

**EKSISTENSI HAKIM KOMISARIS
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA
(Analisis terhadap RUU tentang Hukum Acara Pidana)^{*)}**

**THE EXISTANCE OF COMMISSIONER JUDGES
IN CRIMINAL JUSTICE SYSTEM
(an Analysis on Criminal Procedure Bill)**

Puteri Hikmawati^{*)}**

Naskah diterima 28 Januari 2013, disetujui 16 Maret 2013

Abstract

In the 2010 Criminal Procedure Bill, pretrial will be replaced with the provision of commissioner judges for the reason that pretrial considered has not run properly. An initiative to put forward the role of the commissioner judges raises debates in society. This research discusses the controversial debates by applying a qualitative method. Its results reveal that the police apparatus which become the object of investigation will face many obstacles in conducting their duties as investigators. In addition to this, the results reminded that the existence of commissioner judges brings about problems such as the shortage of judges which has been experienced by the country since long time, away from their position which are difficult to be reached by the police investigators. After comparing its advantages and disadvantages, this research recommends to maintain the existence of the pretrial while at the same time improve its implementing provisions. Improvements will further be needed by enlarging its additional pretrial authority to examine illegal search and seizure conducted by the investigators.

Key words: KUHAP, commissioner judges, criminal justice system, Criminal Procedure Bill in 2010

Abstrak

^{*)} Hasil penelitian yang dilakukan di Provinsi Jawa Timur pada 30 April – 6 Mei 2012 dan Provinsi Sumatera Barat pada 9 - 15 September 2012.

^{**)} RUU tentang Hukum Acara Pidana (RUU KUHAP) dalam penelitian ini menggunakan draf RUU tahun 2010. Istilah Hakim Komisaris dalam RUU KUHAP tahun 2012 berubah menjadi "Hakim Pemeriksa Pendahuluan". RUU KUHAP tahun 2012 pada saat penelitian ini dilakukan belum beredar, baru disampaikan kepada DPR RI bulan Desember 2012. Namun, substansi yang diatur pada umumnya sama.

^{***)} Peneliti Madya bidang Hukum Pidana pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI, e-mail: puterihw@yahoo.com.

Dalam RUU tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2010 praperadilan akan diganti dengan hakim komisaris karena praperadilan dianggap belum berjalan sebagaimana mestinya. Rencana pengaturan hakim komisaris tersebut menimbulkan polemik. Hal itulah yang melatarbelakangi penelitian yang menggunakan metode penelitian dengan pendekatan kualitatif ini. Berdasarkan hasil penelitian, Kepolisian yang menjadi obyek pemeriksaan merasa akan mendapat banyak hambatan dalam melaksanakan tugasnya sebagai penyidik. Di samping itu, eksistensi hakim komisaris menimbulkan permasalahan seperti kurangnya jumlah hakim yang saat ini sudah menjadi kendala dan tempat kedudukannya yang sulit dijangkau oleh penyidik. Berdasarkan perbandingan kebaikan dan kelemahan pengaturan hakim komisaris, maka kesimpulan tulisan ini adalah lebih baik tetap menerapkan sistem praperadilan namun ketentuannya perlu disempurnakan. Penyempurnaan tersebut antara lain penambahan kewenangan praperadilan untuk memeriksa penggeledahan dan penyitaan yang dilakukan oleh penyidik secara tidak sah.

Kata kunci: KUHAP, hakim komisaris, sistem peradilan pidana, RUU KUHAP

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Dalam sistem peradilan pidana, hukum acara pidana Indonesia menganut asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*), yang artinya setiap orang yang disangka atau diduga keras telah melakukan tindak pidana wajib dianggap tidak bersalah sampai dibuktikan kesalahannya oleh suatu putusan pengadilan melalui sidang peradilan yang terbuka, bebas dan tidak memihak. Oleh karena itu, orang tersebut haruslah dijunjung dan dilindungi hak asasinya. Namun, pada kenyataannya dalam mencari pembuktian terhadap orang yang baru disangka atau diduga melakukan tindak pidana, pihak penyidik atau penuntut umum seringkali langsung saja menggunakan upaya paksa (*dwang middelen*) tanpa dipenuhinya syarat-syarat formil dan syarat-syarat materil dalam hal penangkapan maupun penahanan.

Masih banyak penyidik yang melakukan penyiksaan pada saat pemeriksaan terhadap tersangka, baik yang didampingi oleh penasihat hukumnya maupun tidak. Penyiksaan oleh penyidik hampir tidak dapat

dibuktikan menurut hukum, kecuali pada kasus-kasus tertentu yang mendapat perhatian publik, pejabat tinggi negara atau sedang *diblow up* oleh mass media. Tanpa hal itu hampir setiap kasus yang tersangkanya mendapat siksaan minimal intimidasi oleh penyidik tidak pernah terungkap. Bukti masih adanya penyiksaan tersangka oleh penyidik, antara lain pada kasus pembunuhan di Jombang. Berdasarkan pengakuan tersangka dan terpidana, mereka mengalami penyiksaan dari penyidik di saat penyidikan. Itupun terungkap setelah Ryan “si Jagal dari Jombang” mengakui dialah sebagai pembunuhnya, kemudian *diblow up* oleh media massa, akhirnya mendapat perhatian publik dan pejabat tinggi negara. Peristiwa penyiksaan di saat tersangka disidik oleh penyidik tersebut baru merupakan bagian terkecil dari kasus penyiksaan atau intimidasi oleh penyidik yang dapat terungkap.¹ Di samping itu, banyak kasus yang proses penangkapan dan penahanannya dipraperadilan, salah satunya adalah penangkapan dan penembakan terhadap John Kei yang oleh pihak keluarga dianggap melanggar hukum.²

Upaya hukum bagi seseorang untuk menggugat tindakan penangkapan dan penahanan sewenang-wenang yang dilakukan oleh aparat adalah dengan mengajukan praperadilan. Praperadilan adalah wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus menurut cara yang diatur undang-undang ini tentang (a) sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka; (b) sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan; (c) permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan.”³ Dengan demikian, praperadilan menguji dan menilai kebenaran atau ketepatan tindakan upaya paksa yang dilakukan penyidik atau penuntut umum dalam hal yang menyangkut penangkapan dan penahanan, penghentian penyidikan dan penuntutan, serta hal ganti rugi dan rehabilitasi.

Sidang praperadilan yang diadakan atas permintaan tersangka/terdakwa, keluarga, atau kuasanya merupakan suatu forum terbuka, yang dipimpin seorang hakim atau lebih untuk memanggil pihak penyidik atau jaksa penuntut umum yang telah melakukan upaya paksa agar mempertanggungjawabkan tindakannya di muka forum yang bersangkutan, apakah benar-benar beralasan dan berlandaskan hukum. Dengan sistem pengujian melalui sidang terbuka ini, maka tersangka atau terdakwa dijamin hak asasinya berupa hak dan upaya hukum untuk melawan perampasan atau

¹“Sumber Terjadinya Penyiksaan Tersangka oleh Penyidik/Polri”, <http://umum.kompasiana.com/2009/06/25/sumber-terjadinya-penyiksaan-tersangka-oleh-penyidikpolri/>, diakses 5 Maret 2012.

² “Polda Metro Siap Perangi Preman”, *Kompas*, 23 Februari 2012.

pembatasan kemerdekaan yang dilakukan secara sewenang-wenang oleh penyidik ataupun penuntut umum. Dalam forum itu pihak penyidik atau penuntut umum wajib membuktikan bahwa tindakannya sah dan tidak melanggar hukum.

Melalui forum terbuka ini masyarakat juga dapat ikut mengontrol jalannya proses pemeriksaan serta pengujian kebenaran dan ketepatan tindakan penyidik maupun penuntut umum dalam menangkap dan menahan seseorang ataupun dalam hal penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan, mengontrol alasan-alasan dan dasar hukum hakim praperadilan yang membebaskannya.

Walaupun sistem praperadilan tersebut diterima dan diberlakukan, namun tugas dan wewenang praperadilan sangat terbatas serta memiliki kelemahan. Salah satunya kelemahannya adalah tidak semua upaya paksa dapat dimintakan pemeriksaan untuk diuji dan dinilai kebenaran dan ketepatannya oleh lembaga praperadilan, misalnya tindakan penggeledahan, penyitaan, dan pembukaan serta pemeriksaan surat-surat tidak dijelaskan dalam KUHAP, sehingga menimbulkan ketidakjelasan siapa yang berwenang memeriksanya apabila terjadi pelanggaran.

B. Perumusan Masalah

Dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Hukum Acara Pidana (RUU KUHAP) Tahun 2010 ditemukan adanya lembaga baru yang disebut dengan hakim komisaris. Menurut Pasal 1 angka 7 RUU KUHAP, "Hakim komisaris adalah pejabat yang diberi wewenang menilai jalannya penyidikan dan penuntutan, dan wewenang lain yang ditentukan dalam undang-undang ini." Penjelasan RUU KUHAP tersebut menyatakan, hakim komisaris akan menggantikan lembaga praperadilan yang selama ini belum berjalan sebagaimana mestinya.⁴ Rencana pengaturan hakim komisaris dalam RUU KUHAP menimbulkan polemik. Sebagai salah satu obyek pemeriksaan, Polri menolak pengaturan hakim komisaris saat ini. Kepala Badan Reserse dan Kriminal (Kabareskrim) Polri, Komjen Pol Ito Sumardi menengarai kemungkinan terjadinya pelambatan dalam penyidikan yang dilakukan penyidik Polri dengan adanya lembaga hakim komisaris. Hal itu karena hakim komisaris hanya ada di tingkat pengadilan negeri di kabupaten/kota, sedangkan penyidik Polri harus menyidik ke daerah-daerah terpencil dengan jumlah kasus yang sangat banyak. Polri menyimpulkan, rencana adanya lembaga hakim komisaris

⁴ Penjelasan Umum Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2010.

akan memperpanjang rantai birokrasi dan menjadikan kendala dalam proses penyidikan. Hal ini tentu tidak sesuai dengan asas peradilan yang cepat, sederhana, dan biaya ringan.⁵

Hakim Agung, Komariah E. Sapardjaja, justru berpendapat bahwa keberadaan lembaga hakim komisaris merupakan hal sangat baik dan ideal dalam upaya penegakan hukum. Menurutnya, dengan adanya hakim komisaris diharapkan nantinya tidak akan ada lagi kejadian seperti salah tangkap, pencabutan berita acara pemeriksaan (BAP) di persidangan karena terdakwa merasa saat diperiksa dalam keadaan ditekan atau dipaksa untuk mengaku.⁶ Berdasarkan hal itu, maka permasalahan yang dikaji adalah bagaimana eksistensi hakim komisaris dalam sistem peradilan pidana berdasarkan RUU tentang Hukum Acara Pidana?

Adapun yang menjadi pertanyaan penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pelaksanaan praperadilan?
2. Bagaimana ketentuan mengenai Hakim Komisaris dalam RUU tentang Hukum Acara Pidana? dan apa kelebihan dan kekurangannya dibandingkan dengan sistem praperadilan?

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji:

1. pelaksanaan praperadilan, dan
2. ketentuan mengenai Hakim Komisaris dalam RUU tentang Hukum Acara Pidana, serta apa kelebihan dan kekurangannya dibandingkan dengan sistem praperadilan.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan atau manfaat, baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis memperkuat khazanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang hukum pidana. Sedangkan secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi Anggota DPR RI dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana yang tercantum dalam Program Legislasi Nasional RUU Prioritas Tahun 2012.

D. Kerangka Pemikiran

⁵ "Pembentukan "Hakim Komisaris" Hambat Tugas Kepolisian", http://www.javanewsonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1037:pembentukan-ghakim-komisarisq-hambat-tugas-kepolisian&catid=2:headline&Itemid=6, diakses 31 Januari 2012.

⁶ *Ibid.*

1. Konsep Kekuasaan Kehakiman dan Hakim Komisaris

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”, dan ayat (2)nya menyebutkan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Konsep negara hukum dan negara demokrasi telah membawa prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan ke dalam organ-organ tersendiri yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembagian kekuasaan ke dalam 3 (tiga) poros yang kemudian dikenal sebagai Trias Politika itu dimaksudkan untuk mendobrak absolutisme atau sistem pemerintahan yang otoriter.⁷

Jika diletakkan dalam konteks ajaran Trias Politika murni Montesquieu, kekuasaan tidak hanya berbeda, tetapi juga merupakan suatu institusi yang harus terpisah satu sama lainnya di dalam melaksanakan kewenangannya.⁸ Menurut doktrin pemisahan kekuasaan tersebut, fungsi dari kekuasaan kehakiman adalah melakukan kontrol terhadap kekuasaan negara guna mencegah terjadinya proses instrumentasi yang menempatkan hukum menjadi bagian dari kekuasaan.⁹ Jadi kekuasaan kehakiman yang menjalankan lembaga peradilan memegang peranan penting dalam menjaga agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Setiap kekuasaan negara hukum, di dalamnya pasti ada kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman tersebut haruslah merupakan kekuasaan yang mandiri dan bebas dari intervensi pihak mana pun.

Di Indonesia, kemandirian dan kebebasan kekuasaan kehakiman dijamin oleh konstitusi. Pasal 24 ayat (1) UUD Tahun 1945 mengatakan bahwa “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.” Berhubungan dengan hal itu, diadakan pula jaminan kedudukan para hakim dalam undang-undang.

Undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai kekuasaan kehakiman adalah UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 1 angka 1 UU tersebut menegaskan bahwa “Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya

⁷ Moh. Mahfud. M.D., “Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia,” sebagaimana dikutip oleh Fatkhurohman, Dian Aminudin, dan Sirajuddin dalam buku *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 13.

⁸ KRHN & LelP, “Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman,” sebagaimana dikutip oleh Fatkhurohman, Dian Aminudin, dan Sirajuddin, *ibid.*, hlm. 14.

⁹ *Ibid.*

Negara Hukum Republik Indonesia.” Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh hakim sebagai pejabat negara. Hakim adalah hakim pada Mahkamah Agung dan hakim pada badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan hakim pada pengadilan khusus yang berada dalam lingkungan peradilan tersebut.¹⁰

Satu konsep hakim yang baru muncul dalam RUU KUHAP, yaitu hakim komisaris. Konsep yang mendasari hakim komisaris ini adalah untuk menyeimbangkan terhadap kekuasaan jaksa penuntut umum yang sangat dominan.¹¹ Menurut Oemar Seno Adji, hakim komisaris adalah hakim yang memimpin pemeriksaan pendahuluan tetapi tidak melakukan sendiri pemeriksaan itu. Namun, hakim komisaris menangani bagaimana upaya-upaya dilaksanakan. Dengan demikian, hakim komisaris dekat dengan fungsi jaksa dalam hubungan pengawasan jaksa terhadap polisi menurut hukum acara pidana dahulu.¹²

Hakim komisaris menurut RUU KUHAP akan menggantikan praperadilan yang saat ini diatur dalam KUHAP. Adanya praperadilan diilhami oleh istilah *Rechter Commissaris* di negara Belanda yang berfungsi, baik sebagai pengawas maupun melakukan tindakan sebagai eksekutif. *Rechter Commissaris* mengawasi apakah upaya paksa dilakukan dengan sah atau tidak dan dalam melakukan tindakan sebagai eksekutif mereka berhak untuk memanggil dan mengadakan penahanan.¹³ Menurut Oemar Seno Adji, sebagaimana dikutip oleh Andi Hamzah, Lembaga “*Rechter Commissaris*” muncul sebagai perwujudan keaktifan hakim, yang mempunyai kewenangan untuk menangani upaya paksa (*dwang middelen*), penahanan, penyitaan, penggeledahan badan, rumah, dan pemeriksaan surat-surat.”¹⁴

2. Sistem Peradilan Pidana

Sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan. Menanggulangi berarti usaha untuk mengendalikan kejahatan agar berada dalam batas-batas toleransi masyarakat. Sistem ini dianggap berhasil apabila sebagian besar dari laporan maupun keluhan masyarakat yang menjadi korban kejahatan dapat

¹⁰ Lihat Pasal 1 angka 5 UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

¹¹ Tim PERADI untuk RUU KUHAP, *Menuju Sistem Peradilan Pidana yang Akusatorial dan Adversarial*, Jakarta: Paps Sinar Sinanti bekerja sama dengan PERADI, 2010, hlm. 40-41.

¹² *Ibid.*

¹³ Rusli Muhammad, *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2007, hlm.91-92.

¹⁴ *Ibid.*

diselesaikan, dengan diajukannya pelaku kejahatan ke sidang pengadilan dan diputuskan bersalah serta mendapat pidana.¹⁵

Indonesia sebagai negara hukum menganut sistem peradilan pidana yang dinamakan sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Jadi sistem ini mengisyaratkan adanya keterpaduan atau keterkaitan yang erat antar unsur-unsur yang ada dalam sistem tersebut. Mardjono Reksodiputro menyebut pengertian sistem ini adalah sistem pengendalian kejahatan yang terdiri dari lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan masyarakat terpidana.¹⁶ Berdasarkan pengertian tersebut, sistem peradilan pidana yang terpadu adalah adanya keterpaduan antara unsur-unsur yang ada di dalam sistem peradilan pidana yaitu keterpaduan antara lembaga kepolisian, kejaksaan, peradilan, dan lembaga masyarakat.

V.N. Pillai mengartikan sistem peradilan pidana dengan kepolisian, penuntut umum, pengadilan, dan lembaga masyarakat yang merupakan komponen-komponen dari susunan prosedur pidana.¹⁷ Sedangkan Sanford H. Kadish merumuskan sistem peradilan pidana terdiri dari tiga organisasi yang terpisah: kepolisian, pengadilan, dan lembaga masyarakat yang masing-masing mempunyai tugas sendiri-sendiri. Namun begitu bukan berarti bahwa tiap lembaga bebas satu dari yang lainnya. Apa yang dilakukan dan bagaimana dilakukan oleh suatu lembaga memberikan pengaruh langsung pada pekerjaan lembaga yang lainnya.¹⁸

Berdasarkan uraian sebelumnya, komponen-komponan yang bekerja dalam sistem peradilan pidana adalah kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan lembaga masyarakat. Empat komponen ini diharapkan bekerjasama membentuk "*integrated criminal justice administration*". Keempat institusi tersebut masing-masing secara administratif berdiri sendiri. Kepolisian berada di bawah Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden; Kejaksaan berpuncak pada Kejaksaan Agung dipimpin oleh seorang Jaksa Agung yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden serta menyampaikan pertanggungjawaban tugasnya kepada Presiden dan DPR RI; pengadilan secara organisasi, administratif dan finansial

¹⁵ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Jakarta: Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia, 1997, hlm. 84.

¹⁶ Mardjono Reksodiputro, "Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam Batas-batas Toleransi)", Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1993, hlm. 1.

¹⁷ V.N. Pillai, *An Approach to Criminal Correction in Developing Countries*. Report for 1978 and Resource Material Series No. 16, Unafei, 1978, hlm. 42.

¹⁸ Sanford H. Kadish, "Criminal Law and Its Processes," sebagaimana dikutip dalam *Upaya Meningkatkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu*, Laporan Penelitian Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia dan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR RI, 1997, hlm. 10.

berada di Mahkamah Agung; sedangkan lembaga pemasyarakatan berada di dalam struktur organisasi Departemen Hukum dan HAM.

Dalam sistem peradilan pidana yang dianut oleh KUHAP (Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana) telah ditentukan suatu garis pemisah yang tegas terhadap wewenang masing-masing lembaga guna menjaga adanya tumpang tindih wewenang antara satu lembaga dengan lembaga yang lain dalam menangani proses suatu perkara pidana. Dalam UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP), Kepolisian (polisi) memegang peranan penting dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan; Kejaksaan (jaksa) mempunyai tugas utama melakukan penuntutan; Pengadilan sebagai institusi yang mengadili; dan lembaga pemasyarakatan merupakan tempat untuk melaksanakan pembinaan narapidana.

E. Metode Penelitian

1. Waktu dan Tempat

Penelitian tentang “Eksistensi Hakim Komisaris dalam Sistem Peradilan Pidana (Analisis terhadap RUU tentang Hukum Acara Pidana)” ini dilaksanakan di Provinsi Jawa Timur pada 30 April – 6 Mei 2012 dan Provinsi Sumatera Barat pada 9 - 15 September 2012. Pemilihan Provinsi Jawa Timur (Jatim) didasarkan pada pertimbangan bahwa Jatim merupakan salah satu provinsi dengan tingkat kejahatan yang tinggi. Hal ini dapat dilihat dari hasil analisa dan evaluasi sepanjang satu semester di tahun 2011, kasus kejahatan di Jatim meningkat tajam, mencapai 50,1%. Kasus yang paling dominan adalah kasus pencurian dengan kekerasan yang menggunakan senjata api. Pada periode yang sama tahun 2010, jumlah kasusnya ‘hanya’ 16.461 perkara. Sedangkan periode tahun 2011, jumlah kasusnya mencapai 24.709 perkara. Ini berarti meningkat sebanyak 8.248 kasus (50%).¹⁹ Di samping itu, banyak perkara yang dipraperadilan, seperti praperadilan yang diajukan oleh Bupati Pasuruan, Dade Angga, terhadap Kepala Kejaksaan Negeri Kota Pasuruan di Pengadilan Negeri Kota Pasuruan;²⁰ praperadilan yang diajukan oleh sejumlah advokat atas dikeluarkannya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) oleh Kepolisian Daerah Jawa Timur dalam Kasus Lapindo;²¹ dan praperadilan yang diajukan oleh 16 mantan Anggota DPRD Kota Madiun periode 1999 – 2004.²² Sedangkan pemilihan Provinsi Sumatera Barat (Sumbar) didasarkan pada

¹⁹ “Kriminalitas Meningkat 50 Persen”, <http://www.surabayapost.co.id/?mnu=berita&act=view&id=4010a395fab832d509d7759419f2c481&jenis=d41d8cd98f00b204e9800998ecf8427e>, diakses 26 Maret 2012.

pertimbangan, bahwa Sumbar merupakan salah satu provinsi dengan tingkat kejahatan yang rendah. Kepala Bagian Hubungan Masyarakat Polda Sumbar menyebutkan, jumlah kasus yang terjadi di Sumbar dalam periode Januari hingga September 2011 sebanyak 4.522 kasus. Jumlah tersebut menurun dari tahun sebelumnya (2010), angka kejahatan berjumlah 5.091 kasus. Kasus yang dominan terjadi adalah pencurian kendaraan bermotor (curanmor).²³ Berkaitan dengan masalah praperadilan, beberapa kasus praperadilan, antara lain praperadilan yang diajukan oleh Ketua Pedagang Kaki Lima (PKL) Pasar Raya, Sofyan Rambo, karena proses penangkapan dan penahanannya terkait aksi pembakaran baju dan topi bermerek Forum Warga Kota (FWK) Padang yang diklaim sebagai atribut FWK, diduga cacat secara hukum baik formil maupun materiil karena bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) KUHP.²⁴

2. Cara Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder dan data primer. Data sekunder yang dimaksudkan terdiri atas bahan hukum primer (*primary sources*), dan bahan hukum sekunder (*secondary sources*). *Primary sources* yang dimaksudkan adalah Undang-Undang mengenai hukum acara pidana yang berkaitan dengan hakim komisaris dan praperadilan. Sedangkan *secondary sources* yang dimaksudkan adalah ulasan atau komentar para pakar yang terdapat dalam buku dan jurnal, termasuk yang dapat diakses melalui internet.

Penelitian ini dilengkapi dengan data primer, terutama berkaitan dengan data mengenai implementasi dari hukum acara pidana. Dalam rangka itu, maka wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah disiapkan sebelumnya dilakukan dengan pihak-pihak yang berkompeten, yaitu aparat penegak hukum (polisi, jaksa, dan hakim) dan akademisi yang memiliki kompetensi dalam masalah hukum acara pidana di lokasi penelitian, serta lembaga bantuan hukum yang pernah mendampingi tersangka dalam mengajukan praperadilan. Selain itu, pengumpulan data secara langsung, dilakukan dengan melaksanakan *Focus Group Discussion (FGD)*.

²⁰ "Sidang Praperadilan Dade Terhadap Kajari Dijaga Ketat", www.harianbhrawa.co.id/demo_section/berita-terkini/11026-sidang-praperadilan-dade-terhadap_kajari-dijaga-ketat, diakses 26 Maret 2012.

²¹ "PN Surabaya Tolak Praperadilan SP3 Kasus Lapindo", <http://news.okezone.com/read/2010/03/30/340/317570/pn-surabaya-tolak-praperadilan-sp3-kasus-lapindo>, diakses 26 Maret 2012.

²² "Pengadilan tolak gugatan praperadilan 16 mantan Dewan Kota Madiun", yustisi.com/2010/11/pengadilan-tolak-gugatan-praperadilan-16-mantan-dewan-kota-madiun/, diakses 26 Maret 2012.

²³ "Pencurian Kendaraan Bermotor di Sumbar Meningkat", <http://www.bisnis-sumatra.com/index.php/2011/10/pencurian-kendaraan-bermotor-di-sumbar-meningkat>, diakses 9 April 2012.

²⁴ "Jadwal Sidang Praperadilan Ketua PKL Pasar Raya Sudah Ditetapkan", <http://www.padang-today.com/?mod=berita&today=detil&id=32598>, diakses 8 Maret 2012.

3. Metode Analisis Data

Penelitian tentang Eksistensi Hakim Komisaris dalam Sistem Peradilan Pidana (Analisis terhadap RUU tentang Hukum Acara Pidana) ini menggunakan pendekatan yang bersifat kualitatif. Oleh karena itu, data yang terkumpul disajikan secara kualitatif (uraian teks/penelitian kualitatif) dan dianalisis secara deskriptif dan preskriptif. Analisis yuridis deskriptif menggambarkan mengenai kerangka regulasi (pengaturan atau norma-norma) mengenai masalah yang diteliti. Sedangkan bersifat preskriptif adalah penelitian yang juga mengemukakan rumusan-rumusan regulasi yang diharapkan untuk menjadi alternatif penyempurnaan norma-norma serta sistem pengaturannya di masa yang akan datang.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Pelaksanaan Praperadilan

Praperadilan merupakan hal baru dalam hukum acara pidana berdasarkan KUHAP. Menurut Pasal 1 angka 10 KUHAP, Praperadilan adalah wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus menurut cara yang diatur undang-undang ini tentang (a) sah atau tidaknya suatu penangkapan dan atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka; (b) sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan; (c) permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan. Dengan demikian praperadilan hanyalah menguji dan menilai tentang kebenaran atau ketepatan tindakan upaya paksa yang dilakukan penyidik atau penuntut umum dalam hal yang menyangkut penangkapan dan penahanan, penghentian penyidikan dan penuntutan, serta hal ganti rugi dan rehabilitasi.

Praperadilan pada hakikatnya merupakan fungsi pengadilan dalam mekanisme kontrol horizontal terhadap kewenangan pejabat lain yang menggunakan upaya paksa. Dikaitkan dengan pembagian kekuasaan dalam konsep negara hukum, praperadilan merupakan pengawasan yudikatif terhadap eksekutif.

Lembaga lain yang mirip dengan praperadilan di Indonesia dan *Rechter Commissaris* di Belanda adalah "*Juge d'Instruction*" di Perancis yang memiliki kewenangan melakukan (mengintervensi) pemeriksaan pendahuluan dalam proses peradilan pidana dalam *civil law system* atau "*Pre-trial*" di Amerika Serikat yang menerapkan prinsip *Habeas Corpus* dalam *common law system*.²⁵ Prinsip dasar *habeas corpus* memberikan inspirasi untuk menciptakan suatu forum yang memberikan hak dan kesempatan kepada seseorang yang sedang

menderita karena dirampas atau dibatasi kemerdekaannya untuk mengadakan nasibnya sekaligus menguji kebenaran dan ketepatan dari tindakan kekuasaan berupa penggunaan upaya paksa (*dwang middelen*), baik penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan maupun pembukaan surat-surat yang dilakukan oleh pihak kepolisian ataupun kejaksaan ataupun kekuasaan lainnya.²⁶

Sistem peradilan kita menganut asas praduga tidak bersalah, yang artinya setiap orang yang disangka atau diduga keras telah melakukan tindak pidana wajib dianggap tidak bersalah sampai dibuktikan kesalahannya oleh suatu putusan pengadilan melalui sidang peradilan yang terbuka, bebas dan tidak memihak. Oleh karena itu, orang tersebut haruslah dijunjung dan dilindungi hak asasinya. Namun, pada kenyataannya dalam mencari pembuktian terhadap orang yang baru disangka atau diduga melakukan tindak pidana, pihak penyidik atau penuntut umum kadangkala langsung saja menggunakan upaya paksa tanpa dipenuhinya syarat-syarat formil terutama syarat-syarat materiil dalam hal penangkapan maupun penahanan.

Pengawasan dan penilaian terhadap upaya paksa yang digunakan inilah yang tidak dimiliki dalam tingkatan pemeriksaan pendahuluan di masa berlakunya hukum acara pidana sebelum KUHAP (*Herziene Indische Reglement/HIR*). Memang pada masa itu ada semacam pengawasan oleh hakim yakni dalam hal perpanjangan waktu penahanan sementara yang harus dimintakan persetujuan hakim (Pasal 83 C ayat (4) HIR). Namun, dalam praktek kontrol hakim ini kurang dirasakan manfaatnya, karena tidak efektif mengingat urusan perpanjangan penahanan oleh hakim itu bersifat tertutup dan semata-mata dianggap urusan birokrasi.

Dalam proses tersebut semua surat permohonan perpanjangan penahanan secara serta merta tanpa diperiksa lagi langsung saja ditandatangani oleh hakim ataupun petugas yang ditunjuk oleh hakim. Akibatnya banyak penahanan yang berlarut-larut sampai bertahun-tahun dan korban yang bersangkutan tidak memiliki hak dan upaya hukum apapun yang tersedia baginya untuk melawan kesewenang-wenangan yang menimpa dirinya. Dia hanya pasrah pada nasib, dan menunggu belas kasihan dari hakim untuk membebaskannya kelak di muka pemeriksaan persidangan pengadilan. Sidang praperadilan yang diadakan atas permintaan tersangka atau terdakwa ataupun keluarganya ataupun atas kuasanya merupakan suatu forum yang

²⁵ Al. Wisnubroto dan G. Widiartana, *Pembaharuan Hukum Acara Pidana*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2005, hlm. 78.

²⁶ Adnan Buyung Nasution, "Praperadilan versus Hakim Komisaris", <http://jodisantoso.blogspot.com/2008/02/praperadilan-versus-hakim-komisaris.html>, diakses 31 Januari 2012.

terbuka, yang dipimpin seorang hakim atau lebih untuk memanggil pihak penyidik atau jaksa penuntut umum yang telah melakukan upaya paksa agar mempertanggungjawabkan tindakannya di muka forum yang bersangkutan, apakah benar-benar beralasan dan berlandaskan hukum. Dengan sistem pengujian melalui sidang terbuka ini, maka tersangka atau terdakwa dijamin hak asasinya berupa hak dan upaya hukum untuk melawan perampasan atau pembatasan kemerdekaan yang dilakukan secara sewenang-wenang oleh penyidik ataupun penuntut umum, karena dalam forum itu pihak penyidik atau penuntut umum wajib membuktikan bahwa tindakannya sah dan tidak melanggar hukum.

Untuk keperluan tersebut tentu saja pihak penyidik ataupun penuntut umum harus membuktikan bahwa dia memiliki semua syarat-syarat hukum yang diperlukan, baik berupa syarat-syarat formal maupun materiil, seperti misalnya surat perintah penangkapan atau penahanan, adanya dugaan keras telah melakukan tindak pidana yang didukung oleh bukti permulaan yang cukup, ataupun dalam hal penahanan adanya alasan yang nyata dan konkrit bahwa si pelaku akan melarikan diri, menghilangkan barang bukti atau mengulangi kejahatannya.

Dalam pelaksanaannya, pemeriksaan praperadilan memiliki kelemahan. Salah satu kelemahannya adalah terbatasnya hal-hal yang diperiksa oleh hakim. Adnan Buyung Nasution mengakui kelemahan tersebut dan mengatakan, dalam pemeriksaan praperadilan selama ini hakim lebih banyak memperhatikan perihal dipenuhi tidaknya syarat-syarat formil semata-mata dari suatu penangkapan atau penahanan, seperti ada atau tidak adanya surat perintah penangkapan (Pasal 18 KUHAP), atau ada tidaknya surat perintah penahanan (Pasal 21 ayat (2) KUHAP), dan sama sekali tidak menguji dan menilai syarat materiilnya. Padahal syarat materiil inilah yang menentukan apakah seseorang dapat dikenakan upaya paksa berupa penangkapan atau penahanan oleh penyidik atau penuntut umum. Tegasnya hakim pada praperadilan seolah-olah tidak peduli apakah tindakan penyidik atau jaksa penuntut umum yang melakukan penangkapan benar-benar telah memenuhi syarat-syarat materiil, yaitu adanya “dugaan keras” telah melakukan tindak pidana berdasarkan “bukti permulaan yang cukup”. Ada tidaknya bukti permulaan yang cukup ini dalam praktek tidak pernah dipermasalahkan oleh hakim, karena umumnya hakim praperadilan menganggap bahwa hal itu bukan menjadi tugas dan wewenangnya, melainkan sudah memasuki materi pemeriksaan perkara yang menjadi wewenang hakim dalam sidang pengadilan negeri.²⁷

Demikian juga dalam hal penahanan, hakim tidak menilai apakah tersangka atau terdakwa yang “diduga keras” melakukan tindak pidana berdasarkan “bukti yang cukup” benar-benar ada alasan yang konkrit dan nyata

yang menimbulkan kekhawatiran bahwa yang bersangkutan “akan melarikan diri, menghilangkan barang bukti ataupun mengulangi perbuatannya”. Para hakim umumnya menerima saja bahwa hal adanya kekhawatiran tersebut semata-mata merupakan urusan penilaian subjektif dari pihak penyidik atau penuntut umum, atau dengan lain perkataan menyerahkan semata-mata kepada hak diskresi dari pihak penyidik dan penuntut umum. Akibatnya sampai saat ini masih banyak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan dalam hal penangkapan dan penahanan terhadap seorang tersangka ataupun terdakwa oleh pihak penyidik ataupun penuntut umum, yang tidak dapat diuji karena tidak ada forum yang berwenang memeriksanya. Padahal dalam sistem *habeas corpus act* dari negara Anglo Saxon, hal ini justru menjadi tonggak ujian sah tidaknya penahanan terhadap seseorang ataupun boleh tidaknya seseorang ditahan.²⁸

Ketentuan mengenai praperadilan diatur dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 KUHAP. Menurut penyidik Polda Sumatera Barat²⁹ dan penyidik Polda Jawa Timur,³⁰ ketentuan praperadilan dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 masih relevan. Frekuensi permohonan praperadilan yang diajukan dalam tiga tahun terakhir meningkat dibandingkan dengan kurun waktu tiga tahun sebelumnya, sehingga dapat dikatakan proses praperadilan tidak ada persoalan. Jenis permohonan praperadilan yang diajukan terdiri dari:³¹

- a. tidak sahnya upaya penangkapan dan penahanan;
- b. tidak sahnya penghentian penyidikan.

Dari sejumlah permohonan praperadilan yang diajukan ke Pengadilan Negeri terhadap Penyidik Polda Jatim tersebut, mayoritas dimenangkan oleh Penyidik.³² Adapun putusan yang dijatuhkan oleh Hakim pengadilan negeri rata-rata tidak melebihi batas waktu 7 (tujuh) hari, namun masih ada beberapa putusan hakim yang dijatuhkan melebihi batas waktu yang ditentukan. Hal ini dapat merugikan pemohon praperadilan karena apabila kasusnya sudah mulai disidangkan, permohonan praperadilannya gugur.

Berbeda dengan data yang ada di Polda Jatim, Pengadilan Negeri Surabaya dan Pengadilan Negeri Padang menangani banyak permohonan praperadilan, yang cenderung menurun dalam tiga tahun terakhir. Pengadilan Negeri Surabaya menangani kasus praperadilan dalam tahun 2010 sebanyak 36 kasus, 2011 sebanyak 33 kasus, dan 2012 (sampai September) sebanyak

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Disampaikan pada saat FGD yang dilakukan pada tanggal 4 Mei 2012 di Ruang Rapat Unit Reskrim, Polda Sumbar.

³⁰ Dalam jawaban tertulis Polda Jatim (tertanggal 14 September 2012) berdasarkan daftar pertanyaan yang disampaikan oleh peneliti.

³¹ *Ibid.*

19 kasus.³³ Sementara itu, jumlah kasus praperadilan di Pengadilan Negeri Padang dalam tahun 2011 terdapat 7 kasus dan tahun 2012 terdapat 3 kasus. Kebanyakan dari permohonan tersebut mengenai sah tidaknya penangkapan dan penahanan.³⁴

Berkaitan dengan pelaksanaan sidang praperadilan, menurut Penyidik Polda Jatim, masih dilakukan dengan hakim tunggal sehingga obyektivitasnya diragukan. Seyogyanya diganti menjadi hakim majelis sehingga putusan yang diambil lebih obyektif. Jangka waktu sidang yang hanya 7 hari sangat pendek mengingat persiapan alat bukti dan saksi-saksi memerlukan waktu.³⁵ Di samping itu, kelemahan pengaturan praperadilan dalam KUHAP masih terpisah-pisah antara pengaturan praperadilan yang menyangkut masalah penangkapan dan penahanan dalam Pasal 77 KUHAP terpisah dengan praperadilan yang menyangkut tindakan Kepolisian lainnya dalam Pasal 95 KUHAP.³⁶

Tidak hanya Direktur Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Padang³⁷ dan Advokat LBH Surabaya,³⁸ Pengadilan Negeri Surabaya³⁹ yang biasa menangani praperadilan, juga mengatakan bahwa kewenangan praperadilan terbatas. Berkaitan dengan sah tidaknya penggeledahan dan penyitaan tidak merupakan kewenangan praperadilan. Persoalan terkait dengan hal ini, misalnya penyitaan barang bukti yang ada kemungkinan tidak termasuk alat bukti yang seharusnya disita.

Terkait dengan keterbatasan kewenangan praperadilan, Adnan Buyung Nasution mengatakan tidak semua upaya paksa dapat dimintakan pemeriksaan untuk diuji dan dinilai kebenaran dan ketepatannya oleh lembaga praperadilan, misalnya tindakan penggeledahan, penyitaan, dan pembukaan serta pemeriksaan surat-surat tidak dijelaskan dalam KUHAP, sehingga menimbulkan ketidakjelasan siapa yang berwenang memeriksanya apabila terjadi pelanggaran. Disini lembaga praperadilan kurang memperhatikan kepentingan perlindungan hak asasi tersangka atau terdakwa dalam hal penyitaan dan penggeledahan, padahal penggeledahan yang sewenang-wenang merupakan pelanggaran terhadap ketenteraman rumah tempat tinggal orang (*privacy*), dan penyitaan yang tidak sah merupakan pelanggaran serius terhadap hak milik seseorang. Di samping itu, praperadilan tidak berwenang untuk menguji dan menilai sah atau tidaknya suatu penangkapan atau

³² *Ibid.*

³³ Disampaikan oleh Ketua Pengadilan Negeri Surabaya, Heru Pramono, SH., M.Hum., 10 September 2012.

³⁴ Disampaikan oleh Ketua Pengadilan Negeri Padang, H. Asmuddin, SH., MH., 2 Mei 2012.

³⁵ Dalam jawaban tertulis (tertanggal 14 September 2012), *op.cit.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Wawancara dengan Direktur LBH Padang, Vino Oktavia, 4 Mei 2012.

³⁸ Wawancara dengan Advokat LBH Surabaya, Hosnan, 14 September 2012.

³⁹ Wawancara dengan Ketua Pengadilan Negeri Surabaya, Heru Pramono, 10 September 2012.

penahanan, tanpa adanya permintaan dari tersangka, keluarganya, atau pihak lain atas kuasa tersangka, sehingga apabila permintaan tersebut tidak ada, walaupun tindakan penangkapan atau penahanan nyata-nyata menyimpang dari ketentuan yang berlaku, maka sidang praperadilan tidak dapat diadakan.⁴⁰ Berdasarkan uraian di atas, ketentuan mengenai praperadilan dalam KUHP masih memadai, tetapi terdapat kekurangan-kekurangan seperti terbatasnya kewenangan praperadilan dan batas waktu pemeriksaan yang terlalu singkat. Di samping itu, dalam pelaksanaan praperadilan, dalam hal ini di Jatim dan Sumbar, obyektivitas hakim masih diragukan dan putusannya lebih banyak memenangkan penyidik, dalam arti menolak permohonan praperadilan yang diajukan oleh tersangka.

B. Ketentuan tentang Hakim Komisaris dalam RUU tentang Hukum Acara Pidana

Istilah hakim komisaris sebenarnya bukan istilah baru di Indonesia, sebab pada saat diberlakukannya *Reglement op de Strafvoerdering*, hal itu sudah diatur dalam *title* kedua tentang *van de regter-commissaris* berfungsi pada tahap pemeriksaan pendahuluan sebagai pengawas (*examining judge*) untuk mengawasi apakah tindakan upaya paksa (*dwang middelen*), yang meliputi penangkapan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan surat-surat, dilakukan dengan sah atau tidak. Selain itu, dalam *Reglement op de Strafvoerdering* hakim komisaris atau *regter-commissaris* dapat melakukan tindakan eksekutif (*investigating judge*) untuk memanggil orang, baik para saksi (Pasal 46) maupun tersangka (Pasal 47), mendatangi rumah para saksi maupun tersangka (Pasal 56), dan juga memeriksa serta mengadakan penahanan sementara terhadap tersangka (Pasal 62). Akan tetapi setelah diberlakukannya *Herziene Indische Reglement* (HIR) dengan *Staatsblad* No. 44 Tahun 1941, istilah *regter-commissaris* tidak digunakan lagi.⁴¹

Selanjutnya istilah hakim komisaris mulai muncul kembali dalam konsep Rancangan Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang diajukan ke DPR pada tahun 1974, pada masa Oemar Seno Adjie menjabat sebagai Menteri Kehakiman. Dalam konsep ini, hakim komisaris memiliki wewenang pada tahap pemeriksaan pendahuluan untuk melakukan pengawasan pelaksanaan upaya paksa (*dwang middelen*), bertindak secara eksekutif untuk ikut serta memimpin pelaksanaan upaya paksa, menentukan penyidik mana yang melakukan penyidikan apabila terjadi sengketa antara polisi dan jaksa, serta mengambil keputusan atas keberatan yang diajukan oleh pihak-pihak yang dikenakan tindakan. Latar belakang diaturnya hakim komisaris adalah untuk

⁴⁰ Adnan Buyung Nasution, "Praperadilan versus Hakim Komisaris", *op.cit.*

lebih melindungi hak asasi manusia dalam proses pidana dan menghindari terjadinya kemacetan oleh adanya perselisihan antara petugas penyidik dari instansi yang berbeda. Penangkapan dan penahanan yang tidak sah merupakan pelanggaran serius terhadap hak asasi kemerdekaan dan kebebasan orang. Penyitaan yang tidak sah merupakan pelanggaran serius terhadap hak milik orang, dan penggeledahan yang tidak sah merupakan pelanggaran terhadap ketenteraman rumah tempat kediaman orang.⁴²

Dalam Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana (RUU KUHAP) Tahun 2010 ditemukan adanya ketentuan mengenai hakim komisaris. Menurut Pasal 1 angka 7 RUU KUHAP, "Hakim komisaris adalah pejabat yang diberi wewenang menilai jalannya penyidikan dan penuntutan, dan wewenang lain yang ditentukan dalam KUHAP." Menurut Penjelasan RUU KUHAP, hakim komisaris akan menggantikan lembaga praperadilan yang selama ini belum berjalan sebagaimana mestinya. Penjelasan RUU KUHAP juga menyebutkan bahwa hakim komisaris pada dasarnya merupakan lembaga yang terletak antara penyidik dan penuntut umum di satu pihak dan hakim di lain pihak.⁴³

Rencana diaturnya hakim komisaris dalam RUU KUHAP, menurut penyidik Polda Jatim merupakan konsekuensi dari diratifikasinya *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) dengan UU No. 12 Tahun 2005, dimana Hakim Komisaris akan menggantikan praperadilan dalam sistem peradilan pidana. Namun mengingat hakim komisaris merupakan produk asing (di negara Belanda disebut *Rechter Commissaris*, di Perancis disebut *judge d'instruktion*, di Italia disebut *giudice istruttore*, di Jerman disebut *unschuhungscrichter*, di Amerika Serikat disebut *magistrate*) yang dianggap telah berhasil diterapkan di negara-negara asing, tetapi belum tentu bisa berhasil diterapkan di Indonesia, mengingat geografis, sistem hukum, dan budaya yang ada di Indonesia.⁴⁴ Idealnya dalam menyusun RUU KUHAP harus memperhatikan sosial geografis, sehingga produk UU yang diberlakukan benar-benar dapat diimplementasikan sesuai harapan masyarakat tanpa menimbulkan *legal gap*, apalagi lembaga Hakim Komisaris merupakan lembaga baru yang mengambil alih beberapa kewenangan penyidik dan penuntut umum, maka dengan adanya sistem dan tatanan lembaga baru tersebut juga harus memperhatikan terjadinya konflik antar lembaga.⁴⁵ Ketidaksetujuan terhadap rencana diaturnya hakim komisaris juga disampaikan oleh para penyidik di Polda Sumbar. Salah seorang penyidik, Kopol Rudy Yulianto, mengatakan

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Penjelasan Umum RUU tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2010.

“penyidik terutama yang kantornya jauh dengan kedudukan hakim komisaris akan mengalami kesulitan apabila selalu meminta persetujuan hakim komisaris dalam melakukan upaya paksa.” Di samping itu, asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan tidak akan tercapai karena kendala jarak jauh dan anggaran yang dibutuhkan dalam proses lebih besar.⁴⁶

Tidak hanya penyidik yang menyampaikan akan banyaknya kendala apabila hakim komisaris diatur, pakar hukum/akademisi juga mengemukakan hal tersebut, Pakar Hukum Universitas Gadjah Mada, Marcus Priyogunarto, menjelaskan bahwa dalam Pasal 111, Pasal 112, dan Pasal 113 RUU KUHAP 2010 disebutkan setiap penyidik jika hendak menangkap seseorang harus meminta izin kepada hakim komisaris. Selain itu, jika sudah ditangkap maka dalam hitungan 1x24 jam penyidik bersama jaksa penuntut umum harus menghadapkannya ke hakim komisaris untuk meminta pengesahan penetapannya sebagai tersangka. Aturan itu akan berbenturan dengan fakta di lapangan dimana saat ini ada 4.736 polsek yang tersebar di berbagai pelosok Indonesia. Sedangkan, hakim komisaris hanya berkedudukan di ibukota kabupaten dan kota. Kalau jarak dari kota kecamatan dan kelurahan ke lokasi hakim komisaris berkedudukan perlu waktu sehari-hari seperti di Kepulauan Maluku, NTT, dan Papua, bagaimana dapat memenuhi ketentuan 1x24 jam itu.⁴⁷

Selanjutnya, Pasal 111 RUU KUHAP menentukan kewenangan hakim komisaris untuk menetapkan atau memutuskan: (a) sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, atau penyadapan; (b) pembatalan atau penangguhan penahanan; (c) bahwa keterangan yang dibuat oleh tersangka atau terdakwa dengan melanggar hak untuk tidak memberatkan diri sendiri; (d) alat bukti atau pernyataan yang diperoleh secara tidak sah tidak dapat dijadikan alat bukti; (e) ganti kerugian dan/atau rehabilitasi untuk seseorang yang ditangkap atau ditahan secara tidak sah atau ganti kerugian untuk setiap hak milik yang disita secara tidak sah; (f) tersangka atau terdakwa berhak untuk atau diharuskan untuk didampingi oleh pengacara; (g) bahwa penyidikan atau penuntutan telah dilakukan untuk tujuan yang tidak sah; (h) penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan yang tidak berdasarkan asas oportunitas; (i) layak atau tidaknya suatu perkara untuk dilakukan penuntutan ke pengadilan; (j) pelanggaran terhadap hak tersangka apapun

⁴⁴ Dalam jawaban tertulis (tertanggal 14 September 2012) berdasarkan daftar pertanyaan yang disampaikan oleh peneliti.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Disampaikan pada saat *Focus Group Discussion* yang diadakan di Ruang Rapat Reskrim Polda Sumbar, 4 Mei 2012.

yang lain yang terjadi selama tahap penyidikan. Kewenangan Hakim Komisaris dalam RUU KUHAP lebih luas dan lebih lengkap daripada praperadilan menurut KUHAP.

Kewenangan hakim komisaris tidak hanya terbatas pada penangkapan dan penahanan ataupun penghentian penyidikan dan penuntutan melainkan juga perihal perlu tidaknya diteruskan penahanan ataupun perpanjangan penahanan, perlu tidaknya penghentian penyidikan atau penuntutan, perlu tidaknya pencabutan atas penghentian penyidikan atau penuntutan, sah atau tidaknya penyitaan dan penggeledahan, serta wewenang memerintah penyidik atau penuntut umum untuk membebaskan tersangka atau terdakwa jika terdapat dugaan kuat adanya penyiksaan ataupun kekerasan pada tingkat penyidikan ataupun penuntut.

Lebih luasnya kewenangan hakim komisaris menurut RUU KUHAP dibandingkan dengan hakim praperadilan dikatakan oleh para penyidik Polda Jatim dan Polda Sumbar. Namun, sebagai pihak yang akan menjadi obyek pemeriksaan, para penyidik Polda Jatim dan Polda Sumbar mengemukakan sejumlah kesulitan/hambatan apabila ketentuan hakim komisaris dalam RUU KUHAP diterapkan.

Menurut penyidik Polda Jatim, beberapa permasalahan yang akan timbul apabila ketentuan hakim komisaris dalam RUU KUHAP diterapkan, yaitu:⁴⁸

1. Rekrutmen hakim komisaris, yang setidaknya-tidaknya berjumlah 1000 (seribu) hakim setiap kabupaten/kota harus ada 2 orang hakim komisaris yang diambil dari hakim pengadilan negeri. Jika hakim komisaris belum tersedia sedangkan ketentuan tersebut harus dilaksanakan, maka akan banyak pelaku kejahatan yang tidak dapat diproses, mengingat belum siapnya hakim komisaris untuk merespon permintaan penyidik dan penuntut umum dalam rangka upaya paksa, hanya akibat prosedur penahanannya sulit.
2. Kondisi geografis Indonesia, yang merupakan negara kepulauan, akan sulit bagi penyidik untuk sampai ke kabupaten/kota dimana hakim komisaris bertugas dalam waktu yang ditentukan dalam RUU KUHAP. Di samping itu, sarana komunikasi dan transportasi juga harus dipertimbangkan.
3. Perbandingan jumlah hakim komisaris dan jumlah perkara yang masuk akan tidak seimbang, lebih banyak perkara yang masuk. Sedangkan waktu yang dimiliki hakim komisaris hanya dua hari untuk menjawab permohonan yang diajukan sehingga tidak akan mampu secara cepat merespon sesuai waktu yang ditentukan. Akibatnya permohonan akan menumpuk dan terbengkalai sehingga mengganggu proses penegakan hukum.

⁴⁷ "Hakim Komisaris Rawan Polemik", http://nasional.vivanews.com/news/read/124722hakimkomisaris_rawan_polemik, diakses 31 Januari 2012.

4. Hakim komisaris dalam memberikan keputusan dengan mendengar terlebih dahulu keterangan tersangka/penasihat hukumnya. Dengan batas waktu dua hari tidak mungkin dilaksanakan sehingga mengganggu proses penyidikan.
5. Hakim komisaris dalam bekerja dilakukan secara tertutup. Hal ini akan memberi peluang terjadinya penyimpangan karena tidak ada jaminan hakim independen sehingga putusan tidak netral atau berpihak pada salah satu pihak sehingga bertentangan dengan semangat proses peradilan yang cepat, tepat, dan biaya murah. Selain itu, tidak dapat dilakukan pengawasan terhadap putusan ini.
6. Putusan hakim komisaris bersifat final, padahal putusan tersebut tidak selalu benar dan dapat mendukung proses penegakan hukum secara benar.

Sedangkan permasalahan/hambatan terhadap diterapkannya ketentuan hakim komisaris yang dikemukakan oleh penyidik Polda Sumbar adalah:

1. Kendala geografis, masih banyak kesatuan (Polsek) yang letaknya jauh sehingga akan kesulitan untuk membawa tersangka ke hadapan hakim komisaris untuk meminta persetujuan melakukan upaya paksa.
2. Asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya murah mungkin tidak akan tercapai mengingat keperluan biaya dan proses yang membutuhkan waktu serta jumlah hakim karir yang masih kurang.
3. Kewenangan hakim komisaris yang luas akan mengakibatkan banyak permohonan yang diajukan sehingga akan memperpanjang waktu penahanan.

Dalam RUU KUHAP Tahun 2010 ditentukan bahwa hakim komisaris direkrut secara khusus dengan persyaratan tertentu serta tata cara pengangkatan dan pemberhentiannya diatur dalam Pasal 115 sampai dengan Pasal 120. Pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh Presiden atas usul ketua pengadilan tinggi yang daerah hukumnya meliputi pengadilan negeri setempat. Masa jabatan hakim komisaris dua tahun dan dapat diangkat kembali hanya untuk satu kali masa jabatan. Selanjutnya, ditegaskan bahwa selama menjabat sebagai hakim komisaris, hakim pengadilan negeri dibebaskan dari tugas mengadili semua jenis perkara dan tugas lain yang berhubungan dengan tugas pengadilan negeri. Ketentuan ini berbeda dengan hakim praperadilan dalam KUHAP, dimana hakim praperadilan ditunjuk dari hakim pengadilan negeri oleh ketua pengadilan negeri setempat.⁴⁹

Berkaitan dengan pembebastugasan hakim komisaris dari tugas

⁴⁸ Dalam jawaban tertulis (tertanggal 14 September 2012) berdasarkan daftar pertanyaan yang disampaikan oleh Peneliti.

mengadili perkara, Fadilah Sabri, Pengajar Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, mengatakan hal itu wajar agar hakim secara aktif bisa memberikan penilaian apakah proses yang dilakukan terhadap tersangka benar-benar sah. Untuk itu harus ada penambahan jumlah hakim. Namun, hakim komisaris seharusnya bersifat *ad hoc*, tidak permanen. Apabila tidak ada kasus praperadilan, hakim komisaris dialihtugaskan menjadi hakim biasa.⁵⁰ Berkaitan dengan perekrutan hakim komisaris secara khusus, Pakar Hukum UGM, Marcus Priyogunarto, mengatakan jumlah hakim pengadilan umum yang ada saat ini saja masih dinilai kurang, tidak mungkin lagi ditambah adanya hakim komisaris. Marcus menjelaskan, saat ini ada 352 pengadilan negeri yang tersebar di seluruh ibukota, kabupaten dan kota di Indonesia. Jumlah hakimnya di PT (pengadilan tinggi) 400 orang, di PN (pengadilan negeri) 3.191 hakim. Kalau ditambah lagi rata-rata 5 hakim komisaris artinya perlu tambahan 1.760 hakim.⁵¹

Kelemahan hakim komisaris dibandingkan dengan praperadilan juga dikemukakan oleh Adnan Buyung Nasution.⁵² *Pertama*, dilihat dari konsep dasarnya, kedua sistem tersebut memiliki konsep yang berbeda, sekalipun tujuannya sama yaitu sama-sama melindungi hak asasi manusia terhadap tindakan upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik dan penuntut umum. Dalam kekuasaan negara, yakni hak kontrol dari kekuasaan kehakiman (yudikatif) terhadap jalannya pemeriksaan pendahuluan yang dilakukan pihak eksekutif berdasarkan wewenangnya. Sedangkan lembaga praperadilan bersumber pada hak *habeas corpus* yang pada dasarnya memberikan hak kepada seseorang yang dilanggar hak asasinya untuk melakukan perlawanan (*redress*) terhadap tindakan upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik atau jaksa dengan menuntut yang bersangkutan di muka pengadilan agar mempertanggungjawabkan perbuatannya dengan membuktikan bahwa upaya paksa yang dilakukan tersebut tidak melanggar hukum (ilegal) melainkan sah adanya. Disini tekanan diberikan pada hak asasi yang dimiliki tersangka atau terdakwa sebagai manusia yang merdeka, yang karena itu tidak dapat dirampas secara sewenang-wenang kemerdekaannya (menguasai diri orang, "*that you have the body*").

Perbedaan hakiki tersebut membawa konsekuensi bahwa dalam konsep hakim komisaris, kemerdekaan seseorang amat digantungkan pada "belas kasihan" negara, khususnya kekuasaan kehakiman untuk melaksanakan fungsi pengawasannya terhadap pihak eksekutif (penyidik dan penuntut

⁴⁹ Lihat Pasal 78 ayat (2) UU No. 8 Tahun 1981.

⁵⁰ Wawancara dilakukan pada tanggal 3 Mei 2012.

⁵¹ "Hakim Komisaris Rawan Polemik", http://nasional.vivanews.com/news/read/124722hakim_komisaris_rawan_polemik, *op.cit.*

umum) dalam menjalankan pemeriksaan pendahuluan. Sedangkan dalam konsep praperadilan, kemerdekaan orang itu memberikan hak fundamental padanya untuk melawan dan menuntut negara, dalam hal ini pihak eksekutif yaitu penyidik dan penuntut umum, untuk membuktikan bahwa tindakan upaya paksa yang dilakukan negara benar-benar tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku dan hak asasi manusia, dan jika yang bersangkutan tidak berhasil membuktikannya maka orang tersebut harus dibebaskan dan mendapatkan kembali kebebasannya.

Kedua, sistem pemeriksaan oleh hakim komisaris pada dasarnya bersifat tertutup (internal) dan dilaksanakan secara individual oleh hakim yang bersangkutan terhadap penyidik, penuntut umum, saksi-saksi bahkan juga terdakwa. Sekalipun pemeriksaan itu dilakukan secara objektif dan profesional, namun karena sifatnya yang tertutup maka tidak ada transparansi dan akuntabilitas publik, sebagaimana halnya proses pemeriksaan sidang terbuka dalam forum praperadilan. Akibatnya masyarakat (publik) tidak dapat turut mengawasi dan menilai proses pemeriksaan pengujian serta penilaian hakim terhadap benar tidaknya, atau tepat tidaknya upaya paksa yang dilakukan oleh penyidik ataupun jaksa penuntut umum. Dalam kondisi sekarang, syarat transparansi dan akuntabilitas publik ini amat diperlukan, terutama dalam menghadapi korupsi, kolusi dan nepotisme yang sudah melanda bidang peradilan.

Melihat kelebihan dan kekurangan hakim komisaris dibandingkan dengan sistem praperadilan, maka lebih banyak kelemahan hakim komisaris yang muncul. Banyak kendala yang akan dihadapi apabila hakim komisaris diatur di dalam KUHAP. Hal itu tidak hanya disampaikan oleh penyidik yang akan menjadi obyek pemeriksaan, tetapi juga pakar hukum/akademisi. Oleh karena itu, sebaiknya sistem praperadilan tetap dipertahankan dengan menyempurnakan pengaturannya dalam KUHAP yang baru, seperti kewenangan praperadilan yang diperluas dan pemeriksaan dengan majelis hakim agar lebih objektif.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Dalam proses peradilan pidana, seseorang dalam mengajukan pemeriksaan praperadilan terhadap sah tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan, atau penghentian penuntutan kepada pengadilan negeri. Pelaksanaan praperadilan saat ini mengacu pada Pasal 77 sampai

⁵² Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*

dengan Pasal 83 KUHAP. Menurut berbagai pihak yang diwawancarai di daerah penelitian, ketentuan dalam KUHAP tersebut masih relevan, terlihat dari masih banyaknya permohonan praperadilan yang diajukan. Namun, ada beberapa kekurangan dalam pengaturan praperadilan yang perlu diperbaiki, seperti pemeriksaan yang dilakukan oleh hakim tunggal dan terbatasnya jangka waktu sidang, yang hanya 7 hari.

Sementara itu, draf RUU KUHAP Tahun 2010 mengatur adanya hakim komisaris yang merupakan lembaga baru yang akan menggantikan praperadilan. Hakim komisaris mempunyai kewenangan yang lebih luas dari praperadilan. Kewenangan hakim komisaris yang luas ini tentu akan lebih menjamin hak-hak tersangka. Namun, rencana pengaturan hakim komisaris menimbulkan polemik. Kepolisian sebagai pihak yang menjadi objek pemeriksaan hakim komisaris berkeberatan dengan rencana diaturnya hakim komisaris karena akan mengalami hambatan/kesulitan dalam menangani kasus, seperti kendala jarak dimana hakim komisaris berkedudukan sehingga proses pemeriksaan oleh hakim komisaris memerlukan waktu dan menghambat asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan. Kendala kekurangan jumlah hakim yang dialami pengadilan saat ini juga akan menghambat perekrutan hakim komisaris. Di samping itu, sistem pemeriksaan oleh hakim komisaris yang bersifat tertutup dan tidak transparan dapat menimbulkan keraguan mengenai objektivitas hakim.

B. Rekomendasi

Melihat ketentuan mengenai hakim komisaris dalam RUU KUHAP, serta melihat kelebihan dan kekurangannya dibandingkan dengan sistem praperadilan, maka pengaturan hakim komisaris dalam KUHAP perlu dipertimbangkan kembali karena banyak hambatan yang akan terjadi. Akan lebih baik, apabila ketentuan praperadilan dalam KUHAP disempurnakan, seperti dengan menambah kewenangan hakim praperadilan untuk memeriksa penggeledahan dan penyitaan yang dilakukan oleh penyidik secara tidak sah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Ali, H. Zainuddin. (2009). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Fatkhurohman, Aminudin, Dian, dan Sirajuddin. (2004). *Memahami Kebenaran Mahkamah Konstitusi di Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Muhammad, Rusli. (2007). *Hukum Acara Pidana Kontemporer*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Pillai, V.N. (1978). *An Approach to Criminal Correction in Developing Countries*, Report for 1978 and Resource Material Series No. 16, Unafei.
- Reksodiputro, Mardjono. (1997). *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, d/h Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia.
- _____. (1993). *Sistem Peradilan Pidana Indonesia (Melihat kepada Kejahatan dan Penegakan Hukum dalam*

Batas-batas Toleransi). Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Tim PERADI untuk RUU KUHP. (2010). *Menuju Sistem Peradilan Pidana yang Akusatorial dan Adversarial*. Jakarta: Penerbit Papis Sinar Sinanti bekerja sama dengan PERADI.

Wignjosoebroto, Soetandyo. (2002). *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya (70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjospebroto)*, Ifdhal Kasim, Winarno Yudho, Sandra Moniaga, Noor Fauzi, Ricardo Simarmata, dan Eddie Sius RL (eds). Jakarta: ELSAM dan HUMA.

Wisnubroto, Al. dan Widiartana, G. (2005). *Pembaharuan Hukum Acara Pidana*. Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Internet:

“Sumber Terjadinya Penyiksaan Tersangka oleh Penyidik/Polri”, <http://umum.kompasiana.com/2009/06/25/sumber-terjadinya-penyiksaan-tersangka-oleh-penyidikpolri/>, diakses 5 Maret 2012.

“Kriminalitas Meningkat 50 Persen”, <http://www.surabayapost.co.id/?mnu=berita&act=view&id=4010a395fab832d509d7759419f2c481&jenis=d41d8cd98f00b204e9800998ecf8427e>, diakses 26 Maret 2012.

“Sidang Praperadilan Dade Terhadap Kajari Dijaga Ketat”, www.harianbhrawa.co.id/demo.section/berita-terkini/11026-sidang-praperadilan-dade-terhadapkajari-dijaga-ketat, diakses 26 Maret 2012.

“PN Surabaya Tolak Praperadilan SP3 Kasus Lapindo”, <http://news.okezone.com/read/2010/03/30/340/317570/pn-surabaya-tolak-praperadilan-sp3-kasus-lapindo>, diakses 26 Maret 2012.

“Pengadilan tolak gugatan praperadilan 16 mantan Dewan Kota Madiun”, yustisi.com/2010/11/pengadilan-tolak-gugatan-praperadilan-16-mantan-dewan-kota-madiun/, diakses 26 Maret 2012.

“Jadwal Sidang Praperadilan Ketua PKL Pasar Raya Sudah Ditetapkan”, <http://www.padang-today.com/?mod=berita&today=detil&id=32598>, diakses 8 Maret 2012.

Adnan Buyung Nasution, “Praperadilan versus Hakim Komisaris”, <http://jodisantoso.blogspot.com/2008/02/praperadilan-versus-hakim-komisaris.html>, diakses 31 Januari 2012.

“Hakim Komisaris Rawan Polemik”, http://nasional.vivanews.com/news/read/124722hakim_komisaris_rawan_polemik, diakses 31 Januari 2012.

“Pembentukan “Hakim Komisaris” Hambat Tugas Kepolisian”, http://www.javanewsonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1037:pembentukan-ghakim-komisarisq-hambat-tugas-kepolisian&catid=2:headline&Itemid=6, diakses 31 Januari 2012.

“Pencurian Kendaraan Bermotor di Sumbar Meningkat”, <http://www.bisnis-sumatra.com/index.php/2011/10/pencurian-kendaraan-bermotor-di-sumbar-meningkat>, diakses 9 April 2012.

Surat Kabar:

“Polda Metro Siap Perangi Preman”, *Kompas*, 23 Februari 2012.

Lain-lain:

“Upaya Mengefektifkan Sistem Peradilan Pidana Terpadu”, Laporan Penelitian yang dilakukan oleh Pusat Studi Peradilan Pidana Indonesia dan Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR RI, 1997.

Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana Tahun 2010.

(Footnotes)

*)

Hasil penelitian yang dilakukan di Provinsi Jawa Timur pada 30 April – 6 Mei 2012 dan Provinsi Sumatera Barat pada 9 - 15 September 2012.

**)

RUU tentang Hukum Acara Pidana (RUU KUHAP) dalam penelitian ini menggunakan draf RUU tahun 2010.

Istilah Hakim Komisaris dalam RUU KUHAP tahun 2012 berubah menjadi “Hakim Pemeriksa Pendahuluan”. RUU KUHAP tahun 2012 pada saat penelitian ini dilakukan belum beredar, baru disampaikan kepada DPR RI bulan Desember 2012. Namun, substansi yang diatur pada umumnya sama.

***)

Peneliti Madya bidang Hukum Pidana pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI,

e-mail:

puterihw@yahoo.com.

1”Sumber Terjadinya Penyiksaan Tersangka oleh Penyidik/Polri”,

**IMPLEMENTASI PASAL 11 PERMENTAN NO. 26 TAHUN 2007 TENTANG
PELAKSANAAN KEWAJIBAN PERUSAHAAN PERKEBUNAN UNTUK
MEMBANGUN KEBUN BAGI MASYARAKAT SEKITAR
(Studi di Kabupaten Seluma, Bengkulu
dan Kabupaten Banyuasin, Sumatera Selatan)**

**THE ENFORCEMENT OF ARTICLE 11 OF PERMENTAN NO. 26/2007
ON THE IMPLEMENTATION OF COMPANIES DUTY TO LOCAL
COMMUNITIES
(Studies in Seluma, Bengkulu, and Banyuasin, South Sumatera)**

Dian Cahyaningrum

Naskah diterima 31 Januari 2013, disetujui 16 Maret 2013

Abstract

In its drafting, the making of Article 11 of Permentan No. 26/2007 is aimed not only to give benefit to plantation companies in the regions but also to local communities nearby. Unfortunately, this research found that there are some problems with the implementations. Through a close observation, an open in-depth interview, and a qualitative method of analysis, it is further found that the implementation of the article have not yet optimally met its goal, due to some factual evidences. First, the article still fails to reveal what it meant with "surrounding community." In other words, it cannot clearly give definition on the local community it targeted. Second, the legal subject in this provision is also not clear. Third, there is also question with the exact location of the plantation which must be provided for the surrounding local community, and, moreover, how large it must be developed for them. Credit bank mechanism in its realization, bad supervision, and the absence of sanction on the one hand, and regional governments' effort to push investment in this sector, on the other, makes the implementation of the Article 11 much more complicated. The writer proposes, therefore, a recommendation to make a review or an amendment to the article to make it easier to be enforced.

Key words: plantation companies, local communities nearby, Permentan No. 26/2007.

^{*}Dian Cahyaningrum (Peneliti Madya Bidang Hukum Ekonomi pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI, alamat e-mail: cahyaningrum@yahoo.com).

Abstrak

Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 dimaksudkan agar perkebunan tidak hanya menguntungkan perusahaan perkebunan, melainkan juga mendatangkan manfaat bagi masyarakat sekitar. Namun pelaksanaan Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 belum berjalan dengan baik. Melalui penelitian yuridis normatif dan empiris, dengan menggunakan metode kualitatif diperoleh hasil belum optimalnya pelaksanaan Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 disebabkan ketentuan tersebut memiliki kelemahan diantaranya tidak jelas apa yang dimaksud dengan “masyarakat sekitar”, tidak jelas subyek hukum yang dikenai kewajiban, dan juga tidak jelas luas dan lokasi kebun yang harus dibangun. Selain itu, pembangunan kebun kurang memberikan manfaat kepada masyarakat karena umumnya menggunakan pola kredit. Penegakan hukum terhadap Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 juga kurang optimal karena pengawasan belum dilaksanakan dengan baik, tidak adanya ketentuan sanksi dan adanya upaya daerah untuk meningkatkan penanaman modal. Untuk itu ketentuan Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 perlu dikaji, direvisi, dan diatur dalam UU agar memiliki daya ikat yang lebih kuat.

Kata kunci: perusahaan perkebunan, masyarakat sekitar, Permentan No. 26/2007.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Salah satu tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) alinea keempat adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai tujuan tersebut, Pemerintah berupaya untuk menarik dan meningkatkan penanaman modal baik dari dalam negeri maupun luar negeri untuk mengelola sumber daya alam Indonesia. Selain itu, Pemerintah juga membuka semua bidang usaha untuk penanaman modal, termasuk bidang usaha perkebunan.

Seiring dengan dibukanya bidang usaha perkebunan, perusahaan-perusahaan perkebunan yang menanamkan modalnya di bidang usaha perkebunan semakin meningkat. Hampir semua daerah, khususnya daerah-

daerah yang memiliki ketersediaan lahan yang cukup luas seperti Kalimantan, Sumatera, Papua, dan Sulawesi menjadi tujuan usaha perkebunan. Berdasarkan data dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), pada Januari-September 2010 jumlah PMDN di bidang pangan dan perkebunan sebesar Rp7.357 triliun. Jumlah ini mengalami peningkatan pada Januari-September 2011 sebesar Rp 8.231,3 triliun. Begitu pula untuk PMA di bidang pertanian dan perkebunan, pada Januari-September 2010 sebesar US\$ 489,1 miliar. Jumlah ini mengalami peningkatan pada Januari-September 2011 menjadi sebesar US\$ 1.032,8 miliar.¹ Beberapa jenis usaha perkebunan yang diminati oleh penanam modal diantaranya kelapa sawit, karet, coklat, dan kopi.

Perkebunan saat ini menjadi usaha yang cukup strategis untuk menggerakkan perekonomian dan pembangunan. Beberapa manfaat dapat diperoleh negara/daerah dari usaha perkebunan, seperti pendapatan negara/daerah; devisa hasil ekspor; ketersediaan lapangan kerja; dan sebagainya. Perkebunan juga diharapkan dapat memberdayakan dan mendatangkan manfaat bagi masyarakat sekitar perkebunan. Agar kegiatan usaha perkebunan berjalan dengan baik maka dibentuklah UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (UU No. 18 Tahun 2004) yang mulai berlaku pada tanggal 11 Agustus 2004.

Untuk melaksanakan UU No. 18 Tahun 2004, Pemerintah (Menteri Pertanian) telah membentuk Peraturan Menteri Pertanian No. 26/Permentan/OT.140/2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan (selanjutnya disingkat dengan Permentan No. 26 Tahun 2007). Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 mengenakan kewajiban bagi perusahaan perkebunan untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar paling rendah seluas 20% (dua puluh per seratus) dari total luas areal kebun yang diusahakan oleh perusahaan. Pembangunan kebun untuk masyarakat tersebut dapat dilakukan antara lain melalui pola kredit, hibah, atau bagi hasil, dan dilakukan bersamaan dengan pembangunan kebun yang diusahakan oleh perusahaan. Rencana pembangunan kebun untuk masyarakat harus diketahui oleh Bupati/Walikota.

Pada prakteknya, di beberapa daerah ditemukan berbagai permasalahan terkait dengan pelaksanaan kewajiban perusahaan perkebunan untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar. Banyak ditemukan petani menerima kebun yang lahannya jauh dari lokasi rumah dan sarana transportasi. Selain itu, banyak petani menerima areal yang tanahnya kurang subur, luas areal tidak sesuai, daftar penerima plasma fiktif, bibit kualitas asalan, jumlah pekar tanaman yang sedikit, hingga jumlah kredit yang melambung.²

¹ Badan Koordinasi Penanaman Modal sebagaimana dikutip oleh Kementerian Pertanian dalam "Laporan Kinerja Kementerian Pertanian Tahun 2011", <http://www.deptan.go.id/pengumuman/berita/2012/Laporan-kinerja-kementan2011.pdf>, diakses tanggal 28 Desember 2012.

² Iwan Nurdin, "Pansus Konflik Agraria dan Kejahatan Bisnis Perkebunan", 28 Februari 2012, <http://www.jpnn.com/read/2012/01/19/114652/Dua-Area-Panas-Konflik-Lahan-di-Sumut->, diakses 29 Agustus 2012.

Permasalahan kebun plasma tersebut tidak jarang memicu konflik antara perusahaan perkebunan dengan masyarakat sekitar, sebagaimana yang terjadi di Jorong Maligi, Kanagarian Sasak, Kecamatan Sasak Ranah Pesisir, Kabupaten Pasaman barat, Sumatera Barat. Bentrokan antara polisi dan masyarakat terjadi karena realisasi lahan plasma perkebunan kelapa sawit bagi masyarakat dari PT Permata Hijau Plantation II belum diwujudkan. Luas kebun plasma yang belum direalisasikan berada di lahan fase IV PT Permata Hijau Pasaman (PHP) II seluas 600 hektar. Sebelumnya beragam aksi tuntutan seperti demonstrasi telah berulang kali dilakukan oleh masyarakat, namun tidak ada tanggapan dari perusahaan.³ Sehubungan dengan hal ini maka sangatlah menarik untuk melakukan penelitian mengenai “Pelaksanaan Kewajiban Perusahaan Perkebunan untuk Membangun Kebun Bagi Masyarakat Sekitar”.

B. Perumusan Masalah

Public Interest Lawyer Network (PIL-Net) mencatat, sepanjang tahun 2010 tercatat setidaknya 170 konflik antara masyarakat dengan perusahaan perkebunan kelapa sawit yang belum terselesaikan. Konflik tersebut terjadi di 16 daerah dengan rincian terbesar di Kalimantan Barat (35 kasus), Sumatera Selatan (27 kasus), dan Jambi (19 kasus).⁴ Konflik antara masyarakat dan perusahaan perkebunan tersebut di antaranya dipicu masalah pembangunan kebun plasma bagi masyarakat sekitar. Sehubungan dengan hal ini maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimanakah pelaksanaan dari kewajiban perusahaan perkebunan untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar. Permasalahan tersebut dapat dijabarkan dalam beberapa pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan kewajiban perusahaan perkebunan untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar?
2. Apa kelebihan dan kelemahan dari aturan tersebut?
3. Bagaimana pelaksanaan kewajiban perusahaan perkebunan untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar di Kabupaten Seluma, Bengkulu dan Kabupaten Banyuasin, Sumatera Selatan?

C. Tujuan dan Kegunaan

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kelebihan dan kelemahan pengaturan mengenai kewajiban perusahaan perkebunan untuk membangun

³ “LBH Padang Desak Penyelesaian Kasus Maligi”, <http://entertainment.kompas.com/read/2011/12/21/20250925/LBH.Padang.Desak.Penyelesaian.Kasus.Maligi>, 21 Desember 2011, diakses 29 Agustus 2012.

⁴ “Konflik perkebunan terus menyebar dan sulit diselesaikan”, <http://www.elsam.or.id/new/index.php?id=778&lang=in&act=view&cat=c/101>, diakses 29 Agustus 2012.

kebun bagi masyarakat sekitar; dan pelaksanaan aturan tersebut oleh perusahaan perkebunan.

Sedangkan kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai bahan masukan bagi Anggota DPR RI dalam melaksanakan fungsi legislasi, yaitu dalam melakukan pembangunan hukum di bidang perkebunan diantaranya merevisi UU No. 18 Tahun 2004 yang masuk dalam daftar Prolegnas 2009-2014; dan juga masukan buat Anggota DPR RI dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan UU No. 18 Tahun 2004. Kegunaan lainnya, mengingat Permentan No. 26 Tahun 2007 belum dapat dilaksanakan secara optimal maka penelitian ini juga dapat menjadi bahan bagi Anggota DPR RI untuk memberi masukan atau saran kepada Menteri Pertanian agar melakukan kajian, evaluasi, dan revisi terhadap Permentan No. 26 Tahun 2007.

D. Kerangka Pemikiran

Hukum memiliki arti yang sangat penting dalam suatu negara hukum seperti Indonesia. Sampai saat ini belum ada definisi atau pengertian yang kongkrit tentang hukum. Para sarjana memberikan pengertian atau definisi yang berbeda-beda tentang hukum, di antaranya Utrecht yang memberikan definisi hukum dalam bukunya yang berjudul “Pengantar dalam Hukum Indonesia” sebagai berikut:⁵

“Himpunan petunjuk-petunjuk hidup (yang berupa perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat, dan oleh karena itu harus ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan”.

Berdasarkan pengertian tersebut, hukum dapat berupa berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh badan yang berwenang. Sehubungan dengan hal ini, dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ada beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang disusun menurut hirarkhinya, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dalam Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 diatur bahwa kekuatan hukum

⁵ Utrecht, “Pengantar dalam Hukum Indonesia”, dalam Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Banjarmasin: Pustaka Kartini, 1991, hlm. 21.

peraturan perundang-undangan sesuai dengan hirarkhinya.

Adapun materi muatan dari masing-masing jenis peraturan perundang-undangan diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

1. materi muatan yang harus diatur dengan UU berisi (Pasal 10 ayat (1)):
 - a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
 - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
 - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat
2. materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti UU sama dengan materi muatan UU (Pasal 11).
3. Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya (Pasal 12)
4. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh UU, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan (Pasal 13)
5. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 14)

Selain peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, juga ada peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, yang mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan (Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011).

Hukum memiliki tujuan. Menurut teori etis (*etische theorie*), hukum bertujuan untuk mewujudkan keadilan. Teori ini memiliki kelemahan, yaitu hukum tidak mungkin dibuat untuk mengatur setiap orang atau setiap kasus, selain juga hukum tidak selalu mewujudkan keadilan. Sedangkan menurut

teori utilities (*utilities theorie*), hukum bertujuan mewujudkan semata-mata apa yang berfaedah saja. Hukum bertujuan menjamin adanya kebahagiaan sebanyak-banyaknya pada orang sebanyak-banyaknya. Teori ini juga memiliki kelemahan, yaitu hanya memperhatikan hal-hal umum, dan terlalu individualis sehingga tidak memberikan kepuasan bagi perasaan hukum. Teori selanjutnya merupakan campuran dari teori etis dan teori utilities, yang menegaskan bahwa isi hukum harus ditentukan menurut dua asas, yaitu keadilan dan faedah. Tujuan hukum adalah untuk mengatur pergaulan secara damai. Hukum menghendaki kedamaian. Kedamaian di antara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia yang tertentu, yaitu kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda, dan sebagainya terhadap yang merugikannya.⁶

Agar tujuan hukum tercapai, hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Sehubungan dengan pelaksanaan hukum, Riduan Syahrani mengemukakan sebagai berikut:⁷

“Pelaksanaan hukum dapat berlangsung dalam masyarakat secara normal karena tiap-tiap individu mentaati dengan kesadaran bahwa apa yang ditentukan hukum tersebut sebagai suatu keharusan atau sebagai sesuatu yang memang sebaiknya. Dan pelaksanaan hukum juga dapat terjadi karena pelanggaran hukum, yaitu dengan menegakkan hukum tersebut dengan bantuan alat-alat perlengkapan negara.”

Sedangkan terkait dengan penegakan hukum, Sudikno Mertokusumo mengemukakan ada tiga hal yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan.⁸ Oleh karena itu, Satjipto Rahardjo menyatakan, bahwa penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Proses perwujudan ide-ide itulah yang merupakan hakikat dari penegakan hukum.⁹

Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum bukan semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, tetapi penegakan hukum yang mengandung nilai-nilai yang sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam hal ini ada beberapa

⁶ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Jakarta: Pustaka Kartini, 1991, hlm. 23-24.

⁷ *Ibid*, hal 161.

⁸ Sudikno Mertokusumo, “Menenal Hukum”, sebagaimana dikutip Riduan Syahrani dalam *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, *ibid*.

⁹ Satjipto Rahardjo, “Masalah Penegakan Hukum”, sebagaimana dikutip oleh Riduan Syahrani dalam *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, *ibid*.

faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, yang saling berkaitan dengan eratnya karena merupakan esensi dari penegakan hukum serta menjadi tolok ukur efektivitas penegakan hukum. Faktor-faktor tersebut adalah:¹⁰

1. Faktor hukumnya sendiri. Dalam hal ini, yang dimaksud adalah undang-undang dalam arti materiel, yaitu peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa pusat maupun daerah yang sah. Dengan demikian, maka undang-undang dalam arti materiel mencakup:
 - a. Peraturan pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara.
 - b. Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Ruang lingkup dari istilah “penegak hukum” adalah luas sekali, karena mencakup mereka yang secara langsung dan tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum. Sarana atau fasilitas tersebut antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Penegakan hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum.
5. Faktor kebudayaan, yakni hasil karya, cipta dan rasanya yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup. Faktor kebudayaan sebenarnya bersatu padu dengan faktor masyarakat.

E. Metode Penelitian

1. Waktu dan Tempat

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Penelitian yuridis normatif yang dimaksudkan adalah penelitian terhadap sistematika hukum.¹¹ Penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis¹². Adapun hukum tertulis yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah norma-norma

¹⁰ Disarikan dari Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 8-67.

¹¹ H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 24.

hukum yang ada dalam UU No. 18 Tahun 2004, Permentan No. 26 Tahun 2007 dan peraturan perundang-undang lainnya yang berkaitan dengan kewajiban perusahaan perkebunan untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar. Penelitian ini dikenal juga dengan istilah penelitian doktrinal.¹³ Sedangkan penelitian yuridis empiris yang dimaksudkan adalah penelitian terhadap efektivitas hukum, yaitu penelitian yang membahas bagaimana hukum beroperasi dalam masyarakat.¹⁴

Penelitian dilaksanakan di Kabupaten Seluma, Bengkulu pada tanggal 28 Oktober s.d. 3 November 2012 dan Kabupaten Banyuasin, Sumatera Selatan pada tanggal 17 – 23 November 2012. Alasan dipilihnya kedua kabupaten tersebut karena memiliki prospek usaha perkebunan yang cukup bagus.

Adapun instansi/narasumber di daerah yang dikunjungi adalah pejabat Dinas Pertanian dan Perkebunan baik di Provinsi maupun Kabupaten, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang menaruh perhatian pada perkebunan, perusahaan perkebunan, pekebun/masyarakat di sekitar perkebunan, dan akademisi yang memiliki kompetensi di bidang perkebunan.

2. Cara Pengumpulan Data

Sesuai dengan jenis penelitian ini, maka data yang diperlukan adalah data primer dan data sekunder. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan yang isinya mengikat karena dikeluarkan oleh lembaga/pihak yang berwenang.¹⁵ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 18 Tahun 2004, Permentan No. 26 Tahun 2007, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan kewajiban perusahaan perkebunan untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar. Bahan hukum sekunder adalah bahan yang isinya membahas bahan hukum primer.¹⁶ Bahan hukum sekunder yang dipakai dalam penelitian ini berupa buku-buku, artikel, makalah, dan sebagainya. Data sekunder tersebut diperoleh dari perpustakaan, internet, surat kabar, dan sebagainya.

Untuk mendukung data sekunder diperlukan data primer yang diperoleh melalui wawancara secara mendalam dengan berpedoman pada

¹² *Ibid.*, hlm. 25.

¹³ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya (70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjosoebroto)*. Diedit oleh Ildhal Kasim, Winarno Yudho, Sandra Moniaga, Noor Fauzi, Ricardo Simarmata, dan Eddie Sius RL), Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002, hlm. 147-160.

¹⁴ Zainuddin Ali, *op.cit.*, hlm.31.

¹⁵ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta:Rineka Cipta,1998, hlm.103-104.

¹⁶ *Ibid.*

daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan terlebih dahulu. Adapun para pihak yang diwawancarai adalah para pejabat Dinas Pertanian dan Perkebunan baik di Provinsi maupun Kabupaten, LSM Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), perusahaan perkebunan (PTPN VII di Seluma, Bengkulu dan Banyuasin, Sumatera Selatan; dan PT Hindoli di Banyuasin, Sumatera Selatan), pekebun di sekitar perusahaan perkebunan, dan akademisi.

3. Metode Analisis Data

Metode yang digunakan untuk menganalisis data yang diperoleh dari hasil penelitian adalah metode analisis kualitatif. Metode ini dilakukan dengan menginterpretasikan, menguraikan, menjabarkan, dan menyusun data yang terkumpul baik data primer maupun data sekunder secara sistematis logis sesuai dengan permasalahan yang telah dirumuskan.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Ketentuan Kewajiban Perusahaan Perkebunan untuk Membangun Kebun Bagi Masyarakat Sekitar

Salah satu tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD Tahun 1945 adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka Pasal 33 UUD Tahun 1945 mengatur sebagai berikut:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur mengenai hirarkie peraturan perundang-undangan, Pasal 33 UUD Tahun 1945 menjadi sumber hukum peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kegiatan perekonomian nasional, termasuk UU No. 18 Tahun 2004 yang mengatur perkebunan. Berpijak pada Pasal 33 UUD Tahun 1945

maka perkebunan diselenggarakan berdasarkan atas asas manfaat dan berkelanjutan, keterpaduan, kebersamaan, keterbukaan, serta berkeadilan (Pasal 2 UU No. 18 Tahun 2007). Dalam Penjelasan Pasal 2 UU No. 18 Tahun 2004, pengertian dari masing-masing asas tersebut dijelaskan sebagai berikut

- a. manfaat dan berkelanjutan: bahwa penyelenggaraan perkebunan harus dapat meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dengan mengupayakan kelestarian fungsi lingkungan dan memperhatikan kondisi sosial budaya;
- b. keterpaduan: bahwa penyelenggaraan perkebunan harus dilakukan dengan memadukan subsistem produksi, pengolahan, dan pemasaran hasil perkebunan;
- c. kebersamaan: bahwa agar dalam setiap penyelenggaraan perkebunan menerapkan kemitraan secara terbuka sehingga terjalin saling keterkaitan dan saling ketergantungan secara sinergis antar pelaku usaha perkebunan;
- d. keterbukaan: bahwa penyelenggaraan perkebunan dilakukan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat dan didukung dengan pelayanan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat; serta
- e. berkeadilan: bahwa agar dalam setiap penyelenggaraan perkebunan harus memberikan peluang dan kesempatan yang sama secara proporsional kepada semua warga negara sesuai dengan kemampuannya. Bahwa penyelenggaraan perkebunan harus dilakukan dengan memperhatikan kepentingan nasional, antardaerah, antarwilayah, antarsektor, dan antar-pelaku usaha perkebunan.

Berdasarkan pada asas tersebut, maka perkebunan diharapkan dapat menjalankan fungsi ekonominya dengan baik untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat sehingga tujuan penyelenggaraan perkebunan sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU No. 18 Tahun 2004 dapat tercapai. Adapun tujuan penyelenggaraan perkebunan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. meningkatkan pendapatan masyarakat;
- b. meningkatkan penerimaan negara;
- c. meningkatkan penerimaan devisa negara;
- d. menyediakan lapangan kerja;
- e. meningkatkan produktivitas, nilai tambah, dan daya saing;
- f. memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baku industri dalam negeri; dan
- g. mengoptimalkan pengelolaan sumberdaya alam secara berkelanjutan.

Untuk mencapai tujuan tersebut (khususnya peningkatan pendapatan masyarakat dan penyediaan lapangan kerja) dan sebagai wujud dari penyelenggaraan perkebunan yang berdasarkan atas asas manfaat dan

berkelanjutan, kebersamaan, dan berkeadilan maka Pasal 11 ayat (1) Permentan No. 26 Tahun 2007 mewajibkan perusahaan perkebunan yang memiliki ijin usaha perkebunan untuk pengolahan (IUP-P) dan ijin usaha perkebunan untuk budidaya (IUP-B) membangun kebun untuk masyarakat sekitar paling rendah seluas 20% (dua puluh per seratus) dari total luas areal kebun yang diusahakan oleh perusahaan. Adapun yang dimaksud dengan IUP-P adalah izin tertulis dari pejabat yang berwenang dan wajib dimiliki oleh perusahaan yang melakukan usaha industri pengolahan hasil perkebunan (Pasal 1 angka 12 Permentan No. 26 Tahun 2007). Sementara yang dimaksud dengan IUP-B adalah izin tertulis dari pejabat yang berwenang dan wajib dimiliki oleh perusahaan yang melakukan usaha budidaya perkebunan (Pasal 1 angka 11 Permentan No. 26 Tahun 2007).

Selanjutnya Pasal 11 ayat (2) Permentan No. 26 Tahun 2007 mengatur bahwa pembangunan kebun untuk masyarakat sekitar dapat dilakukan antara lain melalui pola kredit, hibah, atau bagi hasil. Pembangunan kebun untuk masyarakat sekitar dilakukan bersamaan dengan pembangunan kebun yang diusahakan oleh perusahaan (ayat (3)). Lebih lanjut diatur bahwa rencana pembangunan kebun untuk masyarakat sekitar harus diketahui oleh bupati/walikota (ayat (4)).

Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 dimaksudkan agar keberadaan perusahaan perkebunan yang mengelola perkebunan diharapkan tidak hanya mendatangkan manfaat bagi penanam modal, melainkan juga bermanfaat bagi masyarakat, khususnya pekebun yang ada di sekitar perusahaan. Perusahaan perkebunan diharapkan dapat memberdayakan pekebun, bukannya justru menyebabkan pekebun tersingkir dan hanya menjadi penonton dari keberhasilan usaha perkebunan yang dilakukan oleh perusahaan perkebunan.

Sebagaimana dikemukakan narasumber, jika masyarakat sekitar berdaya dan sejahtera maka akan membawa dampak positif bagi perusahaan perkebunan itu sendiri, yaitu usaha perkebunan dapat berjalan dengan aman tanpa ada gangguan.¹⁷ Hal ini sejalan dengan teori campuran, etis-utilitis sebagaimana dipaparkan pada bagian “Kerangka Pemikiran, bahwa manfaat yang didapat kedua belah pihak (perusahaan perkebunan dan masyarakat sekitar) akan mendatangkan kedamaian sehingga tercipta hubungan harmonis antara keduanya. Hubungan harmonis akan mencegah terjadinya konflik antara perusahaan perkebunan dan masyarakat sekitar sebagaimana yang terjadi di beberapa daerah di tanah air.

Terkait dengan luas kebun yang wajib dibangun perusahaan

¹⁷ Jawaban tertulis dari Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian atas daftar pertanyaan yang disampaikan dan Riki (Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Bengkulu), wawancara dilakukan pada tanggal 29 Oktober 2012 di Kantor Pemprov Bengkulu.

perkebunan yaitu paling rendah 20%, menurut narasumber hal tersebut didasarkan pada pertimbangan terbatasnya ketersediaan lahan, sementara jumlah manusia terus bertambah. Berpijak pada ketentuan tersebut, untuk wilayah yang memiliki keterbatasan lahan dapat menetapkan luas kebun yang harus dibangun 20%, sementara untuk wilayah yang memiliki lahan luas dapat menetapkan kewajiban bagi perusahaan perkebunan untuk membangun kebun lebih dari 20%. Misalnya, Aceh yang telah menetapkan kebun yang harus dibangun oleh perusahaan untuk masyarakat sekitar adalah 30% dari total luas areal kebun yang diusahakan oleh perusahaan.¹⁸

Pertimbangan lainnya, perkebunan dapat dikembangkan sesuai dengan kemampuan, kebutuhan, dan ketersediaan dana masyarakat. Hal ini berbeda dengan program pengembangan perkebunan sebelumnya yang dilakukan dengan pola PIRBUN/PIRTRANS. Berdasarkan pola tersebut, luas kebun masyarakat/plasma adalah 80% sehingga dibutuhkan dana yang cukup besar untuk berkebun, sementara luas kebun inti/perusahaan adalah 20%. Pola PIRBUN/PIRTRANS tersebut dimungkinkan karena pembiayaan untuk kebun plasma ditanggung sepenuhnya oleh pemerintah melalui fasilitas kredit lunak jangka panjang. Namun seiring dengan adanya otonomi daerah, program PIRBUN/PIRTRANS telah dihentikan sejak tahun 2000 karena terbatasnya anggaran pemerintah.¹⁹

Ketentuan mengenai luas kebun yang wajib dibangun perusahaan memiliki kelemahan, yaitu tidak ada kejelasan mengenai cara menghitung luas kebun yang wajib dibangun. Ini disebabkan tidak jelas apa yang dimaksud dengan “paling rendah 20% dari total luas areal kebun yang diusahakan oleh perusahaan” sehingga timbul multitafsir. Kalimat tersebut dapat diartikan kebun yang wajib dibangun perusahaan adalah paling rendah 20% dari total luas ijin lahan yang diberikan kepada perusahaan perkebunan. Namun juga dapat diartikan bahwa kebun yang wajib dibangun adalah paling rendah 20% dari total IUP-P/IUP-B/HGU yang telah diusahakan untuk perkebunan karena belum semua ijin lahan yang diberikan dapat diusahakan karena terkendala misalnya dengan masalah pembebasan lahan.²⁰

Jika dianalisa, tidaklah mungkin jika 20% dihitung dari total ijin lahan

¹⁸ Jawaban tertulis Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian atas daftar pertanyaan yang disampaikan dan Riki (Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Bengkulu), wawancara dilakukan pada tanggal 29 Oktober 2012 di Kantor Pemprov Bengkulu.

¹⁹ Jawaban tertulis Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian atas daftar pertanyaan yang disampaikan dan Riki (Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Bengkulu), wawancara dilakukan pada tanggal 29 Oktober 2012 di Kantor Pemprov Bengkulu.

²⁰ Rusman (Kepala Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu), wawancara dilakukan pada tanggal 30 Oktober 2012 di Kantor Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu.

yang diberikan kepada perusahaan perkebunan. Alasannya, meski ijin lahan yang diberikan sangat luas, pada prakteknya tidak semuanya dapat diusahakan untuk perkebunan karena ada kemungkinan di dalam ijin lahan tersebut ada pemukiman, rawa, atau terkendala dengan masalah pembebasan lahan. Bahkan ada kemungkinan lahan yang dapat diusahakan lebih kecil dari “20% dari ijin lahan yang diberikan”. Dengan demikian jika 20% dihitung dari total ijin lahan yang diberikan maka ketentuan tersebut akan sulit atau bahkan tidak mungkin diimplementasikan. Oleh karena itu, 20% sebaiknya dihitung dari lahan yang benar-benar dapat diusahakan yaitu lahan yang telah mendapat IUP-P/IUP-B atau lahan HGU.

Kelemahan lain dari Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 adalah tidak jelas subyek hukum yang menerima kebun. Ini disebabkan Permentan No. 26 Tahun 2007 tidak memberikan definisi atau pengertian yang jelas mengenai apa yang dimaksud dengan “masyarakat sekitar” sehingga dapat timbul multitafsir terhadap pengertian tersebut. Sebagai perbandingan, di dalam Peraturan Menteri Kehutanan No.P.01/Menhut-II/2004 tentang Pemberdayaan Masyarakat Setempat di Dalam dan atau Sekitar Hutan Dalam Rangka *Social Forestry* (selanjutnya disebut dengan Permenhut No.P.01/Menhut-II/2004), terdapat definisi atau pengertian mengenai “masyarakat setempat” yang dapat dipadankan dengan “masyarakat sekitar”. Adapun yang dimaksud dengan “masyarakat setempat” dalam Pasal 1 angka 3 Permenhut No. P.01/Menhut-II/2004 adalah masyarakat yang tinggal di dalam dan atau sekitar hutan yang merupakan kesatuan komunitas sosial didasarkan pada mata pencaharian yang bergantung pada hutan, kesejarahan, keterikatan tempat tinggal serta pengaturan tata tertib kehidupan bersama dalam wadah kelembagaan. Berpijak pada Pasal 1 angka 3 Permenhut No. P.01/Menhut-II/2004 tersebut maka “masyarakat sekitar” dapat saja didefinisikan sebagai masyarakat yang tinggal di sekitar perkebunan dan bermata pencaharian sebagai pekebun²¹.

Menurut narasumber, Permentan No. 26 Tahun 2007 juga tidak mengatur ketentuan sanksi baik administrasi apalagi pidana yang diancamkan kepada perusahaan perkebunan yang tidak melaksanakan kewajibannya untuk membangun kebun bagi masyarakat. Akibatnya daya ikat Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 cukup lemah. Tidak adanya ketentuan sanksi menyebabkan perusahaan perkebunan tidak takut untuk tidak melaksanakan kewajibannya untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar.²²

Jika dianalisa, tidak adanya ketentuan sanksi pidana bagi perusahaan

²¹ Berdasarkan Pasal 1 angka 5 UU No. 18 Tahun 2004, yang dimaksud dengan pekebun adalah perorangan warga negara Indonesia yang melakukan usaha perkebunan dengan skala usaha tidak mencapai skala tertentu.

yang tidak melaksanakan Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 dapat dimaklumi karena berdasarkan Pasal 15 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian berpijak pada ketentuan Pasal 15 UU No. 12 Tahun 2011, Permentan No. 26 Tahun 2007 tidak boleh memuat ketentuan sanksi pidana.

Sementara terkait dengan sanksi administratif, meskipun Permentan No. 26 Tahun 2007 tidak mengatur sanksi administratif bagi perusahaan yang tidak melaksanakan Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007, sanksi administratif seharusnya tetap dapat dijatuhkan kepada perusahaan perkebunan dimaksud. Alasannya, berdasarkan Pasal 15 UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, salah satu kewajiban yang harus dipenuhi penanam modal (perusahaan perkebunan) adalah mematuhi semua ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 34 UU No. 25 Tahun 2007, penanam modal yang tidak melaksanakan kewajiban tersebut dapat dikenakan sanksi administratif yang dapat berupa: a) peringatan tertulis; b) pembatasan kegiatan usaha; c) pembekuan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal; atau d) pencabutan kegiatan usaha dan/atau fasilitas penanaman modal.

Selain Pasal 15 *jo* Pasal 34 UU No. 25 Tahun 2007, juga ada Permentan No.07/Permentan/Ot.140/2/2009 tentang Pedoman Penilaian Usaha Perkebunan yang mengatur tentang pengawasan dan pembinaan serta sanksi terhadap kewajiban perusahaan untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar. Permentan No. 07/Permentan/Ot.140/2/2009 menilai kinerja perusahaan perkebunan, di antaranya penilaian terhadap pelaksanaan kewajiban dimaksud. Selain itu, khusus untuk perusahaan perkebunan kelapa sawit sesuai dengan Permentan No. 19 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembangunan Perkebunan Berkelanjutan, Kelapa Sawit, perkebunan kelapa sawit diwajibkan untuk memperoleh sertifikat *Indonesia Sustainable Palm Oil* (ISPO) paling lambat tanggal 31 Desember 2014. Terkait hal ini, salah satu prinsip dan kriteria ISPO adalah pemenuhan kewajiban pembangunan kebun untuk masyarakat (Prinsip I), apabila salah satu prinsip dan kriteria ISPO tidak dapat dipenuhi maka sertifikat dimaksud tidak dapat diperoleh.²³ Berbagai ketentuan tersebut diharapkan dapat menjadi daya ikat bagi perusahaan perkebunan untuk mentaati dan melaksanakan kewajibannya membangun kebun bagi masyarakat sekitar. Dengan demikian kekhawatiran ketentuan Pasal

²² Riki (Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Bengkulu), wawancara dilakukan pada tanggal 29 Oktober 2012 di Kantor Pemprov Bengkulu.

²³ Jawaban tertulis Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian atas daftar pertanyaan yang disampaikan.

11 Permentan No. 26 Tahun 2007 tidak ditaati dan dilaksanakan seharusnya tidak perlu terjadi.

B. Pelaksanaan Ketentuan Kewajiban Perusahaan Perkebunan untuk Membangun Kebun Bagi Masyarakat Sekitar

Prospek penanaman modal di bidang perkebunan di lokasi penelitian cukup menjanjikan. Baik di Kabupaten Banyuasin-Sumatera Selatan dan Kabupaten Seluma-Bengkulu, perkebunan khususnya sawit dan karet menjadi komoditas unggulan. Di Kabupaten Seluma, dalam lima tahun terakhir, produksi perkebunan sawit dan karet mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Jika tahun 2006 produksi hanya sebanyak 373,815 ton, pada tahun 2010 produksi kelapa sawit meningkat hampir 100 persen mencapai 615,624 ton (Statistik Perkebunan Indonesia 2009-2011). Jumlah lahan yang digunakan untuk perkebunan kelapa sawit ini mencapai angka 224,651 hektar terdiri dari Perkebunan Rakyat 165,627 Ha, Perkebunan Negara 4,725 Ha, dan Perkebunan Swasta 183,964 Ha.²⁴ Perkebunan tersebut diharapkan tidak hanya mendatangkan keuntungan bagi penanam modal (perusahaan perkebunan), melainkan juga bermanfaat bagi masyarakat sekitar. Oleh karena itu, perusahaan perkebunan harus benar-benar melaksanakan amanat Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007.

Permentan No. 26 Tahun 2007 merupakan pengganti dari Keputusan Menteri Pertanian No. 357/Kpts/HK.350/5/2002 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan. Tidak adanya pengertian mengenai “masyarakat sekitar” yang berhak mendapatkan kebun yang dibangun oleh perusahaan perkebunan menyebabkan ketentuan Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 rawan diselewengkan. Pada tataran implementasi, sebagaimana dikemukakan oleh narasumber, “masyarakat sekitar” tidak diartikan sebagai orang yang bertempat tinggal di sekitar perusahaan perkebunan, melainkan orang yang memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) dengan alamat di kelurahan dimana perusahaan perkebunan berada.²⁵

Mudahnya pemalsuan atau pembuatan KTP di kelurahan, diantaranya dengan menyuap pegawai/pejabat kelurahan menyebabkan kebijakan tersebut dimanfaatkan oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab. Pada prakteknya ada orang yang tidak tinggal di kelurahan tempat perusahaan perkebunan berada mendapatkan kebun yang dibangun oleh perusahaan perkebunan.

²⁴ “Tugas Makalah Pengembangan Wilayah”, <http://jabalangaol.heck.in/tugas-makalah-pengembangan-wilayah.xhtml>, diakses tanggal 31 Januari 2013.

²⁵ Pejabat PTPN VII Bengkulu, wawancara dilakukan pada tanggal 1 November 2012 Di kantor PTPN VII Bengkulu dan Rusman (Kepala Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu), wawancara dilakukan pada tanggal 30 Oktober 2012 di kantor Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu.

Selain itu juga ada pejabat pemda yang mendapat kebun dari perusahaan perkebunan. Pemberian kebun tersebut dimaksudkan agar perusahaan perkebunan lancar menjalankan usahanya di daerah tersebut karena mendapat dukungan dari pejabat pemda terkait yang mendapatkan kebun.²⁶

Permentan No. 26 Tahun 2007 mulai berlaku pada tanggal ditetapkan yaitu pada tanggal 28 Februari 2007. Pada tataran empiris, ada perbedaan pendapat diantara para narasumber terkait dengan keberlakuan tersebut, khususnya untuk Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007. Menurut beberapa narasumber aparat pemerintah, Permentan No. 26 Tahun 2007 tidak berlaku surut (*retroaktif*). Oleh karena itu kewajiban untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar sebagaimana diatur dalam Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 hanya berlaku bagi perusahaan perkebunan yang memiliki IUP-P dan IUP-B di atas tahun 2007. Perusahaan perkebunan yang memiliki IUP-P dan IUP-B di bawah tahun 2007 tidak diwajibkan, melainkan hanya dihimbau untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar.²⁷

Pendapat berbeda dikemukakan oleh Nordin. Menurut Nordin pendapat aparat pemerintah yang demikian dianggap sebagai upaya untuk mengalihkan logika berpikir dan rasa keadilan masyarakat, serta tidak mencermati secara jelas dan menyeluruh Permentan No. 26 Tahun 2007. Dalam Bab VIII yang mengatur mengenai Ketentuan Peralihan, Pasal 42 Permentan No. 26 Tahun 2007 telah disebutkan secara jelas bahwa Ijin Usaha Perkebunan (IUP) atau Surat Pendaftaran Usaha Perkebunan (SPUP) yang telah diterbitkan sebelum peraturan ini, dinyatakan masih tetap berlaku (ayat (1)). Perusahaan perkebunan yang telah memiliki ijin atau Surat Pendaftaran Usaha Perkebunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam pelaksanaan usaha perkebunan harus tunduk pada Peraturan ini (ayat (2)). Berpijak pada ketentuan tersebut, semua perusahaan perkebunan tidak terkecuali perusahaan perkebunan yang memiliki ijin dibawah tahun 2007 seharusnya mentaati semua ketentuan yang ada dalam Permentan No. 26 Tahun 2007, termasuk kewajiban untuk membangun kebun bagi masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 11

²⁶ Auf Rasidi (Kasubid Pengawasan Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu) wawancara dilakukan pada tanggal 30 Oktober 2012 di Kantor Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu.

²⁷ Irma Nur Andayani (Kasubdit Bimbingan Usaha dan Perkebunan Berkelanjutan Kementerian Pertanian), disampaikan pada acara *Focus Group Discussion* (FGD) di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI pada tanggal 1 Oktober 2012; Tri Sunar (Direktorat Pasca Panen Pembinaan Usaha dan Gangguan Kementerian Pertanian) dalam "IUP yang Terbit di Bawah 2007 Tak Wajib Bangun Plasma", *Riauterkini*, 15 Februari 2012, <http://riauterkini.com/usaha.php/arr=43885>, diakses tanggal 1 Oktober 2012; Erman P Ranan (Kepala Dinas Perkebunan Kalteng) dan Darwan Ali (Bupati Seruyan) dalam "Penyesatan Logika pada Permentan 26/2007", *contributed by Noerdin, SOB*, 9 November 2011, <http://google.co.id>, diakses tanggal 1 Oktober 2012.

Permentan No. 26 Tahun 2007.²⁸

Pendapat Nordin tersebut dapat dibenarkan karena Permentan No. 26 Tahun 2007 tidak mengatur mengenai masalah pengecualian bagi perusahaan perkebunan yang memiliki izin di bawah tahun 2007 untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar. Dengan demikian semua perusahaan perkebunan baik yang memiliki ijin sebelum maupun setelah tahun 2007 wajib melaksanakan ketentuan Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007.

Perbedaan pendapat lainnya yang muncul pada tataran empiris adalah terkait dengan masalah kepemilikan lahan yang digunakan untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar. Menurut Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian, lahan yang dibangun untuk kebun masyarakat sekitar tersebut merupakan lahan yang berada di luar areal Hak Guna Usaha (HGU) perusahaan perkebunan atau apabila memungkinkan merupakan lahan milik masyarakat sendiri yang dalam pembangunan kebunnya dibantu oleh perusahaan perkebunan untuk mendapat akses ke sumber pendanaan dan teknologi untuk mewujudkan perkebunan sesuai dengan pelaksanaan budidaya yang benar (*Good Agricultural Practices/GAP*).²⁹

Sementara menurut Rusman dan Nordin, lahan yang dibangun untuk kebun masyarakat sekitar seharusnya ada di dalam areal HGU. Jika yang dimaksud Pasal 11 ayat (1) Permentan No. 26 Tahun 2007 adalah lahan warga yang dibuka dan dibangun oleh perusahaan perkebunan, dimana warga harus menyediakan lahan baru di luar IUP-P atau IUP-B atau HGU maka hal tersebut merupakan bagian dari kemitraan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UU No. 18 Tahun 2004 padahal Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 bukan merupakan implementasi dari Pasal 22 UU No. 18 Tahun 2004. Dasar pemikiran lainnya, jika lahan tersebut merupakan lahan baru yang ada di luar konsesi IUP-P atau IUP-B atau HGU maka akan membutuhkan proses baru, ijin baru, dan segala sesuatunya yang sama dengan ketentuan yang diberlakukan dalam Permentan No. 26 Tahun 2007. Ini disebabkan meskipun lahan dimiliki oleh banyak orang, namun luasan kebun mencakup lebih dari 25 hektare. Begitupula jika dilihat dari Pasal 11 ayat (2) Permentan No. 26 Tahun 2007, yang menyebutkan bahwa pembangunan kebun untuk masyarakat sekitar dapat dilakukan antara lain melalui pola kredit, hibah, atau bagi hasil maka akan semakin jelas bahwa Pasal 11 ayat (1) Permentan No. 26 Tahun 2007 telah mengarahkan untuk menjalankan pola kredit, hibah, atau bagi hasil dari lahan yang ada dalam IUP-P/IUP-B atau HGU.³⁰

²⁸ Nordin dalam "Penyesatan Logika pada Permentan 26/2007, *contributed by* Noerdin, SOB, 9 November 2011, <http://google.co.id>, diakses tanggal 1 Oktober 2012.

²⁹ Jawaban tertulis dari Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian atas daftar pertanyaan yang disampaikan

Berpijak pada perbedaan pendapat tersebut dengan berbagai argumentasinya maka lahan yang dibangun oleh perusahaan perkebunan untuk masyarakat sekitar seharusnya lahan yang ada dalam areal IUP-P/IUP-B/HGU sehingga tidak diperlukan ijin baru. Jika ditentukan demikian maka masyarakat yang tidak memiliki lahan misalnya buruh kebun dapat memanfaatkan ketentuan tersebut untuk memperbaiki nasibnya dengan menjadi pekebun. Hal ini sejalan dengan maksud dan tujuan dari Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 yaitu untuk mensejahterakan masyarakat sekitar. Sementara untuk perusahaan perkebunan yang memiliki IUP-P/IUP-B sebelum tahun 2007 yang lahannya telah ditanami semua untuk perkebunan dapat dikecualikan untuk dapat membangun kebun dengan menggunakan lahan yang ada di luar areal IUP-P/IUP-B/HGU. Jika lahan tidak tersedia, bisa saja kewajiban untuk membangun kebun dikompensasi dengan membayar uang kompensasi kepada pemerintah daerah (Dinas Perkebunan Kabupaten/Kota) yang nilainya setara dengan biaya untuk menyewa lahan dan menanam kebun. Selanjutnya uang kompensasi tersebut dapat digunakan untuk pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat di sekitar perusahaan perkebunan. Dengan ketentuan yang demikian maka tidak ada alasan bagi perusahaan perkebunan untuk tidak melaksanakan kewajibannya karena ketidaktersediaan lahan.

Berpijak pada Pasal 11 ayat (2) Permentan No. 26 Tahun 2007, pola yang dapat digunakan untuk membangun kebun adalah pola kredit, hibah, dan bagi hasil. Namun, pada praktiknya sebagaimana dikemukakan narasumber, pembangunan kebun di lokasi penelitian baik di Kabupaten Seluma-Bengkulu maupun di Kabupaten Banyuasin-Sumsel semuanya menggunakan pola kredit. Berdasarkan penjelasan dari beberapa narasumber, nampak bahwa pola kredit dianggap kurang memberikan manfaat bagi masyarakat sekitar (pekebun) karena uang yang digunakan untuk membangun kebun bukan uang perusahaan, melainkan uang yang berasal dari kredit bank dengan jaminan tanah masyarakat yang bersangkutan yang dibangun untuk kebun. Sementara sebagai imbalan, hasil kebun harus dibagi dengan pola yang disepakati antara masyarakat yang menerima kebun dengan perusahaan perkebunan. Hasil kebun juga harus diserahkan atau dijual ke perusahaan perkebunan dan pembayaran dari hasil kebun tersebut dipotong untuk membayar kredit bank.³¹

Berdasarkan pada paparan tersebut, nampak bahwa pembangunan kebun lebih banyak mendatangkan manfaat bagi perusahaan perkebunan. Oleh

³⁰ Rusman (Kepala Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu), wawancara dilakukan pada tanggal 30 Oktober 2012 di Kantor Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu; dan Nordin dalam "Penyesatan Logika pada Permentan 26/2007, *contributed by* Noerdin, SOB, 9 November 2011, <http://google.co.id>, diakses tanggal 1 Oktober 2012.

karena itu akan lebih baik jika masyarakat atau pekebun diberdayakan untuk dapat membangun kebunnya sendiri dan tidak bergantung pada perusahaan perkebunan. Terkait dengan hal ini ada 2 masalah utama yang dihadapi masyarakat yang perlu dicarikan solusinya, yaitu masalah pengetahuan berkebun dan terutama masalah dana yang dibutuhkan untuk membangun kebun, di antaranya untuk membeli bibit, *planting*/menanam, dan sebagainya.

Masalah pengetahuan untuk berkebun dengan baik tidak perlu dikhawatirkan. Berbagai penyuluhan yang menurut narasumber seringkali dilakukan dapat dijadikan sebagai solusi untuk memberikan pengetahuan mengenai berkebun yang baik kepada masyarakat. Sementara terkait dengan masalah dana, menurut narasumber sebenarnya ada dana revitalisasi perkebunan dari pusat yang dapat digunakan untuk membantu masyarakat membangun kebunnya. Namun syarat untuk mendapatkan dana revitalisasi perkebunan tidak gampang karena dana disalurkan melalui bank dan harus ada penjamin jika masyarakat hendak mendapatkan dana tersebut.³²

Untuk mengatasi masalah dana, masyarakat sebenarnya juga dapat mengambil kredit di bank dengan menjaminkan tanahnya. Namun sebagaimana dikemukakan narasumber, cukup sulit bagi masyarakat untuk mendapatkan kredit di bank karena ada mekanisme analisa kredit dan bank lebih percaya perusahaan perkebunan dalam memberikan kredit jika dibandingkan kepada masyarakat/pekebun. Untuk itu, narasumber mengusulkan untuk dibentuk bank tani yang khusus memberikan kredit kepada petani/pekebun.³³ Sehubungan dengan masalah ini, maka perlu ada himbauan dari pemerintah kepada bank agar mempermudah pekebun untuk mendapatkan kredit bank. Selain itu, ide narasumber untuk membentuk bank tani juga menarik untuk segera direalisasikan agar kesulitan pekebun atas dana yang dibutuhkan untuk berkebun dapat teratasi.

Solusi lainnya untuk mengatasi masalah pendanaan adalah dengan mendirikan koperasi simpan pinjam. Sebagaimana dikemukakan oleh Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), koperasi yang diinisiasi pembentukannya oleh Walhi telah menjadi koperasi yang sukses dan mendatangkan manfaat bagi anggotanya. Dana/modal koperasi terkumpul dari penyisihan keuntungan

³¹ Rusman (Kepala Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu) dan Auf Rasidi (Kasubid Pengawasan Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu), wawancara dilakukan pada tanggal 30 Oktober 2012 di Kantor Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu; Suhada (Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Banyuasin, Sumatera Selatan), wawancara dilakukan pada tanggal 22 November 2012 di loby Hotel Sahid Imara Palembang-Sumatera Selatan

³² Suhada (Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Banyuasin, Sumatera Selatan), wawancara dilakukan pada tanggal 22 November 2012 di loby Hotel Sahid Imara Palembang-Sumatera Selatan dan Rusman (Kepala Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu) wawancara dilakukan pada tanggal 30 Oktober 2012 di Kantor Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu.

hasil kebun dari para anggotanya. Modal itulah yang dapat dipinjamkan kepada anggota koperasi yang *notabene* pekebun untuk membangun kebunnya. Selain itu, anggota juga dapat menjual hasil kebunnya kepada koperasi dengan harga yang layak atau sesuai harga pasaran sehingga pekebun tidak rugi. Penjualan kepada koperasi ini juga menjadi solusi kebingungan pekebun mengenai kemana harus menjual kebunnya.³⁴

Agar perusahaan perkebunan mentaati dan melaksanakan kewajibannya untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar dengan baik maka perlu ada pengawasan dari aparat pemerintah terkait. Sebagaimana dikemukakan oleh narasumber, pengawasan dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung. Pengawasan langsung dilakukan dengan mendatangi perusahaan perkebunan secara langsung. Sedangkan pengawasan tidak langsung dilakukan dengan menerima dan mengevaluasi laporan dari perusahaan perkebunan. Beberapa hal yang dilaporkan adalah mengenai perkembangan perusahaan perkebunan, produksi hasil kebun, penanaman bibit, termasuk kewajiban perusahaan perkebunan untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar.³⁵

Pada tataran empiris, sanksi teguran pernah dilakukan terhadap perusahaan perkebunan yang melakukan pelanggaran. Namun sampai saat ini belum ada perusahaan perkebunan yang dicabut ijin usahanya karena telah melakukan pelanggaran, misal tidak melakukan kewajiban untuk menanam kebun bagi masyarakat sekitar. Sanksi berupa pencabutan ijin usaha dihindari karena daerah sedang berupaya keras untuk meningkatkan penanaman modal. Selain itu, penerapan sanksi pencabutan usaha juga bukan merupakan kewenangan dari Dinas Perkebunan Kabupaten, melainkan kewenangan dari Bupati/Walikota. Dinas Perkebunan Kabupaten hanya berperan memberitahukan dan menyampaikan rekomendasi kepada Bupati/Walikota jika ada pelanggaran. Bupati/Walikota biasanya tidak langsung mengenakan sanksi pencabutan ijin usaha melainkan meminta untuk dilakukan evaluasi dan pembinaan terhadap perusahaan perkebunan dimaksud. Bahkan untuk perusahaan perkebunan yang “dekat” dan mendatangkan keuntungan buat Bupati/Walikota, sanksi pencabutan usaha merupakan hal yang hampir tidak mungkin dikenakan terhadap perusahaan perkebunan tersebut.³⁶ Penjelasan

³³ Rusman (Kepala Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu) wawancara dilakukan pada tanggal 30 Oktober 2012 di Kantor Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perkebunan Kabupaten Seluma Bengkulu.

³⁴ Adi (Anggota Walhi Palembang Sumatera Selatan), wawancara dilakukan pada tanggal 19 November 2012 di kantor WALHI Palembang Sumatera Selatan.

³⁵ Rusman (Kadisbun Kabupaten Seluma Bengkulu), wawancara dilakukan pada tanggal 30 Oktober 2012 di kantor Disbun Kabupaten Seluma Bengkulu dan Suhada (Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Banyuasin Sumatera Selatan), wawancara dilakukan pada tanggal 22 November 2012 di Loby Hotel sahid Imara Palembang-Sumatera Selatan.

narasumber tersebut cukup memprihatinkan karena pengawasan sangat penting untuk ditaati dan dilaksanakannya kewajiban untuk membangun kebun bagi masyarakat sehingga kesejahteraan dan kemakmuran rakyat benar-benar tercapai.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Prospek usaha perkebunan di Kabupaten Seluma, Bengkulu dan Kabupaten Banyuasin, Sumatera Selatan cukup bagus, apalagi kedua kabupaten tersebut memiliki wilayah yang cukup luas. Jenis perkebunan yang sesuai untuk dikembangkan di kedua kabupaten tersebut terutama adalah sawit dan karet. Perkebunan diharapkan tidak hanya mendatangkan keuntungan bagi perusahaan perkebunan, melainkan juga bermanfaat bagi masyarakat sekitar. Untuk itu, perusahaan perkebunan wajib melaksanakan amanat Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 yaitu membangun kebun bagi masyarakat sekitar.

Meskipun memiliki tujuan yang baik yaitu memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat, rumusan Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 memiliki beberapa kelemahan. Kelemahan tersebut adalah tidak jelas apakah Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007 hanya berlaku bagi perusahaan perkebunan yang memiliki ijin setelah tahun 2007 ataukah berlaku bagi semua perusahaan perkebunan baik yang memiliki ijin sebelum maupun setelah tahun 2007. Kelemahan lainnya, tidak jelas apa yang dimaksud dengan “masyarakat sekitar” karena Permentan No. 26 Tahun 2007 tidak memberikan definisi dan tidak ada penjelasan mengenai apa yang dimaksud dengan “masyarakat sekitar”. Cara menghitung luas kebun yang wajib dibangun juga tidak jelas, yaitu apakah 20% dihitung dari total luas ijin lahan yang diberikan kepada perusahaan perkebunan ataukah 20% dihitung dari total IUP-P/IUP-B/HGU yang telah diusahakan untuk perkebunan. Ini disebabkan tidak ada kejelasan mengenai apa yang dimaksud dengan “paling rendah 20% dari total luas areal kebun yang diusahakan oleh perusahaan”. Selain itu juga tidak jelas, dimana kebun tersebut wajib dibangun, di dalam ataukah di luar areal IUP-P/IUP-B/HGU yang telah diberikan kepada perusahaan perkebunan. Begitupula tidak jelas, apakah lahan yang digunakan untuk membangun kebun adalah lahan pekebun sendiri ataukah lahan perusahaan yang ada dalam cakupan IUP-P/IUP-B/HGU.

Dalam tataran empiris, ketidakjelasan rumusan Pasal 11 Permentan

³⁶ Auf Rasidi (Kasubag Pengawasan Disbun Kabupaten Seluma Bengkulu), wawancara dilakukan pada tanggal 30 Oktober 2012 di kantor Disbun Kabupaten Seluma Bengkulu.

No. 26 Tahun 2007 menyebabkan timbulnya multitafsir terhadap rumusan dimaksud, rumusan rawan diselewengkan, dan menimbulkan kebingungan pada *adressat* hukum (subyek yang menjadi sasaran hukum). Kebingungan terjadi pada perusahaan perkebunan yang memiliki ijin di bawah tahun 2007, yaitu apakah perusahaan terkena atau tidak kewajiban untuk membangun kebun bagi masyarakat. Kebingungan akan menimbulkan masalah jika ada tuntutan dari masyarakat kepada perusahaan perkebunan untuk melaksanakan kewajiban membangun kebun bagi masyarakat sekitar.

Sementara penyelewengan diantaranya terjadi dengan adanya pemalsuan KTP yang dilakukan oleh orang yang tidak bertempat tinggal di kelurahan dimana perusahaan perkebunan berada. Pemalsuan KTP tersebut ditujukan untuk mendapatkan kebun yang dibangun oleh perusahaan perkebunan. Hal ini mengakibatkan kebun dapat dimiliki oleh orang yang tidak berhak. Bentuk penyelewengan lainnya, kebun diberikan kepada pejabat daerah dengan harapan pejabat tersebut dapat mendukung dan memperlancar usaha perusahaan perkebunan. Ironisnya pengawasan yang dilakukan oleh aparat kurang dapat menertibkan pelanggaran tersebut karena pemberian sanksi yang dilakukan hanya sebatas teguran. Sanksi pencabutan ijin usaha tidak pernah dilakukan karena daerah sedang meningkatkan penanaman modal, atau bahkan mustahil dikenakan kepada perusahaan perkebunan karena kedekatannya dengan Kepala Daerah yang sedang berkuasa.

Pada prakteknya, pembangunan kebun bagi masyarakat sekitar baik di Kabupaten Seluma Bengkulu maupun di Kabupaten Banyuasin Sumatera Selatan menggunakan pola kredit. Tidak satu pun dari pembangunan kebun tersebut yang menggunakan pola bagi hasil, apalagi hibah. Pembangunan kebun dengan pola kredit pada kenyataannya lebih menguntungkan perusahaan perkebunan jika dibandingkan masyarakat penerima kebun. Kebun dibangun di lahan masyarakat penerima kebun dan bukan di dalam lahan konsesi IUP/ IUP-B atau HGU. Uang yang digunakan untuk membangun kebun bukan uang perusahaan perkebunan, melainkan kredit bank dengan jaminan tanah masyarakat penerima kebun. Cicilan kredit yang membayar juga masyarakat penerima kebun yang diambilkan dari pemotongan pembayaran hasil kebun yang wajib diserahkan kepada perusahaan perkebunan. Sementara perusahaan perkebunan juga menghendaki adanya pembagian hasil kebun sesuai kesepakatan sebagai imbalan dari pembangunan kebun yang dilakukannya.

B. Rekomendasi

Berbagai permasalahan yang muncul terkait dengan kewajiban perusahaan perkebunan untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar

perlu dicarikan solusinya. Solusi penting yang perlu dilakukan diantaranya adalah:

- a. Perlu dilakukan pengkajian dan revisi terhadap Pasal 11 Permentan No. 26 Tahun 2007. Beberapa hal yang perlu dikaji dan direvisi adalah:
 - Definisi/pengertian mengenai “masyarakat sekitar” harus diperjelas. Dalam hal ini, “masyarakat sekitar” dapat saja diartikan sebagai pekebun yang tinggal di sekitar perkebunan.
 - Kewajiban untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar seharusnya berlaku untuk semua perusahaan perkebunan, baik yang memiliki ijin sebelum maupun setelah tahun 2007.
 - Hitungan luas kebun yang harus dibangun oleh perusahaan perkebunan untuk masyarakat sekitar harus jelas, misalnya paling rendah 20% dari HGU atau dari total areal lahan perkebunan yang benar-benar telah diusahakan oleh perusahaan perkebunan.
 - Aturan harus jelas bahwa kebun harus dibangun dalam areal IUP-P/IUP-B/HGU. Bagi perusahaan perkebunan yang tidak dapat membangun kebun bagi masyarakat sekitar karena ketiadaan lahan atau lahan telah ditanami semua maka dapat dikompensasi dalam bentuk uang yang harus dibayarkan kepada pemerintah daerah (dinas perkebunan). Nilai uang yang harus dibayarkan paling rendah setara dengan perkiraan biaya yang dikeluarkan untuk menyewa lahan dan membangun kebun. Uang yang diterima dari perusahaan perkebunan selanjutnya digunakan untuk memberdayakan dan mensejahterakan pekebun/masyarakat yang ada di sekitar perkebunan.
- b. Tujuan pembangunan kebun bagi masyarakat sekitar cukup bagus yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Sehubungan dengan hal ini perlu dilakukan pengkajian untuk mengatur masalah kewajiban perusahaan perkebunan untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar dalam level UU agar lebih memiliki kekuatan hukum dan daya ikat yang kuat bagi perusahaan perkebunan untuk melaksanakannya.
- c. Pembangunan kebun cenderung menggunakan pola kredit yang lebih menguntungkan perusahaan perkebunan jika dibandingkan masyarakat sekitar. Untuk itu, perlu kiranya melakukan pemberdayaan pekebun agar tidak bergantung pada perusahaan dalam membangun kebunnya. Pemberdayaan dapat dilakukan diantaranya dengan memberikan penyuluhan untuk memberikan pengetahuan mengenai berkebun yang baik. Sementara untuk mengatasi masalah kesulitan dana yang dibutuhkan untuk berkebun, perlu kiranya meyakinkan dan mendorong perbankan agar bersedia menyalurkan kreditnya kepada pekebun dengan bunga yang rendah. Terkait dengan hal ini ide pembentukan bank tani perlu dikaji untuk dapat

direalisasikan.

- d. Pengawasan terhadap pelaksanaan kewajiban perusahaan perkebunan untuk membangun kebun bagi masyarakat sekitar perlu dilakukan dengan baik agar tujuan perkebunan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat benar-benar tercapai. Untuk itu, perlu ada pemikiran untuk mengatur sanksi administratif dalam ketentuan tersebut agar ada kejelasan bahwa pelanggaran dapat dikenai sanksi administratif. Selain itu sanksi harus secara tegas dikenakan terhadap pelanggar, termasuk sanksi administratif yang berupa pencabutan ijin usaha (IUP) agar perusahaan benar-benar mentaati dan melaksanakan kewajibannya untuk membangun kebun bagi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Ali, H. Zainuddin. (2009). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta, 1998
- H.S, Salim dan Sutrisno, Budi. (2008) *Hukum Investasi di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, Soerjono. "Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum". Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.
- Syahrani, Riduan. (1991). *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Banjarmasin: Pustaka Kartini. Soekanto, Soerjono. (2010). *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. (2002). *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya (70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjosoebroto)*. Diedit oleh Ildhal Kasim, Winarno Yudho, Sandra Moniaga, Noor Fauzi, Ricardo Simarmata, dan Eddie Sius RL. Jakarta: ELSAM dan HUMA.

Internet:

- "IUP yang Terbit di Bawah 2007 Tak Wajib Bangun Plasma", Riauterkini, 15 Februari 2012, <http://riauterkini.com/usaha.php/arr=43885>, diakses tanggal 1 Oktober 2012.
- Iwan Nurdin, "Pansus Konflik Agraria dan Kejahatan Bisnis Perkebunan", 28 Februari 2012, <http://www.jpnn.com/read/2012/01/19/114652/Dua-Area-Panas-Konflik-Lahan-di-Sumut->, diakses tanggal 29 Agustus 2012.
- "Konflik perkebunan terus menyebar dan sulit diselesaikan", <http://www.elsam.or.id/new/index.php?id=778&lang=in&act=view&cat=c/101>, diakses tanggal 29 Agustus 2012.
- "Laporan Kinerja Kementerian Pertanian Tahun 2011", <http://www.deptan.go.id/pengumuman/berita/2012/Laporan-kinerja-kementan2011.pdf>, diakses tanggal 28 Desember 2012.
- "LBH Padang Desak Penyelesaian Kasus Maligi", <http://entertainment.kompas.com/read/2011/12/21/20250925/LBH.Padang.Desak.Penyelesaian.Kasus.Maligi>, 21 Desember 2011, diakses tanggal 29 Agustus 2012.
- "Penyesatan Logika pada Permentan 26/2007", *contributed by* Noerdin, SOB, 9 November 2011, <http://google.co.id>, diakses tanggal 1 Oktober 2012.
- "Pengertian Hukum", <http://belajarhukumindonesia.blogspot.com/2010/02/>

[pengertian-hukum.html](#), diakses tanggal 15 Maret 2011.

Peraturan Perundang-undangan:

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

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4411)

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724)

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Pertanian No. 26/Permentan/OT.140/2007 (Permentan No. 26 Tahun 2007) tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan

(Footnotes)

Dian Cahyaningrum (Peneliti Madya Bidang Hukum Ekonomi pada Pusat Peng

KONSEP KETIDAKMAMPUAN BERTANGGUNG JAWAB DAN PENERAPANNYA DALAM PERADILAN PIDANA INDONESIA

THE CONCEPT OF INCOMPETENCE OF RESPONSIBILITY AND ITS IMPLEMENTATION IN INDONESIAN CRIMINAL JUSTICE

Lucky Raspati

Naskah diterima 1 Februari 2013, disetujui 16 Maret 2013

Abstract

The burden of punishment does not fully imply to the convicted of criminal in the Indonesian criminal law because what have been stipulated in the country's laws are its general principle. The norms in criminal law stipulated that each crime act requires the elements of againsts the law and the responsibility of the perpetrator. This principle implies based on the facts that the perpetrator who has mental disorder would not experience deterrence or punishment effects. In facts, the implementation of these effects creates new problems, particularly, in determining when somebody can have status incapabel to be responsible. These problems are resulted from the subjectivity of the judges in conveying judgement, which look dominant, aside from the absence of a clear parameter to decide somebody to be responsible for the crimes he or she have committed.

Key words: incompetence of responsibility, criminal justice, Indonesia

Abstrak

Penjatuhan nestapa atau penderitaan terhadap orang yang terbukti melakukan tindak pidana dalam hukum pidana Indonesia tidak berlaku secara mutlak karena pada dasarnya apa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan adalah hal-hal yang sifatnya umum. Norma hukum pidana pada prinsipnya mensyaratkan setiap perbuatan pidana selain bersifat melawan hukum diperlukan kemampuan mempertanggungjawabkan yang terdapat pada orang yang berbuat. Dibenarkannya secara hukum

· Staf Pengajar Bagian Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Andalas, Sumatera Barat.
Alamat e-mail: raspati_lucky@yahoo.co.id.

tindakan ini lebih didasarkan kepada fakta bahwa tidak ada manfaatnya menjatuhkan pidana terhadap pelaku yang memiliki penyakit jiwa, dan karena hal tersebut tidak menimbulkan efek jera atau *deterrent effect* (bagi pelaku yang mengalami cacat kejiwaan lainnya). Dalam prakteknya, penerapan ketentuan ini menimbulkan banyak permasalahan, terutama dalam penentuan kapan seseorang dinyatakan tidak mampu bertanggung jawab. Hal ini disebabkan terlalu dominannya subjektivitas hakim dalam menentukan hal tersebut. Hal ini bisa terjadi karena tidak adanya parameter yang jelas yang dapat dipakai sebagai acuan dalam menentukan kapan seseorang dinyatakan dapat atau tidak dipertanggungjawabkan atas perbuatan pidana yang dilakukannya.

Kata kunci: ketidakmampuan bertanggung jawab, peradilan pidana, Indonesia

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Proses peradilan pidana yang berawal dari tahap penyelidikan oleh lembaga kepolisian (sebagai *the gate keeper of criminal justice system*), berpuncak pada proses penjatuhan pidana. Penjatuhan hukuman atau pidana oleh pengadilan, merupakan suatu upaya yang sah, yang dilandasi oleh hukum untuk mengenakan nestapa atau penderitaan pada seseorang yang terbukti bersalah melakukan tindak pidana.¹

Penjatuhan nestapa atau penderitaan terhadap orang yang terbukti melakukan tindak pidana dalam hukum pidana Indonesia tidaklah berlaku secara mutlak, karena pada dasarnya, apa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan adalah hal-hal umum sifatnya. Utrecht menuliskan perlunya alasan-alasan mengecualikan dijatuhkannya hukuman, yang mengurangi beratnya hukuman.² Menurut Utrecht, undang-undang pidana, seperti halnya semua undang-undang lain, hanya mengatur hal-hal yang umum. Undang-undang pidana mengatur hal-hal yang akan terjadinya hanya dapat diduga, saja, yaitu hal-hal yang mungkin akan terjadi. Undang-undang pidana mengatur hal-hal yang abstrak dan hipotesis.³ Lebih lanjut Utrecht menuliskan, justru sifat umum dari undang-undang pidana ini mengandung kemungkinan akan dijatuhkannya

¹ Harkristuti Harkrisnowo, *Rekonstruksi Konsep Pemidanaan: Suatu Gugatan terhadap Proses Legislasi dan Pemidanaan di Indonesia*, Jakarta: Orasi Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Pidana, Universitas Indonesia, 8 Maret 2003, hlm.2.

² E. Utrecht, *Seri Kuliah Hukum Pidana*, Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1981, hlm.343.

hukuman yang tidak adil, dengan kata lain, kemungkinan seseorang yang tidak bersalah masih juga dihukum. Hal ini dapat terjadi, apabila orang itu melakukan suatu perbuatan yang sesuai dengan lukisan suatu perbuatan yang dilarang oleh undang-undang pidana, tetapi orang tersebut sama sekali tidak bermaksud melanggar undang-undang, bahkan sama sekali tidak mempunyai maksud sendiri untuk melakukan perbuatan yang dilarang itu.⁴

Dalam konteks itu, pembentuk undang-undang dalam beberapa rumusan delik mengantisipasi kejadian-kejadian yang dimaksud Utrech dengan merumuskan beberapa ketentuan hukum berupa alasan penghapus pidana.⁵ Dengan kata lain, orang yang telah melakukan perbuatan pidana, belum tentu dapat dijatuhi pidana, sebab masih harus dilihat pula apakah orang tersebut dapat dipersalahkan atas perbuatan yang telah dilakukannya sehingga orang tersebut dapat dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana.⁶ Inilah yang kemudian dikenal dengan syarat penjatuhan pidana.

Dalam konsep Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia (KUHP) salah satu alasan penghapus pidana adalah "Tidak mampu bertanggung jawab". Dalam Pasal 44 ayat (1) KUHP, pembentuk undang-undang membuat peraturan khusus untuk pembuat yang tidak dapat mempertanggungjawabkan perbuatannya "karena jiwanya cacat dalam pertumbuhan atau terganggu karena penyakit".

Meskipun secara normatif ketentuan Pasal 44 ayat (1) KUHP dapat dianggap jelas, tetapi dalam kasus-kasus konkret ketentuan ini menimbulkan silang pendapat, terutama dalam hal kapan seseorang dinyatakan mengalami cacat kejiwaan? Salah satu contoh kasus dapat dilihat pada vonis yang dijatuhkan oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri (PN) Bandung terhadap terdakwa Aniek Qoriah Sriwijaya.

Dalam kasus tersebut, Aniek terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana pembunuhan terhadap 3 (tiga) orang anak kandungnya dengan cara membekap sehingga mati karena lemas. Adapun motif pembunuhan tersebut, karena terdakwa terlalu sayang dan kasih sayang yang berlebihan, sehingga tidak mau melihat ketiga anaknya bila sudah dewasa hidupnya sengsara dan miskin.⁷ Meskipun demikian, Majelis Hakim berpendapat bahwa terdakwa tidak dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatan tersebut. Alasannya, menurut hasil pemeriksaan dan pendapat yang diberikan oleh psikiater, yang kemudian disetujui oleh majelis hakim, dinyatakan bahwa

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Yaitu keadaan khusus yang harus dikemukakan, tetapi tidak dibuktikan oleh terdakwa, yang apabila dipenuhi (semua unsur tertulis dari rumusan deliknya) menyebabkan tidak dapat dijatuhkan pidana. Schaffmeister, Keijzer, dan Sutorius. (ed). *Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007, hlm.51.

⁶ Soufnir Chibro, *Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Seseorang Melakukan Kejahatan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 77.

terdakwa mengalami mengalami gangguan jiwa berat ketika melakukan tindak pidana tersebut.⁸

Terhadap vonis PN Bandung tersebut muncul berbagai pendapat. Sebagian orang menilai sakit jiwa yang dimaksud dalam Pasal 44 (1) KUHP itu adalah sakit jiwa bawaan, sementara Aniek sebelumnya tidak mengalami sakit jiwa, sehingga vonis itu tidak tepat. Namun, ada juga yang berpendapat vonis yang dijatuhkan Majelis Hakim PN Bandung, sudah tepat, karena sesuai Pasal 44 KUHP. Jadi, pada saat Ny. Aniek melakukan aksinya membunuh tiga orang anaknya itu, sebenarnya dia sedang mengalami sakit jiwa.⁹

Dalam kasus lainnya, seorang terdakwa kasus pelecehan seksual terhadap seorang anak dibawah umur, divonis bebas oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Singkawang, karena dianggap terganggu jiwanya/jiwanya cacat dalam pertumbuhan atau terdakwa kurang sempurna kecerdasan pikiran/akalnya (hilang ingatan).¹⁰ Padahal, di dalam persidangan, menurut JPU, terdakwa Heri Mulyono mampu memberikan jawaban layaknya orang-orang yang normal. Hal menarik lainnya, terkait dengan cacat kejiwaan yang diduga dialami oleh pelaku, Majelis Hakim tidak pernah membuktikan hal tersebut secara konkret, karena tidak ada ahli yang menyatakan bahwa terdakwa mengalami cacat kejiwaan. Kesimpulan terdakwa mengalami cacat kejiwaan didapatkan Majelis Hakim dari surat keterangan dari Ketua RT.016 No. 474.4/022/RT tanggal 15 April 2008 yang menyatakan terdakwa mempunyai keterbelakangan mental.¹¹

Kedua contoh kasus ini menarik untuk dicermati, karena putusan hakim dalam membebaskan terdakwa dari pertanggungjawaban pidana tersebut secara substansial didasarkan kepada ketentuan Pasal 44 KUHP. Dari hal itu menjadi penting untuk mengetahui bagaimana esensi Pasal 44 KUHP yang mengatur tentang cacat kejiwaan diterapkan oleh hakim sebagai dasar penghapusan pidana di pengadilan.

⁷ TMA, Ant, "Kasus Pembunuhan Anak, Aniek Qoriah Divonis Bebas", <http://arsip.gatra.com//2007-01-15/artikel.php?id=101281>, diakses 10 April 2013.

⁸ Menariknya, dalam kasus ini, Jaksa Penuntut Umum (JPU) dalam tuntutannya mengatakan, meski terdakwa secara meyakinkan bersalah, namun perbuatannya tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada terdakwa. "Berdasarkan Pasal 44 ayat 1 KUHP, seseorang yang melakukan perbuatan yang tidak bisa dipertanggungjawabkan pada dirinya karena kurang sempurna akalannya, berubah sakit, berubah akal, tidak boleh dihukum," sehingga dalam tuntutannya JPU meminta majelis hakim melepaskan terdakwa dari segala tuntutan hukum dan menyerahkan terdakwa ke rumah sakit jiwa untuk menjalani perawatan. Erna Mardiana, "Bunuh 3 Anak Kandung Anik Qoriah Bebas Tuntutan", <http://news.detik.com/read/2006/12/18/135443/721378/10/anik-qoriah-bebas-tuntutan>, diakses 10 April 2013.

⁹ Yedi Supriadi/PR, "Beda Tafsir Soal Pasal 44 (1) KUHP". <http://www.elsam.or.id/?id=1286&lang=in&act=view&cat=c/802>, diakses 3 November 2012.

¹⁰ Putusan No. 1043 K/Pid.Sus/2009, Perkara atas Nama Heri Mulyono Bin Usman Pa'i

¹¹ Dwi/B, "Ada Keterangan bahwa Dia Gila Terdakwa Pengedar Narkoba Divonis Bebas" <http://poskota.co.id/berita-terkini/2011/02/01/terdakwa-pengendar-narkoba-divonis-bebas>, diakses 1 Januari 2013.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah diuraikan sebelumnya nampak bahwa penerapan ketidakmampuan bertanggung jawab sebagai alasan penghapus pidana yang tercantum dalam norma Pasal 44 KUHP mempunyai beberapa permasalahan. Agar lebih fokus di dalam pembahasannya, artikel ini akan membahas persoalan tentang bagaimana konsep hukum ketidakmampuan bertanggung jawab dalam hukum pidana. Selanjutnya juga akan dikaji bagaimanakah konsep ketidakmampuan bertanggung jawab diterapkan oleh hakim terhadap kasus konkret?

C. Tujuan dan Manfaat Penulisan

Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui bagaimana konsep ketidakmampuan bertanggung jawab sebagai alasan penghapus pidana dan bagaimana hakim di pengadilan menerapkan konsep ketidakmampuan bertanggung jawab tersebut dalam kasus-kasus konkret. Adapun manfaat dari penulisan ini adalah untuk memberikan kontribusi pemikiran terhadap persoalan ketidakmampuan bertanggung jawab sebagai alasan penghapus pidana.

D. Kerangka Pemikiran

Bagian dari norma hukum pidana menetapkan bahwa pada prinsipnya setiap perbuatan pidana disyaratkan selain bersifat melawan hukum diperlukan juga pertanggungjawaban yang terdapat pada orang yang berbuat. Kemampuan bertanggung jawab dalam hukum pidana merupakan suatu keadaan dari hubungan batin/jiwa sedemikian rupa terhadap perbuatan yang dilakukan oleh orang yang bersangkutan.¹² Rumusan dari pasal-pasal dalam undang-undang dipergunakan berbagai istilah yang berhubungan dengan hubungan batin, seperti: niat, maksud, kehendak, sengaja, alpa dan lain-lain sesuai dengan yang diperlukan pada masing-masing jenis kejahatan/pelanggaran. Dalam hukum pidana dikenal dasar pemikiran bahwa setiap orang yang melakukan kejahatan/pelanggaran “dianggap” mampu bertanggung jawab kecuali dibuktikan sebaliknya.¹³ Apabila seseorang bisa dibuktikan tidak mampu bertanggung jawab, maka bebaslah dia dari sanksi pidana.

Secara teoritis, dalam hukum pidana ada beberapa alasan yang dapat dijadikan dasar bagi hakim untuk tidak menjatuhkan hukuman/pidana kepada (para) pelaku atau terdakwa yang diajukan ke pengadilan karena telah melakukan suatu tindak pidana. Alasan-alasan tersebut dinamakan alasan

¹² Bambang Poernomo, *Operasi Pemberantasan Kejahatan dan Kemanfaatan Ahli Kedokteran Jiwa*, Yogyakarta: Bina Aksara, 1984, hlm. 22-23.

penghapus pidana. Alasan penghapus pidana adalah peraturan yang terutama ditujukan kepada hakim. Peraturan ini menetapkan berbagai keadaan pelaku, yang telah memenuhi perumusan delik sebagaimana yang telah diatur dalam undang-undang yang seharusnya dipidana, akan tetapi tidak dipidana.¹⁴ Hakim, dalam hal ini, menempatkan wewenang dalam dirinya (dalam mengadili perkara yang konkret) sebagai penentu apakah telah terdapat keadaan khusus dalam diri pelaku, seperti dirumuskan dalam alasan penghapus pidana. Dalam hal ini sebenarnya pelaku atau terdakwa sudah memenuhi semua unsur tindak pidana yang dirumuskan dalam peraturan hukum pidana. Akan tetapi ada beberapa alasan yang dapat menyebabkan pelaku tidak dipidana atau dikecualikan dari penjatuhan sanksi pidana sebagaimana yang telah dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan demikian alasan-alasan penghapus pidana ini adalah alasan-alasan yang memungkinkan orang yang melakukan perbuatan yang sebenarnya telah memenuhi unsur-unsur delik untuk dibebaskan dari sanksi pidana.¹⁵

Alasan yang membebaskan hukuman tersebut dalam ilmu hukum pidana disebut *strafuitsluitingsgronden*, yakni meskipun perbuatan telah memenuhi semua unsur delik, sifat dapat dihukum lenyap karena terdapat alasan-alasan yang membebaskannya.¹⁶ Kartanegara yang dikutip oleh Marpaung memberikan pengertian *strafuitsluitingsgronden*, yaitu hal-hal atau keadaan-keadaan yang dapat mengakibatkan orang yang telah melakukan sesuatu yang dengan tegas dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang (delik) tidak dapat dihukum. Tidak dapat dihukum dimaksud karena tidak dapat dipertanggungjawabkan.¹⁷

“Tidak dapat dihukum” juga berarti penghapusan pidana. Dahulu pada saat pembentukan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana 1881, pembuat undang-undang dalam *Memorie van Toelichting* (M.v.T) atau nota penjelasan mengutarakan dasar penghapus pidana tersebut, yaitu:

1. semua dasar penghapus pidana berhubungan dengan dapat dipertanggungjawabkannya perbuatan itu pada si pelaku;
2. semua dasar penghapusan pidana disebut satu per satu dalam undang-undang.

Tentang dapat “dipertanggungjawabkan” tersebut dibedakan antara *ontoerekeningsvatbaarheid* dan *ontoerekeningsbaarheid*. *Ontoerekeningsvatbaarheid* adalah orang yang melakukan suatu perbuatan karena

¹³ *Ibid.*

¹⁴ HLM.M. Hamdan, “Alasan Penghapus Pidana”, jurnal.usu.ac.id/index.php/jmpk/article/158, diakses 24 Maret 2013.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Laden Marpaung, *Asas, Teori, Praktik Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm. 50.

¹⁷ *Ibid.*

suatu hal tidak dapat dipertanggungjawabkan terhadap perbuatannya. Dalam hal ini tidak dapat dipertanggungjawabkan, dihubungkan dengan “orangnya”. Sementara untuk penggunaan konsep yang kedua, *ontoerekeningsvatbaarheid*, berbicara tentang tidak dapat dipertanggungjawabkannya suatu perbuatan kepada pelaku dihubungkan dengan perbuatannya.¹⁸

Dilihat dari teori pemidanaan, justifikasi terhadap tindakan hakim yang melepaskan pertanggungjawaban pidana dikenal dengan *Theory of pointless punishment*.¹⁹ Teori ini mengatakan bahwa tidak ada manfaatnya menjatuhkan pidana terhadap pelaku yang memiliki penyakit jiwa, karena hal tersebut di samping tidak menimbulkan efek jera juga tidak menimbulkan *deterrent effect* (bagi pelaku yang mengalami cacat kejiwaan lainnya). Atas dasar itu Bentham sebagaimana dikutip Fletcher mengatakan, “*If punishment is pointless in a particular class of cases, it inflicts pain without a commensurate benefit and therefore should not be permitted*”.²⁰

II. Pembahasan

A. Konsep Ketidakmampuan Bertanggung Jawab dalam Hukum Pidana Indonesia

Sepanjang dapat dilacak, konsep ketidakmampuan bertanggung jawab sudah diatur sejak berpuluh abad lalu. Pengecualian sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana yang mengalami kegilaan dapat ditemukan dalam *Babylonian Code of Hammurabi* pada tahun 1700 sebelum Masehi.²¹ Hal yang sama juga ditemukan dalam peradaban Yunani dan Romawi kuno.²² Begitupun dalam Hukum Islam, dalam sebuah *hadist* yang diriwayatkan oleh Ahmad, Abu Dawud, An-Nasa-i, dan Ibnu Majah dinyatakan: “Diangkat pena (tidak dapat dihukum) dari tiga orang: 1. Orang tidur hingga dia bangun, 2. Orang gila hingga dia sadar, 3. Anak-anak sampai ia *baligh*”.²³

Menjadi tidak mengherankan kiranya, sejarah panjang pengaturan “kegilaan” sebagai salah satu alasan penghapusan pidana berakar pada berbagai sistem hukum yang ada di berbagai negara di dunia. Begitu pula, dalam perkembangannya sekarang, hampir semua ketentuan hukum pidana di berbagai negara mengatur hal tersebut. Sebagai contoh: kodifikasi hukum pidana Filipina mengenal ketentuan keadaan dungu bisu tuli, sakit syaraf, dan penyakit yang mengurangi kemampuan bertindak. Di Korea terdapat

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ George P. Fletcher, *Rethinking Criminal Law*, New York: Oxford University Press, 2000, hlm. 814.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 813.

²¹ Rebeccac, “Anders Behring Breivik and the Insanity Defense”, <http://www.uscollegesearchlm.org/blog/tag/insanity-defense>, diakses 24 Maret 2013.

²² *Ibid.*

ketentuan cacat jiwa tidak dapat mengendalikan kehendak dan kurang mampu membedakan kehendak, bisu, dan tuli. Di Rusia dikenal sakit jiwa terus menerus dan sementara, lemah jiwa dan ketidakwarasan lainnya, dengan ketentuan keadaan mabuk tetap dipidana. Sebaliknya di Malaysia dikenal keadaan dungu, tidak mengetahui hakikat perbuatannya, dan keadaan mabuk tertentu.²⁴ Dari contoh-contoh di atas terlihat bahwa umumnya konsep ketidakmampuan bertanggung jawab dalam hukum pidana berkaitan dengan keadaan dan kemampuan jiwa seseorang yang dianggap tidak normal dibandingkan dengan orang kebanyakan.

Pengaturan dengan substansi yang hampir sama juga diatur dalam norma hukum pidana di Indonesia, yakni di dalam ketentuan Pasal 44 KUHP. Pasal 44 menggambarkan dengan jelas atas suatu kondisi seseorang pelaku tindak pidana yang tidak dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatan pidana yang dilakukannya. Norma Pasal 44 KUHP dirumuskan dengan frasa:

- (1) Barang siapa melakukan perbuatan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya karena jiwanya cacat dalam pertumbuhan atau terganggu karena penyakit, maka tidak dipidana.
- (2) Jika ternyata perbuatan itu tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada pelakunya karena pertumbuhan jiwa yang cacat atau terganggu penyakit, maka hakim dapat memerintahkan supaya orang itu dimasukkan ke rumah sakit jiwa, paling lama satu tahun sebagai waktu percobaan.
- (3) Ketentuan dalam ayat 2 hanya berlaku bagi Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, dan Pengadilan Negeri.

Dalam KUHP, penempatan Pasal 44 sebagai pasal awal dalam Bab III tentang hal-hal yang menghapuskan, mengurangi, atau memperberat pidana menjadi menarik, karena Pasal 44 merupakan gambaran yang jelas atas suatu kondisi di mana seorang pelaku tindak pidana tidak dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatan yang dilakukannya itu.²⁵ Dilihat dari sudut *kemampuan* bertanggung jawab maka hanya seseorang yang mampu bertanggung jawab yang dapat dipertanggungjawabkan atau dipidanakan.

Dalam konteks itu, Kanter dan Sianturi mengatakan, seseorang mampu bertanggung jawab (*toerekeningsvatbaar*) bila mana pada umumnya:

a. Keadaan jiwanya:

- 1) tidak terganggu oleh penyakit terus menerus atau sementara (*temporer*);
- 2) tidak cacat dalam pertumbuhan (*gagu, idiot, imbecile*, dan sebagainya-

²³ "Hukum Orang Gila di Dunia dan di Akhirat", <http://www.an-najahlm.net/konsultasi-syariah/hukum-orang-gila-di-dunia-dan-di-akhirat/>, diakses 24 Maret 2013.

- ya); dan
- 3) tidak terganggu karena terkejut, *hypnotisme*, amarah yang meluap, pengaruh bawah sadar/*reflexe beweging*, melindur/*slaap-wandel*, mengigau karena demam/*koorts*.
- b. Kemampuan jiwanya:
- 1) dapat menginsyafi hakekat dari tindakannya;
 - 2) dapat menentukan kehendak atas tindakan tersebut, apakah dilaksanakan atau tidak; dan
 - 3) dapat mengetahui ketercelaan dari tindakan tersebut.²⁶

Dalam doktrin, hal ini disebut *ontorekenisvatbaarheid*. Simons yang dikutip Zulfa menggambarkan suatu konsep, bahwa setiap tindakan harus dapat dipertanggungjawabkan, karena adanya kesalahan (*schuld* dalam arti luas) yang melekat pada diri seseorang.²⁷ Simons pun menyatakan, bahwa maksud kesalahan dalam arti luas ini tidak bisa otomatis disamakan dengan *opzet* atau *culpa*. Kesalahan sebagai dasar pertanggungjawaban pidana harus diartikan sebagai adanya keadaan psikis dari seorang pelaku yang memungkinkan pelaku tersebut dapat menilai akan maksud dari tindakannya, sehingga bila yang dilakukannya merupakan tindak pidana, maka hal tersebut dapat dipersalahkan kepadanya.²⁸

Mengenai ukuran umum yang dipakai untuk menentukan mampu atau tidaknya seseorang mempertanggungjawabkan suatu perbuatan adalah pada ukuran kedewasaan orang normal pada umumnya. Hamel sebagaimana dikutip oleh Sutrisna menyatakan adanya tiga macam kemampuan dari ukuran kedewasaan tersebut, yaitu:

- a. kemampuan untuk mengerti dan memahami maksud dari tindakan yang dilakukannya;
- b. menyadari bahwa tindakan yang dilakukannya dapat atau tidak dapat dibenarkan oleh masyarakat;
- c. mampu menentukan kehendaknya sendiri dan melakukan apa yang diinginkannya dengan sadar.²⁹

Lebih lanjut, Sutrisna menuliskan pendapat Moeljatno yang mengatakan bahwa untuk adanya suatu kesalahan terdakwa harus:

²⁴ Bambang Poernomo, *op.cit.*, hlm. 22-23.

²⁵ Eva Achjani Zulfa, *Gugurnya Hak Menuntut, Dasar Penghapus, Peringan dan Pemberat Pidana*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 56.

²⁶ E.Y Kanter dan S.R Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, Jakarta: Stora Grafika, 2002, hlm. 249.

²⁷ Eva Achjani Zulfa, *op.cit.* hlm. 56.

²⁸ *Ibid.*

- a. melakukan perbuatan pidana (sifat melawan hukum);
- b. di atas umur tertentu dan mampu bertanggung-jawab;
- c. mempunyai suatu bentuk kesalahan yang berupa kesengajaan atau kealpaan;
- d. tidak adanya alasan pemaaf.³⁰

Apabila dilihat dari konsep dasarnya, pembuat undang-undang dalam merumuskan Pasal 44 KUHP bertolak pada anggapan bahwa setiap orang mampu bertanggung jawab, karena dianggap setiap orang mempunyai jiwa yang sehat. Itulah sebabnya mengapa justru yang dirumuskan dalam Pasal 44 KUHP mengenai ketidakmampuan bertanggung jawab yaitu dengan mempergunakan penafsiran secara terbalik (*redenering a contrario*). Jika yang tidak mampu bertanggung jawab itu adalah seseorang yang jiwanya cacat dalam pertumbuhannya atau terganggu karena penyakit, maka seseorang yang mampu bertanggung jawab adalah yang tidak mempunyai keadaan-keadaan seperti ditentukan tersebut.³¹

Sementara dilihat dari sejarah pembentukan norma Pasal 44 KUHP, munculnya istilah "*kurang sempurna akal*" berasal dari istilah yang dipergunakan dalam KUHP Belanda 1881 yang berasal dari kata *verstandelijke vermogens*. Karena pengertian *verstandelijke vermogens* merupakan pengertian sempit yang hanya menyangkut sebagian kecil dari jiwa, maka menurut pandangan psikiatri pada tahun 1928, pengertian tersebut dalam KUHP Belanda dirasakan sudah tidak cocok lagi dan diganti dengan *geestelijke vermogens* yang memiliki pengertian lebih luas.³²

Sutrisna mengutip tulisan Kartanegara menuliskan, perubahan istilah dari *verstandelijke vermogens* ke *geestelijke vermogens* adalah:

Pasal 37 KUHP kemampuan jiwa (*geestelijkevermogens*). Setelah KUHP Nederland terbentuk maka mulai dirasakan bahwa istilah "kemampuan berfikir" (*verstandelijke vermogens*) itu ternyata mempunyai pengertian yang sempit. Oleh karena itu, istilah diubah menjadi "*geestelijkevermogens*" sedang perubahan ini dilaksanakan dalam KUHP Nederland yaitu dalam Pasal 37.³³

Menariknya, perubahan yang dialami oleh KUHP Nederland tersebut tidak diikuti oleh KUHP Indonesia, yang masih mempergunakan istilah

²⁹ Van Hemel dalam I Gusti Bagus Sutrisna, dkk. *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana* (ed), Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984, hlm. 79.

³⁰ *Ibid.*

³¹ E.Y Kanter dan S.R Sianturi, *op. cit.*, hlm. 249.

³² I Gusti Bagus Sutrisna, dkk, *op.cit.*, hlm. 79.

lama, yaitu *verstandelijke vermogens*. Namun demikian istilah ini baik oleh yurisprudensi maupun oleh doktrin ditafsirkan secara luas.³⁴ Pemakaian istilah karena sakit berubah akal, dapat ditemukan pada Pasal 44 KUHP, sedangkan KUHP terjemahan yang lain, dapat ditemukan pula istilah terganggu karena penyakit, yang semuanya merupakan terjemahan dari istilah Belanda *Ziekelijke Storing*. Di samping terjemahan istilah tersebut di atas, masih banyak ditemui terjemahan istilah tersebut ke dalam bahasa yang lain, tetapi semuanya mempunyai maksud yang sama, yaitu orang yang jiwanya sakit atau terganggu oleh penyakit, sehingga ia tidak dapat berpikir secara normal.³⁵

Berdasarkan apa yang sudah diuraikan sebelumnya, secara substansial dapat dikatakan bahwa seseorang tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban secara pidana apabila orang tersebut memenuhi dua unsur pokok, yaitu:

1. Adanya pertumbuhan yang tidak sempurna dari akalnya.
2. Adanya kondisi kecacatan jiwa karena penyakit.

Kedua unsur pokok itu merupakan syarat esensial yang harus bisa dibuktikan sebelum sampai kepada keputusan bahwa terdakwa tidak bisa dipertanggungjawabkan atas perbuatan pidana yang dilakukannya. Dalam konsep hukum *common law*, kedua unsur pokok itu dinamakan komponen *mens rea*.

Doktrin *mens rea* menyatakan bahwa *actus non facit reum nisi mens sit rea*. Moeljatno sebagaimana dikutip Sjahdeini menuliskan, dalam bahasa Belanda adagium tersebut dikenal dengan ungkapan "*geen straf zonder schuld*" atau dalam bahasa Jerman "*Keine Strafe ohne Schuld*".³⁶ Lebih lanjut Sjahdeini mengatakan bahwa hal ini dikenal pula sebagai *nulla poena sine culpa* (*culpa* dalam ungkapan ini adalah dalam artian yang sangat luas bukan terbatas pada kealpaan saja, tetapi termasuk kesengajaan). Dalam bahasa Indonesia, adagium tersebut dikenal sebagai "*Tiada Pidana tanpa kesalahan*".³⁷

Doktrin *mens rea* menyatakan "*The act does not make a man guilty unless his mind is guilty*".³⁸ Dalam konteks itu maka dapat dikatakan ketentuan Pasal 44 KUHP tentang cacat kejiwaan sesungguhnya ingin menyatakan bahwa seseorang yang melakukan tindak pidana tidak dapat dihukum atas perbuatan pidana yang dilakukannya, karena, meminjam kata-kata Aristotle, "*A person deserved to be excused when he was unaware he was doing wrong (ignorance) or when he was unable to control himself (compulsion)*".³⁹ Dari hal itu maka dapat dikatakan ketentuan Pasal 44 KUHP merupakan *legal device for excusing a defendant on the basis of his mental illness*.⁴⁰ Dibenarkannya

³³ Satochid Kartanegara sebagaimana dikutip oleh I Gusti Bagus Sutrisna, *ibid.* hlm. 81.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

secara hukum tindakan ini lebih didasarkan kepada fakta bahwa tidak ada manfaatnya menjatuhkan pidana terhadap pelaku yang memiliki penyakit jiwa, karena hal tersebut di samping tidak menimbulkan efek jera juga tidak menimbulkan *deterrent effect* (bagi pelaku yang mengalami cacat kejiwaan lainnya).

B. Penerapan Konsep Ketidakmampuan Bertanggung Jawab dalam Peradilan Pidana Indonesia

Persoalan penerapan pertanggungjawaban pidana merupakan suatu isu yang menarik untuk dicermati dan dianalisis. Pertanyaan mendasar pertama, apakah orang yang mengalami cacat kejiwaan harus dibebaskan dari hukuman? Kedua, bagaimana cara menentukan seseorang mengalami cacat kejiwaan? Pertanyaan ini muncul karena rumitnya persoalan di sekitar bagaimana menentukan seseorang yang cacat kejiwaan bisa dipertanggungjawabkan atau tidak dalam suatu perbuatan pidana.

Terhadap pertanyaan pertama, muncul perdebatan pro dan kontra. Yang berpandangan liberal menyatakan, menghukum seseorang yang *insane* merupakan pekerjaan yang sia-sia dan tidak berguna. Kelompok ini berargumen dengan kata-kata “hal ini sama saja dengan praktek di abad pertengahan yang memasukkan hewan ke dalam suatu persidangan⁴¹ karena melakukan penyerangan atau membunuh.⁴² Di sisi lain, pihak yang kontra menunjukkan ketidaksetujuannya terhadap pelaku tindak pidana yang *insane* untuk dibebaskan. Mereka berpendapat, *these defences are loopholes through which the guilty escape justice.*⁴³

Dalam konteks itu menjadi penting kiranya melihat bagaimana hakim dalam kasus-kasus konkret memutus suatu perkara “cacat kejiwaan”. Tegasnya, bagaimana hakim di Indonesia “memperlakukan” terdakwa yang diduga melakukan tindak pidana dan di saat bersamaan pelaku juga memenuhi unsur alasan penghapus pidana seperti yang dirumuskan ketentuan Pasal 44 KUHP.

Dalam kasus-kasus yang terkait dengan ketentuan Pasal 44 KUHP, tugas untuk membuktikan adanya suatu cacat kejiwaan sebagai pembenaran terhadap ketidakmampuan bertanggung jawab seorang pelaku tindak pidana berada di tangan hakim, yang idealnya dibantu dengan seorang ahli kejiwaan (*psikiater*).

³⁶ Sutan Remy Sjahdeini, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Jakarta: Grafiti Pers, 2006, hlm. 34.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Lawrie Reznick, *Evil or Ill? Justifying the Insanity Defence*, London: Routledge, 1997, hlm. 15.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 10.

⁴⁰ *Ibid.*

Merujuk pada pendapat Hamel dan Simons yang dikutip oleh Lamintang,⁴⁴ dinyatakan bahwa:

“Mengenai ada atau tidaknya suatu pertumbuhan yang tidak sempurna dari kemampuan akal sehat pada diri seseorang, atau tentang ada atau tidaknya suatu gangguan penyakit pada kemampuan akal sehat pada diri seseorang, itu adalah masalah media. Sedangkan masalah *toerekeningsvatbaarheid* atau masalah dapat atau tidaknya seseorang itu dipandang sebagai dapat dipertanggungjawabkan atas tindakan-tindakannya merupakan suatu pengertian yuridis, menjadi tugas hakim untuk menentukannya (Hamel).”⁴⁵

Sementara Simons menyatakan:⁴⁶

“Seorang ahli jiwa harus memberikan suatu keterangan tentang ada atau tidak adanya suatu pertumbuhan yang tidak sempurna atau suatu gangguan penyakit pada kemampuan akal sehat seseorang. Akan tetapi, hakim mempunyai kebebasan untuk mengikuti atau tidak mengikuti nasihat yang telah ia terima dari seorang ahli macam itu.”

Dalam sebuah kasus pembunuhan yang disidangkan di PN Magelang dengan terdakwa S bin S, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Magelang, dalam putusannya tanggal 27 Desember 1951 Nomor 341/1950.M. menjatuhkan

⁴¹ Patut dicatat bahwa Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Indonesia berlaku di Indonesia berdasarkan asas konkordansi yang memberlakukan *Wetboek van Strafrecht* (KUHP Belanda) di wilayah Hindia Belanda (*Netherland Indies*) pada 1918. KUHP Belanda yang dibuat tahun 1880 berasal dari KUHP Prancis di bawah pemerintahan Napoleon (1801) setelah Napoleon menjajah Belanda dalam upaya menguasai Eropa. KUHP Perancis yang kemudian melahirkan pula KUHP Belanda dan selanjutnya berdasarkan asas konkordansi berlaku pula di Indonesia, telah dibuat berdasarkan pendirian bahwa **hanya manusia** yang dapat melakukan tindak pidana. Sutan Remy Sjahdeini, *op.cit.*, hlm. 27. Jika dilihat dari sejarahnya, lahirnya ketentuan bahwa hanya manusia saja yang dapat melakukan tindak pidana merupakan koreksi terhadap praktek-praktek penegakan hukum, khususnya terkait pertanggungjawaban pidana pada zaman Revolusi Prancis, di mana pada masa itu tidak saja manusia yang dapat pertanggung-jawaban tindak pidana, bahkan hewan atau benda mati lainnya pun dapat di pertanggungjawabkan terhadap suatu tindak pidana. Lihat pula Usammah, *Pertanggung-jawaban Pidana dalam Perspektif Hukum Islam*, Tesis. Pascasarjana Universitas Sumatera Utara Medan, 2008, hlm. 39.

⁴² Mark Tebbit, *Philosophy of Law An introduction*, 2nd Edition, New York: Routledge, 2005, hlm. 180.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Van Hamel dalam P.A.F Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997, hlm. 393.

hukuman bersyarat terhadap S. bin S. atas dasar bahwa terdakwa haruslah dianggap sebagai dapat dipertanggungjawabkan.⁴⁷ Dalam kasus ini, S bin S terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana pembunuhan, akan tetapi perbuatan yang terbukti itu tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada terdakwa, oleh karenanya terdakwa tidak dapat dihukum, dengan demikian dilepas dari segala tuntutan hukum.⁴⁸

Beberapa pertimbangan yang menarik dari hakim sebelum hakim menyatakan dirinya yakin akan kesalahan terdakwa antara lain:

- a. bahwa sejak permulaan, mendengarkan keterangan terdakwa, maka timbullah keragu-raguan hakim tentang dapat-tidaknya terdakwa dipertanggungjawabkan;
- b. bahwa pendek kata, timbullah persangkaan pada hakim bahwa terdakwa jiwanya tidak normal, baik karena terganggu oleh sakit maupun karena memang kurang sempurna tumbuhnya seperti yang dimaksud oleh Pasal 44 ayat (1) KUHP, sehingga hal itu menyebabkan tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada terdakwa;
- c. bahwa segala itu adalah alasan untuk menunda pemeriksaan dan dengan penetapan Ketua Pengadilan Negeri Magelang nomor 341/1950 M. tertanggal 20 Maret 1951 diperintahkan agar terdakwa ditempatkan di Rumah Sakit Jiwa untuk dilakukan observasi terhadapnya seperti dimaksud di atas;
- d. bahwa selama masa pengawasan tidak ada suatu gejala yang menunjukkan bahwa terdakwa menderita penyakit yang dapat disebut *psychose*;
- e. bahwa yang sangat mungkin ia dahulu menderita penyakit malaria *chronica*, penyakit mana sekarang tidak dapat dibuktikan, hanya dapat disangka dengan adanya ukuran *haemoglobine* 70% Sahli, W.R. positif ringan, *Murata* positif, *Hahn* positif ringan dan limpa dapat diraba, sedang semua reaksi-reaksi itu terdapat negatif dalam air otak sumsum. Penyakit malaria mana dikenal sebagai penyakit yang dapat menimbulkan penyakit syaraf dan jiwa ringan sampai berat;
- f. maka tidak dapat disangkal adanya kemungkinan bahwa oleh karena adanya penyakit malaria menahun itu terdakwa mendapat penyakit atau kelemahan syaraf, sehingga sering mengeluh pusing, mata sering berkunang-kunang, tak dapat memikir berat dan sebagainya;
- g. mengingat akan semua hal yang terdapat pada terdakwa, maka menurut hemat saya, kita berhadapan dengan orang yang karena sakit malaria akut

⁴⁵ Simons dalam P.A.F Lamintang. *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Ali Budiarto, *Kompilasi Abstrak Hukum, Putusan Mahkamah Agung tentang Hukum Pidana*, Jakarta: Ikatan Hakim Indonesia, tanpa tahun, hlm.45-46.

mengalami perubahan jasmani dan rohani yang mengakibatkan kelemahan pendapat dan pandangannya, sehingga ia tidak dapat memikirkan sedalam-dalamnya segala perbuatannya dan oleh karenanya mudah menjadi korban kelicikan pihak lain;

- h. bahwa pendek kata, kesimpulan yang dapat ditarik oleh pengadilan tentang soal dapat tidaknya kepada tertuduh dipertanggungjawabkan peristiwa-peristiwa itu, adalah keragu-raguan;
- i. bahwa dalam hubungan ini harus diingat pula soal "*verminderde toerekenbaarheid*" yang berhubungan dengan rumus bahwa tertuduh harus mempunyai cukup pengertian tentang perbuatannya dan cukup dapat menentukan kehendak terhadap itu;
- j. bahwa perkataan cukup berarti dapat sedikit dan dapat banyak sehingga karena itu *toerekenbaarheid*- pun harus dianggap pengertian yang tidak absolut, dapat banyak dan dapat kurang;
- k. bahwa sesudah segala pertimbangan di atas, maka pengadilan sampai pada kesimpulan, bahwa peristiwa-peristiwa yang dituduhkan dapat dipertanggungjawabkan kepada tertuduh meskipun dalam bentuk *verminderde toerekenbaarheid*.⁴⁹

Dalam catatannya di bawah putusan Pengadilan Negeri Magelang tersebut di atas Prodjodikoro yang dikutip Lamintang⁵⁰ menyatakan ketidaksetujuannya terhadap pendapat dari pengadilan Negeri Magelang yang menyatakan bahwa jika sebagai hasil dari penyelidikan itu tetap ada keragu-raguan, maka harus dianggap bahwa tertuduh dapat dipertanggungjawabkan. Menurut Prodjodikoro, hal tersebut harusnya tidak demikian. Dengan berpedoman pada asas *in dubio pro reo* yaitu suatu asas yang terkenal di dalam hukum acara pidana, yang berarti bahwa pada umumnya apabila terdapat keragu-raguan yaitu tentang seorang tertuduh itu dapat dihukum atau tidak, maka harus diputuskan secara *menguntungkan tertuduh*, Prodjodikoro berpendapat bahwa Pengadilan Negeri Magelang itu seharusnya memberikan suatu putusan yang bersifat menguntungkan tertuduh dan bukannya menjatuhkan hukuman bagi tertuduh tersebut.⁵¹

Penulis sependapat dengan Prodjodikoro. Dalam kasus tersebut seharusnya majelis hakim memberikan vonis yang menguntungkan terdakwa, yaitu memerintahkan supaya terdakwa dimasukkan ke rumah sakit jiwa, paling lama satu tahun sebagai waktu percobaan. Karena berdasarkan pertimbangan hakim tersebut nampak bahwa hakim menyetujui kondisi *verminderde toerekenbaarheid*, yakni keadaan yang idealnya menghilangkan pertanggungjawaban pidana si pelaku.

⁴⁹ Lamintang, *op.cit.* hlm. 411.

Terhadap putusan itu Lamintang mengatakan bahwa Putusan dari Pengadilan Negeri Magelang tersebut sengaja diambil sebagai contoh untuk menunjukkan tentang bagaimana sulitnya hakim harus memberikan putusannya apabila seseorang yang diadili “kurang dapat dipertanggungjawabkan”, sedang tidak ada satu pun ketentuan pidana menurut undang-undang yang dapat dipakai sebagai pedoman oleh hakim untuk memberikan putusan, hingga hakim itu terpaksa membuat suatu penafsiran yang bersifat subjektif berdasarkan pendapat-pendapat dari para penulis yang dapat ia jumpai di dalam perpustakaannya, dengan akibat bahwa putusan itu menjadi bersifat mengambang dan jauh dari memuaskan.⁵²

Terkait dengan cacat kejiwaan sebagai alasan penghapus pidana, meskipun belum ada pedoman bagi hakim tentang cara memutus kasus-kasus konkret, hakim tidak bisa menolak perkara-perkara yang dihadapkan kepadanya. Hal itu tentu menyebabkan hakim berada dalam posisi dilematis.

Atas dasar itu maka Mahkamah Agung melalui putusannya No 33.K./Mil/1987 tanggal 27 Februari 1988 dalam perkara Ngakan Putu Karya⁵³ memberikan panduan bahwa bagi terdakwa yang terganggu pikiran sehatnya, meskipun terbukti melakukan suatu tindak pidana pembunuhan, terdakwa tidak dapat dihukum.

Dalam putusan itu Mahkamah Agung menyatakan:⁵⁴

- Alat bukti keterangan ahli psikiater merupakan suatu hal relevan untuk dipertimbangkan. Dalam konteks itu, keterangan ahli dokter jiwa yang berkesimpulan bahwa pada saat terdakwa melakukan perbuatan menembak itu, ia, dalam keadaan stres berat, yaitu “AMOK”, suatu gangguan jiwa, di mana orang tidak ingat atau tidak sadar apa yang dilakukannya dan karenanya, terdakwa tidak dapat disalahkan atau dipertanggungjawabkan atas perbuatan yang dilakukannya itu.
- Bahwa Majelis Mahkamah Agung, setelah meneliti perkara ini berpendirian yang pada intinya sebagai berikut: Bahwa delik yang didakwakan atas diri terdakwa benar dapat dihukum, akan tetapi pribadi terdakwa tidak dapat dijatuhi hukuman oleh karena terbukti, pada saat melakukan perbuatan itu, perilaku terdakwa telah terganggu pikirannya yang sehat.
- Bahwa pada diri pribadi terdakwa tidak terdapat unsur kesalahan, sehingga menurut ketentuan Pasal 44 (ayat 1) KUHP, terdakwa tidak dapat dihukum.
- Selanjutnya Majelis Mahkamah Agung mengadili sendiri perkara ini, dengan amar putusannya sebagai berikut:

⁵⁰ Wirjono Prodjodikoro dalam P.A.F Lamintang, *ibid*.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 413.

⁵² *Ibid*.

⁵³ Kasus pembunuhan dengan cara menembak dengan senjata api kepada korban.

1. Menyatakan perbuatan terdakwa sebagaimana didakwakan kepadanya tidak terbukti dengan sah dan meyakinkan.
2. Melepaskan terdakwa dari segala tuntutan hukum.
3. Memulihkan hak terdakwa dalam kemampuan, kedudukan, dan harkat serta martabatnya.

Dari putusan tersebut ada catatan penting yang dimunculkan, bahwa *Judex Facti* telah mendengar keterangan ahli dokter jiwa sepakat dengan pendapat ahli yang menyatakan bahwa terdakwa tidak tahan stress berat, sehingga dapat menimbulkan gangguan jiwa yang *explosif* secara mendadak yang disebabkan karena adanya AMOK yang besar. Akibatnya terdakwa tidak bisa ingat apa yang telah dilakukannya. Kelakuan itu timbulnya juga secara mendadak.⁵⁴

Dari putusan kasus Karya tersebut, dilihat dari sisi hukum acara, Mahkamah Agung memberikan kriteria-kriteria tertentu dalam menangani kasus-kasus cacat kejiwaan sebagai alasan penghapus pidana, yaitu:

Pertama, dalam menentukan apakah seseorang mengalami cacat kejiwaan atau tidak, dibutuhkan bantuan ahli kejiwaan untuk menilainya. *Kedua*, apabila hasil penilaian ahli tersebut disetujui oleh Majelis Hakim, maka harus diuraikan dalam pertimbangan putusannya.

Sementara dari sisi pidana materiil, terlihat bahwa Mahkamah Agung telah memperluas konsep ketidakmampuan bertanggung jawab dari hanya "jiwanya cacat dalam pertumbuhan atau terganggu karena penyakit" menjadi gangguan jiwa yang *explosif* secara mendadak (kegilaan temporer).

Konsisten dengan putusan Karya, dalam kasus lainnya, yaitu kasus Samuri (perkara pembunuhan) yang disidangkan di Pengadilan Negeri Magetan dengan registrasi perkara No. 5/Pid/B/1987/PN.Mgt, tanggal 22-02-1988, Majelis Hakim Pengadilan Negeri Magetan dalam pertimbangannya menyatakan:

- a. Meskipun terdakwa selama diperiksa di persidangan menyatakan tidak mengerti dan tidak ingat, namun berdasarkan keterangan para saksi dan surat serta petunjuk yang didapat di persidangan, maka hakim pertama berpendirian telah terbukti secara sah dan meyakinkan terdakwa terbukti bersalah melakukan perbuatan pidana yang didakwakan dalam dakwaan Primair: "Sengaja merampas nyawa orang lain, ex pasal 338 KUHP."
- b. Berdasarkan atas keterangan Saksi Ahli Penyakit Jiwa pada rumah Sakit Jiwa Surakarta, Dokter G. Pandu Setiawan, yang menerapkan bahwa

⁵⁴ Ali Boediarto, *Kompilasi Abstrak Hukum, Putusan Mahkamah Agung*, Jakarta: Ikatan Hakim Indonesia, tanpa tahun, hlm. 20-21.

⁵⁵ *Ibid.*

terdakwa Samuri menderita sakit jiwa *Schezopherenia type Schizo affectic* yang kronis, yang sukar sembuh sama sekali, karena dua faktor: 1. Kepribadian untuk sakit tersebut sudah ada dan faktor dari dalam sangat-sangat mempengaruhinya. 2. Terdakwa menderita sakit jiwa ini sejak tahun 1984 dan beberapa kali dirawat di rumah Sakit Jiwa Surakarta.

- c. Dari hal tersebut di atas, maka Hakim berpendapat bahwa perbuatan terdakwa yang terbukti itu ternyata tidak dapat dipertanggungjawabkan kepadanya, karena kurang sempurna akalnya atau karena sakit berubah akal seperti diuraikan oleh Saksi Ahli Penyakit Jiwa: terdakwa menderita sakit *Schizo affectic*. Atas dasar alasan tersebut, dan dengan mengingat Pasal 44 KUHP, maka terdakwa ini tidak boleh dihukum dan karena itu terdakwa harus dilepas dari segala tuntutan hukum.

Berdasarkan hal itu, akhirnya Hakim Pertama memberikan putusan:

- Menyatakan terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan perbuatan pidana pembunuhan akan tetapi perbuatan yang terbukti itu tidak dapat dipertanggung-jawabkan kepada terdakwa, oleh karenanya terdakwa tidak dihukum, dengan demikian dilepas dari segala tuntutan hukum.
- Memulihkan hak terdakwa dalam kemampuan kedudukan dan harkat serta martabatnya.

Terhadap Putusan PN Magetan ini Jaksa mengajukan Kasasi. Terhadap kasasi tersebut Mahkamah Agung melalui putusannya No. 1160.k/Pid/1988, tanggal 28-9-1990 memutuskan untuk membatalkan putusan Pengadilan Negeri Magetan dan kemudian mengadili sendiri, di mana amar putusannya berbunyi:

- menyatakan terdakwa terbukti dengan sah dan meyakinkan melakukan perbuatan pidana "pembunuhan"
- menyatakan terdakwa tidak dapat dihukum
- memerintahkan agar terdakwa ditempatkan (dirawat) di rumah sakit jiwa untuk selama 1 (satu) tahun
- membebankan ongkos perkara pada negara.

Apabila melihat kedua putusan (Ngakan Putu Karya dan Samuri), baik oleh Pengadilan Negeri maupun Mahkamah Agung, nampak bahwa hakim dalam memutuskan seseorang bisa dimintakan pertanggung-jawaban pidana, atau sebaliknya, mempergunakan keterangan ahli sebagai salah satu dasar penting dalam pertimbangannya. Lebih lanjut, dalam kedua putusan tersebut Majelis Hakim menguraikan secara jelas kriteria-kriteria khusus kondisi cacat kejiwaan yang dialami oleh pelaku, sehingga hakim sampai pada kesimpulan bahwa pelaku tidak bisa dipertanggungjawabkan atas perbuatan pidana yang dilakukannya.

Meskipun hal ini sudah baik, tetapi hal ini tidaklah cukup, karena contoh-contoh kasus di atas tidak selalu diikuti oleh hakim-hakim lain yang memutus perkara serupa. Lebih lanjut, hal ini dikarenakan masih dipegang teguhnya doktrin-doktrin dalam hukum pidana yang menyatakan bahwa hakim tidak terikat kepada pendapat ahli dalam hal menentukan seseorang mengalami cacat kejiwaan atau tidak. Hal ini sejalan dengan pendapat Lamintang yang menyatakan, penilaian cacat kejiwaan diserahkan sepenuhnya kepada subjektivitas hakim dalam menentukan apakah seseorang yang didakwa melakukan suatu tindak pidana mengalami cacat kejiwaan atau tidak.⁵⁶

Hal ini menimbulkan permasalahan, karena berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan menciptakan ketidakadilan. Sinyalemen ini dapat dibaca salah satunya dari langkah Komisi IX DPR RI yang menyoroti masalah penyalahgunaan kesehatan jiwa yang dikaitkan dengan proses hukum seseorang, di mana pada akhir-akhir ini banyak orang tersangkut masalah hukum bebas dengan alasan mengalami gangguan jiwa.⁵⁷ Dhiana Anwar (Fraksi Partai Demokrat) dan Muchtar Amma (Fraksi Hanura) mempertanyakan adakah tolok ukur seseorang dikatakan benar-benar mengalami gangguan jiwa, sehingga orang tersebut dapat bebas dari tuntutan hukum. Sementara, Dewi Asmara (Fraksi Partai Golkar) menyatakan perlu adanya standarisasi bagi penegak hukum untuk menyatakan bahwa seorang tersangka mengalami gangguan jiwa⁵⁸.

Subjektivitas hakim yang sangat dominan dalam menentukan seseorang mengalami cacat kejiwaan atau tidak, sekarang ini bukan lagi bersifat mengambang dan jauh dari memuaskan, tetapi juga sudah sangat kebablasan. Logikanya, bagaimana mungkin menyerahkan sesuatu hal untuk diputuskan, sementara hakim sendiri tidak mempunyai keahlian tentang hal tersebut (bidang kejiwaan). Penulis mencontohkan sebuah kasus atas nama terdakwa Heri Mulyono Bin Usman Pa'i, di Pengadilan Negeri Singkawang No. 81/Pid.B/2008/PN.SKW tanggal 25 September 2008. Kasus ini merupakan kasus pelecehan seksual terhadap anak di bawah umur yang dilakukan oleh terdakwa yang diduga mengalami cacat kejiwaan. Dalam kasus tersebut terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana pencabulan, tetapi tidak dijatuhi sanksi pidana oleh majelis hakim.

Dalam kasus *aquo*, majelis hakim tidak pernah membuktikan terdakwa mengalami cacat kejiwaan secara konkret, karena tidak ada ahli yang menyatakan bahwa terdakwa mengalami cacat kejiwaan. Adapun kesimpulan terdakwa mengalami cacat kejiwaan didapatkan majelis hakim dari surat keterangan dari RT.016 No. 474.4/022/RT tanggal 15 April 2008 yang

⁵⁶ Lamintang, *op.cit.*, hlm. 411.

menyatakan terdakwa mempunyai keterbelakangan mental.⁵⁹ Hal tersebut dapat dilihat dari amar putusan Majelis Hakim yang menyatakan:

1. Terdakwa Heri Mulyono Bin Usman Pa'i telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana dengan sengaja memaksa atau membujuk anak untuk melakukan atau membiarkan perbuatan cabul, sebagaimana dalam dakwaan primair Penuntut Umum;
2. Menyatakan Terdakwa Heri Mulyono Bin Usman Pa'i lepas dari tuntutan hukum (*onslag van recht vervolging*);
3. Menetapkan agar Terdakwa dikeluarkan dari tahanan demi hukum;
4. Menetapkan agar Terdakwa dipulihkan haknya dalam kemampuan, kedudukan, harkat dan martabatnya.

Kasus ini sungguh aneh dan tidak masuk akal. Bagaimana mungkin seorang hakim tidak muncul keragu-raguan dalam dirinya terkait apakah terdakwa mengalami cacat kejiwaan atau tidak, sementara yang memberikan keterangan tersebut bukanlah seseorang yang memiliki keahlian di bidang tersebut. Dalam kasus tersebut jelas hakim telah mengabaikan Putusan Mahkamah Agung No 33.K./Mil/1987 tanggal 27 Februari 1988, di mana hakim tidak pernah membuktikan bahwa terdakwa benar mengalami cacat kejiwaan ketika melakukan tindak pidana tersebut. Hal ini dibuktikan dengan tidak adanya pendapat ahli kejiwaan yang kemudian diambil-alih menjadi pendapat Majelis Hakim, seperti dalam kasus Karya dan Samuri. Lebih lanjut, bila Majelis Hakim menggunakan doktrin yang dikemukakan oleh Kanter dan Sianturi bahwa cacat kejiwaan itu termasuk dalam keadaan cacat dalam pertumbuhan (*gagu, idiot, imbecile, dan sebagainya*), maka seharusnya vonis yang dijatuhkan kepada terdakwa adalah "*memerintahkan supaya orang itu dimasukkan ke rumah sakit jiwa, paling lama satu tahun sebagai waktu percobaan*".

Dari hal-hal yang sudah dipaparkan di atas, maka terkait dengan penerapan konsep ketidakmampuan bertanggung jawab dalam hukum pidana Indonesia dapat dikatakan bermasalah dalam praktek penegakan hukumnya. Jika diteliti secara lebih mendalam, kelemahan yang muncul dalam persoalan cacat kejiwaan sebagai alasan penghapusan pidana adalah:

Pertama, bantuan keterangan ahli dalam menilai seseorang yang mengalami cacat kejiwaan tidak secara utuh menjelaskan bagaimana cara,

⁵⁷ "Penyalahgunaan Kesehatan Jiwa Jadi Sorotan Panja RUU Kesehatan Jiwa", <http://www.dpr.go.id/id/berita/komisi9/2012/des/06/4750/penyalahgunaan-kesehatan-jiwa-jadi-sorotan-panja-ruu-kesehatan-jiwa->, diakses 24 Maret 2013.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Dwi/B, "Ada Keterangan Bahwa Dia Gila Terdakwa Pengendar Narkoba Divonis Bebas" <http://poskota.co.id/berita-terkini/2011/02/01/terdakwa-pengendar-narkoba-divonis-bebas>, diakses 1 Januari 2013.

metode, dan proses pengujian dilakukan terhadap terdakwa yang diduga mengalami cacat kejiwaan. Dengan demikian ada kekurangan antara proses yang dijalankan dan pendapat ahli sebagai suatu kesimpulan. Akibat kekurangan ini, hakim tidak mampu membuat keputusan yang objektif terhadap pendapat ahli tersebut. Indikatornya, hakim tidak pernah membuat standar atau aturan main yang jelas dalam menilai seseorang mempunyai cacat kejiwaan atau tidak, padahal seharusnya dalam suatu putusan yang melibatkan ahli di dalamnya, kesesuaian hakim dengan pendapat ahli yang diberikan di persidangan, harus diambil-alih menjadi pendapat hakim. Hal ini sejalan dengan pemikiran Adji yang mengatakan, bila keterangan ahli itu disetujui dan diterima oleh hakim, maka hakim ini tidak wajib memberikan *motivering* atau alasan-alasan persetujuannya di dalam vonis. Dengan demikian, hal ini berarti memberikan suatu penilaian (*waarde*) pada keterangan ahli.⁶⁰

Kedua, dalam banyak kasus, hakim sangat bergantung pada alat bukti surat yang diberikan oleh ahli, sehingga pihak yang berperkara tidak bisa melakukan uji silang terhadap alat bukti surat tersebut, karena ahli tersebut seringkali tidak hadir dalam suatu persidangan.

Ketiga, dominannya subjektivitas hakim dalam menilai seseorang mampu atau tidak mampu bertanggung jawab dalam suatu tindak pidana, di mana subjektivitas tersebut seringkali didasarkan pada keyakinan hakim, yang dalam beberapa hal tertentu patut dipertanyakan, karena timbulnya keyakinan itu tidak didasarkan pada pengetahuan yang cukup tentang cacat kejiwaan menurut ilmu psikiatri.

Dari hal itu penting kiranya mengkritisi konsep dan implementasi hukum terkait cacat kejiwaan sebagai alasan penghapus pidana, karena hukum mempunyai arti penting tidak hanya ketika pembentukan hukumnya saja, tetapi juga setelah itu, pada penerapan hukumnya, sehingga baik dalam bidang *law making* maupun *law executing* memerlukan perhatian yang mendalam, karena *law making* mensyaratkan suatu kemampuan untuk mengarahkan dalam menciptakan konsepsi hukum dan mengadakan reeksaminasi dari hukum yang sudah tidak wajar, tidak adil ataupun tidak sesuai lagi (*legal concept*). Sedangkan *law executing* meminta kepada kita suatu kemahiran dan keterampilan untuk menerapkan ketentuan-ketentuan hukum secara tepat yang bersangkutan dengan suatu perkara (*legal skills*). Hal-hal inilah yang menjadi tugas dan tantangan bagi kita untuk membuat dan melaksanakan hukum dengan barometer pada perkembangan jaman dan aspirasi dari masyarakat.⁶¹

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Ketentuan Pasal 44 KUHP merupakan sarana hukum yang dibuat oleh pembentuk undang-undang untuk mengatasi persoalan dijatuhkannya pidana kepada seseorang yang mengalami cacat kejiwaan. Dibenarkannya secara hukum tindakan ini lebih didasarkan kepada fakta bahwa tidak ada manfaatnya menjatuhkan pidana terhadap pelaku yang memiliki penyakit jiwa, karena hal tersebut di samping tidak menimbulkan efek jera juga tidak menimbulkan *deterrent effect* (bagi pelaku yang mengalami cacat kejiwaan lainnya).

Dalam sistem peradilan pidana Indonesia, terkait dengan ketentuan Pasal 44 KUHP, pembentuk undang-undang maupun doktrin menempatkan hakim sebagai pihak yang paling dominan untuk menilai dan menentukan apakah terdapat keadaan khusus dalam diri terdakwa. Apabila keadaan khusus tersebut dipenuhi, maka terhadap pelaku tidak dapat dijatuhi sanksi pidana.

Meskipun penerapan alasan penghapus pidana menurut ketentuan Pasal 44 KUHP sudah berjalan ke arah yang lebih baik, tetapi dalam beberapa hal juga menunjukkan beberapa kelemahan, antara lain: tidak adanya standar yang jelas bagi hakim dalam menetapkan seseorang tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban pidana. Hal ini tentu menimbulkan permasalahan, karena berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan menciptakan ketidakadilan. Apabila diteliti secara lebih mendalam, kelemahan yang muncul dalam persoalan cacat kejiwaan sebagai alasan penghapus pidana adalah: *Pertama*, bantuan keterangan ahli dalam menilai seseorang yang mengalami cacat kejiwaan tidak secara utuh menjelaskan bagaimana cara, metode, dan proses pengujian dilakukan terhadap terdakwa yang diduga mengalami cacat kejiwaan. *Kedua*, dalam banyak kasus, hakim sangat bergantung pada alat bukti surat yang diberikan oleh ahli, sehingga pihak yang berperkara tidak bisa melakukan uji silang terhadap alat bukti surat tersebut, karena ahli tersebut seringkali tidak hadir di dalam suatu persidangan. *Ketiga*, dominannya subjektivitas hakim dalam menilai seseorang mampu atau tidak mampu bertanggung jawab dalam suatu tindak pidana.

B. Rekomendasi

Ketentuan Pasal 44 KUHP sebaiknya direvisi, karena di negara asalnya, Belanda, pasal tersebut sudah dinyatakan tidak berlaku lagi sejak tahun 1928 karena dianggap tidak cocok dengan perkembangan ilmu pengetahuan di bidang kejiwaan. Alasan lain yang relevan untuk dilakukan revisi terhadap ketentuan Pasal 44 KUHP adalah dalam penerapan pasal ini hakim diberikan ruang subjektivitas yang sangat luas, termasuk di dalamnya mengambil

⁶⁰ Oemar Seno Adji, *Hukum-Hakim Pidana*, Jakarta: Erlangga, 1984, hlm. 105.

⁶¹ Bambang Poernomo, *Hukum Pidana, Kumpulan Karangan Ilmiah*, Jakarta: Bina Aksara, 1982, hlm.193.

pendapat ahli hukum (doktrin) tanpa perlu bersusah payah membuktikan apakah benar terdakwa ketika melakukan perbuatan tersebut dalam kondisi cacat kejiwaan. Berdasarkan hal tersebut menjadi sangat penting untuk merevisi dan merumuskan kembali konsep ketidakmampuan bertanggung jawab sebagai alasan penghapus pidana yang telah berkembang luas dibandingkan norma yang diatur dalam ketentuan Pasal 44 KUHP.

Lebih lanjut, dalam tataran implementasi perlu dikeluarkan aturan main yang lebih jelas dan mengikat bagi para pihak, khususnya terhadap hakim. Aturan main tersebut sebaiknya mengatur tentang hal-hal apa saja yang harus dibuktikan oleh hakim dalam kasus-kasus tindak pidana yang dilakukan oleh terdakwa yang diduga mengalami cacat kejiwaan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Adji, Oemar Seno. (1984). *Hukum-Hakim Pidana*. Jakarta: Erlangga.
- Boediarto, Ali. (tanpa tahun). *Kompilasi Abstrak Hukum, Putusan Mahkamah Agung*. Jakarta: Ikatan Hakim Indonesia.
- Chibro, Soufnir. (1996). *Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Seseorang Melakukan Kejahatan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Fletcher, George P. (2000). *Rethinking Criminal Law*. New York: Oxford University Press.
- Harkrisnowo, Harkristuti. (2003). *Rekonstruksi Konsep Pidanaan: Suatu Gugatan terhadap Proses Legislasi dan Pidanaan di Indonesia*. Depok: Universitas Indonesia.
- Kanter, E.Y dan Sianturi, S.R. (2002). *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Jakarta: Stora Grafika.
- Marpaung, Laden. (2006). *Asas, Teori, Praktik Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Poernomo, Bambang. (1982). *Hukum Pidana, Kumpulan Karangan Ilmiah*. Jakarta: Bina Aksara.
- .(1984). *Operasi Pemberantasan Kejahatan dan Kemanfaatan Ahli Kedokteran Jiwa*. Yogyakarta: Bina Aksara.
- Reznek, Lawrie. (1997). *Evil or Ill? Justifying the Insanity Defence*. London:Routledge.
- Schaffmeister, Keijzer dan Sutorius (Eds). (2007). *Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sjahdeini, Sutan Remy. (2006). *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*. Jakarta: Grafiti Pers.
- Sutrisna, I Gusti Bagus, dkk (Eds). (1984). *Bunga Rampai Hukum Pidana dan Acara Pidana*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Tebbit, Mark. (2005). *Philosophy of Law An introduction*. 2nd Edition. New York: Routledge.

Utrecht, E. (1981). *Seri Kuliah Hukum Pidana*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas.

Zulfa, Eva Achjani. (2010) *Gugurnya Hak Menuntut, Dasar Penghapus, Peringan, dan Pemberat Pidana*. Bogor: Ghalia Indonesia.

Internet:

“Hukum Orang Gila di Dunia dan Di Akhirat”, <http://www.an-najah.net/konsultasi-syariah/hukum-orang-gila-di-dunia-dan-di-akhirat/>, diakses 24 Maret 2013.

“Penyalahgunaan Kesehatan Jiwa Jadi Sorotan Panja RUU Kesehatan Jiwa”, <http://www.dpr.go.id/id/berita/komisi9/2012/des/06/4750/penyalahgunaan-kesehatan-jiwa-jadi-sorotan-panja-ruu-kesehatan-jiwa->, diakses 24 Maret 2013.

Dwi/B, “Ada Keterangan Bahwa Dia Gila Terdakwa Pengendar Narkoba Divonis Bebas” <http://poskota.co.id/berita-terkini/2011/02/01/terdakwa-pengendar-narkoba-divonis-bebas>, diakses 1 Januari 2013.

Erna Mardiana, “Bunuh 3 Anak Kandung Anik Qoriah Bebas Tuntutan”, <http://news.detik.com/read/2006/12/18/135443/721378/10/anik-qoriah-bebas-tuntutan>, diakses 10 April 2013.

H.M. Hamdan, “Alasan Penghapus Pidana”, jurnal.usu.ac.id/index.php/jmpk/article/.../158, diakses 24 Maret 2013.

Rebeccac, “Anders Behring Breivik and the Insanity Defense”, <http://www.uscollegesearch.org/blog/tag/insanity-defense>, diakses 24 Maret 2013.

TMA, Ant, “Kasus Pembunuhan Anak, Aniek Qoriah Divonis Bebas”, <http://arsip.gatra.com//2007-01-15/artikel.php?id=101281>, diakses 10 April 2013

Yedi Supriadi/PR, “Beda Tafsir Soal Pasal 44 (1) KUHP”. <http://www.elsam.or.id/?id=1286&lang=in&act=view&cat=c/802>, diakses 3 November 2012.

Lain-lain:

Usammah, *Pertanggungjawaban Pidana dalam Perspektif Hukum Islam*, tesis Program Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, Medan, 2008.

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DAERAH
DALAM PENANGANAN MASALAH KEKERASAN
TERHADAP PEREMPUAN
(Studi di Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Jawa Timur)**

**REGIONAL POLICIES IN HANDLING
VIOLENCE AGAINST WOMEN
(Studies in North Sumatera and East Java Provinces)**

Sali Susiana

Naskah diterima 15 Januari 2013, disetujui 16 Maret 2013

Abstract

Until recently, violence against women is still a crucial issue in Indonesia, and it can occur in many aspects of life and experienced by women from different social classes. Contradictory with this situation, both in national and regional level, the country has already created several laws to prevent and handle cases of violence against women. This research, conducted in the North Sumatera and East Java provinces, by applying a qualitative method, explains regional governments' policies to cope with issues on violence against women. In its finding, it is said by the writer that domestic violence and trafficking in persons are the main cases in both provinces, in addition to geographical constraints to handle the cases and the complexity of the trafficking problem.

Key words: violence, women, violence against women, domestic violence, trafficking, regional policies, Sumatera Utara, Jawa Timur

Abstrak

Sampai saat ini tindak kekerasan terhadap perempuan masih menjadi salah satu persoalan krusial. Kasus kekerasan terhadap perempuan dapat terjadi dalam segala ranah kehidupan dan menimpa perempuan dari semua strata sosial. Indonesia telah memiliki beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan

Peneliti Madya Bidang Studi Kemasyarakatan Studi Khusus Gender pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: sali_susiana@yahoo.com.

dengan tindak kekerasan terhadap perempuan. Demikian pula di tingkat daerah, terdapat beberapa peraturan daerah tentang pencegahan dan penanganan kekerasan terhadap perempuan. Permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam mengatasi masalah kekerasan terhadap perempuan. Penelitian dilakukan di Provinsi Sumatera Utara dan Jawa Timur dengan metode penelitian kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kasus KDRT dan trafiking masih menjadi permasalahan utama dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan. Meskipun kedua provinsi ini telah memiliki beberapa peraturan daerah yang mengatur mengenai penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan, namun masih terdapat beberapa kendala dalam mengatasi permasalahan ini, antara lain kompleksitas masalah trafiking dan kendala geografis.

Kata kunci: kekerasan, perempuan, kekerasan terhadap perempuan, trafiking, kebijakan daerah, Sumatera Utara, Jawa Timur

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Kekerasan terhadap perempuan sampai saat ini masih menjadi salah satu masalah yang dihadapi oleh perempuan, baik yang terjadi di ranah privat (dalam lingkup rumah tangga) maupun ranah publik (di tempat umum). Dalam laporan tahunan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) 2011, jumlah kasus kekerasan di 33 provinsi mencapai 119.107 kasus atau meningkat dibanding tahun 2010 yang berjumlah 105.103 kasus.¹ Data dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak menyatakan bahwa dari 100 perempuan Indonesia, 3 orang di antaranya pernah mengalami kekerasan.² Dengan demikian bila jumlah perempuan Indonesia saat ini lebih dari 100 juta jiwa, maka dapat diperkirakan terdapat lebih dari 3 juta perempuan yang pernah mengalami kekerasan.

Berdasarkan laporan tahunan Komnas Perempuan tersebut, diketahui bahwa sebagian besar kasus kekerasan terhadap perempuan merupakan kasus

¹ "Catatan Tahunan Komnas Perempuan," <http://www.komnasperempuan.or.id/wp-content/uploads/2012/03/catahu2012revisi-Komnas-Perempuan.pdf>, diakses 1 Agustus 2012.

² *Press Release*: Perlindungan Perempuan, Tidak Semata Urusan Pemerintah, <http://menegpp.go.id/V2/index.php/component/content/article/52-info/388-press-release-perlindungan-perempuan-tidak-semata-urusan-pemerintah>, diakses 10 Agustus 2012.

kekerasan dalam rumah tangga (KDRT) yang mencapai 95,61%.³ Fakta bahwa sebagian besar kasus kekerasan terhadap perempuan adalah kasus KDRT juga dapat dilihat dari laporan unit pelayanan terpadu yang didirikan di 28 provinsi yang menyatakan bahwa pada tahun 2010 terdapat 14.703 kasus KDRT.⁴ Dari jumlah tersebut, 88,10% korbannya adalah perempuan.⁵ Banyaknya perempuan yang menjadi korban KDRT juga dapat diketahui dari kasus perempuan dan anak yang ditangani oleh pihak kepolisian. Dari berbagai kasus yang ditangani, kasus KDRT merupakan salah satu kasus yang keseluruhan korbannya adalah perempuan.⁶

Di samping KDRT, kasus kekerasan terhadap perempuan yang masih dihadapi oleh Indonesia dan berbagai negara lainnya, terutama negara berkembang adalah tindak kekerasan yang lebih spesifik yang berkaitan dengan perdagangan orang/*trafficking*. Umumnya korban *trafficking* terperangkap dalam kehidupan yang sama sekali tidak diinginkan dan penuh dengan penderitaan baik fisik maupun psikis, seperti dipaksa untuk bekerja sebagai pelayan restoran, pegawai salon, karaoke atau panti pijat, bekerja tanpa kontrak kerja yang jelas, dijadikan pekerja rumah tangga dengan beban kerja dan jam kerja di luar batas normal, bekerja di pabrik dan industri lainnya dengan kondisi yang tidak layak, menjadi kurir narkoba karena dijanjikan akan dinikahi atau diberi imbalan materi, dan berbagai bentuk kerja paksa lainnya.⁷ Selain itu, perkawinan usia dini dan adopsi ilegal, perbudakan seksual atau dijadikan pelacur, pengemis, dan eksploitasi perempuan untuk aktivitas yang berhubungan dengan pornografi juga mengandung unsur perdagangan orang.⁸

Dari sisi hukum, sampai saat ini Indonesia telah memiliki dua undang-undang yang melindungi perempuan dari tindak kekerasan, baik secara langsung maupun tidak langsung, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga (UU PKDRT) dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU PTPPO). Di samping itu, terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan dan Kerja Sama Pemulihan Korban Kekerasan dalam Rumah Tangga dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2008 tentang Tata Cara Mekanisme Pelayanan Terpadu bagi Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang.

Selain itu, terdapat beberapa peraturan yang berkaitan dengan implementasi UU PKDRT dan UU PTPPO, antara lain: (1) Peraturan Menteri

³ Catatan Tahunan Komnas Perempuan, *op.cit.*

⁴ *Profil Perempuan Indonesia 2011*, Jakarta: Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, 2011, hlm. 107.

⁵ *Ibid.*, hlm. 108.

⁶ Lihat Kasus Perempuan dan Anak Tahun 2011 yang Ditangani oleh Bareskrim Polri, laporan tidak diterbitkan, 31 Januari 2012.

⁷ *Press Release: Perlindungan Perempuan, Tidak Semata Urusan Pemerintah*, *op.cit.*

⁸ *Ibid.*

Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Layanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan; (2) Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberdayaan Perempuan Korban Kekerasan; dan (3) Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pembentukan Ruang Pelayanan Khusus dan Tata Cara Pemeriksaan Saksi dan/atau Korban Tindak Pidana.⁹

Upaya untuk mengefektifkan implementasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan perempuan terhadap tindak kekerasan juga dilakukan melalui pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) dan Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (Gugus Tugas PTPPO), baik di tingkat pusat maupun daerah. Saat ini P2TP2A telah terbentuk di 25 kabupaten/kota dan Gugus Tugas Daerah PPTPPO di 10 kabupaten/kota.¹⁰

Salah satu daerah yang sudah membentuk P2TP2A dan Gugus Tugas PTPPO adalah Provinsi Sumatera Utara. Angka kekerasan terhadap perempuan di provinsi ini memang relatif tinggi. Berdasarkan data dari Yayasan Pusaka Indonesia, pada tahun 2011 terdapat 186 anak dan perempuan yang menjadi korban kekerasan di Sumatera Utara.¹¹ Pada awal bulan Januari hingga akhir Maret 2012, angka korban tindak kekerasan terhadap anak dan perempuan di Sumatera Utara sudah mencapai 80 orang atau hampir setengah dari jumlah korban pada tahun 2011.¹² Data lain menunjukkan, dari Januari–Maret 2012, hasil pemantauan Aliansi Sumut Bersatu melalui 4 media lokal (Waspada, Jurnal Medan, Tribun, Sumut Pos) menunjukkan jumlah kasus kekerasan yang dialami perempuan sebanyak 31 kasus.¹³ Provinsi lain yang telah membentuk P2TP2A adalah Provinsi Jawa Timur. Di provinsi ini juga telah dibentuk Gugus

⁹ Peraturan lain yang berkaitan dengan penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan adalah (1) Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2010 tentang Satuan Organisasi pada Markas Besar Kepolisian Republik Indonesia; (2) Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2010 tentang Satuan Organisasi pada Kepolisian Daerah; dan (3) Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2010 tentang Satuan Organisasi pada Kepolisian Resort.

¹⁰ Penguatan Koordinasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PPTPPO) dan Pornografi, (<http://www.menkokesra.go.id/content/penguatan-koordinasi-kebijakan-pencegahan-dan-penanganan-tindak-pidana-perdagangan-orang-pptp>), diakses 6 Agustus 2012.

¹¹ Catatan Triwulan Kekerasan Terhadap Anak dan Perempuan di Sumatera Utara Januari s.d. Maret 2012 Yayasan Pusaka Indonesia, <http://pusakaindonesia.or.id/news.php?extend.438.28>, diakses 13 Agustus 2012.

Tugas Perlindungan Perempuan dan Anak.

B. Perumusan Masalah

Dari sisi yuridis normatif, Indonesia telah memiliki beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindak kekerasan terhadap perempuan, baik undang-undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan pelaksana lainnya seperti peraturan menteri dan peraturan Kapolri. Akan tetapi dalam kenyataan sampai saat ini tindak kekerasan terhadap perempuan masih menjadi salah satu persoalan krusial yang terjadi di Indonesia.

Kasus kekerasan terhadap perempuan dapat terjadi dalam segala ranah kehidupan dan menimpa perempuan dari semua strata sosial. Dikaitkan dengan otonomi daerah, menjadi menarik untuk melihat gambaran mengenai kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di daerah. Dengan demikian, permasalahan yang hendak diteliti adalah **bagaimana implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam mengatasi masalah kekerasan terhadap perempuan?** Permasalahan tersebut akan dijabarkan dalam beberapa pertanyaan penelitian berikut:

1. Bagaimana gambaran umum mengenai kasus kekerasan terhadap perempuan di daerah selama ini?
2. Upaya apa saja yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengimplementasikan kebijakan yang berkaitan dengan penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan?
3. Apa hambatan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam menangani masalah kekerasan terhadap perempuan dan solusi yang ditempuh untuk mengatasi hambatan tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui gambaran umum mengenai kasus kekerasan terhadap perempuan di daerah;
2. Mengetahui upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengimplementasikan kebijakan yang berkaitan dengan penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan;
3. Mengetahui hambatan yang dihadapi dalam menangani masalah kekerasan terhadap perempuan di daerah dan solusi yang ditempuh untuk mengatasi hambatan tersebut.

¹² *Ibid.*

¹³ Pelatihan Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan, <http://www.aliansisumutbersatu.org/2012/05/24/pelatihan-penanganan-kasus-kekerasan-terhadap-perempuan/>, diakses 13 Agustus 2012.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Anggota DPR khususnya Komisi VIII dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah untuk menangani masalah kekerasan terhadap perempuan secara umum dan implementasi UU PKDRT dan UU PTPPO secara khusus. Selain itu, hasil penelitian dapat menjadi bahan masukan dalam pembahasan RUU tentang Kesetaraan Gender yang terkait dengan masalah perlindungan perempuan dari tindak kekerasan, mengingat RUU ini termasuk dalam daftar prioritas Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS) Tahun 2012.

D. Kerangka Pemikiran

1. Kekerasan terhadap Perempuan

Pengertian kekerasan terhadap perempuan secara umum dapat dilihat pada Pasal 1 Deklarasi PBB tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan (*Declaration on the Elimination of Violence against Women*) tahun 1993, yaitu:¹⁴

setiap tindakan kekerasan berbasis gender (*gender based violence*) yang berakibat atau berpotensi mengakibatkan kesengsaraan atau penderitaan secara fisik, seksual atau psikologis, termasuk ancaman tindakan tertentu, pemaksaan atau perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, baik yang terjadi di depan umum (dalam masyarakat) atau dalam kehidupan pribadi.

Gender based violence atau kekerasan berbasis gender adalah istilah umum bagi setiap tindakan yang berbahaya yang dilakukan di luar keinginan seseorang yang didasarkan perbedaan (gender) antara laki-laki dan perempuan.¹⁵ Kekerasan berbasis gender melanggar sejumlah hak asasi manusia universal yang dilindungi oleh berbagai peraturan dan konvensi internasional.¹⁶ Di seluruh dunia, kekerasan berbasis gender lebih banyak terjadi kepada perempuan dan anak-anak perempuan daripada laki-laki dan anak lelaki.¹⁷ Akan tetapi sifat dasar dan tingkat tipe-tipe spesifik kekerasan berbasis gender bervariasi menurut kebudayaan, negara, dan wilayah antara lain:¹⁸ (1) Kekerasan seksual, termasuk eksploitasi seksual/penganiayaan

¹⁴ Deklarasi tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, <http://www.elsam.or.id/new/index.php?act=view&id=387&cat=c/6026&lang=in>, diakses 10 Agustus 2012.

¹⁵ Panduan Pencegahan Kekerasan Berbasis Gender Masa Darurat Kemanusiaan, http://www.un.org/en/pseataaskforce/docs/guidelines_for_gbv_interventions_in_humanitarian_settings_bahasa.pdf, diakses 10 Agustus 2012.

seksual dan pelacuran karena terpaksa; (2) Kekerasan dalam rumah tangga; (3) Perdagangan orang/*trafficking*; dan (4) Pernikahan paksa/usia muda.

Tindak kekerasan terhadap perempuan dapat dipetakan berdasarkan beberapa kategori, baik berdasarkan bentuk, lokus, pelaku, maupun korban. Sebagai acuan, digunakan pemetaan yang telah dilakukan oleh Komnas Perempuan sebagaimana terlihat pada Tabel 1.

Tabel 1
Peta Kekerasan terhadap Perempuan di Indonesia

	Formal Perempuan	Formal Kerja	Formal Komunitas/Religi	Sifatnya Kritis
Resolusi	<ul style="list-style-type: none"> • Tolakan paksaan • Pembinaan hukum • Pelayanan seksual • Pelayanan kesehatan • Edukasi seksual • Pelayanan keluarga • Bantuan hukum • Layanan pengalihan pemukiman 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembinaan-ai • Kerja dalam lingkungan kerja: • Upah • Absensi • Harassment • Kesehatan kerja • Pelayanan seksual • Pelayanan • Pelayanan seksual 	<ul style="list-style-type: none"> • Pelayanan seksual • Pelayanan • Pelayanan-pelayanan: layanan (pelayanan kesehatan, legal, sosial, pelayanan perempuan, pelayanan jati diri (Jati Diri)) • Perdagangan perempuan • Prostitusi 	<ul style="list-style-type: none"> • Perambatan/ pemukiman • Perdagangan • Pelayanan pengalihan • "laya paksa" • Pelayanan seksual • Pelayanan • Pelayanan seksual • Perdagangan seksual • Pendidikan berbasis gender • KEBERUSAHAAN perempuan
Lokus	<ul style="list-style-type: none"> • Ruang publik (dan tempat lain yang bersangkutan) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tempat kerja & tempat lain yang bersangkutan 	<ul style="list-style-type: none"> • Komunitas • Tempat umum • Tempat pertemuan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tempat umum • Market online • Ruang publik • Tempat pertemuan
Pelaku	<ul style="list-style-type: none"> • Individu/organisasi • Pihak (komunitas) • Sanksi hukum • Pacar • Program M4G lain yang dapat menimbulkan 	<ul style="list-style-type: none"> • Majikan • Mauder • Sanksi paksaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Warga masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Teroris • Gaji karyawan • Gang yang menjual perempuan

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

diinstitusionalisasikan, misalnya melalui sistem hukum, perkosaan, dan pornografi. Kekerasan terhadap perempuan digunakan untuk mengesahkan kedudukan perempuan sebagai objek seksual dan menjadi alat teror yang ampuh agar perempuan tetap berada di wilayahnya (privat).

E. Metode Penelitian

1. Waktu dan Tempat

Penelitian di lapangan dilaksanakan selama 5 hari, masing-masing tanggal 5 s.d. 9 November 2012 di Provinsi Sumatera Utara dan tanggal 3 s.d. 7 Desember 2012 di Provinsi Jawa Timur. Provinsi Sumatera Utara dipilih berdasarkan beberapa pertimbangan. *Pertama*, angka kekerasan terhadap perempuan di provinsi ini relatif tinggi. *Kedua*, di provinsi ini telah terbentuk P2TP2A sejak tahun 2007. *Ketiga*, Provinsi Sumatera Utara juga telah memiliki Gugus Tugas PTPPO. Kegiatan yang pernah dilakukan gugus tugas ini antara lain Konsolidasi Pengumpulan Data Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak pada tanggal 27 Desember 2011,²⁵ sehingga diharapkan dapat diperoleh data yang lengkap mengenai kekerasan terhadap perempuan di wilayah Provinsi Sumatera Utara.

Adapun Provinsi Jawa Timur dipilih berdasarkan pertimbangan berikut. *Pertama*, di provinsi ini telah dibentuk P2TP2A sejak tahun 2004. *Kedua*, provinsi ini telah memiliki Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan. *Ketiga*, di Provinsi Jawa Timur juga telah terbentuk Gugus Tugas Perlindungan Perempuan dan Anak. *Keempat*, terkait dengan penanganan perdagangan orang di Jawa Timur, telah disahkan Rencana Aksi Penghapusan Perdagangan Orang Provinsi Jawa Timur melalui Surat Keputusan Ketua Umum Komisi Perlindungan Anak Nomor 188.4/430/KPA/123/013/2005. Rencana Aksi ini berlaku mulai tahun 2010-2015.

2. Bahan/Cara Pengumpulan Data

Sesuai dengan pendekatan yang dipakai, yaitu pendekatan kualitatif, data dikumpulkan melalui wawancara terbuka kepada subjek penelitian. Sejalan dengan metode pengumpulan data yang digunakan, yaitu wawancara mendalam dan studi dokumen yang relevan dengan topik penelitian, maka

²⁵ Konsolidasi Pengumpulan Data Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak di Provinsi Sumatera Utara http://www.gugustugastrafficking.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1636:konsolidasi-pengumpulan-data-kekerasan-terhadap-perempuan-dan-anak-di-provinsi-sumatera-utara&catid=194:info&Itemid=224, diakses 13 Agustus 2012.

peneliti melakukan wawancara kepada:

- a. para pejabat di instansi/Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang menangani bidang pemberdayaan perempuan, yaitu: Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak, dan Keluarga Berencana Provinsi Sumatera Utara dan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB) Provinsi Jawa Timur.
- b. Pengurus P2TP2A Provinsi Sumatera Utara dan Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Provinsi Jawa Timur, yang berasal dari beberapa unsur, yaitu: SKPD yang menangani bidang pemberdayaan perempuan, sosial, dan kesehatan; kepolisian daerah; kejaksaan; rumah sakit yang menangani korban kekerasan terhadap perempuan; akademisi, dan aktivis lembaga swadaya masyarakat.
- c. akademisi;
- d. aktivis organisasi masyarakat atau lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang penanganan kekerasan terhadap perempuan dan/atau melakukan pendampingan terhadap perempuan yang menjadi korban kekerasan.

3. Metode Analisis Data

Data yang telah terkumpul melalui serangkaian teknik pengumpulan data tersebut dianalisis secara kualitatif. Ada tiga langkah yang dilakukan dalam analisis data kualitatif ini, yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan agar data yang berasal dari berbagai sumber itu dapat dipahami. Oleh karena itu dalam reduksi data ini, peneliti berupaya melakukan editing dan kategorisasi data sesuai dengan masalah dan tujuan yang telah ditetapkan dalam penelitian ini. Setelah dilakukan reduksi data, langkah selanjutnya adalah penyajian data dan penarikan kesimpulan.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Provinsi Sumatera Utara

a. Gambaran Umum

Penanganan kekerasan terhadap perempuan di Provinsi Sumatera Utara (Sumut) menjadi tanggung jawab Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak, dan Keluarga Berencana (Biro PPA-KB). Isu kekerasan terhadap perempuan merupakan salah satu isu strategis yang tercantum dalam Bab III dokumen Rencana Strategis (Renstra) Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Keluarga Berencana Tahun 2009-2013, yaitu: **“Maraknya kekerasan dalam rumah tangga, trafiking dan ESKA”**.²⁶

Trafiking merupakan salah satu permasalahan menonjol yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi Sumut. Dalam masalah trafiking, Bentuk praktik

trafiking yang berkembang dan ditangani sebagian besar untuk kepentingan prostitusi/pelacuran perempuan dan anak, mulai dari trafiking domestik maupun lintas negara. Meskipun ada eksploitasi perempuan untuk menjadi pekerja rumah tangga (PRT), anak jalanan, adopsi anak ilegal, dan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk lainnya, namun sulit untuk mengungkap kasusnya.

Provinsi Sumut memiliki posisi ganda, yaitu sebagai daerah asal/pengirim (*supplier/sending area*), daerah transit, sekaligus daerah tujuan.²⁷ Hal ini berkaitan dengan posisi geografis daerah Sumut yang strategis dan aksesibilitas tinggi ke jalur perhubungan dalam dan luar negeri serta kondisi perkembangan Sumut yang cukup baik di berbagai bidang. Posisi Sumut dalam trafiking dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2
Daerah Sumber, Daerah Transit, dan
Daerah Penerima/Tujuan Trafiking di Provinsi Sumatera Utara

Daerah Sumber	Daerah Transit	Daerah Penerima/Tujuan
Medan	Medan	Medan
Deli Serdang	Deli Serdang	Deli Serdang
Serdang Bedagai	Serdang Bedagai	Serdang Bedagai
Simalungun	-	Simalungun
Binjai	Belawan	Belawan
Pematang Siantar	-	-
Asahan	Asahan	-
Batu Bara	Batu Bara	-
Tanjung Balai	Tanjung Balai	-
Langkat	-	-
Tebing Tinggi	-	Tebing Tinggi
Labuhan Batu	Labuhan Batu	-

ekonomi lemah, berpendidikan rendah/lemah emosional, dari pinggiran kota dan pedesaan, meskipun ada yang berasal dari keluarga ekonomi menengah ke atas di perkotaan dan warga dari Pulau Jawa dan provinsi lainnya. Data mengenai kasus trafiking yang ditangani dapat dilihat pada tabel berikut.

²⁶ Wawancara dengan Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak, dan Keluarga Berencana Provinsi Sumatera Utara tanggal 6 November 2012.

²⁷ *Ibid.*

Tabel 3
Kasus Trafiking di Provinsi Sumatera Utara
dan Lembaga yang Menangani

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Biro PPA-KB	1	3	11	6	76	4*	8	6
Polde Sumut	-	6	30	7	32	6	4	10
Poltabes Medan	9	8	4	1	81	1	1	1
Pusat Indonesia	37	30	21	10	22	2	42	4
Pusat Kajian dan Perlibudungan Anak	42	43	35**	25	96	3	4	2
KISF	-	-	12	2	1	1	1	-
KPAID	-	-	15	3	3	1	3	3
Cahaya Perempuan	2	40	38	47	27	11	10	-
PAKKAR	-	-	-	-	-	-	1	14
JUMLAH	91	184	190	113	342	30	78	40

antara pemerintah daerah dengan lembaga non-pemerintah dalam menangani kasus trafiking, karena pemerintah daerah dengan segala keterbatasannya tidak akan mampu menangani seluruh kasus yang ada.

b. Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penanganan Kekerasan terhadap Perempuan

Di Provinsi Sumut terdapat beberapa peraturan daerah yang berkaitan dengan penanganan kekerasan terhadap perempuan, yaitu:²⁸

- 1) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak;
- 2) Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 24 Tahun 2005 tentang Rencana Aksi Provinsi Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak;
- 3) Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 53 Tahun 2010 tentang Ren-

- cana Aksi Provinsi Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang;
- 4) Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 54 Tahun 2010 tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang Provinsi Sumatera Utara;
 - 5) Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 20 Tahun 2012 tentang Prosedur Standar Operasional Pelayanan terhadap Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang Khususnya Perempuan dan Anak di Provinsi Sumatera Utara.

Selain itu, terdapat Standar Pelayanan Minimal Bidang Layanan Terpadu bagi Perempuan dan Anak Korban Kekerasan (SPM) yang digunakan sebagai tolok ukur kinerja pelayanan unit pelayanan terpadu dalam memberikan 5 jenis pelayanan, yaitu: (1) Penanganan pengaduan; (2) Pelayanan kesehatan; (3) Rehabilitasi sosial; (4) Penegakan dan bantuan hukum; dan (5) Pemulangan dan reintegrasi sosial.²⁹

Secara menyeluruh, pelaksanaan pencegahan dan penanganan trafficking di Provinsi Sumut dilakukan oleh berbagai pihak, baik pemerintah maupun masyarakat dan lembaga donor, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, dalam satu rangkaian program/kegiatan yang disusun secara terpadu dalam 3 pilar, yaitu: (1) Peningkatan kapasitas; (2) Penyadaran masyarakat; dan (3) Penguatan dan pengembangan jaringan kerja.

Adapun upaya perlindungan perempuan dan anak korban trafficking yang telah dilakukan oleh Biro PPA-KB meliputi:³⁰

- 1) Pengorganisasian
 - a) Pembentukan Tim Gugus Tugas Penghapusan Perdagangan (Trafficking) Perempuan dan Anak di 10 kabupaten/kota yang rawan trafficking;
 - b) Operasionalisasi P2TP2A dan Petugas Sekretariat Tetap Gugus Tugas Rencana Aksi Penghapusan Perdagangan (Trafficking) Perempuan dan Anak;
 - c) Pembentukan Pusat Informasi Perempuan (*Woman Information Center*) di Biro PPA-KB;
 - d) Penyediaan Ruang Pelayanan Khusus (RPK) atau Unit Perlindungan Perempuan dan Anak (UPPA) di Polda dan Polres kabupaten/kota;
 - e) Pembentukan Tim Pengendalian Keberangkatan dan Pemulangan

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

TKI di 3 embarkasi (Bandara Polonia, Medan; Pelabuhan Belawan; dan Teluk Nibung Tanjung Balai);

- f) Pembentukan Pelayanan Terpadu Penempatan dan Perlindungan TKI dalam rangka pencegahan trafiking; dan
- g) Pembentukan Tim Penanganan Korban Kekerasan dan Perdagangan Orang di Provinsi Sumut.

2) Pelaksanaan

a) Pencegahan, antara lain:

- (1) Sosialisasi, kampanye, penyuluhan, penyebarluasan informasi, advokasi, dialog interaktif, dan *talk show* melalui media elektronik tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan trafiking, KDRT, perlindungan anak, bekerja di luar negeri, dan lain-lain kepada aparat dan masyarakat di kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan, sekolah dan universitas;
- (2) Fasilitasi/bantuan penanganan korban kekerasan dan trafiking kepada instansi/lembaga terkait yang menangani.
- (3) Fasilitasi tim pendampingan korban KDRT, kekerasan terhadap perempuan dan anak, perdagangan orang (trafiking), pornografi, dan pornoaksi.
- (4) Fasilitasi dan advokasi pemerintah kabupaten/kota yang daerahnya rawan trafiking untuk pembentukan Tim Gugus Tugas Trafiking Daerah.
- (5) Fasilitasi (kerja sama) Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dengan Biro Pemberdayaan Perempuan dan Pemerintah kabupaten/kota (Serdang Bedagai, Tapanuli Tengah, dan Mandailing Natal) sebagai *pilot project* untuk peningkatan kualitas hidup perempuan di bidang ekonomi melalui Desa Prima (Perempuan Indonesia Maju Mandiri).

b) Penanganan Kasus/Pelayanan Korban, dilakukan melalui lembaga P2TP2A, antara lain:

- (1) Penegakan hukum dan penindakan pelaku;
- (2) Penyelamatan, perlindungan, dan pendampingan korban;
- (3) Pelayanan bantuan hukum, psikologis, dan medis;
- (4) Perlindungan dan penampungan sementara;
- (5) Melakukan koordinasi antar-*stakeholders* dalam dan luar daerah dalam upaya penanganan kasus dan pelayanan korban.

- 3) Monitoring, meliputi kegiatan berikut:
 - a) Merumuskan indikator rencana kerja;
 - b) Mengumpulkan dan menganalisis data;
 - c) Pemanfaatan hasil untuk kegiatan berikutnya.

4) Pemulangan (reintegrasi)

Korban trafficking mendapatkan pelayanan untuk dipulangkan kepada keluarganya/tempat asal korban, baik di kabupaten/kota yang berada di wilayah Sumut maupun di luar wilayah Provinsi Sumut. Korban trafficking sebagian besar berasal dari Pulau Jawa (Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, dan Lampung). Korban dipulangkan secara gratis melalui kerja sama jejaring antar-Tim Gugus Tugas dan bantuan pihak ketiga yang tidak mengikat (IOM dan *stakeholders* lainnya).

Selain itu, upaya penanganan kekerasan terhadap perempuan juga dilakukan oleh beberapa organisasi masyarakat. Salah satunya adalah Yayasan Pusaka Indonesia. Salah satu program kerja lembaga ini juga berkaitan langsung dengan upaya penanganan kekerasan terhadap perempuan, yaitu: **melakukan upaya untuk melawan dan mencegah perdagangan anak dan perempuan.**³¹

Dalam Yayasan Pusaka Indonesia terdapat 4 divisi, salah satunya adalah Divisi Anak dan Perempuan. Visi dari divisi ini adalah terwujudnya keberpihakan terhadap perempuan dan anak korban kekerasan, eksploitasi, dan trafficking berbasis gender di Indonesia, dengan memberikan perlindungan dan penguatan bagi perempuan dan anak korban berbasis gender, memberikan pelayanan yang optimal terpadu berupa:³²

- a. pelayanan hukum terhadap korban dan pelaku;
- b. pelayanan rehabilitasi dan reunifikasi;
- c. melakukan pencegahan tindak kekerasan, eksploitasi, dan trafficking berbasis gender kepada masyarakat.

Aktivitas utama yang dilakukan dalam pelayanan hukum adalah memberikan pelayanan, pendampingan hukum kepada anak dan perempuan yang berhadapan dengan hukum, baik sebagai korban maupun pelaku.

Dari data yang diperoleh di lapangan, terlihat bahwa penanganan kekerasan terhadap perempuan di Provinsi Sumut tidak hanya melibatkan SKPD terkait, yaitu Biro PPA-KB, melainkan juga lembaga non-pemerintah, antara lain Yayasan Pusaka Indonesia. Upaya yang dilakukan oleh Biro PPA-

³¹ Wawancara dengan Elizabeth, Ketua Divisi Anak dan Perempuan, Yayasan Pusaka Indonesia, tanggal 7 November 2012.

³² *Ibid.*

KB dalam menangani isu ini telah cukup baik, karena tidak hanya bersifat kuratif (penanganan terhadap kasus yang telah terjadi), tetapi juga bersifat preventif (pencegahan). Di samping itu juga telah dilakukan monitoring untuk mengevaluasi kegiatan yang telah dilakukan sehingga efektivitas kegiatan tersebut dapat diketahui hasilnya dan dapat dilakukan perbaikan ke depan.

c. Kendala dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Kekerasan terhadap Perempuan

Menurut Kepala Bagian Perlindungan dan Kualitas Hidup Perempuan Biro PPA dan KB, tantangan dalam penanganan masalah trafiking di Provinsi Sumut antara lain:³³

- 1) Kasus terus bermunculan karena faktor yang mempengaruhinya belum dapat diatasi, seperti angka kemiskinan, pengangguran, dan pemutusan hubungan kerja (PHK) yang tinggi, serta rendahnya tingkat pendidikan;
- 2) Kesempatan kerja yang terbatas;
- 3) Kondisi geografis Sumut yang merupakan daerah transit, *sendring*, dan tujuan sindikat trafiking;
- 4) Trafiking merupakan masalah yang bersifat kompleks; (melibatkan aspek sosial, ekonomi, dan budaya);
- 5) Arus globalisasi (berkembangnya industri seks, bisnis pariwisata dan meningkatnya jumlah keluarga menengah ke atas).
- 6) Menguatnya jaringan *trans-organized crime/TOC*;
- 7) Alokasi anggaran untuk isu trafiking belum terintegrasi dan belum diang-gap mendesak/penting;
- 8) Belum maksimalnya aparat penegak hukum dalam mengimplementasikan UU PTPPO;
- 9) Kurangnya keberpihakan/keterlibatan media massa dalam memperkuat, memperluas intensitas penyebaran informasi (edukasi) permasalahan trafiking kepada masyarakat;
- 10) Kurangnya keberpihakan/keterlibatan dunia usaha untuk penguatan pemberdayaan masyarakat terhadap dunia pendidikan dan ekonomi sebagai upaya antisipasi/pencegahan terjadinya trafiking;
- 11) Semakin lemahnya fungsi lembaga ketahanan keluarga dan lembaga masyarakat serta sikap permisif keluarga dan masyarakat;
- 12) Kurangnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam melakukan antisipasi dan pencegahan sejak dini karena kesadaran masyarakat merupakan modal awal dalam upaya pemberantasan trafiking;

³³ Wawancara dengan Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan, Anak, dan Keluarga Berencana Provinsi Sumatera Utara tanggal 6 November 2012.

- 13) Kurangnya keterlibatan tokoh agama dan tokoh masyarakat dalam upaya pencegahan dan penanggulangan trafiking.

Berdasarkan data yang diperoleh tersebut terlihat bahwa kendala dalam penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan, terutama yang berkaitan dengan trafiking bersifat multi-dimensi, karena menyangkut aspek ekonomi (kemiskinan), geografis, dan ketenagakerjaan (tingginya angka pengangguran dan PHK). Kendala lainnya adalah masih lemahnya implementasi UU PTPPO dan keterbatasan anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan ini.

2. Provinsi Jawa Timur

a. Gambaran Umum

Kekerasan terhadap perempuan masih menjadi permasalahan di Provinsi Jawa Timur (Jatim), baik dalam bentuk KDRT, non-KDRT, maupun trafiking. Gambaran mengenai kasus kekerasan terhadap perempuan di provinsi ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4
Kasus Kekerasan terhadap Perempuan
di Provinsi Jawa Timur

sumber: Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Provinsi Jawa Timur, 2012.

Dari Tabel 4 terlihat bahwa kasus kekerasan terhadap perempuan yang paling banyak adalah KDRT, dengan perempuan dewasa sebagai korban. KDRT tidak hanya menimpa perempuan dewasa, melainkan juga anak-anak.

Dan bila dilihat kecenderungannya, terdapat penurunan jumlah kasus dari tahun ke tahun. Tetapi hal ini perlu dicermati, karena kekerasan terhadap perempuan merupakan fenomena gunung es, tidak semua kejadian dilaporkan, dan yang dilaporkan hanya merupakan sebagian kecil dari kasus-kasus yang

Kasus	Tahun 2010		Tahun 2011		Tahun 2012	
	Domes	Anak	Domes	Anak	Domes	Anak
KDRT	127	83	126	43	92	31
Non-KDRT	63	76	38	84	34	82
Trafficking	28	21	38	38	64	17
Jumlah	218	127	200	163	190	110

PTPPO diundangkan, pemerintah daerah provinsi setempat telah menerbitkan sebuah peraturan daerah (perda) yang mengatur mengenai penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan, yaitu: **Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan**. Penerbitan perda ini kemudian diikuti dengan penerbitan **Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 28 Tahun 2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan**.³⁴

Selain itu, khusus untuk penanganan masalah trafficking pada tahun 2008 telah diterbitkan **Pedoman Operasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak di Jawa Timur** yang dikeluarkan oleh Komite Penghapusan Trafficking Perempuan dan Anak Provinsi Jawa Timur. Komite ini dipimpin oleh Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Provinsi Jatim, mengingat pada saat itu Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPP-KB) Provinsi Jatim belum terbentuk.³⁵

Selain berbagai peraturan daerah yang mengatur tentang masalah kekerasan terhadap perempuan, untuk menangani korban trafficking Pemerintah Provinsi Jatim juga telah melakukan perjanjian kerja sama dengan dua daerah lain, yaitu Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Kalimantan Timur. Pemerintah Provinsi Jatim melalui BPP-KB telah melakukan Perjanjian Kerja Sama dengan Biro Pemberdayaan Perempuan Sekretariat Daerah Provinsi Kepulauan Riau dan Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Provinsi Kalimantan Timur.³⁶

Penanganan kekerasan terhadap perempuan di Provinsi Jatim dilaksanakan oleh Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) Provinsi Jawa Timur. PPT merupakan suatu bentuk penyelenggaraan layanan terpadu berbasis rumah sakit untuk menangani korban kekerasan terhadap perempuan dan anak yang

³⁴ Wawancara dengan Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB) Provinsi Jawa Timur tanggal 8 Desember 2012.

meliputi pelayanan medis, medikolegal, psikososial, dan bantuan hukum secara lintas fungsi dan lintas sektoral. PPT merupakan lembaga fungsional bersifat sosial yang dibentuk oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan Kepolisian Daerah Provinsi Jawa Timur dan dinas/instansi terkait lain dan berbagai unsur masyarakat. Sebagai *leading sector* adalah Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Provinsi Jatim. Anggaran berasal dari APBD Provinsi Jatim. Adapun lokasi PPT adalah di Rumah Sakit Bhayangkara Tingkat II HS. Samsuero Mertojoso, Jl. A. Yani Nomor 116 Surabaya.³⁷

Visi dan Misi PPT adalah bentuk penyelenggaraan layanan terpadu berbasis rumah sakit untuk menangani korban kekerasan terhadap perempuan dan anak yang meliputi: pelayanan medis, medikolegal, psikososial, dan bantuan hukum secara lintas fungsi dan lintas sektoral. Adapun sasaran PPT adalah: perempuan dan anak yang mengalami kekerasan fisik, psikis, seksual, dan penelantaran yang terjadi baik di dalam rumah tangga (KDRT), maupun di luar rumah tangga, seperti kasus perkosaan, trafiking, dan eksploitasi seksual anak.³⁸

Bentuk layanan yang diberikan oleh PPT kepada korban meliputi:³⁹

1. Layanan Medis
Meliputi visum, rawat jalan, rawat inap, obat, anestesi, rontgen, operasi kecil, persalinan, dan pemeriksaan laboratorium.
2. Layanan Psikososial
Meliputi konseling psikologi, psikoterapi, *home visit*, *shelter*, dan pelatihan kemandirian bagi korban, pemulangan, dan reintegrasi.
3. Layanan Hukum
Meliputi konseling hukum, pendampingan hukum, dan mediasi.

Beberapa kasus terakhir yang ditangani oleh PPT antara lain kasus indikasi trafiking, dengan korban 35 orang yang berasal dari Maumere dan 4 orang anak yang berasal dari Nusa Tenggara Timur. Kedua kasus ini dirujuk oleh KP3 Tanjung Perak, Surabaya. Kasus lainnya adalah kasus KDRT yang menimpa seorang anak yang dirujuk oleh Dinas Sosial Kabupaten Madiun. Secara lebih lengkap, kasus kekerasan terhadap perempuan yang ditangani oleh PPT selama tahun 2012 dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Wawancara dengan dr. Edy Susanto Sp.PA, Wakil Kepala Pelaksana Harian Pusat Pelayanan Terpadu Provinsi Jawa Timur tanggal 9 Desember 2012.

³⁸ *Ibid.*

Tabel 6
Kasus Kekerasan terhadap Perempuan yang Ditangani oleh PPT
Tahun 2012*

* data per September 2012.

sumber: Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Provinsi Jawa Timur, 2012.

c. Kendala dalam Implementasi Kebijakan Penanganan Kekerasan terhadap Perempuan

Menurut Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak pada Biro BPP-KB (Ali M...), kekerasan terhadap perempuan di lapangan (P...), adalah adanya korban kekerasan terhadap perempuan yang mencabut pengaduan yang sudah disampaikan. Sebagian besar hal itu disebabkan karena adanya ketergantungan ekonomi korban terhadap pelaku kekerasan (suami). Korban yang memilih untuk mencabut pengaduan biasanya merupakan ibu rumah tangga yang tidak bekerja dan memiliki anak sehingga secara ekonomi tergantung sepenuhnya kepada pelaku.⁴¹

Adapun menurut narasumber dari PPT, terdapat beberapa kendala dalam penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan. Kendala

	Jenis	Jumlah
KDRT	fisik	43 kasus
	psikis	33 kasus
	seksual	0 kasus
	penelantaran	4 kasus
	lain-lain	1 kasus
Non-KDRT	fisik	8 kasus
	psikis	10 kasus
	seksual	7 kasus
	penelantaran	0 kasus
	lain-lain	2 kasus
Trafiking		48 kasus

³⁹ *Ibid.*

pertama terkait dengan keterbatasan kapasitas PPT dalam menampung korban kekerasan terhadap perempuan. Tempat penampungan sementara seharusnya nyaman dan aman. Penampungan sementara bagi korban kekerasan yang ada saat ini dinilai belum layak, baru dapat memenuhi 50% dari standar kelayakan.⁴²

Kendala lainnya adalah keterbatasan sumber daya manusia. Tenaga PPT yang ada saat ini baru berjumlah 10 orang, yang meliputi tenaga profesional (psikolog dan ahli hukum) maupun tenaga teknis-administratif. Keterbatasan jumlah personil ini menyebabkan penanganan kasus tidak dapat dilaksanakan secara maksimal. Kendala ketiga menyangkut masalah penggunaan anggaran yang dinilai kurang fleksibel. Dari keseluruhan anggaran PPT yang diperoleh dari hibah, 60% di antaranya harus digunakan untuk kegiatan, sedangkan sisanya (40%) diperuntukkan bagi pengeluaran rutin (termasuk gaji pegawai PPT). Akibatnya, gaji pegawai PPT saat ini masih sangat tidak layak (di bawah UMR). Narasumber di PPT mengharapkan agar penggunaan anggaran lebih fleksibel, sehingga dapat menaikkan gaji pegawai PPT sesuai dengan UMR Provinsi Jatim.⁴³

Kendala terakhir berkaitan dengan penanganan kasus kekerasan yang melibatkan aparat militer sebagai pelaku. Kasus tersebut biasanya sulit diproses lebih lanjut karena adanya upaya dari kesatuan asal pelaku yang terkesan melindungi pelaku dan menutup-nutupi tindak kekerasan yang telah dilakukan oleh pelaku. Oleh karena itu narasumber dari PPT mengusulkan adanya terobosan hukum untuk mengatasi masalah ini. Misalnya dengan membuat sebuah *memorandum of understanding* (MoU) antara Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan para Kepala Staf Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) sehingga pelaku yang berasal dari kalangan militer dapat diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, terutama UU PKDRT.⁴⁴

Data yang diperoleh di lapangan, baik di Provinsi Sumut maupun Provinsi Jatim menunjukkan bahwa bentuk kekerasan terhadap perempuan yang paling dominan adalah KDRT dan trafiking. Berkaitan dengan trafiking, Provinsi Sumut bahkan memiliki posisi sebagai daerah transit, pengirim, sekaligus daerah tujuan. Ditinjau dari perspektif feminisme, kedua bentuk kekerasan terhadap perempuan tersebut termasuk ke dalam kategori kekerasan berbasis gender (*gender based violence*). Adapun bila menggunakan pemetaan

⁴⁰ Wawancara dengan Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB) Provinsi Jawa Timur tanggal 8 Desember 2012.

⁴¹ Wawancara dengan Sri Utami, staf Kepala Bidang Perlindungan Perempuan dan Anak, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB) Provinsi Jawa Timur tanggal 8 Desember 2012.

⁴² Wawancara dengan Kepala Pusat Pelayanan Terpadu Provinsi Jawa Timur tanggal 9 Desember 2012.

dari Komnas Perempuan, kedua bentuk kekerasan tersebut dapat dipetakan sebagai berikut:

Matriks 1 Pemetaan terhadap KDRT dan Trafiking

KDRT dan trafiking sebagai bagian kekerasan berbasis gender tidak cukup diselesaikan secara kuratif, yaitu upaya yang dilakukan setelah tindak kekerasan tersebut terjadi. Oleh karena itu diperlukan upaya yang lebih mendasar agar kekerasan berbasis gender ini dapat dicegah dan diminimalisasi (preventif). Dalam kaitan ini, upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah di kedua provinsi dalam melakukan pencegahan terhadap tindak kekerasan terhadap perempuan sudah tepat. Akan tetapi akan lebih efektif bila upaya pencegahan ini memperhitungkan faktor sosial budaya masyarakat setempat, mengingat semua kasus kekerasan terhadap perempuan bersumber pada ketimpangan kekuasaan antara perempuan dan laki-laki, yang diperkuat oleh nilai-nilai patriarki yang masih ada dalam masyarakat. Hal ini antara lain

Kategori	KDRT	Trafiking
Lokus	Rumah tinggal (dan tempat lain yang memungkinkan)	<ul style="list-style-type: none"> • Komunitas • Tempat umum
Pelaku	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Suami/mantan suami ▪ Ayah (kandung/tiri) ▪ Saudara laki-laki ▪ Anggota keluarga lain yang memiliki akses personal 	Warga masyarakat
Korban	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Laki ▪ Anak perempuan 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perempuan dewasa ▪ Perempuan di bawah umur

merasa pantas mendapat perlakuan kekerasan dari pelaku dan bersikap pasrah menerima perlakuan tersebut.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

⁴³ Wawancara dengan Ibu Yanti, staf Pusat Pelayanan Terpadu Provinsi Jawa Timur tanggal 9 Desember 2012.

⁴⁴ *Ibid.*

A. Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan penelitian yang telah dikemukakan dan hasil penelitian yang diperoleh di lapangan dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

Pertama, kasus KDRT dan trafiking masih menjadi permasalahan utama dalam penanganan kasus kekerasan terhadap perempuan di Provinsi Sumut dan Provinsi Jatim. Posisi Sumut secara geografis dan ekonomis menyebabkan provinsi ini menjadi daerah sumber, daerah transit, sekaligus daerah penerima dalam masalah trafiking. Adapun posisi Provinsi Jatim lebih banyak sebagai daerah sumber dan daerah penerima.

Kedua, peraturan daerah yang mengatur mengenai penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan di kedua provinsi telah disusun jauh sebelum UU PKDRT dan UU PTPPO diundangkan. Di Provinsi Sumut terdapat beberapa peraturan yang mengatur mengenai penghapusan perdagangan (trafiking) perempuan dan anak, Rencana Aksi tentang Provinsi Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak serta Rencana Aksi tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, pembentukan Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang, serta Prosedur Standar Operasional Pelayanan terhadap Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang Khususnya Perempuan dan Anak. Untuk koordinasi pemulangan korban trafiking yang berasal dari luar wilayah Sumut, Pemerintah Provinsi Sumut juga telah melakukan perjanjian kerja sama (MoU) dengan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Jatim. Sedangkan di Provinsi Jatim terdapat perda tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan beserta petunjuk pelaksanaannya. Selain itu, telah disusun Pedoman Operasional Penghapusan Perdagangan Perempuan dan Anak di Jawa Timur dan untuk menangani korban trafiking Pemerintah Provinsi Jatim juga telah melakukan perjanjian kerja sama dengan dua daerah lain, yaitu Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Kalimantan Timur.

Ketiga, beberapa kendala dalam implementasi kebijakan dalam penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan di Provinsi Sumut antara lain (1) Trafiking merupakan masalah yang bersifat kompleks yang melibatkan banyak aspek, yaitu sosial, ekonomi, dan budaya, sehingga kasus terus bermunculan karena faktor yang mempengaruhinya belum dapat diatasi, seperti tingginya angka kemiskinan, pengangguran, dan PHK serta rendahnya tingkat pendidikan; (2) Kondisi geografis Sumatera Utara yang merupakan daerah transit, *sending*, dan tujuan sindikat trafiking. Adapun kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Provinsi Jatim antara lain: (1) pemalsuan identitas korban kasus kekerasan terhadap perempuan, terutama alamat korban, sehingga penanganan kasus menjadi tidak tuntas; (2) adanya korban kekerasan terhadap

perempuan yang mencabut pengaduan yang sudah disampaikan karena alasan ketergantungan ekonomi kepada pelaku; (3) keterbatasan PPT dalam menangani korban kekerasan terhadap perempuan, baik dari segi kapasitas tempat penampungan, SDM, maupun anggaran; dan (4) kesulitan dalam memproses kasus yang melibatkan aparat militer sebagai pelaku kekerasan karena belum adanya MoU antara Kapolri dengan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan para kepala staf TNI.

B. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut dapat disampaikan beberapa rekomendasi berikut:

Pertama, untuk mencegah kekerasan terhadap perempuan dalam bentuk trafiking, Pemerintah Provinsi Sumut dan Provinsi Jatim melalui aparat pemerintahan di tingkat desa/kelurahan perlu memperketat pemberian ijin kerja bagi warga yang akan bekerja di luar wilayah provinsi atau bekerja ke luar negeri sebagai tenaga kerja Indonesia (TKI). Selain itu, Pemerintah Provinsi Sumut dan Provinsi Jatim perlu memperluas kesempatan kerja, sehingga meminimalisasi jumlah penduduk yang ingin bekerja ke luar wilayah provinsi tersebut atau bahkan ke luar negeri.

Kedua, untuk meningkatkan pelayanan kepada perempuan yang menjadi korban kekerasan, kapasitas maupun kualitas *crisis center* perlu ditingkatkan. Daya tampung P2TP2A di Provinsi Sumut dan PPT di Provinsi Jatim perlu ditambah. Jumlah SDM yang ada dalam lembaga tersebut juga perlu ditambah, diikuti dengan anggaran yang memadai, sehingga kegiatan dapat dilaksanakan secara maksimal.

Ketiga, untuk mempermudah proses hukum terhadap tindak kekerasan yang melibatkan aparat militer sebagai pelaku, perlu dibuat MoU antara Kapolri dengan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan para kepala staf TNI, sehingga pelaku dapat dihukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, terutama UU PKDRT dan UU PTPPO.

Keempat, Pemerintah Provinsi Sumut dan Provinsi Jatim perlu membuat perjanjian kerja sama dengan provinsi lain yang belum memiliki perjanjian kerja sama dengan kedua provinsi tersebut dalam penanganan masalah kekerasan terhadap perempuan, terutama provinsi-provinsi yang merupakan daerah sumber, daerah transit, dan daerah penerima trafiking, sehingga memudahkan koordinasi dalam penanganan masalah tersebut, termasuk pemulangan korban trafiking ke daerah asalnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Arivia, Gadis. (2003). *Filsafat Berperspektif Feminis*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.

Hadiz, Liza . "Teori Feminisme Radikal," *Jurnal Perempuan* Edisi 07, Mei-Juli 1998. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.

Komnas Perempuan. (2002) *Peta Kekerasan: Pengalaman Perempuan Indonesia*. Jakarta: Ameenpro.

Luhulima, Achie Sudiarti. (2006). "Hak Perempuan dalam Konstitusi Indonesia" dalam *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berperspektif Kesetaraan dan Keadilan*, Sulistyowati Irianto (Ed)., Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Luhulima, Achie Sudiarti (Ed). (2007). *Bahan Ajar tentang Hak Perempuan, UU No.7 Tahun 1984 Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita*. Jakarta; Yayasan Obor Indonesia.

Poerwandari, Kristi (2006). *Penguatan Psikologis untuk Menanggulangi Kekerasan dalam Rumah Tangga dan Kekerasan Seksual*. Jakarta: Program Kajian Wanita Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

Sampurna, Budi. (2000). Pembuktian dan Penatalaksanaan Kekerasan terhadap Perempuan: Tinjauan Klinis dan Forensik dalam *Pemahaman Bentuk-bentuk Tindak Kekerasan terhadap Perempuan dan Alternatif Pemecahannya*,

Achie Sudiarti Luhulima (Ed). Bandung: PT. Alumni.

Dokumen Resmi:

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara Nomor 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak;

Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 24 Tahun 2005 tentang Rencana Aksi Provinsi Penghapusan Perdagangan (Trafiking) Perempuan dan Anak;

Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 53 Tahun 2010 tentang Rencana Aksi Provinsi Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang;

Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 54 Tahun 2010 tentang Gugus Tugas Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang Provinsi Sumatera Utara;

Peraturan Gubernur Sumatera Utara Nomor 20 Tahun 2012 tentang Prosedur Standar Operasional Pelayanan terhadap Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang Khususnya Perempuan dan Anak di Provinsi Sumatera Utara.

Surat Kabar:

“Kekerasan Seksual dan Ruang Publik: Pemerintah Belum Cukup Melindungi Perempuan,” *Kompas*, 3 Februari 2012.

“Transportasi dan Luka Perempuan,” *Kompas*, 3 Februari 2012.

“Jangan Diam, Laporkan,” *Kompas*, 3 Februari 2012.

“Jalan Panjang Korban Pemerkosaan,” *Kompas*, 3 Februari 2012.

“Setelah Pemerkosaan Itu,” *Kompas*, 3 Februari 2012.

“Kekerasan terhadap Remaja Putri Meningkat,” *Suara Pembaruan*, 3 Februari 2012.

“Terjadi 6 Pemerkosaan dalam 6 Bulan,” *Kompas*, 14 Februari 2012.

Internet:

Komnas Perempuan Desak Polisi Ciptakan Rasa Aman di Angkot, <http://www.politikindonesia.com/index.php?k=politik&i=30760-Komnas-Perempuan-Desak-Polisi-Ciptakan-Rasa-Aman-di-Angkot>, diakses 24 Januari 2012.

Polisi Tak Punya Kebijakan Lindungi Perempuan, <http://megapolitan.kompas.com/read/2012/01/22/22155390/Polisi.Tak.Punya.Kebijakan.Lindungi.Perempuan>, diakses 17 Februari 2012.

“Database P2TP2A,” http://www.menegpp.go.id/index.php?option=com_docman&task=cat_view

&Itemid=68&gid=63&orderby=dmdatecounter&ascdesc=DESC, diakses 10 Mei 2012.

Penguatan Koordinasi Kebijakan Pencegahan dan Penanganan Tindak Pidana Perdagangan Orang (PPTPO) dan Pornografi, (<http://www.menkokesra.go.id/content/penguatan-koordinasi-kebijakan-pencegahan-dan-penanganan-tindak-pidana-perdagangan-orang-pptp>), diakses 6 Agustus 2012.

Deklarasi tentang Penghapusan Kekerasan terhadap Perempuan, <http://www.elsam.or.id/new/index.php?act=view&id=387&cat=c/6026&lang=in>, diakses 10 Agustus 2012.

Panduan Pencegahan Kekerasan Berbasis Gender Masa Darurat Kemanusiaan, http://www.un.org/en/pseataforce/docs/guidelines_for_gbv_interventions_in_humanitarian_settings_bahasa.pdf, diakses 10 Agustus 2012.

Press Release: Perlindungan Perempuan, Tidak Semata Urusan Pemerintah, <http://menegpp.go.id/V2/index.php/component/content/article/52-info/388-press-release-perlindungan-perempuan-tidak-semata-urusan-pemerintah>, diakses 10 Agustus 2012.

Konsolidasi Pengumpulan Data Kekerasan Terhadap Perempuan dan Anak di Provinsi Sumatera Utara, http://www.gugustugastrafficking.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1636:konsolidasi-pengumpulan-data-kekerasan-terhadap-perempuan-dan-anak-di-provinsi-sumatera-utara&catid=194:info&Itemid=224, diakses tanggal 13 Agustus 2012.

Advokasi Pembentukan dan Penguatan Gugus Trafficking di Kabupaten/Kota, http://www.gugustugastrafficking.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1945:advokasi-pembentukan-dan-penguatan-gugus-trafficking-di-kabupatenkota&catid=194:info&Itemid=224, diakses 13 Agustus 2012.

Catatan Triwulan Kekerasan Terhadap Anak dan Perempuan di Sumatera Utara Januari s.d. Maret 2012 Yayasan Pusaka Indonesia, <http://pusakaindonesia.or.id/news.php?extend.438.28>, diakses 13 Agustus 2012.

Pelatihan Penanganan Kasus Kekerasan terhadap Perempuan, <http://www.aliانسisumutbersatu.org/2012/05/24/pelatihan-penanganan-kasus-kekerasan-terhadap-perempuan/>, diakses 13 Agustus 2012.

**KEBIJAKAN PENGEMBANGAN *BIOFUEL* DAN ISU DEFORESTASI
(STUDI DI PROVINSI KALIMANTAN BARAT DAN
KALIMANTAN TIMUR)**

***BIOFUEL DEVELOPMENT POLICY AND
DEFORESTATION ISSUE
(STUDY IN WEST AND EAST KALIMANTAN PROVINCES)***

*Hariyadi**

Naskah diterima 24 Januari 2013, disetujui 16 Maret 2013

Abstract

Biofuel development policy has not contributed significantly to the achievement of national energy mix policy though there has been availability of potential raw material, particularly crude palm oil. Less political will of both central and local governments, and poor infrastructure and supporting institutions have been identified as constraints of the achievements. Applying a qualitative method, based on in-depth interviews and documentary studies, the research, conducted in West and East Kalimantan Provinces, in its analytical descriptive report reveals issues arising from biofuel development policy. The writer argues that though the biofuel development policy has not been implemented in the two provinces, the massive conversion of land for crude palm oil plantation is indirectly a factor to their deforestation level. More importantly, as the biofuel development policy has not been implemented, the national deforestation reduction policy does not play a role to the achievement of biofuel development policy.

Key words: biofuel, deforestation, biofuel development (policy), crude palm oil, West Kalimantan, East Kalimantan

Abstrak

Kebijakan pengembangan bahan bakar nabati/BBN (*biofuel*) belum memberikan kontribusi yang signifikan dalam pencapaian bauran energi nasional meskipun bahan baku BBN cukup potensial, khususnya minyak sawit (CPO). Terbatasnya kemauan politik

*Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, Jakarta. Alamat e-mail: farahhar@yahoo.com.

pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah, ketersediaan bahan baku secara berkesinambungan, infrastruktur dan kelembagaan penunjang turut memberikan andil atas kondisi ini. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan metode analisisnya bersifat kualitatif dan didasarkan pada data primer yang dikumpulkan melalui interview mendalam di Provinsi Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur, serta data sekunder dari sejumlah dokumen terkait. Dari analisis data tersebut disimpulkan bahwa meskipun kebijakan pengembangan BBN tidak berjalan di kedua provinsi tersebut, kegiatan konversi lahan secara besar-besaran untuk perkebunan kelapa sawit secara tidak langsung telah berperan dalam mendorong tingkat deforestasi di sana. Di atas itu semua, sementara kebijakan pengembangan BBN belum dilaksanakan di kedua provinsi tersebut, kebijakan pengurangan deforestasi secara nasional tidak turut mempengaruhi kinerja kebijakan pengembangan BBN secara nasional.

Kata kunci: bahan bakar nabati, biofuel, deforestasi, kebijakan pengembangan bahan bakar nabati, minyak sawit, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Kebijakan pengembangan bahan bakar nabati (BBN)/*biofuel* digulirkan tahun 2006, sekaligus memperkuat penetapan politik energi berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2007 tentang Energi (UU No. 30 Tahun 2007). UU ini juga mengamankan pembentukan Dewan Energi Nasional (DEN) yang bertugas menetapkan kebijakan energi nasional.¹ Melalui Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional (Perpres No. 5 Tahun 2006), pemerintah menetapkan bauran energi bagi terpenuhinya peran BBN sebesar 17% pada tahun 2025, yang dijabarkan secara operasional ke dalam Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2006 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati (BBN) sebagai Bahan Bakar Lain (Inpres No. 1 Tahun 2006); dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 32 Tahun 2008 tentang Penyediaan, Pemanfaatan, dan Tata Niaga Bahan Bakar Nabati (BBN) sebagai Bahan Bakar Lain (Permen ESDM No. 32 Tahun 2008).

Kebijakan pengembangan BBN ini juga menjadi pilihan politik energi strategis ke depan. Kesadaran ini secara sosiologis tercermin dari semakin terbatasnya cadangan sumber daya energi tidak terbarukan dan tantangan

¹Pasal 12 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2007.

ketahanan energi (ketentuan menimbang butir c, UU No. 30 Tahun 2007). Tantangan ini semakin besar sejak Indonesia keluar dari *Organization of Petroleum Exporting Countries* (OPEC) pada tahun 2008. Digulirkannya kebijakan pengembangan energi alternatif juga bisa dilihat dari besarnya potensi sumber BBN. Sebagai negara yang memiliki lahan yang luas, pengembangan sumber energi non-fosil dari jarak pagar, sawit, singkong atau jagung dan nyamplung telah menjadi agenda kerja pemerintah. Merujuk pada peta jalan penggunaan BBN dalam Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Energi Sumber Daya Mineral No. 32 Tahun 2008, politik diversifikasi energi berbasis non-fosil di atas kertas dapat dicapai dengan mudah.

Sejak kebijakan BBN dicanangkan pada tahun 2008, 22 perusahaan telah didirikan untuk memproduksi BBN, namun data Asosiasi Produsen BBN Indonesia (Aprobi) menunjukkan, 17 proyek pembuatan BBN yang dimiliki oleh 16 perusahaan telah non-aktif karena kekurangan pasokan bahan mentah sehingga hanya menyisakan 4 perusahaan yang masih memproduksi sampai tahun 2008.² Laporan Tim Nasional Pengembangan BBN pada tahun 2007, produksi BBN secara nasional diproyeksikan akan mencapai 200 ribu barel per hari, dengan bahan baku kelapa sawit, tebu, singkong, dan jarak pagar. Secara kumulatif, nilai produksi BBN akan mencapai kira-kira 70 juta ton, proyeksi yang menurut studi lembaga *Down to Earth* (DtE) terlalu ambisius. Dari sisi kemauan pemerintah ambisi ini sebenarnya cukup rasional, mengingat hingga tahun 2008 pemerintah telah mengeluarkan 12 kebijakan terkait kebijakan pengembangan BBN. Hal ini mengindikasikan bahwa dari sisi politik pengembangan BBN cukup memadai.

Data DtE menunjukkan bahwa perkiraan pertumbuhan BBN berbasis minyak sawit, jarak, tebu, dan ubi kayu di atas lahan seluas 10,3 juta ha sampai tahun 2015 saja baru mencapai 34, 4 juta ton. Di samping itu, data perkembangan pengembangan BBN yang dikeluarkan Kementerian ESDM pada tahun 2007 juga mencatat bahwa produksi BBN, baru mencapai 40 ribu barel BBN per hari atau sekitar 2 juta kiloliter selama setahun.³

Rendahnya implementasi kebijakan pengembangan BBN juga bisa dilihat dalam konteks kebijakan pengurangan emisi nasional. Seperti diketahui, pemerintah mengeluarkan komitmen global untuk mengurangi emisi nasional sebesar 26% atau 41% dengan dukungan asing.⁴ Di samping itu, dalam seminar internasional kehutanan di Jakarta, 27 September 2011, bertajuk *Forests Indonesia: Alternative futures to meet demands for food, fibre, fuel and REDD+*, pemerintah juga akan memfokuskan pada perlindungan hutan.

²Down to Earth (DtE), (No. 76-77, Mei), 2008. "Program agrofuel Indonesia dihantam kenaikan harga minyak sawit", dalam <http://www.downtoearth-indonesia.org/id/story/program-agrofuel-indonesia-dihantam-kenaikan-harga-minyak-sawit>, diakses 27 Februari 2012.

³<http://finance.detik.com/read/2008/07/21/175354/975390/4/%7BUURL3%7D>, diakses 1 Maret 2012.

Dalam momentum ini, pemerintah juga mengeluarkan Perpres No. 61 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca (Perpres No. 61 Tahun 2011).⁵ Secara hipotetis terdapat hubungan positif antara pengembangan BBN dengan terjadinya kenaikan emisi gas rumah kaca (GRK). Seiring dengan semakin meningkatnya kebutuhan BBN, kebutuhan alih fungsi lahan juga tidak dapat dibendung. Data *United Nations for Environment Programme* (UNEP), *Food and Agriculture Organization* (FAO) dan *United Nations for United Nations Forum on Forests* (UNFF) menunjukkan bahwa salah satu momentum ancaman deforestasi yang paling serius adalah melonjaknya beberapa komoditas tertentu di tingkat domestik dan global. Dalam situasi seperti ini, berbagai kekuatan, baik petani maupun perusahaan beramai-ramai melakukan alih fungsi hutan tanaman komoditas yang lebih menguntungkan seperti sawit, gula, kedelai dan lain-lain.⁶ Dengan demikian, belum optimalnya kebijakan pengembangan BBN dapat disebabkan oleh faktor-faktor seperti permintaan komoditas secara global, politik pengembangan BBN, dan kebijakan pengurangan emisi secara nasional.

B. Perumusan Masalah

Kebijakan pengembangan BBN secara nasional menjadi kebutuhan yang mendesak di tengah-tengah semakin terbatasnya kemampuan pemerintah dalam menyediakan energi berbasis fosil. Namun demikian, kebijakan pengembangan BBN juga masih mengalami sejumlah kendala serius. Masih tingginya, biaya satuan pengadaan BBN dibandingkan dengan pengadaan energi fosil turut mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam pengembangan BBN. Faktor lain terkait dengan kebijakan pengurangan deforestasi. Apalagi, dalam rangka kebijakan mitigasi deforestasi, pemerintah juga sedang melaksanakan kebijakan pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan. Dengan latar belakang persoalan di atas, penelitian ini diarahkan untuk menjawab dua pertanyaan sebagai berikut:

- (a) “faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja kebijakan pengembangan BBN secara nasional?”
- (b) “bagaimana isu pengurangan deforestasi turut mempengaruhi kinerja kebijakan pengembangan BBN?”

⁴Intervention on Climate Change, KTT Pemimpin kelompok G-20, Pittsburgh, diakses 25 September 2009.

⁵Perpres No. 61 Tahun 2011 tentang RAN-GRK.

⁶UNEP, FAO and UNFF, *loc.cit.*, hlm. 20. Juga Remi D’Annunzio *et al.*, *State of the World’s Forests 2010*, Rome: FAO, 2011, hlm. 60. Farhana Yamin and Joanna Depledge, *The International Climate Change Regime, A Guided to Rules, Institutions and Rules*. UK: Cambridge Univ. Press, 2004, hlm. 1.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui: (1) faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja pengembangan BBN secara nasional, dan (2) apakah ada keterkaitan lambatnya pengembangan BBN dengan kebijakan pengurangan deforestasi. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Alat Kelengkapan DPR terkait dalam rangka mendukung pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap kebijakan pemerintah dalam pengembangan BBN selama ini.

D. Kerangka Pemikiran

Secara umum terdapat sejumlah faktor yang menentukan implementasi sebuah kebijakan publik. Seperti diketahui, jika pertarungan antar-kelompok pengambil keputusan dalam menentukan agenda formal (*agenda setting*) dalam proses pengambilan keputusan berada pada tahap awal proses kebijakan, implementasi kebijakan berada pada tahap akhir proses itu. Implementasi kebijakan berarti diadministrasikan dengan serangkaian tindakan yang secara aktual dieksekusi terhadap populasi target.⁷

Gambaran umum tentang proses implementasi kebijakan akan menyamai dalam proses penentuan agenda.⁸ Sejumlah ahli telah menyajikan sejumlah elemen yang turut mempengaruhi implementasi sebuah kebijakan, namun bagaimana pengaruh setiap elemen itu pada akhirnya akan tergantung pada jenis kebijakan itu sendiri. Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier misalnya, menetapkan 18 elemen yang turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.⁹ Keduanya memeras ke-18 elemen tersebut menjadi 6 kondisi yang diperlukan bagi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan, yaitu: (1) tujuan yang jelas dan konsisten;¹⁰ (2) landasan teoritik yang kuat atas hubungan kausalitas yang relevan dengan isu kebijakan; (3) kesiapan lembaga pelaksana dengan derajat otoritasnya yang cukup dan dukungan finansial yang memadai; (4) kapasitas managerial lembaga pelaksana; (5) dukungan konstituen; dan (6) dukungan publik secara umum. Biasanya ke-6 kondisi ini tidak mungkin dicapai selama periode awal implementasi atas kebijakan yang diarahkan untuk mencapai perubahan perilaku yang mendasar.¹¹ Implementasi kebijakan atau program yang benar-benar baru atau kontroversial akan menimbulkan sebuah 'perjuangan' baru. Isu-isu yang sebelumnya menimbulkan kontroversi, bagi mereka yang kalah pada tahapan penentuan agenda di tingkat legislatif, eksekutif, dan yudikatif masih akan tetap berjuang dan aktif dalam 'memblokade'

⁷Ira Sharkansky, *Politics and Policy Making*. USA: Lynne Rienner Publication, 2002, hlm. 27.

⁸*Ibid.*, hlm. 19-22.

⁹*Ibid.*, hlm. 28.

¹⁰Bandingkan dengan Riant Nugroho, *Public Policy*, edisi revisi. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2011, hlm. 618-627.

dalam bentuk apapun seperti dalam proses pembiayaan, penyelesaian regulasi turunan, mempengaruhi kelompok target dan lain-lain. Lebih jauh, sejumlah faktor turut mempersulit implementasi sebuah kebijakan, antara lain: (1) konflik kepentingan antar-pemangku kepentingan; (2) koordinasi antar-lembaga pelaksana; (3) terlalu tingginya tuntutan dari atas dan bawah; dan (3) saling lempar tanggung jawab antar-lembaga pelaksana (*power of inaction*).¹²

Faktor lain yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah faktor instrumen yang dipakai. Dalam proses implementasi kebijakan ada tiga kelompok instrumen yang bisa dipakai, baik dilakukan secara tersendiri maupun bersama dengan kadar keterlibatan pemerintah yang berbeda-beda.¹³ *Pertama*, instrumen yang sifatnya wajib dengan keterlibatan pemerintah yang tinggi (*compulsory instruments*). Pembentukan regulasi, pendirian perusahaan negara dan pembagian jasa/barang secara langsung oleh pemerintah masuk dalam kategori ini. *Kedua*, instrumen yang sifatnya sukarela yaitu instrumen yang dipakai pemerintah dengan tingkat keterlibatan pemerintah yang terbatas (*voluntary instruments*). Penyerahan pelaksanaan sebuah kebijakan yang sifatnya bisa diserahkan atau didelegasikan kepada keluarga dan masyarakat, LSM dan mekanisme pasar masuk dalam kategori ini. Dan *ketiga*, instrumen yang sifatnya campuran (*mixed instruments*), yakni instrumen yang dipakai secara bersamaan dengan atau tanpa keterlibatan pemerintah. Penggunaan informasi dan himbauan/anjuran, penggunaan mekanisme subsidi, lelang, dan penggunaan mekanisme *tax & user charges* masuk dalam kategori ini. Meskipun secara teoritis, ketiga kelompok instrumen kebijakan tersebut bisa dipilah secara empiris para pengambil kebijakan terbiasa dengan penggunaan sebagian atau semua komponen dari ketiga kelompok instrumen secara bersamaan atau berganti-ganti.

E. Metode Penelitian

A. Waktu dan Tempat

Penggalan data dilakukan di Provinsi DKI Jakarta (minggu I Februari 2012), Provinsi Kalimantan Barat (minggu II Juli 2012) dan Provinsi Kalimantan Timur (minggu I September 2012). Pemilihan Provinsi Kalimantan Barat sebagai salah satu wilayah yang dilakukan secara purposif karena posisinya sebagai tempat yang sangat potensial bagi pengembangan BBN khususnya dari sumber kelapa sawit. Sementara, pemilihan Provinsi Kalimantan Timur

¹¹Sharkansky, *op.cit.*

¹²*Ibid.*, hlm. 29-39.

¹³Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. UK: Oxford Univ. Press, 1995, hlm. 82.

didasarkan pada alasan sebagai salah satu wilayah yang mengalami tingkat deforestasi yang tinggi.

B. Bahan/Cara Pengumpulan Data

Penelitian ini bersifat deskriptif-analitis. Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan dan wawancara. Kegiatan wawancara, studi kepustakaan dan penggalian data sekunder dilakukan di sejumlah lembaga terkait di Jakarta yang memiliki perhatian dan kepentingan dengan isu penelitian yang diangkat seperti Kementerian ESDM, Kementerian Lingkungan Hidup, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) terkait, unit bisnis seperti GAPKI dan DMSI. Pengumpulan data melalui wawancara diambil secara purposif di Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Kalimantan Barat dan Provinsi Kalimantan Timur. Adapun kegiatan wawancara dilakukan dengan sejumlah informan yang mewakili lembaga publik dan swasta yang memiliki perhatian dan terlibat dalam isu BBN antara lain, Dinas Pertanian, Badan Pusat Statistik (BPS), Dinas Lingkungan Hidup, Dinas ESDM, Bappeda, organisasi kemasyarakatan dan informan lain yang terkait.

C. Metode Analisis Data

Metode analisis data dilakukan secara kualitatif dengan didasarkan pada sejumlah data primer yang dikumpulkan dari kegiatan wawancara penelitian di lapangan baik di Provinsi Kalimantan Barat, Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi DKI Jakarta. Sementara itu, data sekunder dikumpulkan baik dari dokumen-dokumen terkait dengan isu yang diangkat dan sejumlah dokumen lembaga yang terkait dengan fokus penelitian ini.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Kondisi Sektor Perkebunan dan Kehutanan Provinsi Kalbar

Provinsi Kalimantan Barat (Kalbar) memiliki luas sebesar 146.807 km² (14.680.700 ha) atau 7,53% dari luas wilayah Indonesia.¹⁴ Dari areal perkebunan Kalbar seluas 3.500.000 ha, diperuntukkan untuk kelapa sawit sebesar 1,5 juta ha, karet 1,2 juta ha, kelapa 300 ribu ha, lada dan kakao masing-masing 50 ribu ha, kopi 20 ribu ha dan aneka tanaman lain seluas 380

ribu ha.¹⁵ Dari keseluruhan komoditas perkebunan, yang sudah beroperasi secara aktif adalah sektor kelapa sawit.

Alokasi lahan untuk pengembangan kelapa sawit di Kalbar tergolong sangat progresif, bahkan melampaui dari areal lahan yang dipersiapkan berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP).¹⁶ Data menunjukkan bahwa dari seluas 1,5 juta ha,¹⁷ pemerintah kabupaten telah menerbitkan perizinannya (informasi lahan, izin lokasi dan izin usaha perkebunan) kepada 262 perusahaan perkebunan seluas 2.999.394,78 ha. Di samping itu, penerbitan HGU juga telah diberikan kepada 90 perusahaan perkebunan kelapa sawit seluas 577.582,17 ha. Dengan demikian, total perizinan dan HGU telah diberikan kepada 352 perusahaan perkebunan kelapa sawit (3.576.976,95 ha).¹⁸ Data BPS tahun 2011 menunjukkan luas dan produksi perkebunan sawit perkebunan besar dan perkebunan rakyat dalam kurun waktu 2006-2010 terus mengalami perkembangan signifikan. Luas tanaman perkebunan besar tahun 2010 naik 34,21% dari tahun sebelumnya sementara tingkat produksinya mencapai 6,65%. Adapun perkebunan rakyat pada tahun yang sama mengalami kenaikan sebesar 2,97% dan kenaikan produksi sebesar 6,29% (Tabel 1).

Tabel. 1
Luas Tanaman dan Produksi Kelapa Sawit
Perkebunan Besar dan Perkebunan Rakyat 2006-2010

¹⁴Badan Pusat Statistik Kalimantan Barat, *Kalimantan Barat dalam Angka 2011*. Pontianak, 2012, hlm.4.

¹⁵ Perkembangan Perizinan Perusahaan Perkebunan Besar di Kalimantan Barat Keadaan s/d Juni 2011. Ringkasan data perizinan, Disbun Kalbar.

¹⁶Berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2004 tentang RTRWP Provinsi Kalimantan Barat, dikutip dalam *ibid*.

¹⁷http://kalbar.bps.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=361&Itemid=365, diakses 7 Januari 2012.

¹⁸*ibid*. Sumber lain seperti Disbun dalam sebuah wawancara misalnya, menyatakan yang sudah aktif memproduksi mencapai lebih dari 700an ha. Wawancara dengan Sulamsi, Kasi Pelestarian Lahan dan Lingkungan, Erita, staf Disbun Kalbar, 23 Juli 2012, dan Sutono, staf Dishut Kalbar, 24 Juli 2012.

Periode	Luas Tanaman (ha)		Produksi (ton)	
	Perkebunan Besar	Perkebunan Rakyat	Perkebunan Besar	Perkebunan Rakyat
2006	220.406	166.677	489.692	350.171
2007	250.500	196.696	451.470	375.211
2008	308.696	198.879	463.407	391.902
2009	389.334	221.858	471.303	364.066
2010	522.508	228.440	502.654	418.906
Total	1.691.344	1.032.550	2.388.366	1.830.278

lahan, kebakaran hutan dan ekses kapasitas industri pengolahan kayu terhadap bahan baku industri.²¹ Sampai sekarang, sebagian fenomena ini masih terjadi seperti dibuktikan dengan hasil penelitian Walhi Kalbar tentang terus berlanjutnya perusakan hutan lahan gambut dan rusaknya habitat orang utan²² dan berlebihnya konsesi lahan kelapa sawit dari yang ditetapkan.²³ Data Kementerian Kehutanan bahkan menunjukkan bahwa tingkat deforestasi di Kalbar dalam periode 2009 – 2010 masih cukup signifikan untuk pertanian dan perkebunan, pemukiman dan transmigrasi, dan lain-lain.²⁴ Pada periode yang sama, tingkat deforestasi di Kalbar di dalam kawasan hutan mencapai 38.047,3 ha per tahun dan di luar kawasan hutan bahkan mencapai 56.500,8 ha per tahun.

B. Kondisi Sektor Perkebunan dan Kehutanan Provinsi Kaltim

Dari 3.164.800 jiwa penduduk Kaltim, penduduk yang terlibat dalam pembangunan subsektor perkebunan 444.567 orang Tenaga Kerja Perkebunan (TKP). Pengembangan areal perkebunan di Kawasan Budi daya non-Kehutanan (KBNK) berdasarkan tata ruangnya yang telah disepakati mencapai ± 6.520.622,73 ha. Dari total lahan pada KBNK ini, Kaltim menetapkan potensi

¹⁹http://kehutanan.kalbarprov.go.id/joomla15/index.php?option=com_content&view=article&id=49:sekilas-tentang-dishut&catid=67:sekilas-tentang-dishut&Itemid=40, diakses 7 Januari 2012.

²⁰BPS Kalbar, *op.cit.*, hlm. 188-189.

²¹http://kehutanan.kalbarprov.go.id/joomla15/index.php?option=com_content&view=article&id=49:sekilas-tentang-dishut&catid=67:sekilas-tentang-dishut&Itemid=40, diakses 8 Januari 2013.

²² "Di Tengah Implementasi Moratorium, Aktivis Masih Temukan Perusakan Hutan Lahan Gambut dan Habitat Orangutan", dalam <http://walhikalbar.or.id/>, diakses 8 Januari 2013.

²³"SBY Urged to Evaluate Oil Palm Plantation Development", disunting dalam <http://walhikalbar.or.id/>, diakses 8 Januari 2013.

lahan perkebunan sawit mencapai 4,7 juta ha. Sampai tahun 2011, luas areal kelapa sawit telah mencapai 827.347 ha yang terdiri dari 164.952 ha sebagai tanaman plasma/rakyat, 17.237 ha milik BUMN sebagai inti dan 645.158 ha milik perkebunan besar swasta. Produksi tandan buah segar (TBS) sebesar 4.471.546 ton setara dengan 975.112 ton *crude palm oil* (CPO) pada tahun 2011. Sejumlah perusahaan perkebunan besar swasta yang telah memperoleh izin pencadangan (izin lokasi) sementara ini yang telah beroperasi membangun kebun dalam skala yang luas baru kira-kira 330 perusahaan. Perkembangan luasan lahan, produksi, produktivitas dan tenaga kerja perkebunan Kaltim kelapa sawit pada periode 2007 – 2011 dapat dilihat pada Tabel 2.²⁵

Tabel. 2
Luasan Areal, Produksi & Tenaga Kerja Kelapa Sawit

Sumber: Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Timur, 2012.

Perkembangan tanaman jarak pagar di Kaltim menunjukkan tren yang turun menurun. Persoalan masih terbatasnya insentif bagi petani dan perusahaan, kemauan dan sinergi kebijakan pemerintah pusat dan daerah serta disparitas

Periode	Luas (ha)	Produksi (ton)	Produktivitas (kg/ha)	TKP (orang)
2011	827.347,00	4.471.546,00	14.312,00	317.947
2010	863.533,00	3.054.707,00	13.824,46	294.297
2009	690.654,00	2.298.185,60	12.221,63	174.625
2008	409.564,00	1.664.311,00	10.661,52	148.029
2007	399.292,60	2.041.163,00	16.382,46	126.570

²⁴Statistik Kehutanan 2011 dalam http://www.dephut.go.id/files/Statistik_kehutanan_2011.pdf, diakses 8 Januari 2012.

²⁵Disunting dalam <http://perkebunan.kaltimprov.go.id/komoditi-3-kelapa-sawit.html>, diakses 9 Januari 2013.

Sumber: Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Timur, 2012.

Sementara itu, sampai tahun 2011 luas hutan Kaltim mencapai 24.210.787 ha yang terbagi dalam beberapa jenis kawasan hutan. Kawasan hutan yang terluas mencakup hutan produksi tetap dan hutan produksi terbatas masing-

Tahun	Luas (ha)	Produksi (ton)	Produktivitas (kg/ha)	TKP (orang)
2011	28,00	-	-	24
2010	198,00	202,00	-	109
2009	846,50	114,00	672,86	786
2008	813,50	108,50	418,92	702
2007	1.000,50	146,50	289,24	855
2006	424,00	-	-	416

C. Perkembangan BBN di Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur

Sumber data Dinas Perkebunan (Disbun) Kalbar menunjukkan bahwa sejak digulirkannya kebijakan pengembangan BBN, sejumlah program pengembangan, statusnya *pilot project* bahan baku BBN telah dilaksanakan. Sejalan dengan Inpres No. 1/2006 dan tingginya animo sebagian masyarakat di Kalbar untuk mengembangkan jarak pagar, Disbun Kalbar mengembangkan demplot untuk mendapatkan gambaran sejauh mana kelayakan pengembangan jarak pagar di Kalbar sebagai bahan baku BBN baik secara teknis maupun ekonomis.²⁸ Karena persoalan mutu bibit, pertumbuhan dan produksi jarak pagar memerlukan input pupuk dan pemeliharaan yang memadai serta ketidakjelasan pasar biji jarak, jarak pagar tidak direkomendasikan untuk dikembangkan secara komersial dalam bentuk kebun monokultur tetapi lebih bersifat swadaya di lahan pekarangan sebagai tanaman campuran atau pagar sebagai sumber alternatif BBN secara terbatas dengan memanfaatkan teknologi tepat guna yang tersedia.²⁹ Dengan demikian, pengembangan jarak pagar untuk tujuan BBN praktis terhenti sejak tahun 2009 dan baru sebatas sebagai agenda kebijakan pengembangan bahan bakar nabati.³⁰

Program pengembangan BBN juga dilakukan dengan pembangunan

²⁸Badan Pusat Statistik Kaltim, Kalimantan Timur dalam Angka 2012 (Samarinda, 2012).

²⁹Statistik Kehutanan 2011 dalam http://www.dephut.go.id/files/Statistik_kehutanan_2011.pdf; diakses 8 Januari 2012.

sebuah proyek percontohan pengolahan BBN dari kelapa yang pelaksanaannya dikelola oleh kelompok/gabungan kelompok tani di wilayah Desa Nipah Panjang, Kecamatan Batu Ampar, Kabupaten Kubu Raya dalam rangka penyediaan energi alternatif bagi daerah yang kesulitan bahan bakar terutama mesin diesel. Fluktuatifnya harga bahan baku dan konsekuensi lebih tingginya harga biodiesel dari jenis ini dibandingkan dengan solar menjadikan upaya perintisan ini pun gagal.

Program yang lain menyangkut pengembangan asap cair dan arang briket yang menjadi bagian dari skema program Desa Mandiri Energi (DME) yang dilakukan pada tahun 2009. Program ini masih dalam proses pengembangan dan sejak tahun 2011 telah mendapatkan stimulus/dukungan dari Kementerian Pertanian.

Program pengembangan BBN dalam skala terbatas untuk keperluan sendiri di lingkungan PTPN XIII Kalbar juga telah dilakukan dengan memanfaatkan limbah sawit sebagai bahan baku. Dengan dukungan APBN/APBD, Disbun Kalbar telah melansir serangkaian program/kegiatan dalam merespon upaya ini. Namun demikian, karena skalanya masih sangat terbatas dan masih fokus perusahaan perkebunan kelapa sawit hanya pada pengembangan CPO,³¹ praktis pengembangan ini juga tidak berpengaruh secara signifikan secara nasional.

Sejauh ini dalam rangka pengembangan program pengembangan BBN, Disbun Kalbar telah menyiapkan program baik dalam skema program DME, penyiapan lahan dan kelompok tani penerima program tersebut berbasis bahan baku kelapa dan jarak pagar.³² Namun demikian, secara umum dapat dikatakan bahwa pengembangan BBN di wilayah Kalbar belum memiliki dampak secara signifikan secara nasional baik untuk kepentingan pengembangan *pilot project* maupun kepentingan penggantian bahan bakar berbasis fosil yang sifatnya terbatas. Sejumlah persoalan berikut menjadi faktor situasi seperti ini.

Pertama, ketersediaan secara berkesinambungan dengan harga yang stabil/dapat diprediksikan atas bahan baku yang secara potensial dapat diolah menjadi BBN. Situasi seperti ini menjadikan harga BBN yang dihasilkan lebih mahal daripada bahan bakar fosil. *Kedua*, belum adanya upaya yang sinergis antar-pemangku kepentingan, baik dari sisi program/kegiatan maupun komitmen bersama di wilayah Kalbar baik secara horisontal maupun vertikal.

²⁸Kalbar sebenarnya tidak direkomendasikan sebagai tempat pengembangan jarak pagar. Jawaban tertulis Disbun Kalbar.

²⁹Sebagai contoh, Pemda telah memfasilitasi penggunaan kompor dengan bahan bakar biji jarak pagar s.d. tahun 2009. Jawaban tertulis Disbun Kalbar.

³⁰Wawancara dengan Sutono, bidang penatagunaan dan pemanfaatan lahan, Dinas Kehutanan Kalbar 24 Juli 2012.

Dengan demikian, program rintisan pengembangan energi nabati lebih banyak sebagai program pusat yang mengambil lokasi di daerah. *Ketiga*, belum adanya insentif pemerintah yang menarik bagi perusahaan pengelola kelapa sawit sehingga mereka tidak melihat pengembangan BBN berbasis CPO sebagai sebuah peluang bisnis yang secara ekonomis menguntungkan secara nasional. Dan *keempat*, belum banyaknya dukungan kajian ilmiah yang komprehensif atas kelayakan pengembangan BBN di Kalbar sehingga segenap proyek percontohan cenderung mengalami beberapa persoalan di lapangan. Dengan melihat serangkaian persoalan di atas, upaya rintisan pengembangan BBN selama ini di Kalbar dan tingginya potensi bahan baku BBN khususnya dari CPO belum memberikan kontribusi yang signifikan sama sekali bagi pengembangan BBN secara nasional.

Gambaran yang sama terjadi di Kaltim. Bahkan secara ekstrem, program pengembangan BBN di Kaltim tidak berjalan. Program BBN dalam konteks Kaltim diakui masih sebatas wacana kebijakan normatif yang belum menunjukkan adanya tanda-tanda kemauan politik yang kuat dari daerah seperti ditunjukkan dengan belum adanya program nyata ke arah termasuk di dalamnya kebutuhan infrastruktur.³³ Arti pentingnya hal ini karena pengembangan BBN mencakup wilayah yang ditangani oleh beberapa kementerian dan menyangkut isu kebutuhan pangan potensi terganggunya kebutuhan pangan akibat konversi lahan untuk BBN dan isu perubahan iklim.³⁴

Salah satu cantolan normatif kemauan politik adalah visi provinsi sekarang yang menekankan pada pengembangan agroindustri dan energi terkemuka sebagaimana tercantum dalam Renstra, RPJMD, serangkaian program tahunan di tingkat daerah.³⁵ Dalam konteks kebijakan energi baru terbarukan (EBT) di tingkat nasional, tindak lanjut di tingkat provinsi terkait dengan pengembangan PLTS, PLTMA (mikro hidro) berkapasitas 200 Kw sampai dengan 2 Megawatt.³⁶ Kebijakan pengembangan lainnya adalah energi biogas yang dalam skala terbatas telah dilaksanakan di Kabupaten Kutai Timur.

Isu pengembangan jarak pagar pun nasibnya sama termasuk di dalamnya pengembangan bioetanol dari singkong gajah yang awalnya sangat potensial karena kendala insentif, pasar dan kepastian pasokan, dan infrastruktur menjadikan wacana kebijakan itu tidak berjalan. Jarak pagar misalnya, pernah

³¹Upaya ini praktis hanya dilakukan oleh 1 dari 15 perusahaan yang bergerak dalam pengembangan kelapa sawit. Jawaban tertulis Disbun Kalbar.

³²Sebagai contoh *BBN* berbasis kelapa. Pemda telah menyiapkan lahan, penetapan kelompok/gapoktan, penetapan organisasi pengelola, bangunan unit pengolahan/pengadaan alat dan mesin, uji coba mesin, operasional pabrik, pendampingan manajemen usaha, upaya pemberdayaan gapoktan. Jawaban tertulis Disbun Kalbar.

dikembangkan di daerah Balikpapan dan program pengembangan biodiesel di Kabupaten Berau. Persoalan belum kuatnya komitmen, ceruk pasar yang kecil atau tidak adanya jaminan pasar, tingkat harga BBN masih di bawah harga keekonomian menjadikan upaya pengembangan BBN gagal. Kasus yang sama pengembangan misalnya, biogas, biomassa meskipun dalam skala yang sangat kecil telah dipakai misalnya, biomassa berbahan limbah sawit untuk pembakaran boiler di perusahaan pengolah CPO.³⁷

Dari sudut pandang daerah, sejumlah kendala masih menghantui program pengembangan BBN antara lain:

1. harga BBN belum mencapai tingkat keekonomian dan kurangnya insentif untuk para pelaku pengembangan BBN secara umum;³⁸
2. belum adanya kebijakan khusus untuk pengembangan lahan yang secara khusus untuk pengembangan BBN (*dedicated area*);³⁹
3. payung hukum/kemauan politik daerah yang belum kuat;
4. RTRWP yang tidak tuntas dan dengan konsekuensi masih terjadinya tumpang tindihnya kepemilikan lahan;
5. aspek kepastian hukum bagi pengusaha; dan
6. isu infrastruktur dan SDM.⁴⁰

Ironisnya, kondisi Kaltim sendiri sebenarnya sangat potensial untuk penyiapan lahan untuk BBN khususnya dari sumber CPO. Berdasarkan hasil penelitian, potensi kelapa sawit bisa dikembangkan mencapai 4,2 juta ha yang letaknya di luar kawasan budidaya kehutanan (KBK). Hal ini terbukti karena sejauh ini izin lokasi pengembangan kelapa sawit yang telah disetujui kabupaten/kota telah mencapai 330 perizinan. Dari jumlah perizinan ini, yang sudah memiliki izin usaha perkebunan (IUP) mencapai 240 di atas lahan seluas 2,6 juta ha dan 870 ribu ha di antaranya telah direalisasikan penanamannya. Pemegang hak guna usaha (HGU) telah mencapai 115 badan hukum dengan luas kira-kira 1 juta ha sesuai dengan target Gubernur Kaltim seluas 1 juta ha pada tahun 2013.⁴¹

³³Pandangan serupa ditegaskan dari kalangan akademisi, antara lain Dr. Sadaruddin, MP., Dekan Fakultas Pertanian Universitas Mulawarman dalam wawancara 31 Oktober 2012.

³⁴Wawancara dengan Maritje Hutapea, Direkur Bioenergi Kementerian ESDM, 5 Juli 2012.

³⁵Wawancara dengan Tadjudin, Bidang Perekonomian Bappeda Kaltim, 30 Oktober 2012.

³⁶Dalam konteks ini, peran PLTS akan semakin penting karena diharapkan PLTS akan memenuhi 100% kebutuhan elektrifikasi daerah yang sekarang telah mencapai 85%.

³⁷Wawancara dengan Yus Alfi Rahman, Kabid Perlindungan Disbun Kaltim, 29 Oktober 2012.

³⁸Hal ini juga sejalan dengan pandangan Kementerian ESDM dan DMSI. Disarikan dari wawancara dengan Maritje Hutapea, Direkur Bioenergi Kementerian ESDM, 5 Juli 2012 dan jajaran pimpinan DMSI, 13 Juli 2012.

³⁹Paulus Tjakrawan (Aprobi), *Biodiesel Indonesia*, Makalah disampaikan dalam pertemuan antara Dewan Minyak Sawit Indonesia (DMSI) dan Ketua Umum Kadin, Jakarta, 13 Juli 2012. Perhitungan DMSI bahwa biodiesel akan dapat mengurangi emisi GRK jika dibandingkan dengan penggunaan minyak bumi sebesar 56% sementara perhitungan Kementerian Pertanian nilainya bahkan mencapai antara 56,7% s.d. 59,8%.

D. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan BBN

Dari serangkaian data di atas dapat disimpulkan bahwa pengembangan BBN di kedua provinsi tersebut tidak menunjukkan adanya perkembangan yang signifikan sejak digulirkannya kebijakan tersebut secara nasional pada tahun 2006. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pengembangan kebijakan BBN di kedua provinsi belum memberikan kontribusi bagi pengembangan BBN secara nasional. Ada beberapa faktor turut menentukan mengapa kebijakan pengembangan BBN tidak berjalan, yaitu:

Pertama, masih terbatasnya kemauan politik pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah untuk melaksanakan segenap kebijakan yang telah ditetapkan.⁴² Konsekuensinya, upaya sinergis antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dan atau antara provinsi dengan kabupaten/kota hanya sebatas normatif dalam konteks pengembangan BBN secara nasional. Di tingkat pusat, kemauan politik itu harus diterjemahkan dalam kerangka operasionalisasi politik pengembangan BBN, i.e. UU 30 Tahun 2007, Perpres No. 5 Tahun 2006, Inpres No. 1 Tahun 2006, dan Permen ESDM No. 32 Tahun 2008. Aspek lainnya terkait dengan perlunya kerangka kebijakan yang memberikan ruang insentif bagi para pengembangan BBN sehingga harga BBN dapat mencapai tingkat keekonomian dan kebijakan pengembangan lahan yang secara khusus untuk pengembangan BBN (*dedicated area*). Dengan demikian, isu kemauan politik dalam pengembangan BBN perlu diarahkan resolusi dari tingkat hulu sampai hilir.⁴³ Sementara itu, di tingkat daerah kemauan politik itu dapat diukur dari sejauh mana daerah dapat lebih menerjemahkan politik pembangunan daerah sebagaimana tergambar dalam rencana strategis (Renstra), rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) dan program tahunan. Di dua provinsi tersebut, pengembangan agroindustri dan energi terbarukan menjadi salah satu prioritas pembangunan daerah. Namun demikian, pengembangan rintisan BBN di daerah hanya sebatas melaksanakan program pemerintah pusat. Hal ini mencerminkan kondisi yang kontradiktif ketika potensi sumber pengembangan biodiesel seperti CPO relatif tinggi.⁴⁴

Kedua, isu kesinambungan ketersediaan bahan baku BBN dengan tingkat harga yang dapat diprediksikan. Dari sisi pemasok, tidak adanya

⁴⁰Wawancara dengan Tadjudin, Bidang Perekonomian Bappeda Kaltim, 30 Oktober 2012.

⁴¹Dari data realisasi tanam ini bisa diprediksikan hasil perolehan tandan buah segar (TBS) dan CPO. Dengan dibukanya 1 juta ha kawasan kelapa sawit dan dengan asumsi dalam rentang waktu 3-5 tahun tanaman sudah berbuah maka akan dapat dipanen sebesar 10 juta TBS atau setara dengan 2,5 juta ton CPO.

⁴²Sebagian besar informan menguatkan bahwa isu ini menjadi isu sentral dalam pengembangan BBN. Pandangan ini antara lain disampaikan dalam serangkaian wawancara yang berbeda dengan Dr. Fadhill Hasan (Gapki), Paulus Tjakrawan (DMSI), Dr. Sutarmanto (Dekan Fak. Pertanian Universitas Tanjungpura), Prof. Dr. Abdurrahman Muin, MS (Dekan Fak. Kehutanan Universitas Tanjungpura), dan lain-lain.

kepastian pasar menjadi disinsentif bagi penanaman bahan baku BBN. Luas areal jarak pagar di Kaltim misalnya, sejak tahun 2007 terus merosot dari 1000,5 ha pada tahun 2007 menjadi hanya 26 ha pada tahun 2011.⁴⁵ Kondisi yang sama terjadi di Kalbar. Beberapa kasus di sejumlah wilayah menunjukkan bahwa gagalnya pengembangan BBN dari minyak jarak pagar seperti di Kalimantan Barat karena tidak adanya kepastian pasar bahan baku dari petani. Akibatnya, ketika terjadi panen besar, bahan baku akhirnya dibiarkan dan akhirnya mendorong petani untuk mengganti tanaman misalnya, karet atau tanaman keras lainnya.⁴⁶

Sementara itu dari sisi pengembang BBN, persoalan tingkat keekonomian harga BBN dan kuatnya permintaan CPO luar negeri (harga sebelum 2012) menjadi diinsentif bagi mereka untuk tidak memperkuat usaha ini. Sebagai contoh, kita bisa melihat kebijakan indeks harga BBN. Harga indeks untuk pembelian biodiesel di dalam negeri ditetapkan melalui harga patokan ekspor (HPE) yang masih di bawah harga keekonomian produksinya. Sesuai dengan HPE tahun 2012,⁴⁷ harga rata-rata RBDPO (*Refined Bleached Deodorized Palm Oil*) dan biodiesel per ton masing-masing 1.088 dolar AS dan 1.124 dolar AS. Dengan biaya konversi biodiesel dari RBDPO diperhitungkan dengan biaya investasi, bunga bank, penyusutan dan margin mencapai 178 dolar AS per ton, harga indeks rata-rata sebesar 35 dolar AS menjadikan harga biodiesel di dalam negeri tidak kompetitif. Pada saat yang sama, dalam beberapa tahun terakhir, harga BBN lebih tinggi daripada harga BBM bersubsidi.⁴⁸ Hal lain, persoalan sentimen harga bahan baku yang mengalami kenaikan secara tidak proporsional setelah petani mengetahui bahwa produk yang diolah memiliki nilai ekonomis yang sangat tinggi.⁴⁹

Ketiga, infrastruktur. Persoalan infrastruktur juga menjadi kendala bagi pengembangan BBN. Buruknya infrastruktur dari produsen menuju ke depo pencampur Pertamina menjadi disinsentif bagi produsen bahan baku. Kemudian, depo pencampur milik Pertamina dan pabrik biodiesel pada umumnya juga terletak di Pulau Jawa dan Sumatera.⁵⁰ Di wilayah Kalimantan, isu keterbatasan

⁴³Dalam konteks pengembangan di daerah misalnya, pandangan ini disampaikan dalam kesempatan wawancara yang berbeda-beda dengan Ida Kartini (staf ahli Gubernur Kalbar), 25 Juli 2012, A. Munir (staf ahli Gubernur Kalbar), Sakirman (mantan Sekda Kalbar), Ibrahim Basori, (mantan Kadis Pekerjaan Umum) dan Mulyadi (Disperindag Kalbar), 27 Juli 2012.

⁴⁴Data rencana perluasan lahan kelapa sawit sangat progresif. Di Kalbar saja, dari alokasi 1,5 juta ha untuk kelapa sawit, perizinan yang telah dikeluarkan telah mencapai 3 juta ha. Kasus yang sama di Kaltim. Lihat Disbun Kalbar, op.cit. Juga Walhi Kalbar, "[SBY Urged to Evaluate Oil Palm Plantation Development](#)", dikutip dalam <http://walhikalbar.or.id/>, diakses 8 Januari 13.

⁴⁵Data Disbun Kaltim dalam <http://perkebunan.kaltimprov.go.id/komoditi-22-jarak-pagar.html>, diakses 9 Januari 2013.

⁴⁶Wawancara dengan Lasmi dan Erita, Dinas Perkebunan Kalbar dalam wawancara tanggal 23 Juli 2012.

pelabuhan juga menjadi persoalan tingginya biaya transportasi.⁵¹ Sejumlah perusahaan memang sedang merintis pengembangan biodiesel di luar kedua pulau ini. Di Kabupaten Landak, Provinsi Kalimantan Barat misalnya, dua anak perusahaan PT Eterindo Wahanatama Tbk. yang mengembangkan sawit untuk biodiesel di atas lahan perkebunan seluas 40.000 ha dengan kapasitas produksi CPO sebesar 130.000 - 160.000 metrik ton per tahun. Dari luas total area ini, sampai sekarang baru 24.000 ha yang telah ditanami dan selebihnya masih tahapan pengembangan. Dengan demikian, pengembangan BBN di luar kedua provinsi ini belum bisa dipastikan dalam waktu dekat ini.⁵²

Keempat, kepastian hukum dan tata ruang. Narasumber dari GAPKI misalnya, menyoroti persoalan ini sebagai persoalan yang terus terjadi.⁵³ Terkait dengan pengembangan kelapa sawit misalnya, isu kepastian hukum biasanya merujuk pada persoalan tumpang-tindihnya klaim kepemilikan lahan antara masyarakat lokal dengan pengusaha dan ketidakjelasan antara lahan yang masuk wilayah hutan dan kawasan non-kehutanan. Persoalan ini sangat terkait dengan belum tuntasnya RTRWP sehingga tumpang tindihnya kepemilikan lahan selalu terjadi. Belum tuntasnya RTRWP juga dikarenakan sulitnya titik temu antara pemda dengan Kemenhut tentang penetapan kawasan hutan.

Kelima, kelembagaan. Kelembagaan Dewan Energi Nasional (DEN) yang bertugas menetapkan politik energi nasional dan langkah-langkah penanggulangan krisis energi secara nasional belum optimal.⁵⁴ Berdasarkan Keppres No. 10/2006, Tim Nasional Pengembangan BBN sampai sekarang juga tidak lagi berkiprah. Dengan demikian, pemberdayaan kinerja kelembagaan perlu disasar pemerintah. Hal ini mengimplikasikan tidak hanya perlunya pemberdayaan lembaga-lembaga yang selama ini sudah terbentuk tetapi juga mencari format baru kelembagaan yang sesuai dengan tingkat kebutuhan yang sifatnya 'darurat'. Pendek kata, sebuah kebijakan terobosan menjadi semakin penting. Sebagai contoh, dalam rangka mencapai target pengembangan BBN, Indonesia perlu memiliki sebuah badan usaha milik negara (BUMN) yang difokuskan pada pengembangan energi baru terbarukan. Hal ini sejalan dengan wacana pengembangan sebuah *dedicated areas* bagi pengembangan

⁴⁷Berdasarkan Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) No. 219K/12/MEM/2010.

⁴⁸Tjakrawan, *op.cit.*

⁴⁹Wawancara dengan Maritje Hutapea, Direkur Bioenergi Kementerian ESDM, 5 Juli 2012.

⁵⁰*Ibid.* Juga Tjakrawan, *op.cit.*

⁵¹"Ini 3 Masalah Industri Kelapa Sawit di Tahun 2012", *Kontan*, 8 Januari 2013.

⁵²Misalnya profil PT Malindo Persada Khatulistiwa dan PT Maiska Bhumi Semesta, dalam <http://www.eterindo.com/index.html>, diakses 18 Desember 2012.

⁵³"Ini 3 Masalah Industri Kelapa Sawit di Tahun 2012", *Kontan*, 8 Januari 2013.

BBN. Dengan wacana ini, BUMN ini akan melaksanakan politik energi nasional terbarukan dari hulu sampai hilir. Dengan demikian, pengelolaan potensi bahan baku BBN di dalam negeri, pemanfaatan perkebunan dan penanganan sumber energi terbarukan lainnya sampai distribusi dan pemasaran dapat ditangani secara komprehensif.⁵⁵ Secara akademis, hal ini menjadi sesuatu yang rasional karena pengembangan BBN sangat berbeda dengan pengembangan bahan bakar fosil. Pengembangan BBN harus melibatkan lintas kementerian sementara bahan bakar fosil dapat dikelola oleh satu kementerian sepenuhnya. Secara empiris, tarik-menarik antara kementerian-kementerian ESDM, pertanian, kehutanan dan lingkungan hidup misalnya, dalam pengembangan perkebunan sebagai penghasil bahan baku BBN turut menyulitkan Kementerian ESDM dalam mendorong kinerjanya dalam pengembangan energi baru terbarukan selama ini.⁵⁶

E. Isu Deforestasi dan Kebijakan Pengembangan BBN

Gambaran atas kaitan antara pengembangan BBN khususnya pengembangan kelapa sawit dengan deforestasi. Klaim Disbun Kalbar menegaskan bahwa karena pengembangan kelapa sawit telah diatur dengan kebijakan pengembangan yang berkelanjutan, sehingga kebijakan pengembangan BBN khususnya dari sektor kelapa sawit belum berpengaruh terhadap upaya pengurangan deforestasi.⁵⁷ Bagaimana kasus di Kaltim? Diakui bahwa sedikit banyak korelasi itu ada tetapi tidak signifikan seperti yang didengungkan oleh beberapa kalangan di luar negeri. Setidak-tidaknya ada dua alasan. *Pertama*, kebijakan Rencana Aksi Daerah Pengurangan Gas Rumah Kaca (RAD-GRK)⁵⁸ telah menyadari potensi deforestasi dan karenanya serangkaian upaya untuk menekannya pun telah dirancang sebagai wujud peran daerah dalam program pengurangan emisi secara nasional (RAN-GRK). Di samping itu, kini daerah telah berupaya untuk membuat peraturan daerah yang terkait dengan pembangunan perkebunan yang berkelanjutan. *Kedua*, lahan perkebunan telah ditetapkan berdasarkan peruntukkan masih mencukupi. Dengan demikian, pengembangan sawit tidak lagi mengambil hutan primer karena pengusaha sawit lebih menyukai lahan yang sudah terbuka. Di samping itu, pengembangan sawit pun secara empiris masih jauh dari fenomena pembalakan liar dan perambahan hutan lainnya. Secara statistik,

⁵⁴Pasal 12 ayat (2) UU No. 30/2007.

⁵⁵Kurtubi, "Perlu Badan Khusus Energi Terbarukan", *Media Indonesia*, 5 Juni 2012.

⁵⁶Pandangan ini misalnya tergambar dalam sebuah wawancara dengan Maritje Hutapea, Direktur Bioenergi Kementerian ESDM dan kalangan DMSI, masing-masing pada tanggal 5 dan 13 Juli 2012.

sejak tahun 1950-an, hutan kita masih kira-kira 160 juta ha. Sampai tahun 2000-an, hutan kita menyusut kira-kira 30-an juta ha. Dari data ini, perluasan perkebunan untuk sawit secara nasional masih di bawah angka ini sehingga korelasinya bagi kedua hal tersebut tidaklah signifikan. Sejak tahun 2008, pengembangan lahan dilakukan berdasarkan usulan perluasan sebelumnya. Fakta lain, pengembangan produk turunan sawit sudah memasuki *zero waste*.⁵⁹

Argumen lain terkait dengan karakteristik produk CPO itu sendiri. Dengan asumsi bahwa CPO adalah produk turunan, pengembangan BBN dipandang tidak berdampak langsung terhadap deforestasi. Hal ini berbeda dengan misalnya perkebunan dan Hutan Tanaman Industri (HTI) yang secara langsung akan mengambil kawasan hutan. Alasan lain, meskipun tanaman kelapa sawit merupakan sumber vegetasi non-kehutanan bagaimana pun vegetasi tanaman ini memiliki tegakkan pohon. Di samping itu, pengembangan sawit selama ini diarahkan pada daerah-daerah kritis dan yang secara ekonomis tidak lagi menguntungkan.⁶⁰

Pandangan informan dari sumber kekuatan masyarakat sipil justru melihatnya korelasi itu ada. Korelasi pengembangan kelapa sawit dengan deforestasi dapat dilihat dari fenomena konflik satwa dengan manusia sebagaimana terlihat pada kasus pembantaian orang utan di Kabupaten Kutai Kartanegara beberapa waktu yang lalu. Dengan demikian, pengembangan BBN jelas akan bertabrakan dengan misi pengurangan deforestasi dalam kondisi di mana kini kawasan hutan sudah dalam tekanan berat untuk budidaya perkebunan. Selama belum terjadi penyelesaian terhadap sejumlah isu di tingkat hilir,⁶¹ pengembangan BBN dikhawatirkan akan menjadi semacam legalisasi pengembangan kelapa sawit ke depan. Oleh karena itu, jika menjadi sebuah keputusan politik, meskipun untuk alasan pengembangan energi alternatif dan ketahanan energi ke depan, pengembangan sawit pun tetap perlu dibatasi dan perlunya inovasi bagi pengembangan BBN berbasis minyak sawit.⁶²

World Wide Fund for Nature (WWF) melihat bahwa korelasi antara pengembangan perkebunan kelapa sawit dengan deforestasi menjadi konsekuensi yang tidak terelakan karena adanya otonomi daerah. Otonomi daerah terus mendorong bagi tercapainya kenaikan pendapatan asli daerah dan biaya politik elit lokal. Akibatnya, perubahan RTRWP menjadi pintu masuk bagi terjadinya deforestasi dan alih fungsi lahan seperti terlihat dari adanya perubahan KBK menjadi KBNK. Kondisi ini pada gilirannya berimplikasi pada terjadinya konflik tenurial dan sulit dibedakannya kegiatan-kegiatan dalam KBK maupun KBNK.⁶³ Sumber lain misalnya, memberikan sudut pandang

⁵⁷ Jawaban tertulis Disbun Kalbar.

⁵⁸ Dalam RAD-GRK dimasukkan pengelolaan/pembatasan, antara lain terhadap sektor perkebunan.

⁵⁹ Wawancara dengan Yus Alfi Rahman, Kabid Perlindungan Disbun Kaltim, 29 Oktober 2012.

⁶⁰ Wawancara dengan Tadjudin, Bidang Perekonomian Bappeda Kaltim, 30 Oktober 2012.

berbeda. Diakui bahwa pengembangan sawit memberikan dampak terhadap perusakan terhadap kawasan hutan akibat adanya perubahan KBK menjadi KBNK, pembabatan hutan dan lain-lain. Namun demikian, bagaimana pun upaya ini telah memberikan sejumlah nilai tambah.⁶⁴

Tidak hanya itu, implikasinya bagi deforestasi, persoalan pengembangan kelapa sawit yang ekspansif juga berpotensi menimbulkan konflik sosial dan proses pemiskinan masyarakat sekitar hutan. Serangkaian fenomena konflik sosial antara orang lokal dengan pengusaha dalam isu HGU misalnya, ditengarai masih saja terjadi. Dari aspek peran menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat lokal pun masih diragukan. Perhitungan Walhi menunjukkan bahwa 1 ha hanya mempekerjakan 0,3 orang, dengan demikian 100 ha perkebunan sawit hanya mampu mempekerjakan kira-kira 30 orang. Ini berarti sektor ini tidak terlalu banyak menyerap tenaga kerja.⁶⁵

Dengan demikian, dalam lingkup terbatas, terutama jika dilihat dalam konteks peran CPO sebagai bahan baku BBN yang sangat potensial, secara tidak langsung terdapat korelasi antara pengembangan BBN dengan tingkat deforestasi. Mari kita lihat sejumlah alasan di balik argumen ini.

Pertama, data Kementerian Kehutanan masih menemukan adanya fenomena deforestasi di kedua provinsi yang angkanya cukup signifikan, yakni 94-96 ribu ha per tahun pada periode 2009-2010. Pada periode yang sama, tingkat deforestasi di dalam kawasan hutan mencapai 38.047,3 ha per tahun.⁶⁶

Kedua, argumen bahwa dalam kasus di Kalbar, pengembangan kelapa sawit untuk BBN tidak berdampak pada deforestasi karena pengembangannya telah diatur dengan kebijakan pengembangan yang berkelanjutan juga tidak selamanya kuat. Di Kalbar, alokasi lahan untuk pengembangan kelapa sawit tergolong sangat progresif dan bahkan melampaui dari areal lahan yang dipersiapkan berdasarkan RTRWP.⁶⁷ Data menunjukkan bahwa dari seluas 1,5

juta ha alokasi lahan yang ditentukan, total perizinan dan HGU telah diberikan pada perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit mencapai 352 juta ha. Isu itu mencakup: (1) kepastian hukum atas setiap konflik antara masyarakat lokal dengan pengusaha sawit; (2) peningkatan produktivitas dan efisiensi perkebunan sawit; wawancara dengan Faturrozzikin, Deputi Direktur Eksekutif Walhi Kaltim, 31 Oktober 2012. Informan lain merujuk pada perlunya insentif untuk memperkuat tingkat keekonomian produksinya, sinergi kebijakan, ketersediaan lahan (*dedicated area*), dan ketersediaan bahan baku secara berkesinambungan. Wawancara dengan Dr. Sadaruddin, MP., Dekan Fakultas Pertanian Universitas Mulawarman, 31 Oktober 2012.

⁶²Sebagai contoh, pengembangan sawit harus mendapatkan sertifikasi ISPO (nasional) yang sifatnya mandatoris dan RSPO (international) yang bersifat fakultatif. Hal lain, pengembangan sawit harus berupaya menciptakan rasio HCV (high conservation values) sebesar 100:20 di mana dari setiap lahan yang dikelola, 20% di antaranya tidak boleh diutak-atik. Wawancara dengan Agus Suyitno dan Syachraini, perwakilan WWF Kaltim, 31 Oktober 2012.

⁶³ Wawancara dengan Agus Suyitno dan Syachraini, WWF Kaltim, 31 Oktober 2012.

⁶⁴Mereka itu mencakup penyerapan tenaga kerja, pendayagunaan lahan kritis dan tidak produktif, peningkatan tingkat kesejahteraan bagi masyarakat lokal secara relatif, menopang perekonomian daerah dan penguatan CSR. Wawancara dengan Dr. Sutarman, Dekan Fak. Pertanian Universitas Tanjungpura, 25 Juli 2012 dan Dr. Sadaruddin, MP., Dekan Fak. Pertanian Universitas Mulawarman, 31 Oktober 2012.

3.576.976,95 ha.⁶⁸ Data BPS tahun 2011 menunjukkan bahwa luas dan produksi perkebunan sawit perkebunan besar dan perkebunan rakyat dalam kurun waktu lima (2006-2010) terus mengalami perkembangan signifikan. Luas tanaman perkebunan besar tahun 2010 naik 34,21% dari tahun sebelumnya sementara tingkat produksinya mencapai 6,65%. Kasus yang sama bagi perkebunan rakyat di mana pada tahun yang sama, mengalami kenaikan sebesar 2,97% dan kenaikan produksi sebesar 6,29%. Temuan penelitian Walhi Kalbar juga masih mencermati fenomena perusakan hutan lahan gambut dan rusaknya habitat orang utan⁶⁹ dan berlebihnya konsesi lahan kelapa sawit dari kuota lahan seluas 1,5 juta ha menjadi 3 juta ha.⁷⁰

Ketiga, pengembangan sawit selama ini diarahkan pada daerah-daerah kritis atau terdegradasikan dan yang secara ekonomis tidak lagi menguntungkan juga masih diragukan.⁷¹ Dalam batas tertentu penilaian ini mengandung kebenaran meskipun beberapa kasus menunjukkan pengembangan itu juga merambah hutan primer.⁷² Dengan adanya tingkat kebutuhan lahan untuk kelapa sawit nilainya jauh lebih luas dari luas lahan kritis yang tersedia. Akibatnya akan tetap cenderung berpotensi mengambil kawasan non-kritis, apakah itu kawasan hutan, baik kawasan budi daya kehutanan (KBK) maupun kawasan budi daya non-kehutanan (KBNK). Penilaian ini menjadi sesuatu yang wajar karena tingginya perluasan lahan sawit yang mencapai 600 ribu ha per tahun. Alasan lain, jika perluasan lahan diarahkan pada lahan kritis tentunya moratorium izin baru pada hutan alam primer dan lahan gambut tidak menjadi persoalan.⁷³ Sumber Gapki misalnya, menjadikan moratorium tersebut sebagai masalah karena kebijakan ini membuat ekspansi perkebunan kelapa sawit Indonesia melambat hingga 50%.⁷⁴ Walhi Kaltim sendiri misalnya, menyebutkan bahwa lebih dari 8 juta ha hutan Kaltim terlantar. HTI dan kawasan tambang telah menggerus lahan seluas lebih dari 5 juta ha.⁷⁵

Keempat, hasil penelitian *Center for International Forestry Research* (CIFOR) dengan metode studi kasus di Kabupaten Manokwari, Provinsi Papua Barat dan Kabupaten Kubu Raya, Provinsi Kalimantan Barat dan Kabupaten Boven Digoel, Provinsi Papua menunjukkan bahwa pengembangan BBN

⁶⁵Wawancara dengan Faturrozikin, Deputy Direktur Eksekutif Walhi Kaltim, 31 Oktober 2012.

⁶⁶Statistik Kehutanan 2011 dalam http://www.dephut.go.id/files/Statistik_kehutanan_2011.pdf, diakses 8 Januari 2012.

⁶⁷Berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2004 tentang RTRWP Provinsi Kalimantan Barat dikutip dalam ibid.

⁶⁸Dinas Perkebunan Kalbar, *op.cit.*.

Sumber lain menunjukkan bahwa yang sudah aktif memproduksi sebenarnya mencapai lebih dari 700 ribuan ha. Wawancara dengan Lasmi dan Erita, Dinas Perkebunan Kalbar, 23 Juli 2012 dan dengan Sutono, jajaran bidang penatagunaan dan pemanfaatan lahan Dinas Kehutanan Kalbar, 24 Juli 2012.

dari sektor sawit telah memberikan dampak ekologis dan sosial lainnya.⁷⁶ Pengembangan kelapa sawit di ketiga wilayah tersebut telah menyebabkan deforestasi dan akan meningkatkan tutupan hutan jika pembukaan lahan terus terjadi serta memberikan manfaat sosial ekonomis bagi beberapa kelompok masyarakat seperti tingkat pendapatan yang stabil dan lebih terjamin, akses jalan dan pelayanan kesehatan yang lebih baik di Kabupaten Kubu Raya dan Boven Digoel. Kondisi sebaliknya justru terjadi di Kabupaten Manokwari. Namun demikian, sekelompok masyarakat lainnya justru mengalami pembatasan atas hak-hak tanah secara tradisional dan potensi kehilangan tanah mereka. Konflik juga semakin terlihat di ketiga wilayah kabupaten tersebut di samping dampak ekologis tambahan seperti polusi air dan banjir. Dari temuan ini, satu rekomendasi yang disampaikan adalah perlunya para pengambil keputusan untuk meninjau kembali prinsip-prinsip tata kelola alokasi penggunaan lahan skala besar untuk perkebunan. Hasil penelitian ini menguatkan temuan UNEP, FAO dan UNFF bahwa pengembangan BBN juga menjadi faktor ancaman kebijakan mitigasi perubahan iklim, yakni deforestasi. Seiring dengan semakin meningkatnya kebutuhan BBN, kebutuhan alih fungsi lahan juga tidak dapat dibendung. Data UNEP menunjukkan bahwa salah satu momentum ancaman deforestasi yang paling serius ketika terjadi booming atas beberapa komoditas tertentu di tingkat domestik dan global.⁷⁷ Pertanyaannya, apakah hal ini berarti bahwa kebijakan pengurangan deforestasi secara nasional mempengaruhi kinerja kebijakan pengembangan BBN? Dengan melihat data di kedua wilayah sampel di mana kebijakan pengembangan BBN tidak berjalan, hubungan antara keduanya menjadi kurang relevan.

III. Kesimpulan

Kebijakan pengembangan BBN secara nasional mulai digulirkan sejak tahun 2006 melalui melalui Perpres No. 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi

⁶⁹ "Di Tengah Implementasi Moratorium, Aktivis Masih Temukan Perusakan Hutan Lahan Gambut dan Habitat Orangutan", dalam <http://walhikalbar.or.id/>, diakses 8 Januari 2013.

⁷⁰ Lihat "SBY Urged to Evaluate Oil Palm Plantation Development", disunting dalam <http://walhikalbar.or.id/>, diakses 8 Januari 2013.

⁷¹ Wawancara dengan Tadjudin, Bidang Perekonomian Bappeda Kaltim, 30 Oktober 2012.

⁷² Wawancara dengan Dr. Krystof Obidzinski, CIFOR, Bogor, 13 Juli 2012. Kasus di Kalbar, dari 3,5 juta ha lahan yang disiapkan juga dinilai menabrak hutan lindung. Pandangan ini terangkum dalam wawancara dengan Prof. Dr. Abdurrani Muin, MS, Dekan Fak. Kehutanan Universitas Tanjungpura, 26 Juli 2012.

⁷³ Isu peningkatan biaya, kepastian hukum juga menjadi faktor pada akhirnya pengembangan sawit juga akan mengincar daerah-daerah non-kritis dan tidak terdegradasikan. Wawancara dengan Dr. Krystof Obidzinski, CIFOR, Bogor, 13 Juli 2012.

⁷⁴ "Ini 3 Masalah Industri Kelapa Sawit di Tahun 2012", *Kontan*, 8 Januari 2013.

⁷⁵ Hasil wawancara dengan Faturrozzikin, Deputy Direktur Eksekutif Walhi Kaltim, 31 Oktober 2012.

Nasional. Kebijakan yang selanjutnya diperkuat dengan keluarnya UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi dan serangkaian peraturan perundang-undangan terkait lainnya sekaligus menjadi momentum penetapan politik pengembangan energi alternatif secara nasional sampai dengan tahun 2025.

Setelah berjalan tujuh tahun, kebijakan pengembangan BBN belum memberikan kontribusi yang signifikan dalam bauran energi nasional yang masih didominasi oleh energi fosil. Dalam batas tertentu bahkan dapat dikatakan bahwa kebijakan ini tidak berjalan meskipun secara potensial bahan baku BBN cukup melimpah terutama produk kelapa sawit. Hal ini ditunjukkan dengan analisis kualitatif terhadap serangkaian data yang dilakukan di Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur.

Sejumlah faktor turut memberikan andil atas kondisi ini. Pertama, masih terbatasnya kemauan politik pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah. Penguatan implementasi kebijakan dan kebijakan lain yang memberikan ruang insentif yang lebih luas bagi pengembangan BBN dan terobosan bagi pengembangan dedicated area menjadi penting dalam hal ini. Termasuk dalam ruang lingkup kemauan politik adalah kepastian hukum dalam penegakan tata ruang. Kedua, persoalan ketersediaan bahan baku BBN secara berkesinambungan dengan tingkat harga yang dapat diprediksikan. Ketiga, persoalan infrastruktur sehingga pengembangan BBN lebih banyak di Jawa dan Sumatera. Dan keempat, belum adanya sebuah kelembagaan penunjang yang sifatnya khusus yang melengkapi struktur kelembagaan yang ada sekarang ini.

Pengembangan BBN tidak berjalan di kedua provinsi khususnya biodiesel berbahan CPO. Namun demikian, perluasan secara besar-besaran perkebunan kelapa sawit, fenomena deforestasi masih cukup signifikan. Konteks otonomi daerah yang berpengaruh terhadap kegiatan-kegiatan dalam KBK maupun KBNK, RTRWP dan masalah konflik kepemilikan lahan memperkuat argumen ini. Dengan melihat konteks belum operasionalnya kebijakan pengembangan BBN di kedua wilayah tersebut, kebijakan pengurangan deforestasi tidak mempengaruhi kinerja pengembangan BBN secara nasional.

⁷⁶Lihat Krystof Obidzinski et al., *Environmental and Social Impacts from Palm based BBN Development in Indonesia, Forests and Governance Programme*, Laporan Penelitian, CIFOR, 2012.

⁷⁷UNEP, FAO and UNFF, *op.cit.* Juga Pablo Pacheco et al., *Avoiding Deforestation in the Context of BBN Feedstock Expansion*, Working Paper 73, Bogor: Forests and Governance Programme, Cifor, 2011, hlm. 1-31.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Badan Pusat Statistik Kalimantan Timur. (2012). *Kalimantan Timur dalam Angka, 2012*.
- Badan Pusat Statistik Kalimantan Barat. (2012). *Kalimantan Barat dalam Angka, 2011*.
- Biro Humas dan Protokol, Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Timur. (2012). *3 Tahun Awang – Farid, Membangun Kaltim untuk Semua*.
- Dinas Perkebunan Kalimantan Barat. (2011). *Perkembangan Perizinan Perusahaan Perkebunan Besar di Kalimantan Barat, Keadaan s/d Juni 2011*.
- D'Annunzio, Remi *et. al.* (2011). *State of the World's Forests 2011*. Rome: FAO.
- Howlett, Michael and M. Ramesh. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Polycysubsystem*. UK: Oxford Univ. Press.
- Nugroho, Riant. (2011). *Public Policy*, edisi revisi. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Sharkansky, Ira. (2002). *Politics and Policy Making*, USA: Lynne Rienner.
- Yamin, Farhana and Joanna Depledge. (2004). *The International Climate Change Regime, A Guided to Rules, Institutions and Rules*. UK: Cambridge Univ. Press.

Surat Kabar dan Majalah:

- "Ini 3 Masalah Industri Kelapa Sawit di Tahun 2012", *Kontan*, 8 Januari 2013.
- Kurtubi, "Perlu Badan Khusus Energi Terbarukan", *Media Indonesia*, 5 Juni 2012.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang.

Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2006 tentang Kebijakan Energi Nasional.
Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2011 tentang RAN-GRK.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2006 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati (*BBN*) sebagai Bahan Bakar Lain.

Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 32 Tahun 2008 tentang Penyediaan, Pemanfaatan dan Tata Niaga Bahan Bakar Nabati (*BBN*) sebagai Bahan Bakar Lain.

Keputusan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 219K/12/MEM/2010.

Internet:

Badrun, M. *Lintasan 30 Tahun Pengembangan Kelapa Sawit*, Jakarta:

Ditjenbun dan Gapki, 2010, dalam <http://ditjenbun.deptan.go.id/budtan/images/bagian%20iv.pdf>, diakses 11 Juni 2012.

Down to Earth (DtE), (No. 76-77, Mei), 2008. "Program agrofuel Indonesia dihantam kenaikan harga minyak sawit", dalam <http://www.downtoearth-indonesia.org/id/story/program-agrofuel-indonesia-dihantam-kenaikan-harga-minyak-sawit>, diakses 27 Februari 2012.

GAPKI, "Refleksi Industri Kelapa Sawit 2011 dan Prospek 2012", dalam <http://www.gapki.or.id/news/detail/335/REFLEKSI-INDUSTRI-KELAPA-SAWIT-2011-DAN-PROSPEK-2012>, diakses 21 Maret 2012.

Kementerian Kehutanan, Statistik Kehutanan 2011 dalam http://www.dephut.go.id/files/Statistik_kehutanan_2011.pdf, diakses 8 Januari 2012.

Kementerian Pertanian, 2011. "Peresmian Peremajaan Pertama Kebun Plasma Kelapa Sawit di Sei Tapung, Provinsi Riau, tanggal 3 Februari 2012", dalam http://ditjenbun.deptan.go.id/budtan/index.php?option=com_content&view=article&id=92:peresmian-peremajaan-pertama-kebun-plasma-kelapa-sawit-di-sei-tapung-propinsi-riau-tanggal-3-pebruari-2012&catid=15:home, diakses 21 Maret 2012.

Walhi Kalbar, "Di Tengah Implementasi Moratorium, Aktivis Masih Temukan Perusakan Hutan Lahan Gambut dan Habitat Orangutan", dalam <http://walhikalbar.or.id/>, diakses 8 Januari 2013.

Walhi Kalbar, "SBY Urged to Evaluate Oil Palm Plantation Development", dikutip dalam <http://walhikalbar.or.id/>, diakses 8 Januari 13.

http://www.dephut.go.id/files/strategi_REDDI_0.pdf, diakses 16 Oktober 2011.

http://kalbar.bps.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=361&Itemid=365, diakses 7 Januari 2012.

http://kehutanan.kalbarprov.go.id/joomla15/index.php?option=com_content&view=article&id=49:sekilas-tentang-dishut&catid=67:sekilas-tentang-dishut&Itemid=40, diakses 7 Januari 2012.

“Tugas Timnas BBN Sampaikan Rekomendasi ke Presiden”, dalam <http://www.bumn.go.id/ptpn13/publikasi/berita/tugas-timnas-BBN-sampaikan-rekomendasi-ke-presiden/>, diakses 29 Februari 2012.

“Investasi BBN Rp 124,2 T Diparaf 9 Januari 2007”, dalam <http://www.indoBBN.com/People%20in%20BBN%20energy%206.php>, diakses 1 Maret 2012

<http://finance.detik.com/read/2008/07/21/175354/975390/4/%7BURL3%7D>, diakses 1 Maret 2012.

<http://www.indoBBN.com/gratis%2047.php>, diakses 1 Maret 2012.

<http://www.eterindo.com/index.html>, diakses 18 Desember 2012.

<http://perkebunan.kaltimprov.go.id/komoditi-3-kelapa-sawit.html>, diakses 9 Januari 2013.

http://kehutanan.kalbarprov.go.id/joomla15/index.php?option=com_content&view=article&id=49:sekilas-tentang-dishut&catid=67:sekilas-tentang-dishut&Itemid=40, diakses 8 Januari 2013.

<http://perkebunan.kaltimprov.go.id/komoditi-22-jarak-pagar.html>, diakses 9 Januari 2013.

<http://www.kaltimprov.go.id/kaltim.php?page=potensi&id=34>, diakses 9 Januari 2013.

Lain-lain:

FAO. (2010). *Global Forest Resources Assessment 2010*, FAO Forestry Paper 163. Rome: FAO.

Obidzinski, Krystof et al. (2012). *Environmental and Social Impacts from Palm Based BBN Development in Indonesia*, Laporan Penelitian, Bogor: Forests and Governance Programme, CIFOR.

Pacheco, Pablo et.al. (2011). *Avoiding Deforestation in the Context of BBN Feedstock Expansion*, Working Paper 73, Bogor: Forests and Governance Programme, CIFOR.

Tjakrawan, Paulus (Aprobi). (2012). *Biodiesel Indonesia*, Makalah disampaikan dalam pertemuan antara Dewan Minyak Sawit Indonesia (DMSI) dan Ketua Umum Kadin, Jakarta, 13 Juli 2012.

UNEP, FAO and UNFF. (2009). “Forests under Threat as Agricultural Commodities take over”. *Vital Forest Graphics*.

⁹*ibid*

., hlm. 28.

¹⁰Bandingkan dengan Riant Nugroho,

Public Policy,

edisi revisi. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2011, hlm. 618-627.

¹¹Sharkansky,

op.cit.

¹²*Ibid*

., hlm. 29-39.

¹³Michael Howlett and M. Ramesh,

Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsistems.

UK

:

Oxford Univ. Press, 1995, hlm. 82.

¹⁴Badan Pusat Statistik Kalimantan Barat,

Kalimantan Barat dalam Angka 2011.

Pontianak, 2012, hlm.

4.

¹⁵ Perkembangan Perizinan Perusahaan Perkebunan Besar di Kalimantan Barat Keadaan s/d Juni 2011.

Ringkasan data perizinan,

Disbun

Kalbar.

¹⁶Berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2004 tentang RTRWP Provinsi Kalimantan Barat, dikutip dalam

ibid.

¹⁷http://kalbar.bps.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=361&Itemid=365

,

diakses 7 Januari 2012.

¹⁸*Ibid*

. Sumber lain

**ISU KESEJAHTERAAN HEWAN
DALAM HUBUNGAN BILATERAL INDONESIA-AUSTRALIA**

**ANIMAL WELFARE ISSUES
IN INDONESIA-AUSTRALIA BILATERAL RELATIONS**

Adirini Pujayanti**

Naskah diterima 31 Januari 2013, disetujui 16 Maret 2013

Abstract

Animal welfare is one of the new issues in international relations that needs attention. Each country can have implementing domestic policies and different to the issue of animal welfare. The issue is bring a consequences of the interaction among countries, including bilateral relations between Indonesia - Australia. This study shows that this new international issues can lead to continuity and change in inter-state relations. Countries that are living in the same area have of potential conflict is greater than far-flung countries. Animal welfare policy differences between Indonesia and Australia to lead to political tensions in bilateral relations. Political tensions eased because the same economic interest from both countries.

Keyword: animal welfare, bilateral relations, Indonesia, Australia

Abstrak

Kesejahteraan hewan merupakan salah satu isu baru dalam hubungan internasional yang perlu menjadi perhatian. Setiap negara dapat mempunyai kebijakan dan implementasi domestik yang berbeda-beda terhadap isu kesejahteraan hewan. Isu tersebut membawa konsekuensi baru terhadap interaksi antar-negara, termasuk hubungan bilateral Indonesia - Australia. Penelitian ini menunjukkan bahwa isu baru ini dapat menyebabkan terjadinya kesinambungan dan perubahan dalam hubungan antar-negara. Negara-negara yang terletak berdekatan dalam suatu kawasan

* Tulisan ini merupakan ringkasan laporan penelitian individu tentang "Isu Kesejahteraan Hewan dalam Hubungan Indonesia-Australia" yang dilakukan pada tahun 2012.

** Peneliti Madya Masalah-Masalah Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian, Data, dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR-RI. Alamat e-mail : apujayanti@yahoo.com.

memiliki potensi konflik yang lebih besar dibanding negara yang saling berjauhan. Perbedaan kebijakan kesejahteraan hewan antara Indonesia dengan Australia menyebabkan terjadinya ketegangan politik dalam hubungan bilateral kedua negara. Ketegangan politik mereda karena adanya kepentingan ekonomi yang sama.

Kata kunci: kesejahteraan hewan, hubungan bilateral, Indonesia, Australia.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pada pertengahan tahun 2011 hubungan bilateral Indonesia – Australia sempat terganggu, setelah Australia menghentikan secara sepihak ekspor ternak sapi ke Indonesia. Kebijakan Australia tersebut ditempuh setelah penayangan penyiksaan sapi Australia sebelum akhirnya hewan tersebut disembelih di rumah pemotongan hewan Indonesia. Tayangan yang sangat bertentangan dengan kaidah kesejahteraan hewan (*animal welfare*) atau biasa disingkat kesrawan tersebut disiarkan televisi *ABC Four Corners* merupakan hasil investigasi dua organisasi penyayang binatang Australia ke 11 rumah pemotongan hewan (RPH) di Indonesia di bulan Juni 2011. Akibat dari tayangan tersebut muncul desakan dari LSM dan masyarakat Australia untuk menghentikan ekspor sapi hidup ke Indonesia. Ekspor sapi Australia ke Indonesia sempat terhenti selama satu bulan, namun dipulihkan kembali karena dianggap merugikan industri peternakan Australia.

Saat ini kesrawan telah berkembang menjadi isu yang sangat kompleks karena memiliki dimensi ekonomi dan politik. Dalam perkembangannya ada kekhawatiran bahwa aspek kesrawan diarahkan menjadi isu dalam perdagangan internasional. Dalam hal ini aspek kesrawan digunakan bukan dengan maksud memberikan perlindungan kepada hewan, tetapi untuk melakukan kebijakan proteksionisme di era globalisasi.¹ Isu kesrawan semakin menjadi penting karena kepatuhan terhadap standar internasional dalam hal tersebut tidak hanya menjadi kesempatan peningkatan teknologi, tetapi juga pembukaan akses pasar.²

Australia merupakan negara yang memiliki kesadaran tinggi dan

¹ A.C.D Bayvel, "The globalization of animal welfare: A New Zealand and Australia perspective on recent developments of strategic importance", 2009, http://www.daft.gov.au/data/assets/pdf_file/00111/1046729/08-david-bayvel.pdf, diakses 2 Maret 2012.

² "Animal Welfare = Trade Issue", <http://animal-law.biz/node/328>, diakses 28 Maret 2012.

menjadi panutan dalam pelaksanaan kesrawan sesuai standar internasional. Australia terus berinovasi dalam program dan penelitian untuk meningkatkan standar kesejahteraan hewan di negaranya.³ Berkat penerapan standar kesejahteraan hewan yang baik hewan ternak Australia dikenal bermutu tinggi dan bebas dari berbagai penyakit, sehingga sektor peternakan menjadi salah satu andalan pendapatan negara tersebut dan membuka lapangan kerja bagi sekitar 10.000 orang di daerah pedesaan Australia.⁴ Pemerintah Australia mendukung industri peternakan yang dinamis dan modern. Sebagai tindak lanjut Australia terus berupaya meningkatkan kualitas kesrawan domestik dan berupaya menerapkan pemahaman tersebut kepada mitra dagangnya di luar negeri.

Berbeda dengan Australia, masyarakat Indonesia secara umum belum mengenal dan mengapresiasi prinsip-prinsip kesrawan dalam kehidupan sehari-hari. Namun, pemerintah Indonesia telah mengatur isu ini dalam UU No 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Indonesia juga memiliki standar halal yang juga sudah memasukkan prinsip kesrawan. Perbedaan pandangan kedua negara dalam isu kesrawan tersebut mempengaruhi hubungan bilateral kedua negara. Upaya untuk membina saling pengertian sangat dibutuhkan dalam mengatasi perbedaan pandangan ini

B. Perumusan Masalah

Dewasa ini, perdagangan hewan berlangsung semakin kerap, cepat, dan bersifat lintas batas sehingga terjadi peningkatan *common vulnerability* atas ancaman kesrawan. Beranjak dari pengertian ini, menjadi penting bagi kita untuk mensinergikan masalah ini dalam pembahasan maupun pengambilan keputusan politik luar negeri. karena pada akhirnya penciptaan kerja sama bidang kesrawan adalah suatu hal yang mutlak dan tidak bisa ditawar lagi.

Permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana isu kesrawan mempengaruhi hubungan bilateral Indonesia-Australia. Perkembangan kesrawan sebagai sebuah isu global akan terus bergulir. Meskipun kesrawan dipandang relatif baru di Indonesia, penerapannya dengan benar dapat meningkatkan citra bangsa Indonesia di mata dunia. Di lain pihak kesalahan yang dilakukan Indonesia dalam masalah ini juga dapat menjadikan Indonesia sebagai sasaran kritik internasional. Oleh

³ "MLA's Animal Welfare Program". Home /About the red meat industry/Animal welfare <http://www.mla.com.au/About-the-red-meat-industry/Animal-welfare>, diakses 2 Maret 2012.

⁴ "Australia's live export industry". http://www.daff.gov.au/animal-plant-health/welfare/animal_welfare_issues/australias_live_export_industry, diakses 26 Januari 2012.

karena itu dibutuhkan komitmen kuat dari semua pemangku berkepentingan untuk terlaksananya kesejahteraan hewan di Indonesia.

Berdasarkan permasalahan di atas muncul pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Apakah *animal welfare* dan bagaimana pengaruhnya dalam perdagangan hewan internasional?
2. Bagaimana implementasi prinsip-prinsip *animal welfare* di Australia dan Indonesia?
3. Bagaimana perbedaan implementasi prinsip kesejahteraan hewan di masing-masing negara mempengaruhi hubungan bilateral kedua negara?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk lebih memahami *animal welfare* dan mengetahui pengaruhnya dalam perdagangan hewan internasional, implementasi dan pengaruhnya terhadap hubungan bilateral dua negara.

Penelitian ini akan memberikan manfaat bagi DPR dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah dalam mengelola masalah-masalah kebijakan luar negeri dan perdagangan terkait kesejahteraan hewan, serta menjadi masukan dalam revisi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

D. Kerangka Pemikiran

Globalisasi telah membawa suatu *trend* baru, yaitu munculnya isu-isu baru yang perlu menjadi perhatian bersama. Sejak berakhirnya Perang Dingin yang ditandai dengan penurunan ancaman militer terhadap kedaulatan negara, fokus perhatian mulai diarahkan pada isu keamanan non tradisional. Isu-isu sentral dalam perspektif keamanan non tradisional lebih luas bukan persoalan militer dan perang semata-mata.⁵ Masalah-masalah yang sebelumnya merupakan isu *low politics* yang kurang mendapat perhatian, sekarang ini semakin berkembang secara signifikan. Munculnya isu-isu baru yang secara signifikan telah mengubah dunia dan membawa konsekuensi-konsekuensi baru terhadap interaksi antar negara. Setiap negara mempunyai pandangan masing-masing terhadap isu internasional yang muncul. Dengan demikian dapat terjadi perbedaan pandangan antar negara dalam menanggapi satu isu yang sama.

Dalam pelaksanaannya setiap kebijakan luar negeri suatu negara

⁵ Bob Sugeng Hadiwinata, "Transformasi Isu dan Aktor di dalam Studi Hubungan Internasional: Dari Realisme Hingga Konstruktivisme" dalam *Transformasi dalam Studi Hubungan Internasional—Aktor Isu dan Metodologi*, Yulius P. Hermawan (ed.), Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007, hlm. 7 – 15.

ditempuh dengan dengan taruhan tinggi, ketidakpastian dan risiko yang besar. Kebijakan suatu negara terhadap isu yang mempengaruhi kebijakan luar negerinya, dipilih oleh pengambil keputusan dengan mengacu pada pilihan individu, kelompok, dan koalisi. Adapun pertimbangan terhadap pilihan tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri tersebut, yaitu lingkungan pengambil keputusan, faktor psikologis, faktor internasional dan pengaruh dalam negeri.⁶

Dalam hubungan internasional kontemporer seperti yang terjadi saat ini, hubungan bilateral Indonesia dan Australia yang fluktuatif dapat dianalisa dengan melihat pola-pola hubungan yang mengindikasikan adanya kesinambungan dan perubahan (*continuity and change*). Seperti yang dikatakan Toma dan Gorman bahwa:

“Faktor pendukung utama untuk kesinambungan (*continuity*) hubungan internasional adalah aktor negara bangsa, yang dengan atribut kedaulatan dan penggunaan power untuk meraih kepentingan nasional berupaya untuk mempertahankan perannya sebagai aktor utama dalam hubungan internasional. Sedangkan pendukung perubahan (*change*) adalah globalisasi ekonomi, kemajuan teknologi, ancaman terhadap lingkungan, peningkatan power dan influence dari aktor non-negara”.⁷

Isu *animal welfare* atau kesejahteraan hewan mulai menjadi perhatian dunia sejak tahun 1970-an. Isu kesejahteraan hewan muncul dari keprihatinan etika dan kritikus sosial mengenai cara masyarakat memelihara dan memperlakukan hewan. Pengetahuan kesejahteraan hewan berupaya untuk menyediakan kerangka kerja yang akan membantu manusia untuk memahami dan mengartikulasikan hubungan yang tepat dengan hewan dan mengimplementasikannya ke dalam tindakan yang sesuai.

Isu ini menekankan perlakuan baik terhadap hewan dengan cara-cara yang empiris. Cara manusia memperlakukan hewan berbeda-beda karena adanya perbedaan tradisi, budaya, agama, keyakinan masyarakat atau negara. Hal tersebut membawa konsekuensi terhadap kehidupan hewan menyebabkan banyak hewan menderita dan mati akibat kekurangan tauhan masyarakat dalam memperlakukan mereka. Hal ini menimbulkan keprihatinan

⁶ Jonathan and Stanley Renshon, "The Theory and Practice of Foreign Policy Compliance: A Longitudinal Analysis", dalam Alex Mintz and Karl De Rouen Jr. (ed.). *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010, hlm. 3.

⁷ Peter A. Toma and Robert F. Gorman, "International Relations: Understanding Global Issues", dalam Anak Agung Banyu Perwita dan Yanyan Mochamad Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*, Bandung: Penerbit Rosdakarya, 2005, hlm. 8–12.

dan upaya untuk memperlakukan hewan dengan cara yang lebih baik yang dapat diterima oleh semua pihak. Oleh sebab itu, isu kesejahteraan hewan sangat menekankan manusia untuk memperlakukan hewan dengan cara yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Isu ini juga memperhatikan aspek tradisi dalam memperlakukan hewan, menilai baik dan buruk perlakuan manusia terhadap hewan dengan cara empiris dan menekankan manusia untuk memperlakukan hewan secara pantas berdasarkan pengelompokan jenis hewan.⁸

Indonesia dan Australia adalah dua negara yang bertetangga, sehingga tidak dipungkiri akan mudah terjadi gesekan kepentingan diantara keduanya. Sebagaimana dinyatakan *Michael Haas*, bahwa negara-negara yang saling berdekatan dalam suatu kawasan pada dasarnya memiliki potensi konflik yang jauh lebih besar satu sama lain dibanding yang saling berjauhan.⁹ Pengaruh isu kesrawan tersebut terlihat mempengaruhi hubungan bilateral Indonesia-Australia di bidang ekonomi dan politik. Perbedaan pola perlakuan terhadap hewan diantara masyarakat di kedua negara yang berbeda, dan keinginan Australia menghentikan impor sapi ke Indonesia dianggap merupakan intervensi ke dalam urusan dalam negeri Indonesia. Ketegangan politik diantara kedua negara berakhir dengan baik karena adanya persamaan kepentingan ekonomi.

E. Metodologi Penelitian

1. Waktu dan Tempat

Penelitian secara menyeluruh, termasuk penelitian kepustakaan dan penyusunan laporannya dilakukan dalam rentang waktu Februari-November 2012. Lokasi yang menjadi obyek dari penelitian ini adalah Jakarta untuk menggali informasi terkait dengan kebijakan pemerintah terhadap masalah kesrawan. Sedangkan penelitian di daerah dilakukan di Provinsi Jawa Timur dan Provinsi Nusa Tenggara Barat karena kedua provinsi merupakan daerah sentra peternakan dan penghasil daging sapi di Indonesia.¹⁰

2. Bahan dan Cara Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka untuk mendapatkan data sekunder terkait masalah yang hendak dibahas dalam penelitian ini. ~~data sekunder terkait masalah yang hendak dibahas dalam penelitian ini~~
data sekunder terkait masalah yang hendak dibahas dalam penelitian ini, *Applied Animal Behaviour Science*, Vol.65, Issue 3, Desember 1999, p.. 179-189.

⁹ Ambarwati, "Aplikasi Teori Integrasi dalam Hubungan Internasional: Eropa dan Asia Timur", dalam Azrudin dan Mirza Jaka Suryana, (Eds), "Refleksi Teori Hubungan Internasional, dari Tradisional ke Kontemporer", Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009. hlm. 137.

¹⁰ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. *Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia*. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Jakarta, 2011, hlm. 150.

Setelah memperoleh data yang diperlukan penelitian dilanjutkan dengan penelitian lapangan untuk memperoleh data primer melalui wawancara secara mendalam dengan pihak-pihak yang terkait, di antaranya Kementerian Perdagangan, Kementerian Luar Negeri, Dinas Peternakan, Dinas Pertanian, Bappeda, Kadin, Asosiasi Pengusaha Importir Daging, akademisi fakultas peternakan, pengelola RPH, dan karantina hewan.

3. Metode Analisis Data

Sesuai dengan pendekatan penelitian yang digunakan, yaitu kualitatif deskriptif–analisis, maka data yang telah diperoleh dianalisis secara kualitatif melalui tiga langkah, yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

II. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Prinsip Kesejahteraan Hewan dalam Perdagangan Internasional

Perdagangan sapi antar negara semakin meningkat di era globalisasi saat ini. Kurang lebih sepuluh milyar sapi disembelih untuk konsumsi penduduk dunia setiap tahun. Hal ini menyebabkan perhatian terhadap masalah kesrawan tersebut turut meningkat. Pelaksanaan kesejahteraan hewan mengacu kepada *Brambell five freedoms* yang diadopsi pada 1979 dan menjadi acuan umum bagi kesejahteraan semua jenis hewan secara internasional.¹¹ Lima prinsip kesrawan tersebut mencakup bebas dari rasa haus dan lapar, bebas dari ketidaknyamanan, bebas dari rasa sakit, cedera dan penyakit, bebas mengekspresikan perilaku normal serta bebas dari rasa takut dan tertekan.¹²

Pada dasarnya kesrawan adalah upaya memperlakukan hewan secara wajar, alami dan terkendali dalam kerangka perlindungan hewan dari tindak semena-mena manusia.¹³ Acuan internasional dalam isu kesejahteraan hewan adalah ketentuan-ketentuan yang dikeluarkan oleh organisasi kesehatan hewan dunia yaitu *World Animal Health Organization* (WAHO) yang juga dikenal dengan nama *Office International des Epizooties* (OIE). Organisasi internasional yang telah berdiri sejak tahun 1924 dan beranggota 178 negara ini, berupaya meningkatkan kesrawan melalui pendekatan berdasarkan kaidah ilmiah dengan memisahkan masalah kesejahteraan hewan dari praktek-praktek budaya atau

¹¹"Five Freedoms", <http://www.defra.gov.uk/fawc/about/five-freedoms/> ["Five freedoms"]. *Farm Animal Welfare Committee*, diakses 28 Maret 2012.

¹²"Animal health, welfare & biosecurity", <http://www.mla.com.au/Livestock-production/Animal-health-welfare-and-biosecurity>, diakses 2 Maret 2012.

¹³Wawan Sutian, Penyelenggaraan Kesejahteraan Hewan, 21 Juli 2011, 14 September 2011, http://karantina.deptan.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=175:penyelenggaraan-kesejahteraan-hewan&catid=45:opini, diakses 28 Maret 2012.

situasi ekonomi di suatu negara.¹⁴ Standar kesrawan dibuat secara teratur diperbarui setiap tahun dengan memperhitungkan temuan-temuan ilmiah terbaru.

Dalam pelaksanaannya kesrawan yang paling mendapat sorotan adalah perlakuan terhadap hewan ternak, karena terkait kepentingan ekonomi perdagangan ternak antar negara. Penerapan kesrawan terhadap hewan ternak dimulai dari area peternakan hingga menuju ke meja makan diistilahkan dengan "*from farm to fork*".¹⁵ Organisasi Kesehatan Hewan Dunia (OIE) mulai merintis pembuatan standar-kesrawan pada 2001 dan secara resmi diperkenalkan kepada negara anggota pada 2004. Setiap negara anggota OIE diharapkan mematuhi karena OIE sendiri tidak menjatuhkan sanksi kepada pelanggaran anggotanya (*non legally binding*). Namun, setiap negara anggotanya diwajibkan membuat peraturan perundang-undangan yang sejalan dengan *guidance* OIE. Dengan menerjemahkannya ke dalam bentuk peraturan perundang-undangan sifatnya akan mengikat masyarakat.

Isu kesrawan telah masuk ke dalam perjanjian perdagangan bebas. Kepatuhan negara untuk memenuhi standar kesrawan dapat menjadi akses untuk membuka maupun menutup pasar. Isu kesrawan juga kerap kali diberlakukan sebagai *tarrief measurres* dalam perdagangan internasional dengan menerapkan standar yang tinggi dalam perdagangan ternak di era perdagangan bebas saat ini.¹⁶ Keterkaitan prinsip kesrawan dengan perdagangan internasional terlihat dalam kerjasama WTO dan OIE dalam penggunaan standar internasional dalam konteks Perjanjian SPS. Aspek kesehatan dari kesepakatan SPS pada intinya bertujuan melindungi kehidupan manusia, hewan, dan tumbuhan dengan menerapkan ketentuan-ketentuan untuk mengelola risiko yang berhubungan dengan impor.¹⁷ Ketentuan tersebut biasanya dalam bentuk persyaratan karantina atau keamanan pangan. Kesepakatan SPS juga disepakati agar tidak menimbulkan efek negatif hadap perdagangan internasional sehingga tidak dapat digunakan untuk bertindak diskriminatif maupun membatasi perdagangan internasional.

Anggota WTO berhak menetapkan ketentuan SPS untuk negara masing-masing dengan tetap mengacu pada persyaratan yang ada dalam

¹⁴ "Director General Office", <http://www.oie.int/en/about-us/director-general-office/> diakses 28 Maret 2012.

¹⁵ Editorial, *Bulletin* No.2 tahun 2008, http://www.oie.int/fileadmin/home/eng/Publications_%26_Documentation/docs/pdfBull_2008_2_ENG.pdf, diakses 2 Maret 2012.

¹⁶ Maudi Isranayanti, Kepala Seksi Australia dan Pasifik Direktorat Jenderal KPI Kementerian Perdagangan, dalam *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan P3DI tanggal 24 April 2012.

¹⁷ "Kesepakatan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) tentang Sanitari dan Fitosanitari", http://www.daff.gov.au/data/assets/pdf_file/0007/146896/wto_sps_agreement_booklet.pdf, diakses 27 Februari 2012.

kesepakatan SPS. Oleh karenanya setiap negara mempunyai standar nasional dan regulasi teknis masing-masing, yang dalam implementasinya dapat merupakan hambatan teknis bagi negara lain dalam perdagangan. WTO berupaya untuk menghindarkan hambatan teknis perdagangan diantara anggotanya dengan mengembangkan standar, regulasi teknis dan penilaian kesesuaian yang mengacu kepada standar dan pedoman yang dikembangkan oleh organisasi internasional yang relevan.¹⁸ Dalam Kesepakatan SPS, lembaga internasional yang menjadi acuan di bidang kesehatan hewan adalah standar yang dibuat OIE. Penting untuk dicatat bahwa WTO mengharapkan bahwa negara, terutama negara-negara berkembang, diberi waktu dan bantuan untuk memenuhi berbagai jenis peraturan perdagangan internasional.

Di lain pihak WTO tidak bisa mempengaruhi keputusan satu negara untuk menghentikan sementara ekspor ternak sapi ke negara tertentu dengan alasan kesrawan¹⁹. Namun demikian WTO dapat membenarkan pembatasan perdagangan oleh suatu negara untuk melindungi populasi dari gangguan kesehatan dan keamanan nasionalnya. WTO baru akan bertindak menyelesaikan masalah tersebut jika ada salah satu pihak yang merasa dirugikan dan mengajukan permohonan ke badan penyelesaian sengketa WTO. Dalam hal ini bila terjadi sengketa terkait kesrawan, kedua negara diminta mengatasi masalah tersebut melalui konsultasi bilateral. Sampai saat ini, masalah perlindungan hewan yang paling dipertimbangkan oleh WTO adalah yang terkait dengan isu kelestarian lingkungan khususnya hewan yang terancam punah.

Negara-negara AS dan Eropa Barat, khususnya Inggris, merupakan pendukung isu kesrawan. Dukungan kuat Inggris terhadap isu ini kemudian menyebar ke negara-negara persemakmurannya, dan tumbuh kuat terutama di Australia. Pada pemerintah pengaruh tersebut muncul sebagai kebijakan yang mengutamakan kesrawan, sedangkan pada LSM berpengaruh melahirkan sikap yang militan yang mampu mempengaruhi kebijakan pemerintah. Peran LSM semacam ini sangat kuat dalam melobi, mengadvokasi, mengajukan petisi, atau kampanye protes terhadap pemerintahan negara mana pun yang dituduh tidak memperhatikan hak hidup dan perlindungan hewan. LSM-LSM tersebut mendapat dukungan dana dari komunitas penyayang binatang di seluruh dunia dan menjadi aktor non-negara yang berpengaruh dalam hubungan internasional.²⁰ Sebagai contoh, LSM pemerhati kesrawan di Australia mampu mempengaruhi pemerintahnya untuk menghentikan ekspor ternak ke Mesir maupun Indonesia.

¹⁸ "World Trade Organization", <http://www.bsn.go.id/bsn/activity.php?id=195>, diakses 28 Maret 2012.

¹⁹ WTO Tak Campuri Pembatasan Ekspor Sapi Australia <http://arsip.gatra.com/2011-07-01/artikel.php?id=149175>, diakses 15 Juni 2011.

2. Implementasi Prinsip Kesejahteraan Hewan

a. Australia

Peternakan di Australia dikelola secara modern dalam skala besar, sehingga lebih efisien dan nilai tambah yang diperoleh lebih besar. Industri peternakan sapi di Australia memiliki latar belakang yang panjang, dimulai ketika orang-orang Eropa pertama kali datang ke Australia, mereka harus menghasilkan makanan sendiri karena belum terbiasa mengkonsumsi hewan dan tumbuhan yang dijumpai di Australia. Sebagai sumber makanan mereka membawa hewan dan tumbuhan yang sudah mereka kenal dari Eropa, dan berhasil menghasilkan cukup makanan untuk memenuhi kebutuhan sendiri, maka berkembanglah pertanian dan peternakan komersial bergaya Eropa di lahan pertanian yang luas. Pada saat Inggris menjadi negara industri, sebagai daerah jajahan Australia menjadi penghasil makanan bagi Inggris. Australia menjadi negara pertama yang memproduksi daging untuk diekspor di kapal laut yang bermesin pendingin.²¹

Peternakan sapi merupakan kontributor penting bagi perekonomian nasional Australia. Industri sapi di negara ini bebas dari berbagai gangguan penyakit hewan, dan mutu daging sapi Australia terkenal berkualitas tinggi. Daerah peternakan sapi berada di kawasan pedesaan daerah tropis di Australia sebelah utara dan di daerah beriklim sedang di selatan. Peternakan di daerah-daerah tersebut sangat luas dan dikelola secara modern. Beberapa peternakan atau yang disebut 'station' luasnya mencapai 29.000 kilometer persegi dan jumlah ternaknya dapat mencapai 50.000 ekor. Melihat luas peternakan di beberapa daerah peternakan, para petani menggunakan helikopter, pesawat terbang ringan, dan kendaraan bermotor untuk menggiring ternaknya. Ternak tersebut dimasukkan ke dalam kereta dan dibawa ke tempat penyembelihan untuk disembelih dan diolah.

Dalam era globalisasi ekonomi saat ini, kesadaran akan kesehatan dan kebutuhan akan makanan berkualitas baik yang terus meningkat menjadi promosi yang baik bagi meluasnya kesrawan di seluruh dunia. Di negara-negara maju makanan yang berasal dari hewan yang sejahtera dianggap lebih berkualitas sehingga memiliki label khusus dan harga yang lebih baik.²² Kesadaran tersebut terus disebarakan ke seluruh dunia dan berpengaruh pada perlakuan terhadap hewan ternak sebagai salah satu sumber pangan manusia. Industri peternakan sapi di Australia memperlakukan kesrawan dengan ketat

²⁰ Steven L. Spiegel, *et. al*, *World Politics In A New Era*, (Fourth Edition), NY, Oxford Univ. Press, 2009, p. 549-552.

²¹ <http://www.dfat.gov.au/aia/publications/bab05/>, diakses 29 Januari 2013.

untuk mempertahankan dan meningkatkan keuntungan. Efek stres dan cedera akan terlihat pada karkas yang dihasilkan karena daging akan berubah warna ungu gelap, berbeda dengan daging sapi sehat warna merah terang.²³ Daging dengan kualitas rendah ini akan disingkirkan karena tidak memenuhi standar dan sesuai dengan keinginan konsumen.²⁴

Prinsip kesrawan Australia dilaksanakan sesuai dengan *the Brambell Five* sebagai berikut:

1. Bebas dari Lapar dan Haus - dengan akses siap untuk air tawar dan diet untuk menjaga kesehatan dan kekuatan penuh.
2. Bebas dari Rasa tidak nyaman - dengan menyediakan lingkungan yang sesuai termasuk tempat berlindung dan area istirahat yang nyaman.
3. Kebebasan dari rasa sakit, Cedera atau Penyakit - dengan pencegahan atau diagnosis cepat dan perawatan.
4. Kebebasan untuk Ekspresikan Perilaku Normal - dengan menyediakan ruang dan fasilitas kandang yang cukup, dan pengelompokan hewan.
5. Bebas dari Ketakutan dan stres - dengan menghindari penderitaan mental dan pengobatan yang aman

Dalam pelaksanaannya pemerintah Australia memberikan perhatian besar kepada industri peternakan mereka melalui sejumlah peraturan mengenai perlakuan terhadap hewan dan industri daging. Pelaksanaan prinsip kesrawan dilakukan sangat ketat melalui pemberlakuan *Model Code of Practice for The Welfare of Animals* dan *Livestock at Slaughtering Establishments Model Code* yang khusus berkaitan dengan penanganan pra penyembelihan, termasuk pembongkaran dan penanganan dalam penyimpanan ternak. Pencegahan stres dan cedera sebelum penyembelihan diketahui mampu meningkatkan kualitas daging yang dihasilkan. Beberapa hal yang cukup ditekankan dalam peraturan ini adalah upaya pencegahan stres pada ternak sebelum penyembelihan. Hal-hal yang diatur diantaranya pencegahan penggunaan anjing dan alat listrik dalam penggembalaan, kewajiban pemberian pakan, dan pengadaan naungan dengan ruang dan ventilasi yang cukup. Setibanya di pejalagan ternak sapi tidak boleh langsung disembelih, tetapi harus diistirahatkan dengan jangka waktu minimal dua jam sebelum disembelih. Sapi yang mengalami proses transportasi lebih dari enam jam harus diistirahatkan lebih lama lagi. Untuk menghindari cedera sebelum penyembelihan, kandang sapi bertanduk harus dipisahkan dari sapi yang tidak bertanduk, dinding dan pintu kandang harus bersisi halus dan bebas dari segala proyeksi yang bisa melukai ternak tersebut.

Beberapa negara bagian juga menerapkan peraturan khusus terkait

²² "Animal welfare labeling", <http://animal-law.biz/node/35>, diakses 28 Maret 2012.

²³ Gregory NG, *Animal Welfare and Meat Production*, Cromwell:Trowbridge, 2007, p. 213.

²⁴ Meat & Livestock Australia, *Meat Standards Australia Beef Information Kit*, 2007, p.17.

kesrawan ini. Sebagai contoh di wilayah New South Wales, rujukan tambahan kesrawan di wilayah ini adalah *the Prevention of Cruelty Towards Animals Act* (POCTA). Demi memastikan bahwa daging dan produk daging untuk konsumsi manusia memenuhi persyaratan keamanan pangan dan sehat, dalam POCTA sapi potong dibedakan dari hewan lain, dengan mengkategorikannya dalam hewan stok atau hewan persediaan untuk kebutuhan pangan. Pengecualian ini membuat posisi sapi potong murni dalam konteks komoditas untuk digunakan manusia sehingga kondisi sapi tersebut harus prima karena menyangkut kepentingan kesehatan manusia. Aturan mengenai produksi higienis dan transportasi produk daging dan daging untuk konsumsi manusia diatur dalam Peraturan Pangan 2004 (NSW). Berdasarkan peraturan ini persyaratan pangan mengharuskan ternak untuk konsumsi manusia adalah hewan yang diperlakukan sesuai standar kesrawan.²⁵

Australia merupakan negara terdepan dalam implementasi kesrawan, terutama yang terkait dengan hewan ternak. Australia juga memimpin dalam pengembangan standar kesejahteraan industri peternakan dan menjadi kontributor yang kuat untuk proses OIE dalam perlindungan satwa, status kesehatan dan perdagangan besar pada hewan dan produk hewan.²⁶ Australia berupaya menerapkan prinsip kesrawan tersebut, tidak hanya di negaranya tetapi juga ke negara-negara tujuan impor ternaknya. Secara berkelanjutan tim verifikasi Australia berkunjung ke RPH yang telah ditetapkan sebagai lokasi pemotongan sapi Australia. Pihak Australia akan memberikan sejumlah bimbingan teknis dan pandangan terkait standar (pemotongan hewan). RPH yang tidak sesuai dengan standar dan prinsip kesrawan Australia akan dilarang memotong sapi dari negaranya.

Lembaga swadaya masyarakat pendukung kesrawan tumbuh subur dan mempunyai akses politik yang kuat terhadap pemerintahan Australia. Mereka berafiliasi kepada Partai Hijau dan Partai independen di parlemen, sehingga pengaruh mereka secara politis cukup kuat. Penghentian ekspor ternak sapi ke luar negeri ke negara tertentu dengan alasan kesrawan bukan terjadi dengan Indonesia saja. Pemerintahan Australia juga pernah menghentikan ekspor ternak sapi ke Mesir di tahun 2006 pada masa Pemerintahan PM John Howard. Selama sekitar tujuh bulan Australia menghentikan ekspor sapi ke Mesir setelah penayangan film yang menggambarkan pemotongan ternak Australia secara kejam di negara tersebut hingga tercapai kesepakatan antara kedua negara.²⁷

Dengan kondisi kesrawan yang telah tertata baik di dalam negeri

²⁵ Sharman K, "Farm Animal and Welfare Law: an Unhappy Union" dalam Sankoff P and White (Eds.) *Animal Law in Australia, 2009 Federation Press, Sydney*, p. 4.8

²⁶ *Animal welfare You are here: Home / About the red meat industry / Animal welfare* <http://www.mla.com.au/About-the-red-meat-industry/Animal-welfare>, diakses 28 Maret 2012.

Australia tersebut, tayangan penyiksaan sapi Australia di Indonesia yang disiarkan oleh ABC menimbulkan dampak besar pada opini publik di Australia. Hal ini menjadi konsumsi politik dan mempengaruhi opini publik Australia terhadap Pemerintahan Perdana Menteri Julia Gillard. Menghadapi tuntutan yang semakin keras agar menerapkan larangan menyeluruh terhadap ekspor segala binatang hidup ke Indonesia dan mempertimbangkan kepentingan politik pemerintahannya, PM Gillard menghentikan ekspor sapi Australia ke Indonesia. Posisi partai buruh yang kurang baik diharapkan bisa menjadi lebih baik dengan “mendengarkan” suara suara pendapat publik tersebut. Banyak pihak melihat langkah yang diambil pemerintah Partai Buruh PM Julia Gillard adalah sebagai *lip service* untuk para pendukungnya demi kelangsungan politik. Mengingat pemerintahannya tengah mengalami berbagai polemik politik beberapa minggu terakhir ini, diantaranya kasus Malaysia, pelayanan masyarakat, masalah kesehatan dan kependudukan.²⁸

Namun penghentian penjualan sapi hidup ditengarai bukan cuma pada masalah perlakuan terhadap sapi. Lebih jauh dari itu permasalahan utamanya adalah adanya upaya dari produsen daging di Australia untuk meningkatkan ekspor daging beku ke Indonesia. Selama ini pengadaan daging di Indonesia dipenuhi dengan cara impor sapi hidup bakalan dan sisanya daging beku. Sapi dengan berat dibawah 350 kg itu, kemudian di gemukan oleh perusahaan-perusahaan penggemukan atau Feedlot di Indonesia. Setelah gemuk, baru sapi dipotong di RPH pemerintah ataupun RPH milik perusahaan feedlot sendiri. Dengan mengekspor daging beku Australia akan lebih untung sebab jelas hal ini menjadi akan memberi nilai tambah dan pembukaan lapangan kerja lebih besar di negaranya.

Reaksi keras publik Australia terhadap tayangan di televisi Australia itu, ditindaklanjuti secara politik oleh dua anggota parlemen mitra koalisi Partai Buruh yang berkuasa yaitu Andrew Wilkie (Independen) dan Adam Bandt (Partai Hijau) segera meluncurkan dua rancangan undang-undang (*private member bills*), yaitu masing-masing *Live Animal Export Restriction and Prohibition Bill 2011* dan *Live Animal Export (Slaughter) Prohibition Bill 2011*. Kedua rancangan dimaksud pada intinya mengusulkan pengurangan bertahap jumlah ekspor ternak hidup menuju penghentian total pada 2014, dengan memperhatikan standar kesejahteraan hewan pada *supply chain* (*feedlot*, transportasi, RPH).

Di lain pihak, Pemimpin Koalisi Nasional Nigel Scullion menolak penghentian ekspor karena dampak sosial ekonomi yang dirasakan para

²⁷ The carnage begins on the boat <http://www.smh.com.au/environment/animals/the-carnage-begins-on-the-boat-20110604-1fm2i.html>, diakses 1 Maret 2012.

²⁸ Arya Widyatmoko, Direktorat Asia Timur dan Pasifik Kementerian Luar Negeri, dalam *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan P3DI tanggal 24 April 2012.

peternak sapi di pedesaan Australia. Australia mengekspor 700.000 ternak setiap tahunnya dan sebagian besar dengan tujuan Indonesia. Nilai perdagangan ekspor sapi hidup ke Indonesia diperkirakan sekitar Rp3 triliun per tahunnya.²⁹ Australia telah mengirim lebih dari 6,5 juta ekor sapi ke Indonesia untuk dipotong selama 20 tahun terakhir dan diperkirakan 40% dari daging sapi dimakan di Indonesia berasal dari sapi Australia. Upaya Pemerintah federal membayar kompensasi bagi kerugian yang diderita peternak akibat penghentian ekspor sapi ke Indonesia dianggap tidak cukup untuk mengganti kerugian peternak, sehingga hal ini menjadi isu politik kembali.

Indonesia merupakan pasar yang sangat penting, tidak hanya karena nilai ekspornya yang besar, tetapi iklim Indonesia cocok bagi ternak sapi Australia sehingga kemitraan bisnis peternakan dengan Indonesia juga menjadi tujuan bisnis Australia di masa depan. Beberapa daerah di Indonesia seperti di NTB dan NTT memiliki kondisi alam yang mirip dengan daerah peternakan sapi di Australia Utara. Pemerintah kedua negara telah sepakat untuk memperluas kerjasama ekonomi di bidang investasi peternakan sapi. Investor Australia saat ini telah mulai masuk di industri penggemukan sapi di Indonesia. Konsep yang ditawarkan Pemerintah Indonesia cukup bagus, yaitu menjadikan Indonesia sebagai basis peternakan sapi untuk memasok pasar ekspor dunia. Hal ini akan sangat menguntungkan pihak Australia karena biaya produksi di Indonesia lebih murah. Keunggulan Indonesia adalah pada harga pakan dan ketersediaan tenaga kerja murah.³⁰

Senator Bill Heffernan Liberal yang menjadi ketua Urusan Pedesaan dan Transportasi Komite Referensi Senat Australia menolak penghentian impor sapi ke Indonesia dan merekomendasikan bantuan lebih lanjut bagi para peternak yang merugi akibat suspensi perdagangan ternak ke Indonesia.³¹ Pemerintah Australia akhirnya membuka kembali ekspor sapi ke Indonesia dengan beberapa kompromi. Pemerintah Australia pada tanggal 21 Oktober 2011 menerapkan panduan baru bagi eksportir Australia dan importir Indonesia dalam menjamin kesejahteraan sapi mereka. Pedoman eksportir tersebut menempatkan kontrol dan audit secara independen pada rantai ekspor sapi Australia sesuai standar kesejahteraan hewan internasional. Diantaranya eksportir diwajibkan melacak hewan mereka dari sumber pasok hingga ke rumah pemotongan hewan. Rumah pemotongan hewan di Indonesia akan dimonitor secara independen.³²

²⁹ Indonesia tak khawatir dengan larangan ekspor sapi Terbaru 9 Juni 2011 - 14:36 WIB http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2011/06/110609_sapi.shtml, diakses 28 Maret 2012.

³⁰ RI-Australia Kerjasama Investasi Sapi Perlu Konsistensi Kebijakan, *Suara Pembaruan*, 4 Juli 2012, hlm. 9.

b. Indonesia

Berbeda dengan Australia, di Indonesia sapi belum dikembangkan dalam skala industri peternakan besar.³³ Umumnya sapi dipelihara di pedesaan dengan ladang penggembalaan terbatas atau dikandangkan di dekat rumah. Hal ini disebabkan bagi sebagian besar masyarakat di Indonesia, hewan ternak merupakan ‘tabungan hidup’ yang akan dijual hanya pada saat diperlukan. Sapi juga menjadi alat kerja dalam membajak sawah maupun tenaga angkutan. Sebagian besar usaha budidaya sapi di Tanah Air dilakukan dalam skala kecil atau rumah tangga. Ternak sapi lebih banyak menjadi usaha sampingan, disamping pertanian, sehingga tidak efisien karena *potensial loss* dari pemeliharaan sapi seringkali tidak dihitung.³⁴ Bahkan di provinsi NTB yang merupakan salah satu provinsi penghasil ternak sapi di Indonesia, pengelolaan peternakan sapi masih dilaksanakan secara tradisional di kandang kolektif dan dilepas di padang rumput savanah, belum dalam skala industri modern karena terkendala kesulitan pakan.³⁵

Di Indonesia masalah kesrawan telah diatur dalam Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Definisi kesrawan di Indonesia menurut undang-undang ini adalah segala urusan yang berhubungan dengan keadaan fisik dan mental hewan menurut ukuran perilaku alami hewan yang perlu diterapkan dan ditegakkan untuk melindungi hewan dari perlakuan orang atau badan hukum yang tidak layak terhadap hewan yang dimanfaatkan manusia. Sesuai dengan amanat undang-undang tersebut, bahwa pemotongan hewan yang dagingnya diedarkan harus dilakukan di rumah potong. Di samping itu mengikuti cara penyembelihan yang memenuhi kaidah kesehatan masyarakat veteriner dan kesejahteraan hewan. Untuk kepentingan kesejahteraan hewan dilakukan tindakan yang berkaitan dengan penangkapan dan penanganan, pengangkutan, pemotongan dan pembunuhan, serta perlakuan dan pengayoman yang wajar terhadap hewan. Ketentuan mengenai kesrawan dilakukan secara manusiawi yang meliputi penanganan dan penangkapan, penempatan dan pengandangan, pemeliharaan, pengangkutan hewan, penggunaan dan pemanfaatan hewan, dan lain-lain. Penggunaan dan pemanfaatan hewan dilakukan dengan sebaik-baiknya, sehingga hewan bebas

³¹Senat inquiry, Mary Goode, Matt Brann and Paul Sutherland, 24 November 2011. <http://www.abc.net.au/rural/news/content/201111/s3374593.htm>. diakses 28 Maret 2012.

³² Wawancara dengan drh. Djuned, Kalitbang RPH Cakung PD Pasarjaya Jakarta, tanggal 18 April 2012.

³³ Thomas Sembiring, Ketua ASPIDI, dalam *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan oleh Bagian Perancangan Undang-Undang Bidang Industri dan Perdagangan, tanggal 4 April 2012.

³⁴ Wawancara dengan Prof. Kardono, Dosen Universitas Mataram dan DR Erawan, Pembantu Dekan I Fakultas Peternakan Universitas Mataram tanggal 2 Mei 2012.

³⁵ NTB memiliki slogan “Bumi Sejuta Sapi”, wawancara dengan Karim Marabesi, Kasusbdit Bidang Peternakan Bappeda Provinsi NTB, tanggal 30 April 2012.

dari penganiayaan dan penyalahgunaan. Ketentuan lebih lanjut mengenai kesrawan diatur dengan Peraturan Menteri. Selain daripada itu Indonesia juga telah memiliki standar halal yang juga memasukkan prinsip kesrawan.

Namun pengakuan secara *de jure* tersebut masih diatas kertas, karena secara *de facto* peternak Indonesia masih banyak yang belum mengenal maupun mengapresiasi prinsip-prinsip kesrawan dalam sistem produksi ternak dan kesehatan hewannya. Pelaksanaan kesrawan di Indonesia masih jauh tertinggal dibandingkan Australia maupun negara-negara maju lainnya. Harus diakui pelaksanaan kesrawan di Indonesia belum sepenuhnya sesuai dengan standard OIE karena standar tinggi di negara maju tidak begitu saja mudah ditransformasi ke dalam sistem negara berkembang.

Kekerasan terhadap ternak juga masih berlangsung di setiap tahapan selama proses penyembelihan berlangsung. Pada umumnya sapi dipotong di Tempat Potong Hewan (TPH) yang masih menjalankan sistem tradisional, juga sering kali ternak diperlakukan kasar, menyaksikan langsung sesamanya disembelih, serta tidak dipraktikkannya proses pemingsanan ternak sebelum dipotong (*stunning*). Sedangkan Rumah Potong Hewan (RPH) modern yang menerapkan prinsip *safety, security, assurance dan animal welfare (2S 2A)* belum banyak berdiri. Sedangkan RPH yang sudah ada juga masih merugi karena belum digunakan sesuai kapasitasnya, sebab masyarakat masih lebih senang memotong di TPH.³⁶ Aspek penegakan hukum agar setiap TPH patuh terhadap peraturan pemerintah masih sulit dilaksanakan karena masih lemahnya pengawasan kementerian pertanian.³⁷ Selain daripada itu belum ada mekanisme "*reward and punishment*" terhadap RPH yang telah beroperasi sesuai standar kesrawan.³⁸ Padahal Regulasi di Indonesia terkait pemotongan hewan sudah tertuang dalam UU No 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan yang tertuang dalam Bab VI Kesehatan Masyarakat Veteriner dan Kesejahteraan Hewan. Pada Pasal 61 (1) Pemotongan hewan yang dagingnya diedarkan harus dilakukan di rumah potong dan mengikuti cara penyembelihan yang memenuhi kaidah kesehatan masyarakat veteriner dan kesejahteraan hewan. Juga telah ada Peraturan Menteri Pertanian Nomor 13/Permentan/Ot.140/1/2010 Tentang Persyaratan Rumah Potong Hewan Ruminansia dan Unit Penanganan Daging (*Meat Cutting Plant*) yang mempersyaratkan pemotongan hewan secara benar sesuai dengan persyaratan kesehatan masyarakat veteriner, kesejahteraan hewan dan syariaah agama Islam.

Moda transportasi dari sentra produksi ke sentra konsumsi juga dapat

³⁶ Wawancara dengan drh. Djuned, Kalitbang RPH Cakung PD Pasarjaya Jakarta, tanggal 18 April 2012.

³⁷ Sri Nastiti Budianti, Direktur Kerja Sama Bilateral, Dirjen KPI Kementerian Perdagangan Indonesia, dalam *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan di P3DI tanggal 24 April 2012.

dikatakan belum sesuai dengan standard OIE.³⁹ Penggunaan gerbong kereta api untuk angkutan sapi sudah sangat berkurang, bahkan hampir tidak dilakukan lagi karena gerbong rusak dan tidak ada pengadaan gerbong baru.⁴⁰ Dilain pihak sebagai negara kepulauan transportasi sapi antar pulau dengan kapal laut sudah menjadi kebutuhan pokok. Namun, jenis kapal yang ada tidak dirancang khusus untuk angkutan ternak. Ternak hanya dianggap sebagai *return cargo*. Dengan demikian sejak awal pemuatan di pelabuhan keberangkatan sampai pembongkaran di pelabuhan tujuan, tidak tersedia fasilitas tangga khusus dan tempat penyajian pakan dan minum ternak yang memadai.⁴¹ Akibatnya sapi mengalami *stress* dan terjadi penurunan berat hingga berkisar 11-12 persen. Belum efisiensinya transportasi sapi ke sentra konsumsi juga menyebabkan harga sapi lokal tidak mampu bersaing dengan sapi impor Australia.⁴² Australia memiliki kapal laut khusus untuk membawa ternak sapi ke negara-negara tujuan ekspor sehingga kematian sapi selama dalam perjalanan relatif kecil.⁴³

Dalam penelitian di NTB dan Jawa Timur, anggapan bahwa masyarakat Indonesia mengesampingkan masalah kesrawan ditolak. Negara-negara berkembang, seperti Indonesia, berbeda dengan negara-negara maju dalam memberi manfaat terhadap peternakan sapi mereka. Perbedaan tersebut tidak dapat dipergunakan oleh negara maju sebagai alat politik, yaitu alat untuk membuat negara-negara berkembang patuh pada keinginan negara-negara maju.⁴⁴

Pelaksanaan kesrawan maupun perlakuan manusia terhadap hewan dipengaruhi kepercayaan, nilai-nilai budaya dan kemampuan ekonomi. Bagi sebagian masyarakat agraris di Indonesia manfaat sapi tidak hanya dilihat dari dagingnya, seringkali sapi menjadi terlalu berharga untuk dikonsumsi karena diperlukan tenaganya, bernilai investasi tinggi dan bisa menaikkan status pemilik. Sebagai contoh, di Pulau Sapudi Madura sapi dianggap barang yang sangat berharga dari sisi ekonomi dan status sosial. Sapi untuk dijadikan sapi karapan atau sapi untuk kontes kecantikan (*sonok*) memiliki nilai sangat tinggi karena menjadi bagian dari tradisi dan kesenangan.⁴⁵

Pada umumnya aspek kesrawan yang paling diperhatikan di Indonesia adalah mengutamakan kebutuhan pakan dan air untuk hewan tersebut, sementara masalah kenyamanan dan pertimbangan perasaan hewan dari rasa

³⁸ Sudirman, Pengelola RPH Modern Banyumuleg di NTB, pada tanggal 30 April 2012.

³⁹ Cicik Suhartini, Kasubdit Pertanian dan Kelautan Jatim pada tanggal 7 Mei 2012.

⁴⁰ Iskandar, Kadis Peternakan NTB, tanggal 5 Mei 2012.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Wawancara dengan Prof. Kardono, Dosen Universitas Mataram dan DR Erawan, .

⁴³ Wawancara dengan. Nur Hartanto, Kabid pengawasan karantina Hewan Jatim, tanggal 8 Mei 2012.

takut dan tertekan masih kurang mendapat perhatian. Seperti yang terjadi di NTB, salah satu provinsi penghasil sapi di Indonesia, terdapat istilah “sapi makan kambing” karena demi memberi makan sapi peternak rela menjual ternak kambingnya.⁴⁶ Demikian berharganya sapi sehingga seringkali mereka dikandangkan di samping rumah peternak untuk menghindari kecurian.

Di lain pihak kebutuhan konsumen akan RPH modern yang telah sesuai dengan standar kesrawan belum tinggi. Segmen pasar daging impor Australia di Indonesia masih terbatas karena konsumen Indonesia lebih menyukai daging basah yang disukai karena dianggap lebih segar.⁴⁷ Tempat pemotongan hewan (TPH) atau pejalagan tradisional merupakan tempat yang cocok untuk mendapatkan daging kriteria tersebut karena sapi yang dipotong adalah sapi berbadan kecil atau sapi lokal yang akan habis terserap pasar setiap hari sehingga tidak perlu disimpan atau dibekukan. Setiap hari pejalagan tradisional harus memotong sapi baru sehingga kebutuhan masyarakat akan daging segar. Konsumen juga belum tersosialisasikan kesrawan sehingga hanya melihat kualitas kesegaran daging tanpa mempedulikan cara pemotongan sapi. Masyarakat di Jawa Timur misalnya, lebih percaya kepada pejalagan tradisional karena bisa dilihat proses penyembelihannya dan kepercayaan terhadap keahlian jagal tradisional juga masih kuat dibandingkan RPH modern.⁴⁸

4. Pengaruh Isu Kesejahteraan Hewan Dalam Hubungan Bilateral Indonesia – Australia

Hubungan perdagangan bilateral RI-Australia telah menunjukkan kemajuan dari tahun ke tahunnya. Kepala Pemerintahan kedua negara telah menetapkan untuk mencapai target volume perdagangan bilateral USD 15 milyar pada tahun 2015. Dimana, salah satu industri yang menarik untuk dikembangkan adalah peternakan sapi yang sangat maju di Australia.

Kebijakan Pemerintah Australia menghentikan sepihak ekspor sapi ke Indonesia dengan alasan kesrawan dapat dianggap melanggar berbagai kesepakatan dan kemajuan hubungan bilateral kedua negara. Penghentian sementara ekspor sapi oleh Australia merupakan cara pemaksaan dari Australia terhadap Indonesia yang tidak didasarkan pada prinsip saling menghormati

⁴⁴ Joseph E. Stiglitz, *Making Globalization Work*, (terjemahan Edrijani Azwadi), Bandung: Mizan, 2007, hlm.148 -151.

⁴⁵ “Haji dan Kuliah Anak Pun Dibiayai dari Sapi”, *Kompas*, 5 Mei 2012, hlm. 24.

⁴⁶ Wawancara dengan Prof. Kardono Dosen Universitas Mataram dan DR Erawan, *op.cit.*

⁴⁷ Prof Mulatno dkk, staf pengajar Fakultas Peternakan IPB, dalam *Focus Group Discussion* yang diselenggarakan P3DI tanggal 23 April 2012.

kedaulatan dan non-intervensi sebagaimana yang disepakati kedua negara dalam *Agreement Between the Republic of Indonesia and Australia on the Framework for Security Cooperation* atau yang dikenal sebagai *Lombok Treaty* dalam Pasal 2 ayat 2.

Penghentian sepihak impor sapi Australia ini dapat menjadi momentum bagi Pemerintah Indonesia membangun peternakan sapi di dalam negeri untuk mencapai swasembada daging secara nasional. Indonesia memiliki sumber daya lokal yaitu sapi Bali yang merupakan salah satu spesies sapi terbaik di dunia.⁴⁹ Namun tanpa upaya pelestarian yang baik dan serbuan sapi impor Australia dapat membawa kepunahan sapi lokal Indonesia ini. Besarnya potensi sumber daya alam sapi lokal yang dimiliki Indonesia memungkinkan pengembangan sektor peternakan untuk dijadikan sumber pertumbuhan baru

⁴⁹ Wawancara dengan staf Kadin Jawa Timur tanggal 8 Mei 2012 dan Eko serta Bambang Ali, Dosen Fakultas peternakan Universitas Brawijaya tanggal 11 Mei 2012.

Tabel. 1
 Nilai Perdagangan Bilateral RI-Australia, 2007-2011
 (dalam ribu USD)

Komoditas	2007		2008		2009		2010		2011		Total 2007-2011
	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor	Ekspor	Impor	
Total Trade	16.778.000,0	16.778.000,0	16.778.000,0	16.778.000,0	16.778.000,0	16.778.000,0	16.778.000,0	16.778.000,0	16.778.000,0	16.778.000,0	167.780.000,0
Bar & gold	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	17.780.000,0
Manuf & semi-manuf	4.000.000,0	4.000.000,0	4.000.000,0	4.000.000,0	4.000.000,0	4.000.000,0	4.000.000,0	4.000.000,0	4.000.000,0	4.000.000,0	40.000.000,0
Services	10.999.999,9	10.999.999,9	10.999.999,9	10.999.999,9	10.999.999,9	10.999.999,9	10.999.999,9	10.999.999,9	10.999.999,9	10.999.999,9	109.999.999,9
Bar & gold	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	17.780.000,0
Manuf & semi-manuf	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	10.000.000,0
Services	8.221.999,9	8.221.999,9	8.221.999,9	8.221.999,9	8.221.999,9	8.221.999,9	8.221.999,9	8.221.999,9	8.221.999,9	8.221.999,9	82.219.999,9
Bar & gold	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	17.780.000,0
Manuf & semi-manuf	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	10.000.000,0
Services	5.999.999,9	5.999.999,9	5.999.999,9	5.999.999,9	5.999.999,9	5.999.999,9	5.999.999,9	5.999.999,9	5.999.999,9	5.999.999,9	59.999.999,9
Bar & gold	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	1.778.000,0	17.780.000,0
Manuf & semi-manuf	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	1.000.000,0	10.000.000,0
Services	3.221.999,9	3.221.999,9	3.221.999,9	3.221.999,9	3.221.999,9	3.221.999,9	3.221.999,9	3.221.999,9	3.221.999,9	3.221.999,9	32.219.999,9

Sumber: Kementerian Perdagangan RI.

perekonomian Indonesia.

Sejauh ini industri peternakan sapi di Indonesia masih dilakukan dalam skala kecil dan belum terlalu menguntungkan sehingga peternak dalam negeri harus mendapat proteksi dan insentif khusus dari pemerintah.⁵⁰ Masuknya daging sapi impor tanpa mengakomodir kepentingan petani peternak, berdampak langsung menekan pendapatan petani di pedesaan. Sebagian besar, para peternak kecil yang ada di pedesaan belum siap menghadapi persaingan bebas dengan modal besar dari luar negeri dan barang-barang impor yang jauh lebih murah.⁵¹ Berhentinya impor sapi Australia mendapat respon positif dari peternak dan pedagang sapi. Mereka berharap kondisi ekspor sapi Bali dari NTB bisa bangkit lagi seperti sebelum ada kebijakan impor sapi bakalan dari Australia.⁵² Di Jawa Timur hal ini juga dianggap suatu peluang besar untuk meningkatkan produktivitas peternakan khususnya sapi potong.⁵³ Pemda Provinsi Jawa Timur menyikapi isu kesran dengan upaya peningkatan mutu daging untuk memberi jaminan kepada konsumen agar mendapatkan produk ternak yang aman, sehat, utuh dan halal (ASUH).

Di lain pihak Pemerintah Federal Australia menyadari bahwa kebijakan penghentian ternak hidup berdampak merugikan bagi peternak Australia sendiri. Pemerintah Federal Australia mencabut larangan ekspor sapi ke Indonesia, namun memberikan persyaratan yang ketat dalam perizinan ekspor, mulai dari fasilitas penggemukan ternak, angkutan, hingga RPH terhadap hewan yang dikirimkan ke Indonesia. Pihak Australia juga menyampaikan tawaran proyek bantuan pemerintah di bidang peternakan. Kedua negara sepakat untuk menaruh kepercayaan penuh pada upaya Kementerian/ Lembaga terkait untuk bekerjasama memperbaiki standar kesrawan pada rantai pasokan sapi hidup dari Australia ke Indonesia.

III. Kesimpulan dan Rekomendasi

A. Kesimpulan

Kesejahteraan hewan merupakan upaya untuk memperlakukan hewan secara wajar, alami dan terkendali dalam kerangka perlindungan hewan dari tindakan semena-mena manusia. Dengan demikian akan tersedia hewan sebagai bahan dasar pangan dalam kondisi yang lebih baik.

Dalam perspektif hubungan internasional, isu kesrawan dapat menjadi

⁴⁹ Prof Mulatno dkk, pengajar fakultas peternakan IPB, FGD P3DI tanggal 23 April 2012.

⁵⁰ Juan Permata Adoe, Ketua Komite Tetap Agrobisnis Peternakan KADIN, FGD PUU bidang Industri dan Perdagangan tanggal 4 April 2012, wawancara dengan Eko dan Bambang Ali, dosen fakultas peternakan Universitas Brawijaya pada tanggal 11 Mei 2012.

⁵¹ Drh. R.D Wiwiek Bagya, Ketua Perhimpunan Dokter Hewan Indonesia, FGD PUU bidang Industri dan Perdagangan tanggal 3 April 2012.

⁵² Lalu Rizki dan jajaran Kadin NTB pada tanggal 1 Mei 2012.

⁵³ Cicik Suhartini, Kasubdit Pertanian dan Kelautan Jatim pada tanggal 7 Mei 2012.

isu sensitif karena erat kaitannya dengan faktor domestik yang tidak sama di setiap negara. Kesejahteraan hewan membawa pengaruh yang berbeda-beda pada kebijakan di setiap negara karena hal tersebut terkait dengan kemampuan ekonomi, norma dan nilai-nilai budaya yang ada dalam masyarakat di setiap negara. Diperlukan prinsip kehati-hatian dalam penerapannya karena upaya penyeragaman standar kesejahteraan hewan di setiap negara seringkali dipandang sebagai intervensi ke dalam masalah domestik. Secara umum di negara berkembang prioritas prinsip kesejahteraan hewan adalah pada kebutuhan pakan dan air, sedangkan di negara maju aspek psikologis pada hewan telah sangat diperhatikan.

Isu kesrawan adalah isu internasional yang penting untuk diperhatikan. Hal ini dapat dipolitisir untuk memberikan citra buruk yang sangat merugikan negara secara politik maupun ekonomi di kancah global. Selama isu kesrawan belum diterapkan secara benar, negara tersebut dapat menjadi sasaran kritik internasional, dengan kemungkinan terburuk jatuhnya embargo terhadap tersebut.

Indonesia merupakan negara berkembang yang belum sepenuhnya bisa menerapkan prinsip kesrawan di dalam negeri. Tradisi, budaya, keyakinan dan agama yang berkembang di Indonesia belum mendukung penerapan kesrawan di Indonesia. Kondisi umum masyarakat yang tidak terlalu memprioritaskan isu kesrawan semakin memperlambat penerapan prinsip kesrawan di Indonesia.

Dilain pihak Australia merupakan negara maju dan merupakan pelopor dalam penerapan kesrawan di dunia. Australia memiliki latar belakang sejarah budaya yang berbeda dengan Indonesia. Kondisi di dalam negeri Australia sangat mendukung perkembangan kesrawan di negara tersebut karena negara tersebut telah menikmati manfaatnya dalam industri peternakan sapi mereka. Kualitas daging sapi Australia termasuk yang terbaik dan mempunyai nilai ekonomi yang tinggi.

Isu kesrawan mudah menjadi isu politik karena dalam penerapannya setiap negara mengembangkan standar mereka sendiri dengan tetap mengacu pada aturan internasional. Standar tinggi di negara maju tidak begitu saja mudah diadopsi ke negara berkembang, karena setiap negara memiliki kemampuan ekonomi, prioritas kebutuhan dan norma budaya yang berbeda-beda. Pemaksaan penerapan kesrawan sesuai standar Australia di dianggap sebagai intervensi terhadap masalah domestik Indonesia.

Isu kesrawan mempengaruhi hubungan bilateral Indonesia dan Australia. Perbedaan penerapan kesrawan di negara masing-masing telah melahirkan isu politik baru bagi kedua negara. Sebagai dua negara bertetangga dengan sejarah hubungan bilateral yang panjang kedua negara akhirnya

kembali pada mekanisme konsultasi bilateral untuk mengatasi masalah ini.

Pemerintah RI harus memberikan pengertian kepada Pemerintah Australia bahwa tidak tepat apabila standar internasional kesrawan diadopsi begitu saja oleh negara berkembang. Setiap negara berkembang, tentunya juga Indonesia, membutuhkan waktu untuk mengembangkan standar kesrawan sesuai kemampuan dan prioritas. Tanpa adanya saling pengertian masalah ini akan selalu membawa ketegangan politik yang merugikan kedua pihak.

B. Rekomendasi

Indonesia mengalami kemajuan perlahan dan sangat terbatas dalam mengembangkan, mempromosikan, dan menerapkan kaidah-kaidah kesrawan. Kondisi kesrawan di dalam negeri harus segera diperbaiki dengan kerjasama setiap pihak yang terkait, baik pemerintah, swasta dan asosiasi. Harus dilakukan edukasi secara berkesinambungan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang arti penting kesrawan bagi Indonesia, serta peningkatan perbaikan sistem kesehatan hewan nasional dan peningkatan SDM di bidang kesehatan hewan.

Dalam upaya membangun kemandirian pangan, Indonesia harus segera melakukan swasembada daging sapi dengan memberikan perhatian lebih besar kepada sektor peternakan di dalam negeri. Terutama upaya melestarikan dan meningkatkan kualitas sapi Bali yang merupakan sapi asli Indonesia dan menjadi salah satu keunggulan keanekaragaman hayati di Indonesia.

Perbaikan sarana prasarana transportasi ternak yang lebih baik harus segera dilakukan, baik itu pengadaan kapal laut atau kereta api yang khusus untuk ternak. Dengan cara ini diharapkan distribusi sapi akan lebih lancar dan sapi akan sampai ke pejalagan dalam kondisi yang sehat dan sedikit penyusutan bobot.

Kerjasama Indonesia – Australia dalam membangun industri peternakan sapi di Indonesia harus segera ditindaklanjuti di daerah yang berpotensi menjadi basis peternakan sapi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Azrudin dan Mirza Jaka Suryana, (Eds). (2009). *Refleksi Teori Hubungan Internasional, dari Tradisional ke Kontemporer*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Fraser, David. "Animal Ethics and Animal Welfare Science: Bridging the Two Cultures", *Elsevier Applied Animal Behaviour Science*, Vol.65, issue 3, Desember 1999.

Hermawan, Yulius P. (Ed.). (2007). *Transformasi dalam Studi Hubungan Internasional–Aktor Isu dan Metodologi*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Mintz, Alex and Karl De Rouen Jr. (Eed.). (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

NG, Gregory. (2007). *Animal Welfare and Meat Production*. Cromwell: Trowbridge.

Perwita, Anak Agung Banyu dan Yanyan Mochamad Yani. (2005). *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: Penerbit Rosdakarya.

Rodrik, Dani. (2011). *The Globalization Paradox*. Oxford: Oxford University Press.

Sankoff, P. and White (Eds). (2009). *Animal Law in Australia (2009)*. Sydney: Federation Press.

Spiegel, Steven L. et. al. (2009). *World Politics in a New Era*, (Fourth Edition). New York: Oxford Univ. Press.

Stiglitz, Joseph E. (2007). *Making Globalization Work*, (terjemahan Edrijani Azwadi). Bandung: Mizan.

Surat Kabar:

“Haji dan Kuliah Anak Pun Dibiayai dari Sapi”, *Kompas*, 5 Mei 2012.

“RI-Australia Kerjasama Investasi Sapi Perlu Konsistensi Kebijakan”, *Suara Pembaruan*, 4 Juli 2012.

Internet:

A.C.D Bayvel, “*The globalization of animal welfare: A New Zealand and Australia perspective on recent developments of strategic importance*”, 2009, http://www.daff.gov.au/_data/assets/pdf_file/0011/1046729/08-david-bayvel.pdf, diakses 2 Maret 2012.

“Animal Welfare = Trade Issue”, <http://animal-law.biz/node/328>, diakses 28 Maret 2012.

“Animal welfare labeling”, <http://animal-law.biz/node/35>, diakses 28 Maret 2012.

Animal welfare You are here: [Home](#) / [About the red meat industry](#) / Animal welfare <http://www.mla.com.au/About-the-red-meat-industry/Animal-welfare>, diakses 28 Maret 2012.

“Animal health, welfare & biosecurity”, <http://www.mla.com.au/Livestock-production/Animal-health-welfare-and-biosecurity>, diakses 2 Maret 2012.

“Australia’s live export industry”, http://www.daff.gov.au/animal-plant-health/welfare/animal_welfare_issues/australias_live_export_industry, diakses 26 Januari 2012.

“Director General Office”, <http://www.oie.int/en/about-us/director-general-office/> diakses 28 Maret 2012.

Editorial, *Bulletin* No.2 tahun 2008, http://www.oie.int/fileadmin/home/eng/Publications_%26_Documentation/docs/pdfBull_2008_2_ENG.pdf diakses 2 Maret 2012.

“Five Freedoms”, <http://www.defra.gov.uk/fawc/about/five-freedoms/Fivefreedoms>]. Farm Animal Welfare Committee. diakses 28 Maret 2012.

<http://www.dfat.gov.au/aii/publications/bab05/> diakses 29 Januari 2013.

Indonesia tak khawatir dengan larangan ekspor sapi Terbaru 9 Juni 2011 –14:36 WIB http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2011/06/110609_sapi.shtml, diakses 28 Maret 2011.

“Kesepakatan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) tentang Sanitari dan Fitosanitari”, http://www.daff.gov.au/_data/assets/pdf_file/0007/146896wto_sps_agreement_booklet.pdf, diakses 27 Februari 2012.

“MLA’s Animal Welfare Program”, [Home / About the red meat industry / Animal welfare](#) <http://www.mla.com.au/About-the-red-meat-industry/Animal-welfare>, diakses 2 Maret 2012.

_____ [The carnage begins on the boat](http://www.smh.com.au/environment/animals/the-carnage-begins-on-the-boat-20110604-1fm2i.html) <http://www.smh.com.au/environment/animals/the-carnage-begins-on-the-boat-20110604-1fm2i.html>, diakses 1 Maret 2012.

Senat inquiry, Mary Goode, Matt Brann and Paul Sutherland, 24 November 2011. <http://www.abc.net.au/rural/news/content/201111/53374593.htm>, diakses 28 Maret 2012

Wawan Sutian, Penyelenggaraan Kesejahteraan Hewan 21 Juli 2011, 14 September 2011, http://karantina.deptan.go.id/index.php?Option=com_content&view=article&id=175:penyelenggaraan-kesejahteraan-hewan&catid=45:opini, diakses 28 Maret 2012.

World Trade Organization, <http://www.bsn.go.id/bsn/activity.Php?id=195> Perundingan Berjalan Lambat”, <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2011/06/15/0242130/Perundingan.Berjalan.Lambat>, diakses 2 Maret 2011.

WTO Tak Campuri Pembatasan Ekspor Sapi Australia <http://arsip.gatra.com/2011-07-01/artikel.php?id=149175>, diakses 15 Juni 2011

Lain-lain:

Undang-undang No 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, 2011.
Meat & Livestock Australia. *Meat Standards Australia Beef Information Kit*, 2007.

(Footnotes)

Tulisan ini merupakan ringkasan laporan penelitian individu tentang “Isu Kesejahteraan Hewan dalam Hubungan Indonesia –Australia” yang dilakukan pada tahun 2012.

* Peneliti Madya Masalah-Masalah Hubungan Internasional di Pusat Pengkajian, Data, dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR-RI. Alamat *e-mail*

:

apujayanti@yahoo.com.

¹ A.C.D Bayvel, “

The globalization of animal welfare: A New Zealand and Australia perspective on recent developments of strategic importance”

, 2009,

<http://www>

[.daft.gov.au/data/assets/pdf_file/0011/1046729/08-david-bayvel.pdf](http://www.daft.gov.au/data/assets/pdf_file/0011/1046729/08-david-bayvel.pdf)

, diakses 2 Maret 2012.

² “Animal Welfare = Trade Issue”,

<http://animal-law.biz/node/328>

, diakses 28 Maret 2012.

³ [“MLA ‘s Animal Welfare Program”](#).

[Home](#)

/

About the red meat industry