteraan Rakyat
elga.andina@dpr.go.id

Pendahuluan

Pendidikan tinggi di Indonesia mengalami perkembangan pesat seiring dengan pertumbuhan ekonomi dan tuntutan masyarakat akan peningkatan kualifikasi pendidikan. Namun, saat ini hanya sekitar 6% penduduk Indonesia yang telah mengenyam pendidikan tinggi (Kusnandar, 2022) seperti terlihat pada Grafik 1. Tingkat kelulusan pendidikan tinggi di Indonesia menjadi perhatian serius. Angka partisipasi kasar perguruan tinggi pada tahun 2023 hanya mencapai 31,45% (Badan Pusat Statistik [BPS], 2023). Meskipun setiap tahun rata-rata 3,6 juta siswa lulus dari sekolah menengah atas, hanya 60% di antaranya yang melanjutkan ke perguruan tinggi (Trinugroho, 2024).



Sumber: Kusnandar, 2022

Grafik 1. Tingkat Pendidikan Masyarakat Indonesia pada Tahun 2021

Beberapa faktor yang memengaruhi rendahnya persentase lulusan pendidikan tinggi antara lain: *pertama*, aksesibilitas ke perguruan tinggi masih menjadi kendala bagi sebagian besar masyarakat, terutama karena faktor geografis yang menantang di berbagai daerah terpencil atau kepulauan. *Kedua*, biaya pendidikan yang terus meroket menyulitkan masyarakat membiayai pendidikan mereka. *Ketiga*, kualitas pendidikan di beberapa perguruan tinggi masih menghadapi tantangan dalam hal pengajaran dan fasilitas, yang dapat memengaruhi motivasi mahasiswa untuk menyelesaikan studi mereka. *Keempat*, kondisi sosial ekonomi calon mahasiswa, seperti pekerjaan, tanggung jawab keluarga, dan kesulitan memenuhi kebutuhan sehari-hari, dapat menghambat seseorang melanjutkan pendidikan tinggi. *Kelima*, minimnya dukungan dari sistem pendukung (keluarga, teman, dan lingkungan) dapat melunturkan keinginan menyelesaikan kuliah. *Keenam*, kualitas pendidikan menengah yang tidak memadai dapat membuat

mahasiswa menghadapi kesulitan saat memasuki perguruan tinggi (Trinugroho, 2024; Elmira & Suryadarma, 2018).

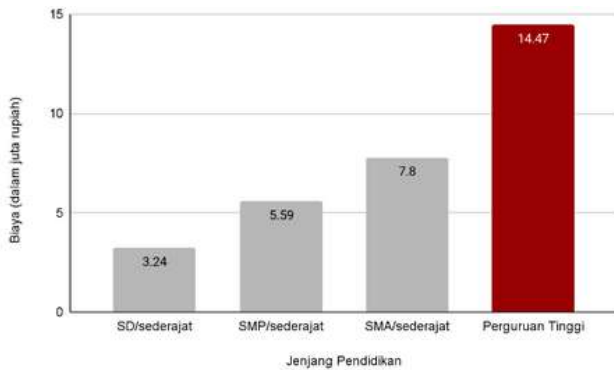
Salah satu perhatian utama dalam kebijakan pendidikan adalah meningkatnya biaya pendidikan yang sering tidak sejalan dengan peningkatan pendapatan masyarakat, menyebabkan kesulitan finansial dalam mendukung pendidikan tinggi, bahkan hingga jenjang sarjana. Akibatnya, banyak keluarga mengalami kesulitan memenuhi biaya pendidikan hingga lulus, meskipun telah berusaha menabung sejak dini. Fenomena baru pun muncul, di mana pembayaran Uang Kuliah Tunggal (UKT) dilakukan melalui pinjaman *online* (pinjol), yang memicu diskusi tentang pentingnya kebijakan *student loan* (pinjaman pendidikan) sebagai solusi pembiayaan pendidikan (Pusparisa & Primantoro, 2024).

Pinjaman pendidikan sudah dikembangkan oleh beberapa bank pemerintah seperti BRI, BTN, dan BNI sejak tahun 2018. Namun, program ini hanya menasar mahasiswa S-2 dan S-3 yang sudah memiliki penghasilan tetap. Hingga kini, opsi pinjaman pendidikan belum pernah diberikan kepada mahasiswa program sarjana, yang kebanyakan belum berpenghasilan. Hal ini menjadi pertimbangan penting bagi kreditur, mengingat pengalaman dari program pinjaman pendidikan di luar negeri yang sering tidak mulus dan malah menimbulkan beban psikologis bagi lulusan. Kajian ini membahas pilihan kebijakan pinjaman pendidikan untuk mahasiswa program sarjana sebagai alternatif pembiayaan pendidikan yang perlu mendapat perhatian dari Komisi X Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) guna menjamin kebijakan pendidikan tinggi yang berkelanjutan dan inklusif.

Pembiayaan Pendidikan Tinggi

Biaya kuliah yang terus meningkat dari tahun ke tahun menjadi faktor utama di balik meningkatnya permintaan keringanan biaya pendidikan oleh mahasiswa. Rata-rata biaya kuliah melonjak dibandingkan jenjang pendidikan sebelumnya. Pada tahun ajaran 2020/2021 biaya yang dikeluarkan orang tua untuk membiayai kuliah nyaris dua kali lipat rata-rata biaya sekolah menengah atas, yaitu mencapai 14,47 juta rupiah (Grafik 1). Pola penggunaan biaya di perguruan tinggi berbeda dengan jenjang di bawahnya, karena lebih dari sepertiga dari total biaya pendidikan digunakan untuk Sumbangan Pembinaan Pendidikan (SPP)/UKT (BPS, 2022, p. 23). BPS mencatat 34,69% dari total biaya pendidikan digunakan untuk membayar

SPP/UKT untuk perguruan tinggi negeri, sementara di swasta angkanya meningkat menjadi 40,22% (Badan Pusat Statistik, 2022, p. 31).



Sumber: Rizaty, 2022

Grafik 1. Rata-rata Total Biaya Pendidikan Menurut Jenjang Pendidikan di Tahun Ajaran 2020/2021

Melonjaknya biaya pendidikan tinggi disebabkan oleh perubahan politik pendidikan nasional pasca reformasi, terutama desentralisasi dan otonomi daerah. Pemerintah mendorong penyebaran pendidikan tinggi berkualitas ke seluruh Indonesia dan membuat Perguruan Tinggi berstatus Badan Hukum Milik Negara (PTN BH) dengan otonomi pengelolaan. Perguruan tinggi juga didorong mencapai standar nasional dan internasional yang memerlukan biaya tinggi. Namun, dengan partisipasi pemerintah dalam pendanaan yang terbatas, perguruan tinggi harus mencari dana dari mahasiswa.

Perangkap Masyarakat Kelas Menengah

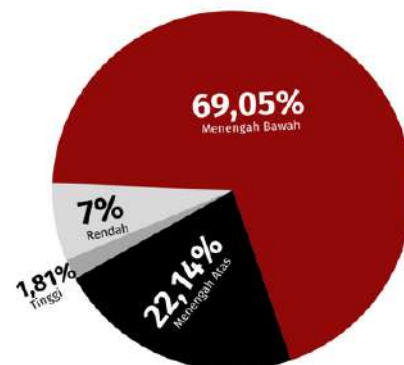
Untuk memastikan masyarakat dapat mengakses pendidikan tinggi, pemerintah telah menyediakan berbagai bantuan bagi mereka yang tergolong miskin, seperti program Kartu Indonesia Pintar Kuliah (KIP Kuliah) dan bantuan UKT/SPP. Bantuan ini diberikan kepada mahasiswa dari keluarga yang terdaftar dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) atau menerima program bantuan sosial yang ditetapkan oleh kementerian terkait, seperti Program Keluarga Harapan (PKH) dan Kartu Keluarga Sejahtera (KSS). Selain itu, pemerintah juga memberikan bantuan UKT/SPP untuk mahasiswa dari keluarga dengan pendapatan kotor gabungan orang tua/wali maksimal Rp4.000.000,00 atau jika dibagi jumlah anggota keluarga maksimal Rp750.000,00 per anggota keluarga (LLDIKTI Wilayah VI, n.d.). Dengan demikian, seharusnya tidak ada kendala bagi mahasiswa kurang mampu untuk menamatkan pendidikan sarjana mereka.

Namun, bantuan pembiayaan pendidikan ini tidak dapat diakses oleh kelompok masyarakat kelas menengah, yang tidak termasuk dalam kategori miskin tetapi juga tidak berlebihan. Menurut World Bank (2019), kelas menengah di Indonesia telah mencapai sekitar 52 juta orang atau 1 dari 5 penduduk Indonesia. Kelas menengah di sini merujuk pada individu yang memiliki stabilitas ekonomi, tetapi tidak berlebihan.

World Bank (2019, p. 3) mengelompokkan lima kelas konsumsi:

- Kelas atas: pengeluaran lebih dari Rp6.000.000 per orang sebulan.
- Kelas menengah: pengeluaran Rp1.200.000–Rp6.000.000 per orang sebulan.
- Menuju kelas menengah: pengeluaran Rp532.000–Rp1.200.000 per orang sebulan.
- Rentan: pengeluaran Rp354.000–Rp532.000 per orang sebulan.
- Miskin: pengeluaran di bawah angka kemiskinan nasional atau kurang dari Rp354.000 per orang sebulan.

Besarnya populasi penduduk kelas menengah di Indonesia didorong oleh pesatnya proses transformasi struktural. Menurut data Susenas 2021 (Larasati & Yulianto, 2023), 69 dari 100 penduduk Indonesia adalah penduduk berpendapatan menengah bawah (Gambar 1).



sumber: Larasati & Yulianto (2023, p.3)

Gambar 1. Distribusi Penduduk Indonesia Berdasarkan Pendapatan (Hasil Susenas 2021)

Kelas menengah perlu diperhatikan karena mereka tidak cukup miskin untuk mendapatkan beasiswa, tetapi juga tidak mampu membayar UKT penuh. Masalahnya lebih rumit bagi mahasiswa tanpa prestasi akademik yang tidak memiliki akses ke beasiswa. Anak-anak pegawai negeri sipil (PNS) golongan rendah sering mengeluhkan hal ini, karena



Meskipun kondisi ketiga negara di atas berbeda dalam hal status dengan Indonesia, pola bantuan ini patut dipertimbangkan. Penulis melakukan analisis menggunakan metoda *Strength, Weaknesses, Opportunity, and Threats* (SWOT), yang dapat dilihat Tabel 1.

Tabel 1. Analisis SWOT Kebijakan Pinjaman Pendidikan

Kekuatan		Kelemahan	
a.	Akses pendidikan : pinjaman pendidikan memberikan akses pendidikan kepada banyak individu yang mungkin tidak memiliki sumber dana pribadi yang mencukupi.	a.	Akumulasi Utang : pengambilan pinjaman berarti mengakumulasi utang, dan banyak mahasiswa yang menghadapi risiko terlilit utang setelah lulus.
b.	Pemerintah memiliki cadangan dana pendidikan melalui LPDP : Dana Abadi Pendidikan dapat digunakan untuk membiayai pinjaman pendidikan yang akan kembali ketika mahasiswa telah bekerja.	b.	Beban bunga : tingkat bunga pada pinjaman mahasiswa dapat menjadi beban tambahan bagi peminjam terutama jika tingkatnya tinggi.
Peluang		Ancaman	
a.	Inovasi dalam program pinjaman : peluang untuk mengembangkan program pinjaman yang lebih inovatif dengan tingkat bunga yang lebih rendah atau opsi pembayaran yang lebih fleksibel.	a.	Utang yang terlalu besar : ancaman utama adalah risiko mahasiswa terlilit utang yang berlebihan, yang dapat mempengaruhi keuangan mereka dan kesejahteraan finansial jangka panjang.
b.	Kemitraan dengan industri : peluang untuk menjalin kemitraan dengan perusahaan atau industri untuk menyediakan skema pembayaran berbasis kinerja.	b.	Ketidakpastian ekonomi : faktor ekonomi global atau lokal yang tidak stabil dapat mengakibatkan kesulitan dalam pembayaran pinjaman mahasiswa.
		c.	Permasalahan psikologis : hutang merupakan prediktor permasalahan psikologis mahasiswa.

Analisis Kekuatan

Salah satu keuntungan dari adopsi pinjaman pendidikan adalah memberikan kesempatan kepada mahasiswa untuk meminjam uang dari bank guna membiayai kuliah mereka. Ini dapat membantu mengatasi tantangan finansial dan memberikan akses pendidikan tinggi kepada mereka yang mungkin tidak mampu secara finansial. Secara psikologis, kebijakan ini juga menunjukkan hadirnya negara dalam mendukung kepentingan rakyat. Pinjaman pendidikan juga dapat ditangkap sebagai investasi membangun masa depan yang lebih baik, karena calon lulusan diharapkan akan bekerja dan menghasilkan uang untuk membayar hutangnya.

Dari segi anggaran, pemerintah dapat menggelontorkan biaya dari Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang nilainya sudah sangat berlebih. Dana Abadi Pendidikan yang dikelola Kementerian Keuangan tersebut sudah berlebih jika hanya untuk membiayai beasiswa. Dana sisanya dapat juga dialokasikan kepada pinjaman pendidikan yang memberikan dua manfaat: (1) dana akan kembali begitu lulusan membayar utangnya, dan (2) dana diberikan kepada mereka yang memiliki motivasi untuk sekolah.

meskipun dianggap mampu, pendapatan orang tua mereka sering tidak sebanding dengan biaya pendidikan yang meningkat, menyebabkan kesulitan dalam membiayai pendidikan tanpa bantuan tambahan.

Kondisi ini mendorong sejumlah mahasiswa untuk mencari pinjaman dari perusahaan pinjaman *online* (pinjol) sebagai solusi terakhir untuk membiayai kuliah mereka. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) melaporkan bahwa empat perusahaan pinjol telah menyalurkan dana sebesar Rp450 miliar kepada mahasiswa untuk membayar biaya pendidikan (“KPPU: Total Utang”, 2024). Situasi ini semakin memperburuk beban ekonomi mahasiswa dan keluarga mereka, serta berpotensi menjerat mereka dalam siklus hutang. Yang lebih menyedihkan beberapa kampus bahkan mengambil pilihan untuk memberikan peluang bagi usaha pinjol untuk menawarkan bantuan keuangan kepada mahasiswa yang kesulitan.

Pinjaman Pendidikan untuk Pembiayaan Pendidikan Tinggi

Di beberapa negara maju, seperti Amerika Serikat, Australia, dan Inggris, mahasiswa diberikan pinjaman pendidikan untuk menutupi biaya hidup selama masa kuliah. Pengembalian pinjaman tersebut dilakukan secara bertahap setelah mahasiswa menyelesaikan studi dan mulai bekerja. Pinjaman pendidikan di Amerika, Australia, dan Inggris menggunakan sistem pembayaran berbasis penghasilan kontingen (*income-contingent repayment*). Konsep ini berbeda dengan pinjaman berbasis hipotek (*mortgage-type loans*) yang biasa digunakan untuk membeli rumah atau kendaraan. Pinjaman pendidikan tidak dapat menggunakan konsep tersebut karena (1) tidak ada jaminan, mahasiswa bisa saja pindah atau berganti alamat; dan (2) adanya informasi yang asimetrik: mahasiswa lebih terinformasikan terkait karir apa yang ingin mereka capai nanti (Friedman, 1955, dalam Barr *et al.*, 2019, p. 34).

Analisis Kelemahan

Namun, ada sejumlah kontra terkait penggunaan pinjaman pendidikan. Salah satu keprihatinan utama adalah bahwa banyak anak muda akhirnya terjerat dalam utang jangka panjang setelah lulus. Skema pinjaman pendidikan ini dikhawatirkan dapat memicu "beban ganda" bagi lulusan perguruan tinggi yang berasal dari keluarga kurang mampu. Pinjaman ini juga menjadi beban psikologis bagi lulusan perguruan tinggi yang akan membebani dalam kehidupan puluhan tahun berikutnya. Pinjaman berdasarkan pendapatan masa depan lebih berisiko daripada pinjaman berdasarkan pendapatan saat ini, dan pinjaman tanpa jaminan lebih berisiko daripada pinjaman dengan jaminan. Akibatnya, pemberi pinjaman menghadapi risiko yang lebih besar dalam memberikan pinjaman kepada mahasiswa, dan harus menetapkan harga (suku bunga) yang lebih tinggi untuk mengimbangi risiko tersebut (Aker & Chingos, 2017, p. 9).

Selain itu, semakin lama waktu yang dibutuhkan oleh seorang debitur untuk melunasi hutangnya, semakin besar pula akumulasi bunga hutang yang harus dibayarkan. Hal ini tidak hanya berdampak pada jumlah uang yang harus dibayarkan dalam jangka panjang, tetapi juga dapat memperberat beban keuangan secara keseluruhan, memberikan tekanan tambahan pada stabilitas keuangan pribadi, dan menyebabkan tingkat stres yang lebih tinggi bagi debitur.

Analisis Peluang

Skema pinjaman pendidikan dengan suku bunga rendah atau bahkan tanpa bunga dapat membantu mahasiswa mendanai uang kuliah tunggal mereka. Skema ini dapat dirancang agar pembayaran kembali

dilakukan setelah lulus dan mencapai tingkat penghasilan tertentu, sehingga mahasiswa tidak terbebani oleh utang selama masa studi mereka. Pengelolaan pinjaman dapat diawasi dengan ketat untuk menghindari peningkatan beban finansial mahasiswa setelah lulus.

Selain itu, pinjaman pendidikan juga dapat mendorong perguruan tinggi untuk menjalin kerja sama dengan dunia usaha/dunia industri untuk meningkatkan peluang lulusan diterima bekerja. Hal ini menjadi poin tambahan dalam probabilitas kemampuan lulusan mengembalikan pinjamannya.

Analisis Ancaman

Pinjaman pendidikan perlu mempertimbangkan ancaman kredit macet seperti yang terjadi di negara lain. Pinjaman pendidikan di Amerika rentan menghadapi kredit macet disebabkan kreditur melanjutkan sekolah atau kendala finansial (Barr *et al.*, 2019, p. 32). Selain itu, mereka yang tidak dapat bekerja setelah lulus juga kesulitan mencicil hutangnya. Beberapa lulusan tidak mendapatkan pekerjaan karena bidang studinya yang tidak dibutuhkan pasar tenaga kerja atau tidak menguntungkan. Ada juga yang terhambat karena faktor kesehatan sehingga tidak dapat menemukan penghasilan.

Kesulitan ekonomi juga terbukti menjadi salah satu faktor prediktor buruk bagi kesehatan mental mahasiswa, sebagaimana ditunjukkan oleh berbagai penelitian (Sato *et al.*, 2023; Szkody *et al.*, 2022). Stres finansial sering kali memperburuk kemungkinan untuk memenuhi kebutuhan dasar pendidikan, kehidupan pribadi, dan kesehatan, yang kemungkinan memperparah kesehatan mental.

Rekomendasi Kebijakan

Ada beberapa rekomendasi yang dapat dilakukan untuk meningkatkan keberhasilan program pinjaman mahasiswa program sarjana dan mengatasi tantangan terkait pembiayaan pendidikan tinggi di Indonesia. Pertama, Komisi X perlu mengevaluasi ulang pengaturan perguruan tinggi dalam UU tentang Pendidikan Tinggi untuk mencegah pembengkakan biaya perkuliahan yang tidak dapat dikontrol seperti yang terjadi sekarang. Dalam pengaturan itu perlu menghitung biaya pendidikan tinggi per orang sebagai

kontrol terhadap patokan biaya kuliah di masing-masing perguruan tinggi, termasuk mengevaluasi penyebaran bantuan pendidikan bagi setiap lapisan masyarakat.

Kedua, Komisi X juga perlu memberikan payung hukum pada wacana pinjaman pendidikan yang berorientasi perlindungan mahasiswa dan masa depannya. Pinjaman pendidikan harus dilakukan oleh lembaga pemerintah yang kredibel agar mahasiswa

tidak jatuh pada jerat pinjol yang merugikan. Untuk meningkatkan efektifitas pinjaman pendidikan perlu memperhatikan beberapa poin khusus di antaranya:

1. Kriteria penilaian kelayakan yang jelas untuk memastikan bahwa mahasiswa yang menerima pinjaman benar-benar memiliki potensi untuk berhasil menyelesaikan studi dan memperoleh pendapatan masa depan yang stabil.
2. Program pendidikan keuangan, diberikan kepada debitur yang mencakup informasi tentang pengelolaan keuangan pribadi, rencana pembayaran pinjaman, dan dampak jangka panjang dari pinjaman mahasiswa terhadap kehidupan mereka.
3. Program pendampingan dan pengawasan bagi mahasiswa selama masa studi, termasuk monitoring kemajuan akademik dan bantuan dalam mencari pekerjaan setelah lulus. Pendampingan ini dapat membantu memastikan mahasiswa dapat menyelesaikan studi dengan sukses dan memiliki prospek karir yang baik.
4. Opsi pembayaran yang fleksibel bagi mahasiswa, seperti skema pembayaran berdasarkan pendapatan setelah lulus, agar mereka tidak terbebani dengan pembayaran yang terlalu tinggi di awal karir.
5. Penetapan suku bunga rendah. Pemerintah dapat membangun kerja sama dengan lembaga keuangan untuk menciptakan program pinjaman yang lebih efisien dan berkelanjutan, termasuk menetapkan suku bunga yang wajar dan perlindungan terhadap risiko gagal bayar.

Daftar Pustaka

- Aker, B., & Chingos, M. M. (2017). A brief introduction to student loans, in *Game of loans: the rhetoric and reality of student debt* (pp. 1–12). Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400883271-002>
- Badan Pusat Statistik. (2022, Juni). *Statistik penunjang pendidikan* [Hasil susenas modul sosial budaya dan pendidikan 2021]. Badan Pusat Statistik.
- Badan Pusat Statistik. (2023, Desember 12). *Angka partisipasi kasar (APK) perguruan tinggi (PT) menurut jenis kelamin*. <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTQ0NiMy/angka-partisipasi-kasar--apk--perguruan-tinggi--pt--menurut-jenis-kelamin.html>
- Barr, N., Chapman, B., Dearden, L., & Dynarski, S. (2019). The US college loans system: Lessons from Australia and England. *Economics of Education Review*, 71(2019), 32–48. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.07.007>
- Elmira, E. S., & Suryadarma, D. (2018, April 9). Pinjaman bagi mahasiswa miskin untuk kesetaraan akses pendidikan tinggi. *The Conversation*. <https://theconversation.com/pinjaman-bagi-mahasiswa-miskin-untuk-kesetaraan-akses-pendidikan-tinggi-92600>
- KPPU: Total utang disalurkan pinjol ke mahasiswa untuk bayar kuliah Rp450 M. (2024, Februari 25). Diakses dari <https://kumparan.com/kumparanbisnis/kppu-total-utang-disalurkan-pinjol-ke-mahasiswa-untuk-bayar-kuliah-rp-450-m-22EZczgZlJt>
- Kusnandar, V. B. (2022, September 20). Hanya 6% warga Indonesia yang berpendidikan tinggi pada Juni 2022. *Databoks*. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/09/20/hanya-6-warga-indonesia-yang-berpendidikan-tinggi-pada-juni-2022>
- Larasati, D. N., & Yulianto, R. (2023, Maret). Pendidikan dan kesehatan, jembatan keluar dari jerat kelas menengah. *DATAin*, 2023 (03-1), 1-9. https://bigdata.bps.go.id/documents/datain/2023.03-1_Pendidikan_dan_Kesehatan_Jembatan_Keluar_dari_Jerat_Kelas_Menengah.pdf
- LLDIKTI Wilayah VI. (n.d.). Beasiswa dan bantuan biaya pendidikan bagi mahasiswa. *LLDIKTI Wilayah VI*. <https://lldikti6.kemdikbud.go.id/beasiswa-dan-bantuan-biaya-bendidikan-bagi-mahasiswa/>
- Pusparisa, Y. D. R., & Primantoro, A. Y. (2024, Februari 5). Pinjaman biaya pendidikan, mungkinkah? *Kompas*. <https://www.kompas.id/baca/kampus/2024/02/04/aspirasi-warga-student-loan>
- Rizaty, M. A. (2022, Juli 3). Makin tinggi jenjang, biaya pendidikan di Indonesia makin mahal. *Data Indonesia*. <https://dataindonesia.id/pendidikan/detail/makin-tinggi-jenjang-biaya-pendidikan-di-indonesia-makin-mahal>
- Sato, Y., Watt, R., Saijo, Y., Yoshioka, E., & Osaka, K. (2023). Student loans and psychological distress: A cross-sectional study of young adults in Japan. *Journal of epidemiology*, 30(10), 436–441. <https://doi.org/10.2188/jea.JE20190057>
- Szkody, E., Hobaica, S., Owens, S., Boland, J., Washburn, J. J., & Bell, D. (2022). Financial stress and debt in clinical psychology doctoral students. *Journal of Clinical Psychology*, 79(3), 835–853. <https://doi.org/10.1002/jclp.23451>
- Trinugroho, A. T. (2024, Maret 27). Memperluas akses PT. *Kompas*. <https://www.kompas.id/baca/opini/2024/03/27/memperluas-akses-pt>
- World Bank. (2019). *Aspiring Indonesia: Expanding the middle class*. World Bank.



Umrah Mandiri: Urgensi Penyesuaian Regulasi Penyelenggaraan Ibadah Umrah

Ringkasan Eksekutif

- ▶ Umrah mandiri adalah perjalanan ibadah umrah yang dilakukan oleh masyarakat muslim Indonesia di luar waktu haji tanpa melalui penyelenggara perjalanan ibadah umrah.
- ▶ Umrah mandiri melahirkan dua tantangan, *pertama*, bagi pemerintah, bertentangan dengan regulasi umrah yang diatur dalam Undang-Undang Haji dan Umrah; *kedua*, bagi pelaku usaha, mendorong masyarakat untuk melakukan ibadah umrah tanpa melalui penyelenggara perjalanan ibadah umrah. Kajian ini bertujuan untuk menganalisis kedua tantangan tersebut.
- ▶ Perubahan regulasi perjalanan umrah adalah pilihan kebijakan yang niscaya. Perubahan regulasi memiliki keuntungan, baik bagi pemerintah maupun bagi pelaku usaha. Perubahan regulasi akan memberikan payung hukum baru bagi masyarakat muslim dalam melaksanakan ibadah umrah.
- ▶ Komisi VIII DPR RI dapat melakukan perubahan regulasi umrah dengan memperhatikan kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Arab Saudi serta memperhitungkan peran aplikasi nusuk dan penyelenggara perjalanan ibadah umrah (PPIU). Perubahan regulasi akan mengakomodasi fenomena umrah mandiri dengan tetap memperhatikan keamanan, kenyamanan, dan perlindungan jemaah umrah.



**ACHMAD MUCHADDAM
FAHHAM**

Analisis Legislatif Ahli Madya
Pusat Analisis Keparlemenan
Bidang Kesejahteraan Rakyat
achmad.fahham@dpr.go.id

Pendahuluan

Umrah mandiri yang populer disebut umrah *backpacker* adalah perjalanan ibadah umrah yang dilakukan oleh sebagian masyarakat muslim Indonesia di luar musim haji dan tidak melalui penyelenggara perjalanan ibadah umrah (PPIU). Lazimnya, penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah ke Makkah al-Mukarramah dilakukan oleh biro perjalanan ibadah umrah atau biro perjalanan haji dan umrah. Namun seiring dengan adanya kemudahan akses yang diberikan oleh Pemerintah Arab Saudi kepada masyarakat muslim di seluruh dunia termasuk Indonesia, perjalanan ibadah umrah bisa dilakukan secara mandiri tanpa melalui biro perjalanan umrah atau biro perjalanan haji dan umrah. Setiap orang yang akan melaksanakan ibadah umrah bisa langsung memesan paket layanan umrah melalui aplikasi nusuk yang disediakan oleh Pemerintah Saudi (Sodiq, 2024).

Nusuk merupakan *platform* yang memberi pilihan setiap orang untuk merencanakan, memesan, dan menjalani pengalaman umrah sendiri. Nusuk memungkinkan setiap orang dari seluruh dunia dengan mudah mengatur dan merencanakan setiap detail kunjungannya ke Saudi, mulai dari pengajuan visa elektronik hingga pemesanan hotel dan penerbangan. Pada aplikasi nusuk, orang yang hendak melaksanakan ibadah umrah bisa langsung memesan paket-paket umrah sesuai kebutuhan dan kemampuan finansial yang dimilikinya (“Gerbang Anda menuju Umrah dan Kunjungan”, 2024). Berdasarkan kemudahan tersebut, lahirlah apa yang disebut umrah mandiri, yakni perjalanan umrah di luar musim haji yang dilakukan individu-individu dari masyarakat muslim Indonesia untuk mengunjungi Masjidilharam dan melakukan berbagai ibadah umrah secara mandiri, tanpa melalui biro perjalanan umrah yang secara resmi diberi izin oleh pemerintah melalui Kementerian Agama.

Kemudahan akses perjalanan umrah tersebut, tidak lepas dari Visi Saudi 2030, yakni rencana jangka yang diumumkan oleh Pangeran Mahkota Mohammed bin Salman pada tahun 2017. Visi tersebut bertujuan untuk mengubah ekonomi Saudi dari ketergantungan pada minyak bumi menuju keragaman ekonomi yang lebih besar. Visi ini mencakup serangkaian reformasi ekonomi, sosial, dan budaya yang bertujuan meningkatkan daya saing ekonomi negara dan menciptakan lapangan kerja bagi warga Saudi (“Menuju Visi 2030: 13 Hal Penting Yang Segera Hadir Di Arab Saudi”, 2023).

Implementasi dari Visi Saudi 2030 itu dapat dilihat pada sektor pariwisata. Pemerintah Saudi misalnya mulai melakukan investasi besar di bidang pariwisata dengan membangun berbagai infrastruktur seperti hotel,

wahana wisata baru, dan kereta cepat yang memungkinkan dapat meningkatkan jumlah jemaah yang berkunjung ke Saudi melalui ibadah umrah. Hasilnya, Kementerian Haji Saudi mencatat jemaah umrah tahun 2023 mencapai 13,55 juta. Jumlah ini meningkat 58 persen jika dibandingkan tahun 2019 yang hanya 8,55 juta jemaah (“Rekor! Arab Saudi Layani 13,5 Juta Jemaah Umrah Selama Tahun 2023”, 2024).

Umrah mandiri merupakan keniscayaan dan tantangan baik bagi pelaku usaha perjalanan ibadah umrah di tanah air maupun bagi pemerintah. Bagi pelaku usaha, tantangan itu adalah bagaimana pelaku usaha dapat menyediakan layanan umrah yang berkualitas dengan biaya yang ekonomis serta dapat dijangkau oleh banyak calon jemaah. Sementara bagi pemerintah tantangan berbentuk kebijakan yang belum sejalan dengan perubahan kebijakan Pemerintah Saudi tentang perjalanan ibadah umrah.

Policy brief ini bertujuan untuk menelaah dua hal, *pertama*, tantangan yang dihadapi oleh pelaku usaha perjalanan ibadah umrah. *Kedua*, tantangan yang dihadapi oleh pemerintah. Kedua tantangan tersebut penting untuk dikaji mengingat perubahan kebijakan Pemerintah Arab Saudi tentang ibadah umrah perlu segera direspons oleh pelaku usaha dan pemerintah. Respons pelaku usaha dapat berupa penyesuaian layanan umrah yang nyaman, aman dengan biaya yang terjangkau, sementara respons pemerintah adalah mengeluarkan kebijakan baru tentang perjalanan ibadah umrah. Kebijakan baru itu, tidak dapat dilakukan kecuali dengan perubahan UU Haji dan Umrah.

Kebijakan Pemerintah tentang Umrah

Masa tunggu haji yang lama menyebabkan ibadah umrah menjadi pilihan masyarakat muslim Indonesia untuk melakukan perjalanan ibadah ke Baitullah. Pada 2023, Indonesia tercatat sebagai negara muslim dengan jumlah jemaah umrah terbesar mencapai 780.000 jemaah, disusul Pakistan (590.000), India (343.000), Iraq (215.000), dan Mesir (200.000) (“Rekor! Arab Saudi Layani 13,5 Juta Jemaah Umrah Selama Tahun 2023”, 2024). Sementara data siskopatuh Ditjen PHU Kementerian Agama menyebutkan bahwa jumlah jemaah umrah tahun 2023 sebesar 1.227.747 jemaah (Ditjen PHU Kementerian Agama, 2023). Jumlah tersebut menunjukkan bahwa keinginan masyarakat muslim Indonesia untuk melaksanakan ibadah umrah sangat besar.

Secara regulatif, umrah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. Pasal 86 UU Haji dan Umrah mengatur tentang perjalanan ibadah umrah dapat dilakukan baik secara perorangan maupun kelompok, tetapi penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah dilakukan oleh PPIU. Sementara syarat untuk melakukan perjalanan ibadah umrah diatur dalam Pasal 87 yang menyatakan bahwa setiap orang yang akan melakukan perjalanan ibadah umrah harus memenuhi syarat, yakni beragama Islam; memiliki paspor yang masih berlaku paling singkat enam bulan dari tanggal pemberangkatan; memiliki tiket pesawat pulang dan pergi ke Arab Saudi; memiliki surat keterangan sehat dari dokter; serta memiliki visa, tanda bukti akomodasi dan transportasi dari PPIU. Setiap jemaah umrah berhak memperoleh pelayanan dari PPIU dalam bentuk layanan bimbingan ibadah umrah, layanan kesehatan, serta kepastian keberangkatan dan pemulangan sesuai dengan masa berlaku visa umrah di Arab Saudi sebagaimana diatur Pasal 88 UU Haji dan Umrah.

Adapun persyaratan PPIU yang tercantum dalam Pasal 89 UU Haji dan Umrah adalah biro perjalanan wisata yang dimiliki dan dikelola oleh warga negara Indonesia beragama Islam; memiliki izin sebagai PPIU; terdaftar sebagai biro perjalanan wisata; memiliki kemampuan

manajerial, teknis, kompetensi, personalia, dan kemampuan finansial untuk menyelenggarakan ibadah umrah yang dibuktikan dengan jaminan bank; memiliki mitra biro penyelenggara ibadah umrah di Arab Saudi yang memperoleh izin resmi dari Pemerintah Kerajaan Arab Saudi; memiliki rekam jejak sebagai biro perjalanan wisata yang berkualitas dengan memiliki pengalaman memberangkatkan dan melayani perjalanan ke luar negeri; serta memiliki komitmen untuk memenuhi pakta integritas dalam penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah sesuai dengan standar pelayanan minimum yang ditetapkan oleh menteri dan selalu meningkatkan kualitas penyelenggaraan ibadah umrah.

PPIU berkewajiban untuk menyediakan pembimbing ibadah; memberikan pelayanan dokumen perjalanan, akomodasi, konsumsi, dan transportasi kepada jemaah; memiliki perjanjian kerja sama dengan fasilitas pelayanan kesehatan di Arab Saudi; memberangkatkan dan memulangkan jemaah umrah sesuai dengan masa berlaku visa umrah di Arab Saudi; mengikuti standar pelayanan minimal dan harga referensi; serta mengikuti prinsip syariat. PPIU juga bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan hukum, keamanan dan jiwa, kecelakaan, serta kesehatan dalam bentuk asuransi kepada setiap jemaah sebagai warga negara Indonesia di luar negeri. Berdasarkan uraian tersebut dapat dikatakan bahwa umrah mandiri bertentangan dengan undang-undang yang telah mengatur perjalanan umrah. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila pemerintah melalui Kementerian Agama melarang perjalanan ibadah umrah mandiri (Sodiq, 2024). Selain karena bertentangan dengan ketentuan undang-undang, larangan terhadap umrah mandiri juga didasarkan pada fakta bahwa ada perbedaan mendasar antara perjalanan ibadah umrah dengan perjalanan wisata biasa. Umrah, sebagai ibadah, memiliki aturan-aturan pengamalan yang mengikat. Berbeda dengan perjalanan wisata biasa yang tidak memiliki ketentuan-ketentuan aturan ritual yang harus dipenuhi. Dalam konteks ini, perjalanan ibadah umrah memerlukan pembimbing umrah untuk membimbing pelaksanaan ibadah umrah sesuai dengan tata cara yang benar. Namun demikian dalam perkembangannya, ketentuan pemerintah terkait ibadah umrah tidak sejalan dengan kebijakan dan kelembagaan Pemerintah Arab Saudi yang baru. Untuk menyikapi hal tersebut, penyesuaian regulasi menjadi opsi yang rasional untuk memastikan semakin terbukanya akses umrah mandiri sekaligus sedikit mengkompensasi panjangnya masa tunggu ibadah haji (Sodiq, 2024).



Tantangan Biro Perjalanan Umrah

Untuk meningkatkan pertumbuhan ekonominya, Pemerintah Saudi tidak lagi hanya bergantung pada sumber daya minyak tetapi beralih kepada sumber daya lain. Salah satunya adalah industri perjalanan ibadah umrah dan haji. Atas perubahan orientasi itu, Saudi kemudian membangun berbagai infrastruktur seperti hotel dan transportasi, serta mengembangkan teknologi layanan yang ramah dan memudahkan bagi semua orang untuk melakukan kunjungan wisata dan ziarah ke Saudi ("Menuju Visi 2030: 13 Hal Penting Yang Segera Hadir Di Arab Saudi", 2023).

Pada 2022, Pemerintah Saudi telah melakukan perubahan sistem pelaksanaan haji dan umrah dari *muassasah* (yayasan) ke *syirkah* (perusahaan). Perubahan sistem ini melahirkan banyak *syirkah*, sehingga menjadikan layanan haji dan umrah lebih bervariasi dengan harga yang terjangkau. Selain itu, perubahan tersebut juga memangkas jalur birokrasi dari menjadi *government to government* (G-to-G) menjadi *business to business* (B-to-B) (Nasrullah, 2022).

Tekad Pemerintah Saudi untuk memberikan layanan terbaik bagi wisatawan haji maupun umrah dibuktikan dengan lahirnya sebuah aplikasi traveling yang dikenal dengan nama nusuk. Nusuk menyediakan informasi tentang Makkah, Madinah, umrah, ziarah, haji, dan paket-paket umrah, serta pendaftaran haji. Aplikasi nusuk dapat diakses oleh siapa pun dan kapan pun. Melalui aplikasi nusuk, seseorang bisa mendaftar untuk melaksanakan ibadah haji. Itulah mengapa beberapa hari terakhir di bulan April 2024 lalu, ramai diperbincangkan tentang haji melalui visa turis atau visa ummal (pekerja) meskipun akhirnya Pemerintah Saudi dan Indonesia sepakat bahwa untuk melaksanakan ibadah haji seseorang harus menggunakan visa haji dan visa mujamalah, tidak boleh menggunakan visa turis atau ummal ("Gerbang Anda menuju Umrah dan Kunjungan", 2024).

Aplikasi nusuk juga memudahkan seseorang atau kelompok orang untuk memesan paket ibadah umrah dengan harga layanan yang variatif sesuai kemampuan finansial wisatawan. Paket umrah yang tersedia terdiri dari paket dasar, ekonomi, VIP, hingga paket tur. Harga dari masing-masing paket dijelaskan secara transparan dan terbuka. Menariknya, harga paket tersebut sudah termasuk visa umrah, penerimaan di bandara, akomodasi kamar hotel untuk

empat orang, transportasi berkelompok dari dan ke bandara, transportasi dari hotel ke Masjidilharam, dan perlindungan asuransi. Namun harga paket itu belum termasuk pajak dan tiket pulang pergi dari negara asal dan ke Makkah, serta makan selama pelaksanaan umrah di Makkah ("Gerbang Anda menuju Umrah dan Kunjungan", 2024).

Dari berbagai kemudahan akses yang diberikan Pemerintah Saudi, melahirkan fenomena umrah mandiri atau yang lebih dikenal dengan umrah *backpacker*. Umrah mandiri diminati oleh masyarakat muslim Indonesia. Di samping biayanya terjangkau, waktu untuk melaksanakannya juga fleksibel, sesuai dengan waktu yang dipilih dan ditentukan jemaah sendiri dan tidak diatur secara ketat oleh biro perjalanan wisata.

Apakah umrah mandiri tidak memiliki risiko? Umrah mandiri tentu saja memiliki risiko, jika seseorang belum pernah melakukan perjalanan umrah, maka dia belum memiliki pengetahuan dan pengalaman tentang kualitas layanan perjalanan ibadah umrah yang disediakan oleh aplikasi nusuk, mulai dari kualitas kamar hotel, jarak hotel ke Masjidilharam, transportasi penjemputan dari bandara ke hotel, serta fasilitas transportasi dari hotel ke Masjidilharam. Di sisi lain, dia juga tidak memiliki pembimbing ibadah yang akan menemaninya selama pelaksanaan umrah, mulai dari mencari tempat mabit, tawaf, sai, dan tahalul. Dia juga belum tahu apa saja larangan-larangan yang tidak boleh dilakukan selama dia menggunakan pakaian ihram. Sebaliknya jika seseorang sudah pernah melaksanakan ibadah umrah sebelumnya, maka risiko-risiko itu dapat dihindari ("Menag Ungkap Alasan Pemerintah Melarang Umrah Backpacker", 2024).

Umrah mandiri juga memiliki beberapa kelemahan, antara lain: *pertama*, kurangnya pemahaman aturan peribadatan. Umrah melibatkan aturan-aturan peribadatan yang harus dipatuhi dengan ketat. Para jemaah yang melakukan umrah secara *backpacker* mungkin tidak memahami dengan baik aturan-aturan tersebut, sehingga berpotensi untuk melakukan kesalahan dalam pelaksanaan ibadah. *Kedua*, keterbatasan bimbingan. Umrah *backpacker* tidak didampingi oleh pembimbing atau pemandu resmi. Hal ini dapat membuat para jemaah kesulitan dalam menghadapi situasi yang mungkin timbul selama perjalanan dan pelaksanaan ibadah umrah. *Ketiga*, kesulitan dalam pemesanan akomodasi dan transportasi. Para jemaah umrah *backpacker* harus

mengurus sendiri pemesanan akomodasi dan transportasi selama di tanah suci. Hal ini akan menyulitkan jemaah dalam menemukan akomodasi yang sesuai dengan kebutuhan dan budget serta mungkin tidak sesuai dengan standar kenyamanan yang diharapkan.

Keempat, keterbatasan pengetahuan lokal. Tidak semua jemaah umrah backpacker memiliki pengetahuan yang cukup tentang lingkungan dan budaya di negara tujuan umrah. Hal ini dapat menyebabkan jemaah mengalami kesulitan dalam berinteraksi dengan masyarakat setempat, memahami kebiasaan lokal, dan memperoleh informasi yang akurat mengenai tempat-tempat penting terkait ibadah umrah. *Kelima*, kesulitan mendapatkan bantuan darurat. Tanpa adanya pembimbing resmi atau perusahaan travel yang bertanggung jawab, para jemaah umrah backpacker mungkin menghadapi kesulitan dalam mendapatkan bantuan darurat jika terjadi masalah atau keadaan darurat selama perjalanan atau pelaksanaan ibadah. *Keenam*, potensi pengalaman yang kurang memuaskan. Kesulitan dalam mengatur sendiri segala kebutuhan selama perjalanan umrah dapat berpotensi membuat pengalaman ibadah menjadi kurang memuaskan, terutama bagi mereka yang tidak terbiasa dengan lingkungan dan tata cara di negara-negara tujuan umrah (Basir, 2023).



Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dikatakan bahwa umrah mandiri melahirkan dua tantangan utama bagi PPIU, *pertama*, umrah mandiri mendorong masyarakat muslim Indonesia untuk melakukan perjalanan umrah tanpa PPIU. *Kedua*, munculnya syirkah, yakni perusahaan penyedia layanan umrah di Saudi terutama yang sudah diverifikasi dan bekerja sama melalui aplikasi nusuk. Perusahaan penyedia layanan umrah ini menyediakan layanan perjalanan ibadah umrah yang nyaman, aman, dengan biaya terjangkau.

Rekomendasi Kebijakan

Umrah mandiri adalah keniscayaan dan tidak bisa dihindari tetapi tidak sesuai dengan regulasi umrah. Pemerintah Saudi terus melakukan inovasi layanan umrah mandiri demi untuk mencapai target Visi Saudi 2030. Keterpanggilan masyarakat untuk melakukan perjalanan ibadah umrah terus meningkat dari tahun ke tahun. Karena kemudahan akses yang disediakan oleh Pemerintah Saudi meniscayakan umrah mandiri menjadi pilihan sebagian masyarakat muslim Indonesia. Pemerintah tidak bisa begitu saja melarang, apalagi menggunakan otoritasnya untuk melawan sebuah fenomena yang tidak terhindarkan. Bagi masyarakat muslim Indonesia, umrah mandiri merupakan alternatif bagi lamanya masa tunggu haji. Selain itu, umrah mandiri juga merupakan pilihan masyarakat di tengah mahalannya biaya perjalanan ibadah umrah yang disediakan oleh biro perjalanan umrah dan haji.

Agar terhindar dari risiko yang timbul dari umrah mandiri, seyogyanya masyarakat muslim Indonesia dapat memilih untuk melakukan perjalanan ibadah umrah sesuai dengan kemampuan finansial dan pengetahuannya tentang ibadah umrah. Jika belum pernah melaksanakan umrah sebaiknya memilih perjalanan ibadah umrah bersama PPIU. Sebaliknya jika sudah pernah umrah, masyarakat muslim Indonesia dapat memilih dan mencoba umrah mandiri.

Komisi VIII DPR RI perlu mendorong perubahan regulasi tentang umrah mengingat terjadi perubahan kebijakan pelayanan penyelenggaraan ibadah haji dan umrah yang dilakukan oleh Pemerintah Arab Saudi. Regulasi tentang umrah yang diatur dalam UU Haji dan Umrah perlu diubah dan disesuaikan dengan kebijakan-kebijakan tentang umrah yang dikeluarkan oleh

Pemerintah Saudi. Misalnya jika selama ini penyelenggaraan perjalanan umrah hanya boleh dilakukan melalui PPIU, maka dalam perubahan regulasi itu diatur bahwa perjalanan ibadah umrah juga boleh diselenggarakan oleh seseorang atau kelompok orang meskipun tidak melalui PPIU. Perubahan ini tentu melahirkan resistensi dari PPIU, karena perubahan itu berisiko mematikan peran PPIU dalam penyelenggaraan perjalanan ibadah umrah. Berdasarkan data Kemenag, jumlah PPIU yang telah terdaftar dan berizin dari Kementerian Agama sebanyak 2.180 lembaga (Ditjen PHU Kementerian Agama, 2023).

PPIU sesungguhnya tidak perlu khawatir kehilangan peran dalam penyelenggaraan ibadah umrah, karena umrah mandiri dan umrah melalui PPIU memiliki ceruk pasarnya masing-masing. Konsumen umrah mandiri merupakan konsumen khusus, sebagian besar jemaah umrah mandiri adalah mereka yang sudah berpengalaman melakukan perjalanan ke luar negeri secara mandiri. Sementara konsumen umrah melalui PPIU adalah mereka yang pada umumnya belum

pernah umrah. Tetapi memang harus diakui bahwa adakalanya, konsumen umrah mandiri pun berasal dari konsumen yang belum pernah melaksanakan umrah, biasanya dia tertarik untuk ikut umrah mandiri karena memperoleh tawaran dari orang yang pernah melakukan umrah mandiri. Tawaran itu dapat diperoleh dengan mudah dari media sosial.

Karena itu, perubahan regulasi perjalanan umrah perlu memperhatikan aspek pembinaan dan perlindungan jemaah. Dalam konteks demikian perlu diatur pembinaan jemaah umrah mandiri dan sanksi bagi mereka yang mengkoordinir jemaah, terutama ketika terjadi penelantaran jemaah umrah mandiri. Perubahan regulasi umrah juga perlu memperhatikan kesepakatan-kesepakatan yang telah dilakukan antara Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Arab Saudi tentang umrah mandiri, yakni terutama kemungkinan kerja sama antara pengelola aplikasi nusuk dan PPIU serta penyelarasan aplikasi nusuk dengan regulasi umrah yang berlaku di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Basir, A. (2023). Umrah backpacker, gak bahaya tah? *Kemenag*. <https://kemenag.go.id/opini/umrah-backpacker-gak-bahaya-tah-r0Wmc>
- Ditjen PHU Kementerian Agama. (2023). *Laporan kinerja tahun 2023*. <https://haji.kemenag.go.id/v5/detail/laporan-kinerja-ditjen-phu-tahun-2023>
- Gerbang anda menuju umrah dan kunjungan. (2024). Diakses dari <https://www.nusuk.sa/id/about>
- Menag ungkap alasan pemerintah melarang umrah backpacker. (2024, Februari 26.). *Detik*. <https://www.detik.com/hikmah/haji-dan-umrah/d-7212899/menag-ungkap-alasan-pemerintah-larang-umrah-backpacker>
- Menuju Visi 2030: 13 hal penting yang segera hadir di Arab Saudi. (2023, Juni 8). Diakses dari <https://saudinesia.id/review/menuju-visi-2030-13-hal-penting-yang-segera-hadir-di-arab-saudi/>
- Nasrullah, N. (2022, Januari 17). Ampuh: perubahan sistem umrah haji tantangan bagi penyelenggara. *Republika*. <https://ihram.republika.co.id/berita/r5v4fn320/ampuh-perubahan-sistem-umroh-haji-tantangan-bagi-penyelenggara>
- Rekor! Arab Saudi layani 13,5 juta jemaah umrah selama tahun 2023. (2024, Januari 10). Diakses dari <https://saudinesia.id/umrah-haji/rekor-arab-saudi-layani-135-juta-jemaah-umrah-selama-tahun-2023/>
- Setya, D. (2024, Mei 1) Begini kesepakatan Indonesia-Arab Saudi untuk umrah backpacker. *Detik*. <https://www.detik.com/hikmah/haji-dan-umrah/d-7319628/begini-kesepakatan-indonesia-arab-saudi-untuk-umrah-backpacker>
- Sodik (2024, Maret, 1). Pro dan kontra umrah ala backpacker-mengapa Kementerian Agama tidak menganjurkannya? *BBC*. <https://www.bbc.com/indonesia/articles/c3g40ev33mmo>



© Badan Keahlian DPR RI
2024