

**PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**  
**Volume 11, Nomor 1, Juli 2023**

**SUSUNAN DEWAN REDAKSI**

Penanggung Jawab	:	Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.
Pemimpin Redaksi / Redaktur	:	Mardisontori, S.Ag., LLM.
Editor	:	Akhmad Aulawi, S.H., M.H. Wiwin Sri Rahyani, S.H., M.H. Nita Ariyulinda, S.H., M.H. Yeni Handayani, S.H., M.H. Arrista Trimaya, S.H., M.H. Woro Wulaningrum, S.H., M.H. R. Priharta Budiprasetya Ekalaya P.Y., S.H., M.Kn. Achmadudin Rajab, S.H., M.H. Sutriyanti, S.H., M.H. Olsen Peranto, S.H.
Mitra Bestari	:	Prof. Dr. Zainal Arifin Hoesein, S.H., M.H. Prof. Alfitri, S.Ag., M.Ag., LL.M., PhD. Dr. E. Fernando, M. Manullang, S.H, M.H. Dr. Henny Marlyna, S.H., M.H., M.L.I.
Desain Grafis	:	Noval Ali Muchtar, S.H. Aryudhi Permadi, S.H., M.H. Santoso Wahyu
Sekretariat	:	Fahmi Asy'ari, S.Sos. Ani Maryani, S.E. Muhamad Yunus, S.H. Syarifudin

**Alamat**

**Redaksi Prodigy Jurnal Perundang-Undangan**  
**Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian DPR RI**  
**Gedung Setjen dan Badan Keahlian DPR RI**  
**Jalan Gatot Subroto, Jakarta Kode Pos 10270**  
**e-mail: prodigyjurnalilmiah@gmail.com dan jurnal.prodigy@dpr.go.id**

JURNAL PRODIGY  
VOL. 11 NO. 1, JULI 2023

DAFTAR ISI

Daftar Isi .....	ii-iii
Pengantar Redaksi .....	iv-v
Lembar Abstrak .....	vi-xxix
Artikel .....	1
UPAYA MENINGKATKAN PELINDUNGAN KONSUMEN DI SEKTOR KEUANGAN PASCA DIUNDANGKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2023 TENTANG PENGEMBANGAN DAN PENGUATAN SEKTOR KEUANGAN	
<i>Wiwin Sri Rahyani</i> .....	1-18
PARTISIPASI MASYARAKAT YANG BERMAKNA DALAM PENYUSUNAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA	
<i>Dahlia Andriani</i> .....	19-39
URGENSI PERUBAHAN PENGATURAN PERJANJIAN BAKU DALAM REVISI UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN	
<i>Laksmi Harundani</i> .....	40-57
PENGATURAN DAN EKSISTENSI <i>JUSTICE COLLABORATOR</i> DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA	
<i>Esther Putri Lasmaida Panjaitan</i> .....	58-73
URGENSI PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERMUSEUMAN DALAM OPTIMALISASI PEMAJUAN KEBUDAYAAN	
<i>Bagus Prasetyo</i> .....	74-95
PELINDUNGAN KONSUMEN DALAM TRANSAKSI ELEKTRONIK: TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN	
<i>Aryani Sinduningrum</i> .....	96-115
UPAYA PEMENUHAN HAK PEMBERIAN AIR SUSU IBU EKSKLUSIF BAGI IBU PEKERJA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 36 TAHUN 2009 TENTANG KESEHATAN	
<i>Qotrun Nada</i> .....	116-133

LEGALITAS KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT NOMOR XVI/MPR/1998 TENTANG POLITIK EKONOMI DALAM RANGKA DEMOKRASI EKONOMI SEBAGAI DASAR HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG <i>Kuntari</i> .....	134-154
PENGAMPUNAN PAJAK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2016 TENTANG PENGAMPUNAN PAJAK DAN PENGARUHNYA TERHADAP PENERIMAAN PAJAK PENGHASILAN <i>Robby Alexander Sirait</i> .....	155-172
PEMENUHAN HAK AKSESIBILITAS BAGI PENYANDANG DISABILITAS FISIK DALAM MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN SESUAI PRINSIP <i>SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS</i> (STUDI KASUS DI OBJEK WISATA PANTAI PADANG) <i>Dewi Yuslita Julianis, M. Alfian Kusnaldi, Nadira Fadila Syani, Yukiatiqa Afifah, S.H.</i> .....	173-193
KONSTITUSIONALITAS HUKUM ADAT MASYARAKAT MINANGKABAU DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA <i>Muhammad Afif</i> .....	194-210
UPAYA MENINGKATKAN KESEJAHTERAN PETANI KELAPA SAWIT MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN <i>Taufiq Hidayatullah</i> .....	211-225
PEDOMAN/PANDUAN PENULISAN NASKAH JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN PRODIGY .....	226-233

## PENGANTAR REDAKSI

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa atas berkat rahmat dan karuniaNya, sehingga Redaksi dapat menerbitkan Jurnal Perundang-undangan “Prodigy” Volume 11 Nomor 1, Juli 2023. Jurnal ini memuat topik bahasan di bidang hukum dan perundang-undangan yang merupakan hasil kajian lebih lanjut maupun elaborasi dari suatu naskah akademik dan rancangan undang-undang, analisis dari suatu peraturan perundang-undangan, kajian terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan, kajian atas peristiwa hukum yang terjadi, kajian dan teori dari konsepsi hukum, serta gagasan dan analisis terhadap fungsi legislasi.

Dalam penerbitan ini, setiap tulisan telah melalui proses pembahasan dan penyuntingan oleh Redaksi dan telah dilakukan tinjauan secara menyeluruh oleh pembaca ahli (mitra bestari). Keseluruhan tulisan yang disajikan memuat 12 (dua belas) tulisan yang substansinya mencakup permasalahan hukum dan perundang-undangan di bidang politik, hukum, kesejahteraan sosial, ekonomi, serta industri dan pembangunan.

Keseluruhan tulisan yang disajikan dalam jurnal ini meliputi 12 (dua belas) tulisan dengan berbagai tema sebagai berikut: Kesatu, Upaya Meningkatkan Pelindungan Konsumen di Sektor Keuangan Pasca Diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan; Kedua, Partisipasi Masyarakat yang Bermakna dalam Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja; Ketiga, Urgensi Perubahan Pengaturan Perjanjian Baku dalam Revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen; Keempat, Pengaturan dan eksistensi *Justice Collaborator* Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia; Kelima, Urgensi Pembentukan Undang-Undang tentang Permuseuman Dalam Optimalisasi Pemajuan Kebudayaan; Keenam, Pelindungan Konsumen dalam Transaksi Elektronik: Tinjauan Yuridis Terhadap Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Selanjutnya Ketujuh, Upaya Pemenuhan Hak Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif Bagi Ibu Pekerja Berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan; Kedelapan, Legalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi Sebagai Dasar Hukum Pembentukan Undang-Undang; Kesembilan, Pengampunan Pajak Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak dan Pengaruhnya Terhadap Penerimaan Pajak Penghasilan; Kesepuluh, Pemenuhan Hak Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Fisik dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan Sesuai Prinsip *Sustainable Development Goals* (Studi Kasus Di Objek Wisata Pantai Padang); Kesebelas, Konstitusionalitas Hukum Adat Masyarakat Minangkabau dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia; dan Keduabelas, Upaya Meningkatkan Kesejahteran Petani Kelapa Sawit Menurut Peraturan Perundang-Undangan.

Redaksi berharap dalam setiap penerbitan Jurnal Perundang-undangan “Prodigy” tulisan yang ditampilkan dapat semakin meningkat kualitasnya baik dari sisi teknik penulisan ilmiah maupun substansi. Tentu saja kelemahan dan kekurangan masih banyak ditemui, tetapi dengan upaya perbaikan yang secara terus-menerus dilakukan optimisme bagi peningkatan kualitas

tulisan yang ditampilkan akan semakin lebih baik. Oleh karena itu, kritik dan saran konstruktif dari berbagai pihak sangat kami harapkan.

Jakarta, Juli 2023

Redaksi

**JURNAL PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 11 NO. 1, JULI 2023**

**ISSN 2356-1106**

Kata yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Wiwin Sri Rahyani**

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya  
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

**UPAYA MENINGKATKAN PELINDUNGAN KONSUMEN DI  
SEKTOR KEUANGAN PASCA DIUNDANGKANNYA UNDANG-UNDANG  
NOMOR 4 TAHUN 2023 TENTANG PENGEMBANGAN DAN  
PENGUATAN SEKTOR KEUANGAN**

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, hal 1-18

Meningkatnya kontribusi sektor keuangan terhadap produk domestik bruto mencerminkan ketahanan sektor keuangan dalam mendukung perekonomian nasional. Kinerja sektor keuangan menunjukkan trend positif, tetapi kasus tindak pidana sektor keuangan masih tinggi. Menurut Otoritas Jasa Keuangan (OJK) per Juni 2023 OJK telah menyelesaikan 101 perkara tindak pidana di sektor keuangan yang telah merugikan konsumen. Permasalahan yang akan diuraikan yaitu mengenai implementasi perlindungan konsumen di sektor keuangan sebelum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU tentang P2SK) serta upaya meningkatkan perlindungan konsumen di sektor keuangan pasca diundangkannya UU tentang P2SK. Tulisan ini bertujuan menganalisis implementasi perlindungan konsumen di sektor keuangan dan upaya meningkatkan perlindungan konsumen di sektor keuangan pasca diundangkannya UU tentang P2SK. Metode penulisan ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif. Dari hasil penelitian diperoleh bahwa pertama, implemementasi perlindungan konsumen dalam sektor keuangan masih memiliki kelemahan, sehingga banyaknya tindak pidana kasus sektor keuangan yang mengakibatkan kerugian pada konsumen. kedua, upaya meningkatkan perlindungan konsumen dalam sektor keuangan yaitu urgensinya mengintegrasikan literasi keuangan pada sistem pendidikan nasional. Berdasarkan hal tersebut maka perlu dilakukan upaya preventif terhadap kerugian konsumen di sektor keuangan melalui peraturan perundang-undangan pada masing-masing pelaku usaha sektor keuangan serta memberikan pembinaan dan pengawasan kepada masing-masing konsumen.

Kata kunci: sektor keuangan, konsumen, perlindungan konsumen, literasi keuangan

***EFFORTS TO IMPROVE CONSUMER PROTECTION IN THE FINACIAL SECTOR  
POST THE LAW NUMBER 4 OF 2023 CONCERNING DEVELOPMENT AND  
STRENGTHENING OF THE FINANCIAL SECTOR***

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, page 1-18

*The increased contribution of the financial sector to gross domestic product reflects the resilience of the financial sector in supporting the national economy. Financial sector performance shows a positive trend, but financial sector criminal cases are still high. According to the Financial Services Authority (OJK) as of June 2023, the OJK has resolved 101 criminal cases in the financial services sector which have harmed consumers. The problems that will be described are regarding the implementation of consumer protection in the financial sector before Law Number 4 of 2023 concerning the Development and Strengthening of the Financial Sector (UU concerning P2SK) and efforts to increase consumer protection in the financial sector after the promulgation of the Law on P2SK. This paper aims to analyze the implementation of consumer protection in the financial sector and efforts to improve consumer protection in the financial sector after the promulgation of the Law on P2SK. This writing method uses a normative legal research approach. From the results of the study it was found that first, the implementation of consumer protection in the financial sector still has weaknesses, so that there are many criminal cases in the financial services sector which result in losses to consumers. second, efforts to increase consumer protection in the financial sector, namely the urgency of integrating financial literacy into the national education system. Based on this, it is necessary to carry out preventive measures against consumer losses in the financial sector through laws and regulations for each financial sector business actor and provide guidance and supervision to each consumer.*

*Keywords: financial sector, consumer protection, financial literacy*

**JURNAL PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 11 NO. 1, JULI 2023**

**ISSN 2356-1106**

Kata yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Dahlia Andriani**

Pusat Perancangan Undang-Undang  
Badan Keahlian DPR RI

**PARTISIPASI MASYARAKAT YANG BERMAKNA DALAM PENYUSUNAN  
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2  
TAHUN 2022 TENTANG CIPTA KERJA**

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, hal 19-39

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tahapan pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam tahapan pembentukan perundang-undangan diperlukan adanya partisipasi masyarakat yang bermakna sebagai bentuk perwujudan hak warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Partisipasi masyarakat yang bermakna yaitu terpenuhinya 3 (tiga) hak yaitu hak masyarakat untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Pengaturan partisipasi masyarakat yang bermakna diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu tentang Cipta Kerja) yang merupakan peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa juga diperlukan adanya ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Partisipasi masyarakat yang bermakna tidak hanya dilakukan terhadap undang-undang melainkan peraturan perundang-undangan yang lain sehingga perlu diketahui apakah dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) khususnya Perppu tentang Cipta Kerja sudah menerapkan partisipasi masyarakat yang bermakna atau belum. Penelitian dengan menggunakan metode yuridis normatif ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan Perppu tentang Cipta Kerja. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam tahapan pembentukan Perppu diberikan ruang untuk adanya partisipasi masyarakat yang bermakna dan dalam Perppu tentang Cipta Kerja dalam tahapannya sudah menerapkan partisipasi masyarakat yang bermakna.

Kata kunci: pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat yang bermakna, perppu



***MEANINGFUL PARTICIPATION IN THE PREPARATION OF PERATURAN  
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022  
TENTANG CIPTA KERJA***

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, page 19-39

*Legal Drafting is the stage of drafting laws that includes the stages of planning, drafting, discussing, ratifying or determining, and promulgating. In the stages of forming legislation, meaningful participation is needed as a form of embodiment of citizens' rights in the administration of government. Meaningful participation is the fulfillment of 3 (three) rights, namely the right to be heard; second, the right to be considered; and third, the right to be explained. Regulation of meaningful community participation is in Article 96 of Law Number 12 of 2011 regarding the Establishment of Laws and Regulations as last amended by Law Number 13 of 2022 regarding the Establishment of Laws and Regulations. In the establishment of a Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation (Perppu on Job Creation) which is a regulation issued by the President in the event of a compelling crunch, there is also a need for space for the community to participate. Meaningful participation is not only carried out on laws but other statutory regulations so it is necessary to know whether the formation of Government Regulations in Lieu of Laws (Perppu) especially the Perppu on Job Creation has implemented meaningful participation or not. This research using normative juridical method aims to determine the implementation of meaningful community participation in the formation of the Perppu on Job Creation. The results of this study indicate that in the stages of formation of the Perppu it is given space for meaningful participation and in the Perppu on Job Creation in its stages it has implemented meaningful participation.*

*Keywords: law making process, meaningful participation, perppu.*

**JURNAL PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 11 NO. 1, JULI 2023**

**ISSN 2356-1106**

Kata yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Laksmi Harundani**

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Muda Bidang Ekkuinbang  
Pusat Perancangan Undang-Undang  
Sekretariat Jenderal DPR RI

**URGENSI PERUBAHAN PENGATURAN PERJANJIAN BAKU  
DALAM REVISI UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG  
PERLINDUNGAN KONSUMEN**

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, hal 40-57

Perjanjian baku diberlakukan untuk memudahkan transaksi antara pelaku usaha dan konsumen. Namun, dalam pelaksanaannya terdapat permasalahan terkait penerapan perjanjian baku, seringkali kedudukan antara pelaku usaha dan konsumen tidak seimbang. Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana perbandingan pengaturan perjanjian baku dalam peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan konsumen, bagaimana permasalahan dalam penerapannya perjanjian baku dan bagaimana arah pengaturan perjanjian baku dalam revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Tujuan tulisan ini untuk mengetahui perbandingan pengaturan perjanjian baku dalam peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan konsumen, untuk mengetahui permasalahan dalam penerapan pengaturan perjanjian baku, dan arah pengaturan perjanjian baku dalam revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yakni dengan melakukan pengkajian sumber-sumber kepustakaan atau data sekunder. Hasil analisis menunjukkan bahwa pengaturan perjanjian baku dalam UU tentang Perlindungan Konsumen masih belum komprehensif. Ada banyak kasus sengketa dan pengaduan diberbagai bidang seperti perumahan, keuangan, dan asuransi. Terdapat beberapa masalah yaitu ketiadaan pengaturan mengenai perjanjian baku di bidang jasa, pembuatan perjanjian baku yang memuat klausula eksonerasi di berbagai bidang, kelemahan pengawasan perjanjian baku, dan lemahnya kesadaran konsumen. Arah pengaturan ke depan diperlukan mekanisme yang tepat untuk pembuatan dan pengawasan perjanjian baku. Revisi UU tentang Perlindungan Konsumen harus memperbaiki kekurangan pengaturan UU tersebut dengan mengatur perbaikan mekanisme pembuatan perjanjian baku, menambah larangan klausula eksonerasi, juga penempatan atau teknis perjanjian baku seperti posisi peletakan klausula baku. Perbaikan ini ke depan diharapkan dapat memberikan keseimbangan posisi antara pelaku usaha dan konsumen serta mengatasi berbagai permasalahan antara pelaku usaha dan konsumen.

Kata kunci: perjanjian baku, perlindungan, pelaku usaha

***URGENCY OF CHANGES THE STANDARD AGREEMENT REGULATIONS IN THE REVISION OF LAW NUMBER 8 YEAR 1999 CONCERNING CONSUMER PROTECTION***

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, page 40-57

Standard agreements are enforced to facilitate transaction between business person and consumer. However, in practice there are problems related to the implementation of standard agreements, often the position between business person and consumer is unequal. The problem in this paper is how is the comparison in regulation of the standard agreement in the legislation regarding consumer protection, what are the problems in the implementation of the standard agreement, and what is the direction of setting the standard agreement in the revision of Law Number 8 Year 1999 concerning Consumer Protection. The purpose of this paper is to find out the standard agreement arrangements in the laws and regulations regarding consumer protection and to find out the problems in the application of the standard agreement arrangements and the direction of the standard agreement arrangements in the revision of Law Number 8 Year 1999 concerning Consumer Protection. This writing uses a normative juridical approach, namely by conducting an assessment of literary sources or secondary data. The results of the analysis show that the standard agreement arrangements in the Law on Consumer Protection are still not comprehensive. There are many cases of disputes and complaints in various fields such as housing, finance, and insurance. There are several problems, namely the absence of regulations regarding standard agreements in the service sector, the making of standard agreements that contain exoneration clauses in various fields, weaknesses in standard agreement supervision, and weak consumer awareness. The future regulatory direction requires an appropriate mechanism for making and supervising standard agreements. The revision of the Law on Consumer Protection must correct the deficiencies in the regulation of the law by regulating the improvement of the mechanism for making standard agreements, adding prohibitions on exoneration clauses, as well as placing or technical standard agreements such as the position of placing standard clauses. In the future, this improvement is expected to provide a balanced position between business actors and consumers and overcome various problems between business actors and consumers.

Keywords: standard agreement, protection, business person

**JURNAL PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 11 NO. 1, JULI 2023**

**ISSN 2356-1106**

Kata yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Esther Putri Lasmaida Panjaitan**

Pengelola Data

Bagian Manajemen Kinerja dan Informasi ASN

Sekretariat Jenderal DPR RI

**PENGATURAN DAN EKSISTENSI *JUSTICE COLLABORATOR*  
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA**

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, hal 58-73

Eksistensi *justice collaborator* merupakan upaya untuk menemukan penyelesaian terhadap suatu tindak pidana yang terorganisir yang sulit untuk diselesaikan dengan cara sederhana. Tulisan ini mengangkat permasalahan bagaimana pengaturan *justice collaborator* menurut hukum positif di Indonesia serta bagaimana eksistensi *justice collaborator* dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Tujuan penulisan ini yaitu untuk mengetahui pengaturan *justice collaborator* menurut hukum positif di Indonesia dan eksistensi *justice collaborator* dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Metode penulisan yang digunakan dalam pembahasan adalah metode doktrinal (normatif) yang menggunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, buku, dan jurnal. Berdasarkan hukum positif Indonesia, pengaturan terkait dengan *justice collaborator* tidak diatur secara komprehensif pada satu instrumen hukum melainkan pengaturannya ditemukan dalam beberapa instrumen hukum yang berbeda. Eksistensi *justice collaborator* di Indonesia ditemukan lebih banyak pada kasus tindak pidana korupsi sementara eksistensi *justice collaborator* pada tindak pidana narkoba sangat minim. Untuk pertamanya kalinya dalam sejarah peradilan pidana Indonesia, pada tahun 2022 terdapat eksistensi *justice collaborator* pada kasus tindak pidana pembunuhan berencana.

Kata kunci: *justice collaborator*, perlindungan hukum, kejahatan terorganisir

***THE REGULATION AND THE EXISTENCE OF JUSTICE COLLABORATOR  
WITHIN THE INDONESIAN CRIMINAL JUSTICE SYSTEM***

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, page 58-73

*The existence of a justice collaborator is an attempt to combat organized crime, which is challenging to combat via traditional techniques. This study examines how justice collaborators are governed under positive law in Indonesia and the extent to which they exist in the Indonesian criminal justice system. This paper aims to explore how justice collaborators are regulated under positive law in Indonesia and examine their existence in Indonesia's criminal justice system. The writing method used in the discussion is a doctrinal (normative) method, which uses primary legal materials in legislation, case law, books, and journals. Although the Indonesian positive law does not comprehensively regulate justice collaborators in one legal instrument, the arrangements can be found in various legal instruments. Justice collaborators in Indonesia are mainly seen in corruption cases, while there is minimal involvement in narcotics crimes. There was a historic moment in 2022 when a justice collaborator was introduced in cases of premeditated murder in Indonesia's criminal justice system.*

*Keywords: justice collaborator, legal protection, organized crime*

**JURNAL PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 11 NO. 1, JULI 2023**

**ISSN 2356-1106**

Kata yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Bagus Prasetyo**

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya

Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

**URGENSI PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERMUSEUMAN  
DALAM OPTIMALISASI PEMAJUAN KEBUDAYAAN**

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, hal 74-95

Kebudayaan merupakan bagian yang sangat penting dalam semua proses pembangunan. Peran museum dalam pemajuan kebudayaan dapat dipahami dan dilihat berdasarkan perspektif fungsinya. Museum bukan saja berfungsi sebagai ruang memperoleh pengetahuan dan mengasah budaya, melainkan juga secara inheren mendukung dan bahkan menjadi arus pelestarian budaya dalam konteks pemajuan kebudayaan dari generasi ke generasi. Beberapa permasalahan permuseuman diantaranya standardisasi museum, SDM, dan kelembagaan. Di tengah kompleksnya permasalahan museum diperlukan landasan hukum yang dapat menjadi pedoman lintas sektor dan penguatan lainnya terhadap museum. Hal ini perlu dilihat apakah berbagai permasalahan yang terjadi pada museum dapat diubah menjadi potensi dalam optimalisasi pemajuan kebudayaan di tengah derasnya arus globalisasi. Hal ini perlu disempurnakan dengan regulasi yang komprehensif agar mampu menyelesaikan berbagai kendala atau permasalahan permuseuman yang kompleks dan melibatkan banyak pemangku kepentingan. Oleh karena itu, urgensi RUU tentang Permuseuman sebagai optimalisasi pemajuan kebudayaan penting untuk dilakukan. Bagaimana pengaturan mengenai permuseuman selama ini dan urgensi dibentuknya Undang-Undang tentang Permuseuman perlu dikaji lebih lanjut. Metode penulisan yang digunakan adalah metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai museum saat ini terdapat dalam UU tentang Cagar Budaya beserta peraturan turunannya dan UU tentang Pemajuan Kebudayaan. Namun, pengaturan tersebut masih belum memadai dan belum bersifat menyeluruh terkait permuseuman. Teroptimalisasinya peran museum dalam sebuah undang-undang diharapkan dapat mendatangkan wisatawan untuk mendatangkan devisa sehingga dapat meningkatkan perekonomian Indonesia secara umum. Optimalisasi pemajuan kebudayaan melalui UU tentang Permuseuman dapat dijadikan sarana untuk menyempurnakan regulasi yang ada, serta menciptakan kesadaran akan identitas nasional dan kebersamaan dalam keragaman sehingga pertumbuhan dan pemerataan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat dan pembangunan yang berorientasi pemajuan kebudayaan tetap dapat terlaksana secara harmonis.

Kata kunci: peraturan perundang-undangan, permuseuman, pemajuan kebudayaan

## ***THE URGENCY OF LAW CONCERNING MUSEUMS IN OPTIMIZING THE ADVANCEMENT OF CULTURE***

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, page 74-95

*Culture is a very important part in all development processes. The role of the museum in the promotion of culture can be understood and seen from the perspective of its function. Museum does not only function as a space for acquiring knowledge and honing culture, but also inherently supports and even becomes a stream of cultural preservation in the context of promoting culture from generation to generation. Several museum issues include museum standardization, human resources, and institutions. In the midst of the complexity of museum issues, a legal basis is needed that can serve as cross-sector guidelines and other reinforcements for museums. This needs to be seen whether the various problems that occur in museums can be turned into potentials in optimizing the advancement of culture in the midst of the swift currents of globalization. This needs to be refined with comprehensive regulations in order to be able to solve complex museum problems or problems and involve many stakeholders. Therefore, the urgency of the Bill on Museums as an optimization of the promotion of culture is important to do. How the arrangement regarding museums so far and the urgency of forming a law on museums need to be studied further. The writing method used is a normative juridical method with a statutory approach. Arrangements regarding museums are currently contained in the Law on Cultural Heritage and its derivative regulations, and the Law on the Advancement of Culture. However, these arrangements are still inadequate and not comprehensive in relation to museums. Optimizing the role of museums in a law is expected to bring in tourists to bring in foreign exchange so that it can improve the Indonesian economy in general. Optimizing the promotion of culture through the Law on Museums can be used as a means to improve existing regulations, as well as create awareness of national identity and togetherness in diversity so that economic growth and equity for people's welfare and development oriented towards the promotion of culture can still be carried out in harmony.*

*Keywords: legislation, museums, promotion of culture*

**JURNAL PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 11 NO. 1, JULI 2023**

**ISSN 2356-1106**

Kata yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Aryani Sinduningrum**

Mahasiswa Magister Ilmu Hukum

Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

**PELINDUNGAN KONSUMEN DALAM TRANSAKSI ELEKTRONIK: TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN**

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, hal 96-115

Dalam transaksi elektronik terjadi berbagai permasalahan yaitu terkait konsumen dan pelaku usaha anak, risiko terkait keamanan, dan perlindungan informasi pribadi seperti pencurian identitas, penipuan, dan kebocoran data, serta pelanggaran klausula baku oleh *marketplace*. Permasalahan dalam penulisan ini menganalisis: Pertama, perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen) dan Kedua, tinjauan yuridis terhadap urgensi perubahan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen yang diusulkan untuk memperkuat perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik berdasarkan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen dan untuk mengetahui tinjauan yuridis terhadap urgensi perubahan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen yang diusulkan untuk memperkuat perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik. Penelitian ini menggunakan metode penulisan yuridis normatif. Hasil dari penelitian ini pertama, secara umum dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen telah mengatur terkait hak dan kewajiban dari konsumen dan pelaku usaha serta mekanisme penyelesaian sengketa. Namun perlindungan konsumen ini belum sepenuhnya optimal karena dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen belum memberikan bentuk perlindungan yang lebih spesifik terhadap pelaksanaan transaksi elektronik. Kedua, melakukan perubahan terhadap UU tentang Perlindungan Konsumen yang materi muatannya mengatur tentang perubahan definisi konsumen, perlindungan data pribadi, ketentuan putusan BPSK, *strict liability* dalam perlindungan konsumen, penyelesaian sengketa secara *online*, dan melaksanakan penegakan serta pengawasan terhadap pelaksanaan perjanjian baku. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen belum secara optimal memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen dalam transaksi elektronik sehingga perlu adanya urgensi dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen.

Kata kunci: perlindungan konsumen, sengketa konsumen, transaksi elektronik



***CONSUMER PROTECTION IN ELECTRONIC TRANSACTIONS: A JUDICIAL REVIEW OF THE AMENDMENT TO LAW NO. 8 OF 1999 ON CONSUMER PROTECTION***

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, page 96-115

*In electronic transactions, there are various problems, namely related to consumers and children business actors, risks related to security and protection of personal information such as identity theft, fraud, and data leakage, as well as violations of standard clauses by the marketplace. The problems in this paper analyze: First, consumer protection in electronic transactions based on Law Number 8 Year 1999 on Consumer Protection (Law on Consumer Protection) and Second, juridical review of the urgency of the proposed amendments to the Law on Consumer Protection to strengthen consumer protection in electronic transactions. This study aims to determine consumer protection in electronic transactions based on the Law on Consumer Protection and to determine the juridical review of the urgency of the proposed amendments to the Law on Consumer Protection to strengthen consumer protection in electronic transactions. This research uses normative juridical writing method. The results of this study are first, in general, the Law on Consumer Protection has regulated the rights and obligations of consumers and business actors as well as dispute resolution mechanisms. However, this consumer protection has not been fully optimized because the Law on Consumer Protection has not provided a more specific form of protection for the implementation of electronic transactions. Second, amendment to the Law on Consumer Protection whose content material regulates changes in the definition of consumers, protection of personal data, BPSK decision provisions, strict liability in consumer protection, online dispute resolution, and enforcement and supervising the implementation of standard agreements. The conclusion in this research is that the Law on Consumer Protection has not optimally provided legal protection to consumers in electronic transactions so that there is a need for urgency in making changes to the Law on Consumer Protection.*

*Keywords: consumer protection, consumer disputes, electronics transaction*

**JURNAL PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 11 NO. 1, JULI 2023**

**ISSN 2356-1106**

Kata yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Qotrun Nada**

Dokter Umum

Fakultas Kedokteran UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

**UPAYA PEMENUHAN HAK PEMBERIAN AIR SUSU IBU EKSKLUSIF BAGI IBU PEKERJA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 36 TAHUN 2009 TENTANG KESEHATAN**

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, hal 116-133

Pasal 128 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU tentang Kesehatan) memberikan landasan hukum bagi pemenuhan hak pemberian air susu ibu (ASI) eksklusif. Namun, dalam praktiknya masih terdapat masalah dalam pemberian ASI Eksklusif terutama pada ibu pekerja. Ibu lebih memilih dan terpaksa menghentikan penyusuan kemudian mengganti dengan susu formula. Hal ini terjadi terutama pada ibu pekerja karena kurangnya waktu luang untuk menyusui anaknya, kurangnya fasilitas memadai untuk menyusui saat bekerja, serta kondisi psikologis ibu yang stress saat bekerja yang dapat menurunkan produksi ASI. Tulisan ini mengangkat permasalahan bagaimana upaya pemerintah dalam pemenuhan pemberian ASI Eksklusif untuk anak bagi ibu yang bekerja melalui UU tentang Kesehatan dan bagaimana pemberian perlindungan bagi ibu yang bekerja untuk pemenuhan pemberian ASI Eksklusif berdasarkan UU tentang Kesehatan. Tujuan penulisan ialah untuk mengetahui bagaimana upaya pemerintah dalam pemenuhan pemberian ASI Eksklusif untuk anak bagi ibu yang bekerja melalui UU tentang Kesehatan dan bagaimana pemberian perlindungan bagi ibu yang bekerja untuk pemenuhan pemberian ASI Eksklusif berdasarkan UU tentang Kesehatan. Metode penulisan yang digunakan ialah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Berdasarkan tulisan ini didapatkan bahwa UU tentang Kesehatan belum secara komprehensif mengatur tentang pemberian ASI Eksklusif terutama bagi ibu yang bekerja. UU tentang kesehatan mewajibkan untuk memberikan waktu istirahat yang memadai bagi ibu pekerja untuk menyusui. Namun, pemberian perlindungan untuk menyusui seperti waktu istirahat dan cuti bagi ibu hamil dan menyusui belum diatur dengan jelas serta tidak adanya sanksi yang tegas bila tidak tersedianya fasilitas untuk menyusui ditempat bekerja.

Kata kunci: air susu ibu eksklusif, ibu, kerja

***EFFORTS TO FULFILL THE RIGHT TO GIVE EXCLUSIVE BREAST MILK FOR WORKING MOTHERS BASED ON LAW NUMBER 36 OF 2009 CONCERNING HEALTH***

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, page 116-133

Article 128 of Law Number 36 of 2009 concerning Health (Health Law) provides a legal basis for fulfilling the right to exclusive breastfeeding. However, in practice there are still problems in exclusive breastfeeding, especially for working mothers. Mothers prefer and are forced to stop breastfeeding and then replace it with formula milk. This happens especially to working mothers because of the lack of free time to breastfeed their babies, the lack of adequate facilities for breastfeeding while working, as well as the psychological condition of mothers who are stressed while working which can reduce milk production. This paper raises the issue of the government's efforts in fulfilling the provision of exclusive breastfeeding for working mothers through the Health Law. It also examines the protection provided for working mothers in fulfilling the provision of exclusive breastfeeding based on the Health Law. The aim of this writing is to explore the government's efforts in fulfilling the provision of exclusive breastfeeding for working mothers according to the Health Law and to understand the protection provided for working mothers in fulfilling the provision of exclusive breastfeeding based on the Health Law. The writing method used is normative juridical with a statutory approach. Based on this paper, it is found that the Health Law has not comprehensively regulated exclusive breastfeeding, especially for working mothers. The law on health makes it mandatory to provide adequate rest time for working mothers to breastfeed. However, the provision of rest periods and leave for pregnant and breastfeeding women has not been clearly regulated and the absence of punishment for the provision of breastfeeding facilities.

Keywords: exclusive mother's milk, mother, work

**JURNAL PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 11 NO. 1, JULI 2023**

**ISSN 2356-1106**

Kata yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Kuntari**

Perancang Undang-Undang Ahli Madya  
Pusat Perancangan Undang-Undang  
Sekretariat Jenderal DPR RI

**LEGALITAS KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT NOMOR XVI/MPR/1998 TENTANG POLITIK EKONOMI DALAM RANGKA DEMOKRASI EKONOMI SEBAGAI DASAR HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG**

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, hal 134-154

Ketetapan MPR (Tap MPR) sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) lazim digunakan sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang. Namun setelah amandemen UUD 1945 hanya Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi (Tap MPR tentang Politik Ekonomi) yang ditempatkan sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perdagangan dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perindustrian. Meskipun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) menempatkan Tap MPR berhierarki lebih tinggi dari Undang-Undang, penggunaan Tap MPR sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang bukan lagi menjadi kelaziman. Tulisan ini mengangkat permasalahan, apakah yang dimaksud dengan dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dan bagaimana legalitas Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang. Tulisan ini bertujuan untuk memahami dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dan legalitas Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang. Metode penulisan dalam pembahasan adalah metode analisis yuridis normatif dengan menggunakan bahan hukum primer. Berdasarkan pembahasan yang dilakukan, diperoleh simpulan bahwa pada prinsipnya sebagai dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan harus peraturan perundang-undangan yang berhierarki sama atau lebih tinggi. Berdasarkan evaluasi Tap MPR di Tahun 2002 dan ketentuan Pasal 7 *jo.* Angka 41 Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ada delapan Tap MPR yang masih berlaku, salah satunya Tap MPR tentang Politik Ekonomi. Sebagai jenis peraturan perundang-undangan dengan hierarki lebih tinggi dari Undang-Undang dan mengandung substansi yang mendasar bagi pengaturan suatu Undang-Undang Tap MPR masih relevan untuk tetap menjadi dasar pembentukan Undang-Undang.

Kata Kunci: ketetapan majelis permusyawaratan rakyat, dasar hukum, undang-undang

***LEGALITY OF DECREEE OF THE PEOPLE'S CONSULTATIVE ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF INDONESIA NUMBER XVI/MPR/1998 ON ECONOMIC POLITICS IN TERM OF ECONOMIC DEMOCRACY AS THE LEGAL BASIS IN LAW MAKING PROCESS***

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, page 134-154

Decree of The People's Consultative Assembly (Tap MPR) before amendment of 1945 Constitution commonly used as the legal basis in law making process. After the amendment, only Tap MPR No. XVI-MPR-1998 on Economic politics in term of Economic Democracy (Tap MPR on Economic Politics) is use as the legal basis, namely in Law Number 3 Year 2011 on Trade and Law Number 3 Year 2011 on Industry. Even though Law Number. Although Law Number 12 Year 2011 on the Formation of Laws and Regulations puts Tap MPR in a higher hierarchy than the Law, Tap MPR does not commonly used as the legal basis in law making process anymore. This paper raises the issue, what is meant by the legal basis for the formation of laws and regulations and how is the legality of the MPR Decree on Economic Politics as the legal basis in law making process. This paper aims to understand the legal basis for the formation of laws and regulations and the legality of the MPR Decree on Political Economy as the legal basis for law making process. The writing method that used in this paper is normative juridical analysis method using primary legal materials. Based on the analysis that had been done, it concluded that in principle determining as a legal basis for the formation of statutory regulations must be statutory regulations of the same or higher hierarchy. Based on the evaluation of Tap MPR in 2002 and the provisions of Article 7 jo. Number 41 Appendix II of Law Number 12 Year 2011 there are eight Tap MPR that are still valid, one of which is Tap MPR on Economic Politics. As a type of legislation with a higher hierarchy than the Law and containing substance that is fundamental to the regulation of a law so that Tap MPR is still relevant to be used as a legal basis in law making proces.

Keywords: decree of the people's consultative assembly, legal basis, law

**JURNAL PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 11 NO. 1, JULI 2023**

**ISSN 2356-1106**

Kata yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Robby Alexander Sirait**

Analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Ahli Muda Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

**PENGAMPUNAN PAJAK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11  
TAHUN 2016 TENTANG PENGAMPUNAN PAJAK DAN PENGARUHNYA  
TERHADAP PENERIMAAN PAJAK PENGHASILAN**

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, hal 155-172

Pemerintah terus melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan penerimaan perpajakan. Salah satunya melalui pengampunan pajak berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (UU tentang Pengampunan Pajak). Secara empiris, telah terdapat beberapa penelitian terdahulu yang menguji pengaruh pengampunan pajak terhadap penerimaan Pajak Penghasilan (PPh). Namun, penelitian tersebut hanya menggunakan data yang bersifat mikro, yakni hanya di kantor pelayanan pajak tertentu di suatu wilayah atau daerah. Sehingga, hasil pengujiannya tidak dapat dijadikan dasar generalisasi fenomena yang sama untuk Indonesia. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan melakukan pengujian pengaruh pengampunan pajak terhadap penerimaan PPh dengan menggunakan data yang lebih makro yakni data level provinsi secara nasional. Sebelum melakukan pengujian, penelitian ini mengkaji bentuk pengampunan pajak berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan metode analisis statistik inferensial dengan metode estimasi *fixed effect model*. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pengampunan pajak diberikan kepada setiap wajib pajak dengan pengecualian, tarif uang tebusan yang berbeda bergantung pada periode pemanfaatan pengampunan pajak dan kesediaan wajib pajak menginvestasikan hartanya ke dalam negeri, uang tebusan pengampunan pajak didasarkan pada harta bersih wajib pajak yang belum diungkap, serta adanya perlakuan atas harta yang tidak diungkap sebagai tambahan penghasilan dan dikenai sanksi perpajakan. Selanjutnya, hasil pengujian empiris menyimpulkan bahwa pengampunan pajak sepanjang Juli 2016 hingga Maret 2017 tidak memiliki pengaruh positif signifikan terhadap penerimaan PPh pada tahun pajak setelah pelaksanaan pengampunan pajak (tahun 2018-2019). Oleh karena itu, penulis merekomendasikan agar peningkatan penerimaan PPh ditempuh melalui peningkatan basis wajib pajak, edukasi perpajakan, serta peningkatan pemeriksaan dan penegakan hukum perpajakan.

Kata kunci: pengampunan pajak, pajak penghasilan, penerimaan pajak penghasilan

## ***TAX AMNESTY BASED ON LAW NUMBER 11 OF 2016 AND IT'S EFFECT ON INCOME TAX REVENUE***

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, page 155-172

Government continue to make various efforts to increase tax revenues. One of the efforts is through tax amnesty based on Law Number 11 of 2016 about Tax Amnesty (The Law on Tax Amnesty). Empirically, there are the several previous studies that examine the effect of tax amnesty on income tax revenue. However, the previous emperical studies only used micro data, just using data from tax service office in spesific region or area. Thus, the emperical studies cannot be used as a basis for generalizing the same phenomenon for Indonesia. Therefore, this study aims to examine the effect of tax amnesty on income tax revenues by using macro data. This study uses province data in Indonesia. Before doing empirical test, this study examines the form of tax amnesty based on the Law on Tax Amnesty. This study uses a normative juridical approach and an inferential statistical analysis method with the fixed effect model estimation method. The results of the study concluded that tax amnesty is given to each taxpayer with exceptions, redemption rates differ depending on the tax amnesty utilization period and the willingness of taxpayers to invest their assets in the country, the tax amnesty redemption money is based on the net assets of the taxpayer that that are not disclosed, as well as the treatment of assets that are not disclosed as additional income and are subject to tax sanctions. Furthermore, the results of empirical testing concluded that the implementation of tax amnesty from July 2016 to March 2017 based on the Tax Amnesty Law did not have a significantly positive effect on income tax revenue in the tax year after the implementation of tax amnesty (the year 2018-2019). Therefore, the authors recommend that increasing income tax revenue be pursued through increasing the taxpayer base, tax education, and increasing tax audit and law enforcement.

Keyword: tax amnesty, income tax, income tax revenue

**JURNAL PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 11 NO. 1, JULI 2023**

**ISSN 2356-1106**

Kata yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Dewi Yuslita Julianis; M. Alfian Kusnaldi; Nadira Fadila Syani; Yukiatiqa Afifah, S.H.**  
Mahasiswa

Fakultas Hukum Universitas Andalas, Limau Manis, Padang, Sumatera Barat

Peneliti Pusat Kajian Hukum Agraria dan Hukum Adat

Fakultas Hukum Universitas Andalas, Limau Manis, Padang, Sumatera Barat

**PEMENUHAN HAK AKSESIBILITAS BAGI PENYANDANG DISABILITAS FISIK DALAM MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN SESUAI PRINSIP SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (STUDI KASUS DI OBJEK WISATA PANTAI PADANG)**

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, hal 173-193

Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Perpres No 111 Tahun 2022) sebagai bentuk komitmen Indonesia terhadap keberadaan *Sustainable Development Goals* (SDGs) mengamanatkan inklusivitas terhadap pembangunan global. Salah satu hal yang luput dari kebijakan pemerintah dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan adalah hak penyandang disabilitas seperti memperoleh perlakuan khusus dalam menggunakan fasilitas pada objek wisata. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: *Pertama*, Bagaimana Pengaturan Hukum Indonesia Terhadap Pemenuhan Hak Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Fisik Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan Sesuai Prinsip *Sustainable Development Goals*? *Kedua*, Bagaimana Implementasi Pengaturan hukum terhadap Pemenuhan Hak Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Fisik di Objek Wisata Pantai Padang? Metode penelitian dalam tulisan ini adalah Normatif-Empiris dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Adapun hasil dari penelitian ini adalah terdapat pengaturan yang mengatur dan menjamin hak aksesibilitas bagi penyandang disabilitas di Indonesia yaitu Undang-Undang No 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (UU tentang Penyandang Disabilitas), Peraturan Daerah Sumatera Barat No. 3 Tahun 2021 Tentang Penghormatan, Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas (Perda Sumbar tentang Penghormatan, Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas) dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Convention On The Rights Of Persons With Disabilities (Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas (UU tentang Pengesahan CRPD 2006) Kemudian implementasi pengaturan tersebut pada objek wisata pantai padang secara keseluruhan masih belum optimal dan belum sesuai dengan amanat dalam peraturan perundang-undangan salah satunya tidak terdapat rambu dan marka khusus penyandang disabilitas serta tidak mencerminkan adanya prinsip SDGs sehingga belum terwujud tujuan pembangunan berkelanjutan.

Kata Kunci: aksesibilitas, disabilitas fisik, sdgs, pantai padang



***FULFILLING THE RIGHT OF ACCESSIBILITY FOR PERSONS WITH PHYSICAL DISABILITIES IN REALIZING SUSTAINABLE DEVELOPMENT ACCORDING TO PRINCIPLE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS (CASE STUDY IN PADANG BEACH TOURISM OBJECTS)***

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, page 173-193

Presidential Regulation Number 111 of 2022 concerning the Implementation of the Achievement of Sustainable Development Goals (Perpres No 111 of 2022) as a form of Indonesia's commitment to the existence Sustainable Development Goals (SDGs) mandates inclusivity towards global development. One of the things that is missing from government policies in achieving sustainable development goals is the rights of persons with disabilities such as obtaining special treatment in using facilities at tourist objects. The formulation of the problem in this study is: *First*, How are Indonesian Law Regulations Regarding the Fulfillment of Accessibility Rights for Persons with Physical Disabilities in Realizing Sustainable Development According to Principles Sustainable Development Goals? *Kedua*, How is the Implementation of Legal Regulations for Fulfilling Accessibility Rights for Persons with Physical Disabilities at Padang Beach Tourism Objects? The research method in this paper is Normative-Empirical with a statutory approach. The results of this study are that there are arrangements that regulate and guarantee accessibility rights for persons with disabilities in Indonesia, namely Law No. 8 of 2016 concerning Persons with Disabilities (UU concerning Persons with Disabilities), West Sumatra Regional Regulation No. 3 of 2021 concerning Respect, Protection and Fulfillment of the Rights of Persons with Disabilities (West Sumatra Regional Regulation concerning Respect, Protection and Fulfillment of the Rights of Persons with Disabilities) and Law Number 19 of 2011 concerning Ratification of the Convention On The Rights Of Persons With Disabilities (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) Disabilities (UU concerning Ratification of CRPD 2006) Then the implementation of these arrangements on Padang beach tourism objects as a whole is still not optimal and is not in accordance with the mandate in laws and regulations, one of which is that there are no special signs and markings for persons with disabilities and do not reflect the SDGs principles so that it is not achieve the goals of sustainable development.

Keywords: accessibility, physical disabilities, sdgs, padang beach

**JURNAL PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 11 NO. 1, JULI 2023**

**ISSN 2356-1106**

Kata yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Muhammad Afif**

Hakim Pengadilan TUN Palembang dan Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Perbankan Indonesia

**KONSTITUSIONALITAS HUKUM ADAT MASYARAKAT MINANGKABAU  
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, hal 194-210

Keberadaan hukum adat diakui secara konstitusional, khususnya dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945. Dalam praktiknya, keberadaan hukum adat seringkali dikesampingkan dalam pembentukan hukum nasional (undang-undang), akibatnya masyarakat adat kehilangan hak-haknya. Misalnya hak atas tanah ulayat masyarakat adat Minangkabau yang ada di Sumatera Barat. Penelitian ini mengulas mengenai bagaimana pengakuan terhadap hukum adat masyarakat Minangkabau dalam kerangka hukum nasional terkait dengan hak-hak masyarakat adat berdasarkan hukum adat, yaitu: Bagaimana pengakuan negara terhadap hukum adat masyarakat Minangkabau dalam kerangka hukum nasional? dan Bagaimana kedudukan hukum adat Minangkabau dalam sistem hukum nasional yang seharusnya? Metode penelitian yang dipakai adalah penelitian kepustakaan (*library research*) atau penelitian hukum normatif. Berangkat dari pertanyaan penelitian, dapat ditarik dua simpulan, yaitu: 1) hukum adat masyarakat Minangkabau secara konstitusional diakui keberadaannya, namun dalam praktiknya hak-hak masyarakat adat kurang dilindungi akibat tidak adanya undang-undang yang melindungi hak-hak masyarakat adat terutama ketika suatu peraturan bertentangan dengan hukum adat; dan 2) seharusnya hukum adat dijadikan salah satu landasan dalam pembentukan hukum nasional agar hukum adat tetap eksis tanpa ada pertentangan dengan hukum nasional.

Kata Kunci: hukum adat, hukum nasional dan masyarakat adat

***THE CONSTITUTIONALITY OF MINANGKABAU CUSTOMARY LAW IN THE  
INDONESIAN STATE ADMINISTRATION SYSTEM***

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, page 194-210

*The existence of customary law is recognized constitutionally, especially in Article 18B Paragraph (2) of the 1945 Constitution. In practice, the existence of customary law is often sidelined in the formation of national laws (laws), due to indigenous peoples losing their rights. For example, the customary land rights of the Minangkabau indigenous people in West Sumatra. This research examines how the recognition of the customary law of the Minangkabau people in the framework of national law relates to the rights of indigenous peoples based on customary law, namely: How is the state's recognition of the customary law of the Minangkabau community in the framework of national law? and What is the position of Minangkabau customary law in the proper national legal system? The research method used was library research or normative law research. Based on this research question, two conclusions can be drawn, namely: 1) the customary law of the Minangkabau people is constitutionally recognized, but in practice the rights of indigenous peoples are less protected due to the absence of laws protecting the rights of indigenous peoples, especially when a regulations contrary to customary law; and 2) customary law should be used as one of the foundations in forming national law so that customary law continues to exist without conflict with national law.*

*Keywords: customary law, national law and indigenous peoples*

**JURNAL PRODIGY**  
**JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN**

**VOL. 11 NO. 1, JULI 2023**

**ISSN 2356-1106**

Kata yang dicantumkan adalah istilah bebas. Lembar abstrak ini boleh diperbanyak tanpa izin dan biaya

**Taufiq Hidayatullah**

Analisis APBN

Pusat Kajian Anggaran

Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

**UPAYA MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN PETANI KELAPA SAWIT MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, hal 211-225

Besarnya kontribusi perkebunan rakyat seharusnya linier dengan peningkatan kesejahteraan petani. Namun faktanya tidak demikian, karena petani tidak ikut merasakan dampak dari besarnya kontribusi tersebut. Karena itu, penulis bertujuan menganalisis upaya meningkatkan kesejahteraan petani kelapa sawit menurut peraturan perundang-undangan. Metode menggunakan pendekatan penelitian hukum yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat permasalahan dalam implementasi peningkatan kesejahteraan pekebun. Karena itu, upaya meningkatkan kesejahteraan pekebun yaitu urgensinya peraturan presiden yang mengatur peningkatan kesejahteraan pekebun dan penentuan TBS yang harus melibatkan pekebun, mewajibkan perkebunan besar swasta untuk melakukan pembinaan kepada pekebun khususnya peningkatan produktivitas, mewajibkan perusahaan perkebunan kelapa sawit untuk mendapatkan izin lingkungan yang dikeluarkan oleh pemerintah desa, dan mewajibkan perusahaan perkebunan kelapa sawit memiliki AMDAL.

Kata kunci: kesejahteraan petani, kelapa sawit, produktivitas

***EFFORTS TO IMPROVE THE WELFARE OF OIL PALM FARMERS ACCORDING TO LAWS***

Jurnal Prodigy Vol. 11 No. 1, Juli 2023, page 211-225

*The magnitude of the contribution of smallholders should be linear with the increase in the welfare of farmers. But the fact is not the case, because farmers do not feel the impact of the large contribution. Therefore, the author aims to analyze efforts to improve the welfare of oil palm smallholders according to laws and regulations. The method uses a normative juridical legal research approach. The results of the study indicate that there are problems in the implementation of increasing the welfare of smallholders. Because of this, efforts to improve the welfare of smallholders, namely the urgency of presidential regulations governing the improvement of the welfare of smallholders and the determination of FFB which must involve smallholders, require large private plantations to provide guidance to smallholders, especially increasing productivity, require oil palm plantation companies to obtain environmental permits issued by the government villages, and requires oil palm plantation companies to have an AMDAL.*

*Keyword: farmer welfare, palm oil, productivity.*



UPAYA MENINGKATKAN PELINDUNGAN KONSUMEN DI  
SEKTOR KEUANGAN PASCA DIUNDANGKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR  
4 TAHUN 2023 TENTANG PENGEMBANGAN DAN  
PENGUATAN SEKTOR KEUANGAN

*(EFFORTS TO IMPROVE CONSUMER PROTECTION IN THE FINANCIAL SECTOR  
POST THE LAW NUMBER 4 OF 2023 CONCERNING DEVELOPMENT AND  
STRENGTHENING OF THE FINANCIAL SECTOR)*

**Wiwin Sri Rahyani**

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Madya  
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI  
\*Korespondensi: wsr041177@gmail.com

Abstrak

Meningkatnya kontribusi sektor keuangan terhadap produk domestik bruto mencerminkan ketahanan sektor keuangan dalam mendukung perekonomian nasional. Kinerja sektor keuangan menunjukkan trend positif, tetapi kasus tindak pidana sektor keuangan masih tinggi. Menurut Otoritas Jasa Keuangan (OJK) per Juni 2023 OJK telah menyelesaikan 101 perkara tindak pidana di sektor keuangan yang telah merugikan konsumen. Permasalahan yang akan diuraikan yaitu mengenai implementasi perlindungan konsumen di sektor keuangan sebelum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU tentang P2SK) serta upaya meningkatkan perlindungan konsumen di sektor keuangan pasca diundangkannya UU tentang P2SK. Tulisan ini bertujuan menganalisis implementasi perlindungan konsumen di sektor keuangan dan upaya meningkatkan perlindungan konsumen di sektor keuangan pasca diundangkannya UU tentang P2SK. Metode penulisan ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif. Dari hasil penelitian diperoleh bahwa pertama, implemmentasi perlindungan konsumen dalam sektor keuangan masih memiliki kelemahan, sehingga banyaknya tindak pidana kasus sektor keuangan yang mengakibatkan kerugian pada konsumen. kedua, upaya meningkatkan perlindungan konsumen dalam sektor keuangan yaitu urgensinya mengintegrasikan literasi keuangan pada sistem pendidikan nasional. Berdasarkan hal tersebut maka perlu dilakukan upaya preventif terhadap kerugian konsumen di sektor keuangan melalui peraturan perundang-undangan pada masing-masing pelaku usaha sektor keuangan serta memberikan pembinaan dan pengawasan kepada masing-masing konsumen.

Kata kunci: sektor keuangan, konsumen, perlindungan konsumen, literasi keuangan

Abstract

The increased contribution of the financial sector to gross domestic product reflects the resilience of the financial sector in supporting the national economy. Financial sector performance shows a positive trend, but financial sector criminal cases are still high. According to the Financial Services Authority (OJK) as of June 2023, the OJK has resolved 101 criminal cases in the financial services sector which have harmed consumers. The problems that will be described are regarding the implementation of consumer protection in the financial sector before Law Number 4 of 2023 concerning the Development and Strengthening of the Financial Sector (UU concerning P2SK) and efforts to increase consumer protection in the financial sector after the promulgation of the Law on P2SK. This paper aims to analyze the implementation of consumer protection in the financial sector and efforts to improve consumer protection in the financial sector after the promulgation of the Law on P2SK. This writing method uses a normative legal research approach. From the results of the study it was found that first, the implementation of consumer protection in the financial sector still has weaknesses, so that there are many criminal cases in the financial services sector which result in losses to consumers. second, efforts to increase consumer protection in the financial sector, namely the urgency of integrating financial literacy into the national education system. Based on this, it is necessary to carry out preventive measures against consumer losses in the financial sector through laws and regulations for each financial sector business actor and provide guidance and supervision to each consumer.

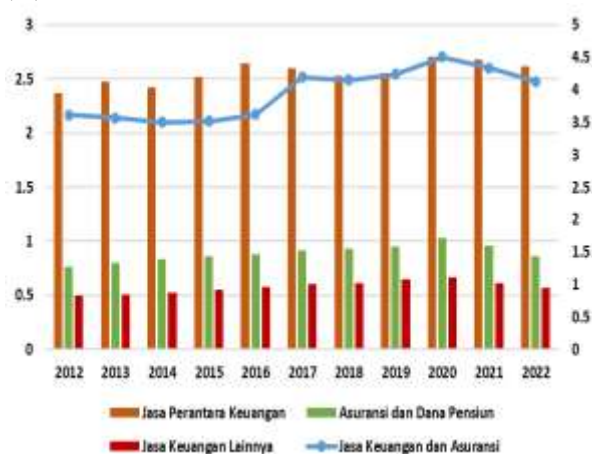
Keywords: financial sector, consumer protection, financial literacy

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Sektor keuangan merupakan salah satu sektor yang berkontribusi besar terhadap perekonomian nasional. Hal tersebut tercermin dari kontribusi sektor keuangan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dengan rata-rata sebesar 3,94 persen selama periode 2012-2022. Perkembangan kontribusi sektor keuangan ini juga menunjukkan trend peningkatan, dari 3,61 persen tahun 2012 menjadi 4,13 persen tahun 2022 (Gambar 1). Peningkatan terbesar terjadi pada tahun 2021 dengan kontribusi 4,51 persen. Peningkatan ini juga dikarenakan bantuan pemerintah yang sebagai dampak solusi dari Pandemi Covid-19 dalam meningkatkan konsumsi masyarakat, banyak melalui jasa keuangan seperti perbankan.

Gambar 1. Perkembangan Kontribusi Sektor Keuangan (%)



Sumber: Badan Pusat Statistik

Dari Gambar 1 terlihat bahwa jasa perantara keuangan mendominasi dari sektor keuangan, dengan kontribusi rata-rata sebesar 4,13 persen selama periode 2012-2022 dibandingkan dengan subsektor lainnya. Asuransi dan dana pensiun menempati urutan kedua terbesar setelah perantara keuangan.

Meningkatnya kontribusi sektor keuangan terhadap PDB juga mencerminkan

ketahanan sektor keuangan dalam mendukung perekonomian nasional yang mampu tumbuh dengan baik di tengah kondisi ekonomi global dan domestik yang masih terdampak pandemi Covid-19. Meskipun masih terdampak pandemi Covid-19, ketahanan perbankan secara umum pada tahun 2021 masih terjaga, yang tercermin dari kondisi permodalan bank yang cukup solid dan menunjukkan kemampuan bank yang memadai dalam menyerap risiko dengan rasio CAR (*Capital Adequacy Ratio*) sebesar 25,67%.<sup>1</sup> Fungsi intermediasi perbankan juga menunjukkan pemulihan dengan kredit yang mulai tumbuh dibandingkan tahun sebelumnya dan dana pihak ketiga (DPK) yang juga masih tumbuh tinggi.<sup>2</sup> Selanjutnya, kondisi pasar modal tahun 2021 juga menunjukkan hasil kinerja yang positif. Hal ini tercermin dari Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) pada akhir 2021 ditutup pada level 6.581,48, mencatatkan kenaikan sebesar 10,08% (yoy).<sup>3</sup> Selain itu, kinerja Industri Keuangan Non-Bank (IKBN) selama 2021 bergerak positif tercermin dari peningkatan total aset sebesar 7,83% menjadi Rp2.837,78 triliun.<sup>4</sup> Sektor yang mengalami peningkatan terbesar yaitu asuransi diikuti oleh lembaga jasa keuangan khusus dan dana pensiun.<sup>5</sup> Kemudian menurut Laporan Triwulan III tahun 2022, sektor keuangan terus menunjukkan hasil kinerja yang positif, tercermin dari kondisi permodalan bank yang meningkat dan cukup solid dengan CAR 25,09 persen. Penguatan pasar modal sebesar 11,99% dibandingkan dengan periode yang sama pada tahun sebelumnya (yoy). IKBN yang pada triwulan III-2022 mengalami kenaikan dibanding triwulan sebelumnya sebesar 1,73% menjadi Rp2.958,67 triliun. Adapun peningkatan aset IKBN terbesar didorong kenaikan aset dari industri asuransi konvensional, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS), dan lembaga pembiayaan.

<sup>1</sup>Otoritas Jasa Keuangan, *Annual Report 2021: Transformasi Sektor Jasa Keuangan untuk Mendukung Pemulihan Ekonomi Nasional Pasca Pandemi*, Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan, 2022, hal. 46.

<sup>2</sup>*Ibid.*

<sup>3</sup>*Ibid.*, hal. 53.

<sup>4</sup>*Ibid.*, hal. 63.

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



Meskipun kinerja sektor keuangan menunjukkan trend positif, tetapi kasus tindak pidana sektor keuangan masih tinggi. Menurut OJK, per Juni 2023 OJK telah menyelesaikan 101 perkara tindak pidana di sektor keuangan yang telah dinyatakan lengkap (P-21). Perkara yang diselesaikan tersebut terdiri dari 79 perkara tindak pidana perbankan, 17 perkara tindak pidana IKNB, dan 5 perkara tindak pidana pasar modal. Sebagai contoh kasus tindak pidana sektor keuangan adalah PT Asuransi Jiwa Kresna (AJK) atau Kresna Life, total kerugian konsumen akibat kasus ini sebesar Rp6,4 triliun dengan jumlah nasabah berkisar 8900 nasabah.<sup>6</sup> Namun, nasabah belum semuanya mendapatkan haknya. Hal ini juga mencerminkan bahwa konsumen memiliki posisi tawar yang lemah.

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan di atas maka penulis bertujuan menganalisis Upaya Meningkatkan Pelindungan Konsumen di Sektor Keuangan Pasca Diundangkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU tentang P2SK).

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi bahasan dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana permasalahan dan implementasi pelindungan konsumen di sektor keuangan sebelum UU tentang P2SK?
2. Bagaimana upaya meningkatkan pelindungan konsumen di sektor keuangan pasca diundangkannya UU tentang P2SK?

## C. Tujuan

Penulisan ini bertujuan untuk menganalisis:

1. Permasalahan dan implementasi pelindungan konsumen di sektor keuangan sebelum UU tentang P2SK.
2. Upaya meningkatkan pelindungan konsumen di sektor keuangan pasca diundangkannya UU tentang P2SK.

## D. Metode Penulisan

Metode penulisan ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang berfokus pada kaidah-kaidah atau asas-asas dalam arti hukum dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan doktrin dari para pakar hukum.<sup>7</sup> Pendekatan penelitian ini mulai dari fenomena yuridis menuju ke fakta sosial karena asumsinya hukum itu telah dianggap final dan memiliki posisi lebih tinggi dibanding masyarakat.<sup>8</sup> Sedangkan data yang digunakan dalam penelitian pendekatan hukum normatif ini yaitu data sekunder dari bahan hukum seperti peraturan perundang-undangan dan berbagai sumber literatur ilmiah lainnya yang terkait pelindungan konsumen.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Pengertian Konsumen

Konsumen adalah setiap orang atau badan usaha baik yang berbadan hukum maupun yang bukan berbadan hukum melakukan pemakaian terhadap suatu produk barang dan/jasa yang diperoleh melalui proses jual beli atau melalui proses pemberian hadiah, dan produk yang dimaksud bisa dikonsumsi langsung atau diberikan kepada

---

<sup>6</sup>CNBC Indonesia, Ini Sosok Pemilik Kresna Life Yang Rugikan Nasabah Rp 6,4 T, dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/market/20230223083531-17416226/ini-sosok-pemilik-kresna-life-yang-rugikan-nasabah-rp-64>

t#: ~:text=Sengkarut%20Kresna%20Life%20bermula%20pada,total%20sekitar%20Rp6%2C4%20triliun., diakses tanggal 20 Juni 2023.

<sup>7</sup>Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, Tengerang Selatan: Unpam Press, 2018, hal. 55-59.

<sup>8</sup>*Ibid.*

orang lain.<sup>9</sup> Sedangkan secara yuridis menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU tentang Perlindungan Konsumen) dengan tegas menyatakan bahwa konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Sedangkan pengertian konsumen menurut Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (UU tentang OJK) adalah pihak-pihak yang menempatkan dananya dan/atau memanfaatkan pelayanan yang tersedia di Lembaga Jasa Keuangan (LJK) antara lain nasabah pada perbankan, pemodal di pasar modal, pemegang polis pada perasuransian, dan peserta pada dana pensiun, berdasarkan peraturan perundang-undangan di sektor keuangan.

## 2. Lembaga Sektor Keuangan dan Jenis-jenisnya

Sistem keuangan merupakan suatu sarana penting dalam peradaban masyarakat modern.<sup>10</sup> Tugas utamanya adalah menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkan dana tersebut kepada peminjam untuk kemudian digunakan untuk ditanamkan pada sektor produksi atau investasi, selain digunakan untuk aktivitas membeli barang dan jasa-jasa sehingga aktivitas ekonomi dapat tumbuh dan berkembang serta meningkatkan standar kehidupan.<sup>11</sup> Jenis lembaga sistem keuangan terdiri dari perbankan dan non-perbankan.<sup>12</sup> Adapun jenis-jenis lembaga keuangan bukan bank yang saat ini beroperasi di Indonesia yaitu lembaga pembiayaan,

perusahaan perasuransian, dana pensiun, perusahaan efek, reksa dana, perusahaan penjamin, perusahaan modal ventura, dan pegadaian.<sup>13</sup> Sedangkan secara yuridis dalam Pasal 1 angka 10 UU tentang P2SK yang menyatakan bahwa LJK adalah lembaga yang melaksanakan kegiatan di sektor perbankan, pasar modal, perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di sektor keuangan.

## 3. Rasionalitas Kebijakan Pelindungan Konsumen

Secara komprehensif sebenarnya di dalam wacana pelindungan konsumen, kebijakan konsumen (*consumer policy*) meliputi 3 (tiga) hal penting yaitu:<sup>14</sup>

1. Kebijakan pelindungan konsumen (*consumer protection policy*).
2. Kebijakan persaingan usaha (*competition policy*).
3. Kebijakan pemberdayaan konsumen (*consumer empowerment policy*).

Kebijakan Konsumen ini (*consumer policy*) ditujukan untuk mencapai keadilan dan efisiensi bagi konsumen dan kepentingan publik dengan cara menyatukan/menggabungkan antara kekuatan pasar dan intervensi peraturan atau lainnya yang paling efektif.<sup>15</sup> Akan tetapi harus diakui bahwa sampai saat ini kajian hukum pelindungan konsumen yang dilakukan masih bersifat parsial (belum komprehensif) dan cenderung bersifat monodisipliner.<sup>16</sup> Seharusnya ketiga aspek kebijakan konsumen tersebut ditelaah secara seimbang dan tidak cukup berhenti

---

<sup>9</sup>Aulia Muthiah, *Hukum Pelindungan Konsumen: Dimensi Hukum Positif dan Ekonomi Syariah*, Yogyakarta: Pustaka Baru Press, 2018, hal. 51.

<sup>10</sup>Thamrin Abdullah dan Sintha Wahjusaputri, *Bank & Lembaga Keuangan*, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2018, hal. 1.

<sup>11</sup>*Ibid*, hal.2-15.

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

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

<sup>14</sup>Robin Brown dalam Widijantoro et al, *Hukum Pelindungan Konsumen Jasa Keuangan di Era otoritas Jasa Keuangan*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2019, hal. 10.

<sup>15</sup> Widijantoro et al, *Hukum Pelindungan Konsumen Jasa Keuangan di Era otoritas Jasa Keuangan*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2019, hal. 11.

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

pada pendekatan yuridis atau hukum perlindungan konsumen semata.<sup>17</sup>

Kemudian dalam perspektif perlindungan konsumen, kedudukan pelaku usaha pada umumnya (terlebih pelaku usaha jasa keuangan) relatif lebih kuat dan dominan ketimbang konsumen.<sup>18</sup> Sebagai pihak yang tidak mengetahui seluk beluk proses dan hasil suatu produk barang dan atau jasa, konsumen (sekalipun dirugikan) sering kali harus menerima apa adanya atas barang dan atau pelayanan jasa yang diterimanya.<sup>19</sup> Sebaliknya pelaku usaha, karena pengetahuan atas produk dan daya tawarnya yang lebih tinggi, dapat menggunakan kelebihannya itu untuk dapat berkelit dan menghindari dari tanggung jawabnya.<sup>20</sup>

#### 4. Konsumen Memerlukan Pelindungan Hukum

Hukum konsumen diartikan sebagai keseluruhan azas-azas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan atau jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.<sup>21</sup> Azas-azas dan kaidah-kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah konsumen itu tersebar dalam berbagai bidang hukum seperti hukum perdata, dagang, hukum pidana, hukum administrasi Negara, dan hukum internasional terutama konvensi-konvensi yang berkaitan dengan kepentingan-kepentingan konsumen.<sup>22</sup>

Karena posisi konsumen yang lemah maka konsumen harus dilindungi oleh

hukum.<sup>23</sup> Salah satu sifat, sekaligus tujuan hukum itu adalah memberikan perlindungan kepada masyarakat.<sup>24</sup> Lebih lanjut hukum konsumen dan hukum perlindungan konsumen adalah dua bidang hukum yang sulit dipisahkan dan ditarik batasnya. Aspek pelindungannya misalnya bagaimana cara mempertahankan hak-hak konsumen terhadap gangguan pihak lain.<sup>25</sup> Pelindungan hukum bagi konsumen adalah dengan melindungi hak-hak konsumen.<sup>26</sup> Walaupun sangat beragam, secara garis besar hak-hak konsumen dapat dibagi dalam tiga hak yang menjadi prinsip dasar, yaitu:<sup>27</sup>

1. Hak yang dimaksudkan untuk mencegah konsumen dari kerugian, baik kerugian personal, maupun kerugian harta kekayaan.
2. Hak untuk memperoleh barang dan/atau jasa dengan harga wajar.
3. Hak untuk memperoleh penyelesaian yang patut terhadap permasalahan yang dihadapi.

Apabila konsumen akan dilindungi maka hak-hak konsumen harus dipenuhi, baik oleh negara maupun pelaku usaha, karena pemenuhan hak-hak konsumen tersebut akan melindungi kerugian konsumen dari berbagai aspek.<sup>28</sup> Namun, penerapan peraturan hukum perlindungan konsumen seringkali merefleksikan ketidakseimbangan kekuatan antara pelaku usaha dan konsumen. Secara historis, konsumen dianggap pihak yang lebih lemah dalam transaksi bisnis sehingga aturan-aturan serta regulasi khusus dikeluarkan untuk melindungi kepentingan konsumen.<sup>29</sup>

---

<sup>17</sup>Ibid, hal. 11-12.

<sup>18</sup>Ibid, hal. 14.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup>Dewa Gde Rudy et al, *Hukum Pelindungan Konsumen*, Denpasar: Universitas Udayana, 2016, hal.13.

<sup>22</sup>Ibid.

<sup>23</sup>Ibid

<sup>24</sup>Ibid.

<sup>25</sup>Shidarta dalam Dewa Gde Rudy et al, *Hukum Pelindungan Konsumen*, Denpasar: Universitas Udayana, 2016, hal.13.

<sup>26</sup>Abdul Halim Barkatullah, *Framework Sistem Pelindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2016, hal. 15.

<sup>27</sup>Ahmadi Miru dalam Abdul Halim Barkatullah, *Framework Sistem Pelindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2016, hal. 15.

<sup>28</sup>Abdul Halim Barkatullah, *Framework Sistem Pelindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, Bandung: Nusa Media, 2016, hal. 15.

<sup>29</sup>Yun Zhao dalam Abdul Halim Barkatullah, *Framework Sistem Pelindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*, Bandung: Nusa Media, 2016, hal. 15.

## B. Analisis

### 1. Permasalahan dan Implementasi Pelindungan Konsumen di Sektor Keuangan Sebelum UU tentang P2SK

Payung hukum pelindungan konsumen sebelum UU tentang P2SK menggunakan UU tentang Perlindungan Konsumen. Dalam Pasal 19 ayat (1) menyatakan bahwa pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Kemudian Pasal 19 ayat (2) dengan tegas menyatakan bahwa ganti rugi dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa yang sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian UU tentang Perlindungan Konsumen memberikan pelindungan kepada konsumen terhadap kerugian atas produk/jasa dari pelaku usaha dengan beban pembuktian menjadi beban pelaku usaha. Namun, implementasi UU tentang Perlindungan Konsumen belum mampu menyelesaikan permasalahan atas kerugian konsumen di masing-masing sektor keuangan. Adapun analisis terkait kerugian konsumen sektor keuangan yaitu sebagai berikut:

#### a. Perbankan

Kedudukan konsumen dan pelaku usaha (perbankan) yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 ayat (1) UU tentang Perlindungan Konsumen yaitu menempatkan kedudukan konsumen setara dengan pelaku usaha berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak. Meskipun Pasal 18 huruf g UU tentang Perlindungan menyebutkan pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau

perjanjian apabila menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya, tetapi perjanjian baku (*standard contract*) dalam perjanjian kredit (pembiayaan) masih sering terjadi sampai saat ini.

Perjanjian kredit merupakan perjanjian baku (*standard contract*), dimana isi atau klausul-klausul perjanjian kredit tersebut telah dibakukan dan dituangkan dalam bentuk formulir (blangko), tetapi tidak terikat dalam suatu bentuk tertentu.<sup>30</sup> Calon nasabah debitur tinggal membubuhkan tanda tangannya saja apabila bersedia menerima isi perjanjian tersebut, tidak memberikan kesempatan kepada calon debitur untuk membicarakan lebih lanjut isi atau klausul-klausul yang diajukan pihak bank.<sup>31</sup> Kondisi menurut perbankan merupakan efektivitas karena konsumen hanya mengisi tanda tangan, tetapi kondisi ini secara langsung memebrikan kedudukan yang tidak setara kepada konsumen. Dengan kata lain posisi konsumen sangat lemah, karena apabila konsumen tidak mengikuti, maka konsumen tidak akan mendapatkan kredit atau pembiayaan yang diinginkan. Padahal dalam penjelasan Pasal 18 ayat (1) UU tentang Perlindungan Konsumen yaitu menempatkan kedudukan konsumen setara dengan pelaku usaha berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak. Dengan demikian UU tentang Perlindungan Konsumen belum efektif dalam membentuk kesetaraan antara hubungan konsumen dengan pelaku usaha.

Selain itu, konsumen juga dirugikan langsung oleh pihak bank, seperti kasus nasabah Bank Century. Menurut putusan Mahkamah Agung Nomor 2838K/PDT/2011 tertanggal 19 April 2012, hakim memerintahkan Bank Century untuk me-

---

<sup>30</sup>Mohammad Wisno Hamin, *Pelindungan Hukum Bagi Nasabah (Debitur) Bank Sebagai Konsumen Pengguna Jasa Bank Terhadap Risiko Dalam Perjanjian*

*Kredit Bank, Lex Crimen*, Vol. 6 No. 1, Februari 2017, hal. 52.

<sup>31</sup>*Ibid.*

ngembalikan uang nasabah dengan total dana dari 27 nasabah mencapai Rp41 miliar.<sup>32</sup> Kasus ini merupakan pengalihan dana tabungan nasabah oleh Bank Century kepada investasi reksadana.<sup>33</sup> Namun, faktanya sampai dengan April tahun 2016 pengembalian dana konsumen belum terealisasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun perlindungan hukum kepada konsumen tercapai, namun konsumen masih mengalami kerugian baik materil maupun non materil. Kerugian tersebut adalah biaya proses awal pengadilan sampai mendapatkan keputusan pengadilan. Masalah lainnya adalah waktu pemberian ganti rugi. Merujuk kasus nasabah bank century tersebut, pemberian ganti rugi sampai waktu kurang lebih 4 (empat) tahun lamanya belum juga terealisasi. Sedangkan pemberian ganti rugi menurut Pasal 19 ayat (3) UU tentang Perlindungan Konsumen dengan tegas menyatakan bahwa pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi. Klausul pasal ini tentunya tidak dapat menjadi payung hukum juga dalam pemberian ganti rugi pasca putusan pengadilan, karena waktu yang dimaksud dalam UU tentang Perlindungan Konsumen bukan putusan pengadilan. Karena itu, pentingnya suatu payung hukum dalam pemberian ganti rugi nasabah pasca putusan pengadilan. Hal ini bertujuan dalam memberikan kepastian kepada konsumen yang telah dirugikan.

Selain persoalan waktu pemberian ganti rugi, konsumen menghadapi persoalan lainnya yaitu prioritas pemberian ganti rugi. Karena menurut Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 1999 tentang Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran, dan Likuidasi Bank (PP No.25 Tahun 1999) konsumen merupakan emiten terakhir pembayaran kewajiban bank. Adapun skala

prioritas pembayaran kewajiban dalam Pasal 4 ayat (2) PP No. 25 Tahun 1999 yaitu:

- a. pembayaran gaji pegawai yang terutang;
- b. pembayaran biaya kantor; dan
- c. pembayaran kewajiban bank kepada nasabah penyimpan dana dengan menggunakan dana lembaga penjamin simpanan.

Artinya pada kasus nasabah Bank Century tersebut, adanya potensi konsumen tidak merima penuh haknya, karena pembayaran untuk konsumen (nasabah) setelah selesainya kewajiban bank dalam pembayaran gaji pegawai yang terutang dan biaya kantor.

#### **b. Pasar Modal**

Pasar modal menurut Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (UU tentang Pasar Modal) adalah kegiatan yang bersangkutan dengan penawaran umum dan perdagangan efek, perusahaan publik yang berkaitan dengan efek yang diterbitkannya, serta lembaga dan profesi yang berkaitan dengan efek. Sama halnya dengan perbankan, konsumen dalam pasar modal juga disebut dengan nasabah. Namun secara umum pemodal (nasabah) yang akan membeli atau menanamkan modalnya di perusahaan yang melakukan emisi disebut investor.<sup>34</sup> Pasar modal merupakan suatu pasar untuk berbagai instrumen keuangan yang dapat diperjual belikan dengan penuh peran teknologi dalam transaksinya. Karena itu menurut konsideran menimbang UU tentang Perlindungan Konsumen bahwa pembangunan perekonomian nasional pada era globalisasi harus dapat mendukung tumbuhnya dunia usaha sehingga mampu menghasilkan beraneka barang dan/atau jasa yang memiliki kandungan teknologi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat

---

<sup>32</sup>Sutrisno, *Korban Bank Century: Kami Tak Urusan dengan Hartawan Aluwi*, dimuat dalam <https://nasional.tempo.co/read/765292/korban-bank-century-kami-tak-urusan-dengan-hartawan-aluwi>, diakses tanggal 7 Maret 2023.

<sup>33</sup>*Ibid.*

<sup>34</sup>Citra Puspa Permata dan Muhammad Abdul Ghoni, *Peranan Pasar Modal Dalam Perekonomian Negara Indonesia*, Jurnal AkunStie, Vol. 5 No. 2, Desember 2019, hal.56.

banyak dan sekaligus mendapatkan kepastian atas barang dan/atau jasa yang diperoleh dari perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian konsumen, maka konsumen pada pasar modal juga dilindungi oleh UU tentang Perlindungan Konsumen.

Meskipun UU tentang Perlindungan Konsumen tidak secara eksplisit menyebutkan perlindungan konsumen dalam pasar modal, namun konsumen pasar modal dapat menggunakan Pasal 4 huruf h UU tentang Perlindungan Konsumen yang tegas menyatakan bahwa hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya. Kemudian dalam Pasal 4 huruf c UU tentang Perlindungan Konsumen juga tegas menyatakan bahwa hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Namun faktanya masih terjadi kerugian konsumen atas kurangnya informasi. Seperti kasus gangguan sistem *remote trading* yang terjadi di bursa berupa kelalaian pihak bursa dalam mengantisipasi terjadinya kerusakan sistem *remote trading* dengan sistem cadangan atau Disaster Recovery Centre (DRC).<sup>35</sup> Permasalahan ini berakar dari tidak adanya aturan hukum dari otoritas bursa yang mewajibkan seluruh anggota bursa terdaftar atau terhubung dengan DRC tersebut, sehingga ketika terjadi gangguan maka anggota bursa atau konsumen tidak dapat melakukan transaksi, sementara itu pihak bursa hanya meminta maaf melalui Direktur Utama Bursa Efek Indonesia (BEI).<sup>36</sup> Kondisi ini tentunya merugikan konsumen karena konsumen tidak dapat bertransaksi pada jam transaksi yang telah dijadwalkan. Seharusnya pihak bursa dapat memberikan informasi dengan jelas serta faktor resiko di dalam

bursa, sehingga konsumen tidak dirugikan. Kondisi ini juga mencerminkan bahwa peraturan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha. Pada akhirnya konsumen yang dirugikan hanya bisa membuat pengaduan dan tentunya konsumen dirugikan juga secara materil maupun imateril dalam proses pengaduan tersebut.

Kerugian konsumen selain pada bursa, konsumen juga banyak dirugikan pada investasi. Konsumen tentunya tidak akan memahami semua kondisi dari perusahaan yang akan menjadi tempat tujuan berinvestasi. Konsumen tentunya hanya akan menerima informasi dari penawaran produk dari suatu perusahaan investasi. Tentunya penawaran tersebut lebih pada profit yang akan diperoleh konsumen, sedangkan faktor resiko belum tentu akan dijelaskan oleh pelaku usaha sama halnya seperti kasus bursa di atas. Dengan banyak informasi profit yang dijelaskan tentu berpotensi menarik minat konsumen untuk berinvestasi. Sehingga tidak sedikit konsumen yang mengalami kerugian dari kegiatan investasi. Kerugian masyarakat akibat investasi selama periode tahun 2011 sampai tahun 2021 mencapai Rp 117,4 triliun.<sup>37</sup> Selain itu, salah satu faktor besarnya kerugian konsumen investasi adalah seringkali pengembalian yang dijanjikan tidak berkelanjutan karena arus kas perusahaan yang bergantung pada masuknya investasi baru dan kesenjangan antara pengembalian aktual dan yang dijanjikan atas investasi.<sup>38</sup> Kondisi ini menunjukkan bahwa masih lemahnya pengawasan terhadap perizinan investasi, transaksi, dan pengelolaan terhadap dana himpun dari investasi.

### c. Asuransi

Asuransi menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian (UU tentang Per-asuransian)

---

<sup>35</sup>Hilda Hilmiah Dimiyati, *Pelindungan Hukum Bagi Investor Dalam Pasar Modal*, Jurnal Cita Hukum, Vol. 2 No. 2, Desember 2014, hal. 345.

<sup>36</sup>*Ibid.*

<sup>37</sup>Diana Tambunan dan Ida Hendarsih, *Waspada Investasi Ilegal di Indonesia*, Jurnal Ekonomi &

Manajemen Universitas Bina Sarana Informatika, Vol. 20 No. 1, Maret 2022, hal. 110.

<sup>38</sup>Raval dalam Diana Tambunan dan Ida Hendarsih, *Waspada Investasi Ilegal di Indonesia*, Jurnal Ekonomi & Manajemen Universitas Bina Sarana Informatika, Vol. 20 No. 1, Maret 2022, hal. 110.

adalah perjanjian antara dua pihak, yaitu perusahaan asuransi dan pemegang polis, yang menjadi dasar bagi penerimaan premi oleh perusahaan asuransi sebagai imbalan untuk:

- a. memberikan penggantian kepada tertanggung atau pemegang polis karena kerugian, kerusakan, biaya yang timbul, kehilangan keuntungan, atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin diderita tertanggung atau pemegang polis karena terjadinya suatu peristiwa yang tidak pasti; atau
- b. memberikan pembayaran yang didasarkan pada meninggalnya tertanggung atau pembayaran yang didasarkan pada hidupnya tertanggung dengan manfaat yang besarnya telah ditetapkan dan/atau didasarkan pada hasil pengelolaan dana.

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa konsumen asuransi yang disebut pemegang polis memiliki suatu cadangan dana atau penghasilan ketika terjadi suatu hal yang buruk kepada pemegang polis. Dengan adanya dana cadangan tersebut, tentunya konsumen sangat terbantuan ketika konsumen mengalami suatu musibah baik cacat atau sampai kematian dengan masih memiliki tanggungan hutang. Karena tanggungan tersebut akan dilunasi oleh pihak asuransi bukan ahli waris. Namun, pembayaran uang pertanggungan dari pihak asuransi ke ahli waris tidak selamanya berjalan mulus sebagaimana diharapkan.<sup>39</sup> Kadangkala uang yang diharapkan akan diterima dengan cepat, tanpa prosedur berbelit-belit sebagaimana yang dijanjikan, sering tertunda bahkan ada yang tidak diterima kecuali sebagian kecil premi yang dikembalikan.<sup>40</sup> Sedangkan perusahaan mempunyai alasan yang kuat mengapa mereka tidak segera membayar klaim atau bahkan menolak klaim yang diajukan.<sup>41</sup>

Persoalan klaim tersebut apabila dilihat dari sudut pandang konsumen maka

perusahaan yang tidak menepati janjinya. Sedangkan dari perusahaan asuransi, konsumen tidak memenuhi persyaratan klaim. Dengan demikian baik konsumen maupun perusahaan asuransi harus memahami kewajibannya. Kewajiban konsumen tersebut secara yuridis ada dalam Pasal 5 huruf b UU tentang Perlindungan Konsumen yang menyebutkan bahwa kewajiban konsumen adalah membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan. Sedangkan kewajiban perusahaan asuransi secara yuridis ada dalam Pasal 7 huruf b UU tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa kewajiban pelaku usaha adalah memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan. Dengan adanya UU tentang Perlindungan Konsumen harusnya perselisihan antara perusahaan asuransi dan konsumen dapat diselesaikan antara kedua belah pihak.

Namun faktanya, sering kali penyelesaian perselisihan tersebut berujung di pengadilan. Hal ini dikarenakan baik konsumen maupun perusahaan asuransi merasa telah melakukan masing-masing kewajibannya. Seperti kasus PT. Asuransi Jiwa Central Asia Raya tahun 2010. PT. Asuransi Jiwa Central Asia Raya menyatakan pihaknya tidak bisa memenuhi tuntutan klaim karena ada unsur yang tidak memenuhi persyaratan. Namun, setelah kasus diproses dalam ranah hukum PT. Asuransi Jiwa Central Asia Raya kalah, sehingga yang mengakibatkan ditahannya direktur perusahaan asuransi jiwa tersebut.<sup>42</sup> Hal ini bukan hanya di perusahaan swasta, melainkan perusahaan setingkat Badan Usaha Miliki Negara (BUMN) juga demikian, seperti kasus PT. Asuransi Jiwasraya (Persero). Investasi dana yang

---

<sup>39</sup>Agus Wasita, *Pelindungan Hukum Terhadap Pemegang Polis Asuransi Jiwa*, Jurnal Becoss, Vol. 2 No.1, Januari 2020, hal. 106.

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

<sup>41</sup>*Ibid.*

<sup>42</sup>*Ibid, hal 107.*

berasal dari pembayaran premi pemegang polis mengalami minus dan kesulitan likuiditas yang berakibat tertundanya pembayaran klaim polis asuransi dari pemegang polis yang telah jatuh tempo pada akhir 2019 dengan nilai Rp. 12,4 triliun.<sup>43</sup> Pada 8 Juli 2021 penggugat memenangkan gugatan melalui putusan Majelis Hakim Perkara No. 219/Pdt.G/2020/PN.Jkt.Pst., dalam putusan tersebut memerintahkan PT. Asuransi Jiwasraya (Persero) mengembalikan uang penggugat sebesar Rp. 23.630.000.000.<sup>44</sup>

Kasus asuransi yang telah dijelaskan di atas menunjukkan bahwa kecenderungan konsumen pada posisi tawar yang lemah sehingga konsumen perlu mengajukan gugatan ke pengadilan. Hal ini mencerminkan bahwa perusahaan asuransi menolak klaim dengan alasan konsumen tidak memenuhi persyaratan. Hal ini tidak lain upaya terselubung pihak asuransi dalam memperoleh keuntungan yang lebih besar. Hal ini tercermin dari perusahaan asuransi kalah gugatan di pengadilan. Namun, perlu menjadi perhatian adalah tidak semua konsumen mampu mengugat perusahaan asuransi sampai pada pengadilan. Karena itu, UU tentang Perlindungan Konsumen perlu suatu perbaikan sehingga tindakan preventif pada perusahaan asuransi dapat dilakukan. Salah satunya adanya lembaga penjamin asuransi seperti pada lembaga penjamin simpanan pada perbankan.

#### **d. Dana Pensiun**

Merujuk konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (UU tentang Dana Pensiun) bahwa dana pensiun merupakan sarana penghimpun dana guna meningkatkan kesejahteraan pesertanya serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam melestarikan pembangunan nasional yang meningkat dan berkelanjutan serta meningkatkan motivasi

dan ketenangan kerja untuk peningkatan produktivitas. Kemudian dalam Pasal 1 angka 1 UU tentang Dana Pensiun dengan tegas menyatakan bahwa dana pensiun adalah badan hukum yang mengelola dan menjalankan program yang menjanjikan manfaat pensiun. Lebih lanjut Pasal 1 Pasal 1 angka 14 UU tentang Dana Pensiun menyatakan bahwa peserta adalah setiap orang yang memenuhi persyaratan peraturan dana pensiun.

Dari beberapa klausul tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa perusahaan dana pensiun merupakan suatu lembaga yang kegiatannya menghimpun dana dari konsumen dan mengelola dana tersebut untuk dapat memberikan manfaat kepada peserta ketika peserta yang telah pensiun atau berhenti bekerja. Sedangkan peserta dana pensiun adalah orang perseorangan yang memberikan dananya kepada perusahaan dana pensiun untuk dikelola dengan harapan mendapat manfaat ketika pensiun atau berhenti bekerja. Artinya dana pensiun ini terdiri dari pelaku usaha dan konsumen. Karena itu, UU tentang Perlindungan Konsumen dapat menjadi payung hukum ketika terjadi permasalahan dalam pelaksanaan program dana pensiun. Sama halnya dengan asuransi, kewajiban konsumen dalam Pasal 5 huruf a UU tentang Perlindungan Konsumen dan kewajiban pelaku usaha dana pensiun dalam Pasal 7 huruf b UU tentang Perlindungan Konsumen. Selain itu, pelaku usaha dana pensiun harus mengelola dana yang dihimpun untuk memberikan manfaat kepada konsumen dan juga biaya operasional perusahaan. Tentunya perusahaan akan berpikir keras untuk dapat merealisasikan manfaat tersebut. Perhimpunan dana pensiun tersebut cenderung dikelola dengan bentuk investasi. Sedangkan kegiatan investasi seperti yang telah dibahas di atas memiliki potensi resiko kerugian. Dengan demikian, pengelola-

---

<sup>43</sup>Rahmi Zubaidah et al, *Pelindungan Hukum Pemegang Polis Asuransi Jiwa di Indonesia (Studi Kasus PT.*

*Asuransi Jiwasraya)*, Jurnal Hukum dan Etika Kesehatan, Vol. 2. No.1, Maret 2022, hal 85-86.

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



an dana pensiun juga memiliki resiko kerugian. Apabila perusahaan sering mengalami kerugian tentunya berdampak pada kesehatan perusahaan yang tidak sehat.

Adapun jumlah perusahaan yang tidak sehat saat ini cukup besar dibandingkan dengan perusahaan yang sehat. Menurut Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Erick Thohir yang menyatakan bahwa sebanyak 65 persen dana pensiun perusahaan-perusahaan pelat merah bermasalah, sedangkan 35 persennya sehat.<sup>45</sup> Padahal BUMN merupakan perusahaan yang lebih dipercaya oleh masyarakat terhadap jaminan atas kerugian, karena pemerintah sebagai pemilik modal utama sehingga pemerintah dapat memberikan penyertaan modal negara (PMN) seperti PMN pada kasus PT. Asuransi Jiwasraya (Persero). Kasus perusahaan dana pensiun tidak sehat seperti PT. ASABRI (Persero). PT. ASABRI (Persero) sedang mengalami kerugian yang disebabkan pengelolaan investasi berupa saham mengalami penurunan nilai.<sup>46</sup> Data BEI per 13 Januari 2020 menunjukkan, 8 (delapan) dari 13 (tiga belas) saham milik PT. ASABRI (Persero) memberikan *return* negatif dan sempat masuk daftar cecak karena dianggap tidak kredibel oleh OJK.<sup>47</sup> Hal ini jelas menunjukkan bahwa PT. ASABRI (Persero) kurang memiliki kinerja yang baik dalam pengelolaan dan pengurusan perusahaan, dengan tidak menerapkan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) dan prinsip kehati-hatian.<sup>48</sup> Kasus tidak menerap-

kan prinsip kehati-hatian ini merupakan pelanggaran juga terhadap Pasal 7 huruf a UU tentang Perlindungan Konsumen yang tegas menyatakan bahwa kewajiban pelaku usaha adalah beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya. Namun, beritikad baik dalam Pasal 77 huruf a UU tentang Perlindungan Konsumen secara ekplisit tidak dijelaskan standarisasinya.

#### e. Pembiayaan Pinjaman Online

Selain pembiayaan melalui perbankan yang telah dijelaskan di atas, saat ini seiring dengan perkembangan teknologi dan informasi, pembiayaan secara online atau yang sering disebut pinjaman online (pinjol) tumbuh begitu pesat. Selain itu sentuhan teknologi pinjol lebih mudah persyaratannya dan lebih cepat prosesnya dibandingkan dari perbankan. Cukup dengan memanfaatkan *smartphone* dan koneksi internet, konsumen dapat mengajukan pinjol dan dana bisa langsung ditransfer ke nomor rekening konsumen.<sup>49</sup> Namun konsumen pinjol ini sangat rentan dengan praktik *predatory lending* khususnya pada pinjol ilegal yang belum terdaftar dan mempunyai izin OJK.<sup>50</sup> Ciri pinjol yang melakukan *predatory lending* adalah penetapan syarat, ketentuan, atau biaya yang mengandung unsur tipu muslihat.<sup>51</sup> Seperti pinjaman Rp5 juta, tetapi hanya cair di kisaran 70 persen dan bunga yang diterapkan

---

<sup>45</sup>Eric Thohir, *Eric Thohir Ungkap 65 Persen Dana Pensiun BUMN Bermasalah*, dimuat dalam <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230123091752-92-903784/erick-thohir-ungkap-65-persen-dana-pensiun-bumn-bermasalah>, diakses tanggal 11 Maret 2023.

<sup>46</sup>Vina Trinanda Dewi et al, *Penerapan Prinsip – Prinsip Good Corporate Governance Dalam Upaya Meningkatkan Kinerja Pada Perusahaan Perasuransian Badan Usaha Milik Negara (Studi Pada PT. ASABRI (Persero) Cabang Medan)*, Jurnal Kajian Hukum, Vol.2 No. 1, Februari 2021, hal.102.

<sup>47</sup>*Ibid.*

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

<sup>49</sup>CNBC Indonesia, *Sebelum Ajukan, Inilah Kelebihan & Kekurangan Pinjaman Online*, dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20210621145452-37-254759/sebelum-ajukan-inilah-kelebihan-kekurangan-pinjaman-online>, diakses tanggal 11 Maret 2023.

<sup>50</sup>Jeremy Zefanya Yaka Arvante, *Dampak Permasalahan Pinjaman Online dan Pelindungan Hukum Bagi Konsumen Pinjaman Online*, Law Journal, Vol. 2 No. 1, Januari 2022, hal. 77.

<sup>51</sup>Hari Sutra Disemadi, *Fenomena Predatory Lending: Suatu Kajian Penyelenggaraan Bisnis Fintech P2P Lending Selama Pandemi Covid-19 di Indonesia*, Pandecta, Vol. 16 No. 1., Juni 2021, hal.62.

bisa berkali lipat dari pinjaman pokok.<sup>52</sup> Beberapa kasus pinjol tersebut diantaranya yaitu konsumen pinjol ilegal di Solo meminjam Rp5 juta, tetapi pinjaman membengkak menjadi Rp75 juta, konsumen meminjam Rp2,5 juta dengan diwajibkan bunga per hari sebesar Rp500 ribu, dan konsumen pinjol di Malang meminjam Rp1,8 juta namun yang diterima hanya Rp1,2 juta dengan alasan biaya administrasi dan bunga dan konsumen diteror puluhan *debt collector* pinjol.<sup>53</sup>

Kondisi kerugian konsumen terhadap pembiayaan dari pinjol lebih menunjukkan bahwa lemahnya posisi tawar konsumen. Selain itu, klausul baku dari pinjol lebih merugikan konsumen dibandingkan klausul baku perbankan. Pada klausul baku perbankan lebih jelas informasi yang diterima oleh konsumen. Sedangkan klausul baku pada pinjol lebih pada modus penipuan kepada konsumen. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa UU tentang Perlindungan Konsumen belum efektif dalam memberikan perlindungan konsumen khususnya tindakan preventif terhadap konsumen.

## 2. Upaya Meningkatkan Pelindungan Konsumen Pasca Diundangkannya UU tentang P2SK

Implementasi perlindungan konsumen dari UU tentang Perlindungan Konsumen masih banyak menimbulkan permasalahan khususnya merugikan konsumen. Dengan diundangkannya UU tentang P2SK pada Januari 2023, UU tersebut diharapkan mampu menjadi solusi dalam meningkatkan perlindungan konsumen. Peningkatan tersebut menjadi penting, karena jumlah konsumen yang terus meningkat. Salah satu

indikator meningkatnya konsumen tersebut dapat tercermin dari jumlah rekening simpanan. Rekening simpanan nasabah selama periode 2012-2022 meningkat besar, dari 119.917.930 rekening pada tahun 2012 menjadi 508.546.341 rekening pada tahun 2022<sup>54</sup>.

Peningkatan perlindungan konsumen sudah menjadi mandat dalam Pasal 3 huruf h UU tentang P2SK yang menyatakan bahwa Undang-Undang ini dibentuk dengan tujuan untuk meningkatkan pembinaan, pengawasan, dan Pelindungan Konsumen. Selain perlindungan, pasal ini juga mengamanatkan untuk pembinaan dan pengawasan. Dengan adanya pembinaan dan pengawasan, maka upaya preventif terhadap potensi kerugian konsumen dapat terwujud. Kegiatan preventif ini sangat efektif dalam memberikan perlindungan kepada konsumen, dibandingkan penyelesaian sengketa. Karena penyelesaian sengketa belum menjamin sepenuhnya hak konsumen dapat diperoleh, seperti Pelaku Usaha Sektor Keuangan (PUSK) yang mengalami pailit.

Meskipun pembinaan dan pengawasan dalam Pasal 3 huruf h UU tentang P2SK dapat berjalan, tetapi potensi sengketa antara konsumen dan PUSK masih akan terjadi. Hal ini bisa diakibatkan kelalaian dari salah satu pihak maupun kedua belah pihak. Meskipun lembaga penyelesaian sengketa konsumen sudah ada yaitu Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Keuangan (LAPS SK), tetapi penyelesaian sengketa sebelum banyak dilakukan melalui pengadilan. Dengan diundangkannya UU tentang P2SK, maka keberadaan Lembaga penyelesaian sengketa konsumen sektor keuangan dapat

---

<sup>52</sup>Kuseryansyah, Waspada, *Praktik Pinjol Ilegal Menyerupai P2P Lending Resmi OJK*, dimuat dalam <https://finansial.bisnis.com/read/20210913/563/1441656/waspada-praktik-pinjol-ilegal-menyerpai-p2p-lending-resmi-ojk>, diakses tanggal 12 Maret 2023.

<sup>53</sup> Aulia Damyanti, *Deretan Kasus Pinjol Ilegal Dibayar Enggak Luas, Korban Bunuh Diri*, dimuat dalam <https://finance.detik.com/fintech/d->

[5779866/deretan-kasus-pinjol-ilegal-dibayar-nggak-lunas-lunas-korban-bunuh-diri/3](https://www.lps.go.id/deretan-kasus-pinjol-ilegal-dibayar-nggak-lunas-lunas-korban-bunuh-diri/3), diakses tanggal 12 Maret 2023.

<sup>54</sup>Lembaga Penjamin Simpanan, *Distribusi Simpanan Bank Umum*, dimuat dalam <https://www.lps.go.id/web/guest/data-distribusi-simpanan>, diakses tanggal 21 Maret 2023.

lebih diperkuat fungsinya. Hal ini tercermin dalam Pasal 1 angka 43 UU tentang P2SK yang menyatakan bahwa Lembaga Alternatif Penyelesaian Sengketa Sektor Keuangan yang selanjutnya disingkat LAPS-SK adalah lembaga yang melakukan penyelesaian sengketa antara Konsumen dan Pelaku Usaha Sektor Keuangan (PUSK) di luar pengadilan. Hal ini merupakan salah satu solusi konsumen atas penyelesaian sengketa, karena penyelesaian tidak harus melalui pengadilan. Apabila sengketa melalui pengadilan maka konsumen tentunya akan membutuhkan biaya pada proses pengadilan. Biaya tersebut seperti biaya permohonan sebesar Rp510.000 dan biaya gugatan sebesar Rp1.640.000.<sup>55</sup> Biaya ini juga belum termasuk untuk biaya advokasi dan operasional pengadilan, serta biaya-biaya lainnya.

Kemudian perlindungan data konsumen juga ini dimuat dalam Pasal 3 ayat (2) huruf i UU tentang P2SK yang menyatakan bahwa Undang-Undang ini dibentuk dengan tujuan memperkuat perlindungan atas data pribadi nasabah sektor keuangan. Salah satu penyebab kasus pinjol adalah tawaran dari PUSK. Sedangkan Konsumen merasa tidak pernah menghubungi atau memberikan datanya. Hal ini terjadi karena faktor bocornya data konsumen oleh PUSK yang tidak bertanggung jawab. Seperti Database dari PT Bank Pembangunan Daerah Jawa Timur (Bank Jatim) Tbk diduga bocor dan data yang bocor itu juga dijual di Raid Forums dengan harga US\$250 ribu atau Rp 3,5 miliar.<sup>56</sup>

Selain itu, dalam UU tentang P2SK adanya kejelasan lembaga yang mengatur dan mengawasi jasa sektor keuangan. Hal ini dimuat dalam Pasal 8 ayat (4) UU tentang P2SK dengan tegas menyatakan bahwa OJK melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap:

- a. kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan;
- b. kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal, keuangan derivatif, dan bursa karbon;
- c. kegiatan jasa keuangan di sektor perasuransian, penjaminan, dan dana pensiun;
- d. kegiatan jasa keuangan di sektor lembaga pembiayaan, perusahaan modal ventura, lembaga keuangan mikro, dan industri jasa keuangan lainnya;
- e. kegiatan di sektor itsk serta aset keuangan digital dan aset kripto;
- f. pelaksanaan edukasi dan perlindungan konsumen; dan
- g. melakukan asesmen dampak sistemik konglomerasi keuangan.

Selain itu, persoalan ketidakhati-hatian PUSK seperti kasus gangguan sistem *remote trading* sangat merugikan konsumen. Sebelumnya tidak ada aturan yang mengatur kehati-hatian tersebut. Karena itu, UU tentang P2SK mengatur hal tersebut. Dalam Pasal 32 ayat (2) UU tentang P2SK dengan tegas menyatakan bahwa pihak yang melakukan kegiatan di pasar uang dan pasar valuta asing harus menerapkan prinsip kehati-hatian, manajemen risiko, mematuhi pedoman perilaku dan kode etik pasar, serta melakukan perlindungan konsumen dan investor. Hal ini menjadi kabar baik bagi konsumen di sektor pasar modal, kejelasan payung hukum dalam prinsip kehati-hatian PUSK. Klausul ini tidak lain upaya keberpihakan UU tentang P2SK kepada konsumen. Selain pasar modal, lembaga penjamin asuransi juga diatur dalam Pasal 7 ayat (3) UU tentang P2SK yang menyatakan bahwa Lembaga Penjamin Simpanan bertujuan menjamin dan melindungi dana masyarakat yang ditempatkan pada bank serta perusahaan asuransi dan Perusahaan Asuransi Syariah. Hal ini

---

<sup>55</sup>Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, *Biaya Perkara*, dimuat dalam <https://www.pn-jakarta-selatan.go.id/biaya-perkara.html>, diakses tanggal 13 Maret 2023.

<sup>56</sup>Novina Putri Bestari, *Data Nasabah Bank Jatim Diduga Bocor, Dijual Rp 3,5 Miliar*, dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20211022114132-37-285776/data-nasabah-bank-jatim-diduga-bocor-dijual-rp-35-miliar>, diakses tanggal 13 Maret 2023.

merupakan langkah yang positif karena selama ini belum adanya lembaga penjamin polis asuransi. Dengan adanya lembaga ini maka kerugian konsumen asuransi dapat diselesaikan dengan baik.

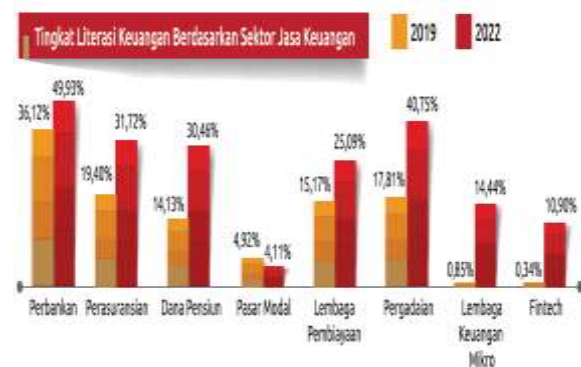
Keberpihakan UU tentang P2SK kepada konsumen juga tercermin dalam Pasal 230 UU tentang P2SK yang menyatakan bahwa PUSK merupakan pihak yang menyelenggarakan Pelindungan konsumen di sektor keuangan yang menyelenggarakan usaha baik di luar jaringan maupun dalam jaringan. Lebih lanjut dalam Pasal 231 huruf c UU tentang P2SK juga menyatakan bahwa objek dalam penyelenggaraan pelindungan konsumen di sektor keuangan meliputi perilaku PUSK dalam melakukan penanganan pengaduan. Dalam Pasal 245 ayat (1) UU tentang P2SK juga menyatakan bahwa PUSK wajib memiliki dan melaksanakan mekanisme penanganan pengaduan yang disampaikan oleh Konsumen. Dari ketiga pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa domain pelindungan konsumen merupakan domain PUSK. Sedangkan selama ini belum adanya kejelasan domain pengaduan oleh konsumen kepada PUSK serta mekanisme pengaduan.

Meskipun UU tentang P2SK telah banyak mengatur untuk peningkatan pelindungan konsumen, tetapi upaya yang urgen dilakukan oleh pemerintah yaitu integrasi literasi keuangan pada sistem pendidikan menengah. Dalam Pasal 3 ayat (2) huruf c UU tentang P2SK dengan tegas menjelaskan bahwa Undang-Undang ini dibentuk dengan tujuan yaitu meningkatkan kemudahan akses dan literasi terkait jasa keuangan. Pasal 225 ayat (1) UU tentang P2SK juga tegas menyatakan bahwa Pemerintah, Bank Indonesia, dan Otoritas Jasa Keuangan berkoordinasi untuk meningkatkan Literasi Keuangan dan Inklusi Keuangan dalam rangka mencapai pembangunan ekonomi inklusif. Pasal 225 ayat (2) UU tentang P2SK menyatakan bahwa Pemerintah, Bank Indonesia, dan Otoritas Jasa Keuangan bersinergi melakukan

penyusunan strategi, serta pemantauan dan evaluasi pelaksanaan strategi Literasi Keuangan dan Inklusi Keuangan yang berkelanjutan.

Selanjutnya dalam Pasal 226 ayat (1) UU tentang P2SK dengan tegas menyatakan bahwa Pelaku Usaha Sektor Keuangan (PUSK) wajib melaksanakan kegiatan dalam rangka meningkatkan literasi keuangan dan inklusi keuangan kepada konsumen dan masyarakat. Berdasarkan penjelasan pasal-pasal terkait literasi dalam UU tentang P2SK, maka literasi keuangan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, Bank Indonesia (BI), OJK, dan PUSK. Sedangkan salah satu literasi keuangan tersebut yaitu literasi perasuransian. Literasi perasuransian menjadi penting karena aset persuaransi merupakan terbesar pada IKNB. Literasi sektor keuangan selama periode 2019-2020 masih di bawah 50 persen (Gambar 2). Literasi menjadi penting dalam meningkatkan pemahaman dan kepercayaan calon nasabah sektor keuangan.

Gambar 2. Perbandingan Literasi Keuangan



Sumber: OJK

Sebagai contoh literasi keuangan untuk asuransi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa literasi keuangan berpengaruh signifikan terhadap kepemilikan asuransi jiwa. Semakin tinggi pemahaman seseorang terkait keuangan terutama asuransi maka tingkat kepemilikan asuransi jiwa akan

semakin meningkat.<sup>57</sup> Artinya literasi keuangan memberikan pemahaman kepada masyarakat terhadap produk asuransi dalam proteksi. Dengan meningkatnya literasi diharapkan dapat meningkatkan peserta polis, sehingga pendapatan premi asuransi juga meningkat dan berkelanjutan.

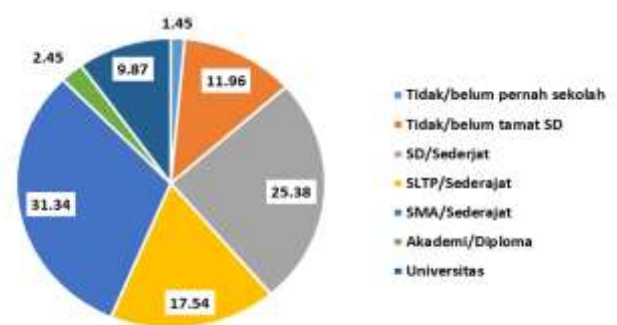
Karena pentingnya literasi keuangan ini sebagai upaya pembangunan ekonomi inklusif, maka pada Februari tahun 2023 OJK menerbitkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 3 Tahun 2023 tentang Peningkatan Literasi dan Inklusi Keuangan Di Sektor Jasa Keuangan Bagi Konsumen dan Masyarakat (Peraturan OJK No. 3 Tahun 2023). Dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan OJK No. 3 Tahun 2023 dengan tegas menyatakan bahwa Pelaku Usaha Jasa Keuangan (PUJK) wajib melaksanakan kegiatan untuk meningkatkan Literasi Keuangan kepada Konsumen dan/atau masyarakat sebagai program tahunan. Mengingat pentingnya literasi keuangan maka bagi PUJK yang tidak melaksanakan diberikan sanksi. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (4) Peraturan OJK No. 3 Tahun 2023 yang menyatakan bahwa PUJK yang melanggar diberikan sanksi administratif berupa peringatan tertulis, denda, dan/atau larangan sebagai pihak utama sesuai dengan Peraturan OJK mengenai penilaian kembali bagi pihak utama LJK. Kemudian bentuk pelaksanaan literasi keuangan menurut Pasal 10 Peraturan OJK No. 3 Tahun 2023 yaitu sosialisasi, lokakarya, pendampingan, pelatihan komunitas, program penjangkauan, dan permainan.

Bentuk kegiatan literasi dalam Peraturan OJK No. 3 Tahun 2023 sebenarnya sudah dilakukan dalam peningkatan literasi keuangan selama ini. Menurut laporan OJK triwulan IV Tahun 2022, kegiatan literasi tersebut yaitu sosialisasi, seminar, *online class*, webinar, *bank*

*goes to school/campus*, dan klinik konsultasi. Pada tahun 2022 pelaksanaan bulan inklusi keuangan tercatat telah diselenggarakan sebanyak 2.538 kegiatan dengan total peserta sebanyak 1.599.860 orang. Namun, kegiatan-kegiatan tersebut lebih pada kegiatan tahunan dari OJK maupun PUJK bukan masuk dalam sistem pendidikan nasional. Padahal apabila literasi keuangan khususnya asuransi dapat masuk dalam sistem pendidikan nasional maka literasi keuangan berpotensi jauh lebih tinggi dibandingkan tanpa masuk dalam sistem pendidikan nasional. Sistem pendidikan nasional tersebut meliputi Sekolah Menengah Atas (SMA)/ sederajat dan perguruan tinggi.

Potensi peningkatan literasi keuangan pada SMA bersumber dari jumlah siswa SMA/ sederajat pada tahun ajaran 2022-2023 mencapai 5.168.575 siswa.<sup>58</sup> Artinya dengan literasi keuangan khususnya asuransi dapat masuk dalam sistem pendidikan nasional pada tingkat SMA, maka jumlah peserta literasi tingkat SMA/ sederajat sebanyak 5.168.575 orang. Selain itu, angkatan kerja didominasi oleh lulus SMA/ sederajat, dengan kontribusi sebesar 31,34 persen pada tahun 2022 (Gambar 3).

Gambar 3. Distribusi Angkatan Kerja Tahun 2022



Sumber: BPS, diolah.

<sup>57</sup>Wahono, Cindy dan Leng, Pwee, *Pengaruh Literasi Keuangan Dan Risk Attitude Terhadap Kepemilikan Asuransi Jiwa*, Jurnal Administrasi Bisnis, Vol. 18 No. 1, Juli 2022, hal. 31.

<sup>58</sup>BPS. 2023. Jumlah Sekolah, Guru, dan Murid Sekolah Menengah Atas (SMA) di Bawah

Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Menurut Provinsi, 2022/2023. Diakses dari [https://www.bps.go.id/indikator/indikator/view\\_data\\_pub/0000/api\\_pub/a11FcnlHNXNYMFlueG8xLOZ OZnU0Zz09/da\\_04/1](https://www.bps.go.id/indikator/indikator/view_data_pub/0000/api_pub/a11FcnlHNXNYMFlueG8xLOZ OZnU0Zz09/da_04/1), pada tanggal 24 April 2023.

Dengan besarnya angkatan kerja pada lulusan SMA/ sederajat maka perlunya peningkatan literasi keuangan dalam sistem pendidikan SMA/ sederajat.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Berdasarkan pembahasan dan analisis yang telah dilakukan maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Impelementasi perlindungan konsumen dalam sektor keuangan masih memiliki kelemahan, sehingga banyaknya tindak pidana kasus sektor keuangan yang mengakibatkan kerugian pada konsumen. Kerugian tersebut tercermin dari beberapa kasus konsumen di sektor keuangan, seperti kasus Bank Century, kasus gangguan sistem *remote trading*, kasus investasi, kasus PT. Asuransi Jiwa Central Asia Raya, kasus PT. Asuransi Jiwasraya (Persero), kasus PT. ASABRI (Persero), dan kasus pinjol.
2. Upaya meningkatkan perlindungan konsumen dalam sektor keuangan yaitu urgensinya mengintegrasikan literasi keuangan pada sistem pendidikan menengah. Potensi peningkatan literasi keuangan pada SMA bersumber dari jumlah siswa SMA/ sederajat pada tahun ajaran 2022-2023 mencapai 5.168.575 siswa. Artinya dengan literasi keuangan dapat masuk dalam sistem pendidikan nasional pada tingkat SMA maka jumlah peserta literasi tingkat SMA/ sederajat sebanyak 5.168.575 orang. Pentingnya literasi ini karena angkatan kerja didominasi oleh lulus SMA/ sederajat, dengan kontribusi tertinggi sebesar 31,34 persen.

#### B. Saran

Berdasarkan simpulan di atas, penulis menyarankan sebagai berikut:

- a. Dalam melakukan upaya preventif terhadap kerugian konsumen diperlukan peraturan untuk menginstruksi kepada masing-masing PUSK untuk memberikan pembinaan dan peng-

awasan kepada masing-masing konsumen.

- b. Urgensi untuk mengintegrasikan literasi keuangan dalam sistem pendidikan nasional tingkat sekolah menengah atas.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.  
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.  
Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.  
Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.  
Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian.  
Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.

#### Buku

- Abdullah, Thamrin dan Wahjusaputri, Sintha. *Bank & Lembaga Keuangan*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2018.  
Bachtiar. *Metode Penelitian Hukum*. Tengerang Selatan: UNPAM PRESS, 2018.  
Barkatullah, Abdul Halim. *Framework Sistem Pelindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*. Bandung: Nusa Media, 2016.  
Muthiah, Aulia. *Hukum Pelindungan Konsumen: Dimensi Hukum Positif dan Ekonomi Syariah*. Yogyakarta: Pusataka Baru Press, 2018.  
Otoritas Jasa Keuangan. *Annual Report 2021: Transformasi Sektor Jasa Keuangan untuk Mendukung Pemulihan Ekonomi Nasional Pasca Pandemi*. Jakarta: Otoritas Jasa Keuangan, 2022.  
Rudy, Dewa Gde et al. *Hukum Pelindungan Konsumen*. Denpasar: Universitas Udayana. 2016.  
Shidarta dalam Dewa Gde Rudy et al. *Hukum Pelindungan Konsumen*. Denpasar: Universitas Udayana. 2016.

- Widijantoro et al. *Hukum Pelindungan Konsumen Jasa Keuangan di Era otoritas Jasa Keuangan*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2019.
- Zhao, Yun dalam Abdul Halim Barkatullah. *Framework Sistem Pelindungan Hukum Bagi Konsumen di Indonesia*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2016.

### Jurnal

- Arvante, Jeremy Zefanya Yaka. *Dampak Permasalahan Pinjaman Online dan Pelindungan Hukum Bagi Konsumen Pinjaman Online*. Law Journal, Vol. 2 No. 1, Januari 2022.
- Dewi, Vina Trinanda et al. *Penerapan Prinsip – Prinsip Good Corporate Governance Dalam Upaya Meningkatkan Kinerja Pada Perusahaan Perasuransian Badan Usaha Milik Negara (Studi Pada PT. ASABRI (Persero) Cabang Medan)*. Jurnal Kajian Hukum. Vol.2 No. 1, Februari 2021.
- Dimiyati, Hilda Hilmiah. *Pelindungan Hukum Bagi Investor Dalam Pasar Modal*. Jurnal Cita Hukum, Vol. 2 No. 2, Desember 2014.
- Disemadi, Hari Sutra. *Fenomena Predatory Lending: Suatu Kajian Penyelenggaraan Bisnis Fintech P2P Lending Selama Pandemi Covid-19 di Indonesia*. Pandecta, Vol. 16 No. 1, Juni 2021.
- Hamin, Mohammad Wisno. *Pelindungan Hukum Bagi Nasabah (Debitur) Bank Sebagai Konsumen Pengguna Jasa Bank Terhadap Risiko Dalam Perjanjian Kredit Bank*. Lex Crimen, Vol. 6 No. 1, Februari 2017.
- Kusuma, Hendra dan Asmoro, Wiwiek Kusumaning. *Perkembangan Financial Teknologi (Fintech) Berdasarkan Perspektif Ekonomi Islam*. Journal of Islamic Economic Development, Vol. 4 No. 2, Desember 2020.
- Permata, Citra Puspa dan Abdul Ghoni, Muhammad. *Peranan Pasar Modal Dalam Perekonomian Negara Indonesia*. Jurnal

AkunStie, Vol. 5 No. 2, Desember 2019.

- Tambunan, Diana dan Hendarsih, Ida. *Waspada Investasi Ilegal di Indonesia*, *Jurnal Ekonomi & Manajemen Universitas Bina Sarana Informatika*. Vol. 20 No. 1, Maret 2022.
- Wasita, Agus. *Pelindungan Hukum Terhadap Pemegang Polis Asuransi Jiwa*. Jurnal Becoss, Vol. 2 No.1, Januari 2020.
- Wahono, Cindy dan Leng, Pwee. *Pengaruh Literasi Keuangan Dan Risk Attitude Terhadap Kepemilikan Asuransi Jiwa*. Jurnal Administrasi Bisnis, Vol. 18 No. 1, Juli 2022.
- Zubaidah, Rahmi et al. *Pelindungan Hukum Pemegang Polis Asuransi Jiwa Di Indonesia (Studi Kasus PT. Asuransi Jiwasraya)*. Jurnal Hukum dan Etika Kesehatan, Vol. 2. No.1, Maret 2022.

### Laman

- Aulia Damyanti. *Deretan Kasus Pinjol Ilegal Dibayar Enggak Luas, Korban Bunuh Diri*. Dimuat dalam <https://finance.detik.com/fintech/d-5779866/deretan-kasus-pinjol-ilegal-dibayar-nggak-lunas-lunas-korban-bunuh-diri/3>, diakses tanggal 12 Maret 2023.
- CNBC Indonesia. *Ini Sosok Pemilik Kresna Life Yang Rugikan Nasabah Rp 6,4 T*. Dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/market/20230223083531-17-416226/ini-sosok-pemilik-kresna-life-yang-rugikan-nasabah-rp-64-t#:~:text=Sengkarut%20Kresna%20Life%20bermula%20pada,total%20sekitar%20Rp6%2C4%20triliun>, diakses tanggal 20 Juni 2023.
- CNBC Indonesia. *Sebelum Ajukan, Inilah Kelebihan & Kekurangan Pinjaman Online*. Dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/tech /20210621145452-37-254759/sebelum-ajukan-inilah-kelebihan-kekurangan-pinjaman-online>, diakses tanggal 11 Maret 2023.
- Eric Thohir. *Eric Thohir Ungkap 65 Persen Dana Pensiun BUMN Bermasalah*.

- Dimuat dalam <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230123091752-92-903784/erick-thohir-ungkap-65-persen-dana-pensiun-bumn-bermasalah>, diakses tanggal 11 Maret 2023.
- Kuseryansyah. *Waspada, Praktik Pinjol Ilegal Menyerupai P2P Lending Resmi OJK*. Dimuat dalam <https://finansial.bisnis.com/read/20210913/563/1441656/waspada-praktik-pinjol-ilegal-menyerupai-p2p-lending-resmi-ojk>, diakses tanggal 12 Maret 2023.
- Lembaga Penjamin Simpanan. *Distribusi Simpanan Bank Umum*. Dimuat dalam <https://www.lps.go.id/web/guest/data-distribusi-simpanan>, diakses tanggal 21 Maret 2023.
- Novina Putri Bestari. *Data Nasabah Bank Jatim Diduga Bocor, Dijual Rp 3,5 Miliar*. Dimuat dalam <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20211022114132-37-285776/data-nasabah-bank-jatim-diduga-bocor-dijual-rp-35-miliar>, diakses tanggal 13 Maret 2023.
- Sutrisno. *Korban Bank Century: Kami Tak Urusan dengan Hartawan Aluwi*. Dimuat dalam <https://nasional.tempo.co/read/765292/korban-bank-century-kami-tak-urusan-dengan-hartawan-aluwi>, diakses tanggal 7 Maret 2023.
- Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. *Biaya Perkara*. Dimuat dalam <https://www.pn-jakartaselatan.go.id/biaya-perkara.html>, diakses tanggal 13 Maret 2023.



**PARTISIPASI MASYARAKAT YANG BERMAKNA DALAM PENYUSUNAN  
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN  
2022 TENTANG CIPTA KERJA**  
*(MEANINGFUL PARTICIPATION IN THE PREPARATION OF PERATURAN  
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2022  
TENTANG CIPTA KERJA)*

**Dahlia Andriani**

Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI

\*Korespondensi dahliaandriani14@gmail.com

**Abstrak**

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tahapan pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dalam tahapan pembentukan perundang-undangan diperlukan adanya partisipasi masyarakat yang bermakna sebagai bentuk perwujudan hak warga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Partisipasi masyarakat yang bermakna yaitu terpenuhinya 3 (tiga) hak yaitu hak masyarakat untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).<sup>1</sup> Pengaturan partisipasi masyarakat yang bermakna diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu tentang Cipta Kerja) yang merupakan peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa juga diperlukan adanya ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Partisipasi masyarakat yang bermakna tidak hanya dilakukan terhadap undang-undang melainkan peraturan perundang-undangan yang lain sehingga perlu diketahui apakah dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) khususnya Perppu tentang Cipta Kerja sudah menerapkan partisipasi masyarakat yang bermakna atau belum. Penelitian dengan menggunakan metode yuridis normatif ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan Perppu tentang Cipta Kerja. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam tahapan pembentukan Perppu diberikan ruang untuk adanya partisipasi masyarakat yang bermakna dan dalam Perppu tentang Cipta Kerja dalam tahapannya sudah menerapkan partisipasi masyarakat yang bermakna.

Kata kunci: pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat yang bermakna, perppu.

**ABSTRACT**

*Legal Drafting is the stage of drafting laws that includes the stages of planning, drafting, discussing, ratifying or determining, and promulgating. In the stages of forming legislation, meaningful participation is needed as a form of embodiment of citizens' rights in the administration of government. Meaningful participation is the fulfillment of 3 (three) rights, namely the right to be heard; second, the right to be considered; and third, the right to be explained. Regulation of meaningful community participation is in Article 96 of Law Number 12 of 2011 regarding the Establishment of Laws and Regulations as last amended by Law Number 13 of 2022 regarding the Establishment of Laws and Regulations. In the establishment of a Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation (Perppu on Job Creation) which is a regulation issued by the President in the event of a compelling crunch, there is also a need for space for the community to participate. Meaningful participation is not only carried out on laws but other statutory regulations so it is necessary to know whether the formation of Government Regulations in Lieu of Laws (Perppu) especially the Perppu on Job Creation has implemented meaningful participation or not. This research using normative juridical method aims to determine the implementation of meaningful community participation in the formation of the Perppu on Job Creation. The results of this study indicate that in the stages of formation of the Perppu it is given space for meaningful participation and in the Perppu on Job Creation in its stages it has implemented meaningful participation.*

Keywords: law making process, meaningful participation, perppu.

---

<sup>1</sup>Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2021, hal.392-393.

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), sebagai negara hukum maka segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat diperlukan tatanan yang tertib di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Saat ini pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-Undangan).

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, masyarakat diberikan kesempatan untuk berpartisipasi sebagai pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yaitu bahwa "*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Selanjutnya, partisipasi masyarakat juga dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan selanjutnya diatur dalam Pasal 96 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu wujud negara demokrasi dimana masyarakat ikut terlibat dalam penyusunan kebijakan yang akan diterapkan. Menurut Robert A. Dahl bahwa demokrasi hanya dapat dibangun dengan partisipasi, di mana semua warga masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk ikut berperan serta mendiskusikan atau membahas masalah-masalahnya dan mengambil keputusan.<sup>1</sup> Partisipasi masyarakat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup>

Keterlibatan masyarakat menjadi sesuatu hal yang penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Keterlibatan masyarakat tersebut dalam setiap proses

---

<sup>1</sup>Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, hal.15.

<sup>2</sup>Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah atas*

*Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2016, hal. ix.

pembentukan perundang-undangan jika dilihat dari perspektif Hak Asasi Manusia dapat dikatakan merupakan bagian dari hak masyarakat, baik sebagai individu maupun sebagai satu kesatuan sistem sosial di dalam masyarakat, yang harus dihormati oleh setiap pembentuk peraturan perundang-undangan. Oleh karenanya pembentuk undang-undang memberikan ruang terhadap partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka mengakomodir *meaningful participation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana pertimbangan hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020) dan pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang-an yang salah satunya mengubah pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam Pasal 96 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang-an. Dalam pengaturan tersebut masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat disampaikan baik secara daring maupun luring, pembentuk peraturan perundang-undangan menginformasikan ke-pada masyarakat tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, selanjutnya masukan masyarakat tersebut menjadi bahan pertimbangan dalam proses perencanaan, penyusunan, dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan. Terhadap masukan masyarakat tersebut, pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasannya.

Bahwa berdasarkan Pasal 96 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang-an, partisipasi masyarakat tidak hanya

dilakukan terhadap undang-undang melainkan juga terhadap keseluruhan jenis peraturan perundang-undangan salah satunya yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Pada tanggal 30 Desember 2022 Presiden Jokowi mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu tentang Cipta Kerja). Bahwa Perppu tentang Cipta Kerja diterbitkan dengan mempertimbangkan kebutuhan mendesak dalam mengantisipasi kondisi global, baik yang terkait ekonomi maupun geopolitik. Penerbitan Perppu ini, lanjut Menko Perekonomian, sejalan dengan peraturan perundang-undangan serta berpedoman pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 38/PUU-VII/2009.<sup>3</sup>

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini yaitu:

1. Bagaimana penerapan partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan Perppu?
2. Bagaimana penerapan partisipasi masyarakat bermakna dalam pembentukan Perppu tentang Cipta Kerja?

## C. Tujuan

Adapun tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penerapan partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan Perppu.
2. Untuk mengetahui penerapan partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan Perppu tentang Cipta Kerja.

## D. Metode Penulisan

Metode penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data

---

<sup>3</sup>Humas Sekretariat Kabinet RI, *Pemerintah Terbitkan Perppu Cipta Kerja*, dimuat dalam

<https://setkab.go.id/pemerintah-terbitkan-perppu-cipta-kerja/>, diakses tanggal 12 Maret 2023.

sekunder.<sup>4</sup> Data sekunder mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Metode yang digunakan untuk proses pengumpulan data adalah studi pustaka dan studi dokumen terhadap peraturan perundang-undangan, literatur dan dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Data yang diperoleh dianalisis secara normatif kualitatif. Selanjutnya hasil penelitian ini dipaparkan secara deskriptif.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Peraturan Perundang-Undangan

##### a. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Negara hukum menghendaki pemerintahan yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan merupakan praktik yang diarahkan dengan landasan teoritis ilmu hukum.<sup>5</sup> Peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Bahwa peraturan perundang-undangan berdasarkan definisi tersebut harus dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan

perundang-undangan dalam hal ini prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Definisi pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan jika sudah selesai dalam tahapannya, dilakukan validasi sehingga peraturan perundang-undangan memiliki validitas. Validitas menjadi landasan yang membedakan hukum positif dengan hukum alam.<sup>6</sup> Kata validitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah sifat benar menurut bahan bukti yang ada, logika berpikir, atau kekuatan hukum<sup>7</sup>, berdasarkan definisi tersebut bahwa validitas dapat diartikan kekuatan hukum. Bahwa ketika suatu norma hukum sudah memiliki validitas maka norma hukum tersebut harus dipatuhi. Hal ini karena norma hukum tersebut telah dibentuk melalui cara tertentu oleh orang tertentu yang telah diberikan kewenangan. Oleh karena itu validitas norma hukum peraturan perundang-undangan ditentukan oleh tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus sesuai dengan prosedur dan tahapan pembentukan perundang-undangan.

---

<sup>4</sup>Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006, hal. 13-14.

<sup>5</sup>Victor Imanuel W. Nalle, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Suluh Media, 2017, hal. 17.

<sup>6</sup>Khudzaifah Dimiyati, *Paradigma Rasional Dalam Ilmu Hukum: Basis Epistemologis Pure Theory of*

*Law Hans Kelsen*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2014, hal. 76.

<sup>7</sup>Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Definisi Validitas*, dimuat dalam <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Validitas>, diakses tanggal 15 Maret 2023.

Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum diatur dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 87 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tahapan pertama yaitu perencanaan, diatur dalam Bab IV Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 16 sampai dengan Pasal 42 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tahapan yang kedua yaitu penyusunan peraturan perundang-undangan yang secara umum diatur dalam Pasal 43 sampai dengan Pasal 63 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketiga yaitu pembahasan, pembahasan UU diatur dalam Pasal 65 sampai dengan Pasal 71, pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) dilakukan antara DPR dan pemerintah melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan. Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislatif, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus, dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna. Pembahasan rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 75 sampai dengan Pasal 77 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tahapan yang keempat yaitu pengesahan untuk RUU yang diatur dalam Pasal 72 sampai dengan Pasal 74 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan penetapan untuk peraturan perundang-undangan selain undang-undang.

Tahapan yang kelima atau terakhir yaitu pengundangan, berdasarkan Pasal 81 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia;
- b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;

- c. Berita Negara Republik Indonesia;
- d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
- e. Lembaran Daerah;
- f. Tambahan Lembaran Daerah; atau
- g. Berita Daerah.

Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada adanya norma yang lebih tinggi sebagai sumber atau dasar bagi pembentukannya yang dikenal dengan kewenangan delegasi dan kewenangan sebagai alas melakukan tindakan pembentukan peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang digunakan sebagai alas untuk melakukan pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam ilmu perundang-undangan disebut dengan kewenangan atribusi yaitu kewenangan yang dimiliki oleh lembaga, badan atau pejabat karena diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Apabila pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan pada kewenangan atribusi maka pembentukannya tidak selalu harus diikuti oleh kewenangan delegasi. Sedangkan jika pembentukan peraturan perundang-undangan didasari oleh kewenangan delegasi, maka pembentukan peraturan perundang-undangan itu harus selalu diikuti oleh kewenangan atribusi.

#### **b. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Adanya hierarki dalam peraturan perundang-undangan menurut Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State* bahwa norma hukum yang

lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi, dan norma hukum yang lebih tinggi itu tidak boleh bertentangan dengan norma lain yang lebih tinggi lagi, begitu seterusnya hingga rangkaian norma ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi (*staatsfundamentalnorm*).<sup>8</sup> Adolf Merkl mengemukakan bahwa norma hukum mempunyai 2 (dua) wajah, yaitu wajah ke atas dan wajah ke bawah. Apabila wajahnya ke atas maka norma hukum itu menjadi tempat gantungan bagi norma hukum yang berada di bawahnya, dan apabila wajahnya ke bawah maka norma hukum itu bergantung pada norma di atasnya. Dengan demikian, dalam pemikiran Adolf Merkl, norma hukum itu saling bergantung dan ketergantungan.<sup>9</sup>

Menurut Hans Nawiasky, norma hukum di sebuah negara berjenjang dalam tata susunan yang hierarkis dan dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok besar dengan berdasar dan bersumber pada norma tertinggi yang disebut dengan *staatsfundamentalnorm*. Kelompok besar tersebut yang dapat dibedakan menjadi 4 (empat) terdiri dari:<sup>10</sup>

Kelompok I : *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara)

Kelompok II : *staatsgrundgesetz* (aturan pokok negara)

Kelompok III : *formell gesetz* (aturan formal)

Kelompok IV : *verordnung and autonomie satzung* (peraturan pelaksana dan peraturan otonom)

Merujuk pada karakteristik dari masing-masing kelompok tersebut, kelompok pertama yang merupakan aturan fundamental negara memiliki antara lain:

- a. *presupposed* atau sudah ditetapkan terlebih dahulu; dan
- b. merupakan syarat berlakunya suatu konstitusi;

Kelompok kedua yang merupakan aturan dasar atau aturan pokok negara memiliki karakteristik yaitu:]

- a. merupakan norma hukum tunggal;
- b. memiliki aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan hanya secara garis besar; dan
- c. mengatur di dalamnya pembagian kekuasaan, dan mengatur hubungan antar lembaga-lembaga negara.

Kelompok ketiga yang berisikan aturan formal memiliki karakteristik antara lain:

- a. merupakan norma yang lebih konkret dan terperinci;
- b. dapat langsung berlaku di masyarakat;
- c. norma-normanya tidak bersifat tunggal namun sudah berpasangan; dan
- d. dibentuk oleh lembaga legislatif.

Kemudian yang terakhir ialah kelompok keempat yang merupakan aturan pelaksana dan aturan formal, memiliki karakteristik antara lain:

- a. merupakan peraturan yang terletak di bawah undang-undang;
- b. berfungsi menyelenggarakan ketentuan di bawah undang-undang;
- c. peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi; dan
- d. peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.<sup>11</sup>

Teori norma berjenjang atau *stufenbau theory* dari Hans Kelsen yang kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky sangat erat terkait dengan sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, khususnya mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan,

<sup>8</sup>Hans Kelsen dalam A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Press, Malang, 2015, hal. 3.

<sup>9</sup>Ricca Anggraeni, *Ilmu Perundang-Undangan*, Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2019, hal. 3.

<sup>10</sup>*Ibid.*, hal. 4.

<sup>11</sup>Widodo Dwi Putro, *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2011, hal. 26.

baik berdasarkan Hans Kelsen maupun berdasarkan Hans Nawiasky yang menempatkan norma hukum secara berjenjang dari yang tertinggi atau yang paling dasar ke yang paling rendah.<sup>12</sup> Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia berdasarkan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:<sup>13</sup>

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana juga mencakup peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan 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. Bahwa peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan

hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.<sup>14</sup> Perppu adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.<sup>15</sup> Peraturan Pemerintah (PP) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.<sup>16</sup> Peraturan Presiden (Perpres) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.<sup>17</sup> Peraturan Daerah (Perda) provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.<sup>18</sup> Perda Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang bentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bersama Bupati/Walikota.<sup>19</sup>

UUD NRI Tahun 1945 ditempatkan sebagai *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara) atau kelompok I, *staatgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara) atau kelompok II. UUD NRI Tahun 1945 bagian pembukaan didudukkan sebagai *staatsfundamentalnorm*, sedangkan bagian pasal-pasal batang

---

<sup>12</sup>Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2018, hal. 42.

<sup>13</sup>Pasal 7 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>14</sup>Pasal 1 angka 3 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>15</sup>Pasal 1 angka 4 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>16</sup>Pasal 1 angka 5 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>17</sup>Pasal 1 angka 6 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>18</sup>Pasal 1 angka 7 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>19</sup>Pasal 1 angka 8 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

tubuh didudukkan sebagai *staatgrundgezet*. Dalam UUD NRI Tahun 1945 terdapat 2 (dua) bagian, yang masing-masing bagian itu memiliki kedudukan yang berbeda.<sup>20</sup> Hal ini karena dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 memuat Pancasila, artinya pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tidak hanya menggariskan tujuan negara tetapi juga menyediakan pokok-pokok kaidah bernegara yang bersifat fundamental yang harus menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>21</sup>

Sebagai norma hukum yang berada di bawah UUD NRI Tahun 1945, undang-undang berfungsi untuk menjabarkan lebih lanjut ketentuan yang ada di dalam UUD NRI Tahun 1945 yang masih berupa aturan-aturan dasar. Berbeda dengan norma fundamental yang masih bersifat abstrak dan norma aturan dasar yang bersifat pokok/umum dan belum dapat begitu saja berlaku di masyarakat, norma dalam suatu undang-undang sudah bersifat lebih konkret, rinci, dan dapat berlaku di masyarakat. Wujud konkret dari norma undang-undang formal adalah undang-undang yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>22</sup> Posisi dari undang-undang formal yang berada dibawah norma fundamental negara dan norma aturan dasar negara menyebabkan ia tidak boleh bertentangan dengan norma fundamental negara dan norma aturan dasar.

## 2. Partispasi Masyarakat yang Bermakna dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang berisi tatanan kehidupan bermasyarakat, bernegara, merupakan bagian

dari proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Keputusan publik yang berupa undang-undang ini akan mengikat dan berlaku bagi masyarakat di suatu negara. Oleh karenanya dalam proses pembentukannya harus memberikan ruang bagi masyarakat luas untuk ikut berpartisipasi. Partispasi masyarakat dalam pembentukan peraturan per-undang-undangan dapat dilakukan secara individual maupun kolektif oleh masyarakat yang berada di luar jabatan politik. Pelaku partispasi masyarakat adalah kekuatan masyarakat yang termasuk dalam infrastruktur politik seperti pers, tokoh masyarakat, kelompok penekan, kelompok kepentingan, perguruan tinggi maupun partai politik yang tidak memperoleh wakilnya di lembaga perwakilan.<sup>23</sup> Kekuatan-kekuatan infrastruktur politik ini dapat memberikan kontrol dan pengaruhnya terhadap berbagai keputusan publik yang akan dikeluarkan melalui wadah undang-undang.

Adanya ruang publik yang dapat diakses oleh pelaku partispasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan akan berarti terdapatnya "*a social space to which all citizen are guaranteed access, all citizen are considered equal, all citizen are free to engage in dialog and express their opinion.*"<sup>24</sup> Dengan adanya jaminan bagi pelaku partispasi masyarakat untuk dapat mengakses informasi serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara dalam mengekspresikan pendapatnya melalui berbagai dialog yang dilakukannya maka dapat mendorong terbentuknya peraturan perundang-undangan yang partispatif dan ideal bagi suatu negara yang telah memilih demokrasi partispatoris. Menurut Satjipto Rahardjo suatu perundang-undangan dikatakan aspiratif dan partispatif apabila menghasilkan

---

<sup>20</sup>Rica Anggraeni, *Ilmu Perundang-Undangan*, hal. 95.

<sup>21</sup>Otong Rosadi, *Hukum Kodrat, Pancasila dan Asas Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Indonesia*, Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 10 No. 3, September 2020, hal. 282-290.

<sup>22</sup>Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, hal. 78.

<sup>23</sup>Saifudin, *Partispasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hal.143.

<sup>24</sup>*Ibid.*, 102



peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:<sup>25</sup>

1. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebaikan dan sifat-sifat khusus yang terbatas;
2. Bersifat universal, karena undang-undang dibentuk untuk menghadapi peristiwa di masa akan datang. Oleh karena itu, undang-undang tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa tertentu saja; dan
3. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Apakah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Terdapat 4 (empat) konsep terkait partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putra yaitu:

1. Partisipasi sebagai kebijakan. Konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan;
2. Partisipasi sebagai strategi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah;
3. Partisipasi sebagai alat komunikasi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah (sebagai pelayan rakyat) untuk mengetahui keinginan; dan
4. Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa. Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan toleransi

atas ketidakpercayaan dan kerancuan yang ada di masyarakat.<sup>26</sup>

Dalam perkembangannya, Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 terkait dengan uji formil terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja juga menyoroti pentingnya partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Bahwa partisipasi masyarakat yang bermakna harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.<sup>27</sup>

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 terkait dengan partisipasi masyarakat menyatakan bahwa berkenaan dengan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh.<sup>28</sup> Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat; yaitu *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).<sup>29</sup> Bahwa masyarakat berhak memberikan masukan terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang sedang disusun, oleh karenanya diperlukan keterbukaan informasi pada setiap tahapan pembed-

---

<sup>25</sup>Joko Riskiyono, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Aspirasi Vol. 6, 2 Desember 2015, hal. 161

<sup>26</sup>*Ibid.*, hal. 163.

<sup>27</sup>Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2021, hal.392-393.

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>*Ibid.*

tukannya. Masukan atau tanggapan masyarakat tersebut juga perlu dipertimbangkan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan sebagai hak dari masyarakat untuk dipertimbangkan. Selanjutnya, masyarakat berhak mendapatkan penjelasan atau jawaban terhadap masukan yang diberikannya oleh pembentuk undang-undang.

Partisipasi bermakna tidak hanya dipahami sebatas forum konsultatif dan pelibatan. Namun harus dimaknai sebagai partisipasi aktif warga dalam memengaruhi proses kebijakan secara berkualitas dengan memberikan ruang kolaborasi dan suara yang diakui dan dipertimbangkan oleh pemerintah dalam proses kebijakan. *Meaningful participation* dimaknai sebagai partisipasi masyarakat mulai dari tahapan perencanaan, proses penyusunan, pengesahan, hingga pada tataran implementasi. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara ideal dilakukan dalam setiap tahap dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun secara maksimal dapat dilakukan pada tahap perencanaan, penyusunan dan pembahasan. Tahap pengesahan dan pengundangan kurang dapat dilakukan partisipasi masyarakat dikarenakan pada tahap tersebut sudah tidak membahas substansi dan hanya bersifat formal agar peraturan perundang-undangan secara formal dapat dikatakan sah mengikat secara umum.<sup>30</sup>

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan gejala umum dan perkembangan umum di negara-negara yang menganut sistem demokrasi. Baik negara maju maupun negara berkembang memberikan tempat bagi adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang meskipun melalui proses yang berbeda. Dalam hal ini beberapa negara yang juga menerapkan partisipasi masyarakat yang

lebih bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga dilakukan di beberapa negara misalnya Inggris dan Denmark. Sebagai *best practice* penerapan partisipasi yang lebih bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di negara lain, diuraikan sebagai berikut:

**a. Inggris<sup>31</sup>**

Negara Inggris menjamin seluruh warga negaranya memiliki akses penuh dan setara dalam informasi tanpa ada kekhawatiran terkait data pribadi, hal ini sebagaimana diatur dalam *Act 2005, Protection and Freedom Act 2012, data Protection Act 1998*. Seluruh informasi mengenai urusan parlemen Inggris dipublikasikan melalui kanal atau website parlemennya. Sebagai wujud hak masyarakat untuk di dengar (*right to be heard*) Parlemen Inggris memiliki mekanisme *e-petition* yang dapat diajukan oleh 5 (lima) warga negara Inggris dan dipublikasikan untuk mendapatkan respon dari parlemen dan pemerintah, petisi ini juga dapat dilakukan melalui anggota dewan perwakilan.<sup>32</sup> Selanjutnya sebagai perwujudan dari hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*) bahwa jika petisi yang diajukan oleh warga negara sudah ditandatangani oleh 100.000 warga negara maka petisi tersebut akan menjadi bahan debat dalam pembahasan regulasi dan dapat dilanjutkan untuk merumuskan kebijakan. Selain itu warga atau sekelompok warga berhak memberikan masukan terhadap proses kebijakan pemerintah yang sedang dibahas melalui forum konsultasi yang sudah disediakan oleh pemerintah

---

<sup>30</sup>Salahudin Tunjung Seta, *Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 17 No. 2, Juni 2020, hal. 154-166.

<sup>31</sup>Open Parliament Indonesia, *Paparan Partisipasi Bermakna: Praktik Baik di Beberapa Parlemen*,

disampaikan dalam workshop “Penguatan Kanal Partisipasi Publik Dalam Redesain Website DPR RI”, 2 Maret 2023.

<sup>32</sup>*Ibid.*

dalam forum konsultatif selama kurang lebih 4 (empat bulan). Perwujudan hak untuk dijelaskan (*right to explained*) yaitu di dalam situs yang disediakan oleh parlemen Inggris memberikan penjelasan dalam setiap proses pembahasan kebijakan, baik melalui laman parlemen maupun sosial media yang dikelola juga melalui parliament Live TV, dimana parlemen akan memberitahukan apabila petisi diterima atau ditolak. Dalam laman resmi parlemen Inggris juga menyediakan segala informasi yang bisa didapatkan secara gratis dan mudah diakses.

**b. Denmark<sup>33</sup>**

Seluruh informasi mengenai urusan parlementer di negara Denmark dipublikasikan melalui situs website parlemennya. Dalam website tersebut juga dilengkapi dengan fungsi membaca teks menggunakan sintesis ucapan untuk menjamin akses informasi seputar parlemen kepada warga negara yang memiliki difabilitas. Sebagai wujud hak masyarakat untuk didengar (*right to be heard*) terdapat fitur *citizen proposal* atau proposal usulan warga, inisiatif ini diluncurkan pada tahun 2018. Publik yang memiliki hak pilih dapat mengajukan proposal usulan warga ke parlemen untuk ditetapkan sebagai produk legislasi, kemudian proposal tersebut dapat diunggah pada kanal <https://www.borgerforslag.dk> dan proposal tersebut akan dipublikasikan selama 180 hari untuk proses voting warga. Selanjutnya sebagai perwujudan dari hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*) jika dalam kurun waktu 180 hari, proposal mendapat dukungan dari 50 ribu warga, maka

proposal akan dibahas dalam rapat parlemen untuk menjadi produk legislasi (resolusi) dan dilakukan voting di parlemen untuk menentukan apakah proposal disetujui atau tidak. Perwujudan dari hak untuk dijelaskan (*right to explained*) yaitu terdapat fitur dokumenter dimana melalui fitur ini publik dapat mengawasi dan melacak sampai pada tahap mana produk legislasi dirumuskan parlemen. Fitur ini juga menyediakan layanan akses terhadap dokumen persidangan yang sedang dibahas seperti draf RUU, draf Resolusi, laporan mengenai pertanyaan dan pernyataan komisi dalam parlemen, laporan audit, dan dokumen pendukung lainnya. Selain itu, terdapat pula *voting record* dalam bentuk risalah sidang dan visualisasi hasil voting di parlemen, sehingga warga dapat mengetahui jalannya persidangan di parlemen.

### 3. Teori Partisipasi

Partisipasi menurut Carole Pateman akan mentransformasi dan mengedukasi individu-individu menjadi warga negara yang memperhatikan kepentingan umum. Melalui partisipasi, individu dapat belajar untuk menjalankan kebebasan yang dimilikinya, sekaligus menghargai kebebasan orang lain. Dengan demikian partisipasi menjadi alat untuk mengawasi kekuasaan, mereduksi kesewenang-wenangan karena rakyat memiliki akses untuk membuat keputusan politik dan memformulasikan keinginan bersama.<sup>34</sup> Partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk kesadaran dalam bernegara. Definisi partisipasi juga dapat merujuk pada hubungan dengan konteks pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu sebagai keterlibatan aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Partisipasi menurut pengerti-

---

<sup>33</sup>*Ibid.*

<sup>34</sup>Ricca Anggraeni, *Ilmu Perundang-Undangan*, hal. 41.

an *United Nation Development Programme* (UNDP) yaitu sebagai keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi itu dibangun dengan pondasi kebebasan bersosialisasi dan berpartisipasi secara konstruktif.<sup>35</sup>

Menurut Gaventa dan Valderrama, konsep partisipasi terkait dengan hak warga negara dan untuk pemerintahan yang demokratis.<sup>36</sup> Dalam perspektif pembangunan yang demokratis, terdapat tiga istilah partisipasi, yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga negara. Partisipasi warga negara diartikan sebagai suatu kepedulian dengan pelbagai bentuk keikutsertaan dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai dimensi kehidupan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Partisipasi politik menurut Samuel P Huntington dan Joan Nelson yaitu “*Political participation as activity by private citizens designed to influence governmental decision-making*”.<sup>37</sup> Dari pengertian tersebut, dapat diketahui bahwa partisipasi politik pada dasarnya adalah jaminan yang harus diberikan kepada rakyat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses berbagai kebijakan publik secara bebas serta terbuka sebagai perwujudan dari sistem kedaulatan di tangan rakyat yang ideal dalam bentuk demokrasi partisipatoris. Jadi demokrasi partisipatoris pada hakekatnya adalah demokrasi yang secara sadar akan memberdayakan rakyat dalam rangka mewujudkan pemerintahan “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat bersama rakyat”.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup>Rahendro Jati, *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif*, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 1 No. 3, Desember 2012, hal. 333.

<sup>36</sup>Tim Naskah Akademik RUU Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Tahun 2022*, Pusat Perancangan Undang Undang

Berdasarkan teori partisipasi yang sudah diuraikan, pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah dilakukan dengan adanya ruang dan kemudahan akses bagi masyarakat untuk memberikan partisipasi dalam pembentukan Undang-Undang dan adanya pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam Pasal 96 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam pelaksanaannya partisipasi masyarakat dianggap kurang cukup sehingga diperlukan partisipasi yang lebih bermakna (*meaningful participation*).

## B. Analisis Materi Tulisan

### 1. Penerapan Partisipasi Bermakna dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam praktik penyelenggaraan negara atau pemerintahan sering terjadi hal-hal yang tidak normal dalam menata kehidupan kenegaraan dimana sistem hukum yang biasa digunakan tidak mampu mengakomodasi kepentingan negara atau masyarakat sehingga memerlukan pengaturan tersendiri untuk menggerakkan fungsi-fungsi negara agar dapat berjalan secara efektif guna menjamin penghormatan kepada negara dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara. Penggunaan perangkat hukum yang biasa digunakan haruslah mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan yang bersifat tidak normal agar negara dapat menjamin kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara. Keadaan negara yang bersifat tidak normal tersebut dapat dikatakan dalam keadaan darurat (*state emergency*) dan untuk

Badan Keahlian-Sekretariat Jenderal DPR RI, Februari, 2022, hal. 21.

<sup>37</sup>Samuel P Huntington dan Joan Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* dalam Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, hal. 93.

<sup>38</sup>Jimly Asshidqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hal. 141.

mengantisipasi keadaan tersebut maka harus dibentuk peraturan yang sifatnya khusus.<sup>39</sup>

Keadaan darurat memiliki pengertian yang luas yaitu dapat berwujud keadaan darurat militer atau keadaan darurat perang, keadaan darurat bencana alam, keadaan darurat administratif berupa keadaan darurat keuangan (*financial emergency*), atau keadaan darurat yang biasa disebut *welfare emergency*.<sup>40</sup> Pada saat keadaan darurat tersebut berlaku norma-norma yang bersifat khusus yang memerlukan pengaturan tersendiri baik mengenai syarat-syaratnya, tata cara pemberlakuannya dan tata cara mengakhirinya, serta hal-hal yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh pemerintah dalam keadaan tersebut agar tidak memberikan timbulnya penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.<sup>41</sup>

Suatu keadaan darurat (*state emergency*) diberlakukan di suatu negara yang menganut sistem presidensial seperti Indonesia, memberikan pembenaran kepada Presiden untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengatasi keadaan darurat tersebut dengan tetap memperhatikan peran DPR untuk:

- a. melakukan pengawasan yang ketat dalam menentukan adanya suatu keadaan darurat (*recognizing an emergency*);
- b. membentuk kekuasaan untuk mengatasi keadaan darurat itu (*creating the powers to deal with it*);
- c. memantau pelaksanaan kewenangan pemerintah (eksekutif) untuk mengatasi keadaan yang tidak normal tersebut;
- d. menyelidiki berbagai penyimpangan atau penyalahgunaan kewenangan dalam keadaan darurat tersebut;
- e. apabila diperlukan menyatakan berakhirnya masa keadaan darurat atau meminta kepada Presiden untuk menyatakan mengakhiri keadaan darurat tersebut.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup>Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2018, hal. 61.

<sup>40</sup>*Ibid.*, hal.62.

Dalam konstitusi negara Indonesia yaitu UUD NRI Tahun 1945 sudah ada pengaturan untuk mengantisipasi keadaan darurat (*state emergency*), dalam Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 yaitu bahwa Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang. Berdasarkan ketentuan tersebut diberikan kewenangan membentuk peraturan khusus, yang selanjutnya diatur dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945:

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Berdasarkan pengaturan dalam Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 tersebut memberikan kewenangan Presiden untuk membentuk Perppu.

Pasal 7 ayat (1) huruf c UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hierarki Undang-Undang disejajarkan dengan Perppu. Perppu berdasarkan Pasal 1 angka 4 (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan memaksa. Kewenangan membentuk Perppu merupakan hak Presiden sebagaimana ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Sebagai pengganti undang-undang maka dimaknai bahwa kedudukan perppu dan undang-undang adalah sama serta Perppu

<sup>41</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, Cetakan II, 2008, hal. 3.

<sup>42</sup>*Ibid.*, hal. 80

memiliki norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan undang-undang.

Materi muatan yang diatur dalam Perppu juga sama dengan materi muatan yang diatur dengan undang-undang sebagaimana ketentuan Pasal 12 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun materi muatan undang-undang yaitu berisi:<sup>43</sup>

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI 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.

Syarat ditetapkannya Perppu oleh Presiden yaitu dalam hal ihwal kegentingan memaksa, bahwa kegentingan memaksa Presiden untuk menetapkan Perppu adalah keadaan yang ditafsirkan secara subjektif dari penilaian presiden atau pemerintah. Meski demikian, penilaian subjektif presiden harus didasarkan pada keadaan yang objektif. Bahwa ada tiga syarat atau parameter dikeluarkannya Perppu berdasarkan Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 yaitu:<sup>44</sup>

1. adanya keadaan yaitu kebutuhan yang mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum. Atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai;
3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Tahapan pembentukan Perppu sebagaimana diatur dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres No. 87 Tahun 2014) yaitu:

1. Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Perppu kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan materi yang akan diatur dalam Perppu tersebut sebagai pemrakarsa;
2. Dalam Penyusunan Rancangan Perppu, menteri yang ditugaskan presiden berkoordinasi dengan menteri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah non kementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait;
3. Rancangan Perppu yang telah selesai disusun oleh menteri disampaikan kepada Presiden untuk ditetapkan;
4. Pemrakarsa menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu menjadi Undang-Undang setelah Perppu ditetapkan oleh Presiden;
5. Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang tersebut, pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian atau antar nonkementerian;
6. Hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi dari Rancangan Undang-Undang yang disusun panitia tersebut diserahkan menteri Pemrakarsa kepada Presiden;

---

<sup>43</sup>Pasal 10 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>44</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, hal. 19.

7. Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perppu menjadi Undang-Undang kepada DPR;
8. Jika Rancangan Undang-Undang tersebut mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, maka akan ditetapkan menjadi Undang-Undang;
9. Jika tidak mendapat persetujuan DPR, maka Rancangan Undang-Undang tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku;
10. DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Perppu;
11. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Perppu ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Perppu.

Selanjutnya Perppu yang dikeluarkan oleh Presiden harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang sebagaimana ketentuan Pasal 22 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Jika tidak disetujui oleh DPR maka perppu tersebut harus di cabut.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perppu juga harus diterapkan mengingat partisipasi masyarakat dilakukan terhadap seluruh peraturan perundang-undangan sebagaimana pengaturan dalam Pasal 96 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau

mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
- (5) Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
  - a. rapat dengar pendapat umum;
  - b. kunjungan kerja;
  - c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/ atau
  - d. kegiatan konsultasi publik lainnya.
- (7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (8) Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pengaturan partisipasi dalam Pasal 96 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diubah dalam perubahan kedua UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan wujud pengaturan partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*).

Dikaitkan penerapannya dalam tahapan pembentukan Perppu sebagaimana diatur

dalam Perpres No. 87 Tahun 2014, maka pada saat penyusunan draf Perppu oleh menteri yang memprakarsai, informasi mengenai penyusunan Perppu dapat diketahui masyarakat atau kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau mempunyai kepentingan dalam materi yang diatur dalam draf Perppu dan diberikan ruang bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan terhadap rencana atau draf Perppu tersebut. Masukan masyarakat terhadap draf Perppu dapat dilakukan baik secara daring maupun luring sebagai perwujudan hak untuk didengar (*right to be heard*). Selanjutnya pada tahapan penyusunan draf Perppu oleh Menteri juga mempertimbangkan masukan masyarakat sebagai perwujudan hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*). Setelah mempertimbangkan masukan dari masyarakat tersebut selanjutnya penyusun draf Perppu dapat menjelaskan kepada masyarakat apakah masukan tersebut diakomodir atau tidak dan alasan mengapa tidak diakomodir sebagai perwujudan hak untuk dijelaskan (*right to be explained*).

Bahwa penerapan partisipasi yang lebih bermakna dalam pembentukan Perppu yaitu pada saat penyusunan draf Perppu oleh Menteri sebelum Perppu tersebut ditetapkan oleh Presiden. Setelah Perppu ditetapkan maka mulai berlaku dan mengikat untuk umum. Bahwa pada tahapan selanjutnya setelah ditetapkan adalah Perppu tersebut harus diajukan ke DPR dan dilakukan dalam bentuk pengajuan RUU tentang Penetapan Perppu menjadi UU. DPR memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perppu tersebut, sebagaimana tahapan pembentukan Perppu yang diatur dalam Perpres No. 87 Tahun 2014. Dalam hal Perppu disetujui maka akan dituangkan dalam bentuk UU tentang Penetapan Perppu<sup>45</sup>. Dalam hal Perppu tidak disetujui maka harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku dengan cara

pengajuan RUU tentang Pencabutan Perppu oleh Presiden.

Pada tahapan selanjutnya mengenai pembahasan RUU tentang penetapan Perppu oleh DPR Bersama dengan pemerintah yang dilakukan dengan mekanisme yang sama dengan pembahasan RUU sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pembahasan tersebut hanya berkaitan dengan disetujui atau tidaknya Perppu tersebut menjadi UU bukan membahas mengenai materi yang bisa diubah atau disempurnakan dalam Perppu sebelum ditetapkan. Pembahasan terhadap pencabutan Perppu dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan RUU sebagaimana ketentuan Pasal 71 ayat (2) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sesuai dengan konsep partisipasi masyarakat yang diatur dalam Pasal 96 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu partisipasi dapat dilakukan pada semua tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, terhadap Perppu partisipasi dapat dilakukan pada tahapan penyusunan. Mengingat Perppu merupakan peraturan yang bersifat khusus yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal keadaan yang memaksa, maka Perppu tersebut dapat berlaku dan mengikat untuk umum setelah diundangkan. Partisipasi masyarakat selanjutnya juga dapat ditujukan kepada DPR untuk menyetujui atau tidak menyetujui Perppu tersebut menjadi UU. Oleh karenanya penerapan partisipasi masyarakat yang lebih bermakna pada Perppu dapat dilakukan sebelum Perppu tersebut ditetapkan dan setelah perppu tersebut ditetapkan namun belum disetujui untuk dituangkan dalam undang-undang.

## **2. Penerapan Partisipasi Bermakna dalam Penyusunan Peraturan Pemerintah**

---

<sup>45</sup>Pasal 52 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



## Pengganti Undang-Undang tentang Cipta Kerja.

Perppu tentang Cipta Kerja yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 30 Desember 2022 merupakan sebuah respon untuk melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, perlu dilakukan perbaikan melalui penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan terhadap dinamika global yang disebabkan terjadinya kenaikan harga energi dan harga pangan, perubahan iklim (*climate change*), dan terganggunya rantai pasokan (*supply chain*) telah menyebabkan terjadinya penurunan pertumbuhan ekonomi dunia dan terjadinya kenaikan inflasi yang akan berdampak secara signifikan kepada perekonomian nasional yang harus direspons dengan standar bauran kebijakan untuk peningkatan daya saing dan daya tarik nasional bagi investasi melalui transformasi ekonomi yang dimuat dalam Undang-Undang tentang Cipta Kerja.<sup>46</sup> Bahwa Perppu tentang Cipta Kerja telah memenuhi unsur kepentingan memaksa yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perppu sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Dalam upaya mensinergikan substansi, strategi, dan kegiatan sosialisasi UU tentang Cipta Kerja yang dilakukan oleh

kementerian/lembaga/otoritas/pemerintah daerah dibentuk Satuan Tugas Percepatan Sosialisasi UU tentang Cipta Kerja (Satgas Cipta Kerja) melalui Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2021 tentang Satuan Tugas Percepatan Sosialisasi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Satgas Cipta Kerja salah satu tugasnya adalah menyinergikan sosialisasi UU tentang Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya.

Berkaitan dengan penyusunan Perppu tentang Cipta Kerja, Menteri Koordinator Perekonomian (Airlangga Hartarto) menyampaikan bahwa pemerintah telah meningkatkan partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*), sejak UU tentang Cipta Kerja berlaku, kementerian/lembaga telah melakukan sosialisasi dan konsultasi sebanyak 610 kali dan sebanyak 29 kali oleh Satgas Sosialisasi Cipta Kerja.<sup>47</sup> Sosialisasi dan konsultasi dilakukan salah satunya melalui *Focus Group Discussion* (FGD) dan jaring aspirasi diantaranya:

- a. FGD Perlindungan dan Pemberdayaan Koperasi dan UMKM di Bandung tanggal 28 Juli 2022;<sup>48</sup>
- b. Jaring Aspirasi Bersama Serikat Pekerja Se-Jawa Tengah di Semarang tanggal 26 September 2022.
- c. Jaring Aspirasi Bersama Serikat Pekerja Se-Kalimantan di Balikpapan tanggal 7 Oktober 2022.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup>Konsiderans huruf g Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

<sup>47</sup>Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, *Siaran Pers: Badan Legislasi DPR RI menyetujui RUU Penetapan Perpu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang*, dimuat dalam <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/4923/badan-legislasi-dpr-ri-menyetujui-ruu-penetapan-perpu-cipta-kerja-menjadi-undang-undang>, diakses tanggal 17 Maret 2023.

<sup>48</sup>Kementerian Sekretariat Negara, *Jaring Aspirasi Akademisi, Satgas Percepatan Sosialisasi UU Cipta Kerja Gelar FGD Perlindungan dan Pemberdayaan Koperasi dan UMKM di Bandung*, dimuat dalam

[https://www.setneg.go.id/baca/index/jaring\\_aspirasi\\_akademisi\\_satgas\\_percepatan\\_sosialisasi\\_uu\\_cipta\\_kerja\\_gelar\\_fgd\\_perlindungan\\_dan\\_pemberdayaan\\_koperasi\\_dan\\_umkm\\_di\\_bandung](https://www.setneg.go.id/baca/index/jaring_aspirasi_akademisi_satgas_percepatan_sosialisasi_uu_cipta_kerja_gelar_fgd_perlindungan_dan_pemberdayaan_koperasi_dan_umkm_di_bandung), diakses tanggal 17 Maret 2023.

<sup>49</sup>Kementerian Sekretariat Negara, *Perkuat Implementasi Klaster Ketenagakerjaan, Satgas Percepatan Sosialisasi UU Cipta Kerja Jaring Aspirasi Serikat Buruh dan Pekerja di Balikpapan*, dimuat dalam [https://www.setneg.go.id/baca/index/perkuat\\_implem\\_tasi\\_klaster\\_ketenagakerjaan\\_satgas\\_percepatan\\_sosialisasi\\_uu\\_cipta\\_kerja\\_jaring\\_aspirasi\\_serikat\\_buruh\\_dan\\_pekerja\\_di\\_balikpapan](https://www.setneg.go.id/baca/index/perkuat_implem_tasi_klaster_ketenagakerjaan_satgas_percepatan_sosialisasi_uu_cipta_kerja_jaring_aspirasi_serikat_buruh_dan_pekerja_di_balikpapan), diakses tanggal 17 Maret 2023.

- d. Jaring Aspirasi Bersama Serikat Se-Sulawesi Utara di Manado tanggal 28 Oktober 2022.<sup>50</sup>

Bahwa materi yang diatur dalam Perppu tentang Cipta Kerja adalah berkaitan dengan perubahan dan penyempurnaan materi UU tentang Cipta Kerja, oleh karenanya sosialisasi dan konsultasi yang sudah dilakukan dijadikan sebagai bentuk partisipasi dalam penyusunan Perppu tentang Cipta Kerja. Dalam kegiatan tersebut telah mengundang pihak-pihak yang berkaitan dan terdampak pada materi pengaturan UU tentang Cipta Kerja diantaranya pada klaster ketenagakerjaan mengundang Serikat Buruh.

Partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) sebagaimana pertimbangan hakim dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVII/2020 meliputi hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Bahwa kegiatan konsultasi dan sosialisasi yang sudah dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini kementerian/lembaga dan Satuan Tugas UU tentang Cipta Kerja, merupakan suatu ruang bagi masyarakat yang terdampak pengaturan Perppu Cipta Kerja untuk memberikan masukan. Masukan dari masyarakat tersebut selanjutnya menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam menyusun penyempurnaan UU tentang Cipta Kerja dalam Perppu tentang Cipta Kerja sebagai perwujudan hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*). Adapun terkait hak untuk mendapatkan penjelasan atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*) belum dapat dipastikan apakah sudah terlaksana melalui kegiatan FGD dan penjangkaran aspirasi.

Bahwa partisipasi bermakna (*meaningful participation*) tidak hanya diartikan dengan memberikan ruang bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan dan mengakses informasi terkait materi peraturan perundang-undangan serta dipertimbangkan masukannya, melainkan lebih dari itu masyarakat juga berhak diberikan penjelasan atas masukan yang diberikan apakah dapat diakomodir atau tidak. Bahwa dalam Pasal 96 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sudah jelas mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan undang-undang, bahwa pada ayat terakhir pengaturan mengenai partisipasi masyarakat adalah pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat. Sehingga sebagai wujud penerapan *meaningful participation* maka ketiga hak masyarakat dalam berpartisipasi perlu diwujudkan.

Dalam tahapan proses persetujuan RUU tentang Penetapan Perppu tentang Cipta Kerja di DPR, masyarakat juga bisa memberikan masukannya terhadap pemberlakuan Perppu tersebut melalui DPR selaku lembaga yang memberikan persetujuan terkait Perppu tersebut apakah dapat disetujui untuk ditetapkan menjadi undang-undang atau tidak disetujui sehingga harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pada tanggal 15 Februari 2023, DPR Bersama dengan Pemerintah telah menyetujui UU tentang Perppu tentang Cipta Kerja dalam Pengambilan Keputusan Pembicaraan Tingkat I.

### III. Penutup

#### 1. Kesimpulan

- a. Bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan adanya partisipasi masyarakat

---

<sup>50</sup>Kementerian Sekretariat Negara, Perkuat Keterlibatan dan partisipasi masyarakat, *Satgas Percepatan Sosialisasi UU Cipta Kerja Jaring Aspirasi Serikat Buruh dan Pekerja*, dimuat dalam

[https://www.setneg.go.id/baca/index/perkuat\\_keterlibatan\\_dan\\_partisipasi\\_masyarakat\\_satgas\\_percepatan\\_sosialisasi\\_uu\\_cipta\\_kerja\\_jaring\\_aspirasi\\_serikat\\_buruh\\_dan\\_pekerja\\_di](https://www.setneg.go.id/baca/index/perkuat_keterlibatan_dan_partisipasi_masyarakat_satgas_percepatan_sosialisasi_uu_cipta_kerja_jaring_aspirasi_serikat_buruh_dan_pekerja_di), diakses tanggal 17 Maret 2023.

sebagaimana ketentuan Pasal 96 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Partisipasi Masyarakat yang bermakna dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yaitu dalam tahapan penyusunan oleh tim Pemerintah sebelum Perppu tersebut ditetapkan oleh Presiden dan diundangkan. Selain itu penerapan partisipasi masyarakat yang bermakna juga dapat dilakukan pada saat Perppu tersebut berlaku yaitu sebelum DPR memberikan persetujuan terhadap Perppu untuk ditetapkan menjadi UU. Partisipasi masyarakat sebelum Perppu disetujui dapat menjadi pertimbangan bagi DPR untuk menyetujui Perppu tersebut untuk ditetapkan dalam UU atau tidak menyetujui sehingga Perppu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

- b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu tentang Cipta Kerja) merupakan Perppu pertama setelah adanya perubahan pengaturan partisipasi masyarakat dalam Pasal 96 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bahwa adanya perubahan tersebut menekankan partisipasi masyarakat yang bermakna dengan adanya pengaturan mengenai 3 (tiga) hak masyarakat yaitu hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Bahwa dalam penyusunan Perppu tentang Cipta Kerja, pemerintah telah berupaya untuk melaksanakan partisipasi masyarakat yang bermakna dengan mengadakan sosialisasi dan konsultasi

terkait UU tentang Cipta Kerja sebagai bahan masukan untuk perubahan UU tentang Cipta Kerja dalam Perppu tersebut. Namun dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat belum terlalu maksimal perwujudan hak masyarakat untuk untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*) karena tidak ada penjelasan mengenai masukan masyarakat yang sudah dipertimbangkan.

## 2. Saran

Diharapkan dalam pelaksanaan pembentukan peraturan perundang-undangan menerapkan partisipasi masyarakat yang bermakna sebagaimana telah diatur dalam Pasal 96 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bahwa keseluruhan hak masyarakat dalam partisipasi masyarakat perlu diwujudkan sebagai suatu kesinambungan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*)

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

### Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-X/2009 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

### Buku

Anggraeni, Ricca. *Ilmu Perundang-Undangan*. Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2019.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Cetakan II, 2008.

Asshiddiqie, ———. *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Astomo, Putera. *Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Pratik di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2018.

Dahl, Robert A. *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001.

Dimiyati, Khudzaifah. *Paradigma Rasional Dalam Ilmu Hukum: Basis Epistemologis Pure Theory of Law Hans Kelsen*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2014.

Nalle, Victor Imanuel W. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Suluh Media, 2017.

Putro, Widodo Dwi. *Kritik Terhadap Paradigma Positivisme Hukum*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2014.

Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Riskiyo, Joko. *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2016.

Rosyid, Al Atok, A. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Setara Press, Malang, 2015.

Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.

### Jurnal

Jati, Rahendro. *Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif*. *Jurnal Rechtsvinding*: Vol. 1 No. 3, Desember 2012.

Rosadi, Otong. *Hukum Kodrat, Pancasila dan Asas Hukum Dalam Pembentukan Hukum di Indonesia*. *Jurnal Dinamika Hukum*. Vol. 10 No. 3, September 2020.

Riskiyo, Joko. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. *Jurnal Aspirasi*, Vol. 6, 2 Desember 2015.

Seta, Salahudin Tunjung. *Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17 No. 2, Juni 2020.

### Bahan yang Tidak Diterbitkan

Open Parliament Indonesia. *Paparan Partisipasi Bermakna: Praktik Baik di Beberapa Parlemen*. disampaikan dalam workshop “Penguatan Kanal Partisipasi Publik Dalam Redesain Website DPR RI”, 2 Maret 2023.

Tim Naskah Akademik RUU Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor

12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Tahun 2022. Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian-Sekretariat Jenderal DPR RI, Februari 2022.

#### Laman

Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Definisi Validitas*. Dimuat dalam <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/Validitas>, diakses tanggal 15 Maret 2023.

Humas Sekretariat Kabinet RI. *Pemerintah Terbitkan Perpu Cipta Kerja*. Dimuat dalam <https://setkab.go.id/pemerintah-terbitkan-perppu-cipta-kerja/>, diakses tanggal 12 Maret 2023.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. *Siaran Pers: Badan Legislasi DPR RI menyetujui RUU Penetapan Perpu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang*. Dimuat dalam <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/4923/badan-legislasi-dpr-ri-menyetujui-ruu-penetapan-perpu-cipta-kerja-menjadi-undang-undang>, diakses tanggal 17 Maret 2023.

Kementerian Sekretariat Negara. *Jaring Aspirasi Akademisi, Satgas Percepatan Sosialisasi UU Cipta Kerja Gelar FGD Perlindungan dan Pemberdayaan Koperasi dan UMKM di Bandung*. Dimuat dalam [https://www.setneg.go.id/baca/index/jaring\\_aspirasi\\_akademisi\\_satgas\\_percepatan\\_sosialisasi\\_uu\\_cipta\\_kerja\\_gelar\\_fgd\\_perlindungan\\_dan\\_pemberdayaan\\_koperasi\\_dan\\_umkm\\_di\\_bandung](https://www.setneg.go.id/baca/index/jaring_aspirasi_akademisi_satgas_percepatan_sosialisasi_uu_cipta_kerja_gelar_fgd_perlindungan_dan_pemberdayaan_koperasi_dan_umkm_di_bandung), diakses tanggal 17 Maret 2023.

Kementerian Sekretariat Negara. *Perkuat Implementasi Klaster Ketenagakerjaan, Satgas Percepatan Sosialisasi UU Cipta Kerja Jaring Aspirasi Serikat Buruh dan Pekerja di Balikpapan*. Dimuat dalam [https://www.setneg.go.id/baca/index/perkuat\\_implementasi\\_klaster\\_ketenagakerjaan\\_satgas\\_percepatan\\_sosialisasi\\_uu\\_cipta\\_kerja\\_jaring\\_aspirasi\\_serikat\\_buruh\\_dan\\_pekerja\\_di\\_balikpapan](https://www.setneg.go.id/baca/index/perkuat_implementasi_klaster_ketenagakerjaan_satgas_percepatan_sosialisasi_uu_cipta_kerja_jaring_aspirasi_serikat_buruh_dan_pekerja_di_balikpapan), diakses tanggal 17 Maret 2023.

Kementerian Sekretariat Negara. *Perkuat Keterlibatan dan partisipasi masyarakat, Satgas Percepatan Sosialisasi UU Cipta Kerja Jaring Aspirasi Serikat Buruh dan Pekerja*. Dimuat dalam [https://www.setneg.go.id/baca/index/perkuat\\_keterlibatan\\_dan\\_partisipasi\\_masyarakat\\_satgas\\_percepatan\\_sosialisasi\\_uu\\_cipta\\_kerja\\_jaring\\_aspirasi\\_serikat\\_buruh\\_dan\\_pekerja\\_di](https://www.setneg.go.id/baca/index/perkuat_keterlibatan_dan_partisipasi_masyarakat_satgas_percepatan_sosialisasi_uu_cipta_kerja_jaring_aspirasi_serikat_buruh_dan_pekerja_di), diakses tanggal 17 Maret 2023.

**URGENSI PERUBAHAN PENGATURAN PERJANJIAN BAKU  
DALAM REVISI UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999 TENTANG  
PERLINDUNGAN KONSUMEN**

*(URGENCY OF CHANGES THE STANDARD AGREEMENT REGULATIONS IN THE  
REVISION OF LAW NUMBER 8 YEAR 1999 CONCERNING CONSUMER  
PROTECTION)*

**Laksmi Harundani**

Perancang Peraturan Perundang-Undangan Muda Bidang Ekkuinbang

Pusat Perancangan Undang-Undang

Sekretariat Jenderal DPR RI

\*Korespondensi: laksmi.harundani@gmail.com

**Abstrak**

Perjanjian baku diberlakukan untuk memudahkan transaksi antara pelaku usaha dan konsumen. Namun, dalam pelaksanaannya terdapat permasalahan terkait penerapan perjanjian baku, seringkali kedudukan antara pelaku usaha dan konsumen tidak seimbang. Permasalahan dalam tulisan ini adalah bagaimana perbandingan pengaturan perjanjian baku dalam peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan konsumen, bagaimana permasalahan dalam penerapannya perjanjian baku dan bagaimana arah pengaturan perjanjian baku dalam revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Tujuan tulisan ini untuk mengetahui perbandingan pengaturan perjanjian baku dalam peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan konsumen, untuk mengetahui permasalahan dalam penerapan pengaturan perjanjian baku, dan arah pengaturan perjanjian baku dalam revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yakni dengan melakukan pengkajian sumber-sumber kepustakaan atau data sekunder. Hasil analisis menunjukkan bahwa pengaturan perjanjian baku dalam UU tentang Perlindungan Konsumen masih belum komprehensif. Ada banyak kasus sengketa dan pengaduan diberbagai bidang seperti perumahan, keuangan, dan asuransi. Terdapat beberapa masalah yaitu ketiadaan pengaturan mengenai perjanjian baku di bidang jasa, pembuatan perjanjian baku yang memuat klausula eksonerasi di berbagai bidang, kelemahan pengawasan perjanjian baku, dan lemahnya kesadaran konsumen. Arah pengaturan ke depan diperlukan mekanisme yang tepat untuk pembuatan dan pengawasan perjanjian baku. Revisi UU tentang Perlindungan Konsumen harus memperbaiki kekurangan pengaturan UU tersebut dengan mengatur perbaikan mekanisme pembuatan perjanjian baku, menambah larangan klausula eksonerasi, juga penempatan atau teknis perjanjian baku seperti posisi peletakan klausula baku. Perbaikan ini ke depan diharapkan dapat memberikan keseimbangan posisi antara pelaku usaha dan konsumen serta mengatasi berbagai permasalahan antara pelaku usaha dan konsumen.

Kata kunci: perjanjian baku, perlindungan, pelaku usaha

**Abstract**

*Standard agreements are enforced to facilitate transaction between business person and consumer. However, in practice there are problems related to the implementation of standard agreements, often the position between business person and consumer is unequal. The problem in this paper is how is the comparison in regulation of the standard agreement in the legislation regarding consumer protection, what are the problems in the implementation of the standard agreement, and what is the direction of setting the standard agreement in the revision of Law Number 8 Year 1999 concerning Consumer Protection. The purpose of this paper is to find out the standard agreement arrangements in the laws and regulations regarding consumer protection and to find out the problems in the application of the standard agreement arrangements and the direction of the standard agreement arrangements in the revision of Law Number 8 Year 1999 concerning Consumer Protection. This writing uses a normative juridical approach, namely by conducting an assessment of literary sources or secondary data. The results of the analysis show that the standard agreement arrangements in the Law on Consumer Protection are still not comprehensive. There are many cases of disputes and complaints in various fields such as housing, finance, and insurance. There are several problems, namely the absence of regulations regarding standard agreements in the service sector, the making of standard agreements that contain exoneration clauses in various fields, weaknesses in standard agreement supervision, and weak consumer awareness. The future regulatory direction requires an appropriate mechanism for making and supervising standard agreements. The revision of the Law on Consumer Protection must correct the deficiencies in the regulation of the law by regulating the improvement of the mechanism for making standard agreements, adding prohibitions on exoneration clauses, as well as placing or technical standard agreements such as the position of*

*placing standard clauses. In the future, this improvement is expected to provide a balanced position between business actors and consumers and overcome various problems between business actors and consumers.*

*Keywords: standard agreement, protection, business person*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdota menyebutkan bahwa “*semua perjanjian yang dibuat secara sah, berlaku bagi undang-undang bagi mereka yang membuatnya*”. Hal ini sering disebut sebagai asas kebebasan berkontrak. Sebagai kosekuensi dari asas kebebasan berkontrak yang tersebut dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdota, banyak ditemukan berbagai jenis dan bentuk perjanjian dalam masyarakat. Dengan asas kebebasan kebebasan berkontrak (*party autonomy*) tersebut, setiap orang dimungkinkan untuk membuat berbagai jenis perjanjian yang berisi dan berbentuk apa saja. Pembatasan terhadap asas kebebasan berkontrak ini hanyalah undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan baik (Pasal 1337 KUHPerdota).

Asas kebebasan berkontrak dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdota tersebut diberlakukannya juga dalam perjanjian baku (*standard contract*) dalam berbagai jenis transaksi konsumen, yaitu transaksi yang terjadi antara konsumen dengan pelaku usaha dalam kaitannya dengan pemenuhan kebutuhan hidup manusia. Secara sederhana, perjanjian baku dapat diartikan sebagai suatu jenis perjanjian yang isi dan syarat-syarat perjanjiannya ditetapkan secara sepihak oleh pelaku usaha dan pihak lain atau konsumen tidak dimungkinkan untuk menawar atau menegosiasi isi dan syarat-syaratnya, kecuali dengan pilihan mau atau tidak (*take or leave it*).<sup>1</sup>

Pemberlakuan perjanjian baku ini diterapkan mengingat alasan lebih praktis dan efisien. Oleh karena itu, para pelaku usaha

dalam menjalankan kegiatannya banyak menerapkan model perjanjian baku ini. Misalnya, dalam perjanjian penyimpanan dana, penerapan perjanjian baku oleh pihak bank diperuntukkan untuk melayani jumlah nasabah deposan yang sedemikian banyak, sehingga dengan alasan praktis dan efisien, membuat pihak bank menerapkan perjanjian baku demi pelayanan yang seragam. Contoh lain dalam perjanjian jual beli melalui *leasing* juga menerapkan perjanjian atau klausula baku ini.

Pada dasarnya pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU tentang Perlindungan Konsumen) tidak mengatur tentang perjanjian baku tetapi menyebutkan klausula baku. Pengaturan ini terdapat dalam bab V UU tentang Perlindungan Konsumen yaitu ketentuan pencantuman klausula baku. Definisi klausula baku yaitu setiap aturan atau ketentuan dan syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.

Sedangkan perjanjian baku dialihbahasakan dari istilah yang dikenal dalam bahasa Belanda yaitu “*standaard contract*”. Kata baku atau standar artinya tolak ukur yang dipakai sebagai patokan atau pedoman bagi setiap konsumen yang mengadakan hubungan hukum dengan pengusaha, yang dibakukan dalam perjanjian baku ialah meliputi model, rumusan, dan

ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen mempergunakan istilah klausula baku yaitu setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan

ukuran.<sup>2</sup> Menurut Sutan Remi Sjahdeni perjanjian baku adalah perjanjian yang hampir seluruh klausul-klausul yang dibakukan oleh pemakainya dan pihak lainnya pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan.<sup>3</sup>

UU tentang Perlindungan Konsumen, telah mengatur larangan pencantuman klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila berisi tentang pengalihan tanggung jawab pelaku usaha (Pasal 18), akan tetapi dalam kenyataannya masih sering dijumpai adanya pencantuman klausula baku yang memuat klausula eksemisi. Perjanjian baku pada dasarnya boleh dipergunakan asal dalam perjanjian baku tersebut tidak mengandung klausula eksonerasi, karena klausula eksonerasi dalam perjanjian baku sangat memberatkan salah satu pihak, khususnya pihak konsumen.<sup>4</sup>

Namun demikian, pengaturan perjanjian baku dalam UU tentang Perlindungan masih terdapat pengaturan yang belum jelas. Misalnya, pengertian perjanjian baku dan klausula baku yang tidak jelas dan pengaturan akibat hukum penggunaan perjanjian baku dan klausula baku yang keliru sehingga menimbulkan beragam penafsiran dalam penerapan dan penegakan UU tentang Perlindungan Konsumen. Terdapat perbedaan antara perjanjian baku dengan klausula baku. Klausula baku (*standardized clauses*) merupakan seluruh pasal (*clauses*) di dalam perjanjian baku (*standardized contract*). Untuk menghindarkan multi tafsir dan memberikan kepastian hukum atas arti kedua frasa tersebut, perlu dirumuskan definisi dan penjelasan tentang perjanjian baku dan klausula baku, serta perubahan rumusan penerapan dan akibat hukumnya.

Dalam penerapannya perjanjian baku juga telah banyak menimbulkan

permasalahan. Perjanjian baku sering dianggap sebagai sebuah perjanjian paksaan. Konsumen sering kali tidak dapat memilih isi dari perjanjian, karena konsumen pada posisi hanya menyetujui dari perjanjian standar yang telah dibuat oleh pelaku usaha. Kedudukan pengusaha di dalam perjanjian baku seperti pembentuk undang-undang swasta. Keadaan tidak seimbang ini umumnya menyebabkan kedudukan yang lemah biasanya tidak berada dalam keadaan yang betul-betul bebas untuk menentukan apa yang diinginkan dalam perjanjian. Hal tersebut yang dikhawatirkan bahwa pihak yang kuat menggunakan kesempatan tersebut untuk menentukan klausula-klausula tertentu dalam perjanjian baku. Sehingga perjanjian yang seharusnya dibuat atau dirancang oleh para pihak yang terlibat dalam perjanjian, tidak ditemukan lagi dalam perjanjian baku, karena format dan isi perjanjian dirancang oleh pihak yang kedudukannya lebih kuat.

Dengan begitu banyaknya permasalahan perjanjian baku dalam pelaksanaannya, revisi UU tentang Perlindungan Konsumen ke depan perlu mendesain ulang pengaturannya. Pengaturan perjanjian baku ke depan harus dilakukan secara komprehensif dari mulai pembuatan awal sampai dengan pengawasannya.

## B. Permasalahan

Dalam tulisan ini, permasalahan yang menjadi pokok bahasan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana perbandingan pengaturan perjanjian baku dalam peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan konsumen?
2. Bagaimana permasalahan dalam penerapan pengaturan perjanjian baku?

---

<sup>2</sup>Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006, hal.87.

<sup>3</sup>Sutan Remi Sjahdeni dalam Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Grasindo, 2009, hal.199-120.

<sup>4</sup>Heniyatun, *Aspek Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Dalam Perjanjian Baku*, Jurnal Fakultas Ilmu Kesehatan, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang, Oktober 2013, hal.3.



3. Bagaimana arah pengaturan perjanjian baku dalam revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?

### C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Pengaturan perjanjian baku dalam peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan konsumen.
2. Permasalahan dalam penerapan pengaturan perjanjian baku.
3. Arah pengaturan perjanjian baku dalam revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

### D. Metode Penulisan

Metode merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil konkrit dan juga metode tersebut merupakan cara utama untuk mencapai tujuan. Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>5</sup>

Penyusunan tulisan ini dilakukan melalui pendekatan yuridis normatif, yakni dengan melakukan pengkajian sumber-sumber kepustakaan atau data sekunder. Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier.<sup>6</sup> Kajian bahan hukum primer dalam penulisan ini terdiri dari peraturan perundang-undangan dan buku yang terkait dengan perikatan dan perjanjian baku. Kajian bahan hukum sekunder dalam penulisan ini terdiri dari pendapat hukum dan teori-teori perikatan dan perjanjian baku yang didapat dari artikel ilmiah dan *website* yang memuat

hasil penelitian. Lebih lanjut, kajian bahan hukum tersier terdiri dari bahan-bahan yang memberikan informasi terkait bahan hukum primer dan sekunder, misalnya jurnal dan laman yang memuat artikel terkait perikatan dan perjanjian baku. Selanjutnya, penulis melakukan analisis deskriptif terhadap bahan tersebut guna menjawab permasalahan yang ada.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Perlindungan Konsumen

Perlindungan berasal dari kata lindung, yang artinya tertutup/tidak terlihat karena terhalang sesuatu. Perlindungan dimaknai sebagai tempat berlindung; perbuatan memper-lindungi atau menjadikan atau menyebabkan berlindung, sedangkan proses, cara, perbuatan melindungi dikenal dengan kata pelindungan. Meskipun kata perlindungan dan pelindungan berasal dari kata dasar yang sama, yaitu lindung, namun, imbuhan dan proses penurunannya berbeda. Kata perlindungan diturunkan dari lindung, berlindung, perlindungan. Kata pelindungan diturunkan dari lindung-melindungi-pelindungan. Berdasarkan proses pengimbuhan, dapat diketahui bahwa makna kata perlindungan berhubungan dengan kata kerja berlindung, sedangkan kata pelindungan berhubungan dengan kata melindungi.<sup>7</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), konsumen adalah pemakai barang hasil produksi (bahan pakaian, makanan, dan sebagainya). Apa yang dimaksud dengan konsumen juga bisa berarti sebagai pemakai jasa. Sedangkan menurut Az. Nasution, konsumen adalah Konsumen adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan jasa digunakan untuk tujuan tertentu.<sup>8</sup> Dalam

---

<sup>5</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016, hal.35.

<sup>6</sup>Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-3, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hal.23-24.

<sup>7</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia, *perlindungan dan memperlindungi*, dimuat dalam <https://kbbi.kemdikbud.go.id>, diakses pada 5 Maret 2023.

<sup>8</sup>Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hal.25.

Pasal 1 angka 10 UU tentang Perlindungan Konsumen adalah “setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen”. Jadi pada dasarnya konsumen adalah setiap orang yang memakai barang atau jasa yang tersedia dalam masyarakat dengan maksud untuk memenuhi kebutuhan hidupnya maupun untuk berbagai kepentingan tanpa memperdagangkannya kembali.

Pengertian konsumen dalam UU tentang Perlindungan Konsumen tidak hanya konsumen secara individu, tetapi juga meliputi pemakaian barang untuk kepentingan makhluk hidup lain, seperti binatang peliharaan, tetapi tidak diperluas pada individu pihak ketiga yang dirugikan atau menjadi korban akibat penggunaan atau pemanfaatan suatu produk barang dan jasa. Oleh karena itu, adapun unsur-unsur definisi konsumen sebagai berikut:<sup>9</sup>

- a. Setiap Orang/Subyek Hukum  
Subjek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan/atau jasa. Istilah “orang” bisa hanya orang individual yang lazim disebut *natuurlijke person* atau termasuk juga badan hukum (*rechtspersoon*).
- b. Pemakai/Konsumen Akhir  
Sesuai dengan bunyi Penjelasan Pasal 1 angka (2) UU tentang Perlindungan Konsumen, kata “pemakai” menekankan, konsumen adalah konsumen akhir (*ultimate consumer*). Istilah “pemakai” dalam hal ini tepat digunakan dalam rumusan ketentuan tersebut, sekaligus menunjukkan, barang dan/atau jasa yang dipakai tidak serta merta hasil dari transaksi jual beli.

Artinya, sebagai konsumen tidak selalu harus memberikan prestasinya dengan cara membayar uang untuk memperoleh barang dan/atau jasa itu. Dengan kata lain, dasar hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha tidak perlu harus kontraktual (*the privity of contract*). Sebagai ilustrasi dari uraian itu dapat diberikan contoh berikut, seseorang memperoleh paket hadiah atau parcel pada hari ulang tahunnya isi paketnya makanan dan minuman kaleng yang dibeli si pengirim dari swalayan.

- c. Barang dan/atau jasa  
Berkaitan dengan istilah barang dan/atau jasa, sebagai pengganti terminologi tersebut digunakan kata produk. Saat ini “produk” sudah berkonotasi barang atau jasa.

Pelindungan konsumen adalah keseluruhan peraturan dan hukum yang mengatur hak dan kewajiban konsumen dan produsen yang timbul dalam usahanya untuk memenuhi kebutuhannya dan mengatur upaya-upaya untuk menjamin terwujudnya perlindungan hukum terhadap kepentingan konsumen.<sup>10</sup> Hal ini dapat bersifat dalam segala transaksi jual beli, secara langsung maupun secara *online* seperti yang kini kian marak. Walaupun adanya transaksi yang tidak melalui tatap muka, konsumen tetap berhak untuk mendapatkan barang yang sesuai dengan pemberitahuan sebelumnya atau barang yang sesuai dengan yang dijanjikan.

Pelindungan konsumen merupakan suatu masalah yang berkaitan dengan kepentingan manusia, oleh karena itu menjadi harapan bagi semua bangsa di dunia khususnya negara Indonesia untuk dapat mewujudkan perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum terhadap konsumen yang merasa dirugikan tersebut

---

<sup>9</sup>Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Grasindo, 2000, hal.4-9.

<sup>10</sup>J. Sidobalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014, hal.9.

agar dapat terpenuhinya hak-hak konsumen.<sup>11</sup> Konsumen memerlukan perlindungan hukum dikarenakan konsumen dinilai memiliki kedudukan yang lemah bila dibandingkan dengan pelaku usaha. Ada beberapa faktor yang dapat dijadikan indikator lemahnya kedudukan konsumen dibanding dengan kedudukan produsen atau pelaku usaha, yaitu:<sup>12</sup>

- a. tingginya tingkat ketergantungan terhadap suatu produk;
- b. lemahnya pengetahuan tentang proses produksi; dan
- c. lemahnya kemampuan tawar menawar (*bargaining power*) secara ekonomis.

UU tentang Perlindungan Konsumen merupakan hukum positif yang menjamin hak dan kepentingan konsumen agar dapat terlindungi dan terjamin secara pasti. Kepastian hukum untuk dapat memberikan perlindungan hukum kepada konsumen tersebut antara lain adalah dilakukan dengan cara memberikan pendidikan bagi konsumen guna meningkatkan harkat dan martabatnya, serta pelaku usaha yang membuka akses informasi secara jujur dan terbuka berkaitan dengan kondisi bahkan jaminan atas barang dan/atau jasa yang diperdagangkan kepada konsumen.<sup>13</sup>

Pelindungan konsumen mempunyai cakupan yang luas, meliputi perlindungan konsumen terhadap barang dan jasa, yang berawal dari tahap kegiatan untuk mendapatkan barang dan jasa hingga sampai akibat-akibat dari pemakaian barang dan/atau jasa tersebut. Cakupan perlindungan konsumen itu dapat dibedakan dalam 2 (dua) aspek, yaitu:<sup>14</sup>

- a. Pelindungan terhadap kemungkinan barang yang diserahkan kepada konsumen tidak sesuai dengan apa yang telah disepakati.
- b. Pelindungan terhadap diberlakukannya syarat-syarat yang tidak adil kepada konsumen.

## 2. Perjanjian Baku

Perjanjian merupakan terjemahan dari bahasa Belanda yaitu *overeenkomst*, yang diartikan sebagai suatu peristiwa dimana dua orang atau lebih saling menjanjikan sesuatu. Secara etimologi perjanjian dari *keperjanjian* adalah janji yang merupakan sebuah ikatan. Dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata buku ke III tentang perikatan Pasal 1313, Perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih yang menimbulkan suatu hubungan hukum antara dua orang atau lebih disebut perikatan yang didalamnya terdapat hak dan kewajiban masing-masing pihak.<sup>15</sup> Istilah perikatan digunakan untuk menggambarkan suatu pengertian dari bahasa Belanda *verbinten*, yaitu suatu hubungan hukum (mengenai harta kekayaan atau benda) antara dua pihak yang isinya hak dan kewajiban. Satu pihak menuntut sesuatu, dan pihak lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan tersebut.<sup>16</sup>

Dalam bidang hukum perlindungan konsumen, sering dijumpai praktik perjanjian baku. Perjanjian baku terdiri dari klausula-klausula baku. Dalam KBB, perjanjian adalah persetujuan (tertulis atau dengan lisan) yang dibuat oleh dua pihak atau lebih, masing-masing bersepakat dalam menaati apa yang disebut dalam persetujuan itu. Sedangkan

---

<sup>11</sup>Eli Wuria Dewi, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015, hal.5.

<sup>12</sup>Burhanuddin, *Pemikiran Hukum Perlindungan Konsumen dan Sertifikasi Halal*, Cetakan Pertama, Malang: UIN-Maliki Press, 2011, hal.2.

<sup>13</sup>Eli Wuria Dewi, *Hukum Perlindungan Konsumen*, hal.6.

<sup>14</sup>Zulham, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Cetakan Pertama, Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2013, hal.22.

<sup>15</sup>Soerdharyo Soimin, *KUHPerdata Buku Ke III tentang Perikatan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hal.110.

<sup>16</sup>Fathurrahman Djamil, *Penerapan Hukum Perjanjian Dalam Transaksi di Lembaga Keuangan Syariah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hal.10.

kata baku diartikan yaitu tolak ukur yang berlaku untuk kuantitas atau kualitas yang ditetapkan berdasarkan kesepakatan standar.

Menurut Rosmawati, klausula baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan diterapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.<sup>17</sup> Sedangkan, Pasal 1 angka 10 UU tentang Perlindungan Konsumen mendefinisikan klausula baku yaitu “Klausula Baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam dokumen dan atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi konsumen”. Standar Kontrak yang berkembang dalam masyarakat memiliki ciri antara lain; bentuknya tertulis, formatnya dibakukan, syarat-syaratnya ditentukan oleh pelaku usaha, konsumen hanya dapat menerima atau menolak, isinya menguntungkan pelaku usaha.<sup>18</sup>

Berdasarkan pengertian klausula baku di atas maka dapat dikemukakan bahwa klausula baku terdiri atas 2 (dua) bentuk:

- a. Dalam bentuk perjanjian  
Suatu perjanjian sudah dipersiapkan oleh pelaku usaha. Dalam perjanjian ini selain memuat aturan-aturan umum yang tercantum terdapat pula persyaratan-persyaratan khusus baik berkenaan dengan pelaksanaan perjanjian, hal-hal tertentu atau berakhirnya suatu perjanjian. Bentuk suatu perjanjian tertentu ia memang merupakan suatu perjanjian, dalam bentuk formulir atau lain-lain.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup>Rosmawati, *Pokok-pokok Hukum Perlindungan Konsumen*, Depok: Prenamedia Group, 2018, hal.88.

<sup>18</sup>Abdulkadir Muhammad, *Perjanjian Baku dalam Praktik Perusahaan Perdagangan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1992, hal.17.

<sup>19</sup>Munir Fuady, *Hukum Kontrak “Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis”*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007, hal.76.

- b. Dalam bentuk persyaratan-persyaratan  
Perjanjian ini bisa dalam bentuk lain, yaitu syarat-syarat khusus yang termuat dalam berbagai kuitansi, tanda penerimaan, atau tanda penjualan, kartu-kartu tertentu pada papan-papan pengumuman yang diletakkan di ruang penerimaan tamu atau di lapangan atau secarik kertas tertentu yang termuat dalam kemasan atau wadah suatu produk.<sup>20</sup>

Ada pendapat beberapa ahli hukum mengenai keabsahan kontrak baku adalah sebagai berikut:<sup>21</sup>

- a. Pitlo berpendapat bahwa kontrak baku merupakan kontrak paksaan (*dwang contract*) karena kebebasan para pihak yang dijamin oleh ketentuan pasal 1338 KUH Perdata sudah dilanggar sedangkan pihak yang lemah terpaksa menerimanya sebab mereka tidak mampu berbuat lain.
- b. Sluyter berpendapat bahwa perbuatan kreditur secara sepihak menentukan isi kontrak standar secara materil melahirkan pembentuk undang-undang swasta (*legio particuliere wetgevers*).
- c. Stein berpendapat bahwa dasar berlakunya kontrak baku atau standar adalah *de fictie van will of vertrouwen* sehingga kebebasan kehendak yang sungguh-sungguh tidak ada pada para pihak, khususnya kreditur.

Klausula baku merupakan bagian dari perjanjian baku. Klausul baku merupakan aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi. Jadi pada dasarnya hampir semua

<sup>20</sup>A.Z. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Jakarta: Dia Media, 2007, hal.99.

<sup>21</sup>Hasanudin Rahman, *Contract Drafting*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003, hal.196-197.

pembuatannya yang bersifat sepihak. Hal ini sangat erat kaitannya dengan perkembangan ekonomi, serta perlunya efisiensi dalam setiap kegiatan bisnis mempengaruhi perkembangan penggunaan perjanjian. Hampir setiap kegiatan yang langsung berhubungan dengan orang yang banyak, perusahaan selalu menggunakan perjanjian yang telah dibuat sepihak oleh perusahaan, perjanjian ini biasa disebut dengan perjanjian baku.<sup>22</sup>

Mariam Darus juga mengajukan tiga jenis *standaard contract* (perjanjian baku) sebagai berikut:<sup>23</sup>

- a. Perjanjian baku sepihak adalah perjanjian yang isinya ditentukan oleh pihak yang kuat kedudukannya di dalam perjanjian itu. Pihak yang kuat lazimnya adalah kreditur karena mempunyai ekonomi yang lebih kuat dibandingkan pihak debitur.
- b. Perjanjian baku yang ditetapkan oleh pemerintah adalah perjanjian baku yang isinya ditetapkan oleh pemerintah terhadap perbuatan-perbuatan hukum tertentu, misalnya terhadap perjanjian yang berhubungan dengan objek hak-hak atas tanah. Dalam bidang agrarian, misalnya formulir-formulir perjanjian sebagaimana yang diatur dalam SK Menteri Dalam Negeri tanggal 6 Agustus 1997 No. 104/Dja/1977 berupa antara lain akta jual beli.
- c. Perjanjian baku yang ditentukan di lingkungan Notaris atau Advokat adalah perjanjian yang konsepnya sejak semula sudah disediakan untuk memenuhi permintaan dari anggota masyarakat yang meminta bantuan Notaris atau Advokat bersangkutan.

Kontrak baku harus memperhatikan prinsip hukum kontrak yang utama, yaitu sebagai berikut:<sup>24</sup>

- a. Prinsip kesepakatan kehendak dari para pihak.
- b. Prinsip asumsi resiko dari para pihak.
- c. Prinsip kewajiban membaca.
- d. Prinsip kontrak mengikuti kebiasaan.

Pembuatan klausul baku disyaratkan sebagai berikut:

- a. Bentuk klausul baku jelas dan mudah dibaca.
- b. Kalimat yang digunakan mudah dipahami.
- c. Klausul baku merupakan klausul yang diperbolehkan undang-undang.

Ada beberapa karakter dari suatu perjanjian baku, yaitu sebagai berikut:<sup>25</sup>

- a. isi perjanjian telah ditetapkan secara tertulis dalam bentuk yang digandakan;
- b. penggandaan perjanjian dimaksudkan untuk melayani permintaan para konsumen yang berfrekwensi tinggi (sering dan banyak/massal); dan
- c. konsumen dalam banyak hal menduduki posisi tawar-menawar (kedudukan transaksional) yang lebih rendah daripada produsen.

## B. Analisis

### 1. Perbandingan Pengaturan Perjanjian Baku Dalam Peraturan Perundang-undangan Mengenai Perlindungan Konsumen

Kontrak standar (baku) yang diterapkan di Indonesia didasari asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam pasal 1338 ayat 1 KUHPdata, yaitu semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku

---

<sup>22</sup>Abdul Karim Munthe, *Penggunaan Perjanjian Buku dalam Transaksi Bisnis Menurut Hukum Islam*, AHKAM: Jurnal Ilmu Syariah 15, No. 2, 2015, hal.211-220.

<sup>23</sup>Mariam Darus Badruzaman, *Komplikasi Hukum Perikatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001, hal.346.

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

<sup>25</sup>Syahmin, *Hukum Kontrak Internasional*, Edisi 1, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hal.141.

sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Adapun persetujuan yang dimaksud dengan dibuat secara sah adalah segala persetujuan yang memenuhi syarat-syarat sah sebagaimana diatur di dalam Pasal 1320 KUHPerdara, yaitu:

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya.
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan.
- c. Suatu pokok persoalan tertentu.
- d. Suatu sebab yang tidak terlarang.

Pada dasarnya perjanjian baku merupakan aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang dipersiapkan serta ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen. Sehingga, pelaku usaha telah menyiapkan perjanjian standar dengan ketentuan umum dan konsumen hanya memiliki 2 (dua) pilihan, yaitu menyetujui atau menolaknya.

Terkait larangan perjanjian baku dapat dijumpai dalam Pasal 18 UU tentang Perlindungan Konsumen yang berbunyi:

- (1) Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila:
  - a. menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
  - b. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
  - c. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
  - d. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala

tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;

- e. mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- f. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
- g. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang belinya;
- h. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

- (2) Pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.
- (3) Setiap klausula baku yang telah ditetapkan oleh pelaku usaha pada dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dinyatakan batal demi hukum.
- (4) Pelaku usaha wajib menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan Undang-undang ini.

Berdasarkan isi Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), UU tentang Perlindungan Konsumen mengatur 4 (empat) hal yang dilarang di dalam suatu perjanjian baku, yaitu:

- a. Isi perjanjian baku, yaitu larangan pencantuman isi 8 (delapan) macam klausula baku

- di dalam dokumen dan/atau perjanjian baku;
- b. Letak klausula baku, yaitu larangan penempatan klausula baku di dalam dokumen dan/atau perjanjian baku yang sulit terlihat, contoh penempatan klausula baku dalam tiket parkir (yang merupakan perjanjian baku) di bagian belakang tiket parkir;
  - c. Bentuk klausula baku, yaitu larangan penggunaan ukuran huruf klausula baku di dalam dokumen dan/atau perjanjian baku yang sulit terlihat, contoh penggunaan huruf yang tidak terbaca oleh mata normal demi untuk menghemat penggunaan kertas;
  - d. Pengungkapan klausula baku, yaitu larangan pengungkapan kata dan/atau frasa klausula baku di dalam dokumen dan/atau perjanjian baku yang sulit dimengerti oleh orang awam, contoh pencantuman ketentuan bahwa suatu perjanjian kredit (dalam bentuk perjanjian baku) mengesampingkan keberlakuan Pasal 1266 KUH Perdata, tanpa dijelaskan akibat hukum dari pengesampingan Pasal 1266 KUH Perdata tersebut.

Menurut KUHPerdata penggunaan klausula baku dalam suatu perjanjian dianggap tidak melanggar ketentuan-ketentuan dalam hukum perdata terutama yang berkaitan dengan asas kebebasan berkontrak. Hal tersebut karena dalam perjanjian baku tidak semua isi perjanjian dibakukan, hanya saja mengurangi asas

kebebasan berkontrak. Karena dalam hal ini sebenarnya konsumen masih diberikan kebebasan untuk memilih barang yang menjadi objek perjanjian. Hanya saja terkadang dalam bisnis terdapat klausula eksonerasi. Klausula eksonerasi adalah syarat yang secara khusus bisa membebaskan pelaku usaha dari tanggung jawabnya. Apabila terdapat kerugian maka konsumenlah yang akan menanggung kerugian tersebut karena adanya klausula eksonerasi.<sup>26</sup>

Selain dalam UU tentang Perlindungan Konsumen, pengaturan mengenai perjanjian baku juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU tentang P2SK). UU tentang PPSK ini ditujukan untuk memperkuat kerangka pengaturan dan pengawasan terhadap lembaga keuangan. Terkait perjanjian baku, Pasal 238 UU tentang P2SK menyebutkan:

- (1) PUSK memenuhi keseimbangan, keadilan, dan kewajiban dalam pembuatan perjanjian dengan Konsumen.
- (2) Perjanjian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbentuk perjanjian tertulis.
- (3) Perjanjian tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berbentuk Perjanjian Baku yang memuat klausul baku, kecuali yang dilarang berdasarkan Undang-Undang ini.
- (4) PUSK dilarang membuat dan menggunakan Perjanjian Baku yang memuat klausul baku yang berisi:
  - a. menyatakan pengalihan tanggung kewajiban PUSK kepada Konsumen;
  - b. menyatakan pemberian kuasa dari Konsumen kepada PUSK, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk melakukan segala tindakan sepihak atas barang yang diagunkan oleh Konsumen, kecuali tindakan sepihak tersebut dilakukan

---

<sup>26</sup>M.Syamsudin dan Salman Luthan, *Mahir Menulis Studi Kasus Hukum*, Jakarta: Kencana, 2018, hal.208.

- berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. mengatur tentang kewajiban pembuktian oleh Konsumen, jika PUSK menyatakan bahwa hilangnya kegunaan produk dan/atau layanan yang dibeli oleh Konsumen, bukan merupakan tanggung jawab PUSK;
  - d. memberi hak kepada PUSK untuk mengurangi kegunaan produk dan/atau layanan atau mengurangi harta kekayaan Konsumen yang menjadi objek perjanjian produk dan layanan;
  - e. menyatakan bahwa Konsumen memberi kuasa kepada PUSK untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan PUSK atas produk dan/atau layanan yang dibeli oleh Konsumen secara angsuran;
  - f. menyatakan bahwa PUSK dapat menambah, mengubah dan/atau memberikan aturan lanjutan secara sepihak setelah perjanjian disetujui/disepakati;
  - g. menyatakan bahwa Konsumen tunduk pada perubahan sepihak oleh PUSK terhadap aturan sebagaimana diatur dalam huruf f setelah perjanjian ditandatangani oleh Konsumen;
  - h. memberikan kewenangan bagi PUSK untuk menghindari atau membatasi keberlakuan suatu klausul;
  - i. menyatakan bahwa PUSK memiliki wewenang untuk menafsirkan arti perjanjian secara sepihak;
  - j. menyatakan bahwa PUSK membatasi tanggungjawab terhadap kesalahan dan/atau kelalaian pegawai dan/atau pihak ketiga yang bertindak untuk kepentingan PUSK;
  - k. membatasi hak Konsumen untuk menggugat PUSK ketika terjadi sengketa terkait dengan perjanjian; dan
  - l. membatasi barang bukti yang dapat diberikan oleh Konsumen ketika terjadi sengketa terkait dengan perjanjian.

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai Perjanjian Baku sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam peraturan otoritas sektor keuangan sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Sejalan dengan UU tentang Perlindungan Konsumen, pada Pasal 238 ayat (4) UU tentang P2SK juga mengatur juga mengenai pelarangan terhadap pelaku usaha sektor keuangan untuk membuat dan menggunakan perjanjian baku yang memuat klausul baku yang tidak memenuhi keseimbangan, keadilan, dan kewajaran dalam pembuatan perjanjian dengan konsumen. Pengaturan pelarangan pencantuman klausula baku pada perjanjian baku dalam UU tentang PPSK lebih komprehensif jika dibandingkan dengan UU tentang Perlindungan Konsumen.

## 2. Permasalahan Dalam Penerapan Pengaturan Perjanjian Baku

Berdasarkan data Kementerian Perdagangan Indonesia pada 2018 dan 2019, pengaduan tentang klausula baku mayoritas berasal dari sektor perumahan. Data tahun 2018 menunjukkan bahwa 9 (sembilan) kasus diajukan ke Kementerian. Sebanyak 4 (empat) kasus diselesaikan oleh Kementerian dengan melibatkan pelaku usaha dan pihak terkait. Sisanya, tindak lanjut pengaduan dilimpahkan ke Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Dinas Perindustrian Perdagangan setempat, dan Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN). Alasan pelimpahan kasus tersebut ke BPSK atau Dinas Perindustrian dan Perdagangan setempat adalah asal domisili konsumen, sehingga penanganan pengaduan lebih mudah dan efisien, atau atas kehendak konsumen untuk menyelesaikan kasus yang dihadapi di daerahnya setelah mendapat penjelasan dari pihak Kementerian. Kementerian meneruskan pengaduan ke Dinas Perdagangan dan Perindustrian setempat jika di daerah tersebut belum berdiri BPSK. Upaya yang dilakukan oleh masing-



masing lembaga tersebut adalah meminta klarifikasi kepada pelaku usaha, selanjutnya pelaku usaha bersedia menyelesaikan sengketa dengan cara mengembalikan uang, atau membatalkan perjanjian baku, atau melakukan perubahan pada klausula baku. Selanjutnya, terdapat 2 (dua) kasus tanah dan kasus pembelian apartemen yang selain diadukan ke Kementerian Perdagangan, ternyata diajukan juga ke BPKN oleh konsumen. Kementerian tidak melanjutkan proses pengaduan tersebut karena konsumen lebih memilih untuk melanjutkan penyelesaian ke BPKN. Hasil wawancara dengan BPKN terkait kedua kasus tersebut, ternyata BPKN menyerahkan kedua kasus tersebut ke BPSK (berdasarkan Pasal 52 huruf c UU tentang Perlindungan Konsumen bahwa klausula baku diawasi oleh BPSK). Kasus lain yang diajukan ke BPKN juga diteruskan ke BPSK untuk proses penyelesaian sengketa.<sup>27</sup>

Pada tahun 2019, 6 (enam) pengaduan diterima oleh Kementerian, di mana semua kasus ditangani langsung oleh Direktorat Pemberdayaan Konsumen. Umumnya, kasus perumahan meliputi permintaan konsumen untuk pengembalian biaya pemesanan dan uang muka. Kasus lain adalah belum dipenuhinya janji konstruksi oleh pengembang, penolakan Kredit Perumahan Rakyat (KPR) dari bank, atau konsumen yang membatalkan pemesanan rumah. Beberapa kasus berhasil diselesaikan dengan pengembalian biaya pemesanan atau uang muka secara keseluruhan atau sampai dengan 70%. Hal ini terjadi karena dilakukan mediasi dengan pelaku usaha (pengembang) oleh Direktorat Pemberdayaan Konsumen, Kementerian Perdagangan.<sup>28</sup>

Berdasarkan data BPKN, mayoritas jenis perkara yang diajukan oleh konsumen tentang klausula baku meliputi kasus perbankan dan pembiayaan kendaraan bermotor. Selain itu,

terdapat pula kasus asuransi, transportasi, serta rumah dan properti. Kasus perbankan pada 2013 berjumlah sekitar 151 kasus, sedangkan pada 2014 meningkat menjadi 177 kasus. Penurunan kasus terjadi pada 2016 menjadi 90 kasus sementara pada 2017 hanya 60 kasus. Pada tahun 2018, BPKN melaporkan sebanyak 493 kasus, di mana 88 % masih didominasi oleh kasus dari sektor properti atau perumahan. Selanjutnya, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) juga menerima 564 pengaduan dari konsumen dalam setahun terakhir pada tahun 2019, dan mayoritas pengaduan terdiri atas 234 kasus sektor keuangan. Kasus ini memiliki kesamaan, yaitu tentang klausula baku atau syarat dan ketentuan atau *disclaimer*.<sup>29</sup>

Dalam penerapan perjanjian baku selama ini, masih banyak permasalahan yang terjadi. Kesimpangsiuran pengaturan dan ketiadaan pengaturan dalam UU tentang Perlindungan Konsumen mengenai perjanjian baku di bidang jasa. Hal ini tentu menimbulkan kelemahan pengaturan tentang perjanjian baku bidang jasa di dalam UU tentang Perlindungan Konsumen.

Permasalahan selanjutnya terkait penggunaan klausula baku ditemukan pada banyak bidang usaha baik barang dan/atau jasa, antara lain layanan telepon/internet; kredit perbankan; asuransi; layanan transportasi; layanan parkir; pembiayaan; *laundry*; ekspedisi/logistik; ritel; perumahan; akomodasi; dan layanan kesehatan. Berdasarkan larangan pencantuman 8 (delapan) macam klausula baku di dalam UU tentang Perlindungan Konsumen (Pasal 18 ayat (1) UU tentang Perlindungan Konsumen), akan diberikan berbagai contoh tentang: a. Klausula baku yang dilarang berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UU tentang Perlindungan Konsumen karena memuat klausula eksonerasi; b. Klausula baku yang

---

<sup>27</sup>David M. L. Tobing, *Klausula Baku: Paradoks dalam Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019, hal. 11.

<sup>28</sup>*Ibid.*, hal. 73.

<sup>29</sup>*Ibid.*, hal. 11.

tidak termasuk dalam larangan Pasal 18 ayat (1) UU tentang Perlindungan Konsumen tetapi merupakan klausula baku yang memuat klausula eksonerasi. Namun, masih banyak ditemukan praktiknya penyalahgunaan oleh pelaku usaha berbagai sektor tersebut terkait pembuatan perjanjian baku yang memuat klausula eksonerasi. Terdapat syarat-syarat baku dalam kontrak hampir semua bidang termasuk syarat-syarat umum perbankan. Pada perjanjian baku dalam perjanjian kredit menempatkan bank pada posisi yang kuat terutama memiliki kewenangan mengubah, mengurangi dan menghentikan fasilitas kredit dan diberikan kepada nasabah sewaktu-waktu hanya berdasarkan pertimbangan yang dianggap baik oleh bank semata tanpa nasabah dapat menahannya.<sup>30</sup>

Permasalahan lain yaitu adanya kelemahan pengawasan perjanjian baku disebabkan oleh antara lain:

- a. Ketidakjelasan pengaturan tentang obyek pengawasan akibat perbedaan pemahaman atau persepsi mengenai perjanjian baku dan klausula baku di antara pelaku usaha, konsumen, serta pihak yang memiliki tugas dan wewenang mengawasi perjanjian baku.
- b. Kelembagaan pengawas perjanjian baku yang diberi tugas dan wewenang mengawasi perjanjian baku, tidak sesuai dengan tugas dan fungsi utama dari lembaga tersebut, atau tidak seharusnya diberi tugas dan wewenang mengawasi perjanjian baku.
- c. Rendahnya penguasaan metode (cara yang sistematis) pengawasan perjanjian baku oleh sumber daya manusia, baik di tingkat pusat maupun daerah.

---

<sup>30</sup>Johannes Gunawan dan Bernadete M. Waluyo, *Perjanjian Baku Masalah dan Solusi*, Jakarta: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2021, hal.81.

<sup>31</sup>Megawati Simanjuntak, *Penerapan Dan Masalah Klausula Baku Di Indonesia*, Jakarta: GIZ – Consumer Protection in ASEAN (Protect), 2020, hal.10.

Selain itu, juga terdapat permasalahan dari internal konsumen. Menurut penelitian konsumen jarang membaca syarat dan ketentuan ketika membeli suatu barang atau jasa. Temuan ini mengindikasikan bahwa kemauan konsumen untuk membaca klausula baku yang tercantum pada perjanjian baku masih rendah.<sup>31</sup> Menurut David Tobing, bahwa meskipun konsumen telah mengetahui dan memahami pencantuman klausula baku, konsumen sebenarnya cenderung menolak karena tidak sesuai dengan prinsip keadilan. Namun, konsumen harus menerima pencantuman klausula baku karena sejumlah alasan, yaitu dipaksa untuk melakukannya; (2) untuk mempercepat proses transaksi; dan (3) tidak merasa dirugikan dari pencantuman klausula baku tersebut. Konsumen menganggap pelaku usaha yang memasukkan klausula baku tidak berniat untuk tidak adil, sebaliknya klausula baku dianggap membuat transaksi berjalan lancar, bukan sebagai beban bagi konsumen, tidak merugikan, bukan faktor penentu bagi konsumen untuk membeli barang atau menggunakan layanan, meskipun ada perasaan dipaksa untuk menerima klausula baku.<sup>32</sup>

Dalam praktiknya menurut Hondius pemberlakuan perjanjian baku merupakan wujud pelanggaran terhadap asas kebebasan berkontrak.<sup>33</sup> Dalam hal ini kedudukan pengusaha di dalam perjanjian itu adalah seperti pembentuk undang-undang swasta (*legio particuliere wetgever*). Syarat-syarat yang ditentukan pengusaha di dalam perjanjian itu adalah undang-undang bukan perjanjian. Menurut Gunawan juga berpendapat bahwa salah satu hal yang menonjol dalam perjanjian baku adalah terjadinya penekanan secara sepihak. Oleh karena itu perjanjian baku

<sup>32</sup>David M. L. Tobing, *Klausula Baku: Paradoks dalam Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen*, hal.25.

<sup>33</sup>Made Suryana dan Rina Suwasti, *Perlindungan Konsumen Ditinjau dari Perjanjian Baku*, Jurnal Ganec Swara, Vol.3 No.2, Mataram: Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Mataram, 2009, hal.22.

cenderung menjadi perjanjian yang berat sebelah atau perjanjian sepihak, dengan kata lain transaksi antara konsumen dengan pelaku usaha cenderung bersifat tidak *balance*.<sup>34</sup>

Ketidakeimbangan ini dapat dilihat dari salah satu kasus antara PT. Lion Air dengan David L. Tobing perihal pembatalan klausula Baku yang digunakan oleh PT. Lion Air yang mengalihkan tanggung jawabnya sebagai pelaku usaha. Gugatan kasus tersebut diajukan kepada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Kasus tersebut bermula dari keterlambatan pesawat PT. Lion Air selama 90 (sembilan puluh) menit. Namun PT. Lion Air tidak memberikan keterangan dan pelayanan yang layak baik berupa solusi keberangkatan David L. Tobing dengan maskapai lain. PT. Lion menganggap keterlambatan tersebut hal biasa. PT. Lion Air merasa tidak perlu bertanggung jawab karena telah mencantumkan klausula baku pada tiket yang isinya "*Pengangkut tidak bertanggungjawab atas kerugian apapun juga yang ditimbulkan oleh pembatalan dan/atau keterlambatan penyerahan bagasi*".

Dalam kasus PT. Lion Air dengan David L. Tobing tersebut, manjelis hakim PN Jakarta Pusat memberikan putusan antara lain:

- a. Mengabulkan gugatan penggugat (David L.Tobing) untuk seluruhnya.
- b. Menyatakan tergugat (PT. Lion Air) telah melakukan perbuatan melawan hukum.
- c. Menyatakan klausa baku pengalihan tanggung jawab atas kerugian apapun juga yang ditimbulkan oleh pembatalan dan/atau keterlambatan pengangkutan ini, termasuk segala keterlambatan datang penumpang dan/atau keterlambatan penyerahan bagasi adalah batal demi hukum dan tidak mempunyai hukum yang mengikat.

- d. Menghukum tergugat untuk membayar kerugian kepada penggugat sebesar Rp. 718.500,-
- e. Menghukum tergugat untuk membayar biaya perkara sebesar Rp. 234.000,-

Dalam perjanjian baku yang terdapat dalam tiket PT. Lion Air tersebut pada dasarnya terlihat bahwa David L. Tobing selaku konsumen tidak ikut menentukan isi dari perjanjian yang menyebabkan keseimbangan para pihak tidak terjadi mengenai jasa pengangkutan tersebut. namun dalam hal ini konsumen telah sepekat secara "diam-diam"/takluk terhadap pembuat perjanjian baku. Itikad baik dalam perjanjian tersebut tidak tercipta karena tidak seimbangny hubungan antara pelaku usaha dan konsumen sehingga merugikan konsumen.

Dilihat dari sudut pandang yuridis berlakunya perjanjian baku adalah wujud penerapan dari UU tentang Perlindungan Konsumen, telah mengatur larangan pencantuman klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila berisi tentang pengalihan tanggung jawab pelaku usaha (Pasal 18), akan tetapi dalam kenyataannya masih sering dijumpai adanya pencantuman klausula baku yang memuat klausula eksemisi. Perjanjian baku pada dasarnya boleh dipergunakan asal dalam perjanjian baku tersebut tidak mengandung klausula eksonerasi, karena klausula eksonerasi dalam perjanjian baku sangat memberatkan salah satu pihak, khususnya pihak konsumen.<sup>35</sup>

Keadaan tidak *seimbang* ini umumnya menyebabkan kedudukan yang lemah biasanya tidak berada dalam keadaan yang betul-betul bebas untuk menentukan apa yang diinginkan dalam perjanjian. Hal tersebut yang dikhawatirkan bahwa pihak yang kuat menggunakan kesempatan tersebut untuk menentukan klausa-klausa tertentu dalam

---

<sup>34</sup>Heniyatun, *Aspek perlindungan hukum bagi konsumen dalam perjanjian baku*, hal.1.

<sup>35</sup>*Ibid.*, hal.3.

perjanjian baku, sehingga perjanjian yang seharusnya dibuat atau dirancang oleh para pihak yang terlibat dalam perjanjian, tidak ditemukan lagi dalam perjanjian baku, karena format dan isi perjanjian dirancang oleh pihak yang kedudukannya lebih kuat.

### 3. Arah Pengaturan Perjanjian Baku Dalam Revisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Pemberlakuan UU tentang Perlindungan Konsumen sudah 24 (dua puluh empat) tahun sejak disahkan pada tahun 1999. Masih banyak kekurangan terkait pengaturan perjanjian baku karena proses yang cepat dan masih belum berkembang baik pengetahuan mengenai perlindungan konsumen saat undang-undang disahkan. Oleh karena itu, terkait berbagai permasalahan perjanjian baku perlu ada pembenahan dalam revisi UU tentang Perlindungan Konsumen.

Rumusan perjanjian baku yang terdapat dalam UU tentang Perlindungan Konsumen belum komprehensif. Dalam Pasal 18 UU Perlindungan Konsumen hanya mengatur 8 (delapan) larangan bagi pelaku usaha. Selain itu juga, belum diatur terkait perjanjian baku di bidang jasa. Oleh karena itu, dalam revisi UU tersebut perlu dimasukkan hal-hal seperti pelaku usaha barang atau penyedia jasa dilarang membuat dan menggunakan perjanjian baku yang isinya memuat klausula baku berupa:

- a. pengalihan kewajiban pelaku usaha barang atau penyedia jasa kepada konsumen;
- b. hak Pelaku Usaha barang untuk menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
- c. hak pelaku usaha barang atau penyedia jasa menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang yang digunakan dan/atau Jasa yang dimanfaatkan oleh konsumen;
- d. pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa, baik secara langsung

maupun tidak langsung, untuk melakukan segala tindakan sepihak atas barang yang digunakan dan/atau jasa yang dimanfaatkan oleh konsumen secara angsuran;

- e. pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau manfaat jasa yang dibeli oleh konsumen;
- f. hak pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa untuk mengurangi kegunaan barang dan manfaat Jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek transaksi;
- g. menundukkan konsumen pada aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan aturan yang dibuat secara sepihak oleh pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa dalam masa konsumen menggunakan barang atau memanfaatkan jasa yang diperolehnya;
- h. pemberian kuasa konsumen kepada pelaku usaha barang untuk pembebanan hak tanggungan, hak hipotek, hak gadai, atau hak fidusia atas barang yang dibeli oleh konsumen dengan biaya pihak ketiga;
- i. pengaturan bahwa pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa hanya terikat pada klausula baku yang tercantum dalam perjanjian baku;
- j. pengaturan mengenai pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa tidak bertanggungjawab atas kerugian konsumen yang diakibatkan oleh perbuatan subyek hukum yang berada di bawah tanggung jawabnya; dan/atau
- k. penetapan forum penyelesaian sengketa selain forum yang berada pada domisili konsumen.

Lebih lanjut, sering kali terjadi dalam praktiknya bentuk klausula baku yang letaknya sulit terlihat dan/atau ukuran dan bentuk hurufnya tidak dapat dibaca secara jelas serta bahasa dan/atau frasa klausula baku

yang sulit dimengerti oleh konsumen. Oleh karena itu, terkait dengan penempatan atau posisi peletakan klausula baku tersebut perlu juga diatur dalam revisi UU tentang Perlindungan Konsumen yang menyatakan bahwa pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa dilarang membuat dan menggunakan perjanjian baku yang memuat klausula baku yang diletakkan pada posisi yang sulit dilihat, serta ukuran dan bentuk huruf yang tidak dapat dibaca secara jelas. Selain itu juga perlu diatur terkait pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa wajib membuat dan menggunakan perjanjian baku yang memuat klausula baku dalam bahasa Indonesia dengan istilah dan frasa yang mudah dimengerti.

Pengaturan perjanjian baku lain perlu dimasukkan dalam revisi UU tentang Perlindungan Konsumen yaitu terkait permasalahan pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa yang menggunakan perjanjian baku yang berisi klausula baku, yang sering tidak memberikan kesempatan kepada konsumen untuk memahami isi perjanjian baku, sebelum konsumen menutup perjanjian baku tersebut. Sehingga perlu dimasukkan terkait hal yaitu pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa yang menggunakan perjanjian baku juga wajib memberikan penjelasan dan kesempatan kepada konsumen untuk memahami isi perjanjian baku, sebelum konsumen menutup perjanjian baku tersebut.

Jumlah perjanjian baku yang ada pada banyak bidang usaha, jumlahnya sangat banyak. Sehingga sangat diperlukan mekanisme pembuatan perjanjian baku maupun pengawasannya. Selama ini perjanjian baku dibuat sepihak oleh pelaku usaha barang/jasa tanpa melibatkan kelembagaan dari pemerintah atau pihak lainnya. Oleh karena itu, dalam revisi UU tentang Perlindungan Konsumen nanti diperlukan model atau mekanisme yang tepat untuk pembuatan dan pengawasan perjanjian baku ini. Misalnya perjanjian baku untuk setiap bidang ditetapkan oleh menteri. Selanjutnya dalam menetapkan model

perjanjian baku untuk setiap bidang tersebut, menteri berkoordinasi dengan badan perlindungan konsumen, asosiasi pelaku usaha barang dan/atau penyedia jasa dalam bidang terkait, dan asosiasi konsumen barang dan/atau jasa dalam bidang terkait.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan di atas maka dalam tulisan ini dapat diberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Kontrak baku yang diterapkan di Indonesia didasari asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam KUHPdata. Kemudian, dalam UU tentang Perlindungan Konsumen telah mengatur mengenai klausula baku beserta larangannya mengenai salah satunya peletakan klausula eksonerasi. Selain itu juga pengaturan mengenai perjanjian baku ini diatur juga dalam UU tentang P2SK yang khusus di sektor keuangan.
2. Ada banyak kasus terkait perjanjian baku dan kasus tersebut terjadi diberbagai bidang seperti perumahan, perbankan, pembiayaan kendaraan bermotor, asuransi, dan transportasi. kemudian, dalam pelaksanaan perjanjian baku di bidang perlindungan konsumen masih banyak permasalahan yaitu terkait ketiadaan pengaturan mengenai perjanjian baku di bidang jasa, pembuatan perjanjian baku yang memuat klausula eksonerasi di berbagai bidang, kelemahan pengawasan perjanjian baku, dan lemahnya kesadaran konsumen.
3. Kemudian, arah pengaturan perjanjian baku dalam revisi UU tentang Perlindungan Konsumen tentu harus mengisi celah-celah atau kekurangan yang belum diatur dalam UU tentang Perlindungan Konsumen saat ini yaitu terkait

mekanisme pembuatan dan pengawasan perjanjian baku, pelarangan pencantuman klausula eksonerasi yang harus diperluas, dan kemudahan yang harus diberikan oleh pelaku usaha barang/jasa kepada konsumen terkait perjanjian baku.

## B. Saran

Berdasarkan uraian di atas, penyempurnaan perjanjian baku dalam revisi UU tentang Perlindungan konsumen sangat diperlukan. Apabila tidak dilakukan penyempurnaan maka akan banyak konsumen yang terus dirugikan akibat perjanjian baku yang cenderung lebih menguntungkan pelaku usaha. Oleh karena itu, pengaturan mengenai perjanjian baku dalam revisi UU tentang Perlindungan Konsumen perlu diatur lebih komprehensi terkait klausula eksonerasi, serta pembuatan dan pengawasan perjanjian baku.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

### Buku

Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-3, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Badruzaman, Mariam Darus. *Komplikasi Hukum Perikatan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.

Burhanuddin. *Pemikiran Hukum Perlindungan Konsumen dan Sertifikasi Halal*. Cetakan Pertama, Malang: UIN-Maliki Press, 2011.

Dewi, Eli Wuria. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Cetakan Pertama, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015.

Djamil, Fathurrahman. *Penerapan Hukum Perjanjian Dalam Transaksi di Lembaga Keuangan Syariah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Fuady, Munir. *Hukum Kontrak "Dari Sudut Pandang Hukum Bisnis"*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007.

Gunawan, Johannes dan Bernadete M. Waluyo. *Perjanjian Baku Masalah dan Solusi*. Jakarta: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2021.

Kristiyanti, Celina Tri Siwi. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016.

Muhammad, Abdulkadir. *Perjanjian Baku dalam Praktik Perusahaan Perdagangan*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1992.

Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Perikatan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006.

Nasution, A.Z. *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*. Jakarta: Dia Media, 2007.

Rahman, Hasanudin. *Contract Drafting*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2003.

Rosmawati. *Pokok-pokok Hukum Perlindungan Konsumen*. Depok: Prenamedia Group, 2018.

Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Grasindo, 2000.

Sidobalok, J. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.

Simanjuntak, Megawati. *Penerapan Dan Masalah Klausula Baku Di Indonesia*. Jakarta: GIZ – Consumer Protection in ASEAN (Protect), 2020.

Soimin, Soerdharyo. *KUHPerdata Buku Ke III tentang Perikatan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

Subekti, R. *Hukum Perjanjian*. Cetakan Ke-23, Jakarta: PT. Intermasa, 2010.

Syahmin. *Hukum Kontrak Internasional*. Edisi 1, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.

Syamsudin, M dan Salman Luthan. *Mahir Menulis Studi Kasus Hukum*. Jakarta: Kencana, 2018.

Tobing, David M. L. *Klausula Baku: Paradoks dalam Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2019.

Zulham. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Cetakan Pertama, Jakarta: Kharisma Putra Utama, 2013.

## Jurnal

Munthe, Abdul Karim. *Penggunaan Perjanjian Buku dalam Transaksi Bisnis Menurut Hukum Islam*. AHKAM: Jurnal Ilmu Syariah 15, No. 2, 2015.

Heniyatun. *Aspek Perlindungan Hukum Bagi Konsumen Dalam Perjanjian Baku*. Jurnal Fakultas Ilmu Kesehatan Universitas Muhammadiyah Malang, Oktober 2013.

Suryana, Made dan Rina Suwasti. *Perlindungan Konsumen Ditinjau dari Perjanjian Baku*. Jurnal Ganec Swara Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Mataram, Vol.3 No.2, 2009.

## Laman

Kamus Besar Bahasa Indonesia. *perlindungan dan memperlindungi*. dimuat dalam <https://kbbi.kemdikbud.go.id>, diakses pada 5 Maret 2023.

PENGATURAN DAN EKSTISTENSI *JUSTICE COLLABORATOR*  
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA INDONESIA

*(THE REGULATION AND THE EXISTENCE OF JUSTICE COLLABORATOR  
WITHIN THE INDONESIAN CRIMINAL JUSTICE SYSTEM)*

Esther Putri Lasmaida Panjaitan

Pengelola Data

Bagian Manajemen Kinerja dan Informasi ASN

Sekretariat Jenderal DPR RI

\*korespondensi: esther.panjaitan@dpr.go.id

**Abstrak**

Eksistensi *justice collaborator* merupakan upaya untuk menemukan penyelesaian terhadap suatu tindak pidana yang terorganisir yang sulit untuk diselesaikan dengan cara sederhana. Tulisan ini mengangkat permasalahan bagaimana pengaturan *justice collaborator* menurut hukum positif di Indonesia serta bagaimana eksistensi *justice collaborator* dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Tujuan penulisan ini yaitu untuk mengetahui pengaturan *justice collaborator* menurut hukum positif di Indonesia dan eksistensi *justice collaborator* dalam sistem peradilan pidana Indonesia. Metode penulisan yang digunakan dalam pembahasan adalah metode doktrinal (normatif) yang menggunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, buku, dan jurnal. Berdasarkan hukum positif Indonesia, pengaturan terkait dengan *justice collaborator* tidak diatur secara komprehensif pada satu instrumen hukum melainkan pengaturannya ditemukan dalam beberapa instrumen hukum yang berbeda. Eksistensi *justice collaborator* di Indonesia ditemukan lebih banyak pada kasus tindak pidana korupsi sementara eksistensi *justice collaborator* pada tindak pidana narkoba sangat minim. Untuk pertamanya kalinya dalam sejarah peradilan pidana Indonesia, pada tahun 2022 terdapat eksistensi *justice collaborator* pada kasus tindak pidana pembunuhan berencana.

Kata kunci: *justice collaborator*, perlindungan hukum, kejahatan terorganisir

**Abstract**

The existence of a *justice collaborator* is an attempt to combat organized crime, which is challenging to combat via traditional techniques. This study examines how *justice collaborators* are governed under positive law in Indonesia and the extent to which they exist in the Indonesian criminal justice system. This paper aims to explore how *justice collaborators* are regulated under positive law in Indonesia and examine their existence in Indonesia's criminal justice system. The writing method used in the discussion is a doctrinal (normative) method, which uses primary legal materials in legislation, case law, books, and journals. Although the Indonesian positive law does not comprehensively regulate *justice collaborators* in one legal instrument, the arrangements can be found in various legal instruments. *Justice collaborators* in Indonesia are mainly seen in corruption cases, while there is minimal involvement in narcotics crimes. There was a historic moment in 2022 when a *justice collaborator* was introduced in cases of premeditated murder in Indonesia's criminal justice system.

Keywords: *justice collaborator*, legal protection, organized crime



## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Nilai dan norma merupakan 2 (dua) hal yang sangat penting dan saling berhubungan satu sama lain bagi terwujudnya suatu keteraturan dalam masyarakat. Salah satu cara untuk menciptakan keteraturan tersebut adalah dengan menjadikan hukum sebagai alat rekayasa sosial (*a tool of social engineering*) sebagaimana dikemukakan oleh Roscoue Pound.<sup>1</sup> Dalam hal ini fungsi hukum yaitu sebagai alat untuk melakukan pembaruan masyarakat sebagaimana yang dikembangkan Mochtar Kusumaatmaja sebagaimana yang kita kenal sebagai hukum pembangunan.<sup>2</sup>

Eksistensi *justice collaborator* dapat ditemukan pada tindak pidana yang teroganisir yang melibatkan beberapa pihak untuk melaksanakan suatu tindak pidana. Tindak pidana yang teroganisir ini merupakan “penyimpangan sosial”, yang tidak sesuai dengan nilai-nilai kesusilaan dan kepatutan yang membuat perhatian masyarakat terfokus pada hal tersebut. Tentu saja menyikapi hal ini tidak terlepas dari hukum yang mencakup pemberian keringanan sanksi pidana menjadi sebuah babak baru yang sejatinya menjadi pintu masuk dalam menemukan jalan keadilan bagi masyarakat. Pertimbangan keringanan hukuman bagi saksi pelaku yang bekerjasama akan tidak berlebihan apabila muncul asumsi mengenai perubahan terhadap arah pembangunan hukum pidana dan hukum pembuktian di Indonesia.

Jika membahas tentang hukum maka biasanya berhadapan dengan anggapan yang sedikit atau banyak mengikat perbuatan seseorang dalam masyarakat atau suatu kelompok dalam masyarakat.<sup>3</sup> Anggapan ini memberikan petunjuk bagaimana seseorang harus berbuat dan tidak berbuat, yang disebut dengan norma. Tiap masyarakat atau golongan menghendaki normanya dipatuhi, akan tetapi tidak semua orang bisa mematuhi. Agar normanya dipatuhi maka diadakan sanksi. Sanksi bisa bersifat negatif bagi

mereka yang menyimpang dari norma, dan bisa bersifat positif bagi yang menaatinya.<sup>4</sup>

Pemberian sanksi tersebut dikenal dengan istilah pemidanaan. Masalah pemidanaan atau pemberian pidana bukan hanya merupakan persoalan hakim saja. Menurut Sudarto masalah pemberian pidana mempunyai 2 (dua) arti, yaitu:

- a. dalam arti umum ialah menyangkut pembentuk undang-undang, ialah yang menetapkan *stelsel* sanksi hukum pidana (pemberian pidana *in abstracto*).
- b. dalam arti konkrit, ialah yang menyangkut berbagai badan atau jawatan yang kesemuanya mendukung dan dan melaksanakan *stelsel* sanksi pidana itu.<sup>5</sup>

Pemidanaan ini dalam konteks *justice collaborator* akan sangat dipengaruhi pada nilai kesaksian dalam pembuktian suatu tindak pidana teroganisir. Alasan memberikan *reward* bagi *justice collaborator* tidak bisa dipungkiri. Kejahatan teroganisir merupakan kenyataan yang berkaitan dengan masalah sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang saling memengaruhi satu sama lain. Apabila pada saat itu seseorang tidak mematuhi atau mengikuti peran sesuai rencana tindak pidana maka dapat mempengaruhi dirinya, seperti perintah komando atasan, perubahan pikiran pasca tindak pidana, dan lain-lain. Kesaksian dari seorang *justice collaborator* tersebut tidak serta merta menghapus perbuatan yang dilakukannya, melainkan sebagai salah satu alasan meringankan bagi majelis hakim.

Kejahatan yang teroganisir dapat berdampak besar dalam masyarakat, contoh tindak pidana korupsi, terorisme, tindak pidana narkoba, tindak pidana pencucian uang, perdagangan orang, pembunuhan berencana, pencucian uang, dan tindak pidana lainnya yang bersifat terorganisir. Tindak pidana teroganisir tersebut dapat meluas dan mengakar karena melibatkan beberapa pihak dan dari segi kualitas tindak pidananya yang sistematis dan dapat

---

<sup>1</sup>Prabhat Kumar; Nidhi Jain, *Law as an Instrument of Social Engineering: The Indian Perspective*, International Journal of Law Management & Humanities 5, 2022, hal. 814-827.

<sup>2</sup>Ferinda K Fachri, *Mengulas Intisari Teori Hukum Pembangunan Prof. Mochtar Kusumatmadja*. Dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengulas->

intisari-teori-hukum-pembangunan-prof-mochtar-kusumatmadja-lt629f18555b875/ diakses tanggal 1 Februari 2023.

<sup>3</sup>Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1981, hal.27.

<sup>4</sup>*Ibid.*, hal. 28-29.

<sup>5</sup>*Ibid.*, hal. 50.

menjadi pengaruh buruk ke seluruh aspek kehidupan masyarakat. Suatu keniscayaan apabila tindak pidana tidak diselesaikan dengan serius dan tuntas akan berdampak pada stabilitas dan keamanan masyarakat sehingga meruntuhkan nilai keadilan serta membahayakan pembangunan berkelanjutan dan supremasi hukum.

Salah satu cara dalam mengungkap dan menyelesaikan tindak pidana terorganisir tersebut adalah dengan memanfaatkan partisipasi dari pihak yang terlibat guna mengungkap tindak pidana terorganisir tersebut. *Justice collaborator* merupakan saksi yang digunakan keterangannya selaku salah satu pelaku tindak pidana terencana/terorganisir. Namun, untuk menciptakan keadaan yang kondusif dan jaminan keamanan serta keselamatan bagi calon *justice collaborator* diperlukan adanya perlindungan hukum serta perlakuan khusus dengan diberikan alasan keringanan hukuman untuknya. Setiap pelaku kejahatan terorganisir yang mengetahui, melaporkan, dan/atau menemukan suatu hal yang dapat membantu aparat penegak hukum untuk mengungkap dan menangani tindak pidana terorganisir tersebut secara efektif. Selain itu, untuk membongkar kelompok kejahatan terorganisir memerlukan informasi tentang pelaku, struktur dan rencana tindak pidana, aktivitas, bahkan sampai dengan aliran dana untuk mengetahui secara terang mengenai tindak pidana tersebut.<sup>6</sup>

Sejarah mencatat bahwa *justice collaborator* muncul pertama kali di Amerika Serikat sekitar tahun 1970 dimana *Joseph Valaci* dalam kelompoknya melakukan sumpah diam (*code of silence*).<sup>7</sup> Namun, Valaci telah melanggar sumpah tersebut atas dasar kemauan pribadinya, yang mana Valaci memberikan kesaksian terkait dengan keberadaan dan kekuasaan kelompok mafia tersebut sehingga *Federal Bureau of Investigation (FBI)* diberikan tugas oleh pemerintah Amerika Serikat untuk melindungi Valanci karena dikhawatirkan akan mendapatkan

ancaman dari kelompok mafia tersebut.<sup>8</sup> Berdasarkan perkara Valaci tersebut ditetapkan pengaturan pertama mengenai *justice collaborator* di Amerika Serikat.<sup>9</sup>

Konsep *justice collaborator* ini didengungkan di dunia internasional telah cukup lama, tetapi baru benar-benar dilegitimasi berdasarkan Pasal 37 Konvensi PBB Anti Korupsi (*United Nations Convention Against Corruption*) pada tahun 2003 yang mengatur sebagai berikut:<sup>10</sup>

“Ayat (2): Setiap negara peserta wajib mempertimbangkan, memberikan kemungkinan dalam kasus-kasus tertentu "mengurangi hukuman dari seorang pelaku yang memberikan kerja sama yang substansial dalam penyelidikan atau penuntutan suatu kejahatan yang diterapkan dalam konvensi ini.

Ayat (3): Setiap negara peserta wajib mempertimbangkan kemungkinan sesuai dengan prinsip-prinsip dasar hukum nasionalnya untuk memberikan "kekebalan dari penuntutan" bagi orang yang memberikan kerja sama substansial dalam penyelidikan atau penuntutan (*Justice Collaborator*) suatu tindak pidana yang ditetapkan berdasarkan konvensi ini.”

Pengaturan yang serupa juga ditetapkan secara internasional dalam Pasal 26 Konvensi PBB Anti Kejahatan Transnasional yang Terorganisasi (*United Nations Convention Against Transnasional Organized Crimes 2000*). Indonesia sendiri secara *de jure* mengakui eksistensi mengenai *justice collaborator* sejak mengundangkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption, 2003* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003) dan dilanjutkan dengan mengundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Transnasional Organized Crimes* (Konvensi perserikatan Bangsa-Bangsa

---

<sup>6</sup>Abdul Haris Semendawai, *Penetapan Status Justice Collaborator bagi Tersangka atau Terdakwa dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*, Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum Vol. 3, No. 3, 2016, hal. 468-490.

<sup>7</sup>Barda Nawawi, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2017, hal. 107-108.

<sup>8</sup>*Ibid.*

<sup>9</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup>Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku Yang Bekerjasama (*Justice Collaborators*) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu.

Menentang Tindak Pidana Transnasional Yang Terorganisasi). Berdasarkan hal-hal tersebut nilai-nilai moralitas hukum dari konvensi tersebut sepatutnya diadopsi dan ditunaikan dalam *due process of law* Indonesia.<sup>11</sup>

Dalam perkembangannya pengaturan mengenai *justice collaborator* di Indonesia ditemukan dalam beberapa instrumen hukum dan eksistensinya juga ditemukan dalam berbagai kasus kejahatan terorganisir. Oleh karena itu, tulisan ini diharapkan menjadi salah satu referensi akademik yang dapat membantu pembaca dalam memahami pengaturan dan eksistensi *justice collaborator* di Indonesia.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan *justice collaborator* menurut hukum positif di Indonesia?
2. Bagaimanakah eksistensi *justice collaborator* dalam sistem peradilan pidana Indonesia?

## C. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Pengaturan *justice collaborator* menurut hukum positif di Indonesia.
2. Eksistensi *justice collaborator* dalam sistem peradilan pidana Indonesia.

## D. Metode Penulisan

Tulisan ini menggunakan metode doktrinal (normatif)<sup>12</sup> dimana pelaksanaannya berupa pengumpulan data literatur terkait konsep, teori, pendapat dan/atau tulisan yang berhubungan erat dengan permasalahan yang dimaksud.<sup>13</sup> Metode doktrinal yang dimaksudkan dalam tulisan ini, yaitu menggunakan data hukum

sekunder yang dimuat dalam hukum positif,<sup>14</sup> yaitu hukum pidana, hukum pembuktian dan hukum internasional terkait yang kemudian diinterpretasikan menggunakan teori perlindungan hukum terhadap *justice collaborator*. Dengan kata lain, tulisan ini menggunakan studi literatur yang berkaitan dengan penerapan hukum terhadap *justice collaborator*. Metode analisis yang digunakan adalah deskriptif analitis, yaitu menilik/menggambarkan hal-hal yang berkaitan dengan pengaturan syarat kualifikasi, perlindungan, serta asas-asas hukum yang berlaku secara menyeluruh dan sistematis, kemudian dilakukan interpretasi/penafsiran hukum yang relevan. Metode tersebut dilakukan guna mencapai penelitian hukum yang valid untuk mendeskripsikan hasil analisis dari data yang dihasilkan.<sup>15</sup>

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Teori Pelindungan Hukum

Teori perlindungan hukum merupakan teori hukum yang menjadi dasar pemberian perlindungan kepada pihak yang posisi tawarnya lemah.<sup>16</sup> Dalam konteks hukum, perlindungan saksi yang sekaligus merupakan pelaku dalam suatu tindak pidana terorganisir/terencana, posisi tawarnya lemah untuk berani mengungkapkan substansi dari suatu tindak pidana sedangkan tindak pidana tersebut sangat rapih dan sulit dibuktikan. Berdasarkan pendapat *Satjipto Rahardjo* dinyatakan bahwa perlindungan hukum diberikan untuk memberikan pengayoman hak asasi manusia yang dirugikan orang lain.<sup>17</sup> Dalam hal ini, saksi pelaku yang berkeinginan memberikan keterangan yang membuka pintu pembuktian terhadap suatu perkara pidana terorganisir, tentu akan sangat rentan keamanan dan keselamatannya.

Merujuk pada pendapat *Piliphus M Hadjon* dinyatakan bahwa perlindungan hukum terdiri atas perlindungan hukum represif dan perlindungan

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

<sup>12</sup>Peter Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2016, hal. 42.

<sup>13</sup>Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Banyumedia Publishing, 2013, hal. 296.

<sup>14</sup>Sulistiyowati Irianto dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Cetakan ketiga,

Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013, hal. 128.

<sup>15</sup>Agus Sardjono, *Riset Hukum Sebuah Novel Tentang Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ke-1, 2019, hal. 78.

<sup>16</sup>Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-1, 2013, hal. 259.

<sup>17</sup>*Ibid.*, hal. 262.

hukum preventif.<sup>18</sup> Pelindungan hukum represif yaitu pelindungan hukum yang dilakukan dengan menegakkan hukum yang biasanya dilakukan di pengadilan.<sup>19</sup> Pelindungan hukum preventif adalah pelindungan hukum yang bertujuan untuk mencegah terjadinya suatu permasalahan hukum.<sup>20</sup> Adapun unsur-unsur dari pelindungan hukum, yaitu:<sup>21</sup> subjek yang melindungi, objek yang akan dilindungi, alat, instrumen maupun upaya yang digunakan untuk tercapainya pelindungan tersebut.

Selain itu, menurut CST *Kansil* dinyatakan bahwa pelindungan hukum adalah segala upaya hukum harus diberikan oleh aparat penegak hukum demi memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.<sup>22</sup> Berdasarkan uraian tersebut teori pelindungan hukum sangat relevan dengan pembahasan tulisan ini.

## 2. Teori Pidana

Dalam hukum pidana berlaku sebuah asas legalitas, yaitu “*tiada suatu perbuatan dapat dipidana atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan*”.<sup>23</sup> Selain peraturan pidana materiil diperlukan juga peraturan terkait pelaksanaan pidana tersebut, yang dikenal sebagai pidana formil. Selanjutnya dibentuk lembaga-lembaga yang mendukung sarana hukum pidana. Apabila secara hukum lembaga-lembaga yang mendukung sarana hukum pidana sudah siap maka pidana dapat dijalankan (pidana dalam arti konkrit).<sup>24</sup>

Dalam perkembangannya, teori pidana dapat dikelompokkan dalam kualifikasi, yaitu:

1. teori absolut atau teori pembalasan (*retributive/vergeldings theorieën*);
2. teori relatif atau teori tujuan (*doel theorieën*); dan

3. teori gabungan.<sup>25</sup>

Teori absolut atau teori pembalasan, pidana itu dijatuhkan sebagai pembalasan terhadap para pelaku karena telah melakukan kejahatan yang mengakibatkan kesengsaraan terhadap orang lain atau anggota masyarakat.<sup>26</sup>

Selanjutnya, teori relatif adalah alat untuk menegakkan tata tertib (hukum) dalam masyarakat. Tujuan ketertiban masyarakat tersebut mempunyai 3 (tiga) macam sifat, antara lain:

1. menjerakan;
2. memperbaiki pribadi terpidana; dan
3. membinasakan atau membuat terpidana tidak berdaya.<sup>27</sup>

Kemudian, teori gabungan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) golongan besar, yakni:

1. teori gabungan yang mengutamakan pembalasan, tetapi pembalasan itu tidak boleh melampaui batas dari apa yang perlu dan cukup untuk dapatnya dipertahankannya tata tertib masyarakat; dan
2. teori gabungan yang mengutamakan pelindungan tata tertib masyarakat, tetapi penderitaan atas dijatuhkannya pidana tidak boleh lebih berat daripada perbuatan yang dilakukan terpidana.<sup>28</sup>

Dalam perkembangan hukum pidana, pidana memiliki tujuan yang mulia, yaitu:<sup>29</sup>

1. untuk mencegah dilakukannya tindak pidana demi pengayoman negara, masyarakat, dan penduduk;
2. untuk membimbing agar terpidana insyaf dan menjadi anggota masyarakat yang berbudi baik dan berguna; dan
3. untuk menghilangkan noda-noda yang diakibatkan oleh tindak pidana.

Berdasarkan seluruh uraian di atas dapat dikatakan bahwa pidana adalah proses yang melalui tahapan perumusan dan penerapan

<sup>18</sup>Piliphus M. Hadjon, *Pelindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 1987, hal. 21.

<sup>19</sup>*Ibid.*, hal. 22.

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup>Philipus M. Hadjon, dalam Tim Hukum Online, *Teori-Teori Pelindungan Hukum Menurut Para Ahli*. Dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/teori-pelindungan-hukum-menurut-para-ahli-lt63366cd94dcbc>, diakses tanggal 14 Februari 2023.

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

<sup>23</sup>Sudarto, *Ibid.*, 1981, hal. 51.

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

<sup>25</sup>Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana Edisi Revisi*, Jakarta: PT. Rhineka Cipta, 2014, cetakan ke-4, hal. 36.

<sup>26</sup>*Ibid.*

<sup>27</sup>*Ibid.*, hal. 246-247.

<sup>28</sup>Adami Chazawi, *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2016, hal. 166.

<sup>29</sup>Sudarto, *Ibid.*, 1981, hal. 58.

hukum pidana, yaitu semua tahapan perumusan undang-undang yang mengatur ketentuan pidana serta sarana hukum pidana dan selanjutnya tahapan penerapan hukum pidana melalui lembaga-lembaga peradilan pidana yang memiliki suatu tujuan, yakni melindungi masyarakat.

### 3. Pidana

Menurut Sudarto, pidana merupakan penderitaan yang sengaja dibebankan kepada orang yang melakukan perbuatan yang memenuhi syarat-syarat tertentu.<sup>30</sup> Andi Hamzah juga menguraikan definisi pidana dapat, yaitu hukuman yang dijatuhkan terhadap orang yang terbukti bersalah melakukan delik berdasarkan putusan yang berkekuatan hukum yang tetap.<sup>31</sup> Selanjutnya, Roeslan Saleh menjelaskan bahwa pidana adalah reaksi atas delik, dan ini berwujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pembuat delik itu.<sup>32</sup>

Dalam kamus *Black's Law Dictionary*, pidana menggunakan istilah *punishment* didefinisikan sebagai "any fine, or penalty or confinement inflicted upon a person by authority of the law and the judgement and sentence of a court, for some crime or offence committed by him, or of his omission of a duty enjoined by law. (setiap denda atau hukuman yang dijatuhkan pada seseorang melalui sebuah kekuasaan suatu hukum dan vonis serta putusan sebuah pengadilan bagi kejahatan atau pelanggaran yang dilakukan olehnya, atau karena kelalaiannya terhadap suatu kewajiban yang dibebankan oleh aturan hukum)." <sup>33</sup>

Selanjutnya Muladi dan Barda Nawawi Arief menyampaikan beberapa definisi pidana, yaitu:

1. pidana itu pada hakekatnya merupakan suatu pengenaan penderitaan atau nestapa atau akibat-akibat lain yang tidak menyenangkan;
2. pidana itu diberikan dengan sengaja oleh orang atau badan yang mempunyai kekuasaan (oleh yang berwenang); dan

<sup>30</sup>Sudarto, *Hukum Pidana I*, Semarang: Yayasan Sudarto, 1990, hal. 9.

<sup>31</sup>Andi Hamzah, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: PT. Rhineka Cipta, 2008, hal. 119.

<sup>32</sup>Roeslan Saleh, *Stelsel Pidana Indonesia*, Jakarta: Aksara Baru, 1983, hal. 9.

<sup>33</sup>Henry Campbell Black dalam Mahrus Ali, *Dasar-Dasar Hukum Pidana*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hal. 186.

3. pidana itu dikenakan kepada seseorang yang telah melakukan tindak pidana menurut undang-undang.<sup>34</sup>

Berdasarkan pengertian pidana di atas, pidana adalah ancaman atau hukuman berupa nestapa atau penderitaan yang diberikan kepada seseorang yang melakukan tindak pidana yang dijatuhkan melalui kewenangan pengadilan yang diberikan oleh undang-undang. Penentuan bentuk pidana terhadap pelaku tindak pidana diberikan oleh hakim berdasarkan berbagai pertimbangan, termasuk alasan pemaaf dan pembenar serta alasan memberatkan dan meringankan. Penjatuhan pidana diberikan semata-mata bertujuan demi keadilan dan untuk mencegah setiap orang melakukan tindak pidana yang serupa.

### 4. Pengertian Saksi Pelaku Bekerjasama (*Justice Collaborator*)

Istilah *justice collaborator* dalam setiap negara berbeda-beda, seperti *Cooperative Whistleblowers*, *Participant Whistleblowers*, atau *Collaborator with Justice*.<sup>35</sup> Menurut pendapat Romli Atmasasmita, *justice collaborator* merupakan setiap tersangka yang terlibat organisasi kejahatan dan telah melakukan suatu tindak pidana baik atas inisiatif sendiri maupun atas permintaan aparat hukum untuk bekerjasama dengan penegak hukum dalam menemukan alat-alat bukti dan barang-barang bukti sehingga penyelidikan dan penuntutan dapat berjalan efektif.<sup>36</sup>

Kemudian berdasarkan beberapa pengaturan dalam hukum positif yang berlaku di Indonesia terdapat beberapa pengertian dari *justice collaborator* sebagai berikut:

- a. Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku Yang Bekerjasama (*Justice Collaborators*) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu

<sup>34</sup>Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung: Alumni, 1984, hal. 4.

<sup>35</sup>Rusli Muhammad, Pengaturan dan Urgensi Whistleblower dan Justice Collaborator dalam Sistem Peradilan Pidana, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* NO. 2 Vol. 22 April 2015: 203 - 222.

<sup>36</sup>*Ibid.*

(“SEMA Nomor 4 Tahun 2011”)

“*Justice Collaborator* adalah orang yang merupakan salah satu pelaku tindak pidana tertentu sebagaimana dimaksud dalam SEMA ini, mengakui kejahatan yang dilakukannya, bukan pelaku utama dalam kejahatan tersebut serta memberikan keterangan sebagai saksi di dalam proses peradilan”.

- b. Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, Ketua Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban Republik Indonesia Nomor M.HH- 11.HM.03.02 tahun 2011, Nomor PER-045/A/JA/2011, Nomor 1 Tahun 2011, Nomor KEPB-02/01-55/12/2011, Nomor 4 tahun 2011 tentang Perlindungan Bagi Pelapor, Saksi Pelapor dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama. (“Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator*”)

“*Justice collaborator* adalah saksi yang juga sebagai pelaku suatu tindak pidana yang bersedia membantu aparat penegak hukum untuk mengungkap suatu tindak pidana atau akan terjadinya suatu tindak pidana untuk mengembalikan aset-aset atau hasil suatu tindak pidana kepada negara dengan memberikan informasi kepada aparat penegak hukum serta memberikan kesaksian di dalam proses peradilan”.

- c. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban (“Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban”)

“Saksi Pelaku adalah tersangka, terdakwa, atau terpidana yang bekerja sama dengan penegak hukum untuk mengungkap suatu tindak pidana dalam kasus yang sama.”

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, dapat dirangkum bahwa *justice collaborator* atau saksi pelaku yang bekerjasama merupakan pelaku tindak pidana yang merupakan bagian dari tindak pidana tersebut, atas dasar keinginan sendiri bersedia bekerjasama dengan penegak hukum untuk membuat terangnya suatu perkara pidana yang teroganisir yang melibatkan beberapa pihak dimana atas dasar tersebut diberikan perlindungan hukum berupa tidak dilakukannya penuntutan oleh penuntut umum maupun diberikan keringanan hukuman oleh hakim.

## B. Analisis

### 1. Pengaturan *justice collaborator* menurut hukum positif di Indonesia

Pengaturan terkait dengan *justice collaborator* di Indonesia terdapat dalam beberapa instrumen hukum. Diawali dengan *United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) 2003* yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption, 2003* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003). Istilah *justice collaborator* sebagai saksi pelaku yang bekerjasama dilatarbelakangi oleh ketentuan Pasal 37 ayat (2) Konvensi UNCAC menyatakan sebagai berikut:

“Setiap negara peserta wajib mempertimbangkan, memberikan kemungkinan dalam kasus-kasus tertentu “mengurangi hukuman dari seorang pelaku yang memberikan kerja sama yang substansial dalam penyelidikan atau penuntutan suatu kejahatan yang diterapkan dalam konvensi ini”.<sup>37</sup>

Lebih lanjut berdasarkan ketentuan Pasal 37 ayat (3) Konvensi UNCAC, setiap negara peserta wajib mempertimbangkan kemungkinan sesuai dengan prinsip-prinsip dasar hukum nasionalnya untuk memberikan kekebalan dari penuntutan bagi orang yang memberikan kerja sama substansial dalam penyelidikan atau penuntutan (*justice collaborator*) suatu tindak pidana yang ditetapkan berdasarkan konvensi ini.<sup>38</sup>

<sup>37</sup>Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption, 2003* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003).

<sup>38</sup>Pasal 37 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption, 2003* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003).

Adapun alasan Indonesia meratifikasi Konvensi UNCAC didasari pada terdapatnya beberapa kejahatan luar biasa serta bersifat terorganisir. Kejahatan terorganisir ini telah merusak sendi-sendi hukum karena para pihak yang melakukannya adalah oknum yang memiliki kewenangan di lembaga eksekutif, legislatif bahkan yudikatif. Oleh karena itu, untuk membantu penegak hukum menyelesaikan permasalahan kejahatan terorganisir tersebut, perlu dibuat metode untuk membuka fakta atas kejahatan terorganisir tersebut. Salah satu cara membuka informasi atas kejahatan terorganisir tersebut dengan melibatkan saksi pelaku yang bukan merupakan pelaku utama dari kejahatan terorganisir tersebut, yaitu *justice collaborator*.

Dalam perkembangannya, pada tahun 2006 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Undang-Undang ini belum mengatur secara komprehensif mengenai *justice collaborator*, melainkan hanya mengatur mengenai saksi yang juga tersangka dalam kasus yang sama tidak dapat dibebaskan dari tuntutan pidana apabila ia ternyata terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah, tetapi kesaksiannya dapat dijadikan pertimbangan hakim dalam meringankan pidana yang dijatuhkan.<sup>39</sup> Kemudian pada tahun 2011, Mahkamah Agung menerbitkan SEMA Nomor 4 Tahun 2011 yang dilatarbelakangi oleh belum terdapatnya ketentuan yang lebih rigid mengenai *justice collaborator* dan perlu pedoman lebih lanjut dalam penerapannya.<sup>40</sup>

Berdasarkan SEMA tersebut, peran *justice collaborator* bukan diperuntukkan bagi semua jenis tindak pidana melainkan terbatas pada bagi tindak pidana tertentu yang bersifat serius seperti tindak pidana korupsi, terorisme, narkoba, pencucian

uang, perdagangan orang maupun tidak pidana lainnya yang bersifat terorganisir yang menimbulkan ancaman serius terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat sehingga meruntuhkan lembaga serta nilai-nilai demokrasi, etika dan keadilan serta membahayakan pembangunan berkelanjutan supremasi hukum.<sup>41</sup>

Untuk pertama kalinya, SEMA Nomor 4 Tahun 2011 mengatur syarat menjadi *justice collaborator* yaitu, *pertama*, yang bersangkutan merupakan salah satu pelaku tindak pidana tertentu, bukan pelaku utama serta memberikan keterangan sebagai saksi di dalam proses peradilan.<sup>42</sup> *Kedua*, jaksa penuntut umum dalam tuntutan menyatakan bahwa yang bersangkutan telah memberikan keterangan dan bukti yang sangat signifikan sehingga penyidik dan/atau penuntut umum dapat mengungkap tindak pidana dimaksud secara efektif, mengungkap pelaku-pelaku lainnya yang memiliki peran lebih besar dan/atau mengembalikan aset hasil suatu tindak pidana.<sup>43</sup>

Lebih lanjut, pada 14 Desember 2011 ditetapkan Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator* yang dimaksudkan untuk memberikan pedoman bagi para penegak hukum dalam melakukan koordinasi dan kerjasama dalam memberikan perlindungan bagi *justice collaborator*.<sup>44</sup> Adapun bentuk perlindungan terhadap *justice collaborator* berdasarkan Peraturan Bersama ini berupa:

- a. perlindungan fisik dan psikis;
- b. perlindungan hukum;
- c. penanganan secara khusus; dan
- d. penghargaan.<sup>45</sup>

<sup>39</sup>Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

<sup>40</sup>Angka 6 Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelaku Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku Yang Bekerjasama (*Justice Collaborators*) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu.

<sup>41</sup>Angka 1 Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku Yang Bekerjasama (*Justice Collaborators*) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu.

<sup>42</sup>Angka 9 huruf a Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi

Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku Yang Bekerjasama (*Justice Collaborators*) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu.

<sup>43</sup>Angka 9 huruf b Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku Yang Bekerjasama (*Justice Collaborators*) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu.

<sup>44</sup>Pasal 2 Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator*.

<sup>45</sup>Pasal 6 ayat (1) Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator*.

Pelindungan fisik, psikis, dan hukum tidak diatur lebih lanjut dalam Peraturan Bersama ini melainkan hanya dinyatakan pelindungan tersebut diberikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan, bentuk pelindungan terhadap *justice collaborator* berupa penanganan secara khusus dan penghargaan diuraikan lebih lanjut. Yang dimaksud penanganan secara khusus berupa:<sup>46</sup>

- a. pemisahan tempat penahanan, kurungan atau penjara dari tersangka, terdakwa dan/atau narapidana lain dari kejahatan yang diungkap dalam hal *justice collaborator* ditahan atau menjalani pidana badan;
- b. pemberkasan perkara sedapat mungkin dilakukan terpisah dengan tersangka dan/atau terdakwa lain dalam perkara pidana yang dilaporkan atau diungkap;
- c. penundaan penuntutan atas dirinya;
- d. penundaan proses hukum (penyidikan dan penuntutan) yang mungkin timbul karena informasi, laporan dan/atau kesaksian yang diberikannya; dan/atau
- e. memberikan kesaksian di depan persidangan tanpa menunjukkan wajahnya atau tanpa menunjukkan identitasnya.

Kemudian yang dimaksud dengan penghargaan (*reward*) berupa:<sup>47</sup>

- a. keringanan tuntutan hukuman, termasuk menuntut hukuman percobaan; dan/atau
- b. pemberian remisi tambahan dan hak-hak narapidana lain sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku apabila *justice collaborator* adalah seorang narapidana.

Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator* untuk pertama kalinya mengatur mengenai mekanisme untuk mendapatkan dan membatalkan pelindungan terhadap *justice collaborator*. Untuk bentuk pelindungan fisik dan psikis, diajukan oleh aparat penegak hukum sesuai tahap penanganannya (penyidik, penuntut umum atau hakim) kepada Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK).<sup>48</sup> Kemudian LPSK akan memberikan

keputusan berdasarkan rekomendasi dari aparat penegak hukum sesuai tahap penanganannya. Untuk bentuk pelindungan penanganan secara khusus, diberikan kepada *justice collaborator* setelah adanya persetujuan dari aparat penegak hukum sesuai dengan tahap penanganannya.<sup>49</sup> Sedangkan untuk bentuk pelindungan terhadap *justice collaborator* berupa penghargaan (*reward*) diajukan dengan ketentuan:<sup>50</sup>

- a. permohonan diajukan oleh pelaku sendiri kepada jaksa agung atau pimpinan KPK;
- b. LPSK dapat mengajukan rekomendasi terhadap *justice collaborator* untuk kemudian dipertimbangkan oleh jaksa agung atau pimpinan KPK;
- c. permohonan memuat identitas *justice collaborator*, alasan dan bentuk penghargaan yang diharapkan;
- d. jaksa agung atau pimpinan KPK memutuskan untuk memberikan atau menolak memberikan penghargaan yang dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Untuk pembatalan pelindungan terhadap *justice collaborator*, diajukan oleh aparat penegak hukum sesuai dengan tahapan penanganannya kepada pejabat yang menerbitkan keputusan pemberian pelindungan berdasarkan penilaian bahwa *justice collaborator* tersebut telah dengan sengaja memberikan keterangan atau laporan yang tidak benar.<sup>51</sup>

Dalam perkembangannya, pada tahun 2014 diundangkan Undang-Undang Nomor 31 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Terbitnya undang-undang ini dilatarbelakangi oleh terdapatnya kelemahan yang cukup signifikan dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 salah satunya mengenai keterbatasan kewenangan yang menyangkut substansi penjabaran dari tugas dan fungsi LPSK yang berimplikasi pada kualitas pemberian layanan pelindungan *justice collaborator*.

Berbeda dengan Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator*, Undang-Undang

---

<sup>46</sup>Pasal 6 ayat (3) Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator*.

<sup>47</sup>Pasal 6 ayat 4 Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator*.

<sup>48</sup>Pasal 8 Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator*.

<sup>49</sup>Pasal 9 Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator*.

<sup>50</sup>Pasal 10 ayat (1) Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator*.

<sup>51</sup>Pasal 11 Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator*.



tentang Perlindungan Saksi dan Korban tidak menggunakan norma “saksi pelaku yang bekerja sama” melainkan menggunakan norma “saksi pelaku” yang kemudian pada bagian Penjelasan Umum dinyatakan bahwa saksi pelaku yang dimaksud dalam undang-undang ini adalah *justice collaborator*. Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban mencoba mengatur lebih komprehensif pengaturan terkait *justice collaborator* dibandingkan dengan instrumen-instrumen hukum yang telah mengatur sebelumnya. Undang-Undang ini menambahkan syarat perlindungan terhadap *justice collaborator*, sebagai berikut:

- tindak pidana yang akan diungkap merupakan tindak pidana dalam kasus tertentu sesuai dengan keputusan LPSK;
- sifat pentingnya keterangan yang diberikan oleh *justice collaborator* dalam mengungkap suatu tindak pidana;
- bukan sebagai pelaku utama dalam tindak pidana yang diungkapkannya;
- kesediaan mengembalikan aset yang diperoleh dari tindak pidana yang dilakukan dan dinyatakan dalam pernyataan tertulis; dan
- adanya ancaman yang nyata atau kekhawatiran akan terjadinya ancaman, tekanan secara fisik atau psikis terhadap *justice collaborator* atau keluarganya jika tindak pidana tersebut diungkap menurut keadaan yang sebenarnya.

Ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban menegaskan kembali bahwa *justice collaborator* tidak dapat dituntut secara hukum, baik pidana maupun perdata atas kesaksian dan/atau laporan yang akan, sedang, atau telah diberikannya, kecuali kesaksian atau laporan tersebut diberikan tidak dengan iktikad baik. Terkait dengan mekanisme pengajuan perlindungan, dalam Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator* pengajuan perlindungan diajukan oleh aparat penegak hukum sesuai tahap penanganannya. Sedangkan berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban, tata cara memperoleh perlindungan dapat diajukan atas inisiatif sendiri maupun atas permintaan

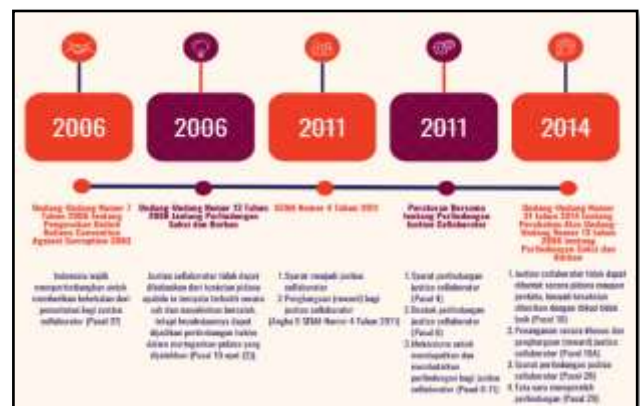
pejabat yang berwenang dengan mengajukan permohonan secara tertulis kepada LPSK.

Lebih lanjut Pasal 29 ayat (2) menyatakan dalam hal tertentu LPSK dapat memberikan perlindungan tanpa diajukan permohonan. Namun, tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai keadaan tertentu seperti apa yang dapat menjadikan LPSK memberikan perlindungan tanpa adanya permohonan. Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban juga menambahkan ketentuan mengenai dalam hal tindak pidana yang dilaporkan atau diungkap oleh *justice collaborator* dalam pemeriksaan di sidang pengadilan tidak terbukti, tidak menyebabkan batalnya perlindungan bagi *justice collaborator* tersebut.<sup>52</sup>

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa berdasarkan hukum positif Indonesia, pengaturan mengenai *justice collaborator* tidak diatur secara komprehensif pada satu instrumen hukum melainkan pengaturannya ditemukan dalam beberapa instrumen hukum yang berbeda, antara lain: Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang *Pengesahan United Nations Convention Against Corruption 2003*, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, SEMA Nomor 4 Tahun 2011, Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator*, dan Undang-Undang Nomor 31 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Adapun cakupan pengaturan mengenai *justice collaborator* pada tiap instrumen hukum dapat dilihat pada bagan berikut:

Gambar 1. Pengaturan *Justice Collaborator*

Berdasarkan Hukum Positif Indonesia



<sup>52</sup>Pasal 32A ayat (2) Undang-Undang tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Sumber: Diolah oleh Penulis dari berbagai peraturan di Indonesia yang mengatur mengenai *justice collaborator*.

## 2. Eksistensi *justice collaborator* dalam sistem peradilan pidana Indonesia

Keberadaan *justice collaborator* di Indonesia dapat ditemukan dalam berbagai kasus kejahatan terorganisir. Dikarenakan tidak terdapatnya inventarisasi jumlah *justice collaborator* yang pernah ada di Indonesia baik dalam laporan LPSK maupun sumber akademik lainnya, Penulis mencoba menginventarisasi beberapa contoh kasus kejahatan terorganisir di Indonesia yang memiliki *justice collaborator* yang dapat dilihat dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1. *Justice Collaborator* dalam Kejahatan Terorganisir di Indonesia

No.	Jenis Tindak Pidana	Nama <i>Justice Collaborator</i>	No. Putusan Perkara
<b>Tindak Pidana Korupsi</b>			
1.	Korupsi pengurusan penghapusan nama busman a.n Djoko Triandito	Tommy Sumardi	Putusan Nomor 48/Pid.Sus-TPK/2020/PN Jkt.Pst
2.	Pengalihan pajak dan pencucian uang di PT.Asian Agri	Vincentius Amin Sutanto	Putusan Nomor 03/PK/PID.SUS/2010
3.	Korupsi pengadaan E&TP	Sugiharto, Irman, dan Andi Agustinus	Putusan Nomor: 430k/Pid.Sus/2018 (penetapan <i>justice collaborator</i> disebut pada tingkat pengadilan tinggi)
4.	Kasus rasuah hakim panitera Madan oleh OC Kaligis	Moh Yagari, Ehsanra Gunter (Gary)	Putusan Perkara Nomor 151/Pid.Sus/TPK/2015/P.N.Jkt.Pst
<b>Tindak Pidana Pembunuhan Berencana</b>			
1.	Pembunuhan Berencana Brigadir Jokus	Richard Eliezer	Putusan Perkara 798/Pid.B/2022

Berdasarkan tabel di atas, eksistensi *justice collaborator* lebih banyak ditemukan pada kasus tindak pidana korupsi. Berdasarkan keterangan dari Hasto Atmojo Suryo selaku ketua LPSK, lembaga tersebut seringkali menolak untuk memberikan perlindungan kepada *justice collaborator* dalam perkara tindak pidana narkoba.<sup>53</sup> Contohnya pada tahun 2022, LPSK menolak permohonan perlindungan sebagai *justice collaborator* atas nama Dody Prawiranegara, Syamsul Ma'arif, dan Linda Pujiastuti dalam kasus

<sup>53</sup>Kompas, LPSK Tolak Pengajuan "Justice Collaborator" AKBP Doddy Terkait Kasus Narkoba Teddy Minahasa. Dimuat dalam <https://megapolitan.kompas.com/read/2022/12/13/13495331/lpsk-tolak-pengajuan-justice-collaborator-akbp-dody-dkk-terkait-kasus?page=2>, diakses tanggal 10 Maret 2023.

<sup>54</sup>Kompas, Saat LPSK Tolak Permohonan "Justice Collaborator" Tersangka Kasus Narkoba Teddy Minahasa. Dimuat dalam <https://megapolitan.kompas.com>

peredaran narkoba yang melibatkan Inspektur Jenderal Teddy Minahasa dengan alasan 3 (tiga) tersangka tersebut memiliki peran yang terlalu kecil untuk mengungkap kejahatan yang besar.<sup>54</sup> Kemudian pada tahun yang sama, untuk pertama kalinya Indonesia memiliki *justice collaborator* dalam kasus tindak pidana pembunuhan berencana.

Dalam tulisan ini, Penulis menganalisa eksistensi *justice collaborator* pada 2 (dua) kasus tindak pidana yang berbeda namun pelaku utamanya sama-sama merupakan penegak hukum. Pertama, eksistensi *justice collaborator* atas nama Richard Eliezer pada perkara pembunuhan berencana yang dilakukan oleh mantan Kadiv Propam Polri, Ferdy Sambo sebagaimana tercantum dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan Nomor Perkara 798/Pid.B/2022. Hal yang menarik dalam perkara ini, Richard Eliezer mengajukan diri sebagai *justice collaborator* setelah masuk tahap persidangan dengan mengubah semua keterangan sebagaimana yang disampaikan pada tahap penyidikan.<sup>55</sup> Dalam perkara tersebut, terjadi perdebatan yang cukup panjang selama kurang lebih 18 (delapan belas) minggu masa persidangan.<sup>56</sup> Selama berlangsungnya persidangan, Ferdy Sambo sebagai pelaku utama mengajukan keberatan atas ditetapkannya Richard Eliezer sebagai *justice collaborator*.

Dalam perkembangannya, keterangan Richard Eliezer membuka informasi yang sedikit demi sedikit melengkapi fakta-fakta yang sebelum persidangan tidak muncul. Dalam proses tersebut, LPSK masuk menjadi pihak yang berwenang memberikan rekomendasi, dan pada akhirnya LPSK menyetujui pengajuan Richard Eliezer sebagai *justice collaborator* sehingga selama masa persidangan diberikan perlindungan berupa pengawalan yang ketat, walaupun pada saat itu masih ada keraguan karena tindak pidana yang

[/read/2022/12/14/08112841/saat-lpsk-tolak-permohonan-justice-collaborator-tersebut-kasus-narkoba?page=all](https://megapolitan.kompas.com/read/2022/12/14/08112841/saat-lpsk-tolak-permohonan-justice-collaborator-tersebut-kasus-narkoba?page=all), diakses tanggal 11 Maret 2023.

<sup>55</sup>Kompas, Status "Justice Collaborator" Richard Eliezer yang Cetak Sejarah Baru Penegakan Hukum. Dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2023/02/17/07525661/status-justice-collaborator-richard-eliezer-yang-cetak-sejarah-baru>, diakses tanggal 10 Maret 2023.

<sup>56</sup>Ibid.

dilakukan dianggap bukan *organized crime*. Jaksa Penuntut Umum juga tetap memberikan tuntutan dua belas tahun penjara kepada Richard Eliezer. Keraguan status *justice collaborator* akhirnya terbantahkan setelah Majelis Hakim yang memeriksa perkara tersebut memberikan putusan yang meringankan terhadap Richard Eliezer.<sup>57</sup>

Dalam putusannya, Majelis Hakim mempertimbangkan segala informasi yang diberikan oleh Richard Eliezer serta menilai ia sebagai pelaku penembak, tetapi bukan sebagai pelaku utama dalam tindak pidana tersebut.<sup>58</sup> Adanya dorongan perintah dari Ferdy Sambo yang mengakibatkan Richard Eliezer melakukan penembakan. Namun, perintah tersebut dinilai Majelis Hakim sebagai sikap batin kesengajaan sehingga Richard Eliezer tetap terbukti bersalah melakukan tindak pidana tersebut.<sup>59</sup>

Putusan Richard Eliezer ini membuka sejarah baru dalam penerapan pengaturan *justice collaborator* karena legitimasi status *justice collaborator* berdasarkan perkara tersebut terbukti sangat kuat menjadi kewenangan Majelis Hakim yang menangani perkara. Semula diragukan dan mendapatkan tuntutan dua belas tahun penjara, tetapi diberikan putusan satu setengah tahun oleh Majelis Hakim. Hal tersebut menjadi gambaran telah diberikannya perlakuan khusus kepada Richard Eliezer selaku *justice collaborator* sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sekalipun luput dari penilaian Penyidik dan Penuntut Umum, status *justice collaborator* tetap menjadi kewenangan majelis hakim. Berikut gambaran tuntutan dan putusan pada perkara tersebut:<sup>60</sup>

Tabel 1. Perbandingan Tuntutan Jaksa Penuntut Umum dan Vonis Hakim Kasus Pembunuhan Berencana Pembunuhan Brigadir J

No.	Terdakwa	Tuntutan	Putusan PN Jakarta Selatan
1.	Ferdy Sambo	Pidana seumur hidup	Pidana Mati
2.	Putri Candraswati	Pidana 8 tahun penjara	Pidana 10 tahun penjara
3.	Ricley Rizal	Pidana 8 tahun penjara	Pidana 13 tahun penjara

<sup>57</sup>Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan Nomor Perkara 798/Pid. B/2022.

<sup>58</sup>*Ibid.*

<sup>59</sup>*Ibid.*

<sup>60</sup>Adia Rahmansyah, *Rangkuman Hasil Vonis 5 Terdakwa Kasus Pembunuhan Brigadir J: Dari Ferdy Sambo sampai Richard Eliezer*. Dimuat dalam

Kepastian perlindungan hukum kepada setiap terdakwa yang merupakan *justice collaborator* harus dibarengi dengan adanya jaminan keamanan dan keselamatan terhadap saksi pelaku tersebut. Pelindungan hukum tersebut diharapkan menjadi momentum positif untuk meningkatkan keamanan masyarakat, kepercayaan masyarakat terhadap penegak hukum, dan putusan yang tepat untuk setiap tindak pidana teroganisir. Dalam perkara Richard Eliezer, yang perlu dicermati adalah mengenai adanya perdebatan terkait *organized crime* atau tindak pidana yang teroganisasi. Pandangan terkait tindak pidana teroganisasi tersebut dapat disatukan apabila dibuatkan secara rigid definisinya. Tindak pidana yang terencana dan melibatkan banyak pihak serta memiliki motif tersembunyi tersebut menjadi sebuah pertimbangan untuk melegitimasi terdakwa yang mengajukan menjadi *justice collaborator* dalam suatu tindak pidana yang teroganisasi. SEMA Nomor 4 Tahun 2011 juga telah menyatakan tindak pidana teroganisir sebagai tindak pidana yang menimbulkan masalah dan ancaman yang serius terhadap stabilitas dan keamanan masyarakat sehingga meruntuhkan lembaga serta nilai-nilai demokrasi, etika dan keadilan serta membahayakan pembangunan berkelanjutan dan supremasi hukum. Apabila perlu, seluruh jenis tindak pidana teroganisasi dapat dicantumkan pada perubahan aturan terkait *justice collaborator*.

Contoh lain yang dapat memperkaya *insight* mengenai eksistensi *justice collaborator* dalam *due process of law* pada tindak pidana teroganisir dapat kita jumpai pada perkara pidana korupsi di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan terdakwa bernama Moh Yagari Bhistara Guntur alias Gary.<sup>61</sup> Salah satu kriteria untuk menjadi saksi pelaku yang bekerjasama adalah keterlibatan dalam perkara teroganisir, dalam hal ini, yaitu perkara tindak pidana korupsi.

Dalam perkara tersebut, Terdakwa Gary bukan pelaku utama dalam tindak pidana melainkan menjadi perantara pemberi suap dari

<https://metro.suara.com/read/2023/02/15/144445/rangkuman-hasil-vonis-5-terdakwa-kasus-pembunuhan-brigadir-j-dari-ferdy-sambo-sampai-richard-eliezer>, diakses tanggal 10 Maret 2023.

<sup>61</sup>Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan Nomor Perkara 151/Pid.Sus/TPK /2015/PN.Jkt.Pst.

Otto Cornelius Kaligis kepada hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Medan.<sup>62</sup> Dimana Moh Yagari Bhastara bersama-sama dengan Otto Cornelius Kaligis didakwa melakukan atau turut serta melakukan beberapa perbuatan yang harus dipandang sebagai perbuatan berlanjut, memberi atau menjanjikan sesuatu kepada hakim yaitu memberi sejumlah uang kepada Tripeni Irianto Putro, Dermawan Ginting dan Amir Fauzi selaku Hakim PTUN Medan dengan maksud untuk mempengaruhi putusan perkara yang diserahkan kepadanya untuk diadili.<sup>63</sup>

Adapun kriteria yang dipenuhi oleh Gary sebagai *justice collaborator* adalah keterangan pengakuan atas tindak pidana yang dilakukannya. Berdasarkan fakta persidangan hakim menganggap bahwa Terdakwa Gary selalu bersikap kooperatif dan mengakui perbuatan yang telah dilakukannya sebagai perantara pemberian suap yang dilakukan oleh atasannya yakni Otto Cornelius Kaligis. Keterangan pengakuan tersebut secara konsisten diberikan sejak penyidikan dilakukan dan dalam pemeriksaan saksi pada persidangan sebagai saksi dalam kasus suap yang dengan atas nama Terdakwa Otto Cornelius Kaligis, Gubernur Sumatera Utara, dan Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Medan.

Selain itu, atas kesaksian Gary sebagai *justice collaborator* telah memberikan informasi yang menjadi bukti yang signifikan dan dapat membantu mengungkap tindak pidana tersebut. Dalam tindak pidana tersebut mengungkap pelaku utama dari tindak pidana tersebut serta dapat ditemukannya aset yang merupakan hasil dari tindak pidana tersebut.<sup>64</sup> Berdasarkan keteranga Saksi Pelaku Gary, Jaksa Penuntut Umum menyusun tuntutan dengan mencantumkan bahwa Saksi Pelaku Gary telah memberikan keterangan dan bukti yang dapat mengungkap pelaku utama dari perkara tersebut.<sup>65</sup>

Jaksa penuntut umum tidak secara eksplisit menyatakan memberikan perlakuan khusus kepada Saksi Pelaku Gary, tetapi apabila mencermati tuntutan yang dikenakan kepadanya cukup dapat menggambarkan telah adanya

pemberian *reward* peringanan tuntutan pidana terhadapnya dibandingkan terdakwa yang lain. Saksi Pelaku Gary dalam perkaranya dituntut pidana penjara selama 3 (tiga) tahun dikurangi selama berada dalam tahanan dan pidana denda sebesar Rp.150.000.000.00 (seratus lima puluh juta rupiah) subsidiar pidana kurungan pengganti selama 1 (satu) tahun.<sup>66</sup>

Majelis Hakim yang memeriksa perkara tersebut juga mempertimbangkan status Gary sebagai *justice collaborator*. Dalam putusan perkara tersebut, Terdakwa Gary dijatuhi pidana penjara selama 2 (dua) tahun dan pidana denda sebesar Rp 150.000.000 (seratus lima puluh juta rupiah).<sup>67</sup> Putusan tersebut lebih ringan daripada hukuman yang dijatuhkan kepada Otto Cornelius Kaligis, Gubernur Sumatera Utara, maupun Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Medan. Adapun daftar vonis setiap terdakwa pada kasus Gary tersebut sebagai berikut:

Tabel 2. Perbandingan Tuntutan Jaksa Penuntut Umum dan Vonis Hakim Kasus Tindak Pidana Korupsi Penyuapan Hakim PTUN Medan

No.	Terdakwa	Tuntutan	Putusan PN Jakarta Pusat
1.	Moh Yagari Bhastara Guntur alias Gary <sup>68</sup> ( <i>Justice Collaborator</i> )	Pidana 3 tahun penjara dan denda Rp 150 juta subsidiar kurungan pengganti 1 tahun	Pidana 2 tahun dan denda Rp 150 juta subsidiar kurungan pengganti 1 bulan.
2.	Otto Cornelius Kaligis <sup>69</sup>	Pidana 10 tahun penjara dan denda Rp 500 jt subsidiar kurungan	Pidana 5,5 tahun penjara dan denda Rp300 jt subsidiar kurungan

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

<sup>63</sup>*Ibid.*

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

<sup>65</sup>*Ibid.*

<sup>66</sup>*Ibid.*

<sup>67</sup>*Ibid.*

<sup>68</sup>*Ibid.*

<sup>69</sup>Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan Nomor Perkara 89/Pid.Sus/TPK /2015/PN.Jkt.Pst.

No.	Terdakwa	Tuntutan	Putusan PN Jakarta Pusat
		pengganti 4 bulan	pengganti 4 bulan.
3.	Gubernur Sumatera Utara <sup>70</sup>	Pidana 4,5 tahun penjara dan denda Rp 200jt subsidi kurungan pengganti 5 bulan. <sup>71</sup>	Pidana 3 tahun penjara dan denda Rp 150jt subsidi kurungan pengganti 3 bulan.
4.	Isteri Gubernur Sumatera Utara <sup>72</sup>	4 tahun penjara dan denda Rp 200jt subsidi kurungan pengganti 5 bulan. <sup>73</sup>	2,5 tahun penjara dan denda Rp 150jt subsidi kurungan pengganti 3 bulan.
5.	Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Medan <sup>74</sup>	Pidana 4,5 tahun dan denda Rp 200jt subsidi kurungan pengganti 6 bulan	Pidana 2 tahun dan denda Rp 200jt subsidi kurungan pengganti 2 bulan

Berdasarkan uraian perkara di atas, merujuk pada teori pemidanaan, dalam kedua perkara tersebut di atas, telah mengarah pada tujuan pemidanaan yang konkret. Dalam pelaksanaannya *due process of law* terhadap pidana terorganisir, membutuhkan *treatment* yang khusus, seperti proses pembuktian dengan *justice collaborator* untuk memudahkan ditemukannya bukti dan

<sup>70</sup>Nov, Gatot Pujo dan Istrinya Terima Vonis Bersalah. Dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/gatot-pujo-dan-istrinya-terima-divonis-bersalah-lt56e763916159f>, diakses tanggal 16 Februari 2023.

<sup>71</sup>Martha Silaban, Gatot Pujo Nugroho Dituntut 4,5 Tahun Penjara. Dimuat dalam <https://nasional.tempo.co/read/745835/gatot-pujo-nugroho-dituntut-45-tahun-penjara>, diakses tanggal 16 Februari 2023.

pelaku utama, dan adanya legitimasi hakim mempertimbangkan alasan meringankan yang relevan. Adapun penjatuhan pidana menjadi efektif karena saksi pelaku mendapatkan pidana yang menggambarkan suatu perlakuan khusus sebagai wujud kepastian perlindungan hukum kepada *justice collaborator*.

### III. PENUTUP

#### A. Simpulan

Berdasarkan seluruh uraian di atas maka dalam tulisan ini dapat ditarik kesimpulan bahwa pengaturan terkait dengan *justice collaborator* berdasarkan hukum positif Indonesia tidak diatur secara komprehensif pada satu instrumen hukum melainkan pengaturannya ditemukan dalam beberapa instrumen hukum yang berbeda, antara lain: Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang *Pengesahan United Nations Convention Against Corruption* 2003, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, SEMA Nomor 4 Tahun 2011, Peraturan Bersama tentang Perlindungan *Justice Collaborator*, dan Undang-Undang Nomor 31 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Kemudian, eksistensi *justice collaborator* di Indonesia ditemukan lebih banyak pada kasus tindak pidana korupsi sementara eksistensi *justice collaborator* pada tindak pidana narkotika sangat minim karena pengungkapan kasus narkotika lebih banyak dari hasil penyelidikan maupun penyidikan dan bukan dari keterangan *justice collaborator*. Ditambah lagi peran calon *justice collaborator* yang terlalu minim untuk mengungkapkan tindak pidana narkotika. Lebih lanjut, untuk pertamanya kalinya dalam sejarah peradilan pidana Indonesia, pada tahun 2022 terdapat eksistensi *justice collaborator* pada kasus tindak pidana pembunuhan berencana.

<sup>72</sup>Hukumonline, *Ibid*.

<sup>73</sup>Nasional Tempo, *Ibid*.

<sup>74</sup>Anton Septian, *Terima Uang OC Kaligis, Hakim PTUN Divonis 2 Tahun Penjara*. Dimuat dalam <https://nasional.tempo.co/read/737765/terima-uang-oc-kaligis-hakim-ptun-divonis-2-tahun-penjara>, diakses tanggal 16 Februari 2023.

## B. Saran

Untuk mempermudah koordinasi antar lembaga penegak hukum perlu diatur secara komprehensif dalam satu naskah instrumen hukum yang memuat seluruh tahapan pengajuan, persyaratan, bentuk perlindungan serta pembatalan status *justice collaborator*. Dengan terdapatnya eksistensi *justice collaborator* dalam tindak pidana pembunuhan berencana yang belum pernah ada sebelumnya di Indonesia, diharapkan LPSK dapat terus meningkatkan kualitas perlindungan terhadap *justice collaborator* agar ke depannya dapat ditemukan eksistensi *justice collaborator* lain yang dapat membantu mengungkapkan kejahatan terorganisir lainnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Anti Korupsi, 2003).

Peraturan Bersama Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, Ketua Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban Republik Indonesia Nomor M.HH-11.HM.03.02 tahun 2011, Nomor PER-045/A/JA/2011, Nomor 1 Tahun 2011, Nomor KEPB-02/01-55/12/2011, Nomor 4 tahun 2011 tentang Perlindungan Bagi Pelapor, Saksi Pelapor dan Saksi Pelaku yang Bekerjasama

Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 04 Tahun 2011 tentang Perlakuan Bagi Pelapor Tindak Pidana (*Whistleblower*) dan Saksi Pelaku Yang Bekerjasama (*Justice Collaborators*) di dalam Perkara Tindak Pidana Tertentu.

### Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan Nomor Perkara 798/Pid. B/2022.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan Nomor Perkara 151/Pid.Sus/TPK /2015/PN.Jkt.Pst.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan Nomor Perkara 89/Pid.Sus/TPK /2015/PN.Jkt.Pst.

### Buku

Black, Henry Campbell dalam Ali, Mahrus. *Dasar-Dasar Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Chazawi, Adami. *Pelajaran Hukum Pidana Bagian I*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2016.

Hadjon, Piliphus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 1987.

Hamzah, Andi. *Asas-Asas Hukum Pidana Edisi Revisi*. Jakarta: PT. Rhineka Cipta, cetakan ke-4, 2014.

HS, Salim dan Nurbani, Erlies Septiana. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Cetakan ke-1, 2013.

Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia Publishing, 2013.

Irianto, Sulistyowati dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2013.

Marzuki Peter. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.

Muladi dan Arief, Barda Nawawi. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni, 1984.

Nawawi, Barda. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2017.

Sardjono, Agus. *Riset Hukum Sebuah Novel Tentang Metode Penelitian Hukum*. Cetakan ke-1, 2019.

Saleh, Roeslan. *Stelsel Pidana Indonesia*. Jakarta: Aksara Baru, 1983.

Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Alumni, 1981.

Sudarto, *Hukum Pidana I*. Semarang: Yayasan Sudarto, 1990.

## Jurnal

Kumar, Prabhat; Jain, Nidhi. *Law as an Instrument of Social Engineering: The Indian Perspective*. International Journal of Law Management & Humanities 5, 2022.

Muhammad, Rusli. *Pengaturan dan Urgensi Whistle-blower dan Justice Collaborator dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 2 Vol. 22 April 2015.

Semendawai, Abdul Haris. *Penetapan Status Justice Collaborator bagi Tersangka atau Terdakwa dalam Perspektif Hak Asasi Manusia*. Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum Vol. 3, No. 3, 2016.

## Laman

Fachri Ferinda K, *Mengulas Intisari Teori Hukum Pembangunan Prof Mochtar Kusumaatmadja*. Dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengulas-intisari-teori-hukum-pembangunan-prof-mochtar-kusumaatmadja-lt629f18555b875/>, diakses tanggal 1 Februari 2023.

Hadjon Philipus M, dalam Tim Hukum Online, *Teori-Teori Perlindungan Hukum Menurut Para Ahli*. Dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/teori-perlindungan-hukum-menurut-para-ahli-lt63366cd94dcbc>, diakses tanggal 14 Februari 2023.

Kompas, LPSK Tolak Pengajuan “Justice Collaborator” AKBP Doddy Terkait Kasus Narkoba Teddy Minahasa, dimuat dalam <https://megapolitan.kompas.com/read/2022/12/13/13495331/lpsk-tolak-pengajuan-justice-collaborator-akbp-dody-dkk-terkait-kasus?page=2>, diakses tanggal 10 Maret 2023.

Kompas, Saat LPSK Tolak Permohonan “Justice Collaborator” Tersangka Kasus Narkoba Teddy Minahasa. Dimuat dalam <https://megapolitan.kompas.com/read/2022/12/14/08112841/saat-lpsk-tolak-permohonan-justice-collaborator-tersangka>

kasus-narkoba?page=all, diakses tanggal 11 Maret 2023.

Kompas, Status “Justice Collaborator” Richard Eliezer yang Cetak Sejarah Baru Penegakan Hukum. Dimuat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2023/02/17/07525661/status-justice-collaborator-richard-eliezer-yang-cetak-sejarah-baru>, diakses tanggal 10 Maret 2023.

Nov, Gatot Pujo dan Istrinya Terima Vonis Bersalah. Dimuat dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/gatot-pujo-dan-istrinya-terima-divonis-bersalah-lt56e763916159f>, diakses tanggal 16 Februari 2023.

Rahmansyah, Adia. *Rangkuman Hasil Vonis 5 Terdakwa Kasus Pembunuhan Brigadir J: Dari Ferdly Sambo sampai Richard Eliezer*. Dimuat dalam <https://metro.suara.com/read/2023/02/15/144445/rangkuman-hasil-vonis-5-terdakwa-kasus-pembunuhan-brigadir-j-dari-ferdy-sambo-sampai-richard-eliezer>, diakses tanggal 10 Maret 2023.

Septian, Anton. *Terima Uang OC Kaligis, Hakim PTUN Divonis 2 Tahun Penjara*. Dimuat dalam <https://nasional.tempo.co/read/737765/terima-uang-oc-kaligis-hakim-ptun-divonis-2-tahun-penjara>, diakses tanggal 16 Februari 2023.

Silaban, Martha. *Gatot Pujo Nugroho Dituntut 4,5 Tahun Penjara*. Dimuat dalam <https://nasional.tempo.co/read/745835/gato-t-pujo-nugroho-dituntut-45-tahun-penjara>, diakses tanggal 16 Februari 2023.

# URGENSI PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERMUSEUMAN DALAM OPTIMALISASI PEMAJUAN KEBUDAYAAN

## *(THE URGENCY OF LAW CONCERNING MUSEUMS IN OPTIMIZING THE ADVANCEMENT OF CULTURE)*

**Bagus Prasetyo**

Perancang Peraturan Perundang-Undang Ahli Madya  
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI  
\*Korepondensi: bagus\_dpr@yahoo.com

### **Abstrak**

Kebudayaan merupakan bagian yang sangat penting dalam semua proses pembangunan. Peran museum dalam pemajuan kebudayaan dapat dipahami dan dilihat berdasarkan perspektif fungsinya. Museum bukan saja berfungsi sebagai ruang memperoleh pengetahuan dan mengasah budaya, melainkan juga secara inheren mendukung dan bahkan menjadi arus pelestarian budaya dalam konteks pemajuan kebudayaan dari generasi ke generasi. Beberapa permasalahan permuseuman diantaranya standardisasi museum, SDM, dan kelembagaan. Di tengah kompleksnya permasalahan museum diperlukan landasan hukum yang dapat menjadi pedoman lintas sektor dan penguatan lainnya terhadap museum. Hal ini perlu dilihat apakah berbagai permasalahan yang terjadi pada museum dapat diubah menjadi potensi dalam optimalisasi pemajuan kebudayaan di tengah derasnya arus globalisasi. Hal ini perlu disempurnakan dengan regulasi yang komprehensif agar mampu menyelesaikan berbagai kendala atau permasalahan permuseuman yang kompleks dan melibatkan banyak pemangku kepentingan. Oleh karena itu, urgensi RUU tentang Permuseuman sebagai optimalisasi pemajuan kebudayaan penting untuk dilakukan. Bagaimana pengaturan mengenai permuseuman selama ini dan urgensi dibentuknya Undang-Undang tentang Permuseuman perlu dikaji lebih lanjut. Metode penulisan yang digunakan adalah metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai museum saat ini terdapat dalam UU tentang Cagar Budaya beserta peraturan turunannya dan UU tentang Pemajuan Kebudayaan. Namun, pengaturan tersebut masih belum memadai dan belum bersifat menyeluruh terkait permuseuman. Teroptimalisasinya peran museum dalam sebuah undang-undang diharapkan dapat mendatangkan wisatawan untuk mendatangkan devisa sehingga dapat meningkatkan perekonomian Indonesia secara umum. Optimalisasi pemajuan kebudayaan melalui UU tentang Permuseuman dapat dijadikan sarana untuk menyempurnakan regulasi yang ada, serta menciptakan kesadaran akan identitas nasional dan kebersamaan dalam keragaman sehingga pertumbuhan dan pemerataan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat dan pembangunan yang berorientasi pemajuan kebudayaan tetap dapat terlaksana secara harmonis.

Kata kunci: peraturan perundang-undangan, permuseuman, pemajuan kebudayaan

### **Abstract**

Culture is a very important part in all development processes. The role of the museum in the promotion of culture can be understood and seen from the perspective of its function. Museum does not only function as a space for acquiring knowledge and honing culture, but also inherently supports and even becomes a stream of cultural preservation in the context of promoting culture from generation to generation. Several museum issues include museum standardization, human resources, and institutions. In the midst of the complexity of museum issues, a legal basis is needed that can serve as cross-sector guidelines and other reinforcements for museums. This needs to be seen whether the various problems that occur in museums can be turned into potentials in optimizing the advancement of culture in the midst of the swift currents of globalization. This needs to be refined with comprehensive regulations in order to be able to solve complex museum problems or problems and involve many stakeholders. Therefore, the urgency of the Bill on Museums as an optimization of the promotion of culture is important to do. How the arrangement regarding museums so far and the urgency of forming a law on museums need to be studied further. The writing method used is a normative juridical method with a statutory approach. Arrangements regarding museums are currently contained in the Law on Cultural Heritage and its derivative regulations, and the Law on the Advancement of Culture. However, these arrangements are still inadequate and not comprehensive in relation to museums. Optimizing the role of museums in a law is expected to bring in tourists to bring in foreign exchange so that it can improve the Indonesian economy in general. Optimizing the promotion of culture through the Law on Museums can



*be used as a means to improve existing regulations, as well as create awareness of national identity and togetherness in diversity so that economic growth and equity for people's welfare and development oriented towards the promotion of culture can still be carried out in harmony.*

*Keywords: legislation, museums, promotion of culture*

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kebudayaan merupakan bagian yang sangat penting dalam semua proses pembangunan. Kebudayaan berkaitan erat dengan persoalan karakter dan mental segenap warga bangsa yang sangat menentukan keberhasilan pembangunan. Kebijakan pembangunan kebudayaan harus mendapatkan tempat yang penting dalam perencanaan pembangunan jangka panjang nasional.<sup>1</sup> Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) mengamanatkan tujuan nasional bangsa Indonesia, diantaranya untuk memajukan kesejahteraan umum. Berdasarkan amanat UUD NRI Tahun 1945 tersebut, dalam konteks kebudayaan tentunya negara mempunyai kewajiban memajukan kebudayaan secara utuh untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Selanjutnya, dalam batang tubuh khususnya Pasal 28C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "Setiap orang berhak mengembangkan diri, melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni, dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. Kemudian, Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban."<sup>2</sup>

Kemudian, Pasal 32 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan bahwa Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya". Selanjutnya, dalam Pasal 32 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa "Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional."<sup>3</sup> Berdasarkan uraian tujuan nasional dan beberapa kutipan ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut, dapat dikatakan bahwa UUD NRI Tahun 1945 memuat visi kebudayaan yang sangat luas dan tegas sehingga harus tercermin dalam pelbagai kebijakan strategis pemerintahan dan pembangunan baik di tingkat daerah maupun tingkat nasional.<sup>4</sup> Hal ini dapat diartikan negara kita menjamin perlindungan terhadap kebudayaan yang berkembang di masyarakat untuk mencapai tujuan bangsa Indonesia dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 meskipun tentu akan menghadapi berbagai tantangan dalam memajukan kebudayaan, terlebih pada era globalisasi.

Dalam kaitannya dengan memajukan kebudayaan nasional dan sesuai dengan amanat Pasal 32 UUD NRI Tahun 1945, museum berperan penting dalam melestarikan jejak sejarah kebudayaan (peradaban bangsa) Indonesia sekaligus melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan objek pemajuan kebudayaan

---

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Kebudayaan dan Kebudayaan Konstitusi*, Malang-Jawa Timur: Intrans Publishing, 2017, hal.198.

<sup>2</sup>Lihat Pasal 28C dan Pasal 28I UUD NRI Tahun 1945.

<sup>3</sup>Lihat Pasal 32 UUD NRI Tahun 1945.

<sup>4</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Kebudayaan dan Kebudayaan Konstitusi*, hal.198.

untuk mengkomunikasikannya kepada generasi masa kini dan masa depan. Secara yuridis, pengaturan di bidang kebudayaan diantaranya terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan di antaranya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya (UU tentang Cagar Budaya) dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan (UU tentang Pemajuan Kebudayaan).

Kemudian di tingkat Peraturan Pemerintah, pengaturan museum terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2015 tentang Museum (PP Nomor 66 Tahun 2015) dan Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 24 Tahun 2022 Tentang Peraturan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2015 tentang Museum (Permendikbudristek Nomor 24 Tahun 2022). Kedua peraturan perundang-undangan yang disebutkan terakhir ini merupakan peraturan pelaksana dari UU tentang Cagar Budaya.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan Pemerintah memang bersepakat agar kebudayaan tidak lagi dianggap sebagai beban biaya, namun harus dipandang sebagai investasi untuk membangun masa depan dan peradaban bangsa.<sup>5</sup> Hal ini juga yang melandasi bahwa secara sosiologis, keberagaman kebudayaan daerah merupakan kekayaan dan identitas bangsa yang sangat diperlukan untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah dinamika perkembangan dunia sehingga untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia tersebut diperlukan langkah strategis berupa upaya pemajuan kebudayaan melalui perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan guna mewujudkan

masyarakat Indonesia yang berdaulat secara politik, berdikari secara ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan.<sup>6</sup>

Adapun terkait peran museum dalam pemajuan kebudayaan juga dapat dipahami dan dilihat berdasarkan perspektif fungsinya. Melalui museum, bukan saja berfungsi sebagai ruang memperoleh pengetahuan dan mengasah budaya, melainkan juga secara inheren mendukung dan bahkan menjadi arus pelestarian budaya dalam konteks pemajuan kebudayaan dari generasi ke generasi. Seiring perubahan waktu, fungsi museum selalu mengalami perubahan. Hampir semua bangsa, jika tidak semuanya, telah melakukan penyesuaian fungsi museum karena menyadari bahwa sejarah adalah kapital fundamental untuk memilih jalan menuju masa depannya yang kompetitif.<sup>7</sup> Namun, peran museum dalam pemajuan kebudayaan ini belum dioptimalkan dengan baik meskipun peran museum bisa sebagai perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan Pembinaan kebudayaan sebagaimana definisi pemajuan kebudayaan dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan tersebut. Museum merupakan rumah peradaban, tempat tumbuh dan berkembangnya kemampuan berpikir serta kreatifitas masyarakat Indonesia berdasarkan sejarahnya. Berbagai bukti sejarah budaya masyarakat Indonesia yang terdiri lebih dari berbagai macam benda terkait cagar budaya dan bukan cagar budaya dapat ditemukan di museum.

Secara umum, terdapat beberapa permasalahan permuseuman diantaranya:<sup>8</sup> *Pertama*, standardisasi Museum. Berdasarkan data statistik kebudayaan 2021, jumlah museum yang ada di Indonesia sampai dengan tahun 2020 sebanyak 439 museum yang

---

<sup>5</sup>Lihat konsiderans huruf a UU Tentang Pemajuan Kebudayaan.

<sup>6</sup>Lihat konsiderans huruf c UU Tentang Pemajuan Kebudayaan.

<sup>7</sup>Herwin Cahya Nugraha dan Nurdin Laugu, *Pelestarian Naskah Kuno dalam Upaya Menjaga Warisan Budaya Bangsa di Perpustakaan Museum Dewantara Kirti Griya Tamansiswa Yogyakarta*, Lentera Pustaka: Jurnal

Kajian Ilmu Perpustakaan, Informasi dan Kearsipan, 2021, hal 105-120.

<sup>8</sup>Tim Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Kajian Singkat Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Permuseuman*, 2022.

tersebar di 34 provinsi. Sebaran museum paling banyak berada di Pulau Jawa. Adapun provinsi yang paling banyak memiliki museum adalah Provinsi Jawa Timur, yaitu sebanyak 64 museum, kemudian diikuti Provinsi Jawa Tengah dan DKI Jakarta masing-masing sebanyak 61 museum.<sup>9</sup> Sedangkan berdasarkan data dari Asosiasi Museum Indonesia (AMI) Pusat, sampai tahun 2022 jumlah museum di seluruh Indonesia mencapai 509 museum.<sup>10</sup> Dari berbagai museum tersebut, mayoritas belum memiliki manajemen pengelolaan museum yang profesional. Artinya, pengelolaan museum belum terstandarisasi secara merata. Dengan belum terstandarnya museum secara merata maka masih rendah pula apresiasi dan minat masyarakat terhadap museum.

*Kedua*, Sumber Daya Manusia (SDM). Selama ini banyak museum yang memiliki keterbatasan SDM bidang museum yang kompeten. SDM Museum Indonesia belum memadai karena terbatasnya ketersediaan ahli di bidang terkait yang sangat spesifik, baik untuk bidang yang sangat teknis seperti konservasi; bidang kreatif seperti desain tata pameran, edukasi, *storytelling*; bidang administratif dan manajemen; maupun dalam bidang pengembangan pemasaran dan promosi museum.<sup>11</sup> *Ketiga*, kelembagaan. Sejak terjadinya perubahan struktur organisasi di Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi di tahun 2019, hal ini tentu berdampak pada peran dan sistem pembinaan oleh Pemerintah dalam penyelenggaraan museum. Hal ini perlu dikaji lebih dalam mengingat museum masih memerlukan pembinaan yang

terlembaga secara baik dan komprehensif. Namun perubahan tersebut belum cukup terasa terutama museum milik pemerintah daerah dan masyarakat yang memerlukan pembinaan.

Selain ketiga permasalahan yang dialami oleh museum tersebut, permasalahan klasik yang sebenarnya dialami pula oleh sebagian besar museum di Indonesia terutama museum milik negara atau daerah yaitu pada umumnya, cenderung kurang kreatif dan selalu bersikap pasif dengan mengandalkan anggaran pemerintah yang tentu saja terbatas pada kewajiban perawatan dan penyimpanan koleksi berupa tinggalan materi yang memiliki nilai budaya atau identitas bangsa sesuai dengan UU tentang Cagar Budaya. Hal ini tentu menimbulkan kesan membosankan bagi pengunjung sehingga museum selalu tampak sepi pengunjung.<sup>12</sup> Kemudian yang tidak kalah penting yaitu sarana dan prasarana terutama sistem keamanan museum yang masih kurang memadai.

Selanjutnya, permasalahan klasik yang sebenarnya juga dialami pula oleh sebagian besar museum di Indonesia terutama museum milik masyarakat yaitu terkait pendanaan. Terbatasnya bantuan pemerintah baik kurangnya apresiasi maupun persebaran bantuannya, menjadikan banyak museum milik masyarakat seperti “hidup segan mati tak mau.” Hal ini terlebih lagi saat kondisi pandemi *corona virus* 2019 (COVID-19) dimana banyak museum milik masyarakat yang harus tutup mengingat tidak adanya bantuan operasional dari pemerintah meskipun museum tersebut memiliki koleksi

---

<sup>9</sup>Dwi Winanto Hadi, Woro Angga Dananto, Noorman Sambodo, dan Mas'ad., *Statistik Kebudayaan 2021*, Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2020, hal. 2.

<sup>10</sup>Tim Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Konsep Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Permuseuman*, 2022.

<sup>11</sup>Direktorat Pelindungan Kebudayaan, *Permasalahan dan Tantangan Pengembangan Museum*,

dimuat dalam <http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/dpk/permasalahan-an-dan-tantangan-pelestarian-museum/>, diakses tanggal 4 Maret 2022.

<sup>12</sup>Suraya, Muhammad Sholeh. *E-Museum Sebagai Media Memperkenalkan Cagar Budaya Di Kalangan Masyarakat*, Dimuat dalam: [https://www.researchgate.net/publication/291074420\\_jurnal\\_e-museum](https://www.researchgate.net/publication/291074420_jurnal_e-museum), diunduh pada 23 Januari 2023.

yang sangat berharga bagi pemajuan kebudayaan Indonesia.

Adapun kurangnya dukungan Pemerintah Pusat terutama dukungan pendanaan terhadap museum yang dimiliki pemerintah daerah dan masyarakat juga semakin membuat museum sulit berkembang. Sebagai contoh, museum di Kota Probolinggo tutup karena merugi terus. Kerugian itu terjadi akibat dampak pandemi COVID-19. Padahal tidak hanya museum tersebut yang membutuhkan peran negara, tetapi juga para pelaku usaha di sekitar museum yang mengandalkan kedatangan pengunjung, seperti pedagang makanan dan pernak-pernik, transportasi ojek, dan juga agen tur travel ikut terdampak. Padahal museum ini menyimpan 31 barang sejarah peninggalan Nabi Muhamad SAW dan para sahabatnya.<sup>13</sup> Adapun beberapa koleksi lainnya berupa benda yang terkait sejarah persebaran agama Islam di Indonesia.

Menurut UNESCO dan Dewan Museum Internasional (*International Council of Museums-ICOM*), sejak merebak wabah COVID19, 90% (sembilan puluh persen) dari 85 ribu museum di dunia saat ini, tidak membuka kunjungan publik. Bahkan, menurut data tersebut, hampir 13% dari museum itu diperkirakan tidak akan pernah buka kembali setelah pandemi mereda alias tutup permanen. Laporan terbaru dari UNESCO dan ICOM memerkirakan, satu dari delapan museum bisa saja tutup secara permanen karena penurunan jumlah wisatawan internasional, dan perkiraan penurunan dana dari sponsor dan para donatur. Sejumlah lembaga kebudayaan di seluruh dunia telah menciptakan program

khusus daring dan berkolaborasi dengan program seperti *Google Arts & Culture* untuk membuat pameran tersedia secara daring. Namun, menurut UNESCO tidak semua museum memiliki sumber daya kreatif khususnya yang berada di daerah dengan akses internet terbatas. Inisiatif *online* yang diselenggarakan oleh museum "dapat menginspirasi museum lain, terutama di negara-negara Afrika, pulau kecil dan negara berkembang (SIDS), di mana hanya 5% museum yang dapat menawarkan konten *online* kepada audiens."<sup>14</sup>

Dengan berbagai gambaran kondisi sosiologis dari museum tersebut, diharapkan perlu segera mencari solusi karena museum yang merupakan lembaga yang berfungsi melindungi, mengembangkan, memanfaatkan koleksi, dan mengomunikasikannya kepada masyarakat maka misi yang diemban oleh museum tersebut sangat penting untuk menjadi bagian dari pemajuan kebudayaan. Ditengah kompleksnya permasalahan museum, diperlukan landasan hukum yang dapat menjadi pedoman lintas sektor dan penguatan lainnya terhadap museum. Menurut Drs. Amir Sutaarga yang kini dinobatkan sebagai Bapak Permuseuman Indonesia, museum bukan hanya lembaga untuk mencegah kemiskinan kebudayaan, melainkan sebagai lembaga untuk memajukan peradaban bangsa.<sup>15</sup>

Sebuah bangsa besar adalah bangsa yang memiliki sejarah pendahulunya. Bangsa tersebut dapat dilihat dari apa yang ditinggalkan para pendahulunya, yang tentu saja mereka adalah orang-orang yang memiliki budaya dan peradaban yang memberikan

---

<sup>13</sup>M. Rofiq, *Museum Rasulullah Bangkrut, Nasib Pedagang di Sekitarnya Tak Kalah Buruk*, dimuat dalam: <https://travel.detik.com/travel-news/d-6311474/museum-rasullullah-bangkrut-nasib-pedagang-di-sekitarnya-tak-kalah-buruk>, diakses tanggal 23 Januari 2023.

<sup>14</sup>Fathurrozaq, *Sejumlah Museum Terancam Tutup Permanen Pasca Pandemi Covid-19*, dimuat dalam: <https://mediaindonesia.com/weekend/317195/seju>

mlah-museum-terancam-tutup-permanen-pasca-pandemi-covid-19, diakses pada 23 Januari 2023.

<sup>15</sup>Nunus Supardi, *Undang-Undang Kemuseuman: Impian lama yang belum terwujud*, Makalah untuk Diskusi Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Permuseuman, 30 Januari 2023, di Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, DPR-RI Jakarta.

teladan kepada generasi-generasi selanjutnya. Sebagai konsekuensi dari teladan yang diberikan, para generasi memiliki pegangan prinsip yang menjadi suatu pedoman atau panduan dalam membawa bangsanya ke depan.<sup>16</sup> Kita memang dituntut untuk selalu berkembang dengan mengikuti perkembangan zaman, tetapi alangkah baiknya jika kita tetap dapat menjaga nilai-nilai luhur dan melestarikan budaya kita di era globalisasi ini. Batas geografis bukan lagi menjadi kendala dan hal ini akan berimplikasi pada berbagai bidang termasuk peran museum dalam pemajuan kebudayaan dan negara tidak boleh absen melindunginya melalui perlindungan hukum.

Dengan tetap melihat peluang dan menghadapi tantangan bangsa Indonesia di era globalisasi khususnya terhadap nilai-nilai luhur budaya kita sangat diperlukan langkah-langkah konkrit agar jati diri bangsa Indonesia tidak hilang dan tetap eksis dalam keseharian bangsa Indonesia.<sup>17</sup> Pengaturan mengenai permuseuman inilah yang diharapkan dapat menjadi langkah awal untuk mencapai hal tersebut, terlebih dalam peraturan setingkat undang-undang sehingga menjadi landasan hukum sesuai dengan perkembangan di masyarakat global. Permuseuman memerlukan perhatian lintas sektor agar tercipta ekosistem permuseuman yang optimal sehingga pengaturan setingkat undang-undang merupakan keniscayaan.

Berdasarkan hal tersebut, kajian untuk mengetahui urgensi RUU tentang Permuseuman sebagai optimalisasi pemajuan kebudayaan penting untuk dilakukan. Hal ini perlu dilihat apakah berbagai permasalahan yang terjadi pada museum dapat diubah menjadi potensi dalam optimalisasi pemajuan kebudayaan di tengah derasnya arus globalisasi sehingga generasi muda tetap memiliki rasa bangga terhadap budaya yang kita miliki melalui peran museum yang

berparadigma modern dan sesuai dengan konteks kekinian. Hal ini perlu disempurnakan dengan regulasi yang komprehensif agar mampu menyelesaikan berbagai kendala atau permasalahan permuseuman yang kompleks dan melibatkan banyak pemangku kepentingan.

## B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, permasalahan yang akan dibahas yaitu:

1. bagaimana pengaturan mengenai permuseuman selama ini?
2. apakah urgensi dibentuknya Undang-Undang tentang Permuseuman (UU tentang Permuseuman) sebagai bagian optimalisasi pemajuan kebudayaan?

Namun, yang akan dibahas oleh penulis hanya terbatas pada batasan pengaturan permuseuman di tingkat undang-undang dengan mengacu pada atau berdasarkan UU tentang Cagar Budaya dan UU tentang Pemajuan Kebudayaan termasuk beberapa peraturan pelaksanaannya. Hal ini mengingat keterbatasan tenaga, kemampuan, dan daya jangkau penulis sehingga materi muatan yang dianalisa hanya dibatasi dalam lingkup undang-undang saja meskipun materi pengaturan museum ini sebaiknya juga diuraikan terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tersebut dan peraturan perundang-undangan lainnya secara lebih rinci.

## C. Tujuan

Adapun tujuan dari penulisan ini untuk mengetahui:

1. pengaturan mengenai permuseuman dalam peraturan perundang-undangan selama ini dan
2. urgensi dibentuknya UU tentang Permuseuman sebagai bagian optimalisasi pemajuan kebudayaan.

---

<sup>16</sup>Ibid.

<sup>17</sup>Bagus Prasetyo, *Harmonisasi Pengaturan Pengelolaan Pariwisata Dan Pemajuan Kebudayaan Dalam*

*Menunjang Peningkatan Perekonomian Di Indonesia*, Jurnal Prodigy Vol.2, 2019, hal.106-124.

#### D. Metode Penulisan

Metode penulisan yang digunakan oleh penulis dalam pembahasan adalah metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan permasalahan dalam tulisan ini maka pengkajian dilakukan dengan menganalisis UU tentang Cagar Budaya dan UU tentang Pemajuan Kebudayaan beserta beberapa peraturan pelaksanaannya. Penulisan ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan atau data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier.<sup>18</sup> Kajian bahan hukum primer dalam penulisan ini terdiri dari peraturan perundang-undangan serta buku yang terkait dengan hukum dan kebudayaan.

Sementara itu, kajian bahan hukum sekunder dalam penulisan ini merupakan bahan hukum yang membantu menganalisis bahan hukum primer, seperti karya-karya penelitian ilmiah para ahli hukum. Kajian terakhir dalam bahan hukum tersier terdiri dari bahan-bahan yang memberi informasi terkait bahan hukum primer dan sekunder, antara lain jurnal, koran, dan internet. Dalam penulisan ini, pengaturan mengenai permuseuman selama ini dan urgensi dibentuknya UU tentang Permuseuman sebagai bagian optimalisasi pemajuan kebudayaan akan disajikan secara deskriptif analitis yakni memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai permuseuman berdasarkan hukum positif dan dikaitkan dengan teori.

## II. PEMBAHASAN

### A. Kerangka Konseptual

Menghadapi berbagai ancaman global dan nasional, kita harus memiliki visi yang jelas agar bisa menjadi bangsa yang tangguh.

Perubahan itu untuk perbaikan. Saat ini, kondisi dunia sedang tidak baik-baik saja dan penuh ketidakpastian. Untuk itu terdapat lima kapabilitas atau kemampuan dasar yang penting dimiliki bangsa Indonesia, yakni inovasi (*innovation*), kreatifitas (*creativity*), kewirausahaan (*entrepreneurship*), kolaborasi (*collaboration*), dan kepemimpinan (*leadership*). Semuanya harus menjadi prioritas individu dan organisasi.<sup>19</sup> Globalisasi merupakan fenomena yang tidak mungkin dihentikan sehingga Indonesia harus dapat mengambil manfaat dari globalisasi sehingga dapat meningkatkan perekonomian nasional dengan tetap menjaga jati diri dan karakter bangsa tak terkecuali melalui museum.

Hukum melalui kebijakan publik berupa peraturan perundang-undangan memiliki peran dalam menjaga keseimbangan di masyarakat. Secara umum hukum bertujuan mengatur pergaulan hidup secara damai.<sup>20</sup> Negara hukum mengatur mengenai hak dan kewajiban antara warga negara dengan negara. Berdasarkan hal tersebut, kita dapat melihat ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Hal ini mencerminkan bahwa seluruh aspek dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan negara Indonesia diatur dalam (berdasarkan) hukum tanpa terkecuali. Produk hukum dimaksud dikenal dengan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>21</sup> Selanjutnya, Profesor Hamid

---

<sup>18</sup>H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, Cetakan Ke-3, hal. 23-24.

<sup>19</sup>Moeldoko, *Memimpin Perubahan untuk Perbaikan*, Koran Sindo, Jumat 21 Oktober 2022 hal. 6.

<sup>20</sup>Sadijiono, *Hukum Antara Sollen Dan Sein*, Jawa Timur, Ubhara press dan Laksbang Pressindo, 2016, hal 28-30 dalam Bagus Prasetyo, *Harmonisasi Pengaturan Pengelolaan Pariwisata Dan*

*Pemajuan Kebudayaan Dalam Menunjang Peningkatan Perekonomian Di Indonesia*, Jurnal Prodigy Vol.2, 2019, hal. 106-124.

<sup>21</sup> Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-

Attamimi dalam disertasinya, memberikan batasan bahwa semua peraturan perundang-undangan merupakan aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat.<sup>22</sup> Berikut merupakan ciri dari negara hukum (*rechtsstaat*), yaitu: Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat; Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat, tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*); dan diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*).<sup>23</sup>

Selain itu, berdasarkan teori utilitis disebutkan bahwa hukum ingin menjamin kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya. Menurut teori ini, tujuan hukum berorientasi pada kemanfaatannya bagi masyarakat untuk mencapai kebahagiaan, kemakmuran, dan kesejahteraan. Hal ini dapat diartikan bahwa dalam konsep teori utilitis ini, hukum bermanfaat bagi kehidupan manusia dalam arti bermanfaat bagi masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, antara lain hidup makmur dan sejahtera, tertib, aman, tenteram, dan damai.<sup>24</sup>

UU tentang Pemajuan Kebudayaan dan UU tentang Cagar Budaya merupakan dasar berpijak dalam melindungi kebudayaan yang ada di Indonesia saat ini. Sedangkan khusus permuseuman, dilandasi oleh UU

tentang Cagar Budaya dan peraturan pelaksanaannya yaitu PP Nomor 66 Tahun 2015 serta Permendikbudristek Nomor 24 Tahun 2022. Semua peraturan perundang-undangan tersebut tentu bertujuan dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan bangsa Indonesia. Sebelum menganalisis pengaturan museum dalam UU tentang Cagar Budaya serta PP Nomor 66 Tahun 2015, perlu diketahui terlebih dahulu materi muatan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan dimana materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.<sup>25</sup>

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan dalam Pasal 7 ayat (2), diatur bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Selanjutnya, dalam sistem demokrasi dan negara hukum modern, norma hukum yang bersifat pelaksana dianggap tidak sah apabila dibentuk tanpa didasari atas delegasi kewenangan dari peraturan yang lebih tinggi. Misalnya, Peraturan Presiden dibentuk tidak atas perintah Undang-Undang (UU) atau Peraturan Pemerintah (PP), maka Peraturan Presiden (Perpres) tersebut tidak dapat dibentuk.<sup>26</sup> Dalam Pasal 10 ayat (1) UU

---

Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

<sup>22</sup>Ni'matul Huda. *Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum No. 3 Vol. 28 September 2021, hal. 550 - 571.

<sup>23</sup>Nany Suryawati. *Hak Asasi Politik Perempuan*, Ideas Publishing, Gorontalo, 2020, hal.14.

<sup>24</sup>*Ibid*, hal. 28-30

<sup>25</sup>Pasal 1 angka 13 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>26</sup>Muhammad Irham, *Penentuan Materi Muatan Peraturan Presiden Menurut Pasal 13 Undang-*

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diatur bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; pengesahan perjanjian internasional tertentu; tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Sedangkan dalam Pasal 12 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diatur bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Kemudian, dalam Pasal 8 diatur bahwa Peraturan Perundang-undangan yang salah satunya merupakan Peraturan Menteri diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Adapun beberapa asas dalam peraturan perundang-undangan perlu diketahui, yaitu: *Lex specialis derogat lex generalis*, yang berarti Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.<sup>27</sup> *Lex posteriore derogat generalis lex priori*, yang berarti Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu.<sup>28</sup> *Lex superiori derogat legi inferiori*, yang berarti apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara

hirarki lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan. Dalam kajian ini, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat diartikan harus diselaraskan (membuat selaras). Artinya perlu menyesuaikan (membuat sesuai) antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain secara hirarkis vertikal dan horisontal.<sup>29</sup>

Selain itu, Peraturan-undangan hanya boleh dicabut, atau diganti, atau dibatalkan dengan peraturan yang sama atau yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini dapat diartikan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula sehingga peraturan yang lebih tinggi tidak dapat diubah atau dihapuskan oleh peraturan yang lebih rendah; isi peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan di atas; dan peraturan yang lebih rendah dapat merupakan peraturan pelaksana dari peraturan di atasnya.<sup>30</sup> Dalam peraturan perundang-undangan harus ada kejelasan dan ketegasan mengenai yang ingin dicapai dari ketentuan yang bersangkutan. Terkait hal tersebut, dalam menyusun perundang-undangan perlu juga diperhatikan konsistensinya baik di antara peraturan perundangan yang mengatur hal yang sama, maupun di antara pasal-pasal dalam satu peraturan perundang-undangan.<sup>31</sup>

Undang-Undang merupakan produk politik dan perlu mengakomodir kepentingan pihak-pihak tertentu dengan tetap sesuai dengan konstitusi (kepentingan rakyat). Peng-

---

*Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Tesis, 2016, dimuat dalam: <https://fh.unpatti.ac.id/penentuan-materi-muatan-peraturan-presiden-menurut-pasal-13-undang-undang-nomor-12-tahun-2011-tentang-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/>, diakses tanggal 29 Januari 2023.

<sup>27</sup>Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Peraturan perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993, hal. 7-11.

<sup>28</sup>Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2018, hal. 82-83.

<sup>29</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013, hal. 47.

<sup>30</sup>Lampiran nomor 158 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>31</sup>Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



uatan pemajuan kebudayaan melalui peraturan perundang-undangan lainnya seperti menyusun UU tentang Permuseuman merupakan keniscayaan agar pemajuan kebudayaan dapat tercapai lebih optimal. Hal ini dikarenakan permasalahan pembangunan hukum yang semakin hari membutuhkan pendekatan secara holistik.<sup>32</sup> Namun, berbagai peraturan perundang-undangan tersebut tetap harus tetap pada koridor harmonisasi untuk menyelesaikan permasalahan dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang ada.<sup>33</sup> Hukum (Peraturan Perundang-undangan) merupakan salah satu sub sistem dari instrumen pembangunan nasional tersebut mengingat kebijakan pembangunan hukum memang memainkan peranan penting dalam menjamin dan melindungi kehidupan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

## B. Analisis

### 1. Pengaturan Permuseuman dalam Peraturan Perundang-undangan.

Secara yuridis, pengaturan mengenai museum terdapat dalam UU tentang Cagar Budaya yang kemudian diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 66 Tahun 2015 tentang Museum dan Permendikbudristek Nomor 24 Tahun 2022. Pengaturan terkait museum dalam UU tentang Cagar Budaya terdapat dalam Pasal 1 angka 15, Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (5), Pasal 32, Pasal 38, Pasal 91, dan Pasal 96 ayat (1) huruf j, dan penjelasan Pasal 12 ayat (2).

Dalam Pasal 1 angka 15, mengatur mengenai definisi curator, dan dalam Pasal 12 ayat (2) disebutkan bahwa “Setiap orang dapat memiliki dan/atau menguasai Cagar Budaya apabila jumlah dan jenis Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, Struktur Cagar Budaya, dan/atau Situs Cagar Budaya tersebut telah memenuhi kebutuhan negara.” Dalam penjelasannya, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “telah memenuhi kebutu-

han negara” adalah apabila negara sudah memiliki benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, atau struktur cagar budaya yang jumlah dan jenisnya secara nasional telah tersimpan di museum Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah serta di situs tempat ditemukannya. Hal ini dapat diartikan bahwa museum merupakan tempat penyimpanan yang dijadikan parameter apakah negara telah memiliki benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, atau struktur cagar budaya yang jumlah dan jenisnya tercukupi secara nasional.

Kemudian, pengaturan terkait museum terdapat dalam Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (5). Pasal ini merupakan norma pengaturan yang mendelegasikan disusunnya Peraturan Pemerintah mengenai museum. Dalam Pasal 18 ayat (1) dinyatakan bahwa “Benda Cagar Budaya, Bangunan Cagar Budaya, dan/atau Struktur Cagar Budaya bergerak yang dimiliki oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan/atau setiap orang dapat disimpan dan/atau dirawat di museum.” Pada ayat (2), diatur bahwa Museum merupakan lembaga yang berfungsi melindungi, mengembangkan, memanfaatkan koleksi berupa benda, bangunan, dan/atau struktur yang telah ditetapkan sebagai Cagar Budaya atau yang bukan Cagar Budaya, dan mengomunikasikannya kepada masyarakat.

Pada ayat (2) ini diuraikan unsur dalam permuseuman bahwa koleksi museum berupa benda, bangunan, dan/atau struktur yang telah ditetapkan sebagai Cagar Budaya atau yang bukan Cagar Budaya. Kemudian tugas museum untuk mengomunikasikannya kepada masyarakat karena museum merupakan lembaga yang berfungsi melindungi, mengembangkan, memanfaatkan koleksi tersebut. Selanjutnya, pada ayat (3), disebutkan bahwa Pelindungan, Pengembangan, dan Pemanfaatan koleksi museum berada di bawah tanggung jawab pengelola museum.

---

<sup>32</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Pendekatan Holistik Terhadap Hukum*, Jurnal Progresif: Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, 2005, hal. 47.

<sup>33</sup>Soegiyono, *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Buku Pusat Pengkajian Dan Informasi Kedirgantaraan Lembaga Penerbangan Dan Antariksa Nasional, 2015, hal. 2.

Sedangkan pada ayat (4), diatur bahwa dalam pelaksanaan tanggung jawab tersebut, museum wajib memiliki Kurator. Terakhir, pada ayat (5), diatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai museum diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal yang mengatur mengenai museum juga terdapat dalam Pasal 32. Pasal ini mengatur bahwa pengkajian terhadap koleksi museum yang didaftarkan dilakukan oleh Kurator dan selanjutnya diserahkan kepada Tim Ahli Cagar Budaya. Artinya, kurator yang mendaftarkan koleksi museum dan kemudian diserahkan kepada tim ahli cagar budaya. Kemudian, dalam Pasal 38, disebutkan bahwa Koleksi museum yang memenuhi kriteria sebagai Cagar Budaya dicatat di dalam Register Nasional Cagar Budaya. Dalam Pasal 91, diatur bahwa pemanfaatan koleksi berupa Cagar Budaya di museum dilakukan untuk sebesar-besarnya pengembangan pendidikan, ilmu pengetahuan, kebudayaan, sosial, dan/atau pariwisata. Hal ini terlihat bahwa semua koleksi museum harus dipergunakan untuk pengembangan pendidikan, ilmu pengetahuan, kebudayaan, sosial, dan/atau pariwisata yang tentunya apabila dapat dibina secara optimal akan membentuk karakter generasi muda karena dengan memahami masa lalu kita dapat melangkah ke masa kini dan masa depan. Kemudian, sebagai bonusnya, kita tentu akan dapat menghasilkan devisa sebagai destinasi wisata karena apabila museum ini dioptimalkan dapat menjadi daya Tarik tersendiri bagi turis internasional dan nasional. Terakhir, dalam Pasal 96 ayat (1) huruf j, diatur bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai dengan tingkatannya mempunyai wewenang: mendirikan dan membubarkan unit pelaksana teknis bidang Pelestarian, Penelitian, dan museum. Hal ini terlihat bahwa yang diatur dalam UU tentang Cagar Budaya ini terkait kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam mendirikan dan membubarkan unit pelaksana teknis bidang museum, menjadikan secara implisit bahwa

ruang lingkup pengaturannya terbatas pada museum milik pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Setelah diuraikan mengenai pengaturan museum dalam UU tentang Cagar Budaya, perlu diuraikan juga materi pokok pengaturan dalam PP Nomor 66 Tahun 2015. PP Nomor 66 Tahun 2015 ini merupakan peraturan pelaksanaan yang didelegasikan oleh Pasal 18 ayat (5) UU tentang Cagar Budaya dan terdiri dari 13 BAB dan 60 Pasal. Dalam PP Nomor 66 Tahun 2015 ini terdapat BAB I mengenai **Ketentuan Umum**, yang memberikan batasan pengertian atau definisi diantaranya tentang museum, museum kepresidenan, koleksi museum, benda cagar budaya, pemilik museum, pemanfaatan museum, kompensasi, masyarakat hukum adat, pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan Menteri.

Dalam BAB II mengenai **Kelembagaan Museum**, secara umum diatur mengenai Pendirian, Standardisasi, dan Evaluasi Museum. Dalam BAB III **Sumber daya Manusia**, secara umum diatur mengenai Pemilik harus menyediakan sumber daya manusia untuk mengelola Museum yang paling sedikit terdiri atas kepala Museum, tenaga teknis, dan tenaga administrasi. Namun dalam BAB ini tidak terdapat hal yang diatur karena Ketentuan lebih lanjut mengenai sumber daya manusia langsung didelegasikan untuk diatur dengan Peraturan Menteri. Dalam BAB IV **Pengelolaan Koleksi, diatur mengenai Pengelolaan Administrasi dan Pengelolaan Teknis Koleksi**. Secara umum diatur bahwa Pemerintah, Pemerintah Daerah, Setiap Orang, dan Masyarakat Hukum Adat yang memiliki Museum wajib mengelola Koleksi baik yang berada di dalam ruangan maupun di luar ruangan. Hal ini dapat disimpulkan bahwa terdapat museum yang memiliki koleksi di luar ruangan dan di luar ruangan (*open air museum*). Namun untuk open air museum tidak diatur secara spesifik.

Kemudian dalam BAB V **Pengamanan Museum**, diatur bahwa pengamanan Museum meliputi gedung; Koleksi; dan

manusia. Adapun yang melakukan pengamanan terhadap ketiga hal tersebut dilakukan oleh Pengelola Museum. Dalam BAB VI mengenai **Pengembangan**, secara umum diatur mengenai Pengkajian terhadap Koleksi; pengelolaan; pengunjung; dan/atau program. Dalam BAB VII terkait **Pemanfaatan**, secara umum diatur bahwa pengelola museum, Setiap Orang, dan/atau Masyarakat Hukum Adat dapat memanfaatkan Museum untuk layanan pendidikan, kepentingan sosial, ilmu pengetahuan dan teknologi, kebudayaan, dan/atau pariwisata. Kemudian, pemanfaatan museum tersebut dapat dilakukan terhadap Koleksi, gedung, dan/atau lingkungan. Sedangkan seluruh pemanfaatan Koleksi tersebut tetap mengutamakan pelestarian.

Dalam BAB VIII mengenai **Pembinaan Dan Pengawasan**, secara umum mengatur bahwa Menteri melakukan Pembinaan dan pengawasan terhadap Pengelolaan Museum secara langsung. Dalam rangka melaksanakan pembinaan dan pengawasan tersebut, Menteri dibantu oleh gubernur, bupati, atau walikota. Terkait **pendanaan**, pengaturannya terdapat dalam BAB IX dan secara umum mengatur bahwa pemilik Museum wajib menyediakan dana Pengelolaan Museum. Dengan sifat museum yang nirlaba dan terkait pendanaan hanya terbatas pada bantuan, maka museum milik setiap orang atau milik masyarakat hukum adat harus kreatif mencari sumber pendanaan lainnya dalam mengelola museum karena harus memenuhi persyaratan berbadan hukum yayasan yang kita ketahui bersifat nirlaba. Selain itu sumber pendanaan tetap tersebut jangan sampai bertentangan dengan tugas museum berupa pengkajian, pendidikan, dan kesenangan. Selain itu, pengaturan lainnya dalam BAB ini yaitu Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah menyediakan dana untuk penyelamatan Koleksi dalam keadaan darurat.

Dalam BAB X mengenai **Peran Serta Masyarakat**, secara umum diatur bahwa Setiap Orang dan/atau Masyarakat Hukum

Adat dapat berperan serta membantu Pengelolaan Museum sebagai wujud peran serta masyarakat terhadap perlindungan, pengembangan, dan/atau pemanfaatan Museum. Terkait **kompensasi**, hal ini diatur dalam BAB XI dimana secara umum mengatur bahwa Menteri, gubernur, bupati, dan/atau walikota dapat memberikan kompensasi kepada: a. Setiap Orang atau Masyarakat Hukum Adat yang memiliki Museum; atau b. Setiap Orang atau Masyarakat Hukum Adat yang memberikan sumbangan untuk Museum. Artinya hanya kedua kriteria tersebut yang akan mendapatkan kompensasi.

Dalam bab yang memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yaitu dalam BAB XII mengenai **Ketentuan Peralihan**. Pengaturan dalam BAB ini bahwa pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, Museum yang telah ada wajib menyesuaikan dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini paling lama 2 (dua) tahun sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan. Sedangkan dalam BAB XIII **Ketentuan Penutup** sebagai BAB terakhir, diatur mengenai status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal ini yaitu semua peraturan pelaksanaan Undang-Undang yang mengatur permuseuman yang telah ada masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.

Setelah PP Nomor 66 Tahun 2015 ini, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, dan Pendidikan Tinggi mengeluarkan Permendikbudristek Nomor 24 Tahun 2022 sebagai pelaksanaan amanat Pasal 4 ayat (6), Pasal 5 ayat (4), Pasal 6 ayat (5), Pasal 12, Pasal 16 ayat (6), Pasal 17 ayat (3), Pasal 19 ayat (3), Pasal 28, Pasal 47, dan Pasal 56 ayat (3) PP Nomor 66 Tahun 2015. Namun tidak ubahnya PP Nomor 66 Tahun 2015 hanya mengatur

secara teknis konsep yang sesuai dengan PP tersebut. Berdasarkan hal tersebut, dari beberapa ketentuan dalam UU tentang Cagar Budaya yang telah diuraikan lebih terkait dengan pengaturan koleksi museum yang memenuhi kriteria sebagai cagar budaya. Sedangkan berdasarkan Pasal 18 ayat (2) UU tentang Cagar Budaya dan Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2015 tentang Museum, koleksi museum dapat berupa cagar budaya dan bukan cagar budaya. Sedangkan dalam Permendikbudristek Nomor 24 Tahun 2022 juga mengatur sesuai perintah PP 66 Tahun 2015 tentang Museum sehingga dengan melihat pengaturan dalam ketiga peraturan tersebut, menjadikan adanya celah kekosongan hukum terutama pengaturan museum yang memiliki koleksinya berupa bukan cagar budaya. Jika pun ada, tidak terdapat hal yang sangat detil seperti koleksi berupa cagar budaya meskipun sebaiknya pengaturan tersebut berimbang. Koleksi museum yang bukan cagar budaya seringkali dimiliki oleh masyarakat sehingga pengaturannya menjadi penting dalam setingkat undang-undang karena dapat mengikat secara lebih luas dibandingkan pengaturan di bawah undang-undang yang tidak diamanatkan oleh peraturan di atasnya.

Sebagai salah satu bagian dari kebudayaan, pengaturan mengenai museum juga terdapat dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan. UU tentang Pemajuan Kebudayaan terdiri dari 9 bab dan dari 61 pasal. Materi yang terdapat dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan secara umum mengatur materi pokok mengenai ketentuan umum, pemajuan, hak dan kewajiban, tugas dan wewenang, pendanaan, penghargaan, larangan, ketentuan pidana, dan ketentuan penutup yang diuraikan dalam batang tubuh UU tentang Pemajuan Kebudayaan serta penjelasannya. Adapun objek pemajuan kebudayaan dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan, meliputi: tradisi lisan; manuskrip; adat istiadat; ritus; pengetahuan tradisional; teknologi tradisional; seni; bahasa; permainan rakyat; dan olahraga

tradisional. Khusus mengenai pemajuan kebudayaan, terdapat 4 (empat) hal sebagai langkah strategis dalam melakukan pemajuan kebudayaan, yaitu melalui perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan kebudayaan.

Pengaturan museum dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan hanya diatur dalam penjelasan Pasal 15 ayat (2) huruf d mengenai Sistem Pendataan Kebudayaan Terpadu, penjelasan Pasal 41 huruf e mengenai hak setiap orang, dan penjelasan Pasal 42 huruf e mengenai kewajiban setiap orang. Dalam pasal 15 ayat (2) diatur bahwa Sistem Pendataan Kebudayaan Terpadu berisi data mengenai:

- a. Objek Pemajuan Kebudayaan;
- b. Sumber Daya Manusia Kebudayaan, lembaga Kebudayaan, dan pranata Kebudayaan;
- c. sarana dan prasarana Kebudayaan; dan
- d. data lain terkait Kebudayaan.

Penjelasan huruf d tersebut, disebutkan bahwa “data lain terkait kebudayaan seperti cagar budaya, museum, film, dan buku.”

Sedangkan dalam Pasal 41 huruf e diatur bahwa setiap orang berhak untuk memanfaatkan sarana dan prasarana kebudayaan, dan Pasal 42 huruf e diatur bahwa setiap orang berkewajiban untuk memelihara sarana dan prasarana kebudayaan. Dari kedua norma tersebut, dijelaskan bahwa “yang dimaksud dengan sarana dan prasarana Kebudayaan” adalah fasilitas penunjang terselenggaranya aktivitas Kebudayaan, antara lain **museum**, ruang pertunjukan, galeri, sanggar, bioskop publik, perpustakaan, taman kota, kebun raya, gelanggang, dan taman budaya. Artinya museum merupakan salah satu bentuk sarana dan prasarana kebudayaan dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan.

## 2. Urgensi RUU Tentang Per-museum sebagai Bagian Optimalisasi Pemajuan Kebudayaan

Pada bulan Agustus tahun 2018, sebelum terjadinya wabah COVID19, jumlah kunjungan wisatawan mancanegara (wisman) ke Indonesia naik 8,44 persen dibanding jumlah kunjungan pada Agustus 2017, yaitu dari 1,39 juta kunjungan menjadi 1,51 juta kunjungan. Bahkan, secara kumulatif (Januari-Agustus 2018) jumlah kunjungan wisman ke Indonesia mencapai 10,58 juta kunjungan atau naik 12,30 persen dibandingkan dengan jumlah kunjungan wisman pada periode yang sama tahun 2017 yang berjumlah 9,42 juta kunjungan.<sup>34</sup> Sedangkan pada tahun 2022, kunjungan wisatawan asing ke Indonesia sudah mulai bangkit setelah wabah COVID19 melalui seluruh pintu masuk bulan Januari 2022 berjumlah 143.744 kunjungan atau mengalami pertumbuhan sebesar 13,62% dibandingkan bulan Januari 2021 yang berjumlah 126.515 kunjungan.<sup>35</sup>

Dengan jumlah sebanyak itu tentu akan memiliki *multiplier effect* yang berlipat pula terhadap kelestarian budaya pada destinasi wisatanya. Selain dampak negative dari wisata secara fisik, dampak perkembangan teknologi melalui *gadget* tentu patut lebih diwaspadai mengingat sulitnya memfilter konten yang masuk di tengah masyarakat. Oleh karena itu, perlu ada titik temu yang dapat mensinergikan keberadaan museum sebagai bagian dari optimalisasi pemajuan kebudayaan. Keberadaan museum juga diharapkan dapat memberikan peluang pada sektor pariwisata untuk berkontribusi dalam melakukan pemajuan budaya terhadap potensi kekayaan budaya yang terdapat dalam kawasan pariwisata tanpa merusaknya sekaligus dapat menanamkan jati diri atau karakter bangsa pada generasi muda.

---

<sup>34</sup>Badan Pusat Statistik, *Jumlah Kunjungan Wisman Ke Indonesia Agustus 2018 mencapai 1,51 Juta Kunjungan*, dimuat dalam <https://www.bps.go.id/pressrelease/2018/10/01/1476/jumlah-kunjungan-wisman-ke-indonesia-agustus-2018-mencapai-1-51-juta-kunjungan.html>, diakses tanggal 1 Februari 2023.

Secara yuridis, pengaturan mengenai museum terdapat dalam UU tentang Cagar Budaya yang kemudian diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 66 Tahun 2015 dan Permendikbudristek Nomor 24 Tahun 2022. Namun, ketiga peraturan tersebut masih belum memadai dan belum bersifat menyeluruh karena koleksi museum dapat berupa cagar budaya dan bukan cagar budaya sedangkan ketiga peraturan tersebut cenderung mengatur koleksi berupa cagar budaya karena yang memerintahkannya yakni UU tentang Cagar Budaya. Begitupula dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan mengenai pengaturan museum hanya diatur dalam Penjelasan Pasal 15 ayat (2) huruf d mengenai sistem pendataan kebudayaan terpadu khususnya data lain terkait kebudayaan, yang salah satunya adalah data mengenai museum tersebut.

Sedangkan dalam Pasal 41 huruf e diatur bahwa setiap orang berhak untuk memanfaatkan sarana dan prasarana kebudayaan, dan Pasal 42 huruf e diatur bahwa setiap orang berkewajiban untuk memelihara sarana dan prasarana kebudayaan. Dari kedua norma tersebut, dijelaskan bahwa "yang dimaksud dengan sarana dan prasarana Kebudayaan" adalah fasilitas penunjang terselenggaranya aktivitas Kebudayaan, antara lain **museum**, ruang pertunjukan, galeri, sanggar, bioskop publik, perpustakaan, taman kota, kebun raya, gelanggang, dan taman budaya.

Pada dasarnya museum merupakan tempat pelestarian, bukan hanya secara fisik, tetapi dalam sistem nilai dan norma. Tujuan pelestarian adalah agar masyarakat tidak melupakan kekayaan budaya atau tidak mengenal lagi akan kebudayaan mereka. Salah satu upaya yang harus dilakukan adalah

<sup>35</sup>Alfinzars, *Statistik Kunjungan Wisatawan Mancanegara bulan Januari 2022*, dimuat dalam <https://kemenparekraf.go.id/statistik-wisatawan-mancanegara/statistik-kunjungan-wisatawan-mancanegara-bulan-januari-2022>, diakses tanggal 1 Februari 2023

memberikan pembelajaran tentang museum kepada generasi muda. Setidaknya dapat menggunakan kemajuan teknologi dan informasi dan upaya yang dapat ditempuh yaitu membangun sistem informasi museum yang dapat memberikan gambaran dan isi dari museum.

Indonesia memiliki banyak kekhasan budaya yang bervariasi pada setiap daerahnya sehingga hal ini tentu berpotensi pada naiknya devisa negara untuk meningkatkan perekonomian nasional. Hal ini sejalan dengan teori utilitis yang lebih sesuai dengan filosofi terbentuknya UU tentang Pemajuan Kebudayaan dimana negara memajukan Kebudayaan Nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dan menjadikan kebudayaan sebagai investasi untuk membangun masa depan dan peradaban bangsa demi terwujudnya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945. Hal ini tentu dengan menjaga agar tetap berkepribadian dalam Kebudayaan serta berdikari secara ekonomi.

Berdasarkan hal tersebut, museum sebagai salah satu sarana terselenggaranya aktivitas kebudayaan tentu memiliki peran strategis dalam mewujudkan filosofi UU tentang Pemajuan Kebudayaan. Kehadiran globalisasi tentu membawa pengaruh baik secara positif maupun negatif bagi suatu negara termasuk Indonesia, dan akan menyentuh berbagai bidang kehidupan seperti sosial, politik, ekonomi, dan budaya tanpa kecuali. Peran museum yang menyimpan berbagai koleksi berupa peninggalan purbakala, peninggalan sejarah, seni, dan budaya yang dimiliki bangsa Indonesia tentunya merupakan sumber daya dan modal pembangunan untuk peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana terkandung dalam Pancasila dan Pembukaan UUD NRI

Tahun 1945 tetapi tetap masih berpijak dalam melindungi kebudayaan.

Pada hakikatnya, museum memiliki potensi dengan pola yang berbeda dalam memberikan kontribusi dalam memajukan perekonomian nasional khususnya di era globalisasi meskipun selama ini masih terlihat belum dioptimalisasi. Melalui peran museum, pemajuan kebudayaan dapat diwujudkan agar budaya yang ada di masyarakat Indonesia terhindar dari hilangnya jati diri akibat pengaruh globalisasi yang begitu masif. Sedangkan potensi lainnya, dengan teroptimisasinya peran museum maka hal tersebut dapat mendatangkan wisatawan untuk mendatangkan devisa sehingga dapat meningkatkan perekonomian Indonesia secara umum dan penduduk sekitar museum atau daerah tersebut secara khususnya. Selain itu, museum telah menjadi bagian penting dalam pendidikan jati diri bangsa. Anak-anak dengan penuh antusias belajar sejarah bangsanya melalui museum.<sup>36</sup>

Salah satu cara agar menarik generasi muda semakin antusias dapat juga menggunakan display interaktif seperti yang berada di Museum Sonobudoyo Yogyakarta. Hal ini memberikan pengalaman baru bagi pengunjung untuk menyentuh keris digital yang akan menampilkan keterangan sejarah di setiap jenis keris. Dengan teknologi layar sentuh ini pengunjung bebas memilih detail sejarah keris yang diinginkan. Walaupun tidak memegang keris dalam bentuk fisik asli, namun pengalaman ini menghadirkan sensasi yang unik tanpa harus berinteraksi langsung secara fisik dengan koleksi asli yang juga didisplay di dalam museum. Faktor keamanan juga dipertimbangkan dalam proses display sebuah artefak untuk meminimalisasi kerusakan permanen.<sup>37</sup>

Dengan optimalisasi museum yang harus melibatkan beberapa sektor diantaranya pariwisata, pendidikan, pekerjaan umum,

---

<sup>36</sup>Nunus Supardi, *Bela Budaya: Buku 1*, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2017, hal. 68.

<sup>37</sup>Dhiyah Istina, *Keberadaan dan Fungsi Museum Bagi Generasi Z*, Jurnal Tata Kelola Seni Volume 8 Nomor 2, Desember, 2022, hal.100-101.

keuangan, dan sebagainya tentu tidak mungkin hanya dilandasi dengan sebuah peraturan pemerintah karena peraturan pemerintah ini merupakan peraturan untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya yang dalam hal ini adalah UU tentang Cagar Budaya. Padahal, UU tentang Cagar Budaya cenderung mengatur terkait cagar budaya dan tidak mengatur permuseuman secara komprehensif.

Selanjutnya, apabila kita sesuaikan dengan salah satu ketentuan dalam Pasal 10 ayat (1) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa salah satu materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945 dan permuseuman ini terkait kebudayaan sebagaimana telah diatur dalam Pasal 32 UUD NRI Tahun 1945, serta terkait dengan upaya pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat yang sudah berhadapan dengan era globalisasi, maka pengaturan permuseuman dalam sebuah undang-undang tersendiri merupakan keniscayaan. Hal ini disebabkan Undang-undang merupakan bagian integral atau sub sistem dalam sistem hukum suatu negara sehingga undang-undang sebagai sebuah peraturan dapat saling terkait dan membentuk suatu kebulatan yang utuh, yang dalam hal ini di bidang kebudayaan.

Hadirnya UU tentang Permuseuman tentu akan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat yang memiliki museum terutama yang memiliki koleksi bukan cagar budaya secara lebih jelas dan rinci. Kepastian hukum mengandung arti bahwa dengan adanya peraturan tersebut akan membuat setiap individu mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajibannya serta mengetahui apa yang diperbolehkan dan perbuatan yang tidak diperbolehkan dalam mengelola museum termasuk standar sumber daya manusia yang mengelola museum. Begitupula dengan

pengaturan *reward* bagi pengelola museum terutama milik masyarakat yang telah memiliki peran dalam pemajuan kebudayaan dengan menjaga koleksi berharga khususnya yang terkait dengan sejarah bangsa Indonesia, tentu hal ini perlu pengaturan lintas sektor antar kementerian/Lembaga.

Pengaturan lainnya yang perlu diatur mengenai museum yaitu terkait *living museum*. *Living museum* merupakan sebuah konsep museum yang melibatkan aktifitas masyarakat dengan tradisi yang masih hidup dan mendukung upaya pelestarian serta informasi sebuah wilayah.<sup>38</sup> Museum dengan koleksi yang mengkolaborasikan koleksi bentuk fisik dan *intangible* ini merupakan hal yang perlu dikembangkan mengingat potensinya yang tidak hanya dapat memajukan kebudayaan Indonesia secara massif tetapi dapat menjadikan generasi penerus kita memahami lebih mendalam dari sebuah koleksi museum tersebut.

Selain itu, konsep ini juga ikut melibatkan masyarakat sekitar karena setiap koleksi museum ini melibatkan masyarakatnya berdasarkan karakteristik tinggalan budaya yang terhimpun dalam sebuah koleksi museum. Hal ini disebabkan konsep *living museum* ini mengajak keterlibatan individu atau pengunjung untuk belajar secara aktif dan menjadi bagian dari kegiatan yang menggunakan sebuah koleksi museum sehingga dapat ikut langsung merasakan dan memahami atmosfer (makna) dari nilai (filosofi) yang terkandung dari koleksi museum tersebut.

Persoalan kebudayaan merupakan bagian yang sangat penting dalam semua proses pembangunan kebudayaan karena berkaitan dengan persoalan karakter dan mental segenap warga bangsa yang sangat menentukan keberhasilan pembangunan. Dalam banyak kasus ketidakberhasilan dalam mencapai sasaran program yang dilaksanakan

---

<sup>38</sup>Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, *Living Museum Kotagede Upaya Pelestarian Warisan Budaya Kotagede*, dimuat dalam:

<https://budaya.jogjapro.go.id/berita/detail/812-living-museum-kotagede-upaya-pelestarian-warisan-budaya-kotagede>, diakses tanggal 4 Maret 2023.

di daerah terbukti disebabkan oleh kurangnya dukungan faktor-faktor sosial budaya setempat.<sup>39</sup> Museum memiliki peran untuk menjaga semua hal tersebut terutama konsep *living museum* ini. Beberapa daerah di Indonesia yang memiliki *living museum* seperti Provinsi Bali dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, memiliki potensi yang luar biasa baik untuk budaya maupun pariwisata. *Living museum* tersebut mampu digunakan untuk pengembangan kegiatan pariwisata serta dikelola oleh masyarakat lokal di desa tersebut secara berkelanjutan. *Living museum* dapat menyajikan koleksinya dengan cara yang unik sehingga dapat menarik untuk wisatawan mempelajari kebudayaan masyarakatnya baik yang *tangible* maupun *intangible*.

Materi lainnya yang perlu dipertimbangkan yaitu mengenai kelembagaan. Secara kelembagaan, kita memerlukan sebuah organisasi yang dapat secara komprehensif membina museum yang ada di seluruh Indonesia mulai dari tahap pendirian sampai dengan pengelolaan koleksinya secara baik. Meskipun selama ini pemerintah telah melakukan dengan baik, namun hal ini perlu diakselerasi dengan hadirnya organisasi yang lebih modern untuk memperjelas posisi museum dalam pemajuan kebudayaan. Pengaturan tersebut meliputi struktur organisasi, ketatalaksanaan, dan pengelolaan aparatur/sumber daya manusia dalam organisasi tersebut. Namun sebelumnya, kerangka kelembagaan perlu disusun, dengan tujuan dapat meningkatkan koordinasi sesuai dengan visi dan misi setiap museum, membangun struktur organisasi yang tepat terkait fungsinya agar terhindar adanya duplikasi fungsi dengan yang telah dilakukan pemerintah saat ini sehingga dapat meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan program, serta dapat memperjelas ketatalaksanaan dan meningkatkan profesionalisme sumber daya

museum sehingga dapat mengoptimalkan peran museum dalam pemajuan kebudayaan.

Pengaturan mengenai museum dalam tingkat undang-undang menjadi hal penting agar dapat berjalan optimal sebagai bagian dari sarana dan prasarana pemajuan kebudayaan. Namun terdapat catatan yang harus dilakukan ketika akan menyusun materi permuseuman dalam sebuah tingkat Undang-Undang, yaitu perlunya dipastikan terdapat harmonisasi antar peraturan terutama dengan UU tentang Cagar Budaya dan UU tentang Pemajuan Kebudayaan khususnya. Harmonisasi terhadap kedua peraturan ini memiliki arti penting tidak hanya pada saat penyusunan peraturan tersebut tetapi juga penting saat pelaksanaannya sehingga dapat terlihat efektifitas dari maksud disusunnya materi permuseuman dalam undang-undang tersendiri sehingga secara filosofis dapat sesuai dengan yang diharapkan. Undang-undang permuseuman ini nantinya merupakan bagian integral atau sub sistem dalam sistem hukum suatu negara sehingga undang-undang sebagai sebuah peraturan dapat saling terkait dan membentuk suatu kebulatan yang utuh. Hal ini juga dilakukan hingga peraturan pelaksana peraturan tersebut. Berlandaskan pada pemahaman bahwa peraturan perundang-undangan di suatu negara merupakan suatu bagian integral atau sub sistem dari suatu sistem hukum di negara tersebut maka peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan tingkatannya harus saling terkait, selaras, dan tidak tumpang tindih sehingga dapat membentuk suatu sistem hukum yang efektif bergerak dinamis sekaligus komprehensif dalam suatu kesatuan sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.

Secara filosofis, baik UU tentang Cagar Budaya dan UU tentang Pemajuan Kebudayaan memiliki tujuan yang sama yaitu melalui pengaturan dari kedua undang-undang tersebut diharapkan dapat

---

<sup>39</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Kebudayaan dan Kebudayaan Konstitusi*, hal. 16



mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang salah satunya untuk peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia. Hal ini dapat diartikan kedua undang-undang tersebut secara filosofis memiliki persamaan yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum atau mensejahterakan seluruh masyarakat Indonesia. Namun, persamaan tersebut belum menyentuh permuseuman yang memiliki fungsi melindungi, mengembangkan, memanfaatkan koleksi, dan mengomunikasikannya kepada masyarakat. Oleh karena itu, diharapkan dengan kehadiran undang-undang mengenai permuseuman ini nantinya sebagai bagian peraturan di bidang kebudayaan dapat ikut memperkuat regulasi di bidang kebudayaan dalam mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 tersebut.

Bila dikaitkan dengan teori tujuan hukum khususnya teori utilitis dimana hukum ingin menjamin kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya. Menurut teori ini, tujuan hukum berorientasi pada kemanfaatannya bagi masyarakat untuk mencapai kebahagiaan, kemakmuran, dan kesejahteraan dalam konsep teori utilitis ini, hukum bermanfaat bagi kehidupan manusia dalam arti bermanfaat bagi masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, antara lain hidup makmur dan sejahtera, tertib, aman, tenteram, dan damai. Hal ini dapat dimaknai bahwa dengan hadirnya UU tentang Permuseuman tersebut diharapkan dapat menyempurnakan atau melengkapi peraturan yang sudah ada sehingga penerapannya dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat karena hukum merupakan alat untuk mewujudkan perubahan-perubahan sosial (*law as a tool of social engineering*)<sup>40</sup> sehingga diharapkan mampu mengarahkan, mem-

pengaruhi, atau merubah perilaku manusia dan tercapainya tujuan hukum secara umum, yaitu perwujudan keadilan, ketertiban, dan kepastian hukum.

Permasalahan yang sering terjadi terkait pelestarian warisan budaya bangsa merupakan eksese negatif dari lemahnya dasar hukum yang sulit untuk dihindarkan bila kita tidak memiliki konsep yang terukur dalam mensinergikan permuseuman dan pemajuan kebudayaan termasuk cagar budaya. Kebudayaan tidak terbatas pada seni yang biasa dilihat dalam gedung kesenian atau tempat bersejarah, seperti museum tetapi merupakan suatu pola hidup menyeluruh. Budaya memiliki banyak aspek yang turut menentukan perilaku komunikatif.<sup>41</sup> Oleh karena itu, pemajuan kebudayaan harus dilaksanakan secara sistematis, terencana, berkesinambungan, dan berlangsung terusmenerus dengan memastikan terjadi regenerasi sumber daya manusia kebudayaan dan memperhatikan kepentingan generasi yang akan datang agar kita tetap mendapatkan manfaatnya.

Dengan hadirnya UU tentang Permuseuman diharapkan dapat semakin menyinergikan tujuan landasan hukum di bidang kebudayaan tersebut. Agar hal tersebut tercapai, setidaknya sinergitas dapat tercapai melalui berbagai hal diantaranya melalui upaya pembentukan UU tentang Permuseuman. Artinya, UU tentang permuseuman dapat dijadikan ujung tombak etalase kebudayaan di Indonesia dan menjadi benteng terluar masifnya pariwisata yang memiliki eksese dapat melunturkan nilai-nilai adat-istiadat, moral, dan etika dalam masyarakat sehingga pada akhirnya berpotensi menimbulkan degradasi budaya. Hal ini juga didasarkan bahwa untuk menghadapi perubahan global yang ditunjang dengan kemajuan teknologi dalam berbagai hal telah menempatkan Indonesia berada di persim-

---

<sup>40</sup>Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: PT. Alumni, 2006, hal. 14.

<sup>41</sup>H. Muhammad Bahar Akkase Teng, *Filsafat Kebudayaan Dan Sastra (Dalam Perspektif Sejarah)*, Jurnal Ilmu Budaya: Vol 5, No. 1, Juni 2017, hal 71.

pangan jalan. Kekhawatiran terjadi gradasi nilai dalam masyarakat karena perkembangan teknologi dan kondisi ekonomi global tentu dengan sendirinya akan mengubah keseluruhan adat istiadat atau kultur dan ranah sosial pada wilayah tersebut. Hal inilah yang menjadikan pengaturan permuseuman menjadi penting agar pemajuan kebudayaan dapat menjadi lebih optimal.

Dengan demikian, optimalisasi pemajuan kebudayaan melalui UU tentang Permuseuman dapat dijadikan sarana untuk menyempurnakan regulasi yang ada, serta menciptakan kesadaran akan identitas nasional dan kebersamaan dalam keragaman sehingga pertumbuhan dan pemerataan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat dan pembangunan yang berorientasi pemajuan kebudayaan tetap dapat terlaksana secara harmonis. Sejalan dengan pandangan Bentham<sup>42</sup>, terkait tujuan hukum/peraturan perundang-undangan yaitu “...the greatest happiness of the greatest number...”, maka dalam mengakselerasi hal tersebut tentu harus diwujudkan melalui kerjasama dari setiap pemangku dalam berbagai sektor baik di tingkat pusat maupun daerah tanpa ada ego sektoral dan sebagainya. Bila semua hal tersebut sudah dilakukan, niscaya apa yang dicita-citakan dapat terwujud.

### III. PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Pengaturan mengenai museum saat ini terdapat dalam UU tentang Cagar Budaya yang kemudian diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 66 Tahun 2015 tentang Museum dan Permendikbudristek Nomor 24 Tahun 2022. Pengaturan terkait museum dalam UU tentang Cagar Budaya terdapat dalam Pasal 1 angka 15, Pasal 18 ayat (1) sampai dengan ayat (5), Pasal 32, Pasal 38, Pasal 91, dan Pasal 96 ayat (1) huruf j, dan penjelasan Pasal 12 ayat (2). Selanjutnya, PP Nomor 66 Tahun 2015 merupakan

peraturan pelaksanaan yang didelegasikan oleh Pasal 18 ayat (5) UU tentang Cagar Budaya dan terdiri dari 13 BAB dan 60 Pasal. Kemudian, terdapat Permendikbudristek Nomor 24 Tahun 2022 yang hanya mengatur secara teknis konsep yang sesuai dengan PP Nomor 66 Tahun 2015 tersebut. Sedangkan pengaturan museum dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan hanya diatur dalam Pasal 15 ayat (2) huruf d mengenai Sistem Pendataan Kebudayaan Terpadu, penjelasan Pasal 41 huruf e mengenai hak setiap orang, dan penjelasan Pasal 42 huruf e mengenai kewajiban setiap orang.

2. Pengaturan mengenai museum dalam UU tentang Cagar Budaya, PP Nomor 66 Tahun 2015, dan Permendikbudristek Nomor 24 Tahun 2022 masih belum memadai dan belum bersifat menyeluruh karena koleksi museum dapat berupa cagar budaya dan bukan cagar budaya sedangkan ketiga peraturan tersebut cenderung mengatur koleksi berupa cagar budaya karena yang memerintahkannya yakni UU tentang Cagar Budaya. Begitupula dalam UU tentang Pemajuan Kebudayaan mengenai pengaturan museum hanya diatur dalam Penjelasan Pasal 15 ayat (2) huruf d mengenai sistem pendataan kebudayaan terpadu khususnya data lain terkait kebudayaan, yang salah satunya adalah data mengenai museum tersebut. Museum sebagai salah satu sarana terselenggaranya aktivitas kebudayaan tentu memiliki peran strategis dalam mewujudkan filosofi UU tentang Pemajuan Kebudayaan. Dengan teroptimisasinya peran museum maka hal tersebut dapat mendatangkan wisatawan untuk mendatangkan devisa sehingga dapat meningkatkan perekonomian Indonesia secara umum dan penduduk sekitar museum atau daerah tersebut secara khususnya sehingga dapat mewujudkan

---

<sup>42</sup>W. Friedmann, *Legal Theory*, New York: Columbia University Press, fifth edition, 1967, hal. 313.

tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, urgensi hadirnya UU tentang Permuseuman dalam Pemajuan Kebudayaan yakni melalui museum diharapkan hadir sebagai pilar dalam merawat kebinekaan Indonesia, berfungsi sebagai pendorong tumbuhnya rasa nasionalisme terutama generasi muda karena dapat menjadi pusat informasi dan dokumentasi warisan budaya bangsa, serta dapat menjadi objek wisata yang mengedepankan unsur pendidikan dan pelestarian warisan budaya. Sedangkan beberapa materi yang perlu diatur dalam UU tentang Permuseuman tersebut diantaranya terkait pengaturan *reward* bagi pengelola museum, *living museum*, dan kelembagaan.

## B. Saran

Ketika menyusun materi permuseuman dalam sebuah peraturan tingkat Undang-Undang, perlu dipastikan agar terdapat harmonisasi antar peraturan terutama dengan UU tentang Cagar Budaya dan UU tentang Pemajuan Kebudayaan. Harmonisasi terhadap kedua peraturan ini memiliki arti penting tidak hanya pada saat penyusunan peraturan tersebut tetapi juga penting saat pelaksanaannya sehingga dapat terlihat efektifitas dari maksud disusunnya materi permuseuman dalam undang-undang tersen-diri sehingga secara filosofis dapat sesuai dengan yang diharapkan. Apabila semua regulasi di bidang kebudayaan telah bersinergi tentu diharapkan akan memberikan kesejah-teraan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana tertuang secara filosofis dari ketiga undang-undang tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.  
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan.

### Buku

Ali, H. Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, Cetakan Ke-3, 2011.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi Kebudayaan dan Kebudayaan Konstitusi*, Jawa Timur: Intrans Publishing, 2017.

Attamimi, Hamid, S. *Desertasi Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV*, 1990.

Friedmann, W. *Legal Theory, fifth edition*, New York: Columbia University Press, 1967.

Fuady, Munir. *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2009.

Hadi, Dwi Winanto, Woro Angga Dananto, Noorman Sambodo, dan Mas'ad., *Statistik Kebudayaan 2021*, Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2020.

Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: PT. Alumni, 2006.

Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013.

Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, *Peraturan perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.

Rahardjo, Satjipto. *Hukum Progresif, Pendekatan Holistik Terhadap Hukum*, Jurnal Progresif: Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, 2005.

Soegiyono. *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Buku Pusat Pengkajian Dan Informasi Kedirgantaraan Lembaga

Penerbangan Dan Antariksa Nasional, 2015.

Supardi, Nunus. *Bela Budaya: Buku I*, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, 2017.

Suryawati, Nany. *Hak Asasi Politik Perempuan*, Gorontalo: Ideas Publishing, 2020.

### Jurnal

Huda, Ni'matul. *Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial*, Jurnal Hukum: Ius Quia Iustum, Vol. 28, No. 3, Juni, 2021.

Istina, Dhiyah. *Keberadaan dan Fungsi Museum Bagi Generasi Z*, Jurnal Tata Kelola Seni, Vol. 8, No. 2, Desember, 2022.

Nugraha, Herwin Cahya dan Nurdin Laugu. *Pelestarian Naskah Kuno dalam Upaya Menjaga Warisan Budaya Bangsa di Perpustakaan Museum Dewantara Kirti Griya Tamansiswa Yogyakarta*. Lentera Pustaka: Jurnal Kajian Ilmu Perpustakaan, Informasi dan Kearsipan, Vol 7, No.1, Juni, 2021.

Prasetyo, Bagus. *Harmonisasi Pengaturan Pengelolaan Pariwisata Dan Pemajuan Kebudayaan Dalam Menunjang Peningkatan Perekonomian Di Indonesia*, Jurnal Prodigy Vol.2, 2019.

Teng, H. Muhammad Bahar Akkase. *Filsafat Kebudayaan Dan Sastra (Dalam Perspektif Sejarah)*, Jurnal Ilmu Budaya: Vol 5, No. 1, Juni 2017.

### Surat Kabar

Moeldoko. *Memimpin Perubahan untuk Perbaikan*, Harian Koran Sindo, Jumat, 21 Oktober Desember 2022.

### Bahan yang Tidak Diterbitkan

Nunus Supardi, *Undang-Undang Kemuseuman: Impian lama yang belum terwujud*, Makalah untuk Diskusi Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Permuseuman di

Pusat Perancangan Undang-Undang, Badan Keahlian, DPR-RI Jakarta, 30 Januari 2023.

Tim Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Kajian Singkat Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Permuseuman*, 2022.

Tim Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Konsep Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Permuseuman*, 2022.

### Laman

Alfinzars. *Statistik Kunjungan Wisatawan Mancanegara bulan Januari 2022*. Dimuat dalam <https://kemenparekraf.go.id/statistik-wisatawan-mancanegara/statistik-kunjungan-wisatawan-mancanegara-bulan-januari-2022>, diakses tanggal 1 Februari 2023.

Fathurrozak. *Museum Terancam Tutup Permanen Pasca Pandemi Covid-19*. Dimuat dalam <https://mediaindonesia.com/weekend/317195/sejumlah-museum-terancam-tutup-permanen-pasca-pandemi-covid-19>, diakses pada 23 Januari 2023.

Irham, Muhammad. *Penentuan Materi Muatan Peraturan Presiden Menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Dimuat dalam <https://fh.unpatti.ac.id/penentuan-materi-muatan-peraturan-presiden-menurut-pasal-13-undang-undang-nomor-12-tahun-2011-tentang-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/>, diakses tanggal 29 Januari 2023.

Kebudayaan, Direktorat Pelindungan. *Permasalahan dan Tantangan Pengembangan Museum*. Dimuat dalam

- <http://kebudayaan.kemdikbud.go.id/dpk/permasalahan-dan-tantangan-pelestarian-museum/>, diakses tanggal 4 Maret 2022.
- Rofiq, M. *Museum Rasulullah Bangkrut, Nasib Pedagang di Sekitarnya Tak Kalah Buruk*. Dimuat dalam <https://travel.detik.com/travel-news/d-6311474/museum-rasullullah-bangkrut-nasib-pedagang-di-sekitarnya-tak-kalah-buruk>, diakses tanggal 23 Januari 2023.
- Statistik, Badan Pusat. *Jumlah Kunjungan Wisman Ke Indonesia Agustus 2018 mencapai 1,51 Juta Kunjungan*. Dimuat dalam <https://www.bps.go.id/pressrelease/2018/10/01/1476/jumlah-kunjungan-wisman-ke-indonesia-agustus-2018-mencapai-1-51-juta-kunjungan.html>, diakses tanggal 1 Februari 2023.
- Yogyakarta, Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa. *Living Museum Kotagede Upaya Pelestarian Warisan Budaya Kotagede*. Dimuat dalam <https://budaya.jogjaprov.go.id/berita/detail/812-living-museum-kotagede-upaya-pelestarian-warisan-budaya-kotagede>, diakses tanggal 4 Maret 2023.
- Yoyok, Suraya. *E-Museum Sebagai Media Memperkenalkan Cagar Budaya Di Kalangan Masyarakat*. Dimuat dalam [https://www.researchgate.net/publication/291074420\\_jurnal\\_e-museum](https://www.researchgate.net/publication/291074420_jurnal_e-museum), Diunduh pada 23 Januari 2023.

**PELINDUNGAN KONSUMEN DALAM TRANSAKSI ELEKTRONIK: TINJAUAN  
YURIDIS TERHADAP PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 1999  
TENTANG PERLINDUNGAN KONSUMEN**

***(CONSUMER PROTECTION IN ELECTRONIC TRANSACTIONS: A JUDICIAL  
REVIEW OF THE AMENDMENT TO LAW NO. 8 OF 1999 ON CONSUMER  
PROTECTION)***

**Aryani Sinduningrum**

Mahasiswa Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

\*korespondensi: aryanisinduningrum@gmail.com

Abstrak

Dalam transaksi elektronik terjadi berbagai permasalahan yaitu terkait konsumen dan pelaku usaha anak, risiko terkait keamanan, dan perlindungan informasi pribadi seperti pencurian identitas, penipuan, dan kebocoran data, serta pelanggaran klausula baku oleh *marketplace*. Permasalahan dalam penulisan ini menganalisis: Pertama, perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen) dan Kedua, tinjauan yuridis terhadap urgensi perubahan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen yang diusulkan untuk memperkuat perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik berdasarkan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen dan untuk mengetahui tinjauan yuridis terhadap urgensi perubahan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen yang diusulkan untuk memperkuat perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik. Penelitian ini menggunakan metode penulisan yuridis normatif. Hasil dari penelitian ini pertama, secara umum dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen telah mengatur terkait hak dan kewajiban dari konsumen dan pelaku usaha serta mekanisme penyelesaian sengketa. Namun perlindungan konsumen ini belum sepenuhnya optimal karena dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen belum memberikan bentuk perlindungan yang lebih spesifik terhadap pelaksanaan transaksi elektronik. Kedua, melakukan perubahan terhadap UU tentang Perlindungan Konsumen yang materi muatannya mengatur tentang perubahan definisi konsumen, perlindungan data pribadi, ketentuan putusan BPSK, *strict liability* dalam perlindungan konsumen, penyelesaian sengketa secara *online*, dan melaksanakan penegakan serta pengawasan terhadap pelaksanaan perjanjian baku. Kesimpulan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen belum secara optimal memberikan perlindungan hukum terhadap konsumen dalam transaksi elektronik sehingga perlu adanya urgensi dalam melakukan perubahan terhadap Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen.

Kata kunci: perlindungan konsumen, sengketa konsumen, transaksi elektronik

Abstract

*In electronic transactions, there are various problems, namely related to consumers and children business actors, risks related to security and protection of personal information such as identity theft, fraud, and data leakage, as well as violations of standard clauses by the marketplace. The problems in this paper analyze: First, consumer protection in electronic transactions based on Law Number 8 Year 1999 on Consumer Protection (Law on Consumer Protection) and Second, juridical review of the urgency of the proposed amendments to the Law on Consumer Protection to strengthen consumer protection in electronic transactions. This study aims to determine consumer protection in electronic transactions based on the Law on Consumer Protection and to determine the juridical review of the urgency of the proposed amendments to the Law on Consumer Protection to strengthen consumer protection in electronic transactions. This research uses normative juridical writing method. The results of this study are first, in general, the Law on Consumer Protection has regulated the rights and obligations of consumers and business actors as well as dispute resolution mechanisms. However, this consumer protection has not been fully optimized because the Law on Consumer Protection has not provided a more specific form of protection for the implementation of electronic transactions. Second, amendment to the Law on Consumer Protection whose content material regulates changes in the definition of consumers, protection of personal data, BPSK decision provisions, strict liability in consumer protection, online dispute resolution, and enforcement and supervising the implementation of standard agreements. The conclusion in this research is that the Law on Consumer*

*Protection has not optimally provided legal protection to consumers in electronic transactions so that there is a need for urgency in making changes to the Law on Consumer Protection.*

*Keywords: konsumen protection, consumer disputes, electronics transaction*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Saat ini kegiatan ekonomi pasca terjadinya pandemi Covid-19 mulai terjadi pergeseran kebiasaan di lingkungan masyarakat. Perubahan tren ini pun diakibatkan karena adanya situasi pandemi Covid-19 sejak awal tahun 2020 yang pada awalnya membatasi mobilitas masyarakat untuk beraktifitas secara tatap muka. Berbagai kegiatan masyarakat mulai dituntut untuk dapat adaptif dilakukan secara daring atau digital. Era revolusi industri 4.0. yang sedang melanda masyarakat dunia telah masuk ke semua lini kehidupan, baik kehidupan pribadi maupun organisasi perusahaan. Melalui konsep digital maka perubahan akan semakin cepat dan makin instan.<sup>1</sup> Dalam era digital saat ini, konsep digital telah mengubah cara kita hidup, bekerja, dan berinteraksi dengan orang lain. Kita dapat dengan mudah mengirim pesan, memanggil, atau melakukan *video call* dengan orang yang berada pada jarak yang jauh hanya dengan beberapa sentuhan jari di ponsel kita. Selain itu, konsep digital juga memungkinkan kita untuk menyimpan dan memproses data secara efisien, mengakses informasi dalam hitungan detik, dan berkomunikasi dengan orang lain secara *real-time*. Konsep digital telah membuka banyak peluang baru dalam dunia bisnis, pemasaran, dan hiburan.

Hal ini tentu berdampak terhadap berbagai sektor kehidupan masyarakat seperti pada sektor ekonomi yang nyatanya mulai

terjadi peningkatan. Peningkatan ekonomi dibuktikan bahwa pertumbuhan ekonomi di Indonesia pada Triwulan IV-2022 yang tumbuh solid sebesar 5.01% (lima koma satu persen). Secara kumulatif di tahun 2022, ekonomi mampu tumbuh di angka 5,31% (lima koma tiga puluh satu persen). Bahkan pertumbuhan ini jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan angka saat sebelum terjadinya pandemi Covid-19 yang rata-rata berkisar sebesar 5% (lima persen) sehingga angka ini merupakan angka yang tertinggi dalam 5 (lima) tahun terakhir.<sup>2</sup>

Terjadinya peningkatan ekonomi masyarakat di dunia digital juga didukung dari data survei yang dilakukan oleh Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet di Indonesia (APJII) bahwa jumlah penduduk terkoneksi internet pada tahun 2021 - 2022 adalah 210.026.769 jiwa dari total populasi 272.682.600 jiwa penduduk Indonesia pada tahun 2021. Konten internet yang sering di akses oleh pengguna jasa internet tidak terkecuali adalah *shopping online* yang merupakan transaksi ekonomi dalam bentuk digital atau yang biasa disebut *electronics commercial (e-commerce)*. Alasan tertinggi dari pembelian secara *online* ini adalah terkait banyaknya diskon atau promo dengan presentase sebesar 56,37% dan harga yang ditawarkan jauh lebih murah dengan presentase sebesar 49,89%.<sup>3</sup> Dalam transaksi ekonomi digital tersebut terdapat konsumen sebagai pembeli dan pelaku usaha barang dan/atau jasa sebagai penjual. Konsumen

---

<sup>1</sup>Yoyo Sudaryo dan Nunung Ayu Sofiaty (Efi), *Digital Marketing dan FinTech di Indonesia*, Andi: Yogyakarta, 2020, hal. 9.

<sup>2</sup>Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, *Pertumbuhan Ekonomi Tahun 2022 Capai 5,31%, Tertinggi Sejak 2014*, dimuat dalam [https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/4904/pertumbuhan-ekonomi-](https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/4904/pertumbuhan-ekonomi-tahun-2022-capai-531-tertinggi-sejak-2014)

[tahun-2022-capai-531-tertinggi-sejak-2014](https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/4904/pertumbuhan-ekonomi-tahun-2022-capai-531-tertinggi-sejak-2014), diakses tanggal 10 Maret 2023.

<sup>3</sup>Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia, *Profil Internet Indonesia 2022*, dimuat dalam <https://apjii.or.id/survei/surveiprofilinternetindonesia2022-21072047>, diakses tanggal 20 Mei 2023.

merupakan pihak yang terkadang memiliki posisi yang rendah dibandingkan pelaku usaha barang dan/atau jasa. Walau tidak selalu demikian karena terkadang bagi konsumen yang berskala besar ternyata memiliki daya tawar dan posisi yang lebih tinggi dibandingkan pelaku usaha barang dan/atau jasa.

Dalam transaksi elektronik ternyata terdapat indikasi praktik yang melanggar ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen. Dalam salah satu *marketplace* di Indonesia, diketahui bahwa terdapat klausula baku yang melanggar Pasal 18 UU tentang Perlindungan Konsumen terkait ketentuan pencantuman klausula baku. Dalam perjanjian yang tercantum dalam *website marketplace* tersebut terdapat klausula yang menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya. Padahal terdapat kewajiban pelaku usaha dalam memberikan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan.

Dalam transaksi elektronik ini juga terdapat beberapa permasalahan seperti penjual dan pembeli yang masih tergolong anak dan belum dewasa. Seharusnya penjual dan pembeli anak ini belum cakap untuk melakukan perbuatan hukum seperti dalam transaksi di *e-commerce*. Selain itu, transaksi elektronik rentan terhadap penipuan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab. Konsumen bisa menjadi korban dari penipuan *online*, pembelian produk palsu, atau bahkan penyalahgunaan informasi pembayaran. Dalam pertumbuhan penggunaan transaksi elektronik, ada pula risiko yang harus diperhatikan oleh konsumen terkait dengan keamanan dan perlindungan informasi pribadi mereka seperti pencurian identitas, penipuan, dan kebocoran data.

Dari berbagai permasalahan yang terjadi, platform *e-commerce* sebagai penyedia layanan seringkali dihadapkan pada pertanyaan tentang tanggung jawab mereka terhadap transaksi yang terjadi di *platform* mereka. Pertanyaan tentang perlindungan konsumen, kebijakan pengembalian, dan jaminan keamanan sering kali menjadi isu yang kompleks. Namun muncul permasalahan lainnya dalam menghadapi hal ini karena proses penyelesaian sengketa dalam transaksi elektronik seringkali rumit dan memakan waktu. Konsumen mungkin menghadapi hambatan dalam mendapatkan ganti rugi atau pemulihan hak-hak mereka jika terjadi perselisihan dengan pedagang atau *platform e-commerce*.

UU tentang Perlindungan Konsumen yang dianggap sebagai payung hukum dalam perlindungan konsumen pun sudah berusia mencapai 24 (dua puluh empat) tahun dan merupakan usia yang sudah cukup tua bagi sebuah undang-undang. Padahal kondisi ekonomi saat ini sangat dinamis dan terjadi dinamika di dalamnya termasuk pula mulai adanya transaksi elektronik baik di *marketplace* maupun menggunakan teknologi digital lainnya. Walaupun terkait perlindungan konsumen di sektor jasa keuangan juga sebenarnya telah diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan, namun diperlukan aturan yang setingkat undang-undang agar lebih memiliki kekuatan hukum.

Beberapa pengaturan sebenarnya sudah di tuangkan Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) yang mengatur tentang perlindungan konsumen dalam lingkup sektor jasa keuangan pada tataran undang-undang yaitu dengan mengundangkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan). Namun nyatanya masih banyak hal yang perlu



dilengkapi tidak hanya di lingkup sektor jasa keuangan saja dalam sebuah undang-undang terutama terkait perkembangan perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik. Pengaturan perlindungan konsumen diluar sektor jasa keuangan diperlukan karena transaksi konsumen tidak terbatas hanya pada sektor jasa keuangan saja. Konsumen terlibat dalam berbagai jenis transaksi, baik dalam bentuk pembelian barang dan jasa, maupun transaksi elektronik, seperti belanja *online*, penggunaan layanan digital, dan lain sebagainya.

Dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen juga seharusnya memiliki sifat yang luwes dan tidak kaku, sehingga seharusnya undang-undang dapat mengikuti perkembangan zaman yang ada. UU tentang Perlindungan Konsumen dirancang pada era ketika transaksi elektronik belum sepenuhnya berkembang. Seiring dengan perkembangan teknologi, UU tentang Perlindungan Konsumen dinilai tidak cukup adaptif untuk menangani masalah baru yang terkait dengan transaksi elektronik. Walaupun penyesuaian undang-undang terkadang dibutuhkan bukan diakibatkan karena undang-undang tersebut tidak bagus saat dilakukan penyusunannya terdahulu, tetapi karena seiring berjalannya waktu sebuah undang-undang harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat pula.

Berdasarkan hal tersebut maka dibutuhkan revisi atau perubahan terhadap UU tentang Perlindungan Konsumen karena perkembangan teknologi dan pola konsumsi yang semakin cepat membuat konsumen semakin banyak melakukan transaksi secara elektronik. Oleh karena itu, UU tentang Perlindungan Konsumen perlu diperbarui agar dapat mengakomodasi perubahan teknologi dan pola konsumsi ini, sehingga dapat memberikan perlindungan yang optimal bagi konsumen pengguna jasa transaksi elektronik di Indonesia. Selain itu, dengan adanya perlindungan hukum yang lebih kuat bagi konsumen, diharapkan dapat meningkatkan kepercayaan konsumen

terhadap transaksi elektronik dan berdampak positif pada pertumbuhan industri *e-commerce* di Indonesia.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, ada 2 (dua) permasalahan dalam tulisan ini, yaitu:

1. Bagaimana perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen?
2. Bagaimana tinjauan yuridis terhadap urgensi perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang diusulkan untuk memperkuat perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik?

## **C. Tujuan**

Berdasarkan permasalahan sebagaimana diuraikan penulis diatas, tulisan ini memiliki tujuan:

1. Untuk mengetahui perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
2. Untuk mengetahui tinjauan yuridis terhadap urgensi perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang diusulkan untuk memperkuat perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik.

## **D. Metode Penulisan**

Tulisan ini disusun dengan pendekatan yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan

regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>4</sup>

Penulisan ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.<sup>5</sup> Tujuan dan studi kepustakaan pada dasarnya adalah menunjukkan jalan pemecahan permasalahan penelitian.<sup>6</sup>

Penulisan ini melakukan pengkajian terhadap sumber-sumber kepustakaan yang terdiri dari berbagai literatur terkait dengan perlindungan konsumen di Indonesia serta mengkaji naskah pendukung dari peraturan perundang-undangan terkait. Data yang diperoleh disajikan secara deskriptif analitis guna memberikan gambaran yang mendalam sekaligus mengemukakan analisis terhadap permasalahan yang dikaji.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Hukum Perlindungan Konsumen

Perlindungan konsumen terdiri dari kata 'perlindungan' dan 'konsumen'. Dari unsur tersebut memiliki makna tersendiri yang telah dikemukakan oleh berbagai tokoh maupun sumber literatur. Dalam pembahasan ini akan dibahas satu persatu definisi dari kata-kata tersebut. Pertama-tama yang akan dibahas adalah terkait kata 'konsumen'.

Istilah konsumen berasal dan alih bahasa dari kata *consumer*, secara harfiah arti kata *consumer* adalah (lawan dari produsen) setiap orang yang menggunakan barang. Begitu pula dalam Kamus Besar Bahasa Inggris-Indonesia bahwa *consumer* adalah pemakai atau konsumen. Kemudian Kamus Umum Bahasa Indonesia mendefinisikan

konsumen sebagai lawan produsen, yakni pemakai barang-barang hasil industri, bahan makanan, dan sebagainya.<sup>7</sup>

Terkait kata 'konsumen' juga didefinisikan oleh Ralph Nader yang merupakan pejuang perlindungan konsumen bahwa konsumen yaitu "...the term 'consumer' should be equated with the word 'citizen'...". Artinya adalah kata konsumen selalu setara dengan kata masyarakat dengan demikian istilah konsumen berarti semua warga negara.<sup>8</sup> Selain itu Presiden John. F. Kennedy juga memberikan pengertian dari istilah konsumen yaitu:<sup>9</sup>

*"Consumer, by definition, include us all. They are the largest economic group in the economy, affecting and affected by almost every public and private economic decision. Two-thirds of all spending in the economy is by consumers. But they are the only important group in the economy who are not effectively organized, whose views are often not heard. The federal Government – by nature the highest spokesman for all the people – has a special obligation to be alert to the consumer's need and to advance the consumer's interest."*

Artinya adalah Konsumen, menurut definisi, termasuk kita semua. Mereka adalah kelompok ekonomi terbesar dalam perekonomian, mempengaruhi, dan dipengaruhi oleh hampir setiap keputusan ekonomi publik dan swasta. Dua pertiga dari semua pengeluaran dalam perekonomian adalah oleh konsumen. Tetapi mereka adalah satu-satunya kelompok penting dalam perekonomian yang tidak terorganisasi secara efektif, yang pandangannya seringkali tidak didengarkan. Pemerintah federal – pada

---

<sup>4</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2016, hal. 133.

<sup>5</sup>H. Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hal. 23-24.

<sup>6</sup>Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2015, hal. 112.

<sup>7</sup>Zulham, S.H., *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Kencana, 2013, hal. 15.

<sup>8</sup>Johannes Gunawan, *Hukum Pertanggungjawaban Produk*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2023, hal. 2.

<sup>9</sup>*Ibid.*

dasarnya juru bicara tertinggi untuk semua orang – memiliki kewajiban khusus untuk waspada terhadap kebutuhan konsumen dan memajukan kepentingan konsumen.

Pengertian konsumen juga tercantum dalam beberapa peraturan perundang-undangan salah satunya yaitu dalam Undang-undang tentang Perlindungan Konsumen bahwa konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.<sup>10</sup> Sedangkan berdasarkan UU tentang Pengembangan Sektor Keuangan yang mengatur terkait perlindungan konsumen di sektor jasa keuangan mendefinisikan bahwa pengertian konsumen adalah setiap orang yang memiliki dan/atau memanfaatkan produk dan/atau layanan yang disediakan oleh pelaku usaha sektor keuangan.<sup>11</sup>

Konsumen dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) batasan sebagai berikut:<sup>12</sup>

1. Konsumen Komersial (*commercial consumer*), adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa yang digunakan untuk memproduksi barang dan/atau jasa lain dengan tujuan mendapatkan keuntungan.
2. Konsumen antara (*intermediate consumer*), adalah setiap orang yang mendapatkan barang dan/atau jasa
3. yang digunakan untuk diperdagangkan kembali juga dengan tujuan mencari keuntungan.
4. Konsumen akhir (*ultimate consumer/end user*), adalah setiap orang yang mendapatkan dan menggunakan barang dan/atau jasa untuk tujuan

memenuhi kebutuhan kehidupan pribadi, keluarga, orang lain, dan makhluk hidup lainnya dan tidak untuk di perdagangkan kembali dan/atau untuk mencari keuntungan kembali.

Perilaku konsumen secara umum dibagi menjadi 2 (dua), yaitu perilaku konsumen yang bersifat rasional dan bersifat irasional, berikut ciri-cirinya.<sup>13</sup>

1. Ciri-ciri perilaku konsumen yang bersifat rasional, diantaranya:
  - a. Konsumen memilih barang yang berdasarkan dengan kebutuhannya.
  - b. Barang yang dipilih oleh konsumen memberikan manfaat atau kegunaan yang optimal bagi konsumen.
  - c. Konsumen memilih barang yang kualitasnya terjamin.
  - d. Konsumen memilih barang yang harganya sesuai kemampuan atau daya belinya.
2. Ciri-ciri perilaku konsumen yang bersifat irasional, di antaranya:
  - a. Konsumen cepat tertarik dengan iklan ataupun promosi di media cetak maupun media elektronik.
  - b. Konsumen memiliki barang-barang bermerek yang sudah terkenal atau dikenal luas.
  - c. Konsumen memilih barang bukan berdasarkan kebutuhannya, melainkan karena gengsi atau prestise.

Sedangkan terkait perlindungan konsumen bahwa menurut *Business English Dictionary*, perlindungan konsumen adalah *protecting consumers against unfair or illegal traders*. Perlindungan konsumen merupakan istilah yang dipakai untuk menggambarkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam usahanya untuk memenuhi

---

<sup>10</sup>Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

<sup>11</sup>Pasal 1 Angka 39 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan Sektor Keuangan.

<sup>12</sup>Zulham, S.H., *Hukum Perlindungan Konsumen*, hal. 17-18.

<sup>13</sup>Yoyo Sudaryo dan Nunung Ayu Sofiaty (Efi), *Digital Marketing dan FinTech di Indonesia*, hal. 8 - 9.

kebutuhannya dari hal-hal yang merugikan konsumen itu sendiri.<sup>14</sup> Menurut UU tentang Perlindungan Konsumen, pengertian dari perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.<sup>15</sup> Pengertian dari Perlindungan Konsumen antara UU tentang Perlindungan Konsumen dan UU tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan pada prinsipnya sama hanya terjadi perbedaan pada penyebutan ‘perlindungan’ yang diubah menjadi ‘pelindungan’. Dengan demikian menurut Penulis maka perlindungan konsumen adalah upaya hukum yang melindungi konsumen dari hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha barang/dan atau jasa.

## 2. Konsep Pelindungan Konsumen Dikaitkan dengan Transaksi Elektronik

Pengertian terkait transaksi elektronik tercatat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU tentang ITE) bahwa transaksi elektronik adalah perbuatan hukum yang dilakukan dengan menggunakan komputer, jaringan komputer, dan/atau media elektronik lainnya.<sup>16</sup> Dalam pelaksanaan transaksi elektronik ini konsumen biasanya berada dalam posisi yang lemah dan sering menjadi eksploitasi dari pelaku usaha yang secara sosial dan ekonomi mempunyai posisi yang kuat. Untuk melindungi atau memberdayakan konsumen maka diperlukan seperangkat aturan hukum dan campur tangan dari negara melalui penetapan sistem perlindungan hukum terhadap konsumen.<sup>17</sup>

Dalam perlindungan hukum terhadap konsumen terbagi menjadi dua yaitu perlindungan hukum yang bersifat preventif

dan perlindungan hukum yang bersifat represif.<sup>18</sup> Keduanya memiliki perbedaan yang terletak pada waktu pelaksanaan perlindungan hukum. Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa terdapat perbedaan antara keduanya yaitu:<sup>19</sup>

1. Perlindungan hukum preventif  
Perlindungan hukum preventif memungkinkan individu yang terlibat dalam proses hukum untuk mengemukakan keberatan atau pendapat mereka sebelum keputusan pemerintah mencapai tahap yang final. Tujuan dari perlindungan hukum yang preventif adalah mencegah terjadinya masalah atau konflik.
2. Perlindungan hukum yang represif  
Perlindungan hukum yang bersifat represif bertujuan untuk menyelesaikan masalah atau sengketa yang muncul. Perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah, yang didasarkan pada prinsip pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, difokuskan pada pembatasan dan penempatan kewajiban kepada masyarakat dan pemerintah.

Konsep pelindungan konsumen dikaitkan dengan transaksi elektronik merujuk pada upaya untuk melindungi hak-hak dan kepentingan konsumen dalam konteks pembelian dan transaksi yang dilakukan secara elektronik melalui *platform online* atau layanan digital. Dalam era digital saat ini, transaksi elektronik semakin populer dan memiliki cakupan yang luas, seperti pembelian produk, layanan jasa, atau transfer dana secara *online*. Pelindungan konsumen dalam transaksi elektronik sangat penting karena konsumen dapat menghadapi risiko

---

<sup>14</sup>*Ibid.*, hal. 21.

<sup>15</sup>Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

<sup>16</sup>Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

<sup>17</sup>Rina Antasari, dkk, *Hukum Ekonomi di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2019, hal. 187.

<sup>18</sup>Roberto Ranto, *Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen dalam Transaksi Jual Beli Melalui Media Elektronik*, Jurnal Ilmu Hukum Aletha, Vol. 2 No. 2, Februari 2019, hal. 145-146.

<sup>19</sup>Zennia Almada, *Perlindungan Hukum Preventif dan Represif bagi Pengguna Uang Elektronik dalam Melakukan Transaksi Tol Non Tunai*, Private Law Vol. 9 Nomor 1, Januari-Juni 2021, hal. 218-226.

tertentu yang tidak ada dalam transaksi konvensional. Beberapa tantangan yang muncul dalam transaksi elektronik termasuk ketidakpastian mengenai kualitas produk atau layanan, penyalahgunaan data pribadi, keamanan transaksi, kesalahan informasi, atau penipuan *online*. Dengan adanya konsep perlindungan hukum represif dan perlindungan hukum preventif, maka perlindungan hukum terhadap konsumen transaksi elektronik bisa dilaksanakan pada waktu sebelum terjadinya transaksi (*no conflict/pre purchase*) dan/atau pada waktu setelah terjadinya transaksi (*conflict/post purchase*).<sup>20</sup>

Untuk menjaga kepercayaan dan menjalankan transaksi yang adil, perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik melibatkan beberapa aspek. Pertama, hak-hak konsumen yang harus dihormati dan dilindungi dalam transaksi elektronik, seperti hak atas informasi yang jelas dan akurat, hak memperoleh produk atau layanan yang berkualitas, hak privasi dan keamanan data pribadi, serta hak untuk mendapatkan penyelesaian sengketa yang adil. Kedua, terdapat regulasi dan undang-undang yang mengatur transaksi elektronik dan memberikan kerangka hukum yang melindungi konsumen. Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen atau undang-undang sejenis memberikan dasar hukum untuk perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik. Ketiga, unsur pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen memiliki peran dalam memastikan kepatuhan terhadap peraturan dan undang-undang yang melindungi konsumen. Mereka juga bertanggung jawab untuk menindak pelanggaran dan menegakkan hukum yang terkait dengan transaksi elektronik. Keempat, berkaitan dengan sistem keamanan dan perlindungan data. *Platform* atau layanan yang menyediakan transaksi elektronik harus

memiliki langkah-langkah keamanan yang memadai untuk melindungi informasi pribadi dan keuangan konsumen. Perlindungan data yang efektif meliputi enkripsi data, verifikasi keamanan, dan tindakan pencegahan terhadap serangan siber. Melalui konsep perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik, upaya dilakukan untuk meminimalkan risiko dan memastikan konsumen merasa aman, terlindungi, dan memiliki kepercayaan dalam melakukan transaksi elektronik.

## B. Analisis

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 menjadi landasan hukum yang relevan dalam memberikan perlindungan kepada konsumen dalam konteks transaksi elektronik. Undang-undang ini memiliki tujuan untuk melindungi konsumen dari praktik bisnis yang merugikan, memastikan hak-hak konsumen terpenuhi, dan meningkatkan kualitas pelayanan konsumen secara umum.

Dalam bagian ini, akan dianalisis tentang bagaimana perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999. Selain itu perlu juga untuk menganalisis terhadap evaluasi undang-undang ini dalam melindungi konsumen pada kegiatan transaksi elektronik dan apakah ada perubahan dalam undang-undang yang perlu dilakukan untuk menjawab tantangan dan perkembangan teknologi yang terkait.

### 1. **Pelindungan Konsumen dalam Transaksi Elektronik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen**

#### a. **Permasalahan Konsumen dalam Transaksi Elektronik**

---

<sup>20</sup>Fitriah, *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen dalam Transaksi Jual Beli Melalui Media Sosial*, Jurnal

Universitas Palembang, Vol. 18 No. 3, September 2020, hal. 371-382.

Jual beli yang dilakukan secara *online* baik melalui media sosial maupun melalui *marketplace* juga termasuk ke dalam transaksi elektronik ini. UU tentang Perlindungan Konsumen tidak secara spesifik membahas transaksi elektronik dan kekhawatiran khusus yang terkait dengan transaksi elektronik, seperti keamanan data, penipuan *online*, dan hak privasi. Hal ini menyebabkan interpretasi hukum yang tidak jelas tentang perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik.

Dalam transaksi elektronik yang memerlukan data-data pribadi kenyataannya sangat rentan untuk disalahgunakan oleh oknum tertentu. Hal ini tentu berkaitan dengan hukum perlindungan konsumen. Kehadiran teknologi dalam UU tentang Perlindungan Konsumen perlu untuk diakomodasi dan ditindaklanjuti. Pada praktiknya dalam melakukan transaksi elektronik ini bisa dilakukan oleh berbagai kalangan baik dari segi usia maupun gender. Seharusnya transaksi yang merupakan perbuatan hukum hanya dapat dilakukan bagi pihak yang dianggap cakap oleh hukum. Sebagaimana ditinjau oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) perjanjian sah apabila dipenuhi 4 (empat) syarat yaitu:<sup>21</sup>

1. kesepakatan mereka yang mengikatkan diri;
2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. suatu Pokok persoalan tertentu;
4. kausa yang halal.

---

<sup>21</sup>Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

<sup>22</sup>Martha Eri Safira, *Hukum Perdata*, Ponorogo: CV. Nata Karya, 2017, hal. 87.

<sup>23</sup>I Nyoman Suandika, *Electronic Commerce dalam Rancangan Undang-Undang tentang*

Syarat yaitu sepakat dan kecakapan merupakan syarat subjektif karena kedua syarat tersebut mengenai orang-orangnya atau subyek hukum yang melakukan perjanjian. Dua syarat yang terakhir dinamakan syarat objektif karena keduanya berkaitan dengan perjanjiannya itu sendiri atau objek dari perbuatan hukum yang dilakukan itu.<sup>22</sup>

I Nyoman Suandika selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta juga mengangkat isu terkait konsumen anak bahwa praktiknya transaksi elektronik dapat dilakukan oleh siapapun dan termasuk pula oleh anak di bawah umur. Anak-anak ini dapat melakukan transaksi elektronik baik selaku pelaku usaha maupun sebagai konsumen. Transaksi Elektronik ini telah diatur dalam UU tentang ITE serta Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik (Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019). Namun ternyata baik UU tentang ITE maupun Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019 tidak mengatur batasan umur mengenai orang yang dapat melakukan kegiatan transaksi elektronik.<sup>23</sup> Penulis berpendapat bahwa sebenarnya terkait pengaturan terkait batas usia tidak perlu dicantumkan usia minimum karena sudah tercantum dalam ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHP). Namun terkait isu konsumen atau penjual anak ini perlu ada pengaturan terkait penjual atau pembeli anak-anak ini. Contoh

*Perlindungan Konsumen*, Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta, disampaikan pada *Focus Group Discussion* Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen di Universitas Mahendradatta, Bali pada 2 Februari 2023.

pengaturan adalah dengan melakukan pembatasan terhadap anak-anak agar tidak boleh membeli produk-produk yang berbahaya bagi kesehatan mereka atau berisiko menyebabkan cedera. Pengaturan terhadap konsumen yang lebih muda atau tidak memiliki pengetahuan yang cukup akan dilindungi dari praktik bisnis yang merugikan dan produk yang berbahaya, sehingga memberikan perlindungan yang lebih kuat bagi konsumen secara keseluruhan serta dapat melindungi anak-anak dan remaja yang belum cukup dewasa terhadap praktik bisnis yang tidak etis atau merugikan.

Permasalahan lainnya juga dalam salah satu *marketplace* di Indonesia, diketahui bahwa terdapat klausula baku yang melanggar Pasal 18 ayat (1) huruf g terkait ketentuan pencantuman klausula baku. Dalam perjanjian yang tercantum dalam website *marketplace* tersebut terdapat klausula yang menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya. Klausula tersebut berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Penjual berhak untuk (a) menambahkan atau mengubah daftar Produk Yang Dikecualikan dan/atau Kondisi Pengembalian Barang dan (b) mengubah, menghentikan atau menanggulkan Kebijakan Pengembalian Dana dan Pengembalian Barang sebagaimana dijelaskan dalam Persyaratan Layanan ini (termasuk lamanya Periode Pengembalian Secara Cuma-cuma), dalam setiap kasus, kapan saja,*

*berdasarkan kebijakannya sendiri.*

- (2) *Jika ada Produk yang dikecualikan dari Kebijakan Pengembalian Dana dan Pengembalian Barang sebagaimana dijelaskan dalam Persyaratan Layanan ini, Penjual akan melakukan upaya yang wajar untuk mengumumkan informasi tersebut pada Situs kami atau menginformasikannya kepada Pembeli; namun, harap diperhatikan bahwa kebijakan kami dapat berubah sewaktu-waktu tanpa pemberitahuan, dan Produk tertentu dapat dikecualikan setelah Pembeli membelinya.*

Padahal berdasarkan Pasal 7 huruf g dalam UU tentang Perlindungan Konsumen mengatur bahwa kewajiban pelaku usaha adalah memberikan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan. Namun dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen belum mengatur secara spesifik tentang hak privasi dan perlindungan data konsumen dalam transaksi elektronik. Hal ini mencakup penggunaan data pribadi oleh perusahaan, pemberian izin yang jelas untuk pengumpulan dan penggunaan data, serta langkah-langkah keamanan yang diperlukan untuk melindungi data konsumen dari akses yang tidak sah. Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen seharusnya juga menetapkan kewajiban bagi pelaku usaha dalam transaksi elektronik. Misalnya, mereka harus memberikan informasi yang jelas, menyediakan dukungan pelanggan yang memadai, menjaga standar kualitas produk atau layanan, dan memberikan jaminan

atau garansi yang sesuai dalam transaksi elektronik terutama dalam pembelian jarak jauh melalui *e-commerce*.

#### **b. Bentuk Pelindungan Konsumen dalam Undang-Undang tentang Pelindungan Konsumen**

Berbicara terkait perlindungan hukum maka erat pula kaitannya dengan hak dan kewajiban dari masing-masing pihak yang terlibat dalam perlindungan konsumen. Menurut Saut P. Panjaitan, hak adalah peranan yang boleh tidak dilaksanakan (bersifat fakultatif), sedangkan kewajiban merupakan peranan yang harus dilaksanakan (bersifat imperatif).<sup>24</sup> Dalam UU tentang Perlindungan Konsumen telah mengatur terkait hak dan kewajiban dari konsumen dan juga pelaku usaha.

Konsumen memiliki berbagai hak yang diatur dalam Pasal 4 UU tentang Perlindungan Konsumen yaitu:<sup>25</sup>

1. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;

5. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Hak bagi pelaku usaha diatur dalam Pasal 6 UU tentang Perlindungan Konsumen yaitu hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan; hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik; hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen; hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan; hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>26</sup> Dalam hal pelaksanaan penyelesaian sengketa, konsumen juga berhak menggugat pelaku usaha melalui lembaga yang bertugas atau melalui peradilan sebagaimana di atur pula dalam Pasal 45 Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen.

Sedangkan kewajiban konsumen yang diatur dalam Pasal 5 UU tentang

---

<sup>24</sup>Ishak, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, hal. 98.

<sup>25</sup>Pasal 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

<sup>26</sup>Pasal 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Perlindungan Konsumen.



Perlindungan Konsumen yaitu membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan; beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa; membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati; mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.<sup>27</sup>

Untuk kewajiban pelaku usaha diatur di Pasal 7 UU tentang Perlindungan Konsumen adalah:<sup>28</sup>

1. beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
2. memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;
3. memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
4. menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
5. memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji, dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang yang dibuat dan/atau yang diperdagangkan;
6. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
7. memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.

Dalam hal pelaksanaan penyelesaian sengketa, ketika terjadi pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam kasus pidana, pelaku usaha juga memiliki kewajiban untuk menerapkan beban pembuktian terbalik sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen.

Dalam penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan dengan berbagai cara seperti penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan yang berada di lingkungan peradilan umum dan penyelesaian sengketa melalui jalur diluar pengadilan. Ketentuan ini juga tercantum di dalam UU tentang Perlindungan Konsumen.

Penyelesaian sengketa melalui jalur pengadilan adalah cara penyelesaian sengketa yang melibatkan pengadilan atau lembaga pengadilan lainnya. Dalam konteks transaksi elektronik, litigasi dapat dilakukan melalui pengadilan atau lembaga pengadilan yang mempunyai yurisdiksi dalam sengketa tersebut.

Penyelesaian sengketa melalui jalur diluar pengadilan dapat dilakukan dengan mediasi yaitu cara penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga yang netral untuk membantu mencapai kesepakatan. Dalam konteks transaksi elektronik, mediasi dapat dilakukan melalui *platform* transaksi atau lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa konsumen.

Selain itu Konsumen dapat mengajukan sengketa kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) yang berada di kabupaten/kota pada setiap provinsi. Penyelesaian dengan jalur diluar pengadilan juga dapat dilakukan dengan arbitrase. Arbitrase adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui arbitrase, yaitu pengambilan keputusan oleh seorang atau sekelompok arbiter yang diakui

---

<sup>27</sup>Pasal 5 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

<sup>28</sup>Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Perlindungan Konsumen.

secara hukum. Proses arbitrase ini dapat dilakukan melalui *platform* transaksi atau lembaga yang berwenang.

Dalam Putusan Pengadilan Nomor 588/Pdt.G/2020/PN Jkt.Brnt antara Amir Salim sebagai Penggugat yang merupakan konsumen atau pengguna sistem elektronik dalam situs belanja online Lazada melawan Lazada Indonesia sebagai Tergugat. Dalam kasus tersebut Penggugat menggugat Lazada sebagai Penyelenggara Sistem Elektronik karena dianggap lalai dalam menyelenggarakan Sistem Elektronik secara andal dan aman serta bertanggungjawab terhadap beroperasinya Sistem Elektronik sebagaimana mestinya. Namun hakim berpendapat dalam Pasal 23 Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa dalam hal Pelaku usaha yang menolak dan/atau tidak memberi tanggapan dan/atau tidak memenuhi ganti rugi atas tuntutan konsumen dapat digugat melalui badan penyelesaian sengketa konsumen atau mengajukan ke Badan Peradilan ditempat kedudukan konsumen. Dari pasal ini mengandung makna bahwa sebelum perkara dibawa ke Pengadilan, maka harusnya sudah ada upaya penyelesaian melalui lembaga/badan yang berwenang menangani permasalahan ini diluar Pengadilan sesuai yang diatur dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen melalui BPSK terlebih dahulu, yang kemudian ternyata tidak berhasil (*dead lock*).

Putusan tersebut memutuskan bahwa Penggugat harus menempuh jalur di luar pengadilan terlebih dahulu. Setelah penyelesaian diluar Pengadilan dan ternyata tidak berhasil/gagal, maka barulah apabila akan diajukan ke Pengadilan berlaku ketentuan Peradilan di tempat kedudukan Penggugat. Pemahaman ini seharusnya tidak tepat sebab pilihan melalui jalur pengadilan dan di luar pengadilan adalah sebuah pilihan dan bukan sebuah keharusan yang harus dilaksanakan secara berjenjang. Seharusnya pengadilan tidak boleh menolak

menyelesaikan perkara sekalipun Penggugat belum mencoba menempuh jalur di luar pengadilan.

Penting untuk diingat bahwa penggunaan cara penyelesaian sengketa harus dipilih secara bijaksana dan dengan mempertimbangkan kepentingan konsumen. Selain itu, konsumen harus selalu berusaha untuk menyelesaikan sengketa secara damai dan melakukan komunikasi yang jelas dan terbuka dengan pelaku usaha. Jika penyelesaian sengketa tidak dapat dicapai melalui cara yang disebutkan di atas, konsumen dapat mengajukan gugatan atau laporan ke otoritas yang berwenang, seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) atau Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN).

## **2. Tinjauan Yuridis Terhadap Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang Diusulkan Untuk Memperkuat Perlindungan Konsumen Dalam Transaksi Elektronik**

Ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perlindungan konsumen seharusnya mengalami perubahan terutama terkait pesatnya perkembangan teknologi dan informasi. Berbagai permasalahan yang terjadi mendorong untuk dilakukannya perubahan terhadap UU tentang Perlindungan Konsumen terkait perlindungan hukum terhadap konsumen pengguna jasa transaksi elektronik di Indonesia. Terdapat beberapa hal yang menjadi urgensi dari perubahan tentang perlindungan konsumen yang diusulkan untuk memperkuat perlindungan konsumen dalam transaksi elektronik.

### **a. Definisi Konsumen dalam Perlindungan Konsumen**

Dalam UU tentang Perlindungan Konsumen memberikan pengertian konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan

tidak untuk diperdagangkan.<sup>29</sup> Kemudian dalam Penjelasan Pasal 1 Angka 2 dijelaskan bahwa:<sup>30</sup> “Di dalam kepustakaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian Konsumen dalam Undang-undang ini adalah konsumen akhir.”

Terkait ruang lingkup konsumen sebagai subjek hukum dalam UU tentang Perlindungan Konsumen juga masih menjadi perdebatan. Menurut R. Soeroso subjek hukum adalah:<sup>31</sup>

1. Sesuatu yang menurut hukum berhak atau berwenang untuk melakukan perbuatan hukum atau siapa yang mempunyai hak dan cakap untuk bertindak dalam hukum;
2. Sesuatu pendukung hak yang menurut hukum berwenang atau berkuasa bertindak menjadi pendukung hak;
3. Segala sesuatu yang menurut hukum mempunyai hak dan kewajiban.

Konsumen sebagai subjek hukum dalam hal ini sebagai konsumen dalam transaksi elektronik seharusnya tidak hanya berlaku bagi setiap orang saja karena subjek hukum dari segi hakikatnya terdiri dari manusia atau orang (*natuurlijke person*) dan badan hukum (*rechts person*) yang merupakan perkumpulan yang dapat menanggung hak dan kewajiban yang bukan manusia.<sup>32</sup>

Walaupun yang dimaksud dalam UU tentang Perlindungan Konsumen adalah konsumen akhir, namun tidak menutup kemungkinan juga apabila badan hukum contohnya seperti perusahaan melakukan

transaksi elektronik terhadap suatu barang namun bukan untuk diperjualbelikan kembali seharusnya dalam kondisi ini, perusahaan tetap disebut sebagai konsumen akhir dan bukan konsumen antara. Ketika terjadi sengketa maka akan menyulitkan kedudukan hukum bagi perusahaan untuk meminta pertanggungjawaban dari pelaku usaha karena perusahaan yang kedudukan hukumnya merupakan badan usaha yang berbentuk badan hukum tidak dimaknai termasuk dalam konsumen yang dilindungi dalam UU tentang Perlindungan Konsumen.

#### **b. Pelindungan Data Pribadi Konsumen**

UU tentang Perlindungan Konsumen sudah tidak memenuhi kebutuhan masyarakat terutama terkait perlindungan data pribadi. Perubahan UU tentang Perlindungan Konsumen diperlukan karena beberapa undang-undang lain yang terkait dengan transaksi elektronik, seperti UU tentang ITE, Undang-Undang Nomor Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Hak Cipta (UU tentang Hak Cipta), dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi (UU tentang Pelindungan Data Pribadi) memiliki pengaturan lebih spesifik dan memiliki regulasi yang lebih terperinci tentang transaksi elektronik daripada UU tentang Perlindungan Konsumen.

Dalam UU tentang Pelindungan Data Pribadi bahwa terdapat ketentuan terkait transfer data pribadi yang telah diatur didalamnya, sehingga dalam revisi Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen dapat mengatur secara khusus mengenai transfer data konsumen yang bukan merupakan data pribadi. Selain itu perlu juga untuk dirumuskan bahwa hak dan kewajiban konsumen serta kewajiban pelaku

---

<sup>29</sup>Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

<sup>30</sup>Penjelasan Pasal 1 Angka 2, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

<sup>31</sup>Ishak, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hal. 57.

<sup>32</sup>Ishak, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. hal. 57-59.

usaha baik sebagai pengendali maupun prosesor data pribadi terkait dengan perlindungan data sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan perlindungan data pribadi.<sup>33</sup>

Dengan demikian, perubahan tersebut akan memberikan perlindungan yang lebih efektif dan sejalan dengan perkembangan teknologi dan kebutuhan masyarakat dalam era digital ini. Dengan mengadopsi ketentuan-ketentuan yang lebih komprehensif dan memperkuat perlindungan terhadap data konsumen, kita dapat menciptakan lingkungan yang aman dan percaya bagi semua pihak yang terlibat dalam transaksi elektronik sehingga kita dapat memastikan bahwa masyarakat memiliki kepercayaan yang tinggi dalam melakukan transaksi elektronik dan kebutuhan mereka terpenuhi dengan baik dalam kerangka hukum yang memadai.

### c. Kekuatan Eksekusi dari Putusan BPSK

Penyelesaian sengketa konsumen dalam transaksi elektronik ini juga perlu dikaji lebih lanjut agar konsumen dapat melakukan prosedur penyelesaian sengketa yang efektif dan efisien. Terdapat kelemahan jika melakukan penyelesaian sengketa diluar pengadilan melalui BPSK ini karena disebutkan bahwa putusan majelis BPSK bersifat final dan mengikat namun harus dimintakan penetapan eksekusinya kepada Pengadilan Negeri di tempat konsumen yang dirugikan. Dengan demikian kekuatan eksekusi dari putusan BPSK ini ternyata tidak sepenuhnya menjadi final dan mengikat.

Dalam Pasal 56 UU tentang Perlindungan Konsumen, para pihak dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri (PN) paling lambat 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan

putusan tersebut. Hal ini juga diperkuat dengan adanya Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (Perma No. 1 Tahun 2006). Dalam ketentuan menimbang Perma tersebut dijelaskan bahwa putusan BPSK yang final dan mengikat pada hakekatnya tidak dapat diajukan keberatan, kecuali dipenuhi syarat-syarat tertentu. Keberatan yang dapat diajukan adalah terhadap putusan arbitrase yang dikeluarkan Seharusnya memang makna dari kata “keberatan” diartikan tidak sama dengan makna kata “banding”. Namun diawal sudah dijelaskan bahwa dalam Pasal 54 Ayat (3) UU tentang Perlindungan Konsumen, Putusan Majelis BPSK telah bersifat mengikat dan/atau final. Seharusnya putusan dari BPSK ini jika konsisten dengan yang sebagaimana tercantum dalam undang-undang bersifat final dan mengikat maka, ketentuan dalam Pasal 56 seharusnya dihapus sehingga putusan BPSK tidak bisa diajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri. Jika ketentuan ini tidak diubah maka proses penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh BPSK tentu menjadi sia-sia.

### d. Konsep *Strict Liability* dalam Perlindungan Konsumen

Indonesia sebagai negara *civil law* tidak sepenuhnya menerapkan *strict liability* sebab masih adanya beberapa hal pengecualian yang membebaskan tanggung jawab pelaku usaha serta dengan adanya konsep tanggung jawab berdasarkan kesalahan dengan sistem beban pembuktian terbalik.

Dalam Pasal 19 UU tentang Perlindungan Konsumen tentang Bab Tanggung Jawab Pelaku Usaha mengatur bahwa pelaku usaha bertanggung jawab untuk memberikan ganti kerugian kerusakan,

---

<sup>33</sup>Edmon Makarim, *Pelindungan Data Pribadi Dalam RUU Perlindungan Konsumen*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia disampaikan pada *Focus Group Discussion*

Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, Depok, 5 April 2023.

pencemaran, dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan. Hal ini sebenarnya sudah mengarah kepada bentuk *strict liability*. Namun berbagai ketentuan ini menjadi tidak berlaku apabila pelaku usaha dapat membuktikan kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen.<sup>34</sup> Hal ini juga didukung dalam pengaturan Pasal 22 bahwa pembuktian terhadap ada tidaknya unsur kesalahan dalam kasus pidana merupakan beban dan tanggung jawab pelaku usaha.<sup>35</sup> Dalam penjelasan Pasal 22 juga menyatakan bahwa ketentuan ini dimaksudkan untuk menerapkan sistem beban pembuktian terbalik.<sup>36</sup>

Selain itu dalam Pasal 27 terdapat ketentuan yang membebaskan pelaku usaha atas kerugian yang diderita konsumen, apabila:<sup>37</sup>

- a. barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau tidak dimaksudkan untuk diedarkan;
- b. cacat barang timbul pada kemudian hari;
- c. cacat timbul akibat ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;
- d. kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen;
- e. lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.

Pembuktian tersebut juga merupakan beban dan tanggung jawab dari pelaku usaha. Roskowski mempersamakan *strict liability* dengan pertanggungjawaban mutlak bahwa

tidak mempersoalkan mengenai ada atau tidaknya kesalahan tetapi produk langsung bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkan oleh produk yang cacat sehingga produsen harus bertanggung jawab apabila timbul kerugian pada konsumen yang mengkonsumsi suatu barang.<sup>38</sup>

Menurut RC Hobert, *strict liability* diterapkan karena:<sup>39</sup>

1. konsumen tidak dalam posisi menguntungkan untuk membuktikan adanya kesalahan dalam suatu proses produksi dan distribusi yang kompleks.
2. diasumsikan produsen lebih dapat mengantisipasi jika sewaktu-waktu ada tuntutan atas kesalahannya, misalnya dengan asuransi atau menambah komponen biaya tertentu pada harga produknya.
3. asas ini dapat memaksa produsen lebih hati-hati.

Dalam UU tentang Perlindungan Konsumen seharusnya perlu untuk menerapkan konsep *strict liability* secara murni dengan meniadakan unsur pembuktian terbalik. Di beberapa negara konsep *strict liability* ini juga sudah diterapkan jika terjadi cacat produk. Sebagai contoh di Amerika Serikat, cacat produk yang dimaksudkan terdiri dari cacat desain, cacat produksi, dan cacat dalam pemasaran. Secara umum, pelaku usaha bertanggung jawab atas cacat produk yang menyebabkan kerugian, sekalipun pelaku usaha telah melakukan dengan kehati-hatian.<sup>40</sup> Jika *strict liability* secara murni

---

<sup>34</sup>Pasal 19 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

<sup>35</sup>Pasal 22 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

<sup>36</sup>Penjelasan Pasal 22 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

<sup>37</sup>Pasal 27, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen,

<sup>38</sup>Janus Sidabalok, *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia Edisi Kedua*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2013, hal. 116.

<sup>39</sup>Ratna Artha Windari, *Pertanggungjawaban Mutlak (Strict Liability) dalam Hukum Perlindungan Konsumen*, Jurnal Komunikasi Hukum, Vol. 1, No. 1, Februari 2015, hal. 108-118.

<sup>40</sup>Theodora Pritadianing Saputri, *Strict Liability*, Universitas Parahyangan disampaikan pada *Focus Group Discussion* Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, Bandung, 23 Mei 2023.

diterapkan di Indonesia maka, apabila pembeli melakukan transaksi elektronik dan ternyata terjadi cacat produk maka konsumen dapat langsung meminta ganti kerugian kepada pelaku usaha sepanjang terdapat hubungan sebab akibat antara kerugian dengan cacatnya produk tanpa perlu adanya pembuktian unsur kesalahan dari pihak pelaku usaha. Hal ini juga merupakan upaya dari peningkatan perlindungan konsumen transaksi elektronik di Indonesia.

**e. Penyelesaian Sengketa Secara *Online* (*Online Dispute Resolution*)**

Dalam penyelesaian sengketa konsumen pada transaksi elektronik, seharusnya dapat memungkinkan juga diselesaikan dengan mekanisme penyelesaian sengketa secara dalam jaringan (*daring*) atau bersifat *online*. Wacana ini sebenarnya sudah banyak diusulkan oleh berbagai pemerhati perlindungan konsumen dan sudah banyak dibahas dalam beberapa tahun terakhir.

Penyelesaian sengketa konsumen secara *online* atau dapat disebut sebagai *Online Dispute Resolution* yaitu penyelesaian sengketa dilakukan dengan menggabungkan informasi pengolahan teknologi komputer dengan fasilitas jaringan komunikasi internet dan merupakan sinergitas antara *Alternative Disputes Resolution* dan *Information and Computer Technology* yang menyederhanakan proses penyelesaian sengketa menjadi tidak terbatas pada ruang dengan biaya terjangkau, efisien, dan cepat jika dibandingkan dengan *Alternatif Disputes Resolution* yang bersifat konvensional.<sup>41</sup>

Penyelesaian dengan *Online Dispute Resolution* harus mendefinisikan terkait bagaimana pengelolaan data sesuai dengan ketentuan dalam UU tentang Pelindungan Data Pribadi, prosedur pelaksanaan serta mekanisme dari penyelenggaraan *Online Dispute Resolution*. Harus ada kerjasama juga antara pemerintah dan juga badan-badan

terkait yang menyelesaikan sengketa perlindungan konsumen ini sehingga nantinya dapat berkolaborasi untuk mempercepat penyelesaian sengketa konsumen.

**f. Penegakan Pelaksanaan Perjanjian Klausula Baku**

Perlu untuk menambahkan ketentuan terkait kewajiban dari Pelaku Usaha untuk memberikan informasi kepada konsumen mengenai hak-hak mereka dalam perjanjian yang memuat klausula baku. Selain itu perlu diatur pula kewajiban dari Pelaku usaha untuk menyusun perjanjian yang memuat klausula baku dengan bahasa yang jelas dan mudah dipahami oleh konsumen. Klausula baku harus disusun dengan cara yang transparan, tidak ambigu, dan tidak membingungkan serta konsumen harus diberikan akses yang mudah untuk membaca dan memahami isi perjanjian sebelum mereka menyetujuinya.

Dalam perubahan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen perlu diberikannya kewenangan kepada Pemerintah dan/atau otoritas lembaga perlindungan konsumen yang berwenang untuk mengawasi dan menegakkan hukum terkait pelaksanaan klausula baku dalam transaksi elektronik yang melanggar regulasi perlindungan konsumen. Ketentuan sanksi yang memadai juga harus diberlakukan terhadap pelaku usaha yang menggunakan klausula baku yang merugikan konsumen. Selain itu, Pemerintah, dan/atau otoritas lembaga perlindungan konsumen dan pelaku usaha juga dapat melakukan sosialisasi yang bertujuan untuk memberikan informasi kepada konsumen mengenai klausula baku yang mungkin merugikan mereka. Hal ini didasari karena konsumen perlu diberikan sumber daya yang memadai untuk memahami dan menilai klausula-klausula dalam

---

<sup>41</sup>Yustina Dhian Novita dan Budi Santisi, *Urgensi Pembaharuan Regulasi Perlindungan Konsumen di*

*Era Bisnis Digital*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Vol. 3, Nomor 1 Tahun 2021, Hal. 46-58.

perjanjian sebelum mereka melakukan transaksi.

Dalam upaya penyelesaian masalah klausula baku dalam perlindungan konsumen juga penting untuk membangun kerja sama antara pemerintah, otoritas lembaga perlindungan konsumen, pelaku usaha, dan masyarakat secara keseluruhan. Dengan demikian, akan terciptanya lingkungan yang adil dan seimbang antara konsumen dan pelaku usaha dalam perjanjian yang memuat klausula baku dalam perjanjian transaksi elektronik.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Berdasarkan pembahasan dalam bab sebelumnya maka dapat ditarik simpulan yaitu sebagai berikut:

1. Terdapat berbagai permasalahan dalam transaksi elektronik seperti belum adanya perlindungan hukum terhadap konsumen atau pelaku usaha anak yang belum cakap hukum, pelanggaran klausula baku oleh *marketplace*, dan tuntutan ganti kerugian dalam perselisihan sengketa konsumen transaksi elektronik. Secara umum dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen telah mengatur terkait hak dan kewajiban dari masing-masing pihak yaitu konsumen dan pelaku usaha, serta mekanisme penyelesaian sengketa. Namun perlindungan konsumen ini belum sepenuhnya optimal karena dalam Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen belum memberikan bentuk perlindungan yang lebih spesifik terhadap pelaksanaan transaksi elektronik.
2. Tinjauan yuridis terhadap urgensi perubahan UU tentang Perlindungan Konsumen dalam perlindungan hukum konsumen pengguna jasa transaksi elektronik di Indonesia adalah mengubah definisi konsumen agar

meliputi juga terhadap subjek hukum yaitu badan hukum, mengatur secara khusus mengenai transfer data konsumen yang bukan merupakan data pribadi, menghapus ketentuan bahwa putusan BPSK dapat diajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri karena seharusnya putusan BPSK bersifat final dan mengikat, menerapkan konsep *strict liability* secara murni dalam undang-undang, memberikan ruang untuk melakukan metode *Online Dispute Resoulution*, dan melaksanakan penegakan serta pengawasan terhadap pelaksanaan perjanjian baku.

#### B. Saran:

Dari simpulan di atas maka saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut, yaitu:

1. Diperlukan upaya untuk meningkatkan kesadaran dan edukasi konsumen terkait hak-hak mereka dalam transaksi elektronik. Melalui kampanye edukasi yang efektif, konsumen dapat memahami hak dan kewajiban mereka serta cara melindungi diri mereka dalam melakukan transaksi *online*. Informasi mengenai mekanisme penyelesaian sengketa juga perlu diberikan secara lebih luas kepada konsumen agar mereka dapat menggunakan sarana penyelesaian sengketa yang ada dengan lebih efektif. Selain itu perlunya lembaga yang berwenang dalam mengawasi transaksi elektronik di Indonesia.
2. Melakukan perubahan terhadap UU tentang Perlindungan Konsumen yang materi muatannya mengatur tentang perubahan definisi konsumen, perlindungan data pribadi, ketentuan putusan BPSK, *strict liability* dalam perlindungan konsumen, penyelesaian sengketa secara *online*, dan penegakan

serta pengawasan terhadap pelaksanaan perjanjian baku.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan terhadap Putusan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 6/POJK.07/2022 tentang Perlindungan Konsumen dan Masyarakat di Sektor Jasa Keuangan.

### Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan Nomor 588/Pdt.G/2020/PN Jkt.Brt.

### Buku

Ali, H. Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

Gunawan, Johannes. *Hukum Pertanggungjawaban Produk*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2023.

Ishak. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

Marzuki dan Peter Mahmud. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.

Muliadi, Ahmad. *Politik Hukum*. Padang: Akademia Permata, 2013.

Rina Antasari, dkk. *Hukum Ekonomi di Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2019.

Safira, Martha Eri. *Hukum Perdata*. Ponorogo: CV. Nata Karya, 2017.

Sidabalok, Janus. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia Edisi Kedua*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2013.

Sudaryo, Yoyo dan Nunung Ayu Sofiati (Efi). *Digital Marketing dan FinTech di Indonesia*. Penerbit Andi: Yogyakarta, 2020.

Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2015.

Windari, Ratna Artha. *Pertanggungjawaban Mutlak (Strict Liability) dalam Hukum Perlindungan Konsumen*. *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 1, No. 1, Februari 2015.

Zulham. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Kencana, 2013.

### Jurnal

Almaida, Zennia. *Perlindungan Hukum Preventif dan Represif bagi Pengguna Uang Elektronik dalam Melakukan Transaksi Tol*



*NonTunai*, Private Law Jurnal Vol. 9 Nomor 1, Januari-Juni 2021.

Asmara, I Wayan Gede, dkk. *Perlindungan Hukum terhadap Hak Konsumen atas Informasi Produk Import*, Jurnal Analogi Hukum, Vol. 1 (1), 2019.

Fitriah, *Perlindungan Hukum Bagi Konsumen dalam Transaksi Jual Beli Melalui Media Sosial*, Jurnal Universitas Palembang, Vol. 18 No. 3, September 2020.

Novita, Yustina Dhian dan Budi Santisi. *Urgensi Pembaharuan Regulasi Perlindungan Konsumen di Era Bisnis Digital*, Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, Vol. 3, Nomor 1 Tahun 2021.

Ranto, Roberto. *Tinjauan Yuridis Perlindungan Hukum Terhadap Konsumen dalam Transaksi Jual Beli Melalui Media Elektronik*, Jurnal Ilmu Hukum Aletha, Vol. 2 No. 2, Februari 2019.

#### **Bahan Tidak di Publikasi**

Suandika, I Nyoman. *Electronic Commerce dalam Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen*, Fakultas Hukum Universitas Mahendradatta, disampaikan pada *Focus Group Discussion* Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen di Universitas Mahendradatta, Bali, 2 Februari 2023.

Saputri, Theodora Pritadianing. *Strict Liability*, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan disampaikan pada *Focus Group Discussion* Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, Bandung, 23 Mei 2023.

Makarim, Edmon. *Pelindungan Data Pribadi Dalam RUU Perlindungan Konsumen*,

Fakultas Hukum Universitas Indonesia disampaikan pada *Focus Group Discussion* Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Konsumen, Depok, 5 April 2023.

#### **Laman**

Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia, *Profil Internet Indonesia 2022*, dimuat dalam <https://apjii.or.id/survei/surveiprofilinternetindonesia2022-21072047>, dirilis pada Bulan Juni 2022.

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, *Pertumbuhan Ekonomi Tahun 2022 Capai 5,31%, Tertinggi Sejak 2014*, dimuat dalam <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/4904/pertumbuhan-ekonomi-tahun-2022-capai-531-tertinggi-sejak-2014>, diakses pada 10 Maret 2023.

UPAYA PEMENUHAN HAK PEMBERIAN AIR SUSU IBU EKSKLUSIF BAGI IBU  
PEKERJA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 36 TAHUN 2009  
TENTANG KESEHATAN

*(EFFORTS TO FULFILL THE RIGHT TO GIVE EXCLUSIVE BREAST MILK FOR  
WORKING MOTHERS BASED ON LAW NUMBER 36 OF 2009 CONCERNING  
HEALTH)*

Qotrun Nada  
Dokter Umum

Fakultas Kedokteran UIN Syarif Hidayatullah Jakarta

\*Korespondensi: nadaqotrun.dr@gmail.com

**Abstrak**

Pasal 128 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU tentang Kesehatan) memberikan landasan hukum bagi pemenuhan hak pemberian air susu ibu (ASI) eksklusif. Namun, dalam praktiknya masih terdapat masalah dalam pemberian ASI Eksklusif terutama pada ibu pekerja. Ibu lebih memilih dan terpaksa menghentikan penyusuan kemudian mengganti dengan susu formula. Hal ini terjadi terutama pada ibu pekerja karena kurangnya waktu luang untuk menyusui anaknya, kurangnya fasilitas memadai untuk menyusui saat bekerja, serta kondisi psikologis ibu yang stress saat bekerja yang dapat menurunkan produksi ASI. Tulisan ini mengangkat permasalahan bagaimana upaya pemerintah dalam pemenuhan pemberian ASI Eksklusif untuk anak bagi ibu yang bekerja melalui UU tentang Kesehatan dan bagaimana pemberian perlindungan bagi ibu yang bekerja untuk pemenuhan pemberian ASI Eksklusif berdasarkan UU tentang Kesehatan. Tujuan penulisan ialah untuk mengetahui bagaimana upaya pemerintah dalam pemenuhan pemberian ASI Eksklusif untuk anak bagi ibu yang bekerja melalui UU tentang Kesehatan dan bagaimana pemberian perlindungan bagi ibu yang bekerja untuk pemenuhan pemberian ASI Eksklusif berdasarkan UU tentang Kesehatan. Metode penulisan yang digunakan ialah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Berdasarkan tulisan ini didapatkan bahwa UU tentang Kesehatan belum secara komprehensif mengatur tentang pemberian ASI Eksklusif terutama bagi ibu yang bekerja. UU tentang kesehatan mewajibkan untuk memberikan waktu istirahat yang memadai bagi ibu pekerja untuk menyusui. Namun, pemberian perlindungan untuk menyusui seperti waktu istirahat dan cuti bagi ibu hamil dan menyusui belum diatur dengan jelas serta tidak adanya sanksi yang tegas bila tidak tersedianya fasilitas untuk menyusui ditempat bekerja.

Kata kunci: air susu ibu eksklusif, ibu, kerja

**Abstract**

Article 128 of Law Number 36 of 2009 concerning Health (Health Law) provides a legal basis for fulfilling the right to exclusive breastfeeding. However, in practice there are still problems in exclusive breastfeeding, especially for working mothers. Mothers prefer and are forced to stop breastfeeding and then replace it with formula milk. This happens especially to working mothers because of the lack of free time to breastfeed their babies, the lack of adequate facilities for breastfeeding while working, as well as the psychological condition of mothers who are stressed while working which can reduce milk production. This paper raises the issue of the government's efforts in fulfilling the provision of exclusive breastfeeding for working mothers through the Health Law. It also examines the protection provided for working mothers in fulfilling the provision of exclusive breastfeeding based on the Health Law. The aim of this writing is to explore the government's efforts in fulfilling the provision of exclusive breastfeeding for working mothers according to the Health Law and to understand the protection provided for working mothers in fulfilling the provision of exclusive breastfeeding based on the Health Law. The writing method used is normative juridical with a statutory approach. Based on this paper, it is found that the Health Law has not comprehensively regulated exclusive breastfeeding, especially for working mothers. The law on health makes it mandatory to provide adequate rest time for working mothers to breastfeed. However, the provision of rest periods and leave for pregnant and breastfeeding women has not been clearly regulated and the absence of punishment for the provision of breastfeeding facilities.

Keywords: exclusive mother's milk, mother, work

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU tentang Kesehatan) memberikan landasan hukum bagi pemenuhan hak pemberian air susu ibu (ASI) eksklusif bagi ibu pekerja. Ketentuan tersebut tercantum dalam Pasal 128 UU tentang Kesehatan yang menyatakan bahwa setiap bayi berhak untuk mendapatkan ASI. Lebih lanjut, Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pemberian Air Susu Ibu Eksklusif (PP No. 33 Tahun 2012) menjelaskan bahwa pemerintah bertanggung jawab dalam melaksanakan kebijakan, advokasi, sosialisasi, serta menyediakan tenaga konselor menyusui di fasilitas pelayanan Kesehatan dan sarana umum.

Dalam konteks ini, UU tentang Kesehatan dan peraturan turunannya memberikan kerangka hukum yang penting bagi pemenuhan hak pemberian ASI eksklusif bagi ibu pekerja. UU tentang Kesehatan menegaskan perlunya perlindungan dan dukungan bagi ibu pekerja dalam menjalankan kewajiban memberikan ASI eksklusif kepada anak-anak mereka. Melalui UU tentang Kesehatan, pemerintah menegaskan tanggung jawabnya untuk menciptakan lingkungan kerja yang kondusif bagi pemberian ASI eksklusif.

Dalam Pelaksanaannya, hampir 9 (sembilan) dari 10 (sepuluh) ibu pernah memberikan ASI, namun penelitian IDAI menemukan hanya 49,8% yang memberikan ASI secara eksklusif selama 6 bulan sesuai rekomendasi WHO.<sup>1</sup> Selain itu, kajian yang dilakukan Li Bai, dkk melalui survei terhadap 1.738 ibu yang kembali bekerja setelah melahirkan menunjukkan hanya 32% yang dapat melanjutkan menyusui anaknya.<sup>2</sup> Selanjutnya ibu lebih memilih dan terpaksa menghentikan penyusuan bayi dan mengganti

dengan susu formula. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, diantaranya:<sup>3</sup>

1. Kurangnya waktu luang: Salah satu tantangan utama bagi ibu yang bekerja adalah kurangnya waktu luang untuk menyusui anak. Rutinitas kerja yang padat dan tuntutan pekerjaan sering membuat ibu sulit menemukan waktu yang cukup untuk menyusui secara eksklusif. Waktu yang terbatas dapat mengganggu frekuensi dan durasi menyusui, sehingga dapat mengganggu produksi ASI dan mempengaruhi keberlanjutan pemberian ASI eksklusif.
2. Tidak adanya fasilitas menyusui di tempat kerja: Banyak tempat kerja belum menyediakan fasilitas yang memadai untuk menyusui atau mengekspresikan ASI. Kurangnya ruang menyusui yang nyaman dan privasi yang memadai dapat membuat ibu merasa tidak nyaman dan enggan menyusui di tempat kerja. Hal ini bisa mengganggu proses pemberian ASI eksklusif dan menyebabkan ibu merasa tidak didukung oleh lingkungan kerja.
3. Kendala penyimpanan ASI: Bagi ibu yang bekerja, penting untuk memiliki tempat yang aman dan sesuai untuk menyimpan ASI yang diekspresikan. Namun, tidak semua tempat kerja menyediakan fasilitas penyimpanan ASI yang memadai, seperti lemari pendingin atau freezer. Hal ini bisa membuat ibu kesulitan dalam menyimpan ASI dengan aman dan membuat ibu ragu-ragu dalam menjaga kualitas ASI yang dihasilkan.
4. Tidak adanya waktu istirahat yang memadai: Meskipun Undang-Undang Kesehatan menetapkan hak ibu pekerja untuk mendapatkan waktu istirahat yang memadai untuk menyusui, kenyataannya masih banyak ibu yang tidak mendapatkan waktu istirahat yang cukup.

---

<sup>1</sup>Ikatan Dokter Anak Indonesia, *Dampak Dari Tidak Menyusui di Indonesia*, dimuat dalam <https://www.idai.or.id/artikel/klinik/asi/dampak-dari-tidak-menyusui-di-indonesia>, diakses tanggal 15 Februari 2023.

<sup>2</sup>Angga Sisca Rahadian, *Pemenuhan Hak Asi Eksklusif Di Kalangan Ibu Bekerja: Peluang Dan Tantangan*, Jurnal Kependudukan Indonesia, Vol. 9, No. 2, Desember 2014, hal. 110.

<sup>3</sup>Ibid, hal. 111.

Beban kerja yang tinggi dan kurangnya kesadaran dari atasan atau rekan kerja tentang pentingnya memberikan waktu istirahat bagi ibu yang menyusui dapat menghambat pemenuhan hak ini.

5. Perasaan bersalah dan stres: Ibu yang bekerja seringkali merasa bersalah ketika harus meninggalkan anak mereka untuk bekerja. Rasa bersalah ini dapat meningkat ketika mereka merasa tidak dapat memenuhi pemberian ASI eksklusif seperti yang mereka harapkan. Selain itu, tekanan dan stres yang timbul akibat keseimbangan antara pekerjaan dan peran sebagai ibu juga dapat mempengaruhi produksi ASI dan kualitas menyusui.

Padahal, dalam teori *continuum of care* dijelaskan bahwa seribu hari pertama kehidupan seorang manusia yang terhitung sejak dalam janin sampai usia dua tahun merupakan fase penting yang bukan hanya berpengaruh terhadap jangka pendek akan tetapi jangka panjang kehidupan mereka. Salah satu hal yang direkomendasikan untuk memenuhi fase penting dalam periode enam bulan pertama adalah pemberian ASI Eksklusif.<sup>4</sup> Hal ini juga dikuatkan oleh World Health Organization (WHO) yang menjelaskan pentingnya ASI eksklusif selama 6 (enam) bulan pertama kehidupan bayi, di mana ASI menjadi sumber nutrisi utama dan menyediakan kekebalan alami terhadap penyakit.<sup>5</sup>

Dengan adanya permasalahan dalam pemberian ASI Eksklusif oleh Ibu yang bekerja, peran pemerintah dalam pemenuhan ASI Eksklusif dalam UU tentang Kesehatan perlu menjadi perhatian dan evaluasi. Selain itu, perlu juga ditinjau mengenai perlindungan bagi ibu yang bekerja untuk pemenuhan pemberian ASI Eksklusif berdasarkan UU tentang Kesehatan.

---

<sup>4</sup>Ibid, hal. 1.

<sup>5</sup>World Health Organization, *Breastfeeding*, dimuat dalam <https://www.who.int/health->

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang diatas, tulisan ini akan membahas mengenai:

1. Bagaimana upaya pemerintah dalam pemenuhan pemberian ASI Eksklusif untuk anak bagi ibu yang bekerja melalui UU tentang Kesehatan?
2. Bagaimana pemberian perlindungan bagi ibu yang bekerja untuk pemenuhan pemberian ASI Eksklusif berdasarkan UU tentang Kesehatan?

## C. Tujuan

Penulisan ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui upaya pemerintah dalam pemenuhan pemberian ASI Eksklusif untuk anak bagi ibu yang bekerja melalui UU tentang Kesehatan.
2. Mengetahui pemberian perlindungan bagi ibu yang bekerja di Indonesia untuk pemenuhan pemberian ASI Eksklusif berdasarkan UU tentang Kesehatan.

## D. Metode penulisan

Penulisan ini menggunakan metode penulisan yuridis normatif yang menguraikan masalah dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Untuk memenuhi tujuan penulisan, penulis menggunakan data sekunder yang berasal dari sumber bacaan buku, jurnal, hasil penulisan serta laman referensi yang berkaitan dengan topik penulisan. Tulisan ini mendeskripsikan pentingnya pemberian ASI Eksklusif, peraturan perundang-undangan mengenai pemberian ASI Eksklusif serta perlindungan bagi ibu yang bekerja untuk memberikan ASI.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Manfaat ASI Eksklusif

ASI mengandung komponen makro dan mikro nutrien yang sesuai dengan

topics/breastfeeding#tab=tab\_1, diakses tanggal 4 Juli 2023

kebutuhan bayi. Selama fase menyusui, volume dan komposisi nutrisi ASI juga bisa berubah bergantung dari kebutuhan bayi. ASI dibedakan menjadi:<sup>6</sup>

1. Kolostrum (ASI hari 1-7)  
Kolostrum merupakan susu pertama keluar, berbentuk cairan kekuningan yang diproduksi beberapa hari setelah kelahiran. Kolostrum mengandung protein tinggi 8,5%, sedikit karbohidrat 3,5%, lemak 2,5%, garam dan mineral 0,4%, air 85,1%, dan vitamin larut lemak. Kolostrum juga bersifat sebagai pencakar untuk membersihkan saluran cerna bayi. Produksi kolostrum hanya sekitar 36 ml perhari yang sesuai untuk memenuhi kebutuhan bayi baru lahir.
2. ASI Masa transisi (ASI hari 7-14)<sup>7</sup>  
Kandungan protein makin menurun, namun kandungan lemak, laktosa, vitamin larut air, dan volume ASI akan makin meningkat. Peningkatan volume ASI dipengaruhi oleh lamanya menyusui yang kemudian akan digantikan oleh ASI matur.
3. ASI Matur  
ASI matur, dibedakan menjadi dua, yaitu susu awal atau *foremilk*, dan susu akhir atau *hindmilk*. Susu awal menyediakan pemenuhan kebutuhan bayi terhadap air. Sedangkan susu akhir memiliki lebih berwarna lebih putih karena mengandung lebih banyak lemak yang akan memberikan banyak energi. Oleh karena itu bayi harus diberikan kesempatan untuk menyusui hingga payudara ibu terasa kosong untuk bisa

mendapatkan kedua komponen ASI tersebut.

Semua jenis susu tersebut tidak bisa didapatkan bila bayi diberikan susu formula. Selain itu, bisa terdapat beberapa keluhan pada anak yang diberikan susu formula seperti mencret, munculnya ruam maupun demam akibat dari alergi susu sapi dan intoleransi laktosa. Manfaat ASI bagi bayi diantaranya ialah:<sup>8</sup>

#### 1. Aspek Gizi

ASI mengandung berbagai zat yang dibutuhkan bayi yaitu makronutrien yang terdiri dari karbohidrat, protein dan lemak. Kemudian mikronutrien seperti vitamin dan mineral. ASI mengandung air sebanyak 87.5%, oleh karena itu bayi yang mendapat cukup ASI tidak perlu lagi mendapat tambahan air walaupun berada di tempat yang mempunyai suhu udara panas. Kekentalan ASI sesuai dengan saluran cerna bayi, sedangkan susu formula lebih kental dibandingkan ASI. Hal tersebut yang dapat menyebabkan terjadinya diare pada bayi yang mendapat susu formula.

ASI mengandung komposisi Taurin, DHA dan AA pada ASI yang bermanfaat bagi tubuh. Taurin adalah sejenis asam amino kedua yang terbanyak dalam ASI yang berfungsi sebagai neuro-transmitter dan berperan penting untuk proses maturasi sel otak. Kemudian Decosahexanoic Acid (DHA) dan Arachidonic Acid (AA) adalah asam lemak tak jenuh rantai panjang (*polyunsaturated fatty acids*) yang diperlukan untuk pembentukan sel-sel otak yang optimal. Jumlah DHA dan AA dalam ASI sangat mencukupi untuk menjamin pertumbuhan dan kecerdasan anak.

---

<sup>6</sup>Felicia Anita Wijaya, *ASI Eksklusif: Nutrisi Ideal untuk Bayi 0-6 Bulan*, Jurnal CDK-275, Vol. 46 No. 4, Juli 2019, hal. 297.

<sup>7</sup>Ballard O, Morrow AL, *Human milk composition: Nutrients and bioactive factors*, United States Of America: Pubmed, 2014, hal. 1-5.

<sup>8</sup>Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 03 Tahun 2010 Tentang Penerapan Sepuluh Langkah Menuju Keberhasilan Menyusui.

Disamping itu DHA dan AA dalam tubuh dapat dibentuk/disintesa dari substansi pembentuknya (*precursor*) yaitu masing-masing dari Omega 3 (asam linolenat) dan Omega 6 (asam linoleat).<sup>9</sup>

ASI juga mengandung komposisi protein whey yang lebih banyak sehingga lebih mudah diserap oleh usus bayi. Beberapa asam amino dan nukleotida yang berperan pada perkembangan jaringan otak, saraf, kematangan usus, penyerapan besi, dan daya tahan tubuh berada dalam jumlah yang lebih besar dibanding dalam susu formula.<sup>10</sup> ASI merupakan makanan sempurna yang sesuai dengan kebutuhan bayi. ASI memiliki campuran vitamin, protein, dan lemak yang diperlukan untuk memenuhi nutrisi bayi. ASI juga lebih mudah dicerna daripada susu formula.

## 2. Aspek Imunologi

Selain mengandung zat nutrisi yang sesuai dengan perkembangan bayi. ASI juga mengandung berbagai faktor bioaktif berupa sel hidup, antibodi, sitokin, faktor pertumbuhan, oligosakarida, dan hormon.<sup>11</sup> Faktor bioaktif adalah unsur-unsur yang memiliki efek pada proses biologis dan berdampak pada fungsi atau kondisi tubuh dan kesehatan bayi. ASI mengandung banyak sel hidup (misalnya sel darah putih dan sel stem). Pada awal menyusui, bayi yang mendapat ASI dapat mengonsumsi hingga 10-12 sel darah putih ibu setiap hari.<sup>12</sup>

Penulisan yang dilakukan oleh Lamberti, dkk menunjukkan bahwa menyusui dapat mengurangi risiko kematian dan kesakitan akibat penyakit pneumonia pada anak-anak di bawah dua tahun sehingga dianjurkan untuk menyusui secara eksklusif selama 6 bulan dan dilanjutkan sampai usia 24 bulan<sup>13</sup>. Penulisan lain juga menyatakan menyusui juga dapat mengurangi risiko kesakitan dan kematian akibat diare<sup>14</sup>. Pneumonia dan diare adalah salah satu penyebab utama kematian bayi di bawah lima tahun. ASI juga membantu menjaga berat badan bayi agar ideal, dan dapat mencegah sudden infant death syndrome (SIDS).<sup>15</sup> Selain itu, terdapat berbagai macam hormon penting untuk pertumbuhan seperti kalsitonin untuk perkembangan sel saraf usus, hormon leptin yang mengatur nafsu makan serta adiponektin sebagai antiinflamasi. Immunoglobulin A adalah antibodi yang paling melimpah dalam ASI yang berfungsi sama dengan protein anti-infeksi lain seperti interleukin, lisozim dan laktoferin.<sup>16</sup> Komposisi inilah yang akan melindungi bayi dari berbagai infeksi dan tidak akan didapatkan oleh bayi yang diberikan susu formula.

## 3. Aspek Psikologis

Menyusui akan membuat ikatan antara ibu dan anak semakin kuat. Bayi yang sering berada dalam dekapan ibu karena menyusui akan merasakan kasih sayang

---

<sup>9</sup>Ibid., hal. 12

<sup>10</sup>Ikatan Dokter Anak Indonesia, *Nilai Nutrisi Air Susu Ibu*, dimuat dalam <https://www.idai.or.id/artikel/klinik/asi/nilai-nutrisi-air-susu-ibu>, diakses tanggal 20 Februari 2023.

<sup>11</sup>Felicia Anita Wijaya, *ASI Eksklusif: Nutrisi Ideal untuk Bayi 0-6 Bulan*, hal. 299.

<sup>12</sup>Cabrera-Rubio R, Collado MC, Laitinen K, Salminen S, Isolauri E, Mira A, *The human milk microbiome changes over lactation and is shaped by maternal weight and mode of delivery*, *The American journal of clinical nutrition*, Vol. 96 No.3, 2012, hal. 544.

<sup>13</sup>Lamberti, Laura M., dkk, *Mortality in Children Under Two: A Systematic Literature Review and Meta-*

*Analysis* dalam *BMC Public Health* 13, 2013 (Suppl. 3), hal. 1

<sup>14</sup>Angga Sisca Rahadian, *Pemenuhan Hak Asi Eksklusif Di Kalangan Ibu Bekerja: Peluang Dan Tantangan*, *Jurnal Kependudukan Indonesia*, Vol. 9 No. 2, Desember 2014, hal. 2.

<sup>15</sup>Centers for disease control and prevention, *Breastfeeding Benefit Both Baby and Mom*, dimuat dalam <https://www.cdc.gov/nccdphp/dnpao/features/breastfeeding-benefits/index>. ht diakses tanggal 21 Februari 2023.

<sup>16</sup>Cabrera-Rubio R et al, *The human milk microbiome changes over lactation and is shaped by maternal weight and mode of delivery*, hal. 544

ibunya; juga akan merasa amandan tenang, terutama karena masih mendengar detak jantung yang telah dikenalnya sejak dalam kandungan. sehingga berguna untuk menstimulasi kemampuan psikomotorik, dan perkembangan sosial.<sup>17</sup>

#### 4. Aspek Kecerdasan

ASI juga meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan bayi dan dapat mencegah bayi dari *stunting*. Studi metaanalisis WHO menunjukkan bahwa Menyusui berkaitan dengan dengan peningkatan 3,5 poin IQ.<sup>18</sup>

Bagi Ibu, menyusui dengan memberikan ASI Eksklusif dapat menunda kembalinya kesuburan seorang wanita dan menurunkan risiko kanker payudara dan ovarium.<sup>19</sup> Menyusui dapat mengurangi risiko pendarahan setelah melahirkan dan menyusui sesegera mungkin dan sesering mungkin akan mencegah dari risiko pembengkakan payudara.<sup>20</sup>

## 2. Peraturan terkait pemberian ASI

Pasal 28B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyebutkan bahwa setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. UUD NRI Tahun 1945 pada dasarnya telah menunjukkan bahwa anak adalah generasi penerus bangsa yang akan menjadi pemimpin di masa depan sehingga diperlukan anak yang sehat, cerdas dan berkualitas guna mencapai tujuan nasional sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Konvensi tentang Hak Anak, mengatakan bahwa setiap anak menyandang hak untuk hidup dan kepastian untuk dapat bertahan hidup serta tumbuh kembang yang optimal. Untuk mencapai tumbuh kembang optimal, di dalam *Global Strategy for Infant and Young Child Feeding*, WHO/UNICEF 2003 merekomendasikan empat hal penting dalam pemberian makanan bayi dan anak yaitu:

1. Memberikan Air Susu Ibu (ASI) kepada bayi segera dalam waktu 30 menit setelah bayi lahir;
2. Memberikan hanya ASI saja atau pemberian ASI secara eksklusif sejak lahir sampai bayi berusia 6 bulan;
3. Memberikan Makanan Pendamping Air Susu Ibu (MP-ASI) sejak bayi berusia 6 bulan sampai 2 tahun; dan
4. Meneruskan pemberian ASI sampai anak berusia 2 tahun.

Lebih lanjut, PP No. 33 Tahun 2012 mendefinisikan ASI Eksklusif adalah ASI yang diberikan kepada bayi sejak dilahirkan selama enam bulan, tanpa menambahkan dan/atau mengganti dengan makanan atau minuman lain.<sup>21</sup> Selanjutnya, Pasal 6 PP No. 33 Tahun 2012 juga memberikan kewajiban kepada ibu yang melahirkan untuk memberikan ASI Eksklusif kepada bayi yang dilahirkannya.

## 3. Faktor yang mempengaruhi keberhasilan menyusui

Memang bukanlah hal yang mudah bagi seorang ibu untuk mempertahankan tekad pemberian ASI eksklusif. Banyak faktor yang

---

<sup>17</sup>Felicia Anita Wijaya, *ASI Eksklusif: Nutrisi Ideal untuk Bayi 0-6 Bulan*, hal. 300

<sup>18</sup>Bernardo L. Horta, *Long-term effects of breastfeeding: Systematic Review. WHO Library Cataloguing-in-Publication Data*, 2013, hal 67.

<sup>19</sup>Pilkauskas, N. V., *Breastfeeding initiation and duration in coresident grandparent*, *Maternal and Child Health Journal*, 2014, hal.50

<sup>20</sup>UNICEF, *Sehatan Anak*, Jakarta: BKKBN, BPS, and Young Child Feeding Counselling Package.

<sup>21</sup>Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pemberian ASI Eksklusif.

mempengaruhi diantaranya faktor dari ibu dan bayi yaitu *Breast, Baby and Brain*.

*Breast* atau Payudara ibu ialah tempat produksi dan mengalirkan ASI. Sehingga keberhasilan menyusui ditentukan dari produksi ASI yang dihasilkan kelenjar payudara ibu.<sup>22</sup> Faktor selanjutnya ialah *Baby* dalam hal ini dimaksudkan pada posisi dan perlekatan mulut bayi dipayudara. Saat menyusui seluruh badan bayi harus tersangga dengan baik jangan hanya leher dan bahunya saja. Kepala dan tubuh bayi harus lurus, badan bayi menghadap ke dada ibu seperti mendekap ibu. Kemudian pada perlekatan yang baik bibir atas dan bibir bawah mulut bayi harus menghadap keluar atau terlihat dower. Karena hisapan yang baik akan mengosongkan payudara dengan maksimal sehingga memberi rangasangan kepada otak dan mengeluarkan hormon yang akan memproduksi lebih banyak ASI. Bayi akan kenyang bila diberikan *foremilk* dan *hindmilk* pada saat sekali minum.<sup>23</sup> Kemudian *Brain* atau otak ibu menentukan keberhasilan menyusui karena otak memiliki kelenjar untuk memproduksi hormon prolaktin serta oksitosin yang berperan langsung pada proses menyusui yaitu oksitosin dan prolaktin. Hormon prolactin merupakan hormon yang akan merangsang pertumbuhan serta produksi ASI dikelenjar payudara ibu. Prolaktin dirangsang ketika seorang bayi menghisap langsung melalui payudara ibu. Rangsangan ini tidak akan didapatkan bila seorang ibu hanya memerah ASI saja. Sedangkan hormon oksitosin berfungsi untuk mengalirkan ASI. Oksitosin bekerja saat seorang ibu merasa ingin menyusui dan bayi sedang menghisap. Refleks oksitosin juga akan muncul ketika ibu menyentuh, mencium dan membelai bayinya. Sehingga

hormon ini juga sering disebut dengan hormon cinta. Oksitosin juga akan membuat ibu merasa lebih tenang, mengurangi stress, menimbulkan rasa cinta pada anak, serta meningkatkan ikatan antar ibu dan anak. Apabila ibu sedang dalam kondisi kesakitan, marah, atau sedih maka refleks oksitosin ini dapat terhambat dan mengganggu aliran ASI.<sup>24</sup>

## B. Analisis

### 1. Upaya pemerintah dalam pemenuhan pemberian ASI Eksklusif untuk anak bagi ibu yang bekerja melalui UU tentang Kesehatan

Pembentukan UU tentang Kesehatan merupakan momentum pemerintah untuk mereformasi Kesehatan di Indonesia. Salah satunya adalah untuk mendukung keberhasilan ASI eksklusif. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah memberikan aturan lanjutan melalui pembentukan PP No. 33 Tahun 2012. Akan tetapi, kebijakan di atas belum menunjukkan hasil yang optimal.

Menurut Laporan Ditjen Kesehatan Masyarakat tahun 2021 cakupan bayi mendapatkan ASI Eksklusif secara nasional sebanyak 56.9% angka tersebut sudah melampaui target program tahun 2021 yaitu 40%. Terdapat lima provinsi yang belum mencapai target program tahun 2021, yaitu Maluku, Papua, Gorontalo, Papua Barat, dan Sulawesi Utara.<sup>25</sup> Namun target tersebut masih jauh bila dibandingkan dengan target peresentasi bayi mendapatkan ASI eksklusif tahun 2020 yaitu sebanyak 80% dan capaian tahun 2020 hanya mencapai 65,41%.

Menyusui secara eksklusif faktanya memang membutuhkan waktu intensif yang secara ekonomis mahal untuk wanita sehingga berpotensi mengakibatkan keputusan berhen-

---

<sup>22</sup>Asti Praborini, Ratih Ayu Wulandari, *Anti stress menyusui, Panduan dasar dan lengkap*, Jakarta : Kawan Pustaka, 2018, hal 83.

<sup>23</sup>Felicia Anita Wijaya, *ASI Eksklusif: Nutrisi Ideal untuk Bayi 0-6 Bulan*, hal. 300

<sup>24</sup>Asti Praborini, Ratih Ayu Wulandari. *Anti stress menyusui*, hal. 93-95.

<sup>25</sup>Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Profil kesehatan Tahun 2022*, dimuat dalam <https://www.kemkes.go.id/article/view/22101000001/Juknis-Profil-Kesehatan-2022.html>, diakses tanggal 1 Maret 2023.



ti menyusui terlalu dini terutama bagi wanita yang memiliki keterbatasan waktu seperti Wanita yang bekerja.<sup>26</sup> Semakin lama ibu bekerja maka risiko ASI perah akan rusak jika tidak terdapat fasilitas lemari pendingin di tempatnya bekerja. Untuk menyiasati hal ini umumnya ibu akan memberikan makanan atau minuman tambahan selama ibu bekerja dan menyusui anaknya malam hari setelah bekerja, namun ibu bekerja juga dihadapkan pada kelelahan fisik dan psikologis karena tuntutan pekerjaan. Kondisi tersebut tak jarang menjadi alasan ibu untuk tidak menyusui anaknya. Kendala di atas menjadi tantangan tersendiri bagi Indonesia untuk meningkatkan capaian ASI eksklusif. Hal ini terkait dengan tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) perempuan yang semakin meningkat.<sup>27</sup>

TPAK perempuan terus meningkat dari tahun ke tahun. Di tahun 2017, TPAK perempuan adalah 50,89 persen dan terus bergerak naik mencapai 53,34 persen di tahun 2021.<sup>28</sup> Angkatan kerja berusia pada rentang 15-64 tahun di mana sebagian besar berada pada rentang usia reproduktif yang merupakan rentang usia untuk menikah dan memiliki anak.

Alokasi waktu yang dimiliki seseorang khususnya wanita untuk mengurus rumah tangga termasuk menyusui anak merupakan total waktu yang dimiliki yaitu 24 jam dikurangi dengan jumlah jam kerjanya. Semakin tinggi jumlah jam kerja maka semakin tinggi kemungkinan ibu terpisah dari anaknya dan semakin sedikit waktu yang dimiliki untuk menyusui anaknya.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup>Smith, J. & Forrester, R, *Who pays for the health benefits of exclusive breastfeeding? An analysis of maternal time costs*, Journal of Human Lactation, Vol 29 No. 4), 2013 hal. 547-555. <https://doi.org/10.1177/08903344134954>

<sup>27</sup>Kementerian Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak, *Profil perempuan Indonesia Tahun 2022*, hal 13-139

<sup>28</sup>Ibid., hal. 124

<sup>29</sup>Lutfiana Hartanti1 dan Dwini Handayani, *Pengaruh Jumlah Jam Kerja Ibu pada Perilaku Pemberian*

Pendidikan ibu menunjukkan bahwa semakin orangtua terdidik, maka semakin besar peluangnya untuk mencari informasi aspek kesehatan dari menyusui di mana pengetahuan akan menyusui merupakan prediktor perilaku menyusui. Namun, pendidikan juga dapat berasosiasi negatif dengan keberhasilan menyusui. Hal ini karena semakin tinggi pendidikan ibu maka ibu semakin adaptif dengan urbanisasi dan memiliki kesempatan yang lebih lebar untuk memasuki dunia kerja sehingga memilih karier dibandingkan dengan urusan rumah tangga.<sup>30</sup>

Begitu pula ibu yang bekerja dengan jumlah jam kerja lebih tinggi memiliki peluang lebih kecil untuk menyusui eksklusif dibanding tidak menyusui. Kondisi ini terjadi karena ketika semakin tinggi jumlah jam kerja ibu, waktu yang dimiliki untuk bersama anaknya untuk menyusui secara langsung semakin sedikit.<sup>31</sup>

Selain status bekerja, tingkat pendidikan dan pengetahuan ibu bisa berpengaruh dalam praktek menyusui. Semakin tinggi tingkat pendidikan ibu, pengetahuan ibu semakin baik. Hal ini akan memberikan kecenderungan ibu dalam bersikap dengan memberikan yang terbaik bagi bayi yaitu dengan memberikan ASI eksklusif. Berdasarkan penelitian Yuseva dkk di Desa Kemantren Kecamatan Jabung Kabupaten Malang menunjukkan bahwa status pekerjaan tidak memiliki pengaruh secara signifikan terhadap pemberian ASI eksklusif

ASI, *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, Volume 13 No. 2, Desember 2022, hal. 246

<sup>30</sup>Tang, K., Liu, Y., Meng, K., Tan, S., Liu, Y., & Chen, J. *Breastfeeding duration of different age groups and its associated factors among Chinese women: A cross sectional study*, International Breastfeeding Journal, Vol. 14 No. 1, 2019, hal. 1-8.

<sup>31</sup>Bai, D. L., Fong, D. Y. T., & Tarrant, M, *Factors associated with breastfeeding duration and exclusivity in mothers returning to paid employment postpartum*, Maternal & Child Health Journal, Vol. 19 No.5, 2015, hal 990-999.

dengan nilai signifikansi sebesar 0,263.<sup>32</sup>

Cuti hamil ternyata memiliki efek positif bagi kesehatan fisik dan mental para ibu.<sup>33</sup> Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) merekomendasikan agar bayi secara eksklusif disusui selama enam bulan, termasuk inisiasi menyusui dini dalam jam pertama kehidupan dan lanjut menyusui hingga dua tahun atau lebih. Namun, WHO/UNICEF 2018 melaporkan bahwa hanya 12% negara yang saat ini memberikan cuti melahirkan selama 18 minggu, atau sekitar setengah dari target 2030 sebesar 25%.<sup>34</sup>

Pada saat ini, pemberian cuti bagi ibu hamil belum diatur secara komprehensif dalam UU tentang Kesehatan. Pemberian cuti bagi ibu hamil diatur dalam Pasal 82 dan Pasal 84 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU No. 13 Tahun 2003) yang mengamanatkan bahwa pekerja/buruh perempuan berhak memperoleh istirahat selama 1,5 (satu setengah) bulan sebelum saatnya melahirkan anak dan 1,5 (satu setengah) bulan sesudah melahirkan menurut perhitungan dokter kandungan atau bidan dan berhak mendapatkan upah penuh.

Lebih lanjut, bagi Aparatur Sipil Negara pemberian cuti diatur dalam Pasal 18 Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2022 tentang tata cara pemberian cuti pegawai pemerintah dengan perjanjian yang menyatakan bahwa: Untuk kelahiran anak pertama sampai dengan kelahiran anak ketiga pada saat menjadi PPPK, PPPK berhak atas cuti melahirkan. Lamanya hak atas cuti melahirkan diberikan paling lama 3 (tiga) bulan

Namun, kebijakan yang diatur oleh pemerintah ini belum memenuhi rekomendasi WHO yang menganjurkan cuti melahirkan selama 18 minggu dengan digaji penuh. Kebijakan tersebut berpihak pada kesejahteraan ibu dan anak tetapi di sisi lain juga berpotensi menimbulkan dampak negatif bagi perusahaan. Perusahaan berpotensi mengalami penurunan produktivitas karena berkurangnya karyawan yang aktif bekerja dan tetap harus menanggung beban gaji selama cuti melahirkan. Perusahaan juga perlu menetapkan strategi pengelolaan karyawan agar aktivitas perusahaan dapat berjalan secara normal selama ada karyawan yang cuti melahirkan.

Terdapat penelitian tentang hubungan antara cuti hamil dan durasi menyusui di Australia, Brasil, Ghana, Irlandia, Israel, Yordania, Mynamar, Spanyol, Thailand, Turki, Inggris, dan Amerika Serikat yang menyimpulkan bahwa ada hubungan positif antara kebijakan cuti melahirkan dan durasi menyusui. Penelitian ini menunjukkan bahwa wanita yang memiliki cuti hamil tiga bulan setidaknya 50% lebih mungkin untuk menyusui lebih lama daripada perempuan yang kembali bekerja sebelum tiga bulan. Keterbatasan penelitian ini adalah tidak memisahkan antar cuti yang tetap digaji dan cuti tidak digaji.<sup>35</sup>

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, cuti melahirkan dengan upah penuh penting untuk melindungi dan mendukung pemberian ASI. Studi *cross-sectional* dari Brasil menunjukkan adanya hubungan yang signifikan antara cuti melahirkan dengan upah penuh dan pemberian ASI eksklusif pada bayi di bawah usia 6 bulan. Dalam penelitian ini,

---

<sup>32</sup>Yuseva Sariati1, Verra Yuni Prastyaningrum, Putri Kurniasari, Mustarina, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keberhasilan Asi Eksklusif 6 Bulan Pada Ibu Yang Memiliki Beyi Usia 6-12 Bulan Di Desa Kemantren Kecamatan Jabung Kabupaten Malang*, Journal of Issues in Midwifery, Vol. 1 No. 1, April - Juli 2017, hal 5

<sup>33</sup>Aitken, Zoe, Garrett, et al., *The Maternal Health Outcomes of Paid Maternity Leave: A systematic*

*review*, Jurnal Social Science & Medicine, Vol. 130, April 2015, hal. 32-41.

<sup>34</sup>WHO & UNICEF, *Breastfeeding and Family-friendly Policies An Evidence Brief*, New York: UNICEF, 2019, hal. 1-2

<sup>35</sup>Navarro-Rosenblatt, et al, 'Maternity Land its Impact on Breastfeeding: A review of the literature', *Breastfeeding Medicine*, Vol. 13 No. 9, November 2018, hal 589-596.

didapatkan diantara ibu yang memberikan ASI eksklusif, 91% sedang cuti hamil yang tetap dibayar, dan ini menunjukkan bahwa tingkat pemberian ASI eksklusif lebih tinggi jika dibandingkan dengan ibu yang cuti namun tidak dibayar atau tidak memiliki sumber penghasilan sementara menyusui.<sup>36</sup>

Studi Analisis kualitatif dari 38 Negara berpenghasilan Menengah-Rendah menunjukkan bahwa memperpanjang durasi cuti hamil yang diamanatkan secara nasional efektif dalam meningkatkan praktik menyusui. Selain itu, peningkatan satu bulan durasi cuti hamil yang tetap digaji dan diatur undang-undang berkaitan dengan peningkatan 5,9% prevalensi pemberian ASI eksklusif.<sup>37</sup> Sebuah studi *Systematic review* pada 14 Negara Berpenghasilan Menengah-Rendah menunjukkan bahwa undang-undang dan peraturan tentang sosialisasi ASI perah, cuti hamil berbayar dan istirahat menyusui untuk ibu yang bekerja adalah prioritas utama untuk mengurangi hambatan praktik pemberian ASI eksklusif.

Selain WHO yang memberi anjuran cuti melahirkan selama 18 minggu. Organisasi buruh internasional dalam pasal 4 Konvensi ILO (*International Labour Organization*) Nomor 183 Tahun 2000 tentang Perlindungan Maternitas memberikan anjuran cuti melahirkan tidak kurang dari 14 minggu dan pasal 8 menyebutkan bahwa setelah cuti tetap bisa kembali dan dibayar pada tingkat yang sama.

Indonesia juga menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak yang mengamanatkan cuti

melahirkan selama enam bulan. Selain itu juga diatur cuti selama 40 hari untuk sang ayah mendampingi istrinya yang baru melahirkan.<sup>38</sup>

Banyak negara lain yang juga memberikan cuti melahirkan seperti yang dianjurkan oleh konvensi ILO namun implementasinya dapat berbeda pada tiap negara. Seperti di Paraguay lama cuti melahirkan diperpanjang yang awalnya 12 minggu menjadi 18 minggu dan tetap digaji hal ini karena Paraguay memiliki angka ASI Eksklusif yang rendah karena maraknya penjualan susu formula bahkan hingga ke petugas Kesehatan. Hal ini menjadi pemicu keraguan para ibu bekerja untuk tetap memberikan ASI. Meski sudah ada peraturan mengenai pemasaran susu formula namun belum adanya monitoring yang baik untuk membatasi hal tersebut.<sup>39</sup>

Penelitian yang dilakukan oleh Abdullah pada tahun 2012 menunjukkan bahwa proporsi pemberian ASI eksklusif pada ibu bekerja di Kementerian Kesehatan sebesar 62,5 persen, masih dibawah target yang ditetapkan oleh Kementerian Kesehatan. Padahal, institusi tersebut merupakan salah satu lembaga pemerintah yang bertanggung jawab dalam mensukseskan program ASI eksklusif.<sup>40</sup>

Walaupun perusahaan telah mengetahui keuntungan dari pemberian ASI, perusahaan lebih memilih memberikan dukungan secara informal atau jika dibutuhkan karena pemberian fasilitas tersebut memakan biaya dan mereka tidak melihat banyak keuntungannya bagi

---

<sup>36</sup>Rimes, Karina A., et al., *Maternity Leave and Exclusive Breastfeeding*, *Revista De Saude Publica*, Vol. 53 No. 10, Agustus 2019.

<sup>37</sup>Chai, Yan, Nandi, Arijit, and Heymann, Jody, 'Does Extending the Duration of Legislated Paid Maternity Leave Improve Breastfeeding Practices? Evidence from 38 low-income and middle-income countries', *BMJ Global Health*, Vol. 3 No. 5, October 2018.

<sup>38</sup>DPR RI, *RUU KIA yang Atur Cuti Melahirkan 6 Bulan Disahkan Jadi Inisiatif DPR Hari Ini*, dimuat dalam

<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/39584/t/RUU+KIA+yang+Atur+Cuti+Melahirkan+6+Bulan+Disahkan+Jadi+Inisiatif+DPR+Hari+Ini>, diakses tanggal 28 Februari 2023

<sup>39</sup>WHO & UNICEF, *Maternity Leave Legislation In Support Of Breastfeeding – Case Studies Around The World*, WHO/NMH/NHD/19, 25 November 2019, hal 5

<sup>40</sup>Abdullah, Giri Inayah. *Determinan Pemberian ASI Eksklusif pada Ibu Bekerja di Kementerian Kesehatan RI tahun 2012*, Tesis Mahasiswa Fakultas Kesehatan Masyarakat, 2012, hal.25.

produktivitas perusahaan. Menurut perusahaan pemberian dukungan pada pekerja yang menyusui akan menimbulkan kecemburuan pada pekerja lain.<sup>41</sup>

Fasilitas pelayanan kesehatan juga harus mendukung program pemberian ASI Eksklusif dengan berpedoman pada 10 langkah menuju keberhasilan menyusui yaitu yang diatur dalam Pasal 33 PP No. 33 Tahun 2012, yaitu:

1. membuat kebijakan tertulis tentang menyusui dan dikomunikasikan kepada semua staf pelayanan kesehatan;
2. melatih semua staf pelayanan dalam keterampilan menerapkan kebijakan menyusui tersebut;
3. menginformasikan kepada semua ibu hamil tentang manfaat dan manajemen menyusui;
4. membantu ibu menyusui dini dalam waktu 60 (enam puluh) menit pertama persalinan;
5. membantu ibu cara menyusui dan mempertahankan menyusui meskipun ibu dipisah dari bayinya;
6. memberikan ASI saja kepada Bayi baru lahir kecuali ada indikasi medis;
7. menerapkan rawat gabung ibu dengan bayinya sepanjang waktu 24 (dua puluh empat) jam;
8. menganjurkan menyusui sesuai permintaan Bayi;
9. tidak memberi dot kepada Bayi; dan
10. dan mendorong pembentukan kelompok pendukung menyusui dan merujuk ibu kepada kelompok tersebut setelah keluar dari Fasilitas Pelayanan Kesehatan.

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Nomor 03 Tahun 2010 tentang Penerapan Sepuluh Langkah Menuju

Keberhasilan Menyusui telah menguraikan langkah suportif yang memungkinkan ibu untuk meningkatkan kualitas menyusui mereka dan memberikan bimbingan dan pelatihan bagi petugas kesehatan dalam memberikan dukungan menyusui.

Dalam mengimplementasikan UU tentang Kesehatan, peran pemerintah dan organisasi perburuhan sangat penting. Pemerintah perlu melakukan kampanye yang luas untuk meningkatkan kesadaran tentang pentingnya ASI eksklusif dan hak ibu pekerja dalam memenuhi hak ini. Selain itu, pemerintah juga harus memberikan panduan dan pedoman praktis kepada perusahaan tentang bagaimana menyediakan fasilitas ruang menyusui yang sesuai di tempat kerja.

Organisasi buruh juga memiliki peran penting dalam mengadvokasi kepentingan ibu pekerja dan memastikan implementasi UU tentang Kesehatan. Mereka dapat bekerja sama dalam menyediakan fasilitas ruang menyusui, memastikan waktu istirahat yang memadai, dan menyediakan dukungan sosial bagi ibu pekerja. Organisasi perburuhan juga dapat melakukan pelatihan dan edukasi kepada pekerja tentang pentingnya ASI eksklusif dan hak-hak mereka dalam memenuhi hak ini.

## **2. Pemberian perlindungan bagi ibu yang bekerja untuk pemenuhan pemberian ASI Eksklusif berdasarkan UU tentang Kesehatan**

Pemberian ASI secara eksklusif diatur dalam Pasal 128 UU tentang Kesehatan yang berbunyi:

- (1) Setiap bayi berhak mendapatkan air susu ibu eksklusif sejak dilahirkan selama 6 (enam) bulan, kecuali atas indikasi medis.
- (2) Selama pemberian air susu ibu, pihak keluarga, Pemerintah,

---

<sup>41</sup>Riri Novayelinda, *Telaah Literatur: Pemberian Asi dan Ibu Bekerja*, Jurnal Ners Indonesia, Vol. 2 No. 2, Maret 2012, hal. 182.

pemerintah daerah, dan masyarakat harus mendukung ibu bayi secara penuh dengan penyediaan waktu dan fasilitas khusus.

- (3) Penyediaan fasilitas khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diadakan di tempat kerja dan tempat sarana umum.

Pelanggaran atas Pasal 128 tersebut dapat dikenai hukuman seperti yang tercantum pada pasal 200 UU tentang Kesehatan yaitu bagi orang yang dengan sengaja menghalangi program pemberian air susu ibu eksklusif dipidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah)

Alasan ASI tetap diberikan setelah bayi berusia 6 (enam) bulan, karena sekitar 2/3 (dua per tiga) kebutuhan energi seorang bayi pada umur 6-8 (enam sampai dengan delapan) bulan masih harus dipenuhi melalui ASI. Pada umur 9-12 (sembilan sampai dengan dua belas) bulan sekitar 1/2 (setengah) dari kebutuhannya dan umur 1-2 (satu sampai dua) tahun hanya sekitar 1/3 (satu per tiga) dari kebutuhannya.<sup>42</sup>

Pasal 7 PP Nomor 33 Tahun 2012 menyatakan bahwa terdapat beberapa pengecualian bagi ibu yang harus memberikan ASI Eksklusif kepada bayinya, yaitu terdapat indikasi medis, ibu tidak ada, atau ibu terpisah dari Bayi. Penjelasan “indikasi medis” dalam PP Nomor 33 Tahun 2012 adalah kondisi medis Bayi dan/atau kondisi medis ibu yang tidak memungkinkan dilakukannya pemberian ASI Eksklusif. Seperti adanya penyakit tertentu yang diderita ibu ataupun bayi. Selain kondisi tersebut, Ibu diharuskan untuk memberikan ASI Eksklusif kepada bayi selama 6 bulan.

---

<sup>42</sup>Felicia Anita Wijaya, *ASI Eksklusif: Nutrisi Ideal untuk Bayi 0-6 Bulan*, hal. 296

<sup>43</sup>Pasal 4 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 15 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyediaan Fasilitas Khusus Menyusui Dan atau Memerah Air Susu Ibu.

Pada nyatanya, Perlindungan hukum yang diatur dalam UU tentang Kesehatan belum optimal dijalankan. \

Selain itu, terdapat juga permasalahan karena belum adanya fasilitas yang memadai bagi ibu untuk menyusui bayi. Padahal, berdasarkan Pasal 3 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 15 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyediaan Fasilitas Khusus Menyusui Dan atau Memerah Air Susu Ibu (Permenkes No. 15 Tahun 2013) menyatakan bahwa Pengurus Tempat Kerja dan Penyelenggara Tempat Sarana Umum harus mendukung program ASI Eksklusif. Dukungan tersebut berupa:

- a. penyediaan fasilitas khusus untuk menyusui dan/atau memerah ASI;
- b. pemberian kesempatan kepada ibu yang bekerja untuk memberikan ASI Eksklusif kepada bayi atau memerah ASI selama waktu kerja di Tempat Kerja;
- c. pembuatan peraturan internal yang mendukung keberhasilan program pemberian ASI Eksklusif; dan
- d. penyediaan Tenaga Terlatih Pemberian ASI.

Selain dukungan tersebut, Penyelenggara Tempat Sarana Umum berupa Fasilitas Pelayanan Kesehatan, harus membuat kebijakan yang berpedoman pada 10 (sepuluh) langkah menuju keberhasilan menyusui.<sup>43</sup> Lebih lanjut, Persyaratan kesehatan Ruang ASI paling sedikit meliputi:<sup>44</sup>

- a. tersedianya ruangan khusus dengan ukuran minimal 3x4 m<sup>2</sup> dan/atau disesuaikan dengan jumlah pekerja perempuan yang sedang menyusui;
- b. ada pintu yang dapat dikunci, yang mudah dibuka/ditutup;
- c. lantai keramik/semu/karpet;

<sup>44</sup>Pasal 10 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 15 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyediaan Fasilitas Khusus Menyusui Dan atau Memerah Air Susu Ibu.

- d. memiliki ventilasi dan sirkulasi udara yang cukup;
- e. bebas potensi bahaya di tempat kerja termasuk bebas polusi;
- f. lingkungan cukup tenang jauh dari kebisingan;
- g. penerangan dalam ruangan cukup dan tidak menyilaukan;
- h. kelembapan berkisar antara 30-50%, maksimum 60%; dan
- i. tersedia wastafel dengan air mengalir untuk cuci tangan dan mencuci peralatan.

Pemerintah juga mengatur bagaimana pelaksana sektor formal atau tempat kerja untuk mendukung ibu menyusui. Pengaturan tersebut tercantum pada pasal 30 PP No. 33 Tahun 2012 yang mengatur terkait kewajiban tempat kerja untuk mendukung dan menyediakan fasilitas untuk menyusui atau memerah asi. Serta pasal 38 PP No. 33 Tahun 2012 yang mengatur terkait sumber pendanaan program pemberian ASI yaitu dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebuah studi juga mendapatkan keyakinan ibu mempengaruhi keberhasilan menyusui. Para ibu yang mengalami masalah menyusui, mereka merasa sulit untuk melakukan pelekatan yang baik sehingga menimbulkan kepanikan dan bisa menghambat keberhasilan menyusui.<sup>45</sup>

Faktor lain yang memengaruhi pemberian ASI terdiri dari dukungan keluarga, lingkungan masyarakat, tenaga Kesehatan, serta fasilitas tempat ibu bekerja. Dukungan keluarga akan berdampak pada

peningkatan rasa percaya diri atau motivasi dari ibu dalam menyusui.<sup>46</sup>

Keluarga dan orang terdekat juga bisa menghambat keberhasilan menyusui ibu bekerja. Karena umumnya ibu bekerja meminta bantuan pengasuhan anak ke orang tuanya, tetapi menurut persepsi orang tua ketika bayi sering menangis maka diartikan ASI ibu kurang, hal ini membuat ibu merasa tidak percaya diri. Penelitian ini sejalan dengan penelitian di Aceh yang menyebutkan bahwa orang tua atau nenek sering beranggapan bahwa seharusnya memberikan makan ketika bayi menangis karena pertanda lapar.<sup>47</sup> Sehingga bayi bisa saja diberikan makanan atau susu formula sebelum berusia 6 bulan.

Peran tenaga kesehatan di fasilitas kesehatan juga penting dalam mendukung pemberian ASI Eksklusif secara optimal. Peranan tenaga kesehatan ini erat kaitannya dengan keberadaan fasilitas kesehatan yang mempunyai kebijakan mendukung menyusui. Faktor-faktor yang berhubungan dengan peranan tenaga kesehatan terhadap dukungan pemberian asi eksklusif didapatkan hubungan yang signifikan antara kebijakan menyusui, tenaga kesehatan terlatih, pengetahuan menyusui, dukungan menyusui dan kode etik internasional terhadap peranan nakes yang mendukung ASI Eksklusif.<sup>48</sup>

Berdasarkan penelitian pada tahun 2013 menyatakan bahwa kesadaran dan pemahaman tenaga kesehatan terkait kebijakan menyusui masih sangat rendah. hal ini bisa diakibatkan karena banyak tenaga kesehatan yang belum terlatih, minimnya pengetahuan menyusui, dan kurangnya pemahaman tentang kode etik internasional pemasaran pengganti ASI, sehingga hal ini

<sup>45</sup>Rakhmawati Agustina dkk, *Hambatan pemberian ASI eksklusif pada ibu bekerja: teori ekologi sosial*, Jurnal Gizi Klinik Indonesia, Vol. 17 No. 2, Oktober 2020, hal. 64-69.

<sup>46</sup>Yuseva Sariati, Verra Yuni Prastyaningrum, Putri Kurniasari, Mustarina, *Factor keberhasilan menyusui*, Journal of Issues in Midwifery, April - Juli 2017, Vol. 1 No. 1, hal. 3

<sup>47</sup>Fitri A, *Pengalaman pemberian ASI eksklusif pada Wanita Aceh*, Disertasi, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2015.

<sup>48</sup>Bunga Tiara Carolin, Kholilah, *Faktor-Faktor Yang Berhubungan Dengan Peranan Tenaga Kesehatan Terhadap Dukungan Pemberian Asi Eksklusif Di Rumah Sakit M Jakarta Selatan*, Jurnal Akademi Keperawatan Husada Karya Jaya, Vol. 5, No. 1, 2019, hal. 20.

menghambat peranan tenaga kesehatan dalam mendukung pemberian ASI Eksklusif.<sup>49</sup>

Dalam rangka melindungi, mendukung dan mempromosikan pemberian ASI Eksklusif perlu dilakukan upaya untuk meningkatkan dukungan dari Pemerintah, Pemerintah Daerah, Fasilitas Pelayanan Kesehatan dan Tenaga Kesehatan, masyarakat serta Keluarga agar ibu dapat memberikan ASI Eksklusif kepada bayi.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Kementerian Kesehatan telah menerbitkan Peraturan Bersama Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Menteri Kesehatan nomor: 48/Men.PP/XII/2008, PER.27/MEN/XII/2008, dan 1177/Menkes/PB/XII/2008 tanggal 22 Desember 2008 tentang Peningkatan Pemberian ASI Selama Waktu Kerja di Tempat Kerja. Peraturan Bersama ini bertujuan sebagai payung bagi tenaga kerja perempuan khususnya yang menyusui agar mereka tetap bisa menyusui/memerah ASI selama waktu kerja di tempat kerja, dan mendorong pengusaha untuk menyediakan Ruang Menyusui/Ruang ASI yang sesuai dengan standar kesehatan. Akan tetapi, peraturan tersebut sifatnya hanya imbauan sehingga apabila ada tempat bekerja yang tidak mematuhi maka tidak dapat diberikan sanksi.<sup>50</sup>

Hal yang menjadi perhatian bagi wanita bekerja dalam pemberian ASI adalah bagaimana mempertahankan produksi ASI selama jam kerja. Bila ibu bekerja terpisah dengan bayi, ibu perlu memerah setiap 3 jam sampai 4 jam untuk menjaga produksi ASI. Saat payudara diperah dan dikosongkan akan ada sinyal ke otak ibu yang mengatakan bahwa payudara telah kosong dan ASI perlu

diproduksi Kembali. Apabila sudah pulang kerja, ibu perlu menyusui langsung terutama saat tidur malam hari. Hormon prolactin sebagai hormon yang merangsang produksi ASI bekerja lebih banyak saat malam hari sehingga isapan bayi di malam hari penting untuk menjaga kelanjutan produksi ASI.<sup>51</sup>

Satu bulan sebelum bekerja ibu dapat memerah ASI untuk stok. Ibu bisa memerah dengan tangan atau dengan pompa. Hasil perahan ASI bisa disimpan dalam plastik atau botol kecil kemudian langsung dimaskukan ke freezer. ASI Perah juga bisa dimasukkan ke dalam tas penunimpanan yang menggunakan ice pack, dengan cara ini ASI perah bisa bertahan 12 jam sebelum sampai kerumah. Apabila ada fasilitas kulkas di kantor ibu dapat memasukan dulu ASI Perah di kulkas kantor untuk kemudian dibawa pulang. Pengeluaran ASI yang teratur dan adanya fasilitas penyimpanan ASI merupakan salah satu cara untuk mendukung kesuksesan ibu memberikan ASI Eksklusif.<sup>52</sup>

Peraturan-peraturan di atas menunjukkan adanya keleluasaan bagi ibu bekerja untuk dapat menyusui sehingga anaknya memperoleh ASI eksklusif. Selain itu, adanya peraturan tersebut juga diharapkan semakin banyaknya cakupan ASI eksklusif sehingga target capaian ASI eksklusif sebesar 80% dapat tercapai. Akan tetapi, realita yang terjadi di lapangan tidak sesuai dengan yang terdapat dalam peraturan. Tidak semua tempat bekerja mau dan menyediakan ruang menyusui untuk para pegawainya, bahkan kurangnya dukungan dari lingkungan sosial.<sup>53</sup>

Sebuah studi menganalisis bahwa masih rendahnya peranan tenaga kesehatan dalam mendukung kegiatan menyusui di fasilitas kesehatan karena belum optimalnya implementasi program 10 LMKM dimana fasilitas kesehatan belum melibatkan seluruh

---

<sup>49</sup>Ibid., hal. 14

<sup>50</sup>Angga Sisca Rahadian, *Pemenuhan Hak Asi Eksklusif Di Kalangan Ibu Bekerja: Peluang Dan Tantangan*, hal. 3.

<sup>51</sup>Asti Praborini, Ratih Ayu Wulandari, *Anti stress menyusui*, hal. 164.

<sup>52</sup>Ibid., hal. 172-173.

<sup>53</sup>Angga Sisca Rahadian, *Pemenuhan Hak Asi Eksklusif Di Kalangan Ibu Bekerja: Peluang Dan Tantangan*, hal. 116.

tenaga kesehatan untuk berperan mendukung pemberian ASI dengan kebijakan menyusui yang belum tersosialisasi menyeluruh dan konsisten di jalankan, pelatihan menyusui bagi tenaga kesehatan belum merata, dan kurangnya pemahaman kode etik internasional sebagai kontrol dari gencarnya pemasaran susu formula yang menyasar melalui fasilitas dan tenaga kesehatan.<sup>54</sup>

Tantangan yang dihadapi saat ini diantaranya masih kurangnya komitmen, menurunnya praktek penerapan sepuluh langkah menyusui di Rumah Sakit, dan kurangnya pelatihan tenaga kesehatan yang memberikan konseling kepada ibu, bahkan ketika sepuluh langkah menuju keberhasilan menyusui ini telah jelas terbukti banyak bermanfaat. Dengan tenaga kesehatan yang terlatih secara merata, maka diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan untuk memotivasi ibu menyusui, sehingga lebih tinggi kemungkinan ibu untuk berhasil menyusui daripada ibu yang tidak mendapat dukungan dari tenaga kesehatan.

Salah satu upaya yang diatur dalam UU tentang Kesehatan adalah kewajiban untuk menyediakan fasilitas ruang menyusui yang nyaman dan privasi yang memadai bagi ibu pekerja. Dalam hal ini, harus menyediakan tempat khusus yang bersih, aman, dan nyaman untuk menyusui atau mengekspresikan ASI. Ruang menyusui harus dilengkapi dengan fasilitas seperti kursi yang nyaman, meja untuk meletakkan perlengkapan menyusui, dan sink yang bisa digunakan untuk mencuci tangan dan botol susu.

Selain itu, UU tentang Kesehatan juga mewajibkan untuk memberikan waktu istirahat yang memadai bagi ibu pekerja untuk menyusui atau mengekspresikan ASI. Setiap ibu pekerja berhak mendapatkan waktu istirahat yang cukup, minimal dua kali setiap hari kerja, dengan durasi yang cukup untuk menyusui atau mengekspresikan ASI. Durasi

waktu istirahat ini harus mencakup waktu yang diperlukan untuk perjalanan ke ruang menyusui, waktu yang diperlukan untuk menyusui atau mengekspresikan ASI, serta waktu yang diperlukan untuk membersihkan diri dan mempersiapkan diri kembali untuk bekerja.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

UU tentang Kesehatan memberikan kerangka hukum yang penting bagi pemenuhan hak pemberian ASI eksklusif bagi ibu pekerja. Namun, upaya pemerintah dalam pemenuhan pemberian ASI Eksklusif untuk anak bagi ibu yang bekerja melalui UU tentang Kesehatan masih belum optimal. UU tentang Kesehatan belum secara komprehensif mengatur tentang pemberian ASI Eksklusif terutama bagi ibu yang bekerja. Implementasi undang-undang ini memerlukan kolaborasi antara pemerintah, atasan ataupun rekan kerja, serta organisasi perburuhan dalam menyediakan fasilitas yang sesuai dan dukungan yang memadai bagi ibu pekerja.

Di Indonesia secara khusus belum ada peraturan yang mengatur mengenai perlindungan bagi ibu yang bekerja untuk memastikan pemberian ASI eksklusif. Namun, terdapat beberapa peraturan yang bertujuan untuk memberikan dukungan bagi ibu yang bekerja agar dapat memberikan ASI eksklusif kepada anaknya. Salah satunya, terdapat dalam UU tentang Kesehatan yang mewajibkan perusahaan untuk memberikan waktu istirahat yang memadai bagi ibu pekerja untuk menyusui. Walaupun dalam UU tentang Kesehatan pemberian waktu istirahat dan cuti bagi ibu hamil dan menyusui belum diatur dengan jelas serta tidak adanya sanksi yang tegas bila tidak tersedianya fasilitas untuk menyusui ditempat bekerja.

---

<sup>54</sup>Bunga Tiara Carolin., Kholilah, *Faktor-Faktor Yang Berhubungan Dengan Peranan Tenaga Kesehatan Terhadap Dukungan Pemberian Asi Eksklusif Di Rumah*

*Sakit M Jakarta Selatan*, Jurnal JAKHKJ Vol. 5 No. 1, 2019, hal. 12.



## B. Saran

Berdasarkan simpulan di atas, penulis menyarankan bahwa diperlukan adanya perubahan aturan yang lebih komprehensif agar dapat melindungi hak ibu memberikan ASI Eksklusif kepada anaknya. Dengan adanya hal tersebut, akan mendorong kesejahteraan, tidak hanya untuk anak dan ibu tetapi juga kesejahteraan bangsa dan negara. Pemerintah perlu melakukan kampanye yang luas untuk meningkatkan kesadaran tentang pentingnya ASI eksklusif dan hak ibu pekerja dalam memenuhi hak ini. Selain itu, pemerintah juga harus memberikan panduan dan pedoman praktis kepada perusahaan tentang bagaimana menyediakan fasilitas ruang menyusui yang sesuai di tempat kerja. Lebih lanjut, pemerintah dapat menyediakan fasilitas ruang menyusui, memastikan waktu istirahat yang memadai, dan menyediakan dukungan sosial bagi ibu pekerja. Organisasi perburuhan juga dapat melakukan pelatihan dan edukasi kepada pekerja tentang pentingnya ASI eksklusif dan hak-hak mereka dalam memenuhi hak ini.

Selain itu, diperlukan adanya monitoring atau pengawasan lebih lanjut mengenai pelaksanaan program ASI Eksklusif seperti terhadap tempat kerja untuk menyediakan sarana prasarana yang mendukung untuk ibu menyusui selama ditempat kerja. Serta meningkatkan pemberian pelatihan kepada tenaga Kesehatan secara merata mengenai pentingnya pemberian ASI Eksklusif sehingga bisa meningkatkan pengetahuan serta keinginan ibu agar bisa memberikan ASI Eksklusif kepada anaknya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2012 tentang Pemberian ASI Eksklusif.

Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 03 Tahun 2010 Tentang Penerapan Sepuluh Langkah Menuju Keberhasilan Menyusui

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 15 tahun 2013 tentang Tata Cara Penyediaan Fasilitas Khusus Menyusui dan atau Memerah Air Susu Ibu

Peraturan Bersama Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Menteri Kesehatan nomor: 48/Men.PP/XII/2008, PER.27/MEN/XII/2008, dan 1177/Menkes/PB/XII/2008 tanggal 22 Desember 2008 tentang Peningkatan Pemberian ASI Selama Waktu Kerja di Tempat Kerja

Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2022 tentang Tata Cara Pemberian Cuti Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja

Konvensi ILO (*International Labour Organization*) Nomor 183 Tahun 2000 tentang Perlindungan Maternitas

### Buku

Ballard O, Morrow AL, *Human milk composition: Nutrients and bioactive factors*, United States Of America: Pubmed, 2014

Praborini, Asti, Ratih Ayu Wulandari. *Anti stress menyusui, Panduan dasar dan lengkap*, Jakarta: Kawan Pustaka, 2018.

### Jurnal

- Aitken, Zoe, Garrett, et al., *The Maternal Health Outcomes of Paid Maternity Leave: A systematic review*. *Jurnal Social Science & Medicine*. Vol. 130, April 2015.
- Bai, D. L., Fong, D. Y. T., & Tarrant, M. *Factors associated with breastfeeding duration and exclusivity in mothers returning to paid employment postpartum*. *Maternal & Child Health Journal*, Vol. 19 No.5, 2015.
- Cabrera-Rubio R, Collado MC, Laitinen K, Salminen S, Isolauri E, Mira A. *The human milk microbiome changes over lactation and is shaped by maternal weight and mode of delivery*. *The American journal of clinical nutrition*, Vol. 96 No.3, 2012.
- Carolin, Bunga Tiara, Kholilah. *Faktor-Faktor Yang Berhubungan Dengan Peranan Tenaga Kesehatan Terhadap Dukungan Pemberian Asi Eksklusif Di Rumah Sakit M Jakarta Selatan*. *Jurnal Akademi Keperawatan Husada Karya Jaya*, Vol. 5, No. 1, 2019.
- Hartanti, Lutfiana dan Dwini Handayani. *Pengaruh Jumlah Jam Kerja Ibu pada Perilaku Pemberian ASI*. *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial*, Vol. 13 No. 2, Desember 2022.
- Pilkaukas, N. V., *Breastfeeding initiation and duration in coresident grandparent*. *Maternal and Child Health Journal*, 2014.
- Rahadian, Angga Sisca. *Pemenuhan Hak Asi Eksklusif Di Kalangan Ibu Bekerja: Peluang Dan Tantangan*. *Jurnal Kependudukan Indonesia*, Vol. 9, No. 2, Desember 2014.
- Sariati, Yuseva, Verra Yuni Prastyaningrum, Putri Kurniasari, Mustarina. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keberhasilan Asi Eksklusif 6 Bulan Pada Ibu Yang Memiliki Bayi Usia 6-12 Bulan Di Desa Kemantren Kecamatan Jabung Kabupaten Malang*. *Journal of Issues in Midwifery*, Vol. 1 No. 1, April - Juli 2017
- Smith, J. & Forrester, R. *Who pays for the health benefits of exclusive breastfeeding? An analysis of maternal time costs*. *Journal of Human Lactation*, Vol. 29 No. 4, 2013.
- Tang, K., Liu, Y., Meng, K., Tan, S., Liu, Y., & Chen, J. *Breastfeeding duration of different age groups and its associated factors among Chinese women: A cross sectional study*. *International Breastfeeding Journal*, Vol. 14 No. 1, 2019.
- Wijaya, Felicia Anita. *ASI Eksklusif: Nutrisi Ideal untuk Bayi 0-6 Bulan*. *Jurnal CDK-275*, Vol. 46, No. 4, Juli 2019.

#### **Bahan yang Tidak Diterbitkan**

Aida, Fitri. *Pengalaman pemberian ASI eksklusif pada Wanita Aceh*. Disertasi, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2015.

Horta, Bernardo L. *Long-term effects of breastfeeding: Systematic Review*. *WHO Library Cataloguing-in-Publication Data*, 2013.

Inayah, Abdullah, Giri. *Determinan Pemberian ASI Eksklusif pada Ibu Bekerja di Kementerian Kesehatan RI tahun 2012*. Tesis Mahasiswa Fakultas Kesehatan Masyarakat, 2012.

Kementerian Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak. *Profil perempuan Indonesia Tahun 2022*.

Lamberti, Laura M., dkk, *Mortality in Children Under Two: A Systematic Literature Review and Meta-Analysis* dalam *BMC Public Health* 13, 2013.

UNICEF. *Sehatan Anak*. Jakarta: BKKBN, BPS, and Young Child Feeding Counselling Packageack.

WHO & UNICEF, *Maternity Leave Legislation In Support Of Breastfeeding – Case Studies Around The World*, WHO/NMH/NHD /19.25 November 2019.

WHO & UNICEF. *Breastfeeding and Family-friendly Policies An Evidence Brief*. New York: UNICEF. 2019.

### Laman

Centers for disease control and prevention, *Breastfeeding Benefit Both Baby and Mom*, dimuat dalam <https://www.cdc.gov/nccdphp/dnpao/features/breastfeeding-benefits/index>. ht diakses tanggal 21 Februari 2023.

Ikatan Dokter Anak Indonesia, *Dampak Dari Tidak Menyusui di Indonesia*, dimuat dalam <https://www.idai.or.id/artikel/klinik/asi/dampak-dari-tidak-menyusui-di-indonesia>, diakses tanggal 15 Februari 2023.

Ikatan Dokter Anak Indonesia, *Nilai Nutrisi Air Susu Ibu*, dimuat dalam <https://www.idai.or.id/artikel/klinik/asi/nilai-nutrisi-air-susu-ibu>, diakses tanggal 20 Februari 2023.

Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. *Profil kesehatan Tahun 2022*. dimuat dalam <https://www.kemkes.go.id/article/view/22101000001/Juknis-Profil-Kesehatan-2022.html>, diakses tanggal 1 Maret 2023.

Kementerian Kesehatan, *ASI Eksklusif*, dimuat dalam [https://yankes.kemkes.go.id/view\\_arti](https://yankes.kemkes.go.id/view_arti)

kel/1046/asi-eksklusif, diakses tanggal 10 Februari 2023.

RUU KIA yang Atur Cuti Melahirkan 6 Bulan Disahkan Jadi Inisiatif DPR Hari Ini, dimuat dalam <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/39584/t/RUU+KIA+yang+Atur+Cuti+Melahirkan+6+Bulan+Disahkan+Jadi+Inisiatif+DPR+Hari+Ini>, diakses pada 28 Februari 2023

Unicef Breastfeeding and the Sustainable Development Goals Factsheet 2016, dimuat dalam <https://worldbreastfeedingweek.org/2016/pdf/BreastfeedingandSDGsMessaging%20WBW2016%20Shared.pdf>, diakses tanggal 15 Februari 2023.

**LEGALITAS KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT NOMOR XVI/MPR/1998 TENTANG POLITIK EKONOMI DALAM RANGKA DEMOKRASI EKONOMI SEBAGAI DASAR HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG**

***(LEGALITY OF DECREEE OF THE PEOPLE'S CONSULTATIVE ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF INDONESIA NUMBER XVI/MPR/1998 ON ECONOMIC POLITICS IN TERM OF ECONOMIC DEMOCRACY AS THE LEGAL BASIS IN LAW MAKING PROCESS)***

**Kuntari**

Perancang Undang-Undang Ahli Madya  
Pusat Perancangan Undang-Undang  
Sekretariat Jenderal DPR RI  
\*Korespondensi: kuntari5705@gmail.com

**Abstrak**

Ketetapan MPR (Tap MPR) sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) lazim digunakan sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang. Namun setelah amandemen UUD 1945 hanya Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi (Tap MPR tentang Politik Ekonomi) yang ditempatkan sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perdagangan dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perindustrian. Meskipun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) menempatkan Tap MPR berhierarki lebih tinggi dari Undang-Undang, penggunaan Tap MPR sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang bukan lagi menjadi kelaziman. Tulisan ini mengangkat permasalahan, apakah yang dimaksud dengan dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dan bagaimana legalitas Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang. Tulisan ini bertujuan untuk memahami dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dan legalitas Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang. Metode penulisan dalam pembahasan adalah metode analisis yuridis normatif dengan menggunakan bahan hukum primer. Berdasarkan pembahasan yang dilakukan, diperoleh simpulan bahwa pada prinsipnya sebagai dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan harus peraturan perundang-undangan yang berhierarki sama atau lebih tinggi. Berdasarkan evaluasi Tap MPR di Tahun 2002 dan ketentuan Pasal 7 jo. Angka 41 Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ada delapan Tap MPR yang masih berlaku, salah satunya Tap MPR tentang Politik Ekonomi. Sebagai jenis peraturan perundang-undangan dengan hierarki lebih tinggi dari Undang-Undang dan mengandung substansi yang mendasar bagi pengaturan suatu Undang-Undang Tap MPR masih relevan untuk tetap menjadi dasar pembentukan Undang-Undang.

Kata Kunci: ketetapan majelis permusyawaratan rakyat, dasar hukum, undang-undang

***Abstract***

*Decreee of The People's Consultative Assembly (Tap MPR) before amendment of 1945 Constitution commonly used as the legal basis in law making process. After the amendment, only Tap MPR No. XVI/MPR-1998 on Economic politics in term of Economic Democracy (Tap MPR on Economic Politics) is use as the legal basis, namely in Law Number 3 Year 2011 on Trade and Law Number 3 Year 2011 on Industry. Even though Law Number. Although Law Number 12 Year 2011 on the Formation of Laws and Regulations puts Tap MPR in a higher hierarchy than the Law, Tap MPR does not commonly used as the legal basis in law making process anymore. This paper raises the issue, what is meant by the legal basis for the formation of laws and regulations and how is the legality of the MPR Decree on Economic Politics as the legal basis in law making process. This paper aims to understand the legal basis for the formation of laws and regulations and the legality of the MPR Decree on Political Economy as the legal basis for law making process. The writing method that used in this paper is normative juridical analysis method using primary legal materials. Based on the analysis that had been done, it concluded that in principle determining as a legal basis for the formation of statutory regulations must be statutory regulations of the same or higher hierarchy. Based on the evaluation of Tap MPR in 2002 and the provisions of Article 7 jo. Number 41 Appendix II of Law Number 12 Year 2011 there are eight Tap MPR that are still valid, one of which is Tap MPR on Economic Politics. As a type of legislation with a higher hierarchy than the Law and containing substance that is fundamental to the regulation of a law so that Tap MPR is still relevant to be used as a legal basis in law making proces.*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Diskursus mengenai kekuatan hukum Ketetapan MPR masih berlangsung antar ahli hukum kenegaraan. Meskipun saat ini Ketetapan MPR termasuk ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, eksistensi Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan apakah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya terdapat kesepakatan konsepsi.

Kedudukan Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan menurut Jimly Asshiddiqie tidak tepat, dan penempatan Tap MPR di atas Undang-Undang adalah keliru karena Tap MPR seharusnya sederajat dengan Undang-Undang sehingga bisa dibatalkan jika bertentangan dengan konstitusi melalui pengujian ke Mahkamah Konstitusi, Tap MPR bukan lagi berkedudukan sebagai hukum konstitusi, hanya UUD 1945 yang dipostulasikan sebagai hukum konstitusi atau hukum dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi dari Tap MPR.<sup>1</sup>

Secara substansial, Maria Farida menyatakan Tap MPR pada hakekatnya tidak dapat digolongkan ke dalam peraturan perundang-undangan karena mengandung norma yang lebih tinggi dan berbeda dari

norma yang terdapat dalam Undang-Undang.<sup>2</sup>

Menurut Mahfud MD, pemosisian Tap MPR sebagai peraturan perundang-undangan dalam derajat kedua (di bawah UUD 1945) sebenarnya hanyalah tafsiran MPR saja, sebab UUD sendiri tidak menyebutkan bahwa Tap MPR itu harus berisi pengaturan (*regeling*) dan berbentuk peraturan perundang-undangan.<sup>3</sup> Arti kata "Menetapkan"<sup>4</sup> dalam UUD 1945 sebenarnya dapat hanya diartikan sebagai penetapan (*beschikking*) yang bersifat konkret dan individual, sehingga Tap MPR tidak tepat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, karena *beschikking* dan tidak mengikat secara umum.

Hal berbeda dikemukakan Bagir Manan yang membenarkan Tap MPR bertingkat lebih atas dari Undang-Undang. Aneka ragam jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan bersifat hierarkis (berjenjang) yang satu membawahkan yang lain.<sup>5</sup>

Evaluasi terhadap semua materi dan status produk hukum Ketetapan MPR (Sementara) dan MPR yang telah dilakukan pada tahun 2002 dan disahkan melalui Perubahan Keempat UUD 1945 juga menyebabkan tidak dikenalnya lagi produk Tap MPR yang bersifat pengaturan atau "regeling" dalam sistem konstitusi<sup>6</sup>. Bahkan,

---

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hal. 51, lihat juga Hukumonline.com, *Jika UU Bertentangan Dengan Tap MPR ke mana Mengujinya*, dimuat dalam <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4e8e951180934/jika-uu-bertentangan-dengan-tap-mpr-ke-mana-mengujinya>, diakses tanggal 6 Februari 2023.

<sup>2</sup>Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 1, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2012, hal. 76 dan hal. 90.

<sup>3</sup>Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers: Jakarta, 2010, hal. 32.

<sup>4</sup>Kata "Menetapkan" disini merujuk ke kata menetapkan yang tertulis dalam Pasal 3 UUD 1945 dengan naskah asli.

<sup>5</sup>Bagir Manan, *Dasar-Dasar Pengujian Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dan Keputusan Administrasi Negara*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Peningkatan dan Pengembangan Kapasitas Perancangan Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta: Royal Kuningan Hotel, 11-12 Agustus 2016, hal. 9.

<sup>6</sup>Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, hal. 39., lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, Satya Arinanto, Maria Farida,

menurut Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, ke depan perlu ada suatu *sunset clause* yang disusun secara bertahap guna mengakhiri keberadaan berlakunya Ketetapan MPR (Sementara) sebagai bentuk peraturan tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas Undang-Undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan, artinya tidak akan ada lagi Tap MPR (Sementara) yang berfungsi sebagai suatu politik hukum<sup>7</sup>.

Perubahan UUD 1945 mereposisi kedudukan MPR dan tidak ada ketentuan yang secara eksplisit menghapuskan kewenangan MPR dalam mengeluarkan Tap MPR, karena sedari sebelumnya pun memang kewenangan ini dikonstruksikan sebagai kewenangan yang melekat dan digunakan sebagai derivasi dari kewenangan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Namun selama proses pembahasan perubahan UUD 1945, para pengubah menunjukkan intensi bahwa MPR tidak dapat lagi mengeluarkan Ketetapan yang bersifat mengatur sebagai konsekuensi dari perubahan kedudukan dan kewenangannya.<sup>8</sup>

Permasalahannya, sebelum amandemen UUD 1945 yaitu sejak tahun 1961 sampai dengan tahun 2003 Tap MPR lazim digunakan sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang. Tap MPR acapkali berfungsi sebagai haluan atau arah bagi kehidupan bernegara. Namun setelah amandemen UUD 1945 hingga saat ini penggunaan Tap MPR sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang bukan lagi menjadi kelaziman, hanya Tap MPR tentang Politik Ekonomi yang ditempatkan sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

---

Mustafa Fakhri, Fitra Arsil, dll, *Hasil Penelitian "Tinjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR Republik Indonesia Tahun 1960 – 2002"*, Kerjasama antara Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dengan Panitia Ad Hoc II MPR RI, 2003.

Di sisi lain, ketentuan Pasal 7 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur bahwa Tap MPR merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berhierarki lebih tinggi dari Undang-Undang.

Di dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 13/DPRRI//II/2022-2023 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Prioritas Tahun 2022 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Keempat Tahun 2020-2024, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian berada di dalam nomor 55 sebagai usulan Dewan Perwakilan Rakyat untuk diubah dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan berada di dalam nomor 179 sebagai usulan Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Daerah untuk diubah. Dalam pembahasan dua Undang-Undang tersebut besar kemungkinan mempertanyakan kembali keberadaan Tap MPR tentang Politik Ekonomi.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulisan ini akan membahas apa makna dan lingkup dari dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dan bagaimana legalitas Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang di masa yang akan datang.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini, yaitu:

1. Apakah yang dimaksud dengan dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana legalitas Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang?

<sup>7</sup>Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Depok: Rajawali Pers, 2012, hal. 117.

<sup>8</sup>M. Adnan Yazar Zulfikar, *Diskursus Ketetapan MPR Untuk Pelantikan Presiden Setelah Perubahan UUD 1945*, Jurnal Majelis: Edisi 06, Desember 2022, hal. 80.

### C. Tujuan

Adapun tujuan dari penulisan ini yaitu:

1. Untuk memberikan pemahaman mengenai dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
2. Untuk mengetahui legalitas Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang.

### D. Metode Penulisan

Tulisan ini menggunakan metode analisis yuridis normatif melalui sinkronisasi sejarah serta perbandingan hukum.<sup>9</sup> Metode tersebut dipilih karena yang dilakukan adalah fokus meneliti bahan hukum pustaka atau data sekunder,<sup>10</sup> untuk memahami dan mengetahui perihal kedudukan Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang baik sebelum maupun setelah amandemen UUD 1945 serta peluang penggunaan Tap MPR yang masih berlaku sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang. Jika ditinjau dari segi bentuknya maka penelitian ini termasuk dalam penelitian perspektif<sup>11</sup> yang dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran mengenai keberlakuan Tap MPR sebagai dasar hukum pembentukan suatu Undang-Undang dengan melihat dari sudut pandang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penulisan ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan atau data sekunder. Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier.<sup>12</sup> Bahan hukum primer diartikan sebagai bahan hukum yang mengikat seperti norma atau kaidah dasar,<sup>13</sup> bahan hukum primer yang digunakan dalam tulisan ini

yakni peraturan perundang-undangan dan buku yang terkait dengan keberadaan Tap MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,<sup>14</sup> bahan hukum sekunder yang digunakan dalam tulisan ini yakni risalah, makalah, dan hasil penelitian yang memuat pendapat ahli hukum. Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder,<sup>15</sup> bahan hukum tersier yang digunakan dalam tulisan ini yakni jurnal dan laman yang memuat artikel terkait tentang Tap MPR. Seluruh bahan hukum tersebut dianalisis agar dapat disajikan secara sistematis sehingga diperoleh kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan yang telah diajukan.

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Teori dan Konseptual

#### 1. Hierarki Norma Hukum

Teori hierarki norma hukum (*Stufentheorie*) yang dikenalkan Hans Kelsen menyatakan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*grundnorm*). Norma dasar sebagai norma tertinggi itu dibentuk langsung oleh masyarakat dan menjadi sumber bagi norma bagi norma-norma yang lebih rendah, oleh karena itu norma dasar itu disebut *presupposed* atau ditetapkan terlebih dahulu.<sup>16</sup>

<sup>9</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan-3, Depok: UI Press, 2014, hal. 51.

<sup>10</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006, hal. 13-14.

<sup>11</sup>Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016, hal. 29.

<sup>12</sup>Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-8, Jakarta: Sinar Grafika, 2016, hal. 23-24.

<sup>13</sup>*Ibid.*, hal. 118-119.

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

<sup>15</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, suatu Tinjauan Singkat*, hal. 13-14.

<sup>16</sup>Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan I, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, hal. 41.

Akibat posisi norma hukum mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang lebih rendah akan sangat tergantung kepada norma yang ada di atasnya yang menjadi dasar bagi berlakunya norma tersebut. Ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh suatu norma yang lebih tinggi merupakan *das sollen* bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Norma hukum yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya yang menjadi dasar atau sumber berlakunya norma itu.<sup>17</sup>

Hans Nawiasky juga mengemukakan teori hierarki norma hukum yang disebut dengan *Theorie von stufenbau der rechtsordnung*. Menurut teori ini, susunan kelompok norma hukum yang berhierarki tersebut adalah:<sup>18</sup>

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
- b. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-Undang formal (*formell gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Berdasar teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur hierarki tata hukum di Indonesia. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah *Staatsfundamentalnorm* (Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945), *Staatsgrundgesetz* (Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan), *Formell gesetz* (Undang-Undang), dan *Verordnung en Autonome Satzung* (secara hierarkis mulai dari

Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota).<sup>19</sup>

## 2. **Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Peraturan Perundang-undangan**

Hamid. S Attamimi menggolongkan UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan sebagai *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara. Baik UUD 1945, Tap MPR, maupun Konvensi Ketatanegaraan berisikan aturan dasar yang menjadi sumber bagi Undang-Undang yang merupakan peraturan perundang-undangan yang dapat mengikat secara langsung kepada semua orang.<sup>20</sup>

Lebih lanjut, Iman Syauki dan A. Ahsin Thohari mengutip pandangan A. Hamid S. Attamimi, UUD 1945 bukan lah satu-satunya norma dasar rumusan politik hukum nasional, karena jika dilihat dari sisi lembaga pembuatnya maka politik hukum nasional dalam pengertian kebijakan dasar dapat ditemukan pula dalam Tap MPR. Meskipun dalam tata urutan perundang-undangan yang satu lebih tinggi dari yang lain tetapi keduanya berada dalam satu jenjang yang sama yaitu Aturan Dasar.<sup>21</sup>

Menurut Brian Thomson, sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, “... a constitution is a document which contains the rules for the operation of organization”.<sup>22</sup> Berbagai Tap MPR biasa disebut sebagai putusan sidang majelis untuk menyebut hasil keputusan yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR, kata “putusan” oleh MPR dipahami sebagai *genus* atau pengertian umum dengan bentuk-bentuk *spesies* yang terdiri dari berbagai ketetapan,

<sup>17</sup>*Ibid.*, hal.42.

<sup>18</sup>A. Hamid A. Attamimi, (A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 287.

<sup>19</sup>*Ibid.*

<sup>20</sup>A. Hamid. S. Attamimi, *Ibid.*, hal. 359 – 362.

<sup>21</sup>Iman Syauki dan A. Ahsin Thohari *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Depok: Rajawali Pers, 2012, hal. 94.

<sup>22</sup>Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hal. 175.



dan nama resmi dari putusan tersebut adalah Ketetapan.<sup>23</sup>

Bagir Manan menjelaskan Tap MPR merupakan sumber hukum ketatanegaraan yang sangat penting, menjadi sumber konstitusi yang bertingkat lebih atas dari Undang-Undang. Tap MPR berbeda dengan penetapan MPR, karena penetapan MPR merupakan bentuk keputusan administrasi negara yang bukan peraturan perundang-undangan melainkan penetapan (yang bersifat) konkrit atau dalam ilmu hukum disebut *beschikking*. Tap MPR juga bukan bentuk peraturan kebijakan (*beleidsregels* atau *policy rules*).<sup>24</sup>

Berdasarkan Pasal 7 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Tap MPR ditegaskan sebagai jenis Peraturan perundang-undangan. Pasal 7 berbunyi sebagai berikut:

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

Berdasarkan uraian di atas, Tap MPR adalah sebagai peraturan perundang-

---

<sup>23</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hal. 226.

<sup>24</sup>Bagir Manan, *Dasar-Dasar Pengujian Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dan Keputusan Administrasi Negara*, hal. 11-13.

undangan sebagaimana pandangan Hamid. S Attamimi, Jimly Asshiddiqie, Bagir Manan, dan Pasal 77 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

### 3. Undang-Undang

Jimly Asshiddiqie menjelaskan konsep Undang-Undang sebagai suatu "*legislatif act*" atau akta hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif dengan persetujuan bersama dengan lembaga eksekutif (presiden) melalui proses pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>25</sup> Keberadaan lembaga legislatif sangat menentukan keabsahan materiil dari suatu Undang-Undang. Secara materi dan struktur atau antara isi dan bentuk dapat dibedakan antara Undang-Undang dalam arti materiil" dan Undang-Undang dalam arti formal dengan variasi kemungkinan:

- a. peraturan yang berbentuk Undang-Undang, tetapi materi yang diaturnya seharusnya cukup dituangkan dalam bentuk peraturan pemerintah saja;
- b. peraturan yang berbentuk peraturan presiden, padahal isinya seharusnya berbentuk Undang-Undang. Misalkan Perppu, dari segi bentuk adalah peraturan pemerintah, dari segi isi adalah Undang-Undang karena alasan kepentingan yang memaksa.
- c. Peraturan yang masih berlaku sebagai peraturan yang mengikat umum (*algemene verbindende voorschriften*). Seperti Ketetapan MPR, dari segi bentuknya Tap MPR bukan Undang-Undang serta secara hierarki letaknya lebih tinggi dari Undang-Undang.

Undang-Undang adalah jenis peraturan perundang-undangan yang tertinggi yang merupakan produk langsung dari kekuasaan legislatif.<sup>26</sup> Di Indonesia, kekuasaan ini dipegang oleh DPR yang

<sup>25</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, hal. 22.

<sup>26</sup>Sony Maulana S., *Jenis-Jenis Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, makalah disampaikan pada Diklat Jabatan Fungsional Perancangan Peraturan Perundang-undangan BPSDM Hukum dan Hak Asasi Manusia Depok, 11 Mei 2012.

dilaksanakan bersama dengan Presiden (Pasal 20 *juncto* Pasal 5 ayat (1) UUD 1945).

Definisi Undang-Undang menurut Pasal 1 Angka 3 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

#### 4. Dasar hukum

Dasar hukum merupakan landasan yuridis dari segi materi, demikian pendapat Solly Lubis sebagaimana dikutip oleh Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB.<sup>27</sup> Terdapat tiga materi dasar atau landasan dalam pembuatan segala aturan pada tiap jenis dan tingkat yaitu landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan politis.

- 1) Landasan filosofis, yaitu dasar filsafat atau pandangan atau *idee* yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat dan kebijaksanaan (pemerintahan) ke dalam suatu rencana atau draft peraturan negara, dan prinsipnya tidak boleh dibuat suatu peraturan yang bertentangan dengan dasar filsafat tersebut. Pancasila menjadi dasar filsafat perundang-undangan yang dituangkan dalam konsiderans bagian “menimbang”.
- 2) Landasan Yuridis, yaitu ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum atau *rechtsgrond* bagi pembuatan suatu peraturan. Landasan yuridis dibedakan atas dua macam:
  - a. Landasan Yuridis dari segi formil, merupakan landasan yuridis yang memberi kewenangan (*bevoegheid*) bagi instansi yang tertentu untuk membuat peraturan tertentu, misal Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebagai landasan yuridis dari segi formil bagi Presiden untuk membuat Undang-Undang.

- b. Landasan Yuridis dari segi materiil, berupa landasan yuridis dari segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu, contohnya Pasal 18 menjadi landasan yuridis dari segi materiil untuk membuat Undang-Undang organik mengenai pemerintahan daerah.

- 3) Landasan Politis, ialah garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan dan pengarah ketatalaksanaan pemerintahan negara. Contoh dari dasar politis yakni Tap MPR.

#### B. Analisis

##### 1. Eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Dasar Hukum Pembentukan Undang-Undang a) Sebelum Amandemen UUD 1945

Tap MPR merupakan sumber hukum ketatanegaraan yang sangat penting sebagai sumber konstitusi yang bertingkat lebih atas dari Undang-Undang, bukan sekadar peraturan kebijakan atau *beleidsregels*, peraturan perundang-undangan sebagai kebijakan dasar atau *directive principles* yang mengikat dan dapat memandu seluruh penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan.<sup>28</sup>

Dalam praktek penyusunan Undang-Undang sebelum dilakukan Perubahan UUD 1945, dasar politis yang lazim digunakan yaitu Tap MPR. Sebagaimana dikemukakan Solly Lubis bahwa dasar hukum merupakan landasan yuridis dari segi materi.<sup>29</sup> Terdapat tiga materi dasar atau landasan dalam pembuatan segala aturan pada tiap jenis dan tingkat yaitu landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan politis. Adapun TAP MPR menjadi contoh dari dasar hukum berisi yang berisi materi dasar atau landasan yang bernilai politis yaitu garis kebijakan politik

---

<sup>27</sup>Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB, *Ilmu Perundang-Undangan*, Malang: Setara Press, 2021, hal. 61.

<sup>28</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hal. 226.

<sup>29</sup>Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB, *Ilmu Perundang-Undangan*, Malang: Setara Press, 2021, hal. 61.

yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan negara.

Sejak tahun 1961 Tap MPR telah digunakan sebagai dasar hukum dalam produk Undang-Undang bahkan menjadi suatu kelaziman. Puluhan Tap MPR pernah dan masih digunakan sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang, termasuk Tap MPR tentang Politik Ekonomi.<sup>30</sup>

Penggunaan Tap MPR sebagai dasar hukum Undang-Undang ini juga membuktikan konsistensi penerapan konsep hierarki dimana Tap MPR sungguh-sungguh diakui dan dimaknai berhierarki lebih tinggi dari Undang-Undang ataupun bentuk peraturan lainnya. Pada saat itu dikenal adanya landasan politis (selain landasan filosofis dan landasan yuridis) sebagai garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan dan pengarahan ketatalaksanaan pemerintahan negara. Dalam praktek penyusunan Undang-Undang sebelum dilakukan amandemen UUD 1945, sebagai dasar politis pembentukan suatu Undang-Undang lazim digunakan produk hukum Tap MPR dengan menempatkannya dalam konsiderans "Mengingat".<sup>31</sup> Suatu norma hukum

(Undang-Undang) dikatakan berlaku secara politis apabila pembelakuannya didukung oleh faktor kekuatan politik yang nyata atau *riele machtsfactoren*), meskipun suatu Undang-Undang didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan dengan falsafah bangsa, dan memiliki landasan yuridis yang kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi di parlemen Undang-Undang tersebut tidak mungkin berlaku.<sup>32</sup>

#### b) Setelah Amandemen UUD 1945

Setelah amandemen UUD 1945, Tap MPR tidak lagi lazim digunakan sebagai salah satu dasar pertimbangan politis dalam pembentukan Undang-Undang karena dasar politis tidak dibakukan sebagai landasan pembentukan Undang-Undang. Setelah berlakunya UUD NRI Tahun 1945, Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai satu-satunya Tap MPR yang digunakan sebagai dasar hukum dalam dua UU, yaitu UU Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian dan UU Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

Konsepsi UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khususnya dalam Lampiran I mengenai mengenai Teknik Penyusunan Naskah Akademik, hanya mengenal adanya landasan filosofis<sup>33</sup>,

---

<sup>30</sup>Tap MPR sebagai dasar hukum Undang-Undang di antaranya:

1. UU No.3 Tahun 1961 menggunakan dasar hukum Tap MPRS No. I dan II Tahun 1960;
2. UU No.18 Tahun 1965 menggunakan dasar hukum Tap MPRS No. II/MPRS/1960, No. IV/MPRS/ 1963, No. V/MPRS/1965. No. VI/MPRS/1965, No. VII/ MPRS 1965 dan No. VIII/MPRS/1965;
3. UU No.2 Tahun 1970 menggunakan dasar hukum Tap MPRS No. XIX/MPRS/1966 jo. Tap MPRS No. XXXIX/MPRS/1968 jo. Keputusan Pimpinan MPRS No. 274/B/1968;
4. UU No.11 Tahun 1980 menggunakan dasar hukum Tap MPR RI Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa);
5. UU No.20 Tahun 1999 menggunakan dasar hukum TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia;
6. UU No.23 Tahun 1999 menggunakan dasar hukum Bab IV huruf A butir 1a Tap MPR Nomor

X/MPR/1998; Pasal 3 Tap MPR Nomor XI/MPR/1998; Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi; dan

7. UU No.35 Tahun 2004 menggunakan dasar hukum Tap MPR Nomor IV/MPR/ 1999.

<sup>31</sup>Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Bandung: Mandar Maju, 1995, hal. 7.

<sup>32</sup>Azis Syamsuddin, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Cetakan Pertama, 2021, hal. 95.

<sup>33</sup>Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

landasan sosiologis<sup>34</sup>, dan landasan yuridis<sup>35</sup> sebagai landasan pemikiran bagi penyusunan naskah akademis dan rancangan undang-undang, dimana terkait landasan yuridis atau dasar hukum selanjutnya dituangkan dalam konsiderans “Menimbang” dengan membatasi kepada landasan yuridis (formil dan materiil) saja. TAP MPR tidak lagi dimaknai sebagai dasar hukum berisi yang berisi materi dasar atau landasan yang bernilai politis.

Ketidaksepehamaman diantara pembentuk peraturan perundang-undangan terhadap keberadaan Tap MPR sering terjadi dan pembahasan ini kadang menimbulkan perdebatan panjang terkait tentang perlu tidaknya pencantuman sebuah peraturan perundang-undangan menjadi dasar hukum dan terkadang pula untuk menghindari perdebatan tersebut maka pencantuman peraturan perundang-undangan dilakukan kurang hati-hati dan belum mempertimbangkan kepentingan pihak yang terdampak.

Sedangkan Jimly Asshiddiqie sudah secara tegas menyatakan ada Tap MPR yang masih berlaku sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat untuk umum (*algemene verbindende voorschriften*)<sup>36</sup>. Tap MPR dapat dilihat dari Tap MPR terakhir yang meninjau kembali seluruh Tap MPR dan Tap MPR (Sementara) sejak 1960 sampai dengan 2002, yaitu Tap MPR Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003. Sifat dan karakteristik norma hukum Tap MPR masih merupakan suatu Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara, suatu keputusan yang hanya mengikat/ditujukan kepada Presiden, sebagai suatu amanat yang harus dilaksanakan oleh Presiden dalam rangka menjalankan pemerintahannya, dan tidak mengatur umum. Tap MPR juga merupakan sumber

dan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan teori hierarki norma hukum maka Tap MPR letaknya lebih tinggi dari *formell gesetz* atau Peraturan Formal yaitu Undang-Undang, artinya Tap MPR berfungsi sebagai sumber hukum formil maupun materiil bagi Undang-Undang, juga dengan dinamika yang vertikal dimana norma hukum itu (Undang-Undang) berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma hukum di atasnya, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang menjadi dasar dari semua norma hukum yang di bawahnya sebagai norma dasar (*basic norm* atau *Grundnorm*). Setiap substansi materi muatan dari suatu Undang-Undang tidak boleh bertentangan dengan substansi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu UUD 1945 maupun Tap MPR, demikian seterusnya ke bawah.

Struktur hierarki memunculkan ketergantungan antara norma hukum yang lebih rendah dengan norma yang ada di atasnya. Secara hierarki Tap MPR merupakan norma hukum yang berkedudukan lebih tinggi dari Undang-Undang, Tap MPR sebagai pedoman atau dasar pengaturan bagi Undang-Undang yang apabila Tap MPR sebagai dasar dan menjadi sumber berlakunya suatu Undang-Undang dicabut atau dihapus maka seketika Undang-Undang tersebut akan tercabut atau tidak berlaku lagi pula.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga mengadopsi konsep hierarki yang membatasi pada pemaknaan Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dapat dimaknai bahwa Ketetapan MPR berkedudukan lebih tinggi di atas Undang-Undang dan seharusnya seluruh Undang-Undang

---

<sup>34</sup>Landasan Sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.

<sup>35</sup>Landasan Yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum

atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

<sup>36</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, hal. 39.

substansinya tidak boleh bertentangan dengan Ketetapan MPR dan Undang-Undang tidak mungkin mencabut atau menyatakan tidak berlaku terhadap Tap MPR yang berjenjang lebih tinggi. Selama ini tidak ada pertentangan antara Tap MPR dengan Undang-Undang bahkan substansi Tap MPR menjadi sumber inspirasi pembentukan norma hukum Undang-Undang.

## 2. Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyatakan "Indonesia merupakan Negara hukum". Konsep negara hukum yang digunakan Indonesia lebih mengarah pada tradisi hukum Eropa Kontinental (*civil law*) yang mengutamakan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai dasar setiap penyelenggaraan aktivitas pemerintahan<sup>37</sup>

Keberadaan peraturan perundang-undangan yang merupakan norma hukum yang sah dan tertulis sangat penting sebagai sarana utama bagi negara hukum kesejahteraan dalam mewujudkan tujuan bernegara. Tujuan inti pembentukan suatu peraturan perundang-undangan bagi negara pengurus atau kesejahteraan sosial negara berdasar atas hukum modern (*verzogingsstaat*) bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat melainkan guna menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.<sup>38</sup>

Perkembangan fungsi peraturan perundang-undangan dari kodifikasi menjadi modifikasi merupakan upaya untuk lebih memfungsikan peraturan perundang-undangan dalam menghadapi perubahan dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang

cepat. Peraturan perundang-undangan memberikan bentuk yuridis terhadap campur tangan sosial yang dilakukan oleh pembentuknya (negara) untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan negara. Peraturan perundang-undangan bukan hanya kristalisasi dari nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, melainkan memberi bentuk bagi tindakan politik yang menentukan arah perkembangan nilai-nilai tersebut.<sup>39</sup>

Suatu produk hukum disebut sebagai peraturan perundang-undangan ketika memenuhi empat kriteria sebagaimana telah diatur dalam Pasal 1 angka 2 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya yaitu peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Artinya, peraturan perundang-undangan sebagai aturan tertulis, yang bersifat *regeling*, sehingga aturan yang bersifat *beschikking* bukan merupakan peraturan perundang-undangan, dan aturan tersebut harus ditetapkan oleh lembaga yang berwenang, dengan mendasarkan pada prosedur yang ditetapkan. Sehingga peraturan perundang-undangan itu, mengatur sisi materil dan formil pembentukannya.

Setiap peraturan perundang-undangan akan berkualitas jika ia efektif (berdaya laku dan berdaya ikat) dalam penerapannya. Suatu peraturan harus dibentuk dengan bersumber pada peraturan lain, termasuk peraturan perundang-undangan, yang telah berlaku serta dengan menggali nilai-nilai yang ada di masyarakat, dan ketika suatu peraturan berlaku maka mulai saat itulah ia akan menjadi sumber inspirasi bagi peraturan-peraturan berikutnya

---

<sup>37</sup>Sopiani dan Zainal Mubaroq, *Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya*,

Jurnal Legislasi Indonesia Vol.17, No. 2, Juni 2020, hal. 146-153.

<sup>38</sup>Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangannya 1, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan.*, hal. 2.

<sup>39</sup>*Ibid.*, hal. 4.

yang akan dibentuk kemudian hari sekaligus sebagai norma hukum yang harus dipedomani seluruh subyek hukum dalam berperilaku. Sebagaimana uraian Adolf Merkl mengenai wajah norma hukum yang bersisi dua (*das doppelte rechtsantlitz*) suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya sehingga masa berlaku atau efektivitas suatu norma hukum tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya.<sup>40</sup>

Dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya pembentuk Undang-Undang, seringkali berdebat peraturan perundang-undangan yang mana saja yang dapat digunakan sebagai dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa akibat posisi norma hukum mempunyai struktur hierarki maka keberlakuan suatu norma hukum yang lebih rendah akan sangat tergantung kepada norma yang ada di atasnya yang menjadi dasar bagi berlakunya norma tersebut. Ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh suatu norma yang lebih tinggi merupakan *das sollen* bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Norma hukum yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya yang menjadi dasar atau sumber berlakunya norma itu.<sup>41</sup> Artinya, setiap peraturan perundang-undangan sebagai norma hukum yang berderajat lebih tinggi sah dan dapat menjadi dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan atau norma hukum yang berderajat lebih rendah.

Pembentukan Undang-Undang yang baik dan taat asas sangat penting karena memiliki fungsi:<sup>42</sup>

- a. untuk memberikan pedoman dan bimbingan bagi penerapan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai sehingga tepat penggunaan metode pembentukannya, serta sesuai dengan proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan;
- b. sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum (uji formal) maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku (uji materiil);
- c. memastikan keakuratan, kejelasan, dan keseragaman dalam penyusunan Undang-Undang, dan mempromosikan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip konstitusional; dan
- d. menjamin agar Undang-Undang yang dibentuk dapat dipahami dengan baik dan diterima mayoritas khalayak yang dituju oleh Undang-Undang.

Dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang harus memuat:<sup>43</sup>

- a. Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- b. Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang lebih cenderung mengatur mengenai dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan:

- a. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari DPR adalah Pasal 20 dan Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945.
- b. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari Presiden adalah

---

<sup>40</sup>Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undang* 1, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan., hal. 25.

<sup>41</sup>*Ibid.*, hal.42.

<sup>42</sup>Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2014, hal. 56.

<sup>43</sup>Lihat Angka 28 - 31 Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang mengatur mengenai Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undang.

- Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945.
- c. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari DPR atas usul DPD adalah Pasal 20 dan Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
  - d. Dasar hukum pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
  - e. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.
  - f. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 22 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
  - g. Dasar hukum pembentukan Peraturan Pemerintah adalah Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.
  - h. Dasar hukum pembentukan Peraturan Presiden adalah Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
  - i. Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah, dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Sedangkan untuk dasar hukum yang digunakan sebagai peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan, dalam Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang pada prinsipnya menentukan harus peraturan

perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.<sup>44</sup>

Dasar hukum diawali dengan kata “Mengingat”. Teknik penulisan peraturan perundang-undangan di dalam dasar hukum “Mengingat” cukup beragam, meskipun sudah ada kaidah-kaidah tentang teknik penyusunan peraturan perundang-undangan tetapi khusus tentang penulisan di dalam dasar hukum “Mengingat” masih banyak perbedaan gaya dan kreasi penulisan yang dipengaruhi oleh tafsir masing-masing.<sup>45</sup>

### 3. Legalitas Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai Dasar Hukum Pembentukan Undang-Undang

#### a. Peninjauan Status Hukum Tap MPR

Dalam Aturan Tambahan Pasal I UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”.

Upaya evaluasi pada tahun 2002 yang disertai penghapusan secara besar-besaran terhadap TAP MPR (Sementara) di tahun 2003 melalui Sidang Umum MPR, yang oleh Mahfud MD disebut sebagai agenda “*sapu jagat*” atau “*sunset clause*”, dengan tujuan ditetapkannya TAP MPR yang menyapu TAP MPR(S) sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia yang pernah ada untuk diberi status baru.<sup>46</sup>

<sup>44</sup>Lampiran II Angka 41 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

<sup>45</sup>Hb.Andri Ariaaji, *Pencantuman Peraturan Perundang-undangan di Dalam Dasar Hukum Mengingat (Tips menyusun Peraturan Daerah)*, dimuat dalam <http://www.kumham-jogja.info/karya-ilmiah/37-karya-ilmiah-lainnya/393-pencantuman-peraturan-puu-di-dalam-dasar-hukum-mengingat>, diakses tanggal 23 Februari 2023.

<sup>46</sup>Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, hal. 34.

Dalam Sidang MPR yang dilakukan selama kurun 1 tahun yaitu tahun 2002 sampai dengan 2003 guna menindaklanjuti amanah Pasal 22A UUD 1945 dan Pasal I Aturan Tambahan UUD 1945 dilakukan kajian dan analisis melalui Panitia *Ad Hoc* II terhadap 139 Tap MPR (Sementara) dan Tap MPR. Sidang MPR pada akhirnya menghasilkan produk Tap MPR RI Nomor I/MPR/2003.

Dalam Tap MPR Nomor I/MPR/2003 dilakukan kategorisasi Tap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Tap Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 sebagai berikut:<sup>47</sup>

- 1) Ketetapan MPR (Sementara) dan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur sekaligus memberikan tugas kepada Presiden.
- 2) Ketetapan MPR (Sementara) dan Ketetapan MPR yang bersifat penetapan (*bechikking*).
- 3) Ketetapan MPR (Sementara) dan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur ke dalam (*interne regelingen*).
- 4) Ketetapan MPR (Sementara) dan Ketetapan MPR yang bersifat deklaratif.
- 5) Ketetapan MPR (Sementara) dan Ketetapan MPR yang bersifat rekomendasi.
- 6) Ketetapan MPR (Sementara) dan Ketetapan MPR yang bersifat perundang-undangan.

Setelah amandemen UUD 1945, MPR dianggap tidak lagi mempunyai kewenangan membentuk produk peraturan atau *regels*, bahkan tidak pula berwenang membahas ketetapan-ketetapan yang pernah dibuatnya sendiri dalam persidangan resmi MPR.<sup>48</sup> Hal ini didasarkan adanya pergerakan

sistem ketatanegaraan Indonesia dimana kedudukan MPR menurut UUD NRI Tahun 1945 sebagai hasil amandemen UUD 1945 sudah berubah secara mendasar (bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi berwenang membentuk GBHN).<sup>49</sup>

Ada delapan Tap MPR yang masih berlaku hingga saat ini, yaitu:<sup>50</sup>

- 1) Ketetapan MPR (Sementara) Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan Organisasi Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara RI Bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme;
- 2) Ketetapan MPR-RI Nomor XVI/MPR/1996 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;
- 3) Ketetapan MPR (Sementara) Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera;
- 4) Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN;
- 5) Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
- 6) Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
- 7) Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN; dan
- 8) Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Dengan demikian, Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai Dasar Hukum dinyatakan masih berlaku dan masih diakui keberadaannya sebagai produk hukum yang masih

---

<sup>47</sup>Yunita Rhamadani, *Implikasi Hukum Atas Kedudukan Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Tesis Ilmu Hukum Fakultas Hukum Program Studi Hukum Kenegaraan Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, Juni 2013. hal. 103.

<sup>48</sup>*Ibid.*, hal. 233.

<sup>49</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hal. 334-339.

<sup>50</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, hal. 47.



memiliki kekuatan hukum dan berhierarki lebih tinggi dari undang-undang.

#### **b. Kedudukan Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, ketentuan mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Pasal 7 ini tidak mengatur Tap MPR sebagai salah satu jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan dalam arti TAP MPR tidak diakui sebagai sumber hukum sebagai dasar rujukan bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Meskipun demikian dalam Penjelasan Umum-nya UU Nomor 10 Tahun 2004 justru menggunakan Pasal Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 sebagai Tap MPR yang menjadi dasar pertimbangan hukum urgensi pembentukan Undang-Undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti roh dan keberadaan TAP MPR tidak benar-benar hilang sama sekali dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Eksistensi TAP MPR seharusnya tetap diakui meskipun dengan sifat dan norma yang berbeda. Menurut Mahfud MD, ketika UU Nomor 10 Tahun 2004 meniadakan Tap MPR sebagai salah satu sumber hukum, TAP MPR tetap saja boleh ada dan dikeluarkan oleh MPR tetapi terbatas untuk penetapan yang bersifat *beschikking* (kongret dan individual) seperti TAP tentang pengangkatan Presiden, TAP tentang pemberhentian Presiden dan sebagainya.<sup>51</sup> TAP MPR tetap dijadikan sebagai sumber hukum yang bersifat materiil atau bahan pembuatan hukum, namun bukan sumber hukum formal (peraturan perundang-undangan). Sebagai sumber hukum materiil, TAP MPR bisa menjadi bahan hukum seperti

halnya nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, keadaan sosial dan ekonomi masyarakat, warisan sejarah dan budaya bangsa dan lain-lain.<sup>52</sup>

Pengakuan kembali kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan ditegaskan dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 yang berbunyi:

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

Dalam penjelasan Pasal 7 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan yang dimaksud dengan "Tap MPR" adalah Tap MPR (Sementara) dan Tap MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003.

Pengakuan kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan merupakan bentuk penegasan produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR selanjutnya masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia.<sup>53</sup> Dimasukkannya kembali TAP MPR dalam tata urutan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebenar-

Fungsional Perancang Pertama, Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia, 2014.

<sup>51</sup>Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, hal. 34.

<sup>52</sup>*Ibid.*, hal. 35.

<sup>53</sup>Suhariyono, *Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*, Modul Diklat Jabatan

nya merupakan bentuk penegasan produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR selanjutnya masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia.<sup>54</sup>

Dalam ketentuan Penjelasan Pasal 7 ayat (2), pengertian mengenai “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagai sistem norma yang dinamis, menurut Maria Farida hukum memiliki dinamika baik vertikal maupun horizontal.<sup>55</sup> Dinamika norma hukum yang vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah ke atas. Dalam dinamika yang vertikal ini suatu norma hukum itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum di atasnya, norma hukum yang berada di atasnya, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang menjadi dasar dari semua norma hukum yang di bawahnya. Demikian juga dalam hal dinamika dari atas ke bawah, maka norma dasar itu selalu menjadi sumber dan menjadi dasar dari norma hukum di bawahnya, norma hukum di bawahnya selalu menjadi sumber dan menjadi dasar dari norma hukum yang di bawahnya lagi, dan demikian seterusnya ke bawah. Dinamika norma hukum yang horizontal adalah dinamika yang bergerakannya tidak ke atas atau ke bawah, tetapi ke samping. Dinamika norma hukum yang horizontal ini tidak membentuk suatu norma hukum yang baru, tetapi norma itu bergerak ke samping karena adanya suatu analogi yaitu penarikan suatu norma hukum untuk kejadian-kejadian lainnya yang dianggap serupa.

Sejalan dengan pendapat Bagir Manan bahwa aneka ragam jenis dan bentuk

peraturan perundang-undangan bersifat hierarkis (berjenjang) yang satu membawahkan yang lain dengan fungsi, pertama, peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih bawah harus bersumber (memiliki) sumber dari peraturan perundang-undangan tingkat lebih atas dan, kedua, isi peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih atas.<sup>56</sup>

Adanya sebuah pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, karena memang itu merupakan pengejawantahan tindak lanjut norma yang lebih normatif dari asas *lex superior derogate lex inferiori*, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan yang lebih rendah. Kalimat ini menandakan betapa pentingnya adanya hierarki, adanya kepastian di dalam urutan tata urutan peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya hierarki maka asas ini tidak bisa dilaksanakan. Hierarki ini menjadi sebuah keharusan ada di dalam sebuah Undang-Undang untuk memastikan bahwa ruang lingkup, materi, muatan, arah dan jangkauan lebih jelas serta memastikan adanya konsistensi yang akan dijabarkan dan dikonkritkan lebih lanjut dalam perundang-undangan yang lebih rendah.

### c. Penggunaan Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai Dasar Hukum dalam Undang-Undang Nomor 3 tentang Perindustrian dan Undang-Undang Nomor 7 tentang Perdagangan

Dasar hukum dirumuskan dengan diktum “mengingat” sebagai salah satu bagian di dalam sistematika peraturan perundang-undangan yang terbagi atas judul, pembukaan, batang tubuh, penutup, penjelasan, dan lampiran. Pemahaman apa fungsi pencantuman peraturan perundang-

<sup>54</sup>Herdiansyah Hamzah, *Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*, dimuat dalam <http://www.herdi.web.id/kedudukan-tap-mpr-dalam-sistem-perundang-undangan-indonesia/>, diakses tanggal 23 Februari 2023.

<sup>55</sup>Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 1, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, hal. 23.

<sup>56</sup>Bagir Manan, *Dasar-Dasar Pengujian Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dan Keputusan Administrasi Negara*, hal. 5.

undangan di dalam dasar hukum “mengingat” sangat penting karena mencerminkan landasan yuridis dari suatu peraturan perundang-undangan. Jenis peraturan perundang-undangan apa saja yang dapat digunakan sebagai dasar hukum telah ditentukan oleh UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Angka 28 sampai dengan Angka 45 Lampiran II Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan.

Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari DPR adalah Pasal 20 dan Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945, yang berasal dari Presiden adalah Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, dan yang berasal dari DPR atas usul DPD adalah Pasal 20 dan Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dari konsepsi tersebut tampak bahwa dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan lebih sebagai landasan atau dasar yuridis dari segi formil saja.

Tap MPR tidak diatur secara tegas sebagai dasar hukum dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Akan tetapi dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan Tap MPR tentang Politik Ekonomi diletakkan sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang selain UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan “Mengingat” dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian, yaitu:

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi.

Ketentuan “Mengingat” dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, yaitu:

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 11, Pasal 20, dan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi.

Nyatanya Tap MPR tidak hanya berfungsi sebagai landasan politis semata, melainkan juga dapat menjadi landasan yuridis baik secara formil maupun materiil agar semua pengaturan di bidang ekonomi beriringan dengan materi Ketetapan MPR, sehingga sejalan dengan konsep penempatan Ketetapan MPR sebagai norma dasar negara (*Staatsgrundgesetz*) yang bersifat mengatur dan menjadi pedoman bagi penentuan materi muatan suatu Undang-Undang.

Tap MPR tentang Politik Ekonomi menjadi salah satu Tap MPR yang masih berlaku sebagai ketetapan yang bersifat mengatur atau *regeling*.<sup>57</sup> Tap MPR tentang Politik Ekonomi diakui sangat substantif dan penting dalam relevansinya dengan pembangunan sektor perindustrian dan perdagangan. Substansi dalam Tap MPR tersebut secara keseluruhan mengandung nilai-nilai dasar menyangkut pandangan hidup bangsa terhadap politik ekonomi dalam rangka demokrasi ekonomi sekaligus sebagai upaya mengatur lebih lanjut konsep konstitusi ekonomi yang harus terus dipedomani dalam upaya mengangkat perekonomian domestik dan menciptakan derajat kesejahteraan yang optimal bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hal ini dilakukan karena adanya amanah dalam Pasal 14 dan Pasal 15 Tap MPR tentang Politik Ekonomi yang ditujukan kepada DPR selaku pembentuk UU bersama Presiden (Pemerintah) harus menindaklanjuti kebijakan dasar politik ekonomi yang telah ditentukan. Pasal 14 Tap MPR tentang Politik Ekonomi berbunyi:

Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat mendorong dan mengawasi pelaksanaan politik ekonomi

---

<sup>57</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, op. cit., hal. 47.

sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan ini dalam rangka terwujudnya keadilan ekonomi yang dirasakan kemanfaatannya dan dinikmati oleh rakyat banyak.

Pasal 15 Tap MPR tentang Politik Ekonomi berbunyi:

Menugaskan kepada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia bersama Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengatur lebih lanjut dalam berbagai undang-undang sebagai pelaksanaan dari Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Ketetapan ini dengan memperhatikan sasaran dan waktu yang terukur.

Pasal 14 dan Pasal 15 tersebut menugaskan atau memerintahkan kepada DPR dan Pemerintah untuk membentuk UU sebagai pelaksanaan politik ekonomi dalam kerangka konsep demokrasi ekonomi. Artinya, pencantuman Tap MPR tentang Politik Ekonomi tersebut sebagai dasar hukum UU tentang Perindustrian dan UU tentang Perdagangan baik secara formil yaitu dasar perintah pembentukan maupun dalam posisi sebagai dasar hukum materiil dimana substansi Tap MPR tersebut turut mempengaruhi arah pengaturan UU tentang Perindustrian dan UU tentang Perdagangan. Tap MPR dapat pula dijadikan sebagai sumber hukum materiil atau bahan pembentukan hukum, Tap MPR bisa menjadi bahan hukum seperti halnya nilai-nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, keadaan sosial dan ekonomi masyarakat, warisan sejarah dan budaya bangsa dan lain-lain<sup>58</sup>.

Tap MPR tentang Politik Ekonomi yang ditetapkan pada Tanggal 13 November

<sup>58</sup>Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, hal. 34.

<sup>59</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hal. vii.

1998 merupakan upaya mewujudkan pelaksanaan amanat Demokrasi Ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 melalui keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi rakyat yang mencakup koperasi usaha kecil dan menengah sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional. Tap ini tidak terlepas dari konsep konstitusi sebagai hukum tertinggi haruslah dijadikan acuan dan rujukan dalam setiap upaya pengembangan kebijakan ekonomi. Konstitusi ekonomi harus pula diejawantahkan agar tidak hanya sekadar seongkok kata-kata yang mati, sehingga upaya memahami isi konstitusi tidak boleh terbatas hanya kepada teks formalnya melainkan harus pula mempertimbangkan aspek-aspek kontekstualnya secara material.<sup>59</sup>

Tap MPR tentang Politik Ekonomi dianggap masih sesuai dengan pedoman arah pemenuhan kebutuhan pembangunan ekonomi saat ini. Tap MPR tentang Politik Ekonomi mengandung pemikiran mendasar mengenai ekonomi kerakyatan melalui pemberdayaan semua kekuatan ekonomi nasional. Konsep ekonomi kerakyatan digagas Mohammad Hatta sebagai sebuah konsep politik perekonomian yang memusatkan pembangunan perekonomian, sebagaimana pendapat Fadli Zon menggagas ekonomi kerakyatan sebagai berikut:<sup>60</sup>

“Memutar kembali perekonomian, kapitalisme, sosialisme, dan komunisme tidak akan bisa menolong rakyat Indonesia. Hanya pemikiran yang digali dari rakyat Indonesia sendirilah yang bisa menolong. Pemikiran Mohammad Hatta sangat terpatri dalam hati rakyat Indonesia. Semua peristiwa besar di dunia mendorong Hatta melahirkan sebuah pemikiran bahwa bukan "isme-

<sup>60</sup>Fadli Zon, *Pemikiran Ekonomi Kerakyatan Mohammad Hatta (1926 - 1959)*, Disertasi Program Studi Ilmu Budaya Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia, Depok: 20 Juni 2016.

isme" bangsa Eropa yang akan menolong Indonesia, tapi pemikiran atau "isme" yang digali dari kehidupan dan kebudayaan Indonesia sendiri yang bisa mengangkat ekonomi Indonesia."

Penggunaan Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai salah satu dasar hukum di dalam Undang-Undang sebagaimana terdapat dalam UU Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian dan UU Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan menguatkan kedudukan dan status hukum Tap MPR. Hal tersebut menunjukkan masih Tap MPR masih layak ditempatkan menjadi landasan politis atau "legal policy"<sup>61</sup> dalam arti Tap MPR memang masih diperlukan sebagai peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur yang dapat menjadi dasar hukum bagi pembentukan Undang-Undang dengan konsekuensi apakah akan mengikat baik secara formalitas pembentukan maupun substansi suatu Undang-Undang secara keseluruhan.

Penempatan Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai dasar hukum merupakan hasil keputusan politik yang muncul pada saat pembahasan RUU tentang Perindustrian dan RUU tentang Perdagangan. Dilihat dari konsep hierarki, Tap MPR dapat dipahami sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang sah menjadi dasar hukum pembentukan Undang-Undang. Sebagaimana ketentuan Pasal 7 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang telah menempatkan Tap MPR berkedudukan lebih tinggi dari Undang-Undang, meskipun tidak ditegaskan apakah Tap MPR tersebut merupakan dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan ataukah sebagai peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan.

### III. Penutup

#### A. Simpulan

1. Dasar hukum berfungsi sebagai landasan pemikiran secara yuridis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang hierarkinya sama atau lebih tinggi dapat menjadi dasar hukum pembentukan bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Suatu peraturan perundang-undangan dapat digunakan sebagai dasar hukum yang memuat dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Setelah amandemen UUD 1945, sebagai hasil evaluasi Tap MPR di Tahun 2002 dan adanya ketentuan Pasal 7 jo. Angka 41 Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang terdapat delapan Tap MPR yang masih berlaku dan diakui keberadaannya sebagai jenis peraturan perundang-undangan dengan hierarki lebih tinggi dari Undang-Undang. Meskipun tidak menegaskan posisi Tap MPR sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang maupun peraturan dibawahnya, namun pada prinsipnya UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menentukan sebagai dasar hukum harus peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Tap MPR tentang Politik Ekonomi menjadi satu-satunya Tap MPR yang telah ditempatkan sebagai dasar hukum pembentukan Undang-Undang, yaitu UU Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Tap MPR tentang Politik Ekonomi dapat dipertahankan sebagai dasar

---

<sup>61</sup>Tap MPR merupakan salah satu bentuk rumusan politik hukum nasional (*legal policy*) selain UUD 1945 dan Undang-Undang, lihat Imam Syaukani

dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, hal. 102.

pembentukan Undang-Undang karena Tap MPR tersebut memiliki hierarki lebih tinggi dari Undang-Undang dan mengandung substansi mendasar sebagai dasar atau acuan pengaturan secara formal sekaligus menjadi arah pengaturan bagi Undang-Undang secara material.

## B. Saran

1. Perlu dilakukan revisi terhadap Lampiran II UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur lebih tegas dan rinci jenis peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pembentukan yang dapat dicantumkan dalam diktum “Mengingat” bagi masing-masing peraturan perundang-undangan.
2. Tap MPR tentang Politik Ekonomi sebagai penjabaran lebih lanjut amanat UUD 1945 mengandung arah kebijakan atau politik ekonomi yang mengedepankan nilai-nilai demokrasi ekonomi masih relevan dengan kondisi saat ini sehingga harus dipertahankan sebagai dasar hukum dalam pembentukan Undang-Undang di bidang perindustrian dan perdagangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 13/DPRRI//II/2022-2023 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Prioritas Tahun 2022 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Keempat Tahun 2020-2024.

### Buku

Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016.

Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Cetakan Ke-8, Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

Anggono, Bayu Dwi. *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2014.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

\_\_\_\_\_ dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

\_\_\_\_\_. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007.

\_\_\_\_\_. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

- \_\_\_\_\_. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Lubis, Solly. *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Bandung: Mandar Maju, 1995.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers: 2010.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Cetakan-3, Depok: UI Press, 2014.
- \_\_\_\_\_, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006.
- S, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2012.
- Sihombing, Eka NAM., dan Ali Marwan HSB. *Ilmu Perundang-Undangan*. Malang: Setara Press, 2021.
- Suhariyono. *Jenis, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*. Modul Diklat Jabatan Fungsional Perancang Pertama, Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia, 2014.
- Syamsuddin, Azis. *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Cetakan Pertama, 2021.
- Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Depok: Rajawali Pers, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Legislasi Indonesia Vol.17, No. 2, Juni 2020.
- Zulfikar, M. Adnan Yazar. *Diskursus Ketetapan MPR Untuk Pelantikan Presiden Setelah Perubahan UUD 1945*. Jurnal Majelis: Edisi 06, Desember 2022.

#### **Disertasi dan Tesis**

- Attamimi, A. Hamid A. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*. Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Rhamadani, Yunita. *Implikasi Hukum Atas Kedudukan Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Tesis Ilmu Hukum Fakultas Hukum Program Studi Hukum Kenegaraan Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta: Juni 2013.
- Zon, Fadli. *Pemikiran Ekonomi Kerakyatan Mohammad Hatta (1926-1959)*. Disertasi Program Studi Ilmu Budaya Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia (FIB), Depok: Senin 20 Juni 2016.

#### **Makalah, Artikel, dan Majalah**

- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Pengujian Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dan Keputusan Administrasi Negara*. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional tentang Peningkatan dan Pengembangan Kapasitas Perancangan Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta: Royal Kuningan Hotel, 11-12 Agustus 2016.

#### **Jurnal**

- Sopiani dan Zainal Mubaroq. *Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-*

- Asshiddiqie, Jimly., Satya Arinanto, Maria Farida, Mustafa Fakhri, Fitra Arsil, dll. *Hasil Penelitian "Tinjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR Republik Indonesia Tahun 1960 - 2002"*. Kerjasama antara Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dengan Panitia Ad Hoc II MPR RI, 2003.
- S., Sony Maulana. *Jenis-Jenis Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Makalah disampaikan pada Diklat Jabatan Fungsional Perancangan Peraturan Perundang-undangan BPSDM Hukum dan Hak Asasi Manusia Depok, 11 Mei 2012.

#### **Laman**

- Hukumonline.com, *Jika UU Bertentangan Dengan Tap MPR ke mana Mengujinya*. Dimuat dalam <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4e8e951180934/jika-uu-bertentangan-dengan-tap-mpr-ke-mana-mengujinya>, diakses tanggal 6 Februari 2023.
- Hb.Andri Ariaji. *Pencantuman Peraturan Perundang-undangan di Dalam Dasar Hukum Mengingat (Tips menyusun Peraturan Daerah)*. Dimuat dalam <http://www.kumham-jogja.info/karya-ilmiah/37-karya-ilmiah-lainnya/393-pencantuman-peraturan-puu-di-dalam-dasar-hukum-mengingat>, diakses tanggal 23 Februari 2023.
- Herdiansyah Hamzah. *Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia*. Dimuat dalam <http://www.herdi.web.id/kedudukan-tap-mpr-dalam-sistem-perundang-undangan-indonesia/>, diakses tanggal 23 Februari 2023.



**PENGAMPUNAN PAJAK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11  
TAHUN 2016 TENTANG PENGAMPUNAN PAJAK DAN PENGARUHNYA  
TERHADAP PENERIMAAN PAJAK PENGHASILAN**

*(TAX AMNESTY BASED ON LAW NUMBER 11 OF 2016 AND IT'S EFFECT ON  
INCOME TAX REVENUE)*

Abstrak

Pemerintah terus melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan penerimaan perpajakan. Salah satunya melalui pengampunan pajak berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (UU tentang Pengampunan Pajak). Secara empiris, telah terdapat beberapa penelitian terdahulu yang menguji pengaruh pengampunan pajak terhadap penerimaan Pajak Penghasilan (PPh). Namun, penelitian tersebut hanya menggunakan data yang bersifat mikro, yakni hanya di kantor pelayanan pajak tertentu di suatu wilayah atau daerah. Sehingga, hasil pengujiannya tidak dapat dijadikan dasar generalisasi fenomena yang sama untuk Indonesia. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan melakukan pengujian pengaruh pengampunan pajak terhadap penerimaan PPh dengan menggunakan data yang lebih makro yakni data level provinsi secara nasional. Sebelum melakukan pengujian, penelitian ini mengkaji bentuk pengampunan pajak berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan metode analisis statistik inferensial dengan metode estimasi *fixed effect model*. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pengampunan pajak diberikan kepada setiap wajib pajak dengan pengecualian, tarif uang tebusan yang berbeda bergantung pada periode pemanfaatan pengampunan pajak dan kesediaan wajib pajak menginvestasikan hartanya ke dalam negeri, uang tebusan pengampunan pajak didasarkan pada harta bersih wajib pajak yang belum diungkap, serta adanya perlakuan atas harta yang tidak diungkap sebagai tambahan penghasilan dan dikenai sanksi perpajakan. Selanjutnya, hasil pengujian empiris menyimpulkan bahwa pengampunan pajak sepanjang Juli 2016 hingga Maret 2017 tidak memiliki pengaruh positif signifikan terhadap penerimaan PPh pada tahun pajak setelah pelaksanaan pengampunan pajak (tahun 2018-2019). Oleh karena itu, penulis merekomendasikan agar peningkatan penerimaan PPh ditempuh melalui peningkatan basis wajib pajak, edukasi perpajakan, serta peningkatan pemeriksaan dan penegakan hukum perpajakan.

Kata kunci: pengampunan pajak, pajak penghasilan, penerimaan pajak penghasilan

Abstract

Government continue to make various efforts to increase tax revenues. One of the efforts is through tax amnesty based on Law Number 11 of 2016 about Tax Amnesty (The Law on Tax Amnesty). Empirically, there are the several previous studies that examine the effect of tax amnesty on income tax revenue. However, the previous empirical studies only used micro data, just using data from tax service office in specific region or area. Thus, the empirical studies cannot be used as a basis for generalizing the same phenomenon for Indonesia. Therefore, this study aims to examine the effect of tax amnesty on income tax revenues by using macro data. This study uses province data in Indonesia. Before doing empirical test, this study examines the form of tax amnesty based on the Law on Tax Amnesty. This study uses a normative juridical approach and an inferential statistical analysis method with the fixed effect model estimation method. The results of the study concluded that tax amnesty is given to each taxpayer with exceptions, redemption rates differ depending on the tax amnesty utilization period and the willingness of taxpayers to invest their assets in the country, the tax amnesty redemption money is based on the net assets of the taxpayer that are not disclosed, as well as the treatment of assets that are not disclosed as additional income and are subject to tax sanctions. Furthermore, the results of empirical testing concluded that the implementation of tax amnesty from July 2016 to March 2017 based on the Tax Amnesty Law did not have a significantly positive effect on income tax revenue in the tax year after the implementation of tax amnesty (the year 2018-2019). Therefore, the authors recommend that increasing income tax revenue be pursued through increasing the taxpayer base, tax education, and increasing tax audit and law enforcement.

Keyword: tax amnesty, income tax, income tax revenue

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial merupakan tujuan dibentuknya Negara Republik Indonesia sebagaimana tertera dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Pembangunan nasional di berbagai sektor atau urusan negara dijalankan oleh Indonesia dilakukan guna mewujudkan tujuan ber-negara tersebut. Pembangunan yang dijalankan tersebut salah satu pendanaannya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Salah satu sumber terbesar pendapatan negara di dalam APBN guna mendanai pembangunan nasional bersumber dari penerimaan dari pajak atau penerimaan perpajakan.

Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan "*pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.*" Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan menyebutkan "*Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*"

Dengan demikian, pajak merupakan kontribusi warga negara terhadap negara yang bersifat memaksa dalam membiayai

urusan negara tanpa mendapatkan imbalan secara langsung, baik individu maupun badan hukum.

Periode tahun 2000 hingga tahun 2021, kontribusi penerimaan perpajakan terhadap total pendapatan negara dalam APBN mencapai rata-rata 72,86 persen setiap tahunnya. Dalam kurun waktu yang sama, kontribusi penerimaan perpajakan mengalami peningkatan setiap tahunnya. Kontribusi pada tahun 2000 sebesar 56,45 persen dan kemudian meningkat menjadi 82,85 persen pada tahun 2021. Besarnya kontribusi penerimaan perpajakan terhadap pendapatan APBN tersebut menunjukkan penerimaan perpajakan memiliki peran yang sangat besar dan strategis dalam proses pembangunan nasional. Mengacu pada peran tersebut, pemerintah terus melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan penerimaan perpajakan. Salah satu upaya yang dilakukan yaitu pengundangan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (UU tentang Pengampunan Pajak). Diundangkannya UU tentang Pengampunan Pajak bertujuan untuk meningkatkan penerimaan perpajakan.

Peningkatan penerimaan perpajakan sebagai tujuan akhir dari diundangkannya UU tentang Pengampunan Pajak tersirat di dalam konsiderans menimbang UU tentang Pengampunan Pajak huruf a dan huruf d. Konsiderans menimbang huruf a berbunyi "*bahwa pembangunan nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bertujuan untuk memakmurkan seluruh rakyat Indonesia yang merata dan berkeadilan, memerlukan pendanaan besar yang bersumber utama dari penerimaan pajak.*" Sedangkan huruf d berbunyi "*bahwa untuk meningkatkan penerimaan negara dan pertumbuhan perekonomian serta kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan, perlu menerbitkan kebijakan pengampunan pajak.*" Hal tersebut juga

terlihat dari penjelasan UU tentang Pengampunan Pajak yang menyebutkan:<sup>417</sup>

Kebijakan Pengampunan Pajak dilakukan dalam bentuk pelepasan hak negara untuk menagih pajak yang seharusnya terutang. Oleh karena itu, sudah sewajarnya jika Wajib Pajak diwajibkan untuk membayar Uang Tebusan atas Pengampunan Pajak yang diperolehnya. Dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang ini, penerimaan Uang Tebusan diperlakukan sebagai penerimaan Pajak Penghasilan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Dalam jangka pendek, hal ini akan dapat meningkatkan penerimaan pajak pada tahun diterimanya Uang Tebusan yang berguna bagi Negara untuk membiayai berbagai program yang telah direncanakan. Dalam jangka panjang, Negara akan mendapatkan penerimaan pajak dari tambahan aktivitas ekonomi yang berasal dari Harta yang telah dialihkan dan diinvestasikan di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Implementasi pengampunan pajak atau lebih dikenal dengan *tax amnesty* berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak telah dilaksanakan dalam 3 (tiga) periode sepanjang Juli 2016 hingga Maret 2017.

Program *tax amnesty* telah berlangsung selama tiga periode, yaitu periode pertama pada bulan Juli-September 2016, periode kedua pada bulan Oktober-Desember 2016, dan periode ketiga pada bulan Januari-Maret 2017.

Selama periode pelaksanaan *Tax Amnesty*, total harta yang dilaporkan mencapai Rp4.884 triliun yang terdiri dari deklarasi harta dalam negeri sebesar Rp3.701 triliun, deklarasi harta luar negeri sebesar Rp1.037 triliun dan repatriasi aset sebesar Rp147 triliun.<sup>418</sup>

Secara empiris, telah terdapat beberapa penelitian terdahulu yang menguji pengaruh pengampunan pajak terhadap penerimaan PPh. Salah satunya yaitu penelitian Seno Sudarmono Hadi dan Riovaldy Thewil Bindura menemukan bahwa penerimaan pengampunan pajak (*tax amnesty*) berpengaruh positif terhadap penerimaan pajak penghasilan (PPh) pada Kantor Pelayanan Pajak (KPP) Pratama Jakarta Cengkareng.<sup>419</sup> Artinya, pengampunan pajak meningkatkan penerimaan pajak di KPP Pratama Jakarta Cengkareng. Hasil penelitian Ari Nur Wahidah juga menemukan hal yang senada, yaitu *tax amnesty* berpengaruh positif terhadap penerimaan pajak atau *tax amnesty* meningkatkan penerimaan pajak di KPP Pratama Pekanbaru Tampan.<sup>420</sup> Hasil penelitian empiris yang dilakukan Seno Sudarmono Hadi dan Riovaldy Thewil Bindura, Ari Nur Wahidah, dan beberapa penelitian lainnya memang menunjukkan pengampunan pajak memberikan pengaruh positif terhadap peningkatan penerimaan perpajakan. Namun, penelitian-penelitian tersebut tidak dapat dijadikan dasar untuk melakukan generalisasi fenomena yang sama untuk Indonesia. Hal ini disebabkan penelitian-penelitian tersebut hanya mengangkat dan menguji secara empiris dengan menggunakan data yang bersifat

---

<sup>417</sup>Penjelasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak, hal. 2.

<sup>418</sup>Badan Pemeriksa Keuangan, *Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2017*, Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2018, hal. 34.

<sup>419</sup>Seno Sudarmono Hadi dan Riovaldy Thewil Bindura, *Pengaruh Pelaksanaan Pengampunan*

*Pajak (Tax Amnesty) Terhadap Penerimaan Pajak Pada KPP Pratama Jakarta Cengkareng*, Jurnal Moneter, Vol.5 No. 1, 2018, hal. 33.

<sup>420</sup>Ari Nur Wahidah, *Pengaruh Tax Amnesty, Pertumbuhan Ekonomi, Penerimaan PPh Terhadap Penerimaan Pajak Di KPP Pratama Pekanbaru Tampan*, Jurnal El-Riyasah, Vol.8 No.1, 2017, hal. 27.

mikro, yakni hanya di KPP tertentu di suatu wilayah atau daerah. Penggunaan data mikro tersebut menjadi kelemahan penelitian tersebut ketika dibutuhkan pengujian pengaruh pengampunan pajak melalui UU tentang Pengampunan pajak terhadap penerimaan PPh di Indonesia.

Berdasarkan dari kelemahan penelitian tersebut, menarik dilakukan penelitian lebih lanjut untuk menguji apakah diundangkannya UU tentang Pengampunan Pajak memiliki pengaruh positif terhadap peningkatan penerimaan PPh di Indonesia, dengan menggunakan data yang lebih makro yakni data level provinsi secara nasional. Penelitian ini bertujuan menguji apakah tujuan diundangkannya UU tentang Pengampunan Pajak mampu mewujudkan tujuannya sebagaimana tertulis dalam konsiderans menimbang UU tentang Pengampunan Pajak, yakni meningkatkan penerimaan perpajakan di Indonesia, yang salah satunya yaitu penerimaan PPh. Sebelum melakukan pengujian pengaruh tersebut, penelitian ini akan mengkaji bentuk pengampunan pajak menurut UU tentang Pengampunan Pajak.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi bahasan dalam penelitian yaitu:

1. Bagaimana bentuk pengampunan pajak berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak?
2. Bagaimana pengaruh pengampunan pajak berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak terhadap penerimaan PPh sejak diundangkan tahun 2016 hingga tahun 2019?

## C. Tujuan

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui:

1. Bentuk pengampunan pajak berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak.
2. Pengaruh pengampunan pajak berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak terhadap penerimaan PPh sejak diundangkan tahun 2016 hingga tahun 2019.

## D. Metode Penulisan

Tulisan ini menggunakan metode campuran antara pendekatan penelitian hukum kepustakaan atau penelitian hukum normatif untuk mengkaji bentuk pengampunan pajak menurut UU tentang Pengampunan Pajak dan penelitian kuantitatif untuk mengkaji pengaruh pengampunan pajak berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak terhadap penerimaan PPh. "*Penelitian hukum normatif adalah proses penelitian untuk meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti.*"<sup>421</sup> Metode penelitian dilakukan dengan menghimpun data melalui penelaahan bahan kepustakaan atau data sekunder yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Untuk penelitian kuantitatif, penelitian ini menggunakan data sekunder untuk menguji pengaruh pengampunan pajak berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak terhadap penerimaan PPh sejak diundangkan tahun 2016 hingga tahun 2019, dengan menggunakan data panel dari 34 (tiga puluh empat) provinsi di Indonesia pada periode tahun 2016-2019. Data tersebut bersumber dari Kementerian Keuangan. Setelah melakukan pengumpulan data, kemudian dilanjutkan dengan pengujian data empiris menggunakan metode analisis statistik

---

<sup>421</sup>Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Mataram University Press, 2020, hal. 47-48.

inferensial dengan metode estimasi *fixed effect model* (FEM).

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Definisi Pajak

Definisi pajak menurut para ahli cukup beragam, namun hakikatnya akan bermuara pada satu kesimpulan yang dapat dijadikan benang merah dari setiap pendefinisian para ahli tersebut.

Menurut C.F. Bastable, Pajak adalah *a compulsory contribution of the wealth of a person or body of persons for the service of the public powers*. Sedangkan menurut H.C Adams, (1851–1921) seorang ekonom dan filsuf bangsa Amerika Pajak sebagai *a contribution from the citizen to the support of the state*. Edwin Robert Anderson Seligman, (1861–1939), seorang ekonom, guru besar, pendiri, dan presiden pertama dari American Economic Association menjelaskan Pajak sebagai *a tax is a compulsory contribution from the person to the government to defray the expenses incurred in the common interest of all without reference to special benefits conferred*.<sup>422</sup>

Selanjutnya, Rochmat Soemitro mendefinisikan pajak sebagai berikut:

Pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara (peralihan kekayaan dari sektor partikelir ke sektor pemerintah) berdasarkan undang-undang (dapat dipaksakan) dengan tiada mendapatkan jasa timbal (*tegen prestatie*) yang langsung dapat ditunjuk dan yang digunakan untuk membiayai pengeluaran umum (*publiekeuitgaven*)

dan yang digunakan sebagai alat pencegah atau pendorong untuk mencapai tujuan yang ada diluar bidang keuangan.<sup>423</sup>

Dalam buku Sahya Anggara yang berjudul *Hukum Administrasi Perpajakan*, pajak didefinisikan sebagai berikut:<sup>424</sup>

Pajak adalah peralihan kekayaan dari rakyat sebagai wajib pajak pada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin yang surplusnya digunakan untuk *public saving* sebagai sumber utama pembiayaan *public investment*. Pajak adalah pengalihan sumber dari sektor swasta pada sektor pemerintah, yang bukan akibat pelanggaran hukum, melainkan wajib dilaksanakan berdasarkan ketentuan yang telah ada, tanpa mendapatkan imbalan yang langsung dan proporsional sehingga pemerintah dapat menyelenggarakan pemerintahan sebaik mungkin. Pajak adalah bantuan secara langsung ataupun tidak langsung yang dipaksakan oleh kekuasaan publik dari penduduk untuk menutup belanja pemerintah.

“Sumitro dalam *Mardiasmo (2011) menegaskan bahwa pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara, dapat dipaksakan dengan tiada mendapat jasa timbal balik yang langsung dapat ditunjukkan dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum*.”<sup>425</sup> Pandangan Sumitro yang mengatakan pajak merupakan iuran rakyat yang bersifat dapat dipaksakan sejalan dengan pandangan Josua Rohendi S. Pane yang menyebutkan:<sup>426</sup>

---

<sup>422</sup>Khalimi, dan Moch. Iqbal, *Hukum Pajak: Teori Dan Praktik*, Bandar Lampung: Aura, 2020, hal. 1-2.

<sup>423</sup>Mustaqiem, *Perpajakan Dalam Konteks Teori Dan Hukum Pajak Di Indonesia*, Yogyakarta: Buku Litera Yogyakarta, 2014, hal.17-18.

<sup>424</sup>Sahya Anggara, *Hukum Administrasi Perpajakan*, Bandung: CV Pustaka Setia, 2016, hal. 1.

<sup>425</sup>Agnes Harvelian, *Implikasi Hukum dan Legalitas Tax Amnesty Terhadap Tingkat Penerimaan PPh di Indonesia*, hal. 281.

<sup>426</sup>Khalimi, dan Moch. Iqbal, *Hukum Pajak: Teori Dan Praktik*, hal. 13-14.

Sifat memaksa terdapat dalam pengertian pajak sebagai iuran masyarakat kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan umum (undang-undang) dengan tidak mendapat prestasi kembali yang langsung dapat ditunjuk, yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pendapat Brock Horace R., pajak merupakan suatu pengalihan sumber dari sektor swasta ke sektor pemerintah, bukan akibat pelanggaran hukum, namun wajib dilaksanakan, berdasarkan ketentuan yang ditetapkan lebih dahulu, tanpa mendapat imbalan yang langsung dan proporsional, agar pemerintah dapat melaksanakan tugas-tugasnya untuk menjalankan pemerintahan.

Pandangan tersebut sejalan dengan pengaturan dalam UUD NRI Tahun 1945. Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “*pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.*” Norma dalam konstitusi tersebut memberikan makna implisit bahwa pajak memiliki sifat memaksa untuk keperluan negara.

Dari berbagai definisi para ahli dan norma hukum dalam Pasal 23A UUD NRI Tahun 1945 di atas maka dapat ditarik benang merah ada 2 (dua) hal substansial ketika mendefinisikan pajak. Pertama, pajak merupakan iuran atau kontribusi dari rakyat atau peralihan kekayaan dari rakyat sebagai wajib pajak kepada negara yang memiliki sifat memaksa tanpa ada manfaat (imbal jasa) langsung yang diterima oleh wajib pajak. Kedua, iuran atau kontribusi atau

peralihan kekayaan yang bersifat memaksa tersebut ditujukan untuk membiayai berbagai urusan negara yang dijalankan oleh pemerintah.

Dengan demikian, pajak dapat didefinisikan sebagai iuran atau kontribusi dari rakyat atau peralihan kekayaan dari rakyat sebagai wajib pajak kepada negara yang memiliki sifat memaksa tanpa ada manfaat (imbal jasa) langsung yang diterima oleh wajib pajak, yang penggunaannya digunakan untuk membiayai berbagai urusan negara yang dijalankan oleh pemerintah.

## 2. Fungsi Pajak

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, definisi fungsi yaitu kegunaan suatu hal. Dengan demikian fungsi pajak dapat diartikan kegunaan dari iuran atau kontribusi dari rakyat atau peralihan kekayaan dari rakyat sebagai wajib pajak kepada negara yang memiliki sifat memaksa tanpa ada manfaat (imbal jasa) langsung. Secara umum, pajak memiliki 2 (dua) fungsi utama. Kedua fungsi tersebut yaitu fungsi *budgetair* atau penerimaan dan fungsi *regulerend* atau mengatur.

Fungsi Penerimaan (*budgetair*) adalah pajak berfungsi sebagai sumber dana yang diperuntukkan bagi pembiayaan pengeluaran-pengeluaran pemerintah. Dalam APBN Pajak merupakan sumber penerimaan dalam negeri. Fungsi Mengatur (*regulerend*) adalah pajak berfungsi sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijakan di bidang sosial dan ekonomi, misalnya PPnBM untuk minuman keras dan barang-barang mewah lainnya.<sup>427</sup>

---

<sup>427</sup>Agus Iwan Kesuma, *Pengampunan Pajak (Tax Amnesty) Sebagai Upaya Optimalisasi Fungsi Pajak*,

Jurnal Ekonomi Keuangan, dan Manajemen, Vol. 12, No.2, 2016, hal. 273.

Pandangan tersebut di atas relatif sama dengan penjelasan Sahya Anggara yang menyatakan sebagai berikut:<sup>428</sup>

Fungsi hukum pajak adalah mengatur atau *nonbudgeter* atau nonfiskal. Pajak ditujukan untuk menutup biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan negara maka hukum pajak harus diatur secara terbuka. Hukum pajak bertujuan sebagai usaha pemerintah untuk turut campur tangan dalam mengatur dan mengubah susunan pendapatan dan kekayaan dalam sektor swasta. Hukum pajak juga berfungsi memberikan pengarahan dan bimbingan terhadap pertumbuhan ekonomi serta menciptakan iklim yang sehat bagi perkembangan dunia usaha. Dengan demikian, hukum pajak memiliki dua fungsi berikut:

1. Fungsi *budgetair*, yaitu fungsi yang letaknya di sektor publik, dan pajak merupakan alat atau sumber pemasukan uang negara yang akan digunakan untuk membiayai pengeluaran negara, misalnya pengeluaran rutin dan membiayai investasi pemerintah.
2. Fungsi mengatur, pajak digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu di luar bidang keuangan yang ditujukan terhadap sektor swasta. Menurut Soemitro Djojo-hadikoesoemo, *fiscal policy* sebagai alat pembangunan bertujuan menemukan dana-dana yang akan digunakan untuk *public investment*, dan secara tidak langsung digunakan untuk menyalurkan *private saving* ke arah sektor yang produktif, sekaligus mencegah pengeluaran

yang menghambat pembangunan.

Khalimi dan Moch. Iqbal memperluas fungsi pajak menjadi 3 (tiga), yakni sebagai berikut:<sup>429</sup>

- a. Fungsi Anggaran (*budgeter*). Fungsi anggaran dari pajak adalah memasukkan uang ke kas negara sebanyak-banyaknya untuk keperluan belanja negara. Dalam hal ini pajak lebih difungsikan sebagai alat untuk menarik dana dari masyarakat untuk dimasukkan ke kas negara. Bahkan untuk Indonesia, dana yang berasal dari pajak dianggap sebagai primadona, karena lebih dari setengah anggaran pemerintah diperoleh dari pajak. Jadi pajak memang merupakan tujuan, yakni untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke kas negara. Kalau negara memerlukan uang maka negara mengajukan usul, dalam hal ini negara diwakili oleh Menteri Keuangan, karena masalah keuangan di bawah kekuasaan Menteri Keuangan.
- b. Fungsi Mengatur (*regulerend*). Pajak berfungsi sebagai alat penggerak masyarakat dalam sarana perekonomian untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu, fungsi mengatur ini menggunakan pajak untuk mendorong dan mengendalikan kegiatan masyarakat agar sejalan dengan rencana dan keinginan pemerintah, walaupun kadangkala dari sisi penerimaan (fungsi anggaran) justru tidak menguntungkan. Pelaksanaan fungsi ini bisa

---

<sup>428</sup>Sahya Anggara, *Hukum Administrasi Perpajakan*, hal. 7.

<sup>429</sup>Khalimi, dan Moch. Iqbal, *Hukum Pajak: Teori Dan Praktik*, hal. 15-18.

bersifat positif dan bersifat negatif. Pelaksanaan fungsi pajak yang bersifat positif maksudnya jika suatu kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat itu oleh pemerintah dipandang sebagai sesuatu yang positif. Oleh karena itu, kegiatan tersebut akan didukung oleh pemerintah dengan cara memberikan dorongan berupa insentif pajak (*tax incentive*) yang dilakukan dengan cara pemberian fasilitas perpajakan.

- c. Fungsi Sosial/Demokrasi. Maksudnya, hak milik perseorangan yang diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Dengan kata lain, besarnya pemungutan pajak harus disesuaikan dengan kekuatan seseorang untuk dapat mencapai pemuasan kebutuhan setinggi-tingginya setelah dikurangi (dengan yang mutlak) untuk kebutuhan primer. Fungsi sosial ini bagian dari fungsi lainnya (fungsi mengatur), jadi fungsi ini harus: 1) Memberikan pembebasan dari pajak atas penghasilan untuk minimum kehidupan; 2) Memperhatikan faktor-faktor perorangan dari keadaan-keadaan yang berpengaruh terhadap besar kecilnya kebutuhan-kebutuhan, seperti susunan dan keadaan keluarga, keadaan kesehatan, dan lain-lain. Dengan demikian, fungsi sosial ini merupakan bagian dari fungsi mengatur (*regulerend*), maksudnya fungsi ini juga mengatur masalah-masalah yang ada hubungannya dengan kebijaksanaan perpajakan

kepada masyarakat. Selain itu, cara pengenaan tarif pajak harus disesuaikan dengan kekuatan masyarakat wajib pajak.

Mustaqiem mengelompokkan fungsi pajak menjadi 4 (empat), yakni fungsi anggaran, fungsi mengatur, fungsi stabilitas, dan fungsi redistribusi pendapatan. Mustaqiem menjelaskan keempat fungsi pajak tersebut sebagai berikut:<sup>430</sup>

1. Fungsi Anggaran (*budgetair*)  
Sebagai sumber pendapatan negarapajak berfungsi untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran negara. Untuk menjalankan tugas-tugas rutin negara dan melaksanakan pembangunan, negara membutuhkan biaya. Biaya ini dapat diperoleh dari penerimaan pajak. Dewasa ini pajak digunakan untuk pembiayaan rutin seperti belanja pegawai, belanja barang, pemeliharaan, dan lain sebagainya. Untuk pembiayaan pembangunan, uang dikeluarkan dari tabungan pemerintah yakni penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin. Tabungan pemerintah ini dari tahun ke tahun harus ditingkatkan sesuai kebutuhan pembiayaan pembangunan yang semakin meningkat dan ini terutama diharapkan dari sektor pajak.
2. Fungsi Mengatur (*regulerend*).  
Pemerintah bisa mengatur pertumbuhan ekonomi melalui kebijaksanaan pajak. Dengan fungsi mengatur, pajak bisa digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan. Contoh dalam rangka menggiring penanaman modal, baik Dalam Negeri

---

<sup>430</sup>Mustaqiem, *Perpajakan Dalam Konteks Teori Dan Hukum Pajak Di Indonesia*, hal. 38-39.



maupun Luar Negeri diberikan berbagai macam fasilitas berupa keringanan pajak. Dalam rangka melindungi produksi Dalam Negeri, pemerintah menetapkan bea masuk yang tinggi untuk produk luar negeri.

3. Fungsi Stabilitas. Adanya pajak, pemerintah memiliki dana untuk menjalankan kebijakan yang berhubungan dengan stabilitas harga sehingga inflasi dapat dikendalikan. Hal ini bisa dilakukan antara lain dengan jalan mengatur peredaran uang di masyarakat, pemungutan pajak, penggunaan pajak yang efektif dan efisien.
4. Fungsi Redistribusi Pendapatan. Pajak yang sudah dipungut oleh negara akan digunakan untuk membiayai semua kepentingan umum, termasuk juga untuk membiayai pembangunan sehingga dapat membuka kesempatan kerja, yang akhirnya akan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat.

### 3. Pendapatan Negara, Penerimaan Perpajakan, dan Pajak Penghasilan

#### a. Pendapatan Negara

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU tentang Keuangan Negara) menyebutkan "*Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.*" Dalam Pasal 11 ayat (1) hingga ayat (3) disebutkan:

- (1) APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang.

- (2) APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.

- (3) Pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah.

Pengaturan dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 11 ayat (1) sampai dengan ayat (3) tersebut dapat diartikan bahwa pendapatan negara merupakan bagian dari APBN yang terdiri dari penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah. Secara terperinci, pendapatan negara dalam APBN terdiri dari:

- 1) Penerimaan perpajakan yang terdiri dari pendapatan pajak dalam negeri dan pendapatan pajak perdagangan internasional. Pendapatan pajak dalam negeri terdiri atas pendapatan Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Cukai, dan Pajak lainnya. Sedangkan pendapatan pajak perdagangan internasional terdiri dari pendapatan bea masuk dan pendapatan bea keluar.
- 2) Penerimaan bukan pajak yang terdiri dari pendapatan sumber daya alam, pendapatan dari kekayaan negara yang dipisahkan, penerimaan negara bukan pajak lainnya, dan pendapatan badan layanan umum. Pendapatan sumber daya alam terdiri dari pendapatan sumber daya alam minyak dan gas, dan pendapatan sumber daya alam nonmigas yang terdiri dari pendapatan pertambangan mineral dan batubara, pendapatan kehutanan, pendapatan perikanan, dan pendapatan panas bumi.
- 3) Penerimaan hibah.

#### b. Penerimaan Perpajakan

Pasal 11 ayat (3) UU tentang Keuangan Negara disebutkan "*Pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan*

*pajak, dan hibah.*” Dengan demikian, penerimaan pajak atau penerimaan perpajakan adalah salah satu sumber pendapatan negara dalam APBN yang ditetapkan setiap tahun dan merupakan bagian dari keuangan negara.

Menurut Peraturan Perundang-Undangan tentang APBN, penerimaan perpajakan adalah semua penerimaan negara yang terdiri atas pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional. Sedangkan menurut *Government Finance Statistic (GFS) manual 2001*, penerimaan perpajakan adalah semua transfer wajib kepada sektor Pemerintah tidak termasuk denda, penalti, dan kontribusi jaminan sosial.<sup>431</sup>

“Di Indonesia, sumber pendapatan negara selain berasal dari penerimaan pajak, juga berasal dari penerimaan cukai, bea masuk, dan bea keluar. Kesemuanya disebut dengan penerimaan perpajakan.”<sup>432</sup> Dengan demikian, penerimaan perpajakan terdiri dari penerimaan pajak, penerimaan cukai, serta bea masuk dan bea keluar. Di dalam APBN, penerimaan perpajakan terdiri dari PPh, PPN, PPnBM, PBB, Pajak lainnya, Cukai, bea masuk dan bea keluar.

### c. Pajak Penghasilan (PPh)

Berdasarkan Pasal I angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan, PPh adalah pajak yang dikenakan terhadap subyek pajak atas penghasilan yang diterima atau diperolehnya dalam satu tahun pajak.

---

<sup>431</sup>Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan, *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia Edisi II*, Jakarta: Kementerian Keuangan RI, 2014, hal. 100.

Di dalam APBN, penerimaan PPh dibagi menjadi 2 (dua), yakni PPh Migas dan PPh Non Migas.

PPh Migas merupakan PPh yang dipungut dari Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap atas penghasilan dari kegiatan usaha hulu minyak bumi dan gas alam. PPh Non Migas merupakan PPh yang dipungut dari Wajib Pajak Orang Pribadi, Badan, dan Bentuk Usaha Tetap dalam negeri atau luar negeri atas penghasilan yang diterima atau diperolehnya dalam tahun pajak selain penghasilan atas pelaksanaan kegiatan hulu migas.<sup>433</sup>

### 4. Pengampunan Pajak atau *Tax Amnesty*

Dalam beberapa tahun terakhir terdapat beberapa cara dan upaya yang dilakukan oleh negara melalui pemerintah untuk meningkatkan penerimaan perpajakan. Salah satunya yaitu dengan diundangkannya UU tentang Pengampunan Pajak pada tahun 2016 yang menjadi dasar hukum dilakukannya pengampunan pajak bagi wajib pajak. Hal tersebut dinyatakan secara eksplisit di dalam Pasal 2 ayat (2) huruf c UU tentang Pengampunan Pajak, yang berbunyi sebagai berikut:

(2) Pengampunan Pajak bertujuan untuk:

- a. mempercepat pertumbuhan dan restrukturisasi ekonomi melalui pengalihan Harta, yang antara lain akan berdampak terhadap peningkatan likuiditas domestik, perbaikan nilai tukar Rupiah, penurunan suku bunga, dan peningkatan investasi;
- b. mendorong reformasi perpajakan menuju sistem perpajakan yang lebih berkeadilan serta

<sup>432</sup>*Ibid*, hal. 99.

<sup>433</sup>*Ibid*, hal. 104.

perluasan basis data perpajakan yang lebih valid, komprehensif, dan terintegrasi; dan

- c. meningkatkan penerimaan pajak, yang antara lain akan digunakan untuk pembiayaan pembangunan.

Pengampunan pajak atau *tax amnesty* dapat didefinisikan sebagai sebuah keistimewaan bagi wajib pajak untuk dilakukan penghapusan kewajiban pajak terutang tanpa dikenai sanksi administrasi dan sanksi pidana perpajakan. Namun keistimewaan tersebut bersyarat, yakni wajib pajak harus mengungkapkan harta dan melakukan pembayaran uang tebusan. Hal tersebut diatur di dalam UU tentang Pengampunan Pajak yang menyebutkan “*Pengampunan pajak adalah penghapusan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan dan sanksi pidana di bidang perpajakan, dengan cara mengungkapkan harta dan membayar uang tebusan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.*”<sup>434</sup>

Diundangkannya UU tentang Pengampunan Pajak ditujukan untuk meningkatkan penerimaan negara sebagaimana dinyatakan di dalam konsideran menimbang huruf d, “*bahwa untuk meningkatkan penerimaan negara dan pertumbuhan perekonomian serta kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam pelaksanaan kewajiban perpajakan, perlu menerbitkan kebijakan Pengampunan Pajak.*”

Pasal 3 ayat (4) dan ayat (5) mengatur bahwa pengampunan pajak diberikan atas kewajiban PPh, PPN atau PPnBM. Apabila mengaitkan pengaturan Pasal 3 ayat (4) dan

ayat (5) dengan konsiderans menimbang huruf d, salah satu tujuan dari terbitnya UU tentang Pengampunan Pajak yaitu meningkatkan penerimaan dari PPh. Artinya, pengampunan pajak diharapkan mampu meningkatkan penerimaan PPh.

## B. Analisis

### 1. Bentuk pengampunan pajak berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak.

#### a. Subjek dan Objek Pengampunan Pajak

Dalam UU tentang Pengampunan Pajak, subjek pengampunan pajak adalah setiap wajib pajak melalui pengungkapan harta yang dimilikinya dalam surat pernyataan. Surat pernyataan adalah surat yang digunakan oleh wajib pajak untuk mengungkapkan harta, utang, nilai harta bersih, serta penghitungan dan pembayaran uang tebusan.<sup>435</sup> Namun, tidak semua wajib pajak memiliki hak untuk mendapatkan pengampunan pajak. Terdapat pengecualian bagi wajib pajak yang tidak dapat mendapatkan pengampunan pajak. Pengecualian tersebut diberlakukan bagi wajib pajak yang sedang dilakukan penyidikan dan berkas penyidikannya telah dinyatakan lengkap oleh Kejaksaan, dalam proses peradilan atau menjalani hukuman pidana, atas tindak pidana di bidang perpajakan.

Pengampunan pajak yang diberikan kepada wajib pajak merupakan pengampunan atas kewajiban perpajakan yang belum atau belum sepenuhnya diselesaikan oleh wajib pajak sampai dengan akhir tahun pajak yang berakhir pada jangka waktu 1 Januari 2015 sampai dengan 31

yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah negara kesatuan republik indonesia. Utang adalah jumlah pokok utang yang belum dibayar yang berkaitan langsung dengan perolehan harta. Uang tebusan adalah sejumlah uang yang dibayarkan ke kas negara untuk mendapatkan pengampunan pajak.

<sup>434</sup>Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

<sup>435</sup>Harta adalah akumulasi tambahan kemampuan ekonomis berupa seluruh kekayaan, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, baik yang digunakan untuk usaha maupun bukan untuk usaha,

Desember 2015. Kewajiban perpajakan dimaksud tidak berlaku pada seluruh jenis perpajakan yang berlaku di Indonesia. Namun, pengampunan pajak hanya diberikan terhadap kewajiban PPh dan PPN atau PPh dan PPNBM.

**b. Tarif uang tebusan.**

Uang tebusan adalah sejumlah uang yang dibayarkan ke kas negara untuk mendapatkan pengampunan pajak. Besaran tarif uang tebusan di dalam UU tentang Pengampunan Pajak dibedakan dalam 4 (empat) kategori, yakni:

- a) Kategori 1: tarif atas harta yang berada di dalam negeri.
- b) Kategori 2: tarif atas harta yang berada di luar negeri yang kemudian dialihkan dan diinvestasikan ke dalam negeri dalam jangka waktu paling singkat 3 (tiga) tahun.
- c) Kategori 3: tarif atas harta yang berada di luar negeri yang tidak dialihkan ke dalam negeri.
- d) Kategori 4: tarif bagi wajib pajak UMKM atau peredaran usahanya maksimal Rp4,8 miliar.

Besaran tarif antar kategori tersebut berbeda, kecuali kategori 1 dan kategori 2 yang memiliki tarif yang sama. Selain itu, juga terdapat perbedaan besaran tarif di setiap kategori yang bergantung pada batasan waktu penyampaian surat pernyataan pengampunan pajak disampaikan oleh wajib pajak (Tabel 1).

Tabel 1. Tarif Uang Tebusan Berdasarkan Kategori dan Batas Waktu Penyampaian Surat Pernyataan

KATEGORI/ BATAS WAKTU PENYAMPAI AN SURAT PERNYATA AN	JULI- SEPTEMBER 2016	OKTOBER- DESEMBER 2016	JANUARI- MARET 2017.
KATEGORI 1	2%	3%	5%

KATEGORI 2	2%	3%	5%
KATEGORI 3	4%	6%	10%
KATEGORI 4	0,5% atas nilai harta maksimal Rp10 miliar dan 2% atas nilai harta diatas 10 Rp10 miliar, dengan surat pernyataan Juli 2016-Maret 2017		

Sumber: UU tentang Pengampunan Pajak, diolah.

Besarnya uang tebusan dihitung dengan cara mengalikan tarif dasar dengan nilai harta bersih yang belum atau belum seluruhnya dilaporkan dalam SPT PPh terakhir. Harta bersih dimaksud yaitu selisih antara nilai harta dikurangi nilai utang. Nilai harta merupakan penjumlahan dari nilai harta yang telah dilaporkan dalam SPT PPh terakhir dengan nilai harta tambahan yang belum atau belum seluruhnya dilaporkan dalam SPT PPh terakhir. Nilai utang merupakan penjumlahan dari nilai utang yang telah dilaporkan dalam SPT PPh terakhir dengan nilai utang yang berkaitan dengan harta tambahan yang belum atau belum seluruhnya dilaporkan dalam SPT PPh terakhir. Perhitungan uang tebusan ditentukan dalam mata uang Rupiah, termasuk perhitungan nilai harta dan nilai utang. Apabila terdapat nilai harta atau utang bukan menggunakan mata uang Rupiah, nilai harta atau utang tersebut harus dikonversi dalam mata uang Rupiah dengan menggunakan kurs yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan untuk keperluan penghitungan pajak pada tanggal akhir tahun buku sesuai dengan SPT PPh Terakhir. Secara matematis, perhitungan uang tebusan yaitu sebagai berikut:

$$UT = \text{tarif} \times \{(H + HT) - (U + UT)\}$$

Dimana:

UT : Uang Tebusan.

H : Harta yang telah dilaporkan dalam SPT PPh terakhir.

HT : Harta yang belum atau belum seluruhnya dilaporkan dalam SPT PPh terakhir.

U : Utang yang telah dilaporkan dalam SPT PPh terakhir.

UT : Utang yang berkaitan dengan harta tambahan yang belum atau belum seluruhnya dilaporkan dalam SPT PPh terakhir.

### **c. Kewajiban Mengalihkan dan Menginvestasikan Harta ke Dalam Negeri**

Berdasarkan penetapan tarif uang tebusan sebagaimana diatur pada Pasal 4 UU tentang Pengampunan Pajak, setiap wajib pajak diberikan pilihan untuk mengalihkan dan menginvestasikan hartanya ke dalam negeri atau tidak mengalihkan dan menginvestasikan hartanya ke dalam negeri. Pilihan tersebut diberikan konsekuensi pengenaan tarif yang berbeda. Bagi wajib pajak yang memilih untuk mengalihkan dan menginvestasikan diberlakukan pengaturan sebagai berikut:

- a) Pengalihan harta melalui Bank Persepsi dilakukan paling lambat 31 Desember 2016 bagi wajib pajak Kategori 2 yang memanfaatkan pengampunan pajak periode Juli-Desember 2016.
- b) Pengalihan harta melalui Bank Persepsi dilakukan paling lambat 31 Maret 2017 bagi wajib pajak Kategori 2 yang memanfaatkan pengampunan pajak periode Januari-Maret 2017.

Harta yang dialihkan tersebut dialihkan dalam investasi berbentuk surat berharga Negara Republik Indonesia, obligasi Badan Usaha Milik Negara, obligasi lembaga pembiayaan yang dimiliki oleh Pemerintah, investasi keuangan pada Bank Persepsi, obligasi perusahaan swasta yang perdagangannya diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan, investasi infrastruktur melalui

kerja sama Pemerintah dengan badan usaha, investasi sektor riil berdasarkan prioritas yang ditentukan oleh Pemerintah dan/atau bentuk investasi lainnya yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jangka waktu investasi atas harta yang dialihkan diatur paling singkat 3 (tiga) tahun sejak dialihkan.

### **d. Perlakuan atas Harta yang Belum atau Kurang Diungkap Setelah Memperoleh Pengampunan Pajak**

UU tentang Pengampunan Pajak mengatur perlakuan atas harta yang belum atau kurang diungkap bagi wajib pajak yang telah memperoleh pengampunan pajak dan bagi wajib pajak yang tidak menggunakan pengampunan pajak namun ditemukan harta yang diperoleh sejak 1 Januari 1985 hingga 31 Desember 2015 belum dilaporkan dalam SPT PPh. Untuk harta yang belum atau kurang diungkap bagi wajib pajak yang telah memperoleh pengampunan pajak, harta dimaksud dianggap sebagai tambahan penghasilan yang dikenai PPh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang PPh dan ditambah dengan sanksi administrasi perpajakan berupa kenaikan sebesar 200% (dua ratus persen) dari PPh yang tidak atau kurang dibayar. Sedangkan bagi wajib pajak yang tidak menggunakan pengampunan pajak namun ditemukan harta yang diperoleh sejak 1 Januari 1985 hingga 31 Desember 2015 belum dilaporkan dalam SPT PPh, harta dimaksud dianggap sebagai tambahan penghasilan yang dikenai pajak dan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.

## **2. Pengaruh pengampunan pajak berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak terhadap penerimaan PPh sejak diundangkan tahun 2016 hingga tahun 2019**

### **a. Spesifikasi Model**

Dalam menganalisis pengaruh pengampunan pajak berdasarkan UU

tentang Pengampunan Pajak terhadap penerimaan PPh sejak diundangkan tahun 2016 hingga tahun 2019, penelitian ini menggunakan metode estimasi *fixed effect model* dengan menggunakan data dari 34 (tiga puluh empat) provinsi di Indonesia (*cross section data*) pada periode waktu 2016-2019 (*time series data*). Spesifikasi model penelitian ini secara umum adalah sebagai berikut:

$$PENPPh_{it} = \beta_0 + \beta_1 DPP_{it} + \beta_2 PDRB_{it} + \varepsilon_{it} \dots\dots\dots(1)$$

Dimana :

PENPPH : Penerimaan PPh (miliar Rp)

DPP: Pengampunan Pajak (*dummy variable*).

PDRB : Produk Domestik Bruto Regional (%)

Variabel dependen atau terikat dalam model penelitian ini yaitu penerimaan PPh dalam satuan miliar rupiah. Sedangkan variabel independen atau bebas yang hendak diuji yaitu pelaksanaan pengampunan pajak (DPP) dengan menggunakan pendekatan *dummy variable*. Nilai *dummy variable* SP sama dengan 0 (DPP=0) adalah tahun sebelum dan diberlakukannya pengampunan pajak, yakni tahun 2016 hingga tahun 2017. Kemudian *dummy variable* SP sama dengan 1 (DPP=1) adalah tahun setelah diberlakukannya pengampunan pajak, yakni tahun 2018 hingga tahun 2019. Artinya, penerimaan PPh pada tahun 2018 hingga tahun 2019 memperoleh dampak atau pengaruh positif signifikan dari intervensi pemberlakuan pengampunan pajak berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak. Dengan kata lain, efek atau pengaruh pengampunan pajak yang dilaksanakan pada periode Juli 2016 hingga Maret 2017 berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak diasumsikan akan berdampak positif signifikan terhadap peningkatan penerimaan PPh pada tahun 2018 dan tahun 2019 (tahun pajak setelah berakhirnya periode pengampunan pajak).

Hipotesa utama dalam penelitian ini yaitu penerapan pengampunan pajak memiliki hubungan positif signifikan terhadap penerimaan PPh. Dengan kata lain, pelaksanaan pengampunan pajak sepanjang Juli 2016 hingga Maret 2017 berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak mampu meningkatkan penerimaan PPh pada tahun pajak tahun 2018 hingga 2019. Variabel kontrol lainnya adalah variabel Produk Domestik Bruto Regional (PDRB) sebagai gambaran kinerja perekonomian di suatu provinsi, dimana PDRB memengaruhi secara positif terhadap penerimaan PPh. PDRB yang meningkat akan berdampak pada peningkatan penerimaan PPh.

**b. Hasil Uji Empiris**

Sebelum melakukan pengujian empiris pengaruh pengampunan pajak terhadap penerimaan PPh, model pengujian terlebih dahulu diuji melalui *Likelihood Ratio Test* dan *Hausman Test* untuk mengetahui pendekatan apa yang akan digunakan. Hasil test menunjukkan bahwa pendekatan yang tepat adalah *Fixed Effect Model*.

Dalam proses pengujian empiris, model pada penelitian ini menggunakan *fixed effect model* yang hasilnya disajikan dalam tabel 1.

Tabel 1. Hasil Estimasi Model

$\text{LOG(PENPPH)} = 1,942 + 0,039 \text{ DPP} + 0,503 \text{ LOG(PDRB)}$ <p style="text-align: center;">(0,36) (0,02)*</p> $R^2 = 0,9950 \text{ F-Stat} = 579,99$ $\text{F-Prob} = 0.00^*$
--

Keterangan: \* = signifikan pada level  $\alpha = 5\%$

Pada tabel 1 dapat diperhatikan bahwa nilai *F-Statistic* (probabilitas model 0,00) menunjukkan nilai yang signifikan pada tingkat kepercayaan 95 persen. Ini berarti bahwa kedua variabel bebas (DPP dan PDRB) dalam penelitian ini secara bersama-sama berpengaruh signifikan terhadap peningkatan penerimaan PPh. Artinya, pengampunan pajak dan produk domestik bruto regional secara bersama-sama

memberikan dampak pada peningkatan penerimaan PPh. Secara parsial, hasil estimasi menunjukkan bahwa koefisien variabel DPP memiliki tanda positif. Namun nilai probalita (0,36) lebih besar dari  $\alpha$  (0,05), yang berarti DPP tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap penerimaan PPh. Dengan kata lain, penerapan pelaksanaan pengampunan pajak sebagaimana diatur berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak tidak berpengaruh signifikan terhadap kenaikan tingkat penerimaan PPh.

Hasil pengujian empiris ini juga dapat dimaknai bahwa penerapan pengampunan pajak pada periode Juli 2016 hingga Maret 2017 berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak tidak memiliki pengaruh positif signifikan terhadap penerimaan PPh pada tahun 2018 hingga tahun 2019 (tahun pajak setelah berakhirnya periode pengampunan pajak). Artinya, pelaksanaan pengampunan pajak sepanjang Juli 2016 hingga Maret 2017 berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak tidak memiliki pengaruh dalam meningkatkan penerimaan PPh pada tahun pajak setelah pelaksanaan pengampunan pajak, yakni tahun pajak tahun 2018 hingga tahun 2019. Dengan kata lain, hasil pengujian empiris ini menunjukkan bahwa intervensi dalam meningkatkan penerimaan perpajakan (khususnya penerimaan PPh) melalui penerapan pengampunan pajak sepanjang Juli 2016 hingga Maret 2017 sebagaimana tujuan dari diundangkannya UU tentang Pengampunan Pajak tidak terwujud.

Pengaruh yang tidak signifikan ini dapat dimungkinkan akibat adanya pergeseran perilaku wajib pajak yang patuh sebelum dilaksanakan pengampunan pajak menjadi tidak patuh. Pergeseran ketidakpatuhan tersebut secara kumulatif akan berdampak

pada besaran penerimaan PPh. Pergeseran ini dapat diakibatkan adanya ketidakadilan yang dirasakan oleh wajib pajak yang sebelumnya patuh memenuhi kewajiban perajakannya. Hal ini sejalan dengan yang diungkapkan oleh Ispriyarso (2019) bahwa dampak negatif dari pengampunan pajak adalah timbulnya rasa ketidakadilan.

Akibat negatif dari diterapkannya *tax amnesty* ini antara lain adalah dapat menimbulkan ketidakadilan. Ketidakadilan ini dirasakan oleh masyarakat yang selama ini patuh membayar pajak. Mereka merasa diperlakukan tidak adil karena terhadap wajib pajak yang tidak/kurang patuh justru mendapat pengampunan pajak yang tarif pajaknya jauh lebih ringan daripada tarif pajak wajib pajak yang patuh.<sup>436</sup>

Faktor lain yang mempengaruhi tidak signifikannya pengampunan pajak yaitu timbulnya ketidakpatuhan wajib pajak karena beranggapan akan ada lagi penerapan pengampunan pajak di masa mendatang.

Penerimaan PPh antara lain dipengaruhi oleh kepastian hukum dalam penerapan sanksinya, apabila tidak ada ketidakpastian dalam penerapan sanksi maka hal ini mempengaruhi penerimaan PPh tersebut, wajib pajak cenderung untuk tidak mentaati ketentuan-ketentuan yang berlaku. Hal ini juga berlaku dalam ketentuan-ketentuan di bidang perpajakan. Adanya *tax amnesty*, ini tentunya dapat menimbulkan sikap wajib pajak untuk tidak membayar pajak terlebih dahulu karena berdasarkan pengalamannya dengan *tax amnesty*, pembayaran pajaknya jauh lebih murah, sehingga berharap ada kebijakan *tax amnesty* untuk tahap

---

<sup>436</sup>Budi Ispriyarso, *Keberhasilan Kebijakan Pengampunan Pajak (Tax Amnesty) di Indonesia*,

*Administrative Law & Governance Journal*, Vol.2, No.1, 2019, hal. 55.

berikutnya/di masa yang akan datang.<sup>437</sup>

Pandangan wajib pajak seperti ini akan menjadi efek negatif dari pelaksanaan pengampunan pajak, yakni penurunan kepatuhan sukarela wajib pajak yang pada gilirannya mengurangi penerimaan PPh. Wajib pajak memiliki harapan yang tinggi dari *tax amnesty* dan akan menjadi kebiasaan.<sup>438</sup>

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Berdasarkan pembahasan pada bagian sebelumnya, terdapat kesimpulan sebagai berikut:

1. Terdapat beberapa pengaturan utama penerapan pengampunan pajak berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak, yakni:
  - a. Pengampunan pajak diberikan kepada setiap wajib pajak yang sedang tidak dilakukan penyidikan dan berkas penyidikannya telah dinyatakan lengkap oleh Kejaksaan, tidak dalam proses peradilan atau menjalani hukuman pidana, atas tindak pidana di bidang perpajakan. Objek pengampunan pajak yaitu pengampunan kewajiban wajib pajak atas PPh dan PPN atau PPN dan PPnBM.
  - b. Tarif uang tebusan pengampunan pajak berbeda-beda yang bergantung pada periode yang dipilih wajib pajak untuk mendapatkan fasilitas pengampunan pajak dan kesediaan atau ketidaksediaan wajib pajak mengalihkan dan menginvestasikan hartanya ke dalam negeri. Bagi wajib pajak yang bersedia mengalihkan dan menginvestasikan

hartanya ke dalam negeri mendapatkan tarif uang tebusan pengampunan pajak yang lebih rendah dibanding yang tidak bersedia. Bentuk investasi harta dimaksud dibatasi hanya pada surat berharga Negara Republik Indonesia, obligasi Badan Usaha Milik Negara, obligasi lembaga pembiayaan yang dimiliki oleh Pemerintah, investasi keuangan pada Bank Persepsi, obligasi perusahaan swasta yang perdagangannya diawasi oleh Otoritas Jasa Keuangan, investasi infrastruktur melalui kerja sama Pemerintah dengan badan usaha, investasi sektor riil berdasarkan prioritas yang ditentukan oleh Pemerintah dan/atau bentuk investasi lainnya yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Bagi wajib pajak yang lebih cepat memanfaatkan fasilitas pengampunan pajak dari 3 (tiga) termin waktu yang diatur, mendapatkan tarif yang lebih rendah apabila memanfaatkan pengampunan pada termin selanjutnya.

- c. Basis uang tebusan pengampunan pajak yaitu harta bersih wajib pajak yang belum diungkap dalam SPT PPh terakhir untuk mendapatkan pengampunan pajak. Harta bersih dimaksud yaitu selisih antara nilai nilai harta yang telah dilaporkan dalam SPT PPh terakhir ditambah nilai harta tambahan yang belum atau belum seluruhnya dilaporkan dalam SPT PPh terakhir, dengan nilai utang yang telah dilaporkan dalam SPT PPh terakhir ditambah nilai utang yang berkaitan dengan harta tambahan yang belum atau

---

<sup>437</sup>*Ibid*, hal. 56.

<sup>438</sup>*Ibid*.



- belum seluruhnya dilaporkan dalam SPT PPh terakhir.
- d. Terdapat perlakuan atas harta yang tidak diungkap sebagai tambahan penghasilan dan dikenai sanksi perpajakan yang berlaku, yakni:
- 1) Bagi wajib pajak yang tidak memanfaatkan pengampunan pajak dan ditemukan harta yang belum dilaporkan dalam SPT PPh untuk periode tahun pajak 1 Januari 1985 hingga 31 Desember, maka harta dimaksud dianggap sebagai tambahan penghasilan yang dikenai pajak dan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan.
  - 2) Bagi wajib pajak yang sudah mengikuti pengampunan pajak dan ditemukan bahwa masih ada harta yang belum diungkap sepenuhnya, maka harta dimaksud dianggap sebagai tambahan penghasilan yang dikenai PPh sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang PPh dan ditambah dengan sanksi administrasi perpajakan berupa kenaikan sebesar 200% (dua ratus persen) dari PPh yang tidak atau kurang dibayar.
2. Berdasarkan hasil uji empiris yang dilakukan pada bagian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pengampunan pajak sepanjang Juli 2016 hingga Maret 2017 berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak tidak memiliki dampak atau pengaruh positif signifikan terhadap penerimaan PPh pada tahun pajak setelah pelaksanaan pengampunan pajak, yakni tahun pajak tahun 2018 hingga tahun 2019. Dengan kata lain, hasil pengujian

empiris tersebut menunjukkan bahwa intervensi dalam meningkatkan penerimaan PPh melalui penerapan pengampunan pajak sepanjang Juli 2016 hingga Maret 2017 sebagaimana tujuan dari diundangkannya UU tentang Pengampunan Pajak tidak terwujud.

## **B. Saran**

Hasil uji empiris penelitian yang menunjukkan bahwa pengampunan pajak tidak memberikan dampak yang signifikan terhadap peningkatan penerimaan PPh sebaiknya menjadi pertimbangan bagi pemerintah apabila hendak melakukan kebijakan yang sama di masa mendatang. Implementasi pengampunan pajak dapat saja dimungkinkan memberikan dampak yang signifikan terhadap peningkatan penerimaan PPh apabila pemerintah mampu menciptakan rasa keadilan bagi wajib pajak yang selama ini patuh terhadap kewajiban perpajakannya serta memitigasi anggapan wajib pajak akan diberikan pengampunan pajak kembali di masa mendatang. Namun, pilihan tersebut sangat berisiko untuk ditempuh mengingat kebijakan pengampunan pajak berdasarkan UU tentang Pengampunan Pajak tidak memberikan dampak signifikan terhadap peningkatan penerimaan PPh. Oleh karena itu, upaya peningkatan penerimaan PPh sebaiknya ditempuh melalui peningkatan basis wajib pajak, edukasi perpajakan, serta peningkatan pemeriksaan dan penegakan hukum perpajakan. Upaya tersebut dibutuhkan untuk meningkatkan kepatuhan sukarela wajib pajak yang nantinya akan berdampak pada peningkatan penerimaan PPh.

## **DAFTAR PUSTAKA**

**Peraturan Perundang-undangan**  
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1994 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak.

### Buku

Anggara, Sahya. *Hukum Administrasi Perpajakan*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2016.

Badan Pemeriksa Keuangan. *Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2017*. Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan, 2018.

Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan. *Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia Edisi II*. Jakarta: Kementerian Keuangan RI, 2014.

Khalimi, dan Iqbal, Moch. *Hukum Pajak: Teori Dan Praktik*. Bandar Lampung: Aura, 2020.

Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.

Mustaqiem. *Perpajakan Dalam Konteks Teori Dan Hukum Pajak Di Indonesia*. Yogyakarta: Buku Litera Yogyakarta, 2014.

### Jurnal

Hadi, Seno Sudarmono, dan Bindura, Riovaldy Thewil. *Pengaruh Pelaksanaan Pengampunan Pajak (Tax Amnesty) Terhadap Penerimaan Pajak Pada KPP Pratama Jakarta Cengkareng*. Jurnal Moneter, Vol.5 No. 1, 2018.

Harvelian, Agnes. *Implikasi Hukum dan Legalitas Tax Amnesty Terhadap Tingkat Penerimaan PPh di Indonesia*. Jurnal Yudisial Vol. 10, No. 3, 2017.

Ispriyarso, Budi. *Keberhasilan Kebijakan Pengampunan Pajak (Tax Amnesty) di Indonesia*. Administrative Law & Governance Journal, Vol.2, No.1, 2019.

Kesuma, Agus Iwan. *Pengampunan Pajak (Tax Amnesty) Sebagai Upaya Optimalisasi Fungsi Pajak*. Jurnal Ekonomi Keuangan, dan Manajemen, Vol. 12, No.2, 2016.

Wahidah, Ari Nur. *Pengaruh Tax Amnesty, Pertumbuhan Ekonomi, Penerimaan PPh Terhadap Penerimaan Pajak Di KPP Pratama Pekanbaru Tampan*. Jurnal El-Riyasah, Vol.8 No.1, 2017.

PEMENUHAN HAK AKSESIBILITAS BAGI PENYANDANG DISABILITAS FISIK  
DALAM MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN SESUAI PRINSIP  
*SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS*  
(STUDI KASUS DI OBJEK WISATA PANTAI PADANG)

*FULFILLING THE RIGHT OF ACCESSIBILITY FOR PERSONS WITH PHYSICAL  
DISABILITIES IN REALIZING SUSTAINABLE DEVELOPMENT ACCORDING TO  
PRINCIPLE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS  
(CASE STUDY IN PADANG BEACH TOURISM OBJECTS)*

Dewi Yuslita Julianis  
Mahasiswa,  
Fakultas Hukum Universitas Andalas, Limau Manis, Padang, Sumatera Barat  
Korespondensi:  
dewiyuslita2018@gmail.com

M. Alfian Kusnaldi  
Mahasiswa,  
Fakultas Hukum Universitas Andalas, Limau Manis, Padang, Sumatera Barat  
Korespondensi:  
kusnaldialfian@gmail.com

Nadira Fadila Syani  
Mahasiswa,  
Fakultas Hukum Universitas Andalas, Limau Manis, Padang, Sumatera Barat  
Korespondensi:nadiraafs21@gmail.com

Yukiatiqa Afifah, S.H.  
Peneliti Pusat Kajian Hukum Agraria dan Hukum Adat  
Fakultas Hukum Universitas Andalas, Limau Manis, Padang, Sumatera Barat  
Korespondensi:  
afifahyuki@gmail.com

*Abstrak*

Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Perpres No 111 Tahun 2022) sebagai bentuk komitmen Indonesia terhadap keberadaan *Sustainable Development Goals* (SDGs) mengamanatkan inklusivitas terhadap pembangunan global. Salah satu hal yang luput dari kebijakan pemerintah dalam mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan adalah hak penyandang disabilitas seperti memperoleh perlakuan khusus dalam menggunakan fasilitas pada objek wisata. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: *Pertama*, Bagaimana Pengaturan Hukum Indonesia Terhadap Pemenuhan Hak Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Fisik Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan Sesuai Prinsip *Sustainable Development Goals*? *Kedua*, Bagaimana Implementasi Pengaturan hukum terhadap Pemenuhan Hak Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Fisik di Objek Wisata Pantai Padang? Metode penelitian dalam tulisan ini adalah Normatif-Empiris dengan pendekatan peraturan perundang-undangan. Adapun hasil dari penelitian ini adalah terdapat pengaturan yang mengatur dan menjamin hak aksesibilitas bagi penyandang disabilitas di Indonesia yaitu Undang-Undang No 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (UU tentang Penyandang Disabilitas), Peraturan Daerah Sumatera Barat No. 3 Tahun 2021 Tentang Penghormatan, Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas (Perda Sumbar tentang Penghormatan, Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas) dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Convention On The Rights Of Persons With Disabilities (Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas (UU tentang Pengesahan CRPD 2006) Kemudian implementasi pengaturan tersebut pada objek wisata pantai padang secara keseluruhan masih belum optimal dan belum sesuai dengan amanat dalam peraturan perundang-undangan salah satunya tidak terdapat rambu dan marka khusus penyandang disabilitas serta tidak mencerminkan adanya prinsip SDGs sehingga belum terwujud tujuan pembangunan berkelanjutan.

Kata Kunci: aksesibilitas, disabilitas fisik, sdgs, pantai padang

## Abstract

Presidential Regulation Number 111 of 2022 concerning the Implementation of the Achievement of Sustainable Development Goals (Perpres No 111 of 2022) as a form of Indonesia's commitment to the existence Sustainable Development Goals (SDGs) mandates inclusivity towards global development. One of the things that is missing from government policies in achieving sustainable development goals is the rights of persons with disabilities such as obtaining special treatment in using facilities at tourist objects. The formulation of the problem in this study is: First, How are Indonesian Law Regulations Regarding the Fulfillment of Accessibility Rights for Persons with Physical Disabilities in Realizing Sustainable Development According to Principles Sustainable Development Goals? Kedua, How is the Implementation of Legal Regulations for Fulfilling Accessibility Rights for Persons with Physical Disabilities at Padang Beach Tourism Objects? The research method in this paper is Normative-Empirical with a statutory approach. The results of this study are that there are arrangements that regulate and guarantee accessibility rights for persons with disabilities in Indonesia, namely Law No. 8 of 2016 concerning Persons with Disabilities (UU concerning Persons with Disabilities), West Sumatra Regional Regulation No. 3 of 2021 concerning Respect, Protection and Fulfillment of the Rights of Persons with Disabilities (West Sumatra Regional Regulation concerning Respect, Protection and Fulfillment of the Rights of Persons with Disabilities) and Law Number 19 of 2011 concerning Ratification of the Convention On The Rights Of Persons With Disabilities (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) Disabilities (UU concerning Ratification of CRPD 2006) Then the implementation of these arrangements on Padang beach tourism objects as a whole is still not optimal and is not in accordance with the mandate in laws and regulations, one of which is that there are no special signs and markings for persons with disabilities and do not reflect the SDGs principles so that it is not achieve the goals of sustainable development.

Keywords: accessibility, physical disabilities, sdgs, padang beach

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Sustainable Development Goals (SDGs) atau Tujuan Pembangunan Berkelanjutan merupakan agenda global 2030 yang bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan bagi manusia dan planet di masa kini dan di masa mendatang. Dengan kerja sama global, SDGs bertujuan mengakhiri kemiskinan, meningkatkan kesehatan dan pendidikan, mengurangi ketimpangan, dan memicu pertumbuhan ekonomi yang dirumuskan melalui 17 target. Keberadaan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan atau Sustainable Development Goals (SDGs) merupakan komitmen 193 negara di dunia termasuk Indonesia dalam mencapai 17 tujuan hingga 2030. Bentuk komitmen tersebut ditunjukkan dengan ditetapkannya Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan

Berkelanjutan (Perpres No. 111 Tahun 2022).<sup>1</sup>

Berbeda dengan tujuan global sebelumnya, *Millennium Development Goals* (MDGs), SDGs dirumuskan secara inklusif bagi seluruh masyarakat di dunia termasuk kelompok rentan dan termarginalkan, salah satunya disabilitas. Setiap negara di dunia yang merumuskan SDGs harus memastikan tidak ada siapapun yang tertinggal (*no one left behind*) dalam agenda pembangunan. Agenda SDGs secara jelas menekankan target berkelanjutan pada setiap orang tanpa meninggalkan pihak-pihak tertentu dalam proses pencapaiannya, termasuk kelompok penyandang disabilitas. Saat ini Pemerintah Indonesia menggunakan istilah Penyandang Disabilitas untuk menyebut kelompok ini sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Person with Disabilities* dan Undang-Undang Nomor

---

<sup>1</sup> Fajri Nuryamsi, *Tinjauan Peningkatan Akses Dan Taraf Hidup Penyandang Disabilitas Indonesia: Aspek Sosio*

*Ekonomi Dan Yuridis*, Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2021, hal. 13.

8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.<sup>2</sup>

SDGs menjadi momentum dalam perwujudan hak bagi penyandang disabilitas yang terdapat dalam Konvensi Hak Penyandang Disabilitas (KHPD) guna memberdayakan mereka dan mendukung penghormatan HAM secara universal, setara dan non-diskriminasi.<sup>3</sup> Yang mana HAM tersebut dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia bukan karena diberikan oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif suatu negara, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.<sup>4</sup> Secara eksklusif disabilitas masuk kedalam 5 target utama SDGs yang berhubungan dengan Konvensi Hak Penyandang Disabilitas yaitu Tujuan 4 (Pendidikan), Tujuan 8 (Pekerjaan Layak Dan Pertumbuhan Ekonomi), Tujuan 10 (Berkurangnya Kesenjangan), Tujuan 11 (Kota yang Berkelanjutan), Tujuan 17 (Kemitraan Global).<sup>5</sup>

Merujuk pada fakta yang ada terdapat lebih dari 1 miliar penyandang disabilitas di dunia dengan sekitar 82 persen diantaranya yang berada di negara-negara berkembang, hidup dibawah garis kemiskinan, mengalami tingkat kekerasan yang tinggi dan termasuk kelompok yang paling termarginalkan dalam situasi krisis. Di Indonesia sendiri terdapat lebih dari 37 juta penyandang disabilitas, 17 juta diantaranya merupakan anak dan lansia. Dalam situasi normal, penyandang disabilitas sering dihadapkan dengan keterbatasan dalam

memenuhi haknya dalam kehidupan sehari-hari. Beberapa kelompok bahkan menghadapi marginalisasi yang tinggi, contohnya seperti penyandang disabilitas intelektual, disabilitas mental, dan disabilitas ganda yang sering diabaikan dalam berbagai layanan dan sering mengalami tindak kekerasan. Penyandang disabilitas sering mengalami kesulitan dalam mengakses kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan dalam berpartisipasi di masyarakat.<sup>6</sup>

Sebagai warga negara Indonesia, kedudukan, hak, kewajiban, dan peran penyandang disabilitas adalah sama dengan warga negara lainnya. Hal tersebut sesuai dengan Pancasila yang dijadikan sebagai dasar pokok dan sumber hukum Indonesia<sup>7</sup>, khususnya yang terdapat pada sila ke - 2 yang berbunyi kemanusiaan yang adil dan beradab, sila ke - 5 yang berisi keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Terlebih, konsep negara. Selain itu juga terdapat pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Pasal 28H ayat (2) yang mengamanatkan bahwa “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.” Hal ini juga dipertegas dalam amandemen UUD 1945 yang mengatur tentang Hak Asasi Manusia, ini menandakan bahwa negara kita telah memberikan perhatian yang sungguh-sungguh kepada harkat dan martabat manusia dalam kehidupan berbangsa dan

---

<sup>2</sup> Eko Riyadi dan Syarif Nurhidayat, *Vulnerable groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya*, PUSHAM UII, 2012, hal 257.

<sup>3</sup> Jack Donnely, 2013, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca and London, hal 7-21.

<sup>4</sup> Aldi Ahmad Rifai, Sahadi Humaedi. *Inklusi Penyandang Disabilitas Dalam Situasi Pandemi Covid-19*

*Dalam Perspektif Sustainable Development Goals (SDGs)*. Jurnal Unpad Volume 7 Nomor 2 2020. hal.450.

<sup>5</sup> Laporan Kementerian PPN, Pembangunan Teknis Penyusunan Rencana Aksi-Edisi II Tujuan Pembangunan Berkelanjutan/ *Sustainable Development Goals (TPB/SDGs)*, Kementerian PPN: Jakarta, 2020.

<sup>6</sup> *Ibid*, hal.450.

<sup>7</sup> Triyanto, *Negara Hukum dan HAM*, Ombak: Yogyakarta, 2013, hal. 11.

bernegara.<sup>8</sup> Oleh karena itu peningkatan peran para penyandang disabilitas dalam pembangunan nasional sangat penting untuk mendapatkan perhatian dan didayagunakan sebagaimana mestinya.<sup>9</sup>

Sejatinya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas merupakan kewajiban negara. Hal ini juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU tentang HAM), sehingga masyarakat dan negara mempunyai tanggung jawab untuk menghormati hak Penyandang Disabilitas. Penyandang disabilitas selama ini mengalami banyak diskriminasi yang berakibat belum terpenuhinya pelaksanaan hak penyandang disabilitas. Dalam mewujudkan kewajiban tersebut, pemerintah membentuk UU tentang Penyandang Disabilitas. Jangkauan pengaturan dalam undang-undang ini meliputi pemenuhan kesamaan kesempatan terhadap penyandang disabilitas dalam segala aspek penyelenggaraan negara dan masyarakat, penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas, termasuk penyediaan aksesibilitas dan akomodasi yang layak. Pengaturan pelaksanaan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas bertujuan untuk mewujudkan taraf kehidupan penyandang disabilitas yang lebih berkualitas, adil, sejahtera lahir dan batin, serta bermartabat. Selain itu, pelaksanaan dan pemenuhan hak juga ditujukan untuk melindungi penyandang disabilitas dari penelantaran dan eksploitasi, pelecehan dan segala tindakan diskriminatif, serta pelanggaran hak asasi manusia.

---

<sup>8</sup> Fajri Nursyamsi, *Kerangka Hukum Disabilitas di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Jakarta, 2015, hal. 1.

<sup>9</sup> Fatimatul Zahroh Anhar, *Implementasi Sila ke 5 Bagi Penyandang Disabilitas Dalam Mendapatkan Hak dan Perlindungan Hukum dalam Bekerja Menunjang*

Secara yuridis pengertian penyandang disabilitas diatur dalam Pasal 1 angka (1) UU Penyandang Disabilitas, yaitu:

Setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.

Ragam penyandang disabilitas diatur dalam Pasal 4 ayat (1) yang mana salah satunya adalah disabilitas fisik. Adapun yang dimaksud dengan Disabilitas fisik adalah terganggunya fungsi gerak antara lain lumpuh layu atau kaku, paraplegi, akibat amputasi, stroke, kusta, dan lain sebagainya. Biasanya kondisi ini dapat disebabkan oleh penyakit, kecelakaan, atau dapat juga disebabkan oleh kelainan bawaan.<sup>10</sup> Oleh karena itu, mereka membutuhkan bantuan dalam melakukan aktivitas sehari-hari juga sarana prasarana publik yang memperhatikan penyandang disabilitas fisik ini.

Kehadiran UU tentang Penyandang Disabilitas memberikan arah baru bagi perlindungan penyandang disabilitas. Secara filosofis, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (5), bahwa perlindungan terhadap penyandang disabilitas merupakan upaya yang dilakukan secara sadar untuk melindungi, mengayomi dan memperkuat hak penyandang disabilitas.<sup>11</sup> Dimana salah satu hak disabilitas dalam undang-undang

*Kesejahteraan Sosial dan Ekonomi*, Jurnal LPPM Peneliti Bangsa, Volume 1 Nomor 1, 2021, hal.262.

<sup>10</sup> Kemenkes RI, *Buku Pedoman Pelaksanaan Yankespro bagi Penyandang Disabilitas Usia Dewasa*, Kemenkes RI, Jakarta, 2017, hal. 17.

<sup>11</sup> Ali Sodikin, *Ambiguitas Perlindungan Hukum Penyandang Disabilitas Dalam Perundang-Undangan Di*

ini adalah hak untuk memperoleh fasilitas umum yang memadai dan berkesesuaian dengan asas aksesibilitas yang terdapat dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor : 30/Prt/M/2006 tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas pada Bangunan Gedung dan Lingkungan (Permen No. 30/Prt/M/2006) yang menyebutkan bahwa aksesibilitas adalah kemudahan yang disediakan bagi semua orang termasuk penyandang cacat dan lansia guna mewujudkan kesamaan kesempatan dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan. Dalam UU tentang Penyandang Disabilitas diatur secara jelas dan lengkap hak-hak penyandang disabilitas untuk memperoleh fasilitas umum yang sesuai dengan asas aksesibilitas, sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 18a UU tentang Penyandang Disabilitas bahwa “*hak aksesibilitas untuk penyandang disabilitas meliputi hak mendapatkan Aksesibilitas untuk memanfaatkan fasilitas publik.*” Lebih lanjut mengenai fasilitas publik yang aksesibilitas diatur dalam Pasal 98 ayat 2, Pasal 99 ayat 1, Pasal 101 ayat 1, dan Pasal 103 ayat 1 UU tentang Penyandang Disabilitas.

Berdasarkan UU Penyandang Disabilitas tersebut jelas bahwa fasilitas umum yang memperhatikan asas aksesibilitas merupakan salah satu hak yang dimiliki penyandang disabilitas. Namun pada kenyataannya fasilitas umum yang tersedia masih kurang memperhatikan asas aksesibilitas terhadap penyandang disabilitas di Indonesia khususnya di objek wisata Pantai Padang, Kota Padang. Pantai Padang adalah salah satu destinasi wisata unggulan Kota Padang yang sampai saat ini belum cukup ramah disabilitas. Sudah tersedia beberapa fasilitas umum seperti toilet umum, musholla, dan trotoar namun dari fasilitas yang tersedia tersebut tergolong tersedia tidak baik seperti contohnya trotoar. Trotoar yang ada di

pantai padang sudah tersedia *guiding block*, namun *guiding block* ini terletak sangat di pinggir dari trotoar sehingga para penyandang disabilitas bisa saja jatuh ke bawah. Kemudian, pada trotoar tersebut juga terdapat beberapa pedagang yang berjualan sehingga menghambat penyandang disabilitas berjalan. Tidak hanya itu, masih banyak fasilitas yang sudah tersedia tidak baik dan fasilitas yang tidak tersedia sehingga hal ini tidak sesuai dengan konsep pembangunan berkelanjutan. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut yang dituangkan dalam tulisan yang berjudul “Pemenuhan Hak Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Fisik Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan Sesuai Prinsip Sustainable Development Goals (Studi Kasus Di Objek Wisata Pantai Padang)”

## **B. Permasalahan**

1. Bagaimana Pengaturan Hukum Indonesia Terhadap Pemenuhan Hak Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Fisik Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan Sesuai Prinsip *Sustainable Development Goals* ?
2. Bagaimana Implementasi Pengaturan hukum terhadap Pemenuhan Hak Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Fisik di Objek Wisata Pantai Padang?

## **C. Tujuan**

1. Untuk mengetahui Pengaturan Hukum Indonesia Terhadap Pemenuhan Hak Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Fisik Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan Sesuai Prinsip *Sustainable Development Goals*?
2. Untuk mengetahui Implementasi Pengaturan hukum terhadap Pemenuhan Hak Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Fisik di Objek Wisata Pantai Padang?

---

Indonesia, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 18 Nomor 1, 2022 hal. 35.

## D. Metode Penelitian

Dalam menjawab pertanyaan rumusan masalah di atas, maka penulis akan menggunakan metode normatif-empiris yaitu penelitian yang menggunakan studi kasus hukum normatif-empiris berupa produk perilaku hukum. Penelitian hukum normatif-empiris (terapan) bermula dari ketentuan hukum positif tertulis yang diberlakukan pada peristiwa hukum *in concreto* dalam masyarakat, sehingga dalam penelitiannya selalu terdapat gabungan dua tahap kajian yaitu : tahap pertama adalah kajian mengenai hukum normatif yang berlaku dan tahap kedua adalah penerapan pada peristiwa *in concreto* guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.<sup>12</sup> Penelitian ini termasuk kedalam bentuk penelitian deskriptif. Kemudian dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan, menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, serta teknik pengumpulan data melalui hasil observasi, wawancara, dan studi kepustakaan.

## II. PEMBAHASAN

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Pengertian Hak Aksesibilitas

Aksesibilitas<sup>13</sup> merupakan suatu ukuran potensial atau kemudahan orang untuk mencapai tujuan dalam suatu perjalanan. Karakteristik sistem transportasi ditentukan oleh aksesibilitas.<sup>14</sup> Dalam hal ini aksesibilitas harus disediakan oleh pemerintah terlepas dari digunakannya moda trans-

portasi yang disediakan tersebut oleh masyarakat. Aksesibilitas adalah suatu ukuran kenyamanan atau kemudahan mengenai cara lokasi tata guna lahan berinteraksi satu sama lain dan mudah atau sulitnya lokasi tersebut dicapai melalui sistem jaringan transportasi.<sup>15</sup>

Adapun menurut pengertian aksesibilitas menurut UU tentang Penyandang Disabilitas Pasal 1 angka 8 menyatakan bahwa: “Aksesibilitas adalah kemudahan yang disediakan bagi penyandang cacat guna mewujudkan kesamaan kesempatan dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan”. Lebih lanjut di dalam pasal 10 ayat (2) dinyatakan bahwa: “penyediaan aksesibilitas dimaksudkan untuk menciptakan keadaan dan lingkungan yang lebih menunjang penyandang cacat dapat sepenuhnya hidup bermasyarakat”.

#### 2. Pengertian Penyandang Disabilitas Fisik

Istilah penyandang disabilitas pertama kali digunakan bersamaan dengan dikeluarkannya UU tentang Penyandang Disabilitas. Disabilitas itu sendiri merupakan terjemahan dari istilah dalam Bahasa Inggris yaitu *disability* yang berarti kondisi fisik atau mental yang memberikan hambatan terhadap seseorang dalam melakukan beberapa hal yang dapat dilakukan orang normal pada umumnya.<sup>16</sup> Sedangkan Penyandang disabilitas adalah setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat

---

<sup>12</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004, hal. 52.

<sup>13</sup> Aksesibilitas sendiri jika diuraikan singkat merupakan akses atau kemudahan suatu subjek dalam melakukan atau mendapatkan pemenuhan hak dalam bermasyarakat. Hak aksesibilitas lebih melekat pada penyandang disabilitas yang umumnya sulit untuk mendapatkan kesamaan dalam menjalani pekerjaan di lingkungan hidupnya.

<sup>14</sup> Reza A.A Wattimena, *Filsafat Dan Sains Sebuah Pengantar*, Jakarta: PT.Grasindo, 2008, hal. 275.

<sup>15</sup> C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2000, hal. 216.

<sup>16</sup> Oxford, Dictionaries, dimuat dalam <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/disability?q=disability>, diakses tanggal 17 Maret 2023.



mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.<sup>17</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut terdapat jenis-jenis penyandang disabilitas salah satunya adalah disabilitas fisik. Disabilitas fisik merupakan kelainan pada sistem bagian tubuh yang terdiri dari beberapa macam diantaranya:<sup>18</sup>

- a. kelainan fungsi tubuh (tunadaksa) adalah gangguan gerak yang disebabkan oleh kelainan neuromuskular dan struktur tulang yang bersifat bawaan, sakit atau akibat dari kecelakaan, polio dan lumpuh.
- b. kelainan indera penglihatan (tunanetra) merupakan gangguan terhadap penglihatan yang dapat diklasifikasikan menjadi dua golongan yaitu buta total (*blind*) dan *low vision*.
- c. kelainan pendengaran (tunarungu) merupakan gangguan terhadap pendengaran baik permanen maupun tidak permanen. Gangguan tersebut juga dapat menjadi hambatan bagi individu tunarungu dalam berbicara sehingga mereka berpotensi mengidap kelainan tunawicara.
- d. kelainan bicara (tunawicara) adalah kondisi seseorang yang kesulitan dalam menangkap pikiran melalui bahasa verbal, sehingga sulit tidak dapat dimengerti oleh orang lain.

### 3. Pengertian SDGs

SDGs merupakan hasil dari konferensi oleh PBB pada tahun 2012 tentang pembangunan berkelanjutan dengan maksud mencapai tujuan bersama.<sup>19</sup> Tujuan dari SDGs ini adalah pembangunan yang menjaga peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat secara berkesinambungan, pembangunan yang menjaga keberlanjutan kehidupan sosial masyarakat, pembangunan yang menjaga kualitas lingkungan hidup serta pembangunan yang menjamin keadilan dan terlaksanakannya tata kelola yang mampu menjaga keadilan dan terlaksananya tata kelola yang mampu menjaga peningkatan kualitas hidup dari satu generasi ke generasi berikutnya.<sup>20</sup> Tujuan tersebut bisa dicapai melalui empat elemen tujuan pembangunan berkelanjutan, yakni:

1. pertumbuhan dan keadilan ekonomi;
2. pembangunan sosial;
3. konservasi sumberdaya alam (perlindungan lingkungan);
4. pemerintahan yang baik.

Konsep SDGs merupakan pergantian dari MDGs yang telah dilakukan oleh negara-negara sejak 2001 hingga akhir 2015. Pergantian SDGs Kepada MDGs dikarenakan MDGs tidak secara khusus memperhatikan pentingnya mencapai tujuan perbaikan pembangunan ekonomi, kurang memperhatikan sifat holistik, inklusif, berkelanjutan pembangunan dan hanya membebankan pelaksanaannya kepada negara

---

<sup>17</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, definisi ini mengikuti definisi *person with disabilities* yang diatur dalam *article 1 UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (UNCRPD)*.

<sup>18</sup> Nur Kholis Reefani, *Panduan Anak Berkebutuhan Khusus*, Yogyakarta: Imperium, 2013, hal.177.

<sup>19</sup> Arief Anshory Yusuf, dkk, *Menyongsong SDGs : Kesiapan Daerah-Daerah di Indonesia*, Bandung: Unpad Press, 2017, hal. 3.

<sup>20</sup>SDGs Jawa Tengah, *Sekilas SDGs*, dimuat dalam <https://sdgs.bappeda.jatengprov.go.id/tentang-sdgs/sekilas-sdgs/>, diakses tanggal 17 Maret 2023.

berkembang.<sup>21</sup> Berbeda dengan SDGs yang telah melakukan penyempurnaan terhadap segala kekurangan yang ada pada MDGs.

Konsep SDGs dapat diperinci menjadi tiga aspek pemahaman, yaitu:<sup>22</sup>

- a. keberlanjutan ekonomi, yang diartikan sebagai pembangunan yang mampu menghasilkan barang dan jasa secara kontinu untuk memelihara keberlanjutan pemerintahan dan menghindari terjadinya ketidakseimbangan sektoral yang dapat merusak produksi pertanian dan industri.
- b. keberlanjutan lingkungan adalah sistem yang berkelanjutan secara lingkungan harus mampu memelihara sumber daya yang stabil, menghindari eksploitasi sumberdaya alam dan fungsi penyerapan lingkungan. Konsep Ini juga menyangkut pemeliharaan keanekaragaman hayati, stabilitas ruang udara, dan fungsi ekosistem lainnya yang tidak termasuk kategori sumber-sumber ekonomi.
- c. keberlanjutan sosial adalah keberlanjutan secara sosial diartikan sebagai sistem yang mampu mencapai kesetaraan, menyediakan layanan sosial termasuk kesehatan, pendidikan, gender, dan akuntabilitas politik

## B. Analisis Pembahasan

### 1. Pengaturan Hukum Indonesia Terhadap Pemenuhan Hak Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Fisik Dalam Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan Sesuai *Sustainable*

#### *Development Goal*

#### a. Pengaturan Hukum Indonesia Terhadap Pemenuhan Hak Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Fisik

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Makna negara hukum adalah negara yang didalamnya terdapat berbagai peraturan yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara yang bersifat memaksa dan mempunyai sanksi yang tegas apabila dilanggar. Penegasan ketentuan konstitusi dalam hal ini menunjukkan sanksi yang tegas apabila dilanggar. Penegasan ketentuan konstitusi dalam hal ini menunjukkan berdasarkan atas ketentuan peraturan yang berlaku. Termasuk memberikan perlindungan kepada seluruh warga negara tanpa terkecuali penyandang disabilitas.

Selanjutnya konstitusi juga menjamin bahwasannya setiap orang berhak untuk mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan sebagaimana ketentuan pasal 28H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa: “*Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan faat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan*”. Selain itu, setiap orang juga berhak untuk mendapatkan perlakuan yang tidak diskriminatif atas dasar apapun dan berhak untuk mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut. Hal ini juga merupakan amanat konstitusi yang terdapat dalam pasal 28I ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak*

---

<sup>21</sup> *International Conference on Public Health* (ICPH), *sustainable Development Goals*, dimuat dalam [http://theicph.com/id\\_ID/id\\_ID/icph/sustainable-development-goals/](http://theicph.com/id_ID/id_ID/icph/sustainable-development-goals/), diakses tanggal 17 Maret 2023.

<sup>22</sup> Fauzi, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan, Teori dan Aplikasi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004, hal. 50.

mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”

Persamaan dan keadilan tanpa adanya diskriminasi yang termaktub dalam kedua pasal tersebut tidak hanya diperuntukkan untuk sebagian orang, melainkan untuk setiap orang. Hal ini berarti tanpa terkecuali, tanpa membedakan suku, ras atau pun budaya, dan juga tanpa membedakan kelebihan atau kekurangan, seseorang tetap berhak untuk mendapatkan haknya yang telah dijamin dalam konstitusi.<sup>23</sup> Termasuk memperoleh hak aksesibilitas fasilitas publik bagi penyandang disabilitas. Jaminan mengenai hak-hak penyandang disabilitas telah diatur dalam instrumen internasional tentang hak-hak disabilitas yaitu *Conventions on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) 2006*. Indonesia telah meratifikasi konvensi internasional tersebut melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention On The Rights of Persons With Disabilities (Konvensi Mengenai Hak-hak Penyandang Disabilitas)*. Dimana dengan meratifikasi konvensi tersebut artinya Indonesia telah mengikatkan diri dan memiliki kewajiban untuk mengimplementasikan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam konvensi tersebut. Hal ini sejalan dengan asas perjanjian internasional yaitu *Pacta Sunt Servanda* dimana setiap negara yang telah melakukan ratifikasi terhadap suatu perjanjian internasional maka negara tersebut memiliki kewajiban untuk mengimplementasikan hal-hal yang telah diatur dalam konvensi internasional tersebut.<sup>24</sup>

Pasal 3 CRPD menyebutkan bahwa: “*The principles of the present Convention shall be: ... Accessibility ...*” Beberapa prinsip yang digunakan dalam konvensi tersebut

salah satunya adalah prinsip aksesibilitas yang dalam penelitian ini berfokus pada aksesibilitas fasilitas publik bagi penyandang disabilitas. Ketentuan CRPD mengenai aksesibilitas fasilitas publik bagi penyandang disabilitas diatur lebih lanjut dalam pasal 9 yang menjelaskan bahwa:

“*To enable persons with disabilities to live independently and participate fully in all aspects of life, States Parties shall take appropriate measures to ensure to persons with disabilities access, on an equal basis with others, to the physical environment, to transportation, to information and communications, including information and communications technologies and systems, and to other facilities and services open or provided to the public, both in urban and in rural areas. These measures, which shall include the identification and elimination of obstacles and barriers to accessibility, shall apply to, inter alia:*

- a) *Buildings, roads, transportation and other indoor and outdoor facilities, including schools, housing, medical facilities and workplaces;*
- b) *Information, communications and other services, including electronic services and emergency services.”*

Ketentuan dalam Pasal 9 CRPD mengharuskan bagi setiap negara pihak salah satunya Indonesia untuk mengimplementasikan pemenuhan hak aksesibilitas fasilitas publik bagi penyandang disabilitas. Berdasarkan ketentuan dari konvensi tersebut, kemudian dalam pengaturan hukum nasional Indonesia mengatur dan menjamin hak-hak penyandang disabilitas dalam UU tentang Penyandang Disabilitas. Pasal

---

<sup>23</sup> Rhona K.M. Smith, *Et.All., Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), 2008, hal. 39.

<sup>24</sup> Simmons, Beths A. and Daniel J. Hopkins, *The Constraining power of International treaties: Theories and Methods*. Political Science Review Volume 99 Nomor 4, 2005, hal. 623-631.

16 Undang-Undang *a quo* menyebutkan bahwa:

“Hak kebudayaan dan pariwisata untuk penyandang disabilitas meliputi hak:

- 1) Memperoleh kesamaan dan kesempatan untuk berpartisipasi secara aktif dalam kegiatan seni dan budaya;
- 2) Memperoleh kesamaan kesempatan untuk melakukan kegiatan wisata, melakukan usaha pariwisata, menjadi pekerja pariwisata, dan/atau berperan dalam proses pembangunan pariwisata; dan
- 3) Mendapatkan kemudahan untuk mengakses, perlakuan, dan akomodasi yang layak sesuai dengan kebutuhannya sebagai wisatawan.”

Penyandang disabilitas memiliki hak untuk melakukan kegiatan wisata dan berhak memperoleh kesempatan yang sama terhadap aksesibilitas di tempat wisata sebagaimana ketentuan yang diatur dan dijamin dalam undang-undang *a quo*. Selain itu, penyandang disabilitas juga berhak untuk memperoleh haknya dalam melakukan kegiatan usaha pariwisata, menjadi pekerja pariwisata dan/atau berperan dalam proses pembangunan pariwisata serta berhak memperoleh kemudahan untuk mengakses, perlakuan dan akomodasi yang layak sesuai dengan kebutuhannya sebagai wisatawan. Artinya, hak penyandang disabilitas tidak hanya dari segi perannya sebagai wisatawan tetapi juga sebagai pelaku yang dapat mengembangkan pariwisata tersebut seperti melakukan kegiatan usaha pariwisata.

Termaktub dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata (UU tentang

Kepariwisata) menyebutkan bahwa “Wisatawan yang memiliki keterbatasan fisik, anak-anak, dan lanjut usia berhak mendapatkan fasilitas khusus sesuai dengan kebutuhannya.” Artinya, penyandang disabilitas sebagaimana yang dijelaskan dalam ketentuan tersebut berhak untuk mendapatkan fasilitas khusus sesuai dengan kebutuhannya. Adapun fasilitas khusus bagi penyandang disabilitas seperti *ramp*, toilet khusus disabilitas, pelayanan yang mengakomodasi kebutuhan disabilitas dan sebagainya.

Selanjutnya perencanaan, penyelenggaraan, dan evaluasi terhadap fasilitas publik di Indonesia juga telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2019 tentang Perencanaan, Penyelenggaraan dan Evaluasi terhadap Penghormatan, Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas (PP No. 70 Tahun 2019). Bahkan penyedia fasilitas publik yang memberikan kemudahan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas akan mendapatkan penghargaan baik dari menteri, pimpinan lembaga pemerintah non kementerian maupun gubernur, bupati /wali kota setempat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Syarat dan tata cara Pemberian Penghargaan Dalam Penghormatan, Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas (Perpres No.67 Tahun 2003) yang menjelaskan bahwa:

Pasal 2:

“Pemberian Penghargaan bertujuan untuk memotivasi orang perseorangan, badan hukum, lembaga negara, dan penyedia fasilitas publik dalam mewujudkan Penghormatan, Perlindungan, dan Pemenuhan hak Penyandang Disabi-

litas dalam segala aspek kehidupan.”

Pasal 3:

“Penghargaan dapat diberikan oleh Menteri, Pimpinan Lembaga pemerintah non kementerian, gubernur, dan bupati/wali kota.”

Selanjutnya dalam tingkat provinsi juga telah diatur dan dijamin terkait hak-hak penyandang disabilitas seperti dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Penghormatan, Perlindungan Dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas (Perda Provinsi Sumatera Barat No. 3 Tahun 2021) dan pada tingkat kota juga telah terdapat Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemenuhan Dan Perlindungan Hak-Hak Penyandang Disabilitas (Perda Kota Padang No. 3 Tahun 2015).

Tabel 1: Instrumen hukum pemenuhan hak aksesibilitas bagi penyandang disabilitas

Instrumen Hukum Internasional	Instrumen Hukum Nasional
Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) 2006	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 Tentang Pengesahan Convention On The Rights of Persons With Disabilities
	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas
	Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2019 Tentang Perencanaan, Penyelenggaraan dan Evaluasi terhadap Penghormatan, Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas
	Peraturan Presiden Republik
	Indonesia Nomor 67 Tahun 2020 Tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Penghargaan Dalam Penghormatan, Perlindungan, Dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas
	Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2021 Tentang Penghormatan, Perlindungan Dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas
	Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pemenuhan Dan Perlindungan Hak Hak Penyandang Disabilitas

<sup>25</sup>Sustainable Development Goals, Sustainable Development Goals, dimuat dalam <https://www.sdg2030indonesia.org/>, diakses tanggal 05 Maret 2023.

<sup>26</sup> Wahyuningsih, Millenium Development Goals (MDGs) Dan Sustainable Development Goals (SDGs) Dalam Kesejahteraan Sosial, Jurnal Bisnis dan Manajemen.

## b. Prinsip-Prinsip SDGs Bagi Penyandang Disabilitas

SDGS merupakan suatu rencana aksi global yang disepakati oleh para pemimpin dunia, termasuk Indonesia, guna mengakhiri kemiskinan, mengurangi kesenjangan dan melindungi lingkungan.<sup>25</sup> SDGs adalah agenda pembangunan berkelanjutan dunia yang menggantikan MDGs. Pergantian MDGs kepada SDGs dikarenakan masa pemberlakuan MDGs telah berakhir di tahun 2015 dan MDGs belum secara komprehensif mengakomodir agenda pembangunan berkelanjutan serta pada MDGs negara berkembang memiliki kewajiban dalam melaksanakan agenda pembangunan berkelanjutan sedangkan bagi negara maju berkewajiban untuk mendukung dan memberikan bantuan terhadap upaya keberhasilan setiap tujuan dan target MDGs.<sup>26</sup>

Dari hal tersebut dapat dipahami bahwa konsep MDGs hanya membebankan negara-negara berkembang untuk melaksanakan agenda pembangunan berkelanjutan sehingga hal tersebut tidak dapat secara penuh membantu percepatan terhadap capaian seluruh target pembangunan berkelanjutan. Melihat kekurangan tersebut maka negara-negara di dunia merumuskan konsep SDGs yang disepakati dalam sidang Umum PBB pada September 2015.<sup>27</sup> Dalam SDGs terdapat 17 tujuan yang merupakan komitmen global dan nasional dalam upaya untuk mensejahterakan masyarakat di seluruh dunia, yakni;<sup>28</sup> (1) tanpa kemiskinan; (2) tanpa kelaparan; (3) kehidupan sehat dan sejahtera; (4) pendidikan berkualitas; (5) kesetaraan gender; (6) air bersih dan sanitasi

Bisma: Jurnal Bisnis dan Manajemen, Volume 11 Nomor 3, 2017, hal. 393.

<sup>27</sup>Kementerian PPN/Bappenas, Sekilas SDGs, dimuat dalam <https://sdgs.bappenas.go.id/sekilas-sdgs/>, diakses tanggal 09 Maret 2023 .

<sup>28</sup> Sustainable Development Goals, Take Action for The Sustainable Development Goals,

layak; (7) energi bersih dan terjangkau; (8) pekerjaan layak dan pertumbuhan ekonomi; (9) industri, inovasi dan infrastruktur; (10) berkurangnya kesenjangan; (11) kota dan permukiman yang berkelanjutan; (12) konsumsi dan produksi yang bertanggung jawab; (13) penanganan perubahan iklim; (14) ekosistem laut; (15) ekosistem daratan; (16) perdamaian, keadilan dan kelembagaan yang tangguh; dan (17) kemitraan untuk mencapai tujuan.

SDGs menjadi momentum dalam perwujudan hak bagi penyandang disabilitas yang terdapat dalam Konvensi Hak Penyandang Disabilitas (KHPD) guna memberdayakan mereka dan mendukung penghormatan HAM secara universal, setara dan non-diskriminasi. Terdapat suatu pendekatan dalam SDGs yakni *no one left behind* yang termuat di dalam SDGs sehingga prinsip ini menjadi dasar bagi penyandang disabilitas di dunia tetap harus diperhatikan hak-hak yang dimilikinya. Berbeda dengan MDGs yang tidak memasukkan prinsip *no one left behind* dalam agenda pembangunan berkelanjutan yang membuat tereduksinya hak asasi manusia terutama bagi penyandang disabilitas.

Secara khusus disabilitas masuk kedalam 5 target utama SDGs yang berhubungan dengan KHPD yaitu tujuan 4 (Pendidikan), tujuan 8 (Pekerjaan layak dan pertumbuhan Ekonomi), tujuan 10 (Berkurangnya kesenjangan), tujuan 11 (Kota yang berkelanjutan) dan, tujuan 17 (Kemitraan global). Target tersebut tertuang dalam tabel yang dirumuskan oleh PBB, sebagai berikut:<sup>29</sup>

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>, diakses tanggal 25 April 2023.

<sup>29</sup> *United Nations, Sustainable Development Goals (SDGs) and Disability*, dimuat dalam <https://www.un.org/development/desa/disabilities/about-us/sustainable-development-goals-sdgs-and-disability.html>, diakses tanggal 09 Maret 2023.

Tabel 2. Tujuan SDGs dan Indikator Target

Tujuan SDGs	Indikator Target
Tujuan 4 (Memastikan inklusifitas dan Pendidikan berkualitas bagi semua dan mendobol kesempatan belajar sepanjang hidup untuk semua)	Pendidikan berkualitas yang inklusif dan setara serta mendorong kesempatan belajar seumur hidup untuk semua yang berfokus pada penghapusan kesenjangan gender dalam pendidikan dan memastikan akses yang setara pada semua tingkat pendidikan dan pelatihan kejuruan bagi kelompok rentan, termasuk penyandang disabilitas. Selain itu, tujuan ini juga mencakup pembangunan dan peningkatan fasilitas pendidikan terhadap anak, disabilitas dan gender dan juga menyediakan lingkungan belajar yang aman, tanggap kesetaraan, inklusif dan efektif untuk semua.
Tujuan 8 (Mendukung keberlanjutan, inklusifitas, dan pertumbuhan ekonomi, penuh dan)	Untuk mempromosikan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, inklusif dan berkelanjutan, kesempatan kerja penuh dan produktif serta pelaksanaan yang layak untuk semua, komunitas internasional bertujuan untuk mencapai pekerjaan penuh dan produktif dan pekerjaan yang layak untuk semua perempuan dan laki-laki, termasuk penyandang disabilitas, dan upaya yang sama untuk pelaksanaan yang bernilai sama.
Tujuan 10 (Mengurangi ketimpangan)	Berusaha untuk mengurangi ketidaksetaraan pada seluruh negara dengan memberdayakan dan mempromosikan inklusi sosial, ekonomi dan politik semua orang, termasuk para penyandang disabilitas.
Tujuan 11 (Membuat kota dan permukiman menjadi inklusif, aman, resilien dan berkelanjutan)	Berusaha untuk membuat kota dan permukiman inklusif, aman, dan berkelanjutan. Untuk mewujudkan tujuan ini, negara-negara anggota diminta untuk menyediakan akses ke sistem transportasi yang aman, terjangkau, dapat diakses, dan berkelanjutan untuk semua. Meningkatkan keselamatan jalan, terutama dengan memperluas transportasi umum, dengan perhatian khusus pada kebutuhan mereka yang berada dalam situasi rentan, seperti penyandang disabilitas. Selain itu, tujuan agenda ini juga merupakan untuk menyediakan akses universal ke ruang hijau dan publik yang aman, inklusif dan dapat diakses, terutama bagi penyandang disabilitas.
Tujuan 17 (Memperkuat makna dari implementasi dan revitalisasi kemitraan global dalam pembangunan berkelanjutan)	Untuk memperkuat sarana implementasi dan revitalisasi kemitraan global untuk pembangunan berkelanjutan, pengumpulan data dan pemantauan serta akuntabilitas SDGs menjadi sangat penting. Negara Anggota diminta untuk meningkatkan dukungan pertanggungjawaban kapasitas untuk negara berkembang, termasuk negara kurang berkembang dan negara berkembang kepulauan kecil, yang secara signifikan akan meningkatkan ketervelian dan berkeadilan tinggi, tepat waktu, dan andal yang juga terlahir oleh keanekaragaman.

Sumber : *United Nations*

Dari kelima agenda SDGs diatas dapat dipahami bahwa agenda pembangunan berkelanjutan dunia di saat sekarang ini juga memperhatikan hak bagi penyandang disabilitas. Penyandang disabilitas sebagai makhluk tuhan yang memiliki hak dan kewajiban juga memiliki hak untuk mendapatkan perlindungan, pemenuhan atas haknya dan kesempatan yang sama layaknya seperti manusia pada umumnya.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> *Kemenppa, Menteri Bintang : Mari Bersinergi Wujudkan Indonesia Ramah Disabilitas*, dimuat dalam <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/3014/menteri-bintang-mari-bersinergi-wujudkan-indonesia-ramah-disabilitas>, diakses tanggal 12 Maret 2023.

Pemenuhan hak bagi penyandang disabilitas tidak saja dimuat dalam bidang pendidikan dan pekerjaan, namun penyandang disabilitas juga harus dipenuhi haknya dalam berbagai sektor termasuk dalam fasilitas umum dan pariwisata.

Sebagai manusia, penyandang disabilitas juga memiliki hak dalam bersantai dan rekreasi atau berpariwisata. Berkreasi juga memiliki manfaat bagi penyandang disabilitas yakni rekreasi dapat membina sikap hidup sehat dan membahagiakan; rekreasi juga dapat menyediakan kemungkinan-kemungkinan untuk menyalurkan tenaga fisik dan daya pikiran yang kurang dimanfaatkan dalam kehidupan sehari-hari. Selain itu, rekreasi khususnya musik, kesenian, dan pekerjaan tangan tepat sekali untuk memperbaiki atau merehab harga diri seseorang.<sup>31</sup> Sehingga, dengan melakukan rekreasi penyandang disabilitas bisa merasakan kehidupan layaknya manusia normal.

Selain itu, jika dilihat pada tujuan ke-11 agenda SDGs juga mengamanatkan kepada negara-negara di dunia untuk memberikan ruang publik yang aman yang dapat diakses penyandang disabilitas. Artinya, tempat rekreasi di suatu negara yang merupakan bagian dari ruang publik juga harus dibangun dengan memperhatikan hak-hak bagi penyandang disabilitas untuk berpariwisata dan berlibur. Bahkan di dalam ketentuan pasal 2 ayat (2) huruf c Perpres No. 111 Tahun 2022 meminta kepada pemerintah Indonesia dalam melaksanakan pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan harus membuat pembangunan yang inklusif dimana pembangunan inklusif dapat diartikan sebagai proses pembangunan

yang memastikan keterlibatan seluruh kelompok, termasuk kelompok marginal, baik sebagai objek maupun subjek, dalam proses pembangunan, disertai adanya rasa memiliki dari setiap elemen masyarakat terhadap proses pembangunan tersebut.<sup>32</sup> Oleh karena itu, sudah menjadi keniscayaan bagi pemerintah Indonesia untuk dapat memperhatikan pembangunan terutama pada tempat pariwisata pada seluruh daerah di Indonesia dengan tetap memperhatikan hak-hak bagi penyandang disabilitas.

### 3. Implementasi Pengaturan Hukum terhadap Pemenuhan Hak Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas Fisik di Objek Wisata Pantai Padang

Pantai padang merupakan salah satu destinasi wisata favorit pilihan warga Sumatera Barat khususnya warga Kota Padang. Dengan keindahan alam yang memukau mata, masyarakat dapat menikmati dan melepas penat setelah seharian beraktifitas. Namun keindahan yang dimiliki oleh pantai padang tidak diiringi dengan penyediaan fasilitas umum yang memadai, terutama bagi orang dengan penyandang disabilitas fisik. salah satu buktinya adalah tidak tersedia rambu dan marka penyandang disabilitas Misalnya Padahal dalam UU UU Penyandang Disabilitas, terang dinyatakan bahwa salah satu hak yang harus diperoleh penyandang disabilitas adalah mendapatkan kemudahan untuk mengakses, perlakuan, dan akomodasi yang layak sesuai dengan kebutuhannya sebagai wisatawan. Selain itu, pelayanan pariwisata merupakan pelayan publik yang menjadi hak warga negara dimana pelayanan tersebut bisa menyentuh semua kalangan termasuk wisatawan yang masuk dalam kategori difabel.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Apriyan Dinata, Sa'adatul Salasih, Febby Asteriani, *Prefensi Tempat Bersantai dan rekreasi Bagi Masyarakat Kota Pekanbaru*. Seminar Nasional Space 3, Universita Hindu Indonesia, hal. 51.

<sup>32</sup> Hastuti, dkk, *Kendala Mewujudkan Pembangunan Inklusif Penyandang Disabilitas*, Jakarta: The SMERU Research Institute, 2020, hal. 3.

<sup>33</sup> Ummi Zakiyah, Rahmawati Husein. *Pariwisata Ramah Penyandang Disabilitas (Studi*

Pemerintah Sumatera Barat sendiri, saat ini dalam upaya untuk memenuhi fasilitas aksesibilitas bagi penyandang disabilitas telah membuat Perda Provinsi Sumatera Barat No. 3 Tahun 2021. Selain itu, Kota Padang sebagai ibukota provinsi Sumatera Barat dan tempat berdirinya wisata pantai Padang mempunyai regulasi yang berpihak kepada penyandang disabilitas. Hal tersebut ditandai dengan dikeluarkannya Perda Kota Padang No 3 Tahun 2015. Dalam perda tersebut Walikota dapat membentuk Tim Pemenuhan dan Perlindungan Hak-Hak Penyandang Disabilitas (TP2HD) untuk pemenuhan dan perlindungan hak-hak penyandang disabilitas. Namun yang menjadi pertanyaan adalah apakah pemerintah daerah sudah mampu memenuhi hak aksesibilitas penyandang disabilitas di tempat wisata Pantai Padang?

Menurut Tim Konvensi Disabilitas Indonesia dalam Laporan Bayangan Indonesia: Implementasi Konvensi PBB Hak-Hak Penyandang Disabilitas dijelaskan bahwa sebagian besar bangunan gedung pemerintah, maupun fasilitas publik dan jalan raya serta sarana publik lain belum bisa diakses dengan mudah oleh penyandang disabilitas, antara lain karena:<sup>34</sup>

- a. belum ada *ramp* atau *ramp* yang tersedia belum memenuhi prinsip-prinsip aksesibilitas;
- b. belum ada fasilitas yang aksesibel dalam kondisi gawat darurat di gedung-gedung bertingkat.
- c. WC kebanyakan berbentuk WC jongkok, bukan WC duduk. Pintu masuk ke WC berukuran kecil, tidak cukup untuk pengguna kursi roda;
- d. belum ada alarm tanda bahaya;
- e. jalan belum standar kemiringan-

nya(terlalu miring); jalan raya belum memiliki akses untuk tuna netra;guiding block untuk tuna netra sering berakhir di pohon, pot bunga,got dan tiang listrik;

- f. tidak ada tulisan berjalan di tempat-tempat umum untuk tuna rungu;
- g. ketersediaan petunjuk dalam huruf Braille tidak merata, hanya terbatas di kota besar.

Sementara itu, mengenai fasilitas aksesibilitas di Wisata Pantai Padang, penulis hanya mengambil beberapa aspek yang berdasarkan hasil pengamatan yang telah dilakukan, terdapat beberapa indikator yang menjadi objek pengamatan penulis dimana fasilitas aksesibilitas yang diamati akan penulis sesuaikan dengan standar penyediaan fasilitas aksesibilitas yang diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat RI No. 14/PRT/M/2017 tentang Persyaratan Kemudahan Bangunan Gedung. diantaranya:

Tabel 3. Hasil Observasi Ketersediaan Fasilitas Pariwisata

Fasilitas Sarana	TB	TTB	TT
Area pejalan yang luas dan mudah dijangkau		✓	
Trotoar atau jalan yang menggunakan guiding Block		✓	
Toilet umum yang ramah disabilitas	✓		
petunjuk tertulis maupun suara yang dirancang berdasarkan kebutuhan Penyandang Disabilitas			✓
petugas yang dapat berkomunikasi dengan Penyandang Disabilitas			✓
Kemahu dan media penyandang disabilitas			✓
Peralatan yang difasilitasi penyandang disabilitas seperti peralatan control/remote, kursi roda, alat audio visual, alat pendengaran			✓

Keterangan:

TB : Tersedia Baik

TT: Tidak Tersedia

TTB: Tersedia Tidak Baik

*Ketersediaan Fasilitas Dan Aksesibilitas Pariwisata Untuk Disabilitas Di Kota Yogyakarta*. Volume: 3 Nomor 3, 2016, hal. 483.

<sup>34</sup> Tim Konvensi Disabilitas Indonesia, *Laporan Bayangan Indonesia: Implementasi Konvensi PBB Hak-hak Penyandang Disabilitas*, 2017, hal. 16.



Jika menilik satu per satu, pada dasarnya Pantai Padang tidak memiliki tempat parkir khusus untuk wisatawan namun hanya memanfaatkan area parkirnya di tepi jalan. Selain itu, area parkir sangat sempit dan tingkat keamanan kendaraan ketika di parkir di sana tidak memadai. Sehingga masyarakat normal untuk parkir di sana sulit apalagi penyandang disabilitas. Hal ini bertentangan dengan Pasal 73 Perda Provinsi Sumatera Barat No 3 Tahun 2021, Pasal 73 yang menyebutkan setiap pengelola bangunan gedung wajib menyediakan parkir khusus bagi kendaraan yang digunakan oleh penyandang disabilitas. Oleh karena itu, area parkir Pantai Padang sangat tidak ramah bagi penyandang disabilitas karena tidak memenuhi aspek seperti tidak luas, tidak ada penandaan warna dan logo khusus disabilitas serta tidak dekat dengan pintu masuk tempat wisatawan sehingga tidak mudah dijangkau oleh penyandang disabilitas. Selain itu, penyandang disabilitas yang memakai motor roda 3 atau kendaraan khusus lainnya kesulitan untuk memasuki lingkungan atau parkir di tempat-tempat umum tersebut.<sup>35</sup>

Kemudian dalam penyediaan fasilitas penyandang disabilitas di jalan sekitar wisata pantai padang tersedia namun tidak lengkap dan tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Salah satunya adalah jalur pemandu (*guiding block*). Adapun Jalur pemandu adalah jalur yang digunakan untuk membantu memberikan informasi perjalanan bagi masyarakat difabel dengan memanfaatkan tekstur ubin berwarna kuning dengan garis lurus dan bertekstur bulat sebagai pengarah dan peringatan. Di tempat wisata pantai padang, jalur ini tersedia di trotoar namun letak *guiding block* sangat di tepi bukan di tengah. Sehingga akibatnya penyandang disabilitas bisa saja jatuh ke samping. Selain itu, keberadaan *guiding block* yang terdapat di trotoar juga terhalang oleh penjual yang

menjual dagangannya dengan menutupi trotoar sehingga *guiding block* yang ada di trotoar tidak dapat berfungsi secara maksimal.

Fasilitas pariwisata yang tidak kalah penting berikutnya adalah toilet yang ramah disabilitas. Berdasarkan hasil pengamatan, diperoleh bahwa toilet yang ada di wisata Pantai Padang cukup merepresentasikan kebutuhan penyandang disabilitas. Hal tersebut ditandai dengan adanya rambu/symbol “penyandang disabilitas” pada bagian luarnya, memiliki ruang gerak yang cukup untuk masuk dan keluar kursi roda bagi tunawisma, dilengkapi dengan pegangan rambat/bandrail serta pintu mudah dibuka dan ditutup. Fasilitas tersebut memenuhi beberapa persyaratan toilet penyandang disabilitas sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat RI No. 14/PRT/M/2017 tentang Persyaratan Kemudahan Bangunan Gedung.

Namun yang menjadi miris adalah beberapa fasilitas penyandang disabilitas yang diamanatkan dalam Perda Provinsi Sumatera Barat No. 3 Tahun 2021. Misalnya petunjuk tertulis/suara yang memudahkan penyandang disabilitas mendapatkan informasi, petugas yang dapat berkomunikasi dengan penyandang disabilitas, rambu dan marka penyandang disabilitas serta peralatan yang dibutuhkan penyandang disabilitas seperti peralatan control/rem, kursi roda, alat audio visual, alat pendengaran. Padahal dalam pasal 55 ayat (2) Perda tersebut, jelas diatur bahwa perangkat daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pariwisata, wajib mengupayakan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas untuk mendapatkan layanan pariwisata dalam bentuk:

1. prioritas dalam layanan informasi,

---

<sup>35</sup> Slamet Thohari, *Pandangan Disabilitas dan Aksesibilitas Fasilitas Publik Bagi Penyandang Disabilitas di*

*Kota Padang. Indonesia Journal of Disability Studies*, Volume 1 Nomor 1, 2014, hal. 29-31.

- akomodasi, dan transportasi;
2. penyediaan fasilitas dan kemudahan untuk mengakses tempat-tempat maupun kegiatan/acara kepariwisataan;
  3. tersedianya petugas yang dapat berkomunikasi dengan Penyandang Disabilitas untuk memperoleh layanan kepariwisataan secara mudah dan tepat; dan
  4. tersedianya petunjuk tertulis maupun suara yang dirancang berdasarkan kebutuhan Penyandang Disabilitas sesuai dengan ragam disabilitas.

Ketiadaan fasilitas penyandang disabilitas di bidang pariwisata tentu sangat bertentangan dengan peraturan daerah tersebut dan dapat menggerus hak-hak penyandang disabilitas yang seharusnya dapat menikmati wisata dengan aman dan nyaman. Dengan kata lain, jaminan atas kesetaraan, kesamaan hak, serta partisipasi penuh juga semestinya melekat pada setiap individu penyandang disabilitas yang juga mesti dilindungi.<sup>36</sup>

Hal yang selaras juga disampaikan oleh beberapa orang penyandang disabilitas terhadap fasilitas yang ada di wisata Kota Padang. Menurut hasil wawancara penulis menggunakan metode *Non Probability sampling* dengan jenis *Purposive Sampling* dengan beberapa penyandang disabilitas fisik terkait fasilitas aksesibilitas di Pantai Padang, mereka bersepakat bahwa fasilitas untuk penyandang disabilitas sangat tidak memadai. Salah satu penyandang disabilitas fisik berinisial A mengatakan bahwa

*fasilitas bagi penyandang disabilitas di tempat wisata ini sangat tidak ramah*

---

<sup>36</sup>M.Syafi'ie, dkk. *Potret Difabel Berhadapan dengan Hukum Negara*. Yogyakarta: SIGAB.2014, hal. 10.

<sup>37</sup> Wawancara dengan A, hari Senin 1 Maret 2023 di Pantai Padang.

*disabilitas. Sebab banyak fasilitas yang tidak tersedia sehingga menyulitkan kami untuk melakukan kunjungan ke tempat wisata ini. Pemerintah tampaknya terlalu acuh dengan kelompok kami yang memiliki keterbatasan ini. Padahal kami memiliki hak yang sama untuk menikmati keindahan pantai.*<sup>37</sup>

Pentingnya aksesibilitas bagi penyandang disabilitas adalah untuk menjamin kemandirian dan partisipasi mereka dalam segala bidang kehidupan di masyarakat.<sup>38</sup> Ketika ditanya terkait regulasi yang mengatur hak penyandang disabilitas, maka banyak diantara mereka (penyandang disabilitas) yang tidak mengetahui adanya peraturan daerah yang mengatur mengenai pemenuhan hak bagi penyandang disabilitas. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah kurang melakukan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat terkait regulasi yang mengatur hak penyandang disabilitas. Padahal dalam Perda No 3 tahun 2015, Pasal 17 dinyatakan bahwa pemerintah daerah memiliki tugas dan tanggung jawab melakukan kampanye, dan sosialisasi terhadap penyelenggaraan pemenuhan dan perlindungan hak-hak penyandang disabilitas. Harapannya agar pemerintah lebih memperhatikan hak dari penyandang disabilitas karena merupakan kewajiban dari pemerintah untuk memenuhi hak tersebut. Pelanggaran atas kewajiban tersebut diancam dengan sanksi, baik sanksi pidana maupun sanksi administrasi.<sup>39</sup>

Tidak hanya itu, penulis juga berkesempatan mewawancarai Rifqi seorang volunteer yang tergabung dalam Cherry Child Foundation (CCF) Indonesia merupakan yayasan yang memberikan layanan

<sup>38</sup> M. Syafi'i. *Pemenuhan Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas*. Jurnal Inklusi. Volume 1 Nomor 2, 2014, hal. 273.

<sup>39</sup> Muladi. *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. PT Refika Aditama, Bandung. 2005. hal. 262.

terapi, konsultasi, dan advokasi untuk anak berkebutuhan khusus mengatakan bahwa

*penyediaan fasilitas aksesibilitas bagi penyandang disabilitas yang dilakukan oleh pemerintah sangat jauh dari harapan. Masih banyak fasilitas-fasilitas yang seharusnya dapat membantu teman-teman penyandang disabilitas untuk beraktivitas namun malah terhambat akibat minimnya perhatian dari pemerintah. Sebagai penyambung lidah penyandang disabilitas, saya dan mereka (penyandang disabilitas) berharap agar pemerintah lebih aware lagi kepada kebutuhan penyandang disabilitas. Pemerintah harus menyediakan fasilitas yang dapat memudahkan penyandang disabilitas melakukan aktivitas sehingga hak-hak mereka terpenuhi. Kemudian teruntuk masyarakat, jangan memberikan pandangan yang rendah dan stigma negatif kepada penyandang disabilitas. Banyak diantara masyarakat yang masih membedakan antara manusia yang normal dengan penyandang disabilitas.*<sup>40</sup>

Sebab terlahir dengan keberagaman, mestinya tak menjadi alasan untuk menimbulkan sekat dan ruang satu sama lain.<sup>41</sup>

Secara keseluruhan, pemenuhan aksesibilitas bagi penyandang disabilitas fisik di Objek Wisata Pantai Padang masih buruk. Hal tersebut ditandai dengan banyaknya fasilitas yang belum tersedia. Walaupun sudah tersedia, namun belum dimanfaatkan secara maksimal. Sehingga hal tersebut tidak sesuai dengan peraturan per-undang-undangan khususnya Perda provinsi Sumatera Barat No 3 Tahun 2021 dan Perda Kota

Padang No 3 Tahun 2015 yang mengamanatkan pemenuhan hak bagi penyandang disabilitas. Tidak terpenuhinya akses-ibilitas bagi penyandang disabilitas juga dapat dikatakan suatu bentuk dis-kriminatif karena memaksakan mereka yang disabilitas untuk hidup normal seperti masyarakat non-disabilitas pada umumnya.<sup>42</sup> Selain itu, juga bertentangan dengan agenda SDGs yang berkomitmen untuk memberdayakan kelompok rentan salah satunya penyandang disabilitas dalam rangka memenuhi hak asasi manusia dan kesetaraan dalam hidup. Dimana SDGs secara inklusif berupaya untuk meningkatkan pemenuhan hak penyandang disabilitas dengan memasukan penyandang disabilitas dalam agenda global melalui beberapa prinsip seperti tidak ada siapapun yang tertinggal “no one left behind”.<sup>43</sup>

### III. PENUTUP

#### Simpulan dan Saran

Berdasarkan uraian tulisan di atas, maka penulis berkesimpulan bahwa pengaturan mengenai pemenuhan hak aksesibilitas bagi penyandang disabilitas fisik terdapat dalam beberapa regulasi internasional, nasional dan daerah diantaranya *Conventions on the Rights of Persons with Disabilities*, UU Penyandang Disabilitas, dan Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2021. Selain itu, dalam SDGs juga diperhatikan hak-hak bagi penyandang disabilitas dalam tujuan SDGs terutama dalam 5 target utama SDGs yang berhubungan yakni Tujuan 4 (Pendidikan), Tujuan 8 (Pekerjaan Layak Dan Pertumbuhan Ekonomi), Tujuan 10

---

<sup>40</sup> Wawancara dengan Rifqi. Hari Senin, tanggal 1 Maret 2023 di Kantor CCF Padang.

<sup>41</sup> Muammar Bakry. *Fiqh Prioritas; Konstruksi Metodologi Hukum Islam Dan Kompilasi Kaidah Prioritas Hukum Islam*. 1st ed. Jakarta: Pustaka Mapan. 2009. hal. 27.

<sup>42</sup> Sarifah Arafah Nasir, Ahkam Jayadi. *Penerapan Hak Aksesibilitas bagi Penyandang Disabilitas*

*Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam di Kota Makassar*. Jurnal Ilmiah Mahasiswa Perbandingan. Volume 2 Nomor 1, 2021, hal. 192.

<sup>43</sup> Aldi Ahmad Rifai, Sahadi Humaedi. *Inklusi Penyandang Disabilitas Dalam Situasi Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Sustainable Development Goals (SDGs)*. Prosiding Penelitian & Pengabdian Kepada Masyarakat Volume 7 Nomor 2. 2020, hal. 451.

(Berkurangnya Kesenjangan), Tujuan 11 (Kota yang Berkelanjutan), Tujuan 17 (Kemitraan Global). Akan tetapi dalam implementasi pengaturan pemenuhan hak aksesibilitas bagi penyandang disabilitas fisik di Kota Padang secara keseluruhan masih belum optimal. Hal tersebut ditandai dengan banyaknya fasilitas aksesibilitas yang belum tersedia sehingga belum sesuai dengan amanat dalam peraturan perundang-undangan dan prinsip SDGs. Oleh karena itu, penulis menyarankan kepada pemerintah daerah Kota Padang agar lebih peduli dan memperhatikan fasilitas aksesibilitas bagi penyandang disabilitas fisik di wisata Pantai Padang dalam bentuk menyediakan dan mengelola fasilitas inklusif bagi penyandang disabilitas.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

- Arief Anshory Yusuf, dkk. *Menyongsong SDGs: Kesiapan Daerah-Daerah di Indonesia*. Bandung: Unpad Press, 2017.
- Bakry, Muammar. *Fiqh Prioritas: Konstruksi Metodologi Hukum Islam Dan Kompilasi Kaidah Prioritas Hukum Islam*. 1st ed. Jakarta: Pustaka Mapan, 2009.
- Fauzi. *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Lingkungan: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004.
- Kansil, C.S.T. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000.
- Kemenkes RI, *Buku Pedoman Pelaksanaan Yankespro Bagi Penyandang Disabilitas Usia Dewasa*. Jakarta: Kemenkes RI, 2017.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004.
- Muladi. *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. Bandung: PT Refika Aditama, 2005.
- Nursyamsi, Fajri. *Kerangka Hukum Disabilitas di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas*, Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2015.
- Nursyamsi, Fajri. *Tinjauan Peningkatan Akses Dan Taraf Hidup Penyandang Disabilitas Indonesia: Aspek Sosio Ekonomi Dan Yuridis*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2021.
- Reefani, Nur Kholis. *Panduan Anak Berkebutuhan Khusus*, Yogyakarta: Imperium. 2013.
- Riyadi, Eko dan Syarif Nurhidayat (Ed). *Vulnerable groups: Kajian dan Mekanisme Perlindungannya*. Yogyakarta: PUSHAM UII, 2012.
- Smith, Rhona K.M., Et.All. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII), 2008.
- Syafi'ie, M.dkk., *Potret Difabel Berhadapan dengan Hukum Negara*. cetakan kedua, Sleman: Sigab, 2016.
- Triyanto, *Negara Hukum dan HAM*. Yogyakarta: SIGAB, 2014.
- Wattimena, Reza A.A *Filsafat Dan Sains Sebuah Pengantar*, Jakarta: PT.Grasindo, 2008.

### B. JURNAL

- Anhar, Fatimatul Zahroh. *Implementasi Sila ke 5 Bagi Penyandang Disabilitas Dalam Mendapatkan Hak dan Perlindungan Hukum dalam Bekerja Untuk Menunjang Kesejahteraan Sosial dan Ekonomi*. Jurnal LPPM Peneliti Bangsa: Volume 1, Nomor 1, 2021.

Rifai, Aldi Ahmad. Sahadi Humaedi. *Inklusi Penyandang Disabilitas Dalam Situasi Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Sustainable Development Goals (Sdgs)*. Jurnal Unpad: Volume 7, Nomor 2, 2020.

Sarifah, Arafah Nasir. Ahkam Jayadi, *Penerapan Hak Aksesibilitas bagi Penyandang Disabilitas Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam di Kota Makassar*, Jurnal Ilmiah Mahasiswa Perbandingan Mazhab: Volume 2, Nomor 1, 2021.

Simmons, Beth A. and Daniel J. Hopkins, *The constraining power of international treaties: Theories and Methods*. *American Political Science Review*, 2005.

Shodiqin, Ali, *Ambiguitas Perlindungan Hukum Penyandang Disabilitas Dalam Perundang-Undangan Di Indonesia*, Jurnal Legislasi Indonesia: Volume 18, Nomor 1, 2021.

Syafi'I, M. *Pemenuhan Aksesibilitas Bagi Penyandang Disabilitas*, Jurnal Inklusi: Volume 1, Nomor 2, 2014.

Thohari, Slamet, *Pandangan Disabilitas dan Aksesibilitas Fasilitas Publik Bagi Penyandang Disabilitas di Kota Malang*. *Indonesian Journal of Disability Studies*: Volume 1, Issue 1, 2014.

Wahyuningsih, *Millenium Development Goals (MDGs) Dan Sustainable Development Goals (SDGs) Dalam Kesejahteraan Sosial*, Jurnal Bisnis dan Manajemen: Volume 11, 2017.

Zakiyah, Ummi, Rahmawati Husein, *Pariwisata Ramah Penyandang Disabilitas (Studi Ketersediaan Fasilitas Dan Aksesibilitas Pariwisata Untuk Disabilitas Di Kota Yogyakarta*, Volume 3 nomor 3, 2016.

## C. LAPORAN

Dinata, Apriyan. Sa'adatus Salasiah, Febby Asteriani, *Preferensi Tempat Bersantai Dan Rekreasi Bagi Masyarakat Kota Pekanbaru*. Indonesia Isbn. 978-602-73308-1-8 Seminar Nasional Space 3. Universitas Hindu Indonesia, 2017.

Hastuti, dkk. *Kendala Mewujudkan Pembangunan Inklusif Penyandang Disabilitas*, The SMERU Research Institute: Jakarta, 2020.

Tim Konvensi Disabilitas Indonesia, *Laporan Bayangan Indonesia: Implementasi Konvensi PBB Hak-hak Penyandang Disabilitas*, 2017.

## D. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

UN General Assembly, *Convention on The Rights of Persons with Disabilities: resolution/adopted by the General Assembly*, 13 December 2006, A/RES/61/106.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention On The Rights of Persons With Disabilities* (Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.

Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2019 tentang Perencanaan, Penyelenggaraan dan Evaluasi terhadap Penghormatan,

- Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 67 Tahun 2020 tentang Syarat Dan Tata Cara Pemberian Penghargaan Dalam Penghormatan, Perlindungan, Dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas.
- Peraturan Presiden Nomor 111 Tahun 2022 tentang Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.
- Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 3 Tahun 2021 tentang Penghormatan, Perlindungan Dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas.
- Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pemenuhan Dan Perlindungan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 30/Prt/M/2006 tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas pada Bangunan Gedung dan Lingkungan.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat RI No. 14/PRT/M/2017 tentang Persyaratan Kemudahan Bangunan Gedung.
- Sustainable Deveploment Goals, *Sustainable Developmen Gaols*.  
<https://www.sdg2030indonesia.org/>, diakses tanggal 05 Maret 2023.
- United Nations, *Sustainable Development Goals (SDGs) and Disability*. <https://www.un.org/development/desa/disabilities/about-us/sustainable-development-goals-sdgs-and-disability.html>, diakses tanggal 09 Maret 2023.
- Oxford,Dictionar-  
ies,<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/disability?q=disability>, diakses tanggal 17 Maret 2023.
- SDGs Jawa Tengah, *Sekilas SDGs*, <https://sdgs.bappeda.jatengprov.go.id/tentang-sdgs/sekilas-sdgs/>, diakses tanggal 17 Maret 2023.
- ICPH, *Sustainable Development Goals*, [http://theicph.com/id\\_ID/id\\_ID/icph/sustainable-development-goals/](http://theicph.com/id_ID/id_ID/icph/sustainable-development-goals/), diakses tanggal 17 Maret 2023

## E. WEBSITE

- Kemenpppa, *Menteri Bintang: Mari Bersinergi Wujudkan Indonesia Ramah Disabilitas*.<https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/3014/menteri-bintang-mari-bersinergi-wujudkan-indonesia-ramah-disabilitas>, diakses tanggal 12 Maret 2023.
- Kementerian PPN/Bappenas, *Sekilas SDGs*, <https://sdgs.bappenas.go.id/sekilas-sdgs/>, diakses tanggal 09 Maret 2023.

# KONSTITUSIONALITAS HUKUM ADAT MASYARAKAT MINANGKABAU DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

## *(THE CONSTITUTIONALITY OF MINANGKABAU CUSTOMARY LAW IN THE INDONESIAN STATE ADMINISTRATION SYSTEM)*

**Muhammad Afif**

Hakim Pengadilan TUN Palembang dan Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi  
Perbankan Indonesia  
Email: muhammad.afif.se.sh@gmail.com

### **Abstrak**

Keberadaan hukum adat diakui secara konstitusional, khususnya dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD 1945. Dalam praktiknya, keberadaan hukum adat seringkali dikesampingkan dalam pembentukan hukum nasional (undang-undang), akibatnya masyarakat adat kehilangan hak-haknya. Misalnya hak atas tanah ulayat masyarakat adat Minangkabau yang ada di Sumatera Barat. Penelitian ini mengulas mengenai bagaimana pengakuan terhadap hukum adat masyarakat Minangkabau dalam kerangka hukum nasional terkait dengan hak-hak masyarakat adat berdasarkan hukum adat, yaitu: Bagaimana pengakuan negara terhadap hukum adat masyarakat Minangkabau dalam kerangka hukum nasional? dan Bagaimana kedudukan hukum adat Minangkabau dalam sistem hukum nasional yang seharusnya? Metode penelitian yang dipakai adalah penelitian kepustakaan (*library research*) atau penelitian hukum normatif. Berangkat dari pertanyaan penelitian, dapat ditarik dua simpulan, yaitu: 1) hukum adat masyarakat Minangkabau secara konstitusional diakui keberadaannya, namun dalam praktiknya hak-hak masyarakat adat kurang dilindungi akibat tidak adanya undang-undang yang melindungi hak-hak masyarakat adat terutama ketika suatu peraturan bertentangan dengan hukum adat; dan 2) seharusnya hukum adat dijadikan salah satu landasan dalam pembentukan hukum nasional agar hukum adat tetap eksis tanpa ada pertentangan dengan hukum nasional.

Kata Kunci: hukum adat, hukum nasional dan masyarakat adat

### ***Abstract***

*The existence of customary law is recognized constitutionally, especially in Article 18B Paragraph (2) of the 1945 Constitution. In practice, the existence of customary law is often sidelined in the formation of national laws (laws), due to indigenous peoples losing their rights. For example, the customary land rights of the Minangkabau indigenous people in West Sumatra. This research examines how the recognition of the customary law of the Minangkabau people in the framework of national law relates to the rights of indigenous peoples based on customary law, namely: How is the state's recognition of the customary law of the Minangkabau community in the framework of national law? and What is the position of Minangkabau customary law in the proper national legal system? The research method used was library research or normative law research. Based on this research question, two conclusions can be drawn, namely: 1) the customary law of the Minangkabau people is constitutionally recognized, but in practice the rights of indigenous peoples are less protected due to the absence of laws protecting the rights of indigenous peoples, especially when a regulations contrary to customary law; and 2) customary law should be used as one of the foundations in forming national law so that customary law continues to exist without conflict with national law.*

*Keywords: customary law, national law and indigenous peoples*

## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Konstitusi merupakan aturan yang sangat penting bagi setiap bangsa dan negara, baik yang telah lama merdeka maupun yang baru merdeka. Salah satu jaminan yang selalu ada dalam konstitusi adalah persoalan jaminan terhadap hak-hak warga negara, baik yang dinyatakan secara tersurat maupun tersirat,<sup>1</sup> karena terkandung dalam konstitusi maka semua cabang kekuasaan negara harus menghormatinya, termasuk di dalamnya pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat serta terhadap eksistensi hukum adat.

Dalam konteks Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat itu diatur dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara tegas telah mengamanatkan kewajiban negara terhadap masyarakat hukum adat, yang diatur melalui Pasal 18B Ayat (2):

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Berdasarkan hal tersebut di atas, terdapat empat syarat yang harus dipenuhi. Pertama, selama masih hidup, kedua, sesuai dengan perkembangan masyarakat, ketiga, prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keempat, diatur dalam undang-undang.

Dalam konteks ini, konstitusi menegaskan bahwa selama kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia, negara mengakui dan menghormatinya.<sup>2</sup>

Namun demikian, saat ini belum ada undang-undang organik yang secara spesifik mengatur masyarakat hukum adat berikut hak-haknya serta kewajiban negara terhadapnya.<sup>3</sup> Melihat teks tertulis dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 memang menyatakan bahwa pengakuan dan penghormatan terhadap hukum adat diatur dalam undang-undang. Namun, undang-undang yang dimaksud hingga saat, khususnya mengatur tentang hak-hak masyarakat adat dan pengakuan tentang masyarakat adat belum ada. Sejak tahun 2020, RUU tentang Masyarakat Adat sudah disepakati untuk dibahas dalam rapat paripurna.<sup>4</sup> Menurut Usep Setiawan, salah satu alasan belum disahkannya undang-undang tentang masyarakat adat adalah aspek regulasi itu sendiri, terdapat sekitar 30 regulasi yang juga mengatur masyarakat adat, mulai dari peraturan pemerintah, peraturan presiden hingga peraturan menteri dengan istilah berbeda-beda.<sup>5</sup>

Konsekuensi yang timbul dari penafsiran gramatikal seperti di atas adalah, pengaturan yang menyangkut masyarakat hukum adat tersebar dalam banyak regulasi, tetapi tidak mengakomodasi hak-hak masyarakat adat. Hal ini kemudian menimbulkan banyaknya perbedaan penafsiran mengenai

---

<sup>1</sup>Amrina Rosyada, Esmi Warassih, Ratna Herawati, *Perlindungan Konstitusional terhadap Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Mewujudkan Keadilan*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum 20, No. 1, (2018), hal 2.

<sup>2</sup>Lisnawaty W. Badu, Julisa Aprilia Kaluku, dan Abas Kaluku, *Perlindungan Hak-Hak Konstitusional Masyarakat Adat di Kabupaten Boalemo dalam Penerapan Sanksi Adat*, Jurnal Konstitusi 18, No. 1, (2021), hal 232.

<sup>3</sup>A. Melantik Rompegading, *Pengakuan Kedudukan Hukum Masyarakat Hukum Adat Matteko*

*dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi 18, No. 3, (2021), hal 614.

<sup>4</sup>MPR RI, “Undang-Undang Masyarakat Hukum Adat Harus Segera Direalisasikan”, <https://www.mpr.go.id/berita/Undang-undang-Masyarakat-Hukum-Adat-Harus-Segera-Direalisasikan>, diakses tanggal 22 Juni 2023.

<sup>5</sup>Tempo.co, “KSP Ungkap Tantangan Pengesahan RUU Masyarakat Adat”, <https://nasional.tempo.co/read/1724070/ksp-ungkap-tantangan-pengesahan-ruu-masyarakat-adat>, diakses tanggal 22 Juni 2023.



masyarakat hukum adat serta hak-hak yang dimilikinya. UUD Tahun 1945 saja, menggunakan 2 (dua) istilah yang berbeda, Pasal 18B ayat (2) menggunakan istilah kesatuan masyarakat hukum adat dan Pasal 28I Ayat (3) menggunakan istilah masyarakat tradisional untuk menunjuk entitas yang sama, yakni masyarakat hukum adat. Hal serupa pun ditemukan dalam undang-undang serta berbagai peraturan perundang-undangan di bawahnya. Praktik dilapangan, dimana masyarakat hukum adat seringkali mendapat perlakuan yang diskriminatif. Perlakuan ini terjadi baik ketika masyarakat hukum adat berhadapan dengan sektor swasta, warga negara di luar masyarakat hukum adat, bahkan institusi atau aparatur negara.<sup>6</sup>

Sebagai kesatuan masyarakat yang mempertahankan tatanan kehidupan leluhurnya, masyarakat hukum adat memiliki hubungan multidimensi dengan tanah dan wilayahnya. Bagi masyarakat hukum adat, tanah bukan hanya sekedar sumber ekonomi. Tanah merupakan bagian tidak terpisahkan dari keseluruhan kehidupan masyarakat hukum adat. Beragam ritual adat dilaksanakan sebagai bentuk relasi spiritual masyarakat hukum adat dengan alam, termasuk hutan.<sup>7</sup> Hal ini yang kemudian menjadikan konflik lahan antara masyarakat hukum adat dengan perusahaan swasta sangat sering terjadi. Kondisi ini menjadi bertambah pelik manakala perusahaan swasta berskala besar yang bergerak di bidang industri, seperti perkebunan, kehutanan, dan pertambangan mendapatkan dukungan dari negara. Keberpihakan pada pemodal besar untuk mengoptimalkan keuntungan yang sebesar-besarnya dari lahan yang tersedia, pada akhirnya cenderung mengabaikan eksistensi masyarakat hukum adat yang hidupnya sangat bergantung pada lahan-lahan yang diambil alih oleh pemilik modal.

---

<sup>6</sup>Amir Mahmud, dkk, *Laporan Penelitian Sajogyo Institute: Penyelesaian Tak Berujung, Konflik Laten Muncul: Update Data Pasca Inkuiri Nasional Pada Kasepuhan Banten Kidul*, (Bogor: Sajogyo Institute, 2015), hal 5.

Dari hasil penelusuran peneliti menunjukkan bahwa terdapat salah satu komunitas yang terindikasi dirugikan hak konstitusionalnya karena belum mendapat pengakuan hukum yaitu masyarakat hukum adat Minangkabau yang sebagian besarnya berdomisili di Provinsi Sumatera Barat. Untuk mendapatkan hak-hak sebagai kesatuan masyarakat hukum adat maka terlebih dahulu harus mendapat pengakuan dalam bentuk produk hukum.

Walaupun saat ini mulai diakomodir dalam undang-undang yang mengatur mengenai Provinsi Sumatera Barat, nyatanya hal itu tidak menjamin perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat, misalnya dalam persoalan tanah ulayat. Dalam hukum adat Minangkabau tanah ulayat tidak dapat diperjualbelikan, karena merupakan tanah milik masyarakat adat dan dikelola penuh oleh masyarakat adat. Selanjutnya, larangan jual beli terhadap tanah ulayat juga telah diatur dalam Pasal 9 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, tanah ulayat ditetapkan diberikan hak pengelolaan kepada masyarakat hukum adat dan tanah negara kepada instansi pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN/BUMD, Badan Bank Tanah atau badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dengan hak pengelolaan. Artinya, negara dapat mengambil atau mengalihkan tanah ulayat yang merupakan hak masyarakat adat kepada pihak lain. Hal itu tentunya sangat merugikan masyarakat adat. Dalam praktiknya, seringkali konflik antara masyarakat hukum adat Minangkabau dengan perusahaan yang diberikan izin usaha di tanah ulayat masyarakat adat, misalnya yang terjadi

<sup>7</sup>Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan* (Jakarta: Komnas HAM, 2016), hal 25.

di Kabupaten Solok dan Kabupaten Pasaman Barat.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka rumusan masalah yang akan dikaji adalah:

1. Bagaimana pengakuan hukum adat masyarakat Minangkabau dalam kerangka hukum nasional?
2. Bagaimana kedudukan hukum adat Minangkabau dalam sistem hukum nasional yang seharusnya?

## C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mengetahui bagaimana pengakuan hukum adat masyarakat Minangkabau dalam kerangka hukum nasional; dan
2. Mengetahui bagaimana kedudukan hukum adat Minangkabau dalam sistem hukum nasional yang seharusnya.

## D. Metode Penulisan

Jenis penelitian yang digunakan untuk menjawab kedua rumusan masalah di atas adalah metode penelitian kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan pendekatan normatif yakni penelitian hukum dengan menggunakan sumber data primer, dan sumber data sekunder, yaitu peraturan perundang-undangan, teori hukum, dan pendapat para ahli.

Penelitian kepustakaan merupakan penelitian yang bersifat *using available data* atau penelitian pustaka.<sup>8</sup> Proses penelitian akan menelusuri data yang telah tersedia dalam bentuk ketentuan-ketentuan hukum yang sudah pernah ditulis dan masih berlaku, dan bentuk-bentuk informasi yang terpublikasi lainnya seperti laporan penelitian, jurnal, majalah, koran, kamus, dan lain-lain. Data yang telah tersedia itu disebut juga dengan data sekunder, misalnya peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup>

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konsep

#### 1. Hukum Adat

Persekutuan hukum adat sebagian besar masih tetap hidup dengan hukum adatnya masing-masing berdasarkan ikatan *teritorial* atau berdasarkan ikatan *genealogis*, dan/atau campuran antara keduanya yaitu yang bersifat *genealogis-teritorial*. Susunan pergaulan hidup dari masyarakat hukum adat tersebut telah ada dari dahulu hingga sekarang dalam bentuk adat-istiadat yang dapat berkembang dan adat istiadat yang berirama (*poëzie van het recht*).<sup>10</sup> Pada adat-istiadat terdapat peraturan yang bersanksi, yaitu kaidah yang apabila dilanggar ada akibatnya, dan mereka yang melanggar dapat dituntut dan kemudian dihukum.<sup>11</sup> Kompleks adat-adat inilah yang kebanyakan tidak dikitabkan, tidak dikodifikasi dan bersifat paksaan mempunyai sanksi (dan itu hukum), jadi mempunyai akibat hukum yang kompleks ini disebut hukum adat.<sup>12</sup> Istilah “hukum adat” berasal dari kata-kata Arab, “*Huk’m*” dan “*Adah*”. *Huk’m* (jamaknya *Ahkam*) artinya “suruhan”

---

<sup>8</sup>Luhut MP. Pangaribuan, *Lay Judges dan Hakim Adhoc: Suatu Studi Teoritis Tentang Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, (Jakarta: Program Pascasarjana-Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009), hal 62.

<sup>9</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum (selanjutnya disebut Soerjono Soekanto I)*, (Jakarta: UI Press, 1986), hal 52.

<sup>10</sup>Soerjono Soekanto, *Meninjau Hukum Adat Indonesia, Suatu Pengantar Untuk Mempelajari Hukum Adat*, Edisi Ketiga, (Jakarta: Rajawali, Jakarta 1981): 18.

<sup>11</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum (selanjutnya disebut Soerjono Soekanto I)*, (Jakarta: UI Press, 1986), hal18.

<sup>12</sup>*Ibid.* hal 2.

atau “ketentuan”.<sup>13</sup> Misalnya di dalam hukum Islam (hukum syar’iah) ada lima macam suruhan (perintah) yang disebut “*al-ahkam al-khamsah*” (hukum yang lima), yaitu *faradh* (wajib), *haram* (larangan), *mandub* atau *sunnah* (anjuran), *makruh* (celaan) dan *jaiz, mubah* atau *halal* (kebolehan).<sup>14</sup>

Dalam konteks sejarah dan politik, masyarakat adat sudah ada sebelum negara Indonesia.<sup>15</sup> Di masa kekuasaan Sultan Iskandar Muda (1607-1636), Aceh Darussalam yang memerintahkan dibuatnya kitab hukum *Makuta Alam* istilah hukum adat sudah dipakai.<sup>16</sup> Kemudian istilah hukum adat ini jelas disebut di dalam kitab *Hukum Safinatul Hukkam Fi Takhlisil Khassam* yang ditulis oleh Jalaluddin bin Syeh Muhammad Kamaludin anak Khadi Baginda Kathib Negeri Trussan atas perintah Sultan Alaidin Johan Syah (1781-1795).<sup>17</sup> Di dalam mukadimah kitab hukum acara tersebut dikatakan bahwa dalam memeriksa perkara maka hakim harus memperhatikan hukum syarak, hukum adat, serta adat dan resam.<sup>18</sup> Kemudian istilah itu dicatat oleh Snouck Hurgronje ketika ia melakukan penelitian di Aceh (1891-1892) dengan istilah Belanda “*Adatrecht*” untuk membedakan antara kebiasaan atau pendirian dengan adat yang mempunyai sanksi hukum.<sup>19</sup> Sejak waktu itu istilah “*Adatrecht*” yang kemudian diterjemahkan sebagai hukum adat menjadi terkenal, terutama sejak ia dipopulerkan oleh

van Vollenhoven sehingga menjadi ilmu pengetahuan hukum adat.<sup>20</sup>

Pengertian hukum adat yang sifatnya ilmiah, sejak hukum adat ini menjadi ilmu pengetahuan yang disistematisasi oleh van Vollenhoven.<sup>21</sup> Prof. Dr. C van Vollenhoven sebagai orang pertama sarjana barat yang telah menjadikan hukum adat sebagai ilmu pengetahuan, sehingga hukum adat menjadi sejajar dengan hukum dan ilmu hukum yang lain, menyatakan pengertian tentang hukum adat adalah aturan-aturan perilaku yang berlaku bagi orang-orang pribumi dan orang-orang timur asing, yang di satu pihak mempunyai sanksi (maka dikatakan hukum) dan di lain pihak tidak dikodifikasi (maka dikatakan adat).<sup>22</sup>

Bertitik tolak dari perjalanan hukum adat, maka para ahli hukum memunculkan teori-teori tentang kedudukan dan pemberlakuan kedua hukum ini di Indonesia. Pada mulanya muncul teori *Receptio in Complexu* oleh Lodewijk Willem Christian van den Berg (1845-1927), yang berarti “penerimaan secara utuh”. Artinya hukum agama berlaku secara utuh bagi umatnya.<sup>23</sup> Soekanto menafsirkan pendapat Berg bahwa hukum adat adalah hukum agama dengan penyimpangan-penyimpangan.<sup>24</sup> Van den Berg melihat bahwa hukum agama, seperti di Aceh menjadi adat masyarakatnya dan adat mereka adalah hukum Islam.<sup>25</sup>

Pendapat Christian van den Berg mendapat tantangan dari Christian Snouck

---

<sup>13</sup>Hilman Hadikusuma, Hadikusuma, Hilman, *Pengantar Antropologi Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010), hal 8.

<sup>14</sup>Asaf A.A. Fyzee, *Pokok-Pokok Hukum Islam I*, terjemahan Arifin Bey M.A., (Jakarta:Tinta Mas, 1959), hal 23.

<sup>15</sup>Ilhamdi Taufik dan Muhammad Ikhsan Alia, *Jaminan Konstitusionalitas Hak Asal Usul Masyarakat Hukum Adat di Sumatera Barat*, *Lex Journal Kajian Hukum & Keadilan* 1, No. 2 (2017), hal 7.

<sup>16</sup>Hilman Hadikusuma, *Pengantar...*, hal 9.

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

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

<sup>19</sup>C. Snouck Hurgronje, *De Atjehers*, Jilid I, (Batavia: Landsdrukkerij, 1893), hal 357.

<sup>20</sup>Hilman Hadikusuma, *Pengantar...*, hal 9.

<sup>21</sup>*Ibid.*, hal 10.

<sup>22</sup>C. van Vollenhoven, *Het Adatrecht van Nederlands Indie III: Adatrecht II*, (Leiden: E.J. Brill, 1933), hal 878.

<sup>23</sup>Yaswirman, *Hukum Keluarga: Karakteristik dan Prospek Doktrin Islam dan Adat dalam Masyarakat Matrilineal Minangkabau*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hal 63-72.

<sup>24</sup>Gde Puja, *Hukum Kewarisan Hindu yang Diresepir ke dalam Hukum Adat di Bali dan Lombok*, (Jakarta:Junasco, 1977), bagian “Kesimpulan”.

<sup>25</sup>Yaswirman, *Hukum...*, hal 72.

Hurgronje (1875-1936) dan Christian van Vollenhoven melalui teori “Resepsi”.<sup>26</sup> Menurut kedua tokoh ini, hanya beberapa bagian saja hukum adat itu dipengaruhi oleh hukum agama, yakni yang berkaitan dengan kepercayaan dan kehidupan batiniah, seperti bidang keluarga, perkawinan dan kewarisan. Sub-sub hukum ini mudah sekali dipengaruhi oleh hukum agama karena berkaitan dengan doktrin benar atau salah, sah atau tidak sah. Jadi hukum agama baru berlaku kalau telah diterima di dalam hukum adat. Dengan kata lain, hukum agama muncul sebagai hukum adat bukan sebagai hukum Islam. Ter Haar bahkan mempersempit lagi dengan menghilangkan hukum kewarisan.<sup>27</sup>

Teori Resepsi ini mendapat kritikan pula dari penganut dan pemerhati hukum Islam di Indonesia.<sup>28</sup> Di antaranya Hazairin (1916-1975) dan Sajuti Thalib (1929-1990) Keduanya juga produk hukum Belanda tetapi dikenal sebagai pengajar hukum Islam pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.<sup>29</sup> Hazairin yang sebenarnya ahli hukum adat mengatakan bahwa teori Resepsi ini harus keluar dari Indonesia, karena tidak sesuai dengan bangsa Indonesia yang mayoritas beragama Islam (*Receptie theorie, Exit*).<sup>30</sup> Sajuti Thalib menamakan teori ini dengan *Receptio a Contrario* (penerimaan yang tidak bertentangan).<sup>31</sup> Hukum adat baru berlaku kalau tidak bertentangan dengan hukum Islam).<sup>32</sup> Jadi pada prinsipnya teori ini merupakan pengembangan dari teori van den Berg sebelumnya.<sup>33</sup> Sajuti Thalib melihat daerah yang kuat memegang adatnya seperti persekutuan hukum pada Masyarakat Hukum

Adat Minangkabau yang menggunakan hukum adat mereka jika tidak bertentangan dengan hukum Islam.<sup>34</sup> Masyarakat Hukum Adat Minangkabau dipimpin oleh raja Minangkabau dengan Hukum Adat Minangkabau yang mengatur pemerintahan dan masyarakatnya.

## 2. Hukum Adat Minangkabau dan Hak-Hak Masyarakat Adat

Hukum Adat Minangkabau terdiri atas syarak dan adat.<sup>35</sup> Syarak adalah peraturan yang datang dari Tuhan melalui Jibril dan Nabi (Rasul) pada manusia, yang berisi: 1) kabar suka, artinya pahala dan tempat yang baik nanti di akhirat, bagi siapa yang berbuat baik di atas dunia dengan kerelaan Tuhan, tempatnya ialah “Surga Jannah”; 2) kabar duka, yaitu azab dan tempat yang buruk di akhirat, kalau kita berbuat jahat didunia ini serta melanggar peraturan dan durhaka kepada Tuhan, tempatnya ialah di “neraka jahannam”; dan 3) undang-undang, yaitu pedoman hidup, untuk mematuhi *suruh (amar)* dan menjatuhkan larangan.<sup>36</sup> Adat adalah suatu peraturan pula yang datang dari Tuhan pada manusia dengan perantara orang-orang yang tidak ditanggung maksum, dan tidak dengan perantara wahyu, melainkan ilham, pikiran sehat, supaya dipikirkan bagaimana cara-caranya yang baik, agar anggota masyarakat ramai berbuat baik sesama manusia atau makhluk lain (keadilan sosial), dan bagaimana menjauhi perbuatan yang keji-

<sup>26</sup>Van Vollenhoven, *Het Adatrecht van Ned. Indie*, Jilid I, (Leiden: Brill, 1928), hal 7.

<sup>27</sup>Amir Syarifuddin, *Pelaksanaan Hukum Kewarisan Islam dalam Lingkungan Adat Minangkabau*, Jakarta: Gunung Agung, 1984), hal 233.

<sup>28</sup>Yaswirman, *Hukum...*, hal 73-83.

<sup>29</sup>*Ibid.*, hal 83.

<sup>30</sup>Hazairin, *Hukum Keluarga Nasional*, Cet.II, Tintamas, Jakarta, hlm. 5. Lihat juga Hazairin, 1974, *Tujuh Serangkai Tentang Hukum*, (Jakarta: Tintamas, 1968), hal 101.

<sup>31</sup> Sajuti Thalib, *Receptio a Contrario (Hubungan Hukum Adat dengan Hukum Islam)*, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hal 58-63.

<sup>32</sup> Yaswirman, *Hukum...*, hal 83-96.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hal 96.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup>Batuah, A.M Datuk Maruhun, dan D.H. Bagindo Tanameh, *Hukum adat dan adat Minangkabau*, N.V, (Jakarta: Poesaka Aseli Djakarta, 1954), hal 8.

<sup>36</sup>Herman Soewardi, *Roda Berputar Dunia Bergulir, Kognisi Baru Tentang Timbul Tenggelmnya Sivilisasi*, (Bandung: Bakti Mandiri, 2001), hal 14.

keji, supaya “damai dekat, cabuh jauh”.<sup>37</sup> Dalam adat istiadat, terdapat peraturan-peraturan yang bersanksi, yaitu kaidah-kaidah yang apabila dilanggar ada akibatnya dan mereka yang melanggar dapat dituntut dan kemudian dihukum. Adat-adat inilah yang meskipun kebanyakan tidak dikitabkan, tidak dikodifikasikan (*ongecodificeerd*), bersifat paksaan (*dwang*), dan mempunyai sanksi ketika mempunyai akibat hukum (*rechtgevolg*), disebut hukum adat.<sup>38</sup>

Hukum Adat Minangkabau atau biasa disebut Adat Minangkabau adalah aturan hidup masyarakat di Minangkabau dari leluhur yang ajaran-ajarannya membedakan secara tajam antara manusia dengan hewan di dalam tingkah laku dan perbuatan, yang didasarkan kepada ajaran-ajaran berbudi baik dan bermoral mulia antara sesama manusia dan alam lingkungannya.<sup>39</sup> Dalam ketentuan adat, pepatah mengatakan tentang adat itu yang menyangkut dengan ajarannya, ialah: “*Sawah diagiah bapamatang, ladang dibari bamintalak, nan babeso tapuang jo sadah, nak babakeh minyak jo aia*”.<sup>40</sup> Artinya adat itu mengatur tata kehidupan masyarakat, baik secara perorangan maupun secara bersama dalam setiap tingkah laku dan perbuatan dalam pergaulan, yang berdasarkan kepada budi pekerti yang baik dan mulia, sehingga setiap pribadi mampu merasakan ke dalam dirinya apa yang dirasakan oleh orang lain seperti kata pepatah adat: “*Bak adat bapiek kulik, sakik dek awak sanang dek urang, sanang dek awak sanang dek urang, nan elok dek awak katuju dek urang*”.<sup>41</sup> Di Minangkabau hukum adat terdiri dari empat tingkatan, sebagai berikut:

- a) *Adat nan sabana adat* (adat yang sebenarnya adat), yakni adat ciptaan Tuhan Maha Pencipta, merupakan kenyataan yang berlaku di dalam masyarakat sebagai hukum Tuhan, seperti adat api membakar, adat air membasahi;<sup>42</sup>
- b) *Adat nan diadatkan*, yakni adat yang dirancang dan diwariskan oleh nenek moyang Minangkabau dalam mengatur kehidupan masyarakat, khususnya bidang sosial, budaya, dan hukum, seperti yang tertuang dalam “*undang-undang nan duapuluh/cupak nan duapuluh*”, “*cupak nan empat/kato nan ampek*”.<sup>43</sup>
- c) *Adat nan teradat*, yakni kebiasaan setempat dan bisa jadi tidak ada ditempat lain. Bisa juga bertambah di tempat lain dan bisa pula hilang menurut kepentingan. Adat ini dirumuskan oleh ninik mamak setempat lalu diadatkan. Pepatah mengatakan: “*lain lubuk lain ikanya, lain padang lain pula belalangnya*” (kebiasaan satu daerah berbeda dengan daerah lain), seperti adat perkawinan dan meminang.
- d) *Adat istiadat*, yakni kebiasaan yang berkaitan dengan tingkah laku dan kesenangan untuk menampung keinginan masyarakat. Misalnya main layang-layang sehabis panen, berburu di musim panas, dan sebagainya.

Sehingga secara singkat dapat dikatakan bahwa *adat sabana adat* berasal dari ayat

<sup>37</sup>*Ibid.*, hal 9.

<sup>38</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar...*, hal 18.

<sup>39</sup>Batuah, A.M Datuk Maruhun, dan D.H. Bagindo Tanameh, *Hukum...*, hal 56-112.

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

<sup>41</sup>*Ibid.*

<sup>42</sup>Sebagaimana dikatakan “*ikan adatnya beradai, air adatnya membasahi, pisau adatnya melukai*”. Jadi adat yang dimaksud adalah perilaku alamiah, karena sudah merupakan ketetapan Tuhan yang tidak berubah,

sudah merupakan sifat perilaku yang seharusnya demikian. Hal ini menunjukkan bahwa hukum adat itu dipengaruhi oleh ajaran keagamaan, segala sesuatunya dikuasai oleh Tuhan Yang Maha Esa. Lihat A. Dr. Batuah dan A. Dt. Madjoindo, *Tambo Minangkabau*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1956), hal 110-111.

<sup>43</sup>Idrus Hakimy Dt. Rajo Penghulu, *Pokok-Pokok Pengetahuan Adat Alam Minangkabau* (selanjutnya disebut Idrus Hakimy Dt. Rajo Penghulu 1), (Bandung: Remadja Karya, 1988), hal 106-107.

tuhan, *adat nan diadatkan* berasal dari *adat sepanjang jalan*, *adat nan teradat* berasal dari *adat sabatang panjang*, dan *adat istiadat* berasal dari *adat selangka nagari*. Adat Minangkabau merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya, yang terdiri dari: “*adat nan bubuhua mati*” dan “*adat nan bubuhua sentak*”.<sup>44</sup> “*Adat nan bubuhua mati*” merupakan hukum dasar baik tentang ketentuan-ketentuan pokok dari *adat sabana* *adat* berasal dari ayat Tuhan dan “*adat nan diadatkan*” oleh nenek moyang, sedangkan aturan-aturan pelaksana dari yang disebut “*adat nan bubuhua sentak*”, yaitu: “*adat nan teradat*” dan “*adat istiadat*”.<sup>45</sup> Kedua jenis adat tersebut terlihat secara tajam dalam ketentuan adat yang disebut “*pepatah-petitih Minangkabau*”.<sup>46</sup> Seperti “*adat nan bubuhua mati*” adalah aturan-aturan adat yang tidak bisa diubah-ubah walau dengan kata mufakat sekalipun.<sup>47</sup> Seperti yang disebutkan dalam pepatah: “*Tak lakang dek paneh, tak lapuak dek hujan, dianjak tak layua, dibubui tak mati, dibasuah bahabih aie, dikikih bahabih basi*”.<sup>48</sup> Sedangkan “*adat nan bubuhua sentak*” adalah aturan-aturan yang dibuat dengan kata mufakat oleh pemuka-pemuka adat di Minangkabau di setiap *nagari*.<sup>49</sup> Sifatnya boleh diubah asal dengan melalui kesepakatan. Inilah yang dimaksud oleh pepatah yang berbunyi: “*Lain lubuak lain ikan, lain padang lain belalang, lain nagari lain adatnyo*”.<sup>50</sup>

Adat nan diadatkan, terdiri dari: 1) *cupak nan dua*, 2) *kato nan ampek* (kata yang empat), 3) undang-undang nan ampek, dan 4) *nagari nan ampek*.<sup>51</sup> *Cupak nan dua* terdiri dari *cupak usali* (*cupak yang asli*) dan *cupak buatan*.<sup>52</sup> *Cupak* berarti alat penakar (sinonim

dengan liter), yakni norma sebagai alat pengukur perilaku seseorang. *Cupak usali* ialah sesuatu yang seharusnya menurut alur dan patut, yang jika tidak diikuti akan terjadi apa yang menurut adat: “*diasak lajua, dibubui mati*” (dikisar laju, dicabut mati).<sup>53</sup> *Cupak usali* bermakna yaitu segala sesuatu yang dijelmakan alam. Kemudian menurut *cupak usali*:<sup>54</sup> “*Gantang nan papek, bangsa nan piawai, taraju nan tidak bapaling, bajanjang naik batanggo turun, nan hitam tahan tapo, nan putih tahan sasah, baukua bajangkakan, nan babarih nan bapahek, nan batakuak nan batabang*” (*gantang yang pepat, bungkal yang piawai, teraju yang tidak berpaling, berjenjang naik, bertangga turun, yang hitam tahan tapa, yang putih tahan sasah, berukuran bertentukan, yang digaris yang dipahat, yang ditebuk yang ditebang*).<sup>55</sup> *Cupak buatan* ialah sesuatu atas putusan permufakatan, yang boleh diperlonggar dan dipererat, diturun dan dinaikkan menurut kehendak zaman dan keadaan.<sup>56</sup>

## B. Analisis

### 1. Konstitusionalitas Hukum Adat Masyarakat Minangkabau

Konstitusi adalah perwujudan hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan penyelenggaranya sesuai dengan dalil pemerintahan menurut hukum, bukan oleh manusia (pemerintahan berdasarkan hukum, bukan perseorangan).<sup>57</sup> Selain itu, konstitusi menjamin hak politik dan mengatur pembagian kekuasaan negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif seimbang dengan kekuasaan parlementer dan lembaga

<sup>44</sup>*Ibid.*, hal 14.

<sup>45</sup>*Ibid.*, hal 15.

<sup>46</sup>*Ibid.*

<sup>47</sup>*Ibid.*

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

<sup>49</sup>*Ibid.*

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

<sup>51</sup>M. D. Mansoer, dkk., *Sedjarah Minangkabau*, (Jakarta: Bhratara, 1970), hal 35.

<sup>52</sup>*Ibid.*

<sup>53</sup>*Ibid.*

<sup>54</sup>*Ibid.*, hal 61.

<sup>55</sup>*Ibid.*

<sup>56</sup>*Ibid.*

<sup>57</sup>Bactiar, *Esensi Paham Konsep Konstitualisme Dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan*, Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan 6, No.1 (2016), hal 123.

hukum.<sup>58</sup> Negara-negara yang menganut gagasan ini disebut Negara Konstitusional.<sup>59</sup> Dalam hal ini, Arief Sidharta mengemukakan unsur-unsur dan prinsip dasar negara hukum sebagai berikut:

1. Pengakuan, Penghormatan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia
2. Asas kepastian hukum Negara hukum bertujuan untuk menjamin terwujudnya kepastian hukum dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan manusia, yaitu untuk menjamin prediktabilitas, dan juga bertujuan untuk mencegah pelaksanaan hak-hak yang paling kuat.<sup>60</sup>

Pengakuan, penghormatan dan perlindungan Hak Asasi Manusia sebagai salah satu unsur negara hukum diwujudkan dalam pengakuan konstitusionalitas kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang diatur dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana terdapat empat syarat yang harus dipenuhi. Pertama, selama masih hidup, kedua, sesuai dengan perkembangan masyarakat, ketiga, prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keempat, diatur dalam undang-undang.

Ketentuan Pasal 18 Ayat (2) ini sejatinya merupakan pengakuan secara konstitusional terhadap hukum masyarakat adat yang masih ada. Dalam hal ini, tidak dapat dihindari bahwa kehidupan hukum adatnya sendiri dapat dikatakan sudah tidak ada lagi pengaruhnya. Namun mengenai masyarakat

hukum atau persekutuan hukum adat sebagian besar masih tetap hidup dengan hukum adatnya masing-masing berdasarkan ikatan *teritorial* atau berdasarkan ikatan *genealogis*, dan/atau campuran antara keduanya yaitu yang bersifat *genealogis-teritorial*.<sup>61</sup>

Begitupun masyarakat adat Minangkabau yang disusun secara organis dengan pimpinan terdiri dari perwakilan fungsional yang bersifat representatif.<sup>62</sup> Melalui setiap tindakan para warga dalam interaksi dengan sesama warga dan keputusan para pemimpin masyarakat dalam menyelesaikan konflik antar-warga dan berbagai masalah yang berkaitan dengan kepentingan bersama, sistem kaidah itu mewujud dalam bentuk Hukum Adat Minangkabau yang secara alamiah tumbuh dan berkembang sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan kebudayaan dan peradaban masyarakat.<sup>63</sup>

Hukum Adat Minangkabau terdiri atas syarak dan adat.<sup>64</sup> Syarak adalah peraturan yang datang dari Tuhan melalui Jibril dan Nabi (Rasul) pada manusia, yang berisi: 1) kabar suka, artinya pahala dan tempat yang baik nanti di akhirat, bagi siapa yang berbuat baik di atas dunia dengan kerelaan Tuhan, tempatnya ialah "Surga Jannah"; 2) kabar duka, yaitu azab dan tempat yang buruk di akhirat, kalau kita berbuat jahat didunia ini serta melanggar peraturan dan durhaka kepada Tuhan, tempatnya ialah di "neraka jahannam"; dan 3) undang-undang, yaitu pedoman hidup, untuk mematuhi *suruh* (*amar*) dan menjeruhi larangan.<sup>65</sup> Adat adalah suatu peraturan pula yang datang dari Tuhan

---

<sup>58</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal 112.

<sup>59</sup>Taufiqurrohmah Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, (Ghalia Indonesia, Bogor, 2004), hal 38.

<sup>60</sup>B. Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum*, Jurnal Jentera 3 No. II, (2004), hal 124.

<sup>61</sup>Masyarakat Hukum terdiri dari beberapa macam, yaitu: 1) Masyarakat Hukum Territorial, dan 2) Masyarakat Hukum Genealogis, 3) Masyarakat Hukum

Territorial-Genealogis, 4) Masyarakat Adat Keagamaan, 5) Masyarakat Adat di Perantauan, dan 6) Masyarakat Adat Lainnya.

<sup>62</sup>Chairul Anwar, *Hukum Adat Indonesia, Meninjau Hukum Adat Minangkabau*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), hal 8.

<sup>63</sup>*Ibid.*

<sup>64</sup>*Ibid.*, hal 8.

<sup>65</sup>Herman Soewardi, *Roda Berputar Dunia Bergulir, Kognisi Baru Tentang Timbul Tenggelamnya Sivilisasi*, (Bandung: Bakti Mandiri, 2001), hal 14.

pada manusia dengan perantara orang-orang yang tidak ditanggung maksum, dan tidak dengan perantara wahyu, melainkan ilham, pikiran sehat, supaya dipikirkan bagaimana cara-caranya yang baik, agar anggota masyarakat ramai berbuat baik sesama manusia atau makhluk lain (keadilan sosial), dan bagaimana menjauhi perbuatan yang keji-keji, supaya “damai dekat, cabuh jauh”.<sup>66</sup> Dalam adat istiadat, terdapat peraturan-peraturan yang bersanksi, yaitu kaidah-kaidah yang apabila dilanggar ada akibatnya dan mereka yang melanggar dapat dituntut dan kemudian dihukum. Adat-adat inilah yang meskipun kebanyakan tidak dikitabkan, tidak dikodifikasikan (*ongecodificeerd*), bersifat paksaan (*dwang*), dan mempunyai sanksi ketika mempunyai akibat hukum (*rechtgevolg*), disebut hukum adat.<sup>67</sup>

Dalam ketentuan adat, pepatah mengatakan tentang adat itu yang menyangkut dengan ajarannya, ialah: “*Sawah diagiah bapamatang, ladang dibari bamintalak, nan babeso tapuang jo sadah, nak babakeh minyak jo aia*”.<sup>68</sup> Artinya adat itu mengatur tata kehidupan masyarakat, baik secara perorangan maupun secara bersama dalam setiap tingkah laku dan perbuatan dalam pergaulan, yang berdasarkan kepada budi pekerti yang baik dan mulia, sehingga setiap pribadi mampu merasakan ke dalam dirinya apa yang dirasakan oleh orang lain seperti kata pepatah adat: “*Bak adat bapiek kulik, sakik dek awak sanang dek urang, sanang dek awak sanang dek urang, nan elok dek awak katuju dek urang*”.<sup>69</sup>

Salah satu objek yang memiliki pengaturan ketat dalam hukum adat Minangkabau adalah mengenai penggunaan tanah adat. Tanah adat di Minangkabau

dikategorikan dalam kekayaan berwujud (materiil) yang disebut pusako (harta pusaka).<sup>70</sup> Harta pusaka terdiri atas harta pusaka tinggi dan harta pusaka rendah.<sup>71</sup> Harta pusaka tinggi merupakan harta yang dimiliki Masyarakat Hukum Adat Minangkabau secara bersama-sama/komunal dan diperoleh secara turun temurun yang diwarisi oleh waris bertali darah menurut garis ibu.<sup>72</sup> Harta pusaka tinggi ini berbentuk sawah-ladang, “*banda buatan, labuah tapian, rumah tanggo ameh jo perak, pandam pakuburan*”, hutan tanah yang belum diolah, “*sarato taranak paliharo*”.<sup>73</sup> Sedangkan, harta pusaka rendah merupakan harta yang diperoleh seseorang atau suatu *paruik* (kerabat) berdasarkan pemberian, pencarian, pembelian, dan cara lainnya.<sup>74</sup> Perbedaan yang sangat mendasar dari harta pusaka tinggi dan harta pusaka rendah yaitu: harta pusaka tinggi merupakan harta milik komunal Masyarakat Hukum Adat Minangkabau yang tidak terdapat jual-beli sedangkan harta pusaka rendah merupakan harta milik individu/perorangan yang terdapat jual-beli.<sup>75</sup>

## 2. Kedudukan Hukum Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Minangkabau Dalam Kerangka Hukum Nasional

Secara konstitusional, masyarakat hukum adat itu diatur dalam Pasal 18B Ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara tegas telah mengamanatkan kewajiban negara terhadap masyarakat hukum adat, yang diatur melalui Pasal 18B Ayat (2):

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya

---

<sup>66</sup>Ibid., hal 9.

<sup>67</sup>Soerjono Soekanto, *Meninjau...*, hal 18.

<sup>68</sup>Idrus Hakimy Dt. Rajo Penghulu..., hal 14.

<sup>69</sup>Ibid.

<sup>70</sup>Ibid. hal 32 - 51.

<sup>71</sup>Edison MS. dan Nasrun Dt. Marajo Sungut, *Tambo Minangkabau: Budaya dan Hukum Adat di Minangkabau*, (Bukittinggi: Kristal Multimedia, 2016), hal 260-272.

<sup>72</sup>Sajuti Thalib, *Hubungan Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau* (selanjutnya disebut Sajuti Thalib 2), (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hal 5.

<sup>73</sup>Idrus Hakimy Dt. Rajo Penghulu..., hal 50-51.

<sup>74</sup>Sajuti Thalib, *Receptio a Contrario (Hubungan Hukum Adat dengan Hukum Islam)*, (Jakarta: Bina Aksara, 1985), hal 89.

<sup>75</sup>Idrus Hakimy Dt. Rajo Penghulu..., hal 140.



sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

Keberadaan hukum adat yang mesti diakui juga ditegaskan dalam Putusan MK. Berdasarkan amanat Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 mengakui status masyarakat adat sebagai penyandang hak, subjek hukum, dan pemilik adat di dalam kawasan mereka, begitu pula Putusan MK Nomor 95/PUU-XII-2014 tertanggal 10 Desember 2015 pada pokoknya menyatakan bahwa “Pasal 50 Ayat (3) huruf e dan huruf i UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai bahwa ketentuan dimaksud dikecualikan terhadap masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam hutan dan tidak ditujukan untuk kepentingan komersial.

Pengakuan konstitusionalitas berdasarkan putusan MK tersebut di atas antara lain, untuk: Pertama, menjamin perlindungan hak masyarakat adat terhadap hak atas tanah, wilayah, budaya, dan sumber daya alam yang diperoleh secara turun temurun atau pewarisan dari leluhur mereka. Perlindungan yang dimaksud tidak sebatas berbicara tentang pengakuan hak budaya yang telah diwariskan secara turun-temurun, tetapi juga tersedianya ruang untuk mempertahankan hak konstitusional masyarakat hukum adat.<sup>76</sup>

Kedua, memberikan jaminan perlindungan bagi masyarakat adat dari tindakan diskriminasi dan kekerasan. Dengan adanya pengakuan kepada masyarakat adat, diharapkan tidak ada lagi sengketa lahan antara masyarakat adat yang telah lama memanfaatkan hutan, berhadapan dengan perusahaan sawit, tambang, karet, dan sebagainya. Ketiga, memberikan kepastian

hukum bagi masyarakat adat dalam melaksanakan haknya.

Dalam kerangka hukum nasional, keberadaan masyarakat hukum adat Minangkabau diatur dalam UU Provinsi Sumatera Barat. Selain itu, juga merupakan bagian dari pengaturan yang terdapat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, pengakuan sebagai masyarakat hukum adat harus dapat dibuktikan dengan Keputusan Kepala Daerah setempat.

Salah satu ciri dari masyarakat adat Minangkabau yang berdomisili di Sumatera Barat adalah sarat akan nuansa syariat Islam, dengan falsafah “adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah”. Hal ini pula yang menjadi dasar pengaturan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2022 tentang Provinsi Sumatera Barat (UU Sumbar). Salah satu pengaturannya terdapat pada Pasal 5 huruf c UU Sumbar yang berbunyi:

“Adat dan budaya Minangkabau berdasarkan pada nilai falsafah, adat basandi syara’, syara’ basandi kitabullah sesuai dengan aturan adat salingka nagari yang berlaku, serta kekayaan sejarah, bahasa, kesenian, desa adat/nagari, ritual, upacara adat, situs budaya, dan kearifan lokal yang menunjukkan karakter religius dan ketinggian adat istiadat masyarakat Sumatera Barat.”

Persoalannya muncul ketika pemberlakuan hukum nasional justru mengesampingkan hukum adat, bahkan UU Sumbar yang sejatinya sedikit merepresentasikan hukum adat Minangkabau justru juga dipersoalkan melalui pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi dengan alasan adanya kepentingan wilayah di Sumatera Barat yang kepentingannya tidak terakomodir. Hal ini tentu tidak sejalan

---

<sup>76</sup>Ilhamdi Taufik dan Muhammad Ikhsan Alia, *Jaminan Konstitusionalitas Hak Asal Usul Masyarakat*

*Hukum Adat di Sumatera Barat*, Lex Journal Kajian Hukum & Keadilan 1, No. 2 (2017), hal 8.

dengan pengakuan masyarakat hukum adat sebagaimana yang terdapat dalam konstitusi. Bila kemudian hal-hal seperti ini terus dipersoalkan, maka pengakuan keberadaan hukum adat dalam konstitusi berpotensi kehilangan maknanya, karena tidak pernah benar-benar diakui. Sekali diakui, diuji di Mahkamah Konstitusi.

Terhadap masyarakat hukum adat Minangkabau, sebelum adanya UU Sumbar, persoalan yang muncul itu banyak berkaitan dengan pengaturan hak atas tanah. Di mana konsep kepemilikan tanah pada Masyarakat Adat Minangkabau tidak dapat dilakukan jual-beli<sup>77</sup>. Masyarakat adat selama ini menjadikan hutan sebagai “ibu”, maksudnya adalah memberikan mereka segalanya, tempat bertani, berburu, dan mencari makan. Sementara konsep kepemilikan tanah dalam hukum negara dapat dicatatkan atas nama setiap orang dan/atau badan hukum. Peralihan hak atas tanah dalam Hukum Adat Minangkabau juga berbeda dengan hukum negara. Dalam hukum negara, peralihan hak atas tanah dapat dilakukan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan atau “*inbrenng*”, dan wasiat.<sup>78</sup>

Walaupun pengakuan terhadap hak-hak masyarakat diatur secara tegas di dalam UUD 1945, khususnya pasal 18B ayat (2), namun ternyata pelanggaran hak-hak masyarakat adat masih terus-menerus terjadi. Misalnya di tahun 2021, Masyarakat Nagari Kapa dan Air Bangis di Pasaman Barat, Sumatera Barat melakukan aksi menuntut pemerintah menyelesaikan persoalan status tanah ulayat dan menghentikan kriminalisasi terhadap tokoh masyarakat adat setempat.<sup>79</sup> Sengketa tanah ulayat adat tersebut terjadi

dengan PT PHP. PT PHP memiliki hak guna usaha berdasarkan Surat Keputusan No. 135/HGU RI/BPN/2014 tertanggal 10 Maret 2014. HGU itu pun menjadi objek sengketa di MA atas gugatan yang diajukan oleh masyarakat adat di Nagari Kapa dan Air Bangis. Kepala Bidang Penyelesaian Konflik Tanah Ulayat Lembaga Kerapatan Adat Minangkabau (LKAM) Nurul Hidayat Nakhodo Rajo mengaku banyak menerima aduan soal sengketa tanah antara masyarakat adat dan perusahaan yang ada di Pasaman Barat.

Tahun 2018 muncul tagar *save gunung talang*, yang dipicu adanya pembangunan Geothermal (panas bumi) oleh PT Hitay Daya Energi.<sup>80</sup> Masyarakat disekitar talang menolak adanya pembangunan Geothermal di tanah ulayat mereka. Dalam kasus ini masyarakat pun ada yang dikriminalisasi karena dan dilaporkan ke polisi akibat penolakan yang dilakukan. Dua contoh kasus diatas tentunya memberikan gambaran, terkikisnya hak masyarakat adat akibat tindakan atau kewenangan pengelolaan tanah ulayat yang diberikan negara kepada pihak lain melalui izin usaha atau pengelolaan. Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 18 tahun 2021 menyatakan hak pengelolaan yang berasal dari tanah ulayat hanya ditetapkan kepada masyarakat hukum adat. Namun ternyata diatas tanah ulayat dalam praktiknya telah banyak diberikan hak guna usaha kepada pihak lain yang menimbulkan konflik hukum dan telah merugikan masyarakat adat. Meski konstitusi mengakui dan memberi perlindungan terhadap keberadaan masyarakat adat yang juga

---

<sup>77</sup>Selfi Mahat Putri, “Kepemilikan Tanah (Adat) di Minangkabau”, *Jurnal Ilmu Humaniora* (Volume 5, Nomor 2, Desember 2021: 271-279), <https://online-journal.unja.ac.id/index.php/titian>, hal 243.

<sup>78</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, *Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2013), hal 330.

<sup>79</sup>Antara News, “Masyarakat Nagari Minta Pemerintah Tuntaskan Sengketa Tanah Ulayat”, <https://www.antaraneews.com/berita/2473717/masyarakat-nagari-minta-pemerintah-tuntaskan-sengketa-tanah-ulyayat>, diakses tanggal 22 Juni 2023.

<sup>80</sup>Tempo.co, “Kontroversi Proyek Geothermal yang Picu Tagar Save Gunung Talang”, <https://bisnis.tempo.co/read/1149681/kontroversi-proyek-geothermal-yang-picu-tagar-save-gunung-talang>, diakses tanggal 22 Juni 2023.

mengakui adanya hukum adat, namun hak-hak masyarakat adat masih saja dilanggar dan cenderung diabaikan.

Perbedaan pengaturan antara hukum adat dan hukum nasional, secara nyata menyebabkan eksistensi hukum adat sebagaimana yang tersebut di atas tergerus. Bahkan tidak jarang menghadirkan konflik di pengadilan karena tanah adat justru dijadikan hak milik pribadi atau dijadikan objek pemberian izin. Dalam hal ini, tidak jarang konflik tersebut berlanjut menjadi sengketa yang harus diselesaikan di Pengadilan Tata Usaha Negara. Objek yang dijadikan sengketa tentu bukan tanahnya secara langsung, melainkan sertipikat hak milik atas tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Ketika pemerintah mengeluarkan izin usaha pemanfaatan hutan kepada pihak swasta di kawasan hutan adat, dampak bagi masyarakat adat tidak bisa dihindarkan. Hutan yang sebelumnya dikelola masyarakat adat secara turun-temurun untuk memenuhi penghidupan sehari-hari, tergusur dengan adanya ekspansi perusahaan.

Tidak hanya persoalan tanah adat, pertentangan antara hukum adat Minangkabau dengan hukum nasional juga terjadi dalam Pemilihan pemimpin. Di Sumatera Barat, dikenal adanya walinagari, yakni pemimpin wilayah administrasi setingkat desa. Walinagari sebagai pemimpin Nagari,<sup>81</sup> tujuan awalnya adalah untuk menghidupkan budaya dan adat Minangkabau. Tapi bila ditelusuri, penamaan walinagari ini justru tidak sesuai dengan adat dan budaya Minangkabau, termasuk cara pemilihannya yang dilakukan melalui pemilihan langsung. Berdasarkan hukum adat Minangkabau, pemimpin suatu wilayah (nagari) dikenal dengan istilah penghulu nagari (dengan gelar datuk), bukan walinagari.

---

<sup>81</sup>Wilayah administrasi setingkat desa di Sumatera Barat, sebab Sumatera barat tidak mengenal adanya desa dan kepala desa.

Adanya istilah walinagari yang dipilih secara langsung sebagaimana yang dipraktikkan saat ini justru lebih merepresentasikan warisan Kolonial Belanda. Pada masa Kolonial, dikenal adanya istilah “Tuanku Laras (Angku Laras)” yang merupakan istilah yang diciptakan oleh politik Belanda (Penjajah/Barat) melalui permainan pemilihan secara Demokrasi untuk memeralat dan menghancurkan adat Minangkabau. Sewaktu Belanda datang ke Minangkabau, maka dicarilah kaki-tangannya untuk melakukan kehendaknya dalam bentuk “Tuanku Laras”.<sup>82</sup> Sungguhpun Belanda mengetahui bahwa dalam adat Minangkabau ini diperintahi:

“Kemenakan beraja kemamak, mamak beraja kepenghulu, penghulu beraja kemufakat, mufakat beraja kepada benar dan benar ini bersendi kepada patut dan mungkin” dan “ada yang patut tetapi tidak mungkin dan ada pula yang mungkin tetapi tidak patut”.<sup>83</sup>

“Tuanku Laras” dipilih oleh rakyat dengan suara yang terbanyak. Sungguhpun dalam teorinya baik, tetapi dalam praktiknya yang terpilih ialah siapa saja yang kuat membayar suap, baik pada pemilih, baik pada pembesar yang ditugasi mengawas pemilihan itu.<sup>84</sup>

Dari segi pemilihan, mekanisme yang diterapkan saat ini, yakni pemilihan langsung tidak sesuai dengan hukum adat Minangkabau. Dalam adat Minangkabau, pengambilan keputusan itu bukan dengan pemilihan langsung, tapi dengan musyawarah mufakat. Hal ini sejatinya berkesesuaian dengan dasar negara Indonesia yang menekankan adanya permusyawaratan/perwakilan sebagaimana yang termaktub pada sila keempat Pancasila. Selain itu, juga menjadi salah satu falsafah yang hidup dalam pembukaan UUD 1945. Seharusnya, bila ingin menerapkan adat

<sup>82</sup>A.M Datuk Maruhun Batuah, D.H. *Tambo Minangkabau*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1956), hal 9-10.

<sup>83</sup>*Ibid.* hal 10.

<sup>84</sup>*Ibid.*

Minangkabau, maka sistem nagari tetap dipertahankan, tapi pemimpinnya bukan walinagari yang dipilih secara langsung, melainkan penghulu atau datuk yang dipilih dan ditetapkan atas dasar musyawarah dan mufakat.

Pemerintahan nagari oleh walinagari telah menggeser peran pengulu atau ninik mama dalam sistem pemerintahan adat di Minangkabau. Tentunya hal itu mengancam eksistensi keberadaan hukum adat yang seharusnya dilindungi sebagaimana yang dinyatakan dalam konstitusi. Akibatnya saat ini fungsi ninik mamak sudah sebagai pemimpin di dalam nagari atau masyarakat adat sudah hampir tergantikan, bahkan hampir tidak ada fungsinya yang digantikan oleh lembaga formal buatan negara.<sup>85</sup> Fungsi niniak mamak (penghulu) dalam nagari itu adalah sebagai pemegang jabatan tertinggi, yaitu: melaksanakan segala tugas kepenghuluannya menurut ketentuan *adat lamo pusako usang*, melaksanakan ketentuan hukum adat yang berlaku (menempuh jalan yang pasar), memelihara harta pusaka, dan memelihara anak kemenakan.<sup>86</sup>

Adanya pengaturan dalam hukum nasional yang tidak berkesesuaian dengan hukum adat tidak lepas dari fakta bahwa legislatif dalam membuat undang-undang mengabaikan aspek-aspek social dan norma adat yang berlaku di masyarakat. Bila model pembentukan undang-undang yang demikian tetap dipertahankan, maka eksistensi hukum adat akan semakin terpinggirkan, sekalipun secara konstitusional keberadaan hukum adat diakui. Oleh sebab itu, pembangunan hukum nasional harus menjadikan norma-norma Hukum Adat sebagai salah satu pedoman yang perlu diperhatikan agar kebijakan yang diambil dalam undang-undang yang dibentuk tidak menghapus keberadaan hukum adat, khususnya hukum adat Minangkabau yang

secara tradisi dan kearifan memiliki nilai khusus bila dibandingkan dengan adat-adat lain yang ada di Indonesia. Dalam pembangunan hukum nasional, hukum adat dan hukum nasional seharusnya saling berdampingan, sehingga hukum nasional yang dibentuk (UU) dapat eksis tanpa mengancam keberadaan hukum adat.

### III. PENUTUP

#### A. Simpulan

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, penulis menarik dua kesimpulan yaitu sebagai berikut:

1. Secara konstitusional, Hukum adat Minangkabau dan masyarakat adat telah diakui. Namun dalam praktiknya hukum adat yang diakui tidak dapat diimplementasikan ketika dihadapkan dengan hukum nasional (peraturan perundang-undangan). Kedudukan hukum adat dalam ketatanegaraan belum jelas. Secara hierarki dalam peraturan perundang-undangan, hukum adat tidak termasuk kedalam peraturan perundang-undangan. Hukum adat diakui, namun ketika berseberangan dengan suatu peraturan perundang-undangan maka hukum adat akan dikesampingkan. Hal ini terjadi karena tidak ada peraturan ditingkat undang-undang yang menjadi legitimasi terhadap kedudukan hukum adat dalam hukum nasional. Misalnya dalam hal pengaturan hak atas tanah dan pengaturan mengenai pengaturan jabatan walinagari beserta tata cara pemilihannya. Adanya pengaturan dalam hukum nasional yang tidak berkesesuaian dengan hukum adat tidak lepas dari fakta bahwa legislatif dalam membentuk undang-undang

---

<sup>85</sup>Betty Sumarty, *Revitalisasi Peran Ninik Mamak Dalam Pemerintahan Nagari*, Yogyakarta: Fakultas Ilmu

Sosial dan Politik Universitas Gajah Mada, 2007, hal 4.

<sup>86</sup>*Ibid.*, 11.

- mengabaikan aspek-aspek social dan norma adat yang berlaku di msyarakat.
2. Kedudukan hukum adat Minangkabau dalam sistem hukum nasional yang seharusnya diletakkan sebagai salah satu landasan pembentukan hukum nasional agar kebijakan yang diambil dalam undang-undang yang dibentuk tidak menghapus keberadaan hukum adat. Bila dalam pembentukan hukum nasional (undng-undang) hukum adat dikesampingkan, maka eksistensi hukum adat akan semakin terpinggirkan, sekalipun secara konstitusional keberadaan hukum adat diakui.

## B. SARAN

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis menyarankan:

1. Agar pembangunan hukum nasional harus menjadikan norma-norma Hukum Adat sebagai salah satu pedoman yang perlu diperhatikan agar kebijakan yang diambil tidak menjadi pemicu konflik, baik konflik secara vertical maupun horizontal. Hukum adat dan hukum nasional seharusnya saling berdampingan, sehingga hukum nasional yang dibentuk (UU) dapat eksis tanpa mengancam keberadaan hukum adat.
2. Rancangan Undang-Undang tentang Masyarakat adat untuk segera di undangkan dengan memperhatikan eksistensi dan kedudukan hukum adat, khususnya ketika bersinggungan dengan peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Anwar, Chairul. *Hukum Adat Indonesia, Meninjau Hukum Adat Minangkabau*. (Jakarta: Rineka Cipta, 1997).
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008).
- D.H, A.M Datuk Maruhun Batuah. *Tambo Minangkabau*. (Jakarta: Balai Pustaka, 1956).
- Hadikusuma, Hilman. *Pengantar Antropolpologi Hukum*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2010).
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1, Hukum Tanah Nasional*. (Jakarta: Universitas Trisakti, 2013).
- Hurgronje, C. Snouch. *De Atjéhers*. Jilid I, (Batavia: Landsdrukkerij, 1893).
- Inkuiri Nasional Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. *Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Wilayahnya di Kawasan Hutan*. (Jakarta: Komnas HAM, 2016).
- Madjoindo, A. Dr. Batuah dan A. Dt. *Tambo Minangkabau*. (Jakarta: Balai Pustaka, 1956).
- Mahmud, Amir, dkk. *Laporan Penelitian Sajogyo Institute: Penyelesaian Tak Berujung, Konflik Laten Muncul: Update Data Pasca Inkuiri Nasional Pada Kasepuhan Banten Kidul*. (Bogor: Sajogyo Institute, 2015).
- Mansoer, M. D., dkk. *Sedjarah Minangkabau*. (Jakarta: Bhratara, 1970)
- Maruhun, Batuah, A.M Datuk, dan D.H. Bagindo Tanameh. *Hukum adat dan adat Minangkabau*, N.V. (Jakarta: Poesaka Aseli Djakarta, 1954).
- MS,Edison dan Nasrun Dt. Marajo Sungut. *Tambo Minangkabau: Budaya dan Hukum Adat di Minangkabau*. (Bukittinggi: Kristal Multimedia, 2016).
- Pangaribuan, Luhut MP. *Lay Judges dan Hakim Adhoc: Suatu Studi Teoritis Tentang*

- Sistem Peradilan Pidana Indonesia. (Jakarta: Program Pascasarjana-Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009).
- Penghulu, Idrus Hakimy Dt. Rajo. *Pegangan: Penghulung, Bundo Kanduang, dan Pidato Alua Pasambahan Adat di Minangkabau*. (Bandung: Remadja Karya, 1988).
- Penghulu, Idrus Hakimy Dt. Rajo. *Pokok-Pokok Pengetahuan Adat Alam Minangkabau*. (Bandung: Remadja Karya, 1988).
- Puja, Gde. *Hukum Kewarisan Hindu yang Diresepir ke dalam Hukum Adat di Bali dan Lombok*. (Jakarta:Junasco, 1977).
- Soekanto, Soerjono. *Meninjau Hukum Adat Indonesia, Suatu Pengantar Untuk Mempelajari Hukum Adat*, Edisi Ketiga. (Jakarta: Rajawali, 1981).
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: UI Press, 1986).
- Soewardi, Herman. *Roda Berputar Dunia Bergulir, Kognisi Baru Tentang Timbul Tenggelamnya Sivilisasi*. (Bandung: Bakti Mandiri, 2001).
- Soewardi, Herman. *Roda Berputar Dunia Bergulir, Kognisi Baru Tentang Timbul Tenggelamnya Sivilisasi*. (Bandung: Bakti Mandiri, 2001).
- Syahuri, Taufiqurrohman. *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*. (Ghalia Indonesia, Bogor, 2004).
- Syarifuddin, Amir. *Pelaksanaan Hukum Kewarisan Islam dalam Lingkungan Adat Minangkabau*. (Jakarta: Gunung Agung, 1984).
- Sumarty, Betty. *Revitalisasi Peran Ninik Mamak Dalam Pemeirntahan Nagari*. (Yogyakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gajah Mada, 2007).
- Thalib, Sajuti. *Hubungan Tanah Adat dengan Hukum Agraria di Minangkabau*. (Jakarta: Bina Aksara, 1985).
- Thalib, Sajuti. *Receptio a Contrario (Hubungan Hukum Adat dengan Hukum Islam)*. (Jakarta: Bina Aksara, 1985).
- Vollenhoven, C. Van. *Het Adatrecht van Ned. Indie*. Jilid I, (Leiden: Brill, 1928).
- Yaswirman. *Hukum Keluarga: Karakteristik dan Prospek Doktrin Islam dan Adat dalam Masyarakat Matrilineal Minangkabau*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2013).

#### Jurnal

- Bactiar. *Esensi Paham Konsep Konstitualisme Dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan*. Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan 6, No.1 (2016)
- Badu, Lisnawaty W., Julisa Aprilia Kaluku, dan Abas Kaluku, *Perlindungan Hak-Hak Konstitusional Masyarakat Adat di Kabupaten Boalemo dalam Penerapan Sanksi Adat*, Jurnal Konstitusi 18, No. 1, (2021).
- Rompegading, A. Melantik, *Pengakuan Kedudukan Hukum Masyarakat Hukum Adat Matteko dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi 18, No. 3, (2021).
- Rosyada, Amrina, Esmi Warassih, Ratna Herawati, *Perlindungan Konstitusional terhadap Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Mewujudkan Keadilan*, Kanun Jurnal Ilmu Hukum 20, No. 1, (2018).
- Sidharta, B. Arief, *Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum*, Jurnal Jentera Volume 3 No. II, (2004).
- Taufik, Ilhamdi dan Muhammad Ikhsan Alia, *Jaminan Konstitusionalitas Hak Asal Usul Masyarakat Hukum Adat di Sumatera Barat*, Lex Journal Kajian Hukum & Keadilan 1, No. 2 (2017).
- Vollenhoven, C. van, *Het Adatrecht van Nederlands Indie I-III: Adatrecht II*, (Leiden: E.J. Brill, 1933).

#### Berita/Internet

- Antara News, "Masyarakat Nagari Minta Pemerintah Tuntaskan Sengketa Tanah Ulayat", <https://www.antaraneews.com/berita/2473717/masyara>

kat-nagari-minta-pemerintah-tuntaskan-sengketa-tanah-ulayat, diakses tanggal 22 Juni 2023.

Tempo.co, “Kontroversi Proyek Geothermal yang Picu Tagar Save Gunung Talang”, <https://bisnis.tempo.co/read/1149681/kontroversi-proyek-geotermal-yang-picu-tagar-save-gunung-talang>, diakses tanggal 22 Juni 2023.

Tempo.co, “KSP Ungkap Tantangan Pengesahan RUU Masyarakat Adat”, <https://nasional.tempo.co/read/1724070/ksp-ungkap-tantangan-pengesahan-ruu-masyarakat-adat>, diakses tanggal 22 Juni 2023.

# UPAYA MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN PETANI KELAPA SAWIT MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

## *(EFFORTS TO IMPROVE THE WELFARE OF OIL PALM FARMERS ACCORDING TO LAWS)*

**Taufiq Hidayatullah**

Analisis APBN

Pusat Kajian Anggaran

Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

\*Korespondensi: [taufiqhidayatu49@gmail.com](mailto:taufiqhidayatu49@gmail.com)

### **Abstrak**

Besarnya kontribusi perkebunan rakyat seharusnya linier dengan peningkatan kesejahteraan petani. Namun faktanya tidak demikian, karena petani tidak ikut merasakan dampak dari besarnya kontribusi tersebut. Karena itu, penulis bertujuan menganalisis upaya meningkatkan kesejahteraan petani kelapa sawit menurut peraturan perundang-undangan. Metode menggunakan pendekatan penelitian hukum yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat permasalahan dalam implementasi peningkatan kesejahteraan pekebun. Karena itu, upaya meningkatkan kesejahteraan pekebun yaitu urgensinya peraturan presiden yang mengatur peningkatan kesejahteraan pekebun dan penentuan TBS yang harus melibatkan pekebun, mewajibkan perkebunan besar swasta untuk melakukan pembinaan kepada pekebun khususnya peningkatan produktivitas, mewajibkan perusahaan perkebunan kelapa sawit untuk mendapatkan izin lingkungan yang dikeluarkan oleh pemerintah desa, dan mewajibkan perusahaan perkebunan kelapa sawit memiliki AMDAL.

Kata kunci: kesejahteraan petani, kelapa sawit, produktivitas

### **Abstract**

The magnitude of the contribution of smallholders should be linear with the increase in the welfare of farmers. But the fact is not the case, because farmers do not feel the impact of the large contribution. Therefore, the author aims to analyze efforts to improve the welfare of oil palm smallholders according to laws and regulations. The method uses a normative juridical legal research approach. The results of the study indicate that there are problems in the implementation of increasing the welfare of smallholders. Because of this, efforts to improve the welfare of smallholders, namely the urgency of presidential regulations governing the improvement of the welfare of smallholders and the determination of FFB which must involve smallholders, require large private plantations to provide guidance to smallholders, especially increasing productivity, require oil palm plantation companies to obtain environmental permits issued by the government villages, and requires oil palm plantation companies to have an AMDAL.

Keyword: farmer welfare, palm oil, productivity

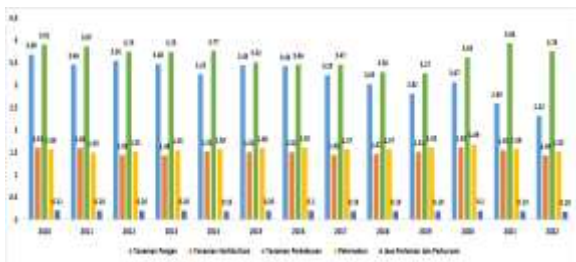


## I. Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Sektor perkebunan memiliki kontribusi terbesar jika dibandingkan dengan sektor pertanian lainnya yang tercermin dari produk domestik bruto (PDB). Selama periode 2016-2022, kontribusi sektor perkebunan rata-rata sebesar 3,65 persen terhadap PDB. Sedangkan tanaman pangan hanya 3,18 persen, peternakan 1,58 persen, hortikultura 1,51 persen, dan jasa peternakan lainnya 0,20 persen (Gambar 1).

Gambar 1. Distribusi PDB Atas Dasar Harga Berlaku



Sumber:

<https://www.bps.go.id/indicator/11/106/1/-seri-2010-distribusi-pdb-triwulanan-seri-2010-atas-dasar-harga-berlaku.html>

Besarnya kontribusi sektor perkebunan didominasi oleh hasil produk kelapa sawit yang tercermin dari ekspor utama komoditas non migas. Kontribusi ekspor kelapa sawit terbesar kedua setelah batu bara, dengan kontribusi sebesar 10,81 persen.<sup>1</sup> Sedangkan komoditas pertanian lainnya tidak masuk dalam komoditas utama. Selain itu, besarnya kontribusi kelapa sawit juga tercermin dari kontribusi minyak kelapa sawit Indonesia terbesar terhadap produksi minyak kelapa sawit dunia. Pada Tahun 2022 kontribusi Indonesia terhadap volume minyak kelapa sawit masih yang terbesar, dengan kontribusi sebanyak 46,50 juta ton dan kedua Malaysia sebesar 19,80 juta ton. Sedangkan negara lainnya kurang dari 3,26 juta ton (Gambar 2).

Gambar 2. Produsen Minyak Kelapa Sawit Dunia 2022 (Persen)



Sumber:

<https://www.indexmundi.com/agriculture/?commodity=palm-oil>

Besarnya peran kelapa sawit terhadap perekonomian nasional tidak lepas dari peran petani sebagai salah satu produsen dari perkebunan rakyat. Pada tahun 2021 perkebunan rakyat berkontribusi terhadap produksi *Crude Palm Oil* (CPO) terbesar kedua setelah perkebunan besar swasta, dengan kontribusi sebesar 15,50 juta ton (34,36 persen).<sup>2</sup> Perkebunan besar swasta berkontribusi terhadap CPO sebesar 27,36 juta ton (60,64 persen) dan perkebunan besar negara hanya 2,26 juta ton (5 persen).<sup>3</sup> Produksi CPO ini sangat dipengaruhi oleh luas lahan dan tingkat produktivitas. Untuk luas lahan, perkebunan besar swasta sebesar 8,04 juta hektar (55 persen), perkebunan rakyat sebesar 6,03 juta hektar (41,24 persen), dan perkebunan besar negara hanya 0,55 juta hektar (3,76 persen).<sup>4</sup> Berdasarkan data-data tersebut terlihat bahwa perkebunan rakyat memiliki kontribusi besar terhadap produksi kelapa sawit.

Meskipun perkebunan rakyat berkontribusi besar terhadap produksi kelapa sawit, namun produktivitas kelapa sawit dari perkebunan rakyat masih rendah jika dibandingkan dengan perusahaan besar swasta dan negara. Produktivitas perkebunan rakyat

<sup>1</sup>BPS, *Buletin Statistik Perdagangan Luar Negeri Ekspor*, Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2023, hal.10

<sup>2</sup>BPS, *Statistik Kelapa Sawit Indonesia 2021*, Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2022, hal.12.

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

<sup>4</sup>*Ibid*, hal. 11.

hanya 2,58 ton/ha, sedangkan perkebunan besar swasta mencapai 3,59 ton/ha dan perkebunan besar negara sebesar 3,59 ton/ha.<sup>5</sup> Dengan demikian selisih produktivitas perkebunan rakyat dengan perkebunan besar maupun swasta rata-rata mencapai 1,30 ton/ha. Selisih produktivitas ini sangatlah berarti bagi petani perkebunan rakyat. Apabila diasumsikan harga tandan buah segar dengan usia tanaman 10-20 tahun sebesar Rp2547 per kg<sup>6</sup>, maka pendapatan petani akan bertambah sebesar Rp2547 x 1,30 ton/ha= Rp3.323.623 per hektarnya. Apabila produktivitas mampu naik 1,30 ton/ha, maka kesejahteraan petani akan meningkat.

Namun demikian, fakta rendahnya produktivitas petani ini masih terjadi hingga tahun 2022. Bahkan produktivitas perkebunan rakyat mengalami penurunan menjadi 2,55 ton/ha. Rendahnya produktivitas kelapa sawit perkebunan rakyat dibandingkan perkebunan besar menunjukkan bahwa terdapat masalah dalam implementasi UU Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang perkebunan (UU tentang Perkebunan) baik kesejahteraan dan produktivitas. Peningkatan kesejahteraan dan produktivitas secara yuridis di atur dalam Pasal 3 huruf a dan d UU tentang Perkebunan yang menyatakan bahwa penyelenggaraan perkebunan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan untuk meningkatkan produksi, produktivitas, kualitas, nilai tambah, daya saing, dan pangsa pasar.

Salah satu masalah tersebut adalah belum terjalinnnya kemitraan antara petani perkebunan rakyat dengan perusahaan perkebunan besar. Padahal kemitraan tersebut sudah diamanatkan dalam Pasal 57 UU

tentang Perkebunan yang tegas menyatakan bahwa perusahaan perkebunan yang saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggung jawab, serta saling memperkuat dan saling ketergantungan dengan pekebun (petani). Kondisi ini tentunya merugikan pihak petani, apabila petani diberikan pendampingan dalam mengelola sawitnya, maka produktivitas petani setidaknya sama dengan perusahaan besar. Seperti kemitraan yang masih belum berpihak ke petani adalah petani di arafak. Petani banyak mengkontrakan kebunnya dikarenakan minimnya tingkat pendidikan petani dalam pengelolaan kebun kelapa sawit.<sup>7</sup> Kemudian kemitraan PT. Cahaya Anugerah Plantation petani plasma di Desa Puan Cepak tidak berjalan dengan baik dikarenakan terdapat beberapa permasalahan pada perusahaan mitra dan petani mitra.<sup>8</sup> Permasalahan yang terjadi meliputi: adanya penawaran harga dari pihak lain, tidak ada pembinaan lahan yang intensif, komunikasi dan pertemuan yang tidak berkelanjutan, keterlambatan dalam pembayaran dana plasma, tidak ada laporan hasil panen dari pihak perusahaan mitra dan sungai yang tercemar oleh limbah.<sup>9</sup> Selain itu, produktivitas kelapa sawit di Desa Puan Cepak tidak mengalami perubahan yang signifikan setelah bermitra dengan PT. Cahaya Anugerah Plantation.<sup>10</sup>

Beberapa permasalahan di atas menunjukkan bahwa pola kemitraan belum berpihak kepada petani dan masih lemahnya kelembagaan petani sehingga posisi tawar petani juga lemah. Padahal kemitraan antara perusahaan perkebunan dengan perkebun sudah dimandatkan dalam Pasal 57 UU tentang Perkebunan. Kemitraan tersebut

---

<sup>5</sup>Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian, *Statistik Perkebunan Unggulan Nasional 2020-2022*, Jakarta: Kementerian Pertanian, 2021, hal.18.

<sup>6</sup>Rizky R. Badjuri, *Harga TBS Kalteng Periode Bulan Februari 2023 Mulai Menguat*, dimuat dalam <https://mmc.kalteng.go.id/berita/read/40510/harga-tbs-kalteng-periode-bulan-februari-2023-mulai-menguat>, diakses tanggal 11 Maret 2023.

<sup>7</sup>Amestina Matualage et al, *Pengelolaan Kebun Kelapa Sawit Dalam Pola Kemitraan Inti Plasma PTPN II*

*Prafi Dengan Petani Suku Arfak Di Manokwari Papua Barat*, JSEP, Vol. 12 No. 1, Maret 2019, hal. 27.

<sup>8</sup>Syarah Naifuli et al, *Analisis Kemitraan Petani Plasma Kelapa Sawit (Elaeis Guineensis Jacq) Pada PT. Cahaya Anugerah Plantation di Desa Puan Cepak Kecamatan Muara Kaman Kabupaten Kutai Kartanegara*, Jurnal Ekonomi Pertanian & Pembangunan, Vol. 14 No. 1, Maret 2017, hal. 28.

<sup>9</sup>Ibid.

<sup>10</sup>Ibid.

dapat berupa pola kerja sama penyediaan sarana produksi, produksi, pengolahan dan pemasaran, kepemilikan saham, dan jasa pendukung lainnya. Adapun peraturan turunannya juga belum mampu dalam meningkatkan kemitraan yang keberpihakan kepada petani. Kemudian pada tahun 2023 terbit Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja (UU Tentang Penetapan Perpu No.2 Tahun 2022). Dalam Pasal 32 ayat (1) angka 1 yang menyatakan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya wajib meningkatkan produksi pertanian. Salah satu hasil produksi pertanian yang dimaksud adalah meningkatnya produksi kelapa sawit. Dengan meningkatnya produksi kelapa sawit khususnya perkebunan rakyat, maka pendapatan petani berpotensi meningkat.

Berangkat dari permasalahan pola kemitraan yang belum berpihak kepada petani dan masih lemahnya kelembagaan petani sehingga kesejahteraan petani belum meningkat, maka penulis bertujuan menganalisis “Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Petani Kelapa Sawit Menurut Peraturan Perundang-Undangan”.

## B. Permasalahan

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, permasalahan yang menjadi bahasan dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana implementasi UU Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan dalam meningkatkan kesejahteraan petani kelapa sawit?
2. Bagaimana pengaturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja dalam meningkatkan kesejahteraan petani kelapa sawit?

## C. Tujuan

Penulisan ini bertujuan untuk menganalisis:

1. Implementasi UU Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan dalam meningkatkan kesejahteraan petani kelapa sawit.
2. Pengaturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja dalam meningkatkan kesejahteraan petani kelapa sawit.

## D. Metode Penulisan

Metode penulisan ini menggunakan jenis penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian tersebut merupakan penelitian hukum yang mendasarkan analisisnya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian.<sup>11</sup> Penelitian ini pada dasarnya merupakan suatu kegiatan yang akan mengkaji aspek-aspek (untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada di dalam) internal dari hukum positif.<sup>12</sup> Penelitian Hukum yuridis normatif cukup menggunakan data-data sekunder dalam meneliti permasalahan hukum yang diangkatnya.<sup>13</sup> Data sekunder tersebut yaitu pertama, bahan hukum Primer yaitu aturan tertulis yang ditegakkan oleh negara, semua itu dapat ditemukan dalam putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, Undang-undang yang ditetapkan oleh parlemen, dan keputusan agen-agen administrasi, seperti Norma Dasar Pancasila, Peraturan Dasar, batang tubuh UUD NRI 1945, Tap MPR, Peraturan Perundang-undangan. Kedua, bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan dan hanya berfungsi sebagai penjelas dari bahan hukum primer, seperti rancangan perundangan, hasil karya ilmiah para sarjana, hasil penelitian. Ketiga, bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang

---

<sup>11</sup>Kornelius Benuf dan Muhamad Azhar, *Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer*, Jurnal Gema Keadilan, Vol. 7 No. 1, Juni 2020, hal. 23-24.

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

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

memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti bibliografi.<sup>14</sup>

## II. Pembahasan

### A. Kerangka Konseptual

#### 1. Sejarah Kemitraan Petani Sawit dengan Perusahaan Kelapa Sawit di Indonesia

Berdasarkan sumber dana investasi dan Petani yang menjadi plasmanya, PIR-Bun dibedakan menjadi: Proyek PIR lokal, Proyek PIR Khusus, Proyek PIR Bank Dunia/ADB (NES I/II) dan Proyek PIR Transmigrasi. Tujuan pembangunan proyek PIR antara lain untuk membantu meningkatkan pendapatan petani sekaligus pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, memperluas dan menciptakan lapangan kerja, memenuhi kebutuhan bahan baku industri dalam negeri dan pelestarian sumber daya dan lingkungan. Perusahaan perkebunan milik pemerintah, selain tujuan tersebut, juga bertugas memberikan bantuan pelayanan bagi masyarakat petani melalui proses alih teknologi. Berkaitan dengan itu, penerapan prinsip kemitraan yang telah dilaksanakan pada subsektor perkebunan tersebut, diperluas dan dijadikan kebijaksanaan penanaman modal pada bidang usaha unggulan yaitu bidang usaha yang prospektif dan harus memberikan nilai tambah, memiliki jangka waktu pengembalian modal yang relatif cepat, memiliki aset atau omzet tertentu serta memiliki keterkaitan dengan usaha hulu dan usaha hilir.<sup>15</sup>

Dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) kedua Menteri tersebut, kemitraan diformulasikan sebagai kerja sama usaha antara Pengusaha Kecil dan Koperasi yang bergerak pada Usaha hulu dalam bidang usaha yang dicadangkan untuk Usaha Kecil dan Pengusaha Besar Menengah yang bergerak

pada Usaha hilir. Usaha Besar Menengah memberikan bantuan dan perkuatan kepada Usaha Kecil dan Koperasi, dalam bentuk permodalan dan bantuan teknologi, dan kemudian produk yang dihasilkan oleh Usaha Kecil dan Koperasi, ditingkatkan nilai tambahnya oleh Usaha Besar Menengah. Selain itu, untuk bidang usaha unggulan yang tidak termasuk bidang usaha yang dicadangkan bagi Usaha Kecil dan Koperasi, kemitraan diformulasikan berupa penyertaan modal saham (*equity*) Usaha Kecil dan atau Koperasi secara sendiri atau bersama-sama berdasarkan kesepakatannya dengan Usaha Besar Menengah dalam pendirian perusahaan penanaman modal, dengan perimbangan pemilikan saham 60 persen dikuasai Usaha Kecil atau Koperasi dan 40 persen dikuasai oleh Usaha Besar Menengah. Pengelolaan perusahaan pada tahap pertama ditangani oleh Pengusaha Besar Menengah secara bersama-sama dengan Pengusaha Kecil atau Koperasi, dan kemudian secara bertahap paling lambat 10 tahun setelah berproduksi komersil pengelolaan perusahaan akan diserahkan kepada Pengusaha Kecil dan atau Koperasi.<sup>16</sup>

Syarat kemitraan diberlakukan terhadap Usaha Besar Menengah; baik dalam rangka Penanaman Modal Asing (PMA) maupun Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) yang melakukan investasi pada bidang-bidang usaha yang sesungguhnya dicadangkan sebagai bidang usaha bagi Usaha Kecil dan Koperasi. Dalam kemitraan tersebut, Usaha Besar Menengah diwajibkan memberikan pembinaan kepada Usaha kecil agar dapat meningkatkan kesempatan berusaha serta kemampuan manajemen dalam satu atau berbagai aspek dibidang produksi dan pengolahan, pemasaran, sumber daya manusia, teknologi, penyediaan bahan baku,

---

<sup>14</sup>*Ibid*

<sup>15</sup>Keputusan Menteri Pertanian Nomor 853 Tahun 1984 tentang pengembangan perkebunan Kelapa Sawit dan Karet dilakukan dengan pola PIR, Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1986 Tentang Pengembangan Perkebunan Dengan Pola Perusahaan

Inti Rakyat Yang Dirkaitkan Dengan Program Transmigrasi dan Keputusan Menteri Pertanian Nomor.333/KPTS/KB/510/ 6/1986 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengembangan Perkebunan Dengan Pola Pir - Trans.

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

pengelolaan usaha dan pendanaan. Kemitraan yang dilaksanakan melalui penyertaan modal (*equity*), sekurang-kurangnya 20 persen saham pendirian dikuasai oleh Usaha Kecil, yang kemudian harus ditingkatkan secara bertahap. Bentuk-bentuk kemitraan terdiri dari: Pola Inti-Plasma, Pola Subkontrak, Pola Perdagangan Umum dan Keagenan, serta Waralaba.<sup>17</sup> Pada bentuk kemitraan dengan Pola Inti Plasma, Usaha Besar dan atau Menengah, berkedudukan sebagai Inti dan berkewajiban membina serta mengembangkan Usaha Kecil yang menjadi plasmanya dalam hal penyediaan dan penyiapan lahan; penyediaan sarana produksi; pemberian bimbingan teknis manajemen usaha dan produksi; perolehan, penguasaan dan peningkatan teknologi yang diperlukan; pembiayaan; membeli dan memasarkan hasil produk.<sup>18</sup>

## 2. Pola Kemitraan Petani atau Pekebun Rakyat dengan Perusahaan Sawit

Berdasarkan data Kementerian Pertanian (2021), jumlah petani rakyat perkebunan sawit pada 2020 berjumlah sekitar 2,57 juta kepala keluarga (KK). Apabila dikelompokkan, jumlah petani tersebut terdiri dari 2 (dua) kelompok, yakni petani swadaya (mandiri) dan petani plasma. Petani swadaya adalah petani yang mengelola kebun kelapa sawitnya secara swadaya atau mandiri. Sedangkan petani plasma adalah petani yang bermitra dengan perusahaan sawit di dalam program kemitraan inti-plasma. Kemitraan inti-plasma merupakan pola hubungan kemitraan petani (baik individu maupun berkelompok) sebagai plasma dan perusahaan sawit sebagai inti. Terdapat tiga model kemitraan utama, yaitu 1) Skema Koperasi

Plasma, 2) Skema Kemitraan Individu, dan 3) Skema plasma yang dikelola perusahaan.<sup>19</sup> Pada skema koperasi plasma, petani skala kecil mengelola seluruh perkebunan plasma secara kolektif, lahan perkebunan digabung menjadi perkebunan bersama, dan petani plasma membentuk wadah koperasi plasma yang memfasilitasi penjualan tandan buah segar (TBS) ke perusahaan inti dengan ketentuan yang disepakati di mana petani anggota koperasi berbagi keuntungan dan resiko.<sup>20</sup> Pada skema kedua, yaitu skema kemitraan individu, petani kecil mengelola lahan mereka sendiri secara perorangan dan petani memiliki ketrampilan mengelola lahannya, mendapat kesempatan akses membeli bibit dan pupuk dari perusahaan dan hasil TBS dijual ke perusahaan inti.<sup>21</sup> Sementara pada skema ketiga, yaitu skema plasma yang dikelola perusahaan, perusahaan inti secara langsung mengelola perkebunan plasma atas nama petani.<sup>22</sup> Karena itu, pada skema ketiga ini perusahaan mendominasi penentuan nilai bagi hasil serta bentuk kerja sama dengan petani skala kecil dan petani sebagai pemilik lahan memiliki posisi tawar yang sangat lemah.<sup>23</sup>

## 3. Kesejahteraan Petani

Salah satu tujuan pembangunan pertanian diarahkan untuk meningkatkan sebesar-besarnya kesejahteraan petani. Hal ini menjadi penting karena selama ini petani telah memberikan kontribusi nyata dalam pembangunan pertanian dan pembangunan ekonomi perdesaan. Petani sebagai pelaku pembangunan pertanian perlu diberikan perlindungan dan pemberdayaan untuk mendukung pemenuhan kebutuhan pangan

---

<sup>17</sup>Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil dan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan

<sup>18</sup>Yanto Supriadi, *Kebijakan Dan Praktek Kemitraan Era Orde Baru Serta Rekonstruksi Kebijakan Era Reformasi Di Indonesia*, Jurnal Ius Quia Lustum, Vol. 29 No. 1, Januari 2022, hal. 149.

<sup>19</sup>Suharno dalam Ambarsari Dwi Cahyani et al, *Ketimpangan Relasi Petani Inti-Plasma dan Perusahaan Sawit di Sulawesi Tengah*, Jakarta: Prakarsa, 2021, hal.11.

<sup>20</sup>*Ibid.*

<sup>21</sup>*Ibid*, hal. 11-12.

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

<sup>23</sup>Ambarsari Dwi Cahyani. et.al, *Ketimpangan Relasi Petani Inti-Plasma dan Perusahaan Sawit di Sulawesi Tengah*, Jakarta: Prakarsa, 2021, hal.11-12.

yang merupakan hak dasar setiap orang guna mewujudkan kedaulatan pangan, kemandirian pangan dan ketahanan pangan secara berkelanjutan.<sup>24</sup> Indonesia sebagai negara yang mempunyai wilayah dan lahan pertanian yang cukup luas seharusnya mampu meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan penduduk desa yang tinggal di perdesaan yang pada umumnya bekerja di sektor pertanian. Namun demikian, persentase penduduk miskin perdesaan masih lebih tinggi jika dibandingkan dengan persentase kemiskinan perkotaan dalam 10 tahun terakhir. Dalam data terakhir disebutkan bahwa per-November 2022 persentase penduduk miskin perdesaan sebesar 12,6 persen dan penduduk miskin perkotaan sebesar 7,53 persen.<sup>25</sup>

Pengukuran kesejahteraan petani juga dapat diukur melalui Nilai Tukar Petani (NTP). NTP merupakan rasio antara indeks harga yang diterima oleh petani dan indeks harga yang dibayar oleh petani. Penghitungan NTP dilandasi pemikiran bahwa sebagai agen ekonomi, baik sebagai produsen dan konsumen, petani memproduksi hasil pertanian yang kemudian hasilnya dijual. Petani juga merupakan konsumen yang membeli barang dan jasa untuk kebutuhan hidupnya sehari-hari dan mengeluarkan biaya produksi dalam usahanya untuk memproduksi komoditas/produk pertanian.<sup>26</sup>

## **B. Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Petani Kelapa Sawit Menurut Peraturan Perundang-Undangan**

### **1. Implementasi UU Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan (UU tentang Perkebunan) dalam meningkatkan kesejahteraan petani kelapa sawit**

Frasa petani dalam UU tentang Perkebunan disebut dengan pekebun. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 angka 9 UU tanga

Perkebunan menyatakan bahwa pekebun adalah orang perseorangan warga negara Indonesia yang melakukan usaha perkebunan, yang mengelola usaha perkebunan dengan skala usaha tidak mencapai skala tertentu. Namun, klausul yang ada tidak menyatakan khusus pada pekebun, melainkan masyarakat. Tentunya masyarakat ini sangat luas, seperti pedagang sebagai masyarakat dan konsumen sebagai masyarakat. Hal ini menyisakan pertanyaan terhadap terbitnya UU tentang Perkebunan. Dengan demikian peningkatan kesejahteraan tidak fokus tertuju pada pekebun, bahkan menurut penulis, kesejahteraan ini lebih kepada seluruh rakyat Indonesia sebagai konsumen hasil produk perkebunan khususnya kelapa sawit bukan kesejahteraan pekebun yang bertindak sebagai produsen. Apabila merujuk Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani (UU tentang P3), maka klausul peningkatan kesejahteraan petani secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 3 huruf a UU tentang P3 yang menyatakan bahwa perlindungan dan Pemberdayaan Petani bertujuan untuk mewujudkan kedaulatan dan kemandirian petani dalam rangka meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, dan kehidupan yang lebih baik. Tidak terdapatnya klausul yang mengatur peningkatan kesejahteraan pekebun ini menjadi catatan negatif terhadap UU tentang Perkebunan. Bukan hanya itu, bahkan perlindungan pekebun juga tidak disebutkan secara eksplisit dalam UU tentang Perkebunan.

Dalam Pasal 3 huruf f UU tentang Perkebunan dinyatakan bahwa Penyelenggaraan perkebunan bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada pelaku Usaha Perkebunan dan masyarakat. Pelindungan ini jelas bukan hanya untuk pekebun, melainkan

---

<sup>24</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2013 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

<sup>25</sup>Badan Pusat Statistik, *Persentase Penduduk Miskin Menurut Daerah*, dimuat dalam

<https://www.bps.go.id/site/resultTab>, diakses tanggal 15 Maret 2023.

<sup>26</sup>Badan Pusat Statistik, *Nilai Tukar Petani*, dimuat dalam <https://www.bps.go.id/subject/22/nilai-tukar-petani.html>, diakses tanggal 15 Maret 2023.

pelaku usaha dan masyarakat sebagai konsumen. Pelaku usaha perkebunan dalam Pasal 1 angka 8 UU tentang Perkebunan pelaku usaha perkebunan adalah pekebun dan/atau perusahaan perkebunan yang mengelola Usaha Perkebunan. Sehingga pelaku usaha ini lebih tertuju pada orang atau perusahaan yang mengelolah hasil suatu produk dalam hal ini kelapa sawit. Sedangkan pekebun lebih cenderung tertuju pada produsen pertama hasil perkebunan dalam hal ini kelapa sawit. Akibatnya kesejahteraan pekebun berpotensi menjadi terabaikan atau bukan perhatian pertama meskipun prosuden pertama. Beberapa pasal yang telah dijelaskan di atas akan mengarah kepada peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai konsumen dan perlindungan pelaku usaha sebagai perusahaan.

Kesejahteraan pekebun bukan perhatian pertama meskipun pekebun sebagai produsen pertama dapat dilihat dari perkembangan dari kontribusi sektor perkebunan terhadap PDB, kontribusi produksi baik kelapa sawit maupun CPO dan perkebunan rakyat, dan tingkat kesejahteraan pekebun kelapa sawit. Pertama, kontribusi sektor perkebunan terhadap PDB seperti dalam Gambar 1. Menunjukkan bahwa sektor perkebunan selalu menjadi tertinggi dibandingkan sektor pertanian lainnya. Tentunya kontribusi perkebunan ini didominasi oleh produk hasil perkebunan kelapa sawit, yang tercermin dari ekspor utama komoditas non migas. Kontribusi ekspor kelapa sawit terbesar kedua setelah batu bara, dengan kontribusi sebesar 10,81 persen. Sedangkan sektor pertanian lainnya tidak masuk dalam kategori ekspor utama komoditas non migas.

Kedua, kontribusi produksi kelapa sawit perkebunan rakyat menunjukkan tren peningkatan setiap tahunnya. Pada tahun 2000 produksi kelapa sawit perkebunan rakyat hanya sebesar 1.905.653 ton atau 27,22 persen menjadi 15.503.840 ton atau 34,36 persen pada tahun 2021. Perkebunan besar swasta dari 3.633.901 ton tahun 2000 atau 51,91 persen menjadi 27.361.506 ton atau

60,64 persen. Sedangkan perkebunan besar negara mengalami penurunan kontribusi dari 1.460.954 ton atau 20,87 persen tahun 2000 menjadi 2.256.134 ton atau 5 persen.

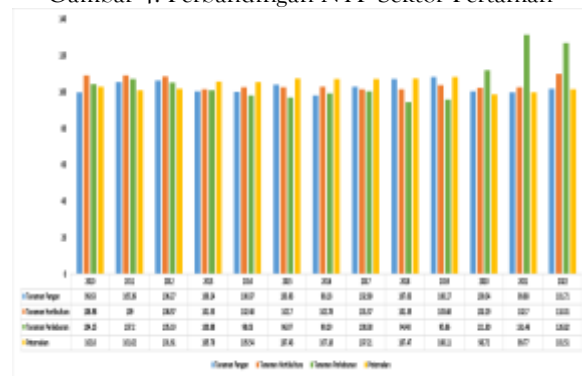
Gambar 3. Perkembangan Produksi Kelapa Sawit Perkebunan Indonesia Menurut Status Pengusahaan (ton)



Sumber: BPS, Statistik Kelapa Sawit Indonesia 2021, Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2022.

Ketiga, tingkat kesejahteraan petani kelapa sawit dalam hal ini pekebun. Meskipun perkebunan rakyat memberikan kontribusi besar terhadap PDB, ekspor komoditas utama non migas, produksi kelapa sawit, dan CPO, namun faktanya kesejahteraan tidak sejalan dengan peningkatan tersebut. Kesejahteraan petani ini dapat tercermin melalui Nilai Tukar Petani (NTP) (Gambar 4).

Gambar 4. Perbandingan NTP Sektor Pertanian

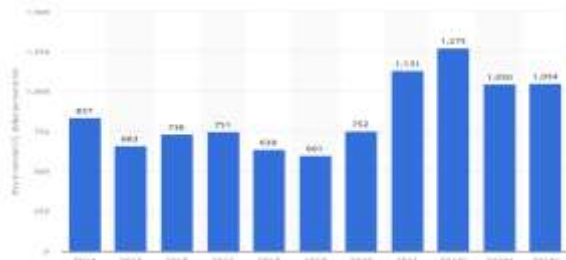


Sumber: BPS

Selama periode 2010 sampai dengan 2019 tingkat kesejahteraan petani cenderung mengalami penurunan dari 104,25 tahun 2010 menjadi 99,86. Adapun peningkatan yang terjadi antara 2020 sampai 2022 merupakan dampak naiknya CPO dunia. Selama periode tahun 2014-2019 harga CPO selalu di bawah 1000 USD/mt, tetapi periode 2020-

2022 harga CPO naik di atas 1000 USD/mt (Gambar 5).

Gambar 5. Harga rata-rata minyak sawit di seluruh dunia dari tahun 2014-2024 (U.S. dollars per mt)



Sumber: <https://www.statista.com/statistics/675813/average-prices-palm-oil-worldwide/>

Kenaikan harga CPO dunia ini tentunya berpengaruh terhadap harga kelapa sawit dalam negeri khususnya harga TBS. Namun sangat disayangkan kenaikan tersebut tidak langsung dinikmati oleh pekebun. Pendapatan petani pekebun di masa pandemi tidak sejalan dengan kenaikan harga TBS yang relatif tinggi di tahun 2020 sebagai dampak dari naiknya harga CPO dunia.<sup>27</sup> Apalagi kenaikan harga hanya terjadi di level penetapan pemerintah. Petani pekebun menerima harga di bawah itu yang kemudian harus terpotong oleh rantai pasar penjualan TBS.<sup>28</sup> Secara garis besar proses penetapan harga oleh pemerintah tidak terlalu dirasakan oleh pekebun, seperti di Labuhanbatu Utara harga turun dan naik setiap hari dan tidak perlu menunggu ketetapan setiap bulan dari pemerintah.<sup>29</sup> Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan harga TBS masih menimbulkan beberapa kendala dan permasalahan dalam implementasinya.

Pada hal harga TBS telah dimandatkan dalam Pasal 71 ayat (1) UU tentang Perkebunan dengan tegas menyatakan bahwa pemerintah pusat berkewajiban menciptakan kondisi yang menghasilkan harga komoditas perkebunan yang menguntungkan bagi pelaku usaha perkebunan. Kemudian upaya mengimplementasikan Undang-Undang tersebut, Ke-

menterian Pertanian sebenarnya telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 01/PERMENTAN/KB. 120/1/2018 tentang Pedoman Penetapan Harga Pembelian Tandan Buah Segar Kelapa Sawit Produksi Pekebun (Permentan No 1 Tahun 2018). Dalam Pasal 6 ayat (2) Permentan No 1 Tahun 2018 menyatakan bahwa Tim penetapan harga pembelian TBS dibentuk oleh gubernur dengan keanggotaan berasal dari unsur pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, Perusahaan Perkebunan dan/atau asosiasi pengusaha kelapa sawit, dan perwakilan Pekebun, meliputi Kelembagaan Pekebun atau asosiasi Pekebun kelapa sawit. Kemudian dalam Pasal 4 Permentan No 1 Tahun 2018 juga menyatakan bahwa perusahaan perkebunan membeli TBS produksi pekebun mitra melalui kelembagaan pekebun untuk diolah dan dipasarkan sesuai dengan perjanjian kerjasama tertulis yang diketahui oleh Bupati/walikota/gubernur sesuai dengan kewenangannya.

Berkaitan dengan TBS, tidak semua TBS dapat diterima oleh pabrik pengolahan. Menurut Pasal 13 Permentan No 1 Tahun 2018 menyatakan bahwa TBS yang diterima di pabrik harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- jumlah brondolan yang dikirim ke pabrik pengolahan paling sedikit 12,5 persen dari berat TBS yang diterima;
- tandan terdiri atas buah mentah 0 persen, buah matang paling sedikit 95 persen dan buah lewat matang paling banyak 5 persen;
- tandan tidak bergagang lebih dari 2,5 cm;
- tidak terdapat tandan yang kosong;
- tandan dan/atau brondolan segar dalam karung harus bebas dari sampah, tanah, pasir atau benda lainnya; dan
- berat TBS lebih dari 3 kilogram per tandan.

Untuk memenuhi persyaratan tersebut seharusnya perusahaan kelapa sawit juga

<sup>27</sup>Reni Andriani, *Harga Sawit Naik, Petani Sejahtera? Praktik Eksklusi dan Strategi Petani di Masa Pandemi*, Bogor: Serikat Petani Kelapa Sawit, 2021, hal. 33.

<sup>28</sup>*Ibid.*

<sup>29</sup>*Ibid*, hal. 35.



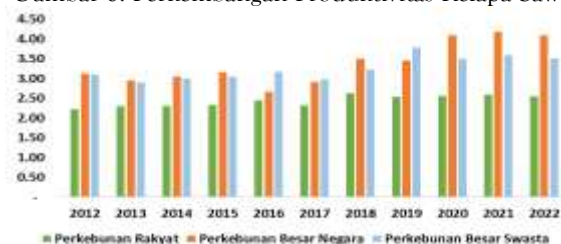
melakukan pembinaan kepada pekebun sehingga tidak terjadi *mismatch* antara kebutuhan industri kelapa sawit dengan *supply* produk kelapa sawit dari pekebun. Seperti di TBS pekebun di Rokan Hulu dikarenakan tidak memenuhi spek.<sup>30</sup> Namun kondisi ini juga tidak membuat pekebun menyerah, karena ada entitas lain yang menerima dengan persyaratan adanya potongan harga. Seperti pekebun di Rokan Hulu di atas, pekebun tetap menjual kepada tengkulak dengan potongan harga 7 persen untuk setiap 100 kg TBS, meskipun pekebun keberatan dengan potongan tersebut.<sup>31</sup> Terkait besaran potongan ini tidak ada ketentuan yang mengatur. Dalam Pasal 14 ayat (1) Permentan No 1 Tahun 2018 hanya menyatakan bahwa TBS yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dikenakan pemotongan pembayaran TBS. Meskipun harga TBS diatur dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan menteri, tetapi pekebun tidak ikut merasakan dampak kenaikan harga sawit dunia. Pekebun atau petani sawit sekarang hanya berfungsi sebagai pengguna harga (*price taker*).<sup>32</sup> Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi UU tentang Perkebunan belum berpihak kepada kesejahteraan pekebun atau petani sawit.

Selain persoalan harga TBS, rendahnya produktivitas juga menggerus kesejahteraan pekebun. Meskipun produksi kelapa sawit rakyat meningkat, namun secara produktivitas masih rendah. Peningkatan produksi sawit tersebut lebih disebabkan faktor luas lahan yang meningkat. Luas lahan kelapa sawit perkebunan rakyat cenderung meningkat setiap tahunnya, dari seluas 1.166.758 hektar atau sebesar 28,06 persen terhadap total lahan kepala sawit tahun 2000 menjadi seluas 6.029.752 hektar atau sebesar 41,23 persen terhadap total lahan kepala sawit tahun 2021. Dengan kata lain peningkatan luas lahan kelapa sawit perkebunan rakyat mencapai

416,79 persen selama periode tahun 2000-2021. Peningkatan luas lahan ini tidak akan meningkatkan kesejahteraan petani secara langsung, karena jumlah lahan petani belum tentu juga terus meningkat. Peningkatan tersebut tidak lain merupakan dampak ekstensifikasi perkebunan untuk komoditas kelapa sawit. Artinya selama periode 2000-2021 seorang petani tidak mungkin luas lahannya terus meningkat. Peningkatan tersebut tidak lain karena alih fungsi lahan untuk perkebunan kelapa sawit. Dengan kata lain ada petani lainnya yang mengelolah lahan yang baru dibuka tersebut. Sedangkan luas lahan yang dikelola juga tidak begitu luas. Mayoritas luas lahan perkebunan rakyat hanya kurang dari 1 (satu) hektar.<sup>33</sup>

Peningkatan luas lahan kelapa sawit secara agrerat memang penting meningkatkan produksi kelapa sawit nasional, namun peningkatan tersebut harus diikuti dengan peningkatan peroduktivitas dalam hal ini perkebunan rakyat. Produktivitas perkebunan rakyat selalu dibawah produktivitas perkebunan besar baik swasta maupun negara. Produktivitas perkebunan rakyat dari tahun 2010 sebesar 2,22 ton/ha menjadi 2,55 ton/ha pada tahun 2021. Perkebunan besar swasta dari 3,09 ton/ha tahun 2010 menjadi 3,51 ton/ha pada tahun 2022. Sedangkan perkebunan besar negara dari 3,12 ton/ha tahun 2010 menjadi 4,10 ton/ha (Gambar 6).

Gambar 6. Perkembangan Produktivitas Kelapa Sawit



Sumber: Kementerian Pertanian

Kondisi rendahnya produktivitas perkebunan rakyat menunjukkan bahwa terdapat per-

<sup>30</sup>Ibid, hal. 31.

<sup>31</sup>Ibid.

<sup>32</sup>Fiddini Alham et al, *Analisis Pemasaran Tandan Buah Segar (TBS) Kelapa Sawit Kota Langsa*, *Jurnal Penelitian Agrisamudra*, Vol. 7 No. 1, Juni 2020, hal. 63.

<sup>33</sup>Ibid, hal. 61.

soalan pada peningkatan produktivitas perkebunan rakyat. Padahal terkait peningkatan produktivitas ini sudah diatur dalam UU tentang Perkebunan.

Dalam Pasal 3 huruf d UU Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan yang menyatakan bahwa salah satu tujuan penyelenggaraan perkebunan adalah untuk meningkatkan produksi, produktivitas, kualitas, nilai tambah, daya saing, dan pangsa pasar. Kemudian dalam Pasal 57 ayat (1) UU tentang Perkebunan dengan tegas menyatakan bahwa untuk pemberdayaan usaha perkebunan, perusahaan perkebunan melakukan kemitraan usaha perkebunan yang saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggung jawab, serta saling memperkuat dan saling ketergantungan dengan pekebun, karyawan, dan masyarakat sekitar perkebunan. Dengan rendahnya produktivitas perkebunan rakyat dibandingkan dengan perkebunan besar, maka kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi kedua pasal yaitu Pasal 3 huruf d dan Pasal 57 ayat (1) UU tentang Perkebunan masih belum efektif. Karena UU tentang Perkebunan telah terbit selama 8 tahun, namun produktivitas perkebunan rakyat masih jauh dari produktivitas perkebunan besar. Dengan kata lain, belum adanya upaya perkebunan besar swasta maupun negara dalam kegiatan saling memperkuat produksi dalam hal ini produktivitas. Seperti produktivitas kelapa sawit di Desa Puan Cepak tidak mengalami perubahan yang signifikan setelah bermitra dengan PT. Cahaya Anugerah Plantation.<sup>34</sup> Kondisi ini mencerminkan bahwa perusahaan lebih tertuju pada mencari keuntungan dibandingkan dengan melakukan pembinaan terhadap petani.

Pembinaan terhadap produktivitas ini menjadi penting. Hal ini dikarenakan persoalan rendahnya produktivitas perkebu-

nan rakyat dipengaruhi oleh kurangnya pengetahuan dan keterampilan petani.<sup>35</sup> Seperti pemupukan yang tidak tepat dosis, tepat komposisi, dan tepat waktu menjadi persoalan, karena minimnya pengetahuan petani pekebun.<sup>36</sup> Padahal pemupukan yang tidak sesuai dengan standar akan berdampak pada kebun selama dua tahun.<sup>37</sup> Namun, rendahnya sumber daya manusia (SDM) petani sawit timbul karena rendahnya perhatian pemerintah di sektor perkebunan.<sup>38</sup> Selain pemerintah, apabila merujuk Pasal 57 ayat (1) UU tentang Perkebunan, maka perkebunan besar swasta maupun negara masih minim dalam melakukan pembinaan kepada petani, seperti contoh di atas PT. Cahaya Anugerah Plantation.

2. Pengaturan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja dalam meningkatkan kesejahteraan petani kelapa sawit.

Dalam Pasal 29 ayat (2) UU tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2022 menyatakan bahwa Ketentuan Pasal 15 UU tentang Perkebunan diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: Perusahaan Perkebunan yang melakukan kegiatan kemitraan dilarang memindahkan hak atas tanah usaha perkebunan yang mengakibatkan terjadinya satuan usaha yang kurang dari luas minimum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 UU tentang Perkebunan. Sedangkan dalam Pasal sebelumnya Pasal 15 UU tentang Perkebunan menyatakan bahwa Perusahaan perkebunan dilarang memindahkan hak atas tanah Usaha perkebunan yang mengakibatkan terjadinya satuan usaha yang kurang dari luas minimum sebagaimana dimaksud dalam pasal 14 UU tentang Perkebunan. Perubahan Pasal ini akan berpotensi dampak positif kepada petani

---

<sup>34</sup>Ibid.

<sup>35</sup>Reni Andriani, *Harga Sawit Naik, Petani Sejahterah? Praktik Eksklusi dan Strategi Petani di Masa Pandemi*, Bogor: Serikat Petani Kelapa Sawit, 2021, hal. 63.

<sup>36</sup>Ibid.

<sup>37</sup>Ibid.

<sup>38</sup>Ibid.

kelapa sawit. Karena tidak sedikit petani kelapa sawit yang melakukan kemitraan dengan perusahaan kelapa sawit. Perusahaan kelapa sawit ini juga memiliki lahan perkebunan kelapa sawit. Dampak positif tersebut adalah memindahkan hak atas tanah kemitraan dilarang. Sedangkan pada pasal yang lama tidak disebutkannya kemitraan. Dengan tidak disebutkan frasa kemitraan, artinya perusahaan perkebunan dapat memindahkan hak atas tanah baik yang bermitra maupun tidak bermitra. Bermitra disini tentunya dengan petani kelapa sawit. Dengan disebutkan secara eksplisit kemitraan ini akan memberikan kepastian kepada petani dalam menjual hasil produknya. Karena keberadaan perusahaan kelapa sawit juga sangat penting untuk menyerap hasil produk perkebunan rakyat.

Dalam Pasal 29 ayat (3) angka (1) UU tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2022 menyatakan bahwa Ketentuan Pasal 16 UU tentang Perkebunan diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

- (1) Perusahaan Perkebunan wajib mengusahakan Lahan Perkebunan paling lambat 2 (dua) tahun setelah pemberian status hak atas Tanah.
- (2) Jika Lahan Perkebunan tidak diusahakan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Lahan Perkebunan yang belum diusahakan diambil alih oleh negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan Pasal sebelumnya dalam Pasal 16 UU tentang Perkebunan menyatakan bahwa Perusahaan Perkebunan wajib mengusahakan Lahan Perkebunan:

- a. paling lambat 3 (tiga) tahun setelah pemberian status hak atas tanah, Perusahaan perkebunan wajib mengusahakan Lahan perkebunan paling sediki 30% (tiga puluh perseratus) dari luas hak atas tanah.
- b. paling lambat 6 (enam) tahun setelah pemberian status hak atas tanah, perusahaan perkebunan wajib mengusahakan seluruh luas hak atas tanah

yang secara teknis dapat ditanami Tanaman perkebunan

Perubahan ini juga memberikan dampak positif dalam hal kepastian pengelolaan lahan yang telah mendapatkan izin. Hal ini dilihat dari berkurangnya masa waktu untuk mengusahakan Lahan Perkebunan dari paling lambat 3 (tiga) tahun menjadi paling lambat 2 (dua) tahun. Dampaknya ke petani adalah kepastian adanya perusahaan kelapa sawit untuk menyerap hasil produk perkebunan yang diusahakan oleh petani. Artinya kepastian adanya perusahaan perkebunan lebih singkat, sehingga petani cepat mendapat kepastian terhadap keberadaan perusahaan tersebut.

Dalam Pasal 29 ayat (14) UU tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2022 menyatakan bahwa Pasal 45 UU tentang Perkebunan dihapus. Padahal sebelumnya Pasal 45 UU tentang Perkebunan menyatakan bahwa:

- (1) Untuk mendapatkan izin Usaha perkebunan sebagaimana dimaksud dalam pasal 42 harus memenuhi persyaratan:
  - a. izin lingkungan;
  - b. kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah; dan
  - c. kesesuaian dengan rencana perkebunan.
- (2) Selain persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1):
  - a. usaha budi daya perkebunan harus mempunyai sarana, prasarana, sistem, dan sarana pengendalian organisme pengganggu tumbuhan; dan
  - b. usaha pengolahan Hasil perkebunan harus memenuhi sekurang kurangnya 20 persen dari keseluruhan bahan baku yang dibutuhkan berasal dari kebun yang diusahakan sendiri.

Dengan dihapusnya Pasal 45 UU tentang Perkebunan, maka masyarakat sekitar yang tidak lain adalah pemukiman petani tidak dapat menuntut perusahaan perkebunan dalam hal perbaikan lingkungan sebagai

dampak adanya perusahaan perkebunan. Perbaikan lingkungan seperti jalan yang selalu dilalui mobil perusahaan, sehingga mengakibatkan kerusakan.<sup>39</sup> Dengan rusaknya jalan masyarakat ini tentunya akan berdampak pada akses usaha perekonomian petani, seperti perjalanan lebih lama dan potensi terjadinya kecelakaan. Kedua hal tersebut tentunya akan merugikan masyarakat yang tidak lain adalah mayoritas adalah petani. Padahal dengan adanya izin lingkungan seperti dimaksud dalam Pasal 45 ayat (1) huruf a UU tentang Perkebunan, maka pemerintah desa selaku pemberi izin lingkungan dapat membuat persyaratan perbaikan lingkungan dalam izin lingkungan tersebut.

Dalam Pasal 29 ayat (22) UU tentang Penetapan Perpu No. 2 Tahun 2022 menyatakan bahwa Pasal 68 UU tentang Perkebunan dihapus. Padahal sebelumnya dalam Pasal 68 UU tentang Perkebunan menyatakan bahwa setelah memperoleh izin dimaksud dalam pasal 67 wajib menerapkan:

- a. analisis mengenai dampak lingkungan hidup pengelolaan atau upaya lingkungan hidup dan upaya pemantauan lingkungan hidup;
- b. analisis risiko lingkungan hidup; dan
- c. pemantauan lingkungan hidup.

Dengan dihapusnya Pasal 68 UU tentang Perkebunan, maka terjadi penurunan kualitas lingkungan dalam jangka panjang, yang mana secara tidak langsung akan merugikan petani.<sup>40</sup> Kerugian tersebut baik pada lingkungan tempat tinggal petani maupun perkebunan rakyat, khususnya jalur produksi. Akibat buruk yang muncul dari keberadaan Pabrik Kelapa Sawit ini adalah tercemarnya pada area permukiman warga seperti pencemaran lingkungan, pencemaran

air, dan pencemaran udara.<sup>41</sup> Dalam ilmu klinis, pencemaran udara mempengaruhi kesehatan termasuk masalah pernapasan, penyakit jantung, pertumbuhan ganas berbagai organ tubuh, masalah konsepsi dan (hipertensi).<sup>42</sup> Dampak ini tentunya akan merugikan pihak petani, karena petani harus menerima akibat adanya perusahaan perkebunan yang tidak disertai analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL).

### III. Penutup

#### A. Simpulan

Berdasarkan pembahasan dan analisis yang telah dilakukan, maka diperoleh kesimpulan yaitu sebagai berikut:

1. Implementasi UU Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan dalam meningkatkan kesejahteraan petani kelapa sawit masih menimbulkan beberapa permasalahan. Pertama, tidak terdapatnya klausul yang secara eksplisit mengatur peningkatan kesejahteraan khusus pekebun dan perlindungan pekebun, sehingga kesejahteraan pekebun akan menjadi terabaikan atau bukan perhatian pertama meskipun pekebun sebagai prosuden. Adapun peningkatan lebih tertuju pada peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai konsumen dan perlindungan pelaku usaha sebagai perusahaan. Kedua, Meskipun harga TBS diatur dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan menteri, tetapi pekebun tidak ikut merasakan dampak kenaikan harga sawit dunia. Ketiga, perusahaan lebih tertuju pada mencari keuntungan dibandingkan dengan melakukan pembinaan terhadap petani.
2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2

---

<sup>39</sup>Wahyu Ziaulhaq, *Keberadaan Industri Kelapa Sawit terhadap Lingkungan Masyarakat*, Journal of Agriculture and Environmental Analytics, Vol. 1 No. 1, Juli 2022, hal. 4.

<sup>40</sup>Ambarsari Dwi Cahyani. et.al, *Ketimpangan Relasi Petani Inti-Plasma dan Perusahaan Sawit di Sulawesi Tengah*, Jakarta: Prakarsa, 2021, hal. 21.

<sup>41</sup>Ade Rahayu et al, *Dampak Limbah Pabrik Kelapa Sawit Terhadap Kelestarian Lingkungan Hidup di Kecamatan Sarudu Kabupaten Pasangkayu*, Journal Peqguruang, Vol. 3 No. 2, November 2021, hal. 493.

<sup>42</sup>*Ibid.*

Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja dalam meningkatkan kesejahteraan petani kelapa sawit terdapat dampak positif dan negatif. Dampak positif yaitu pertama, dengan disebutkan secara eksplisit kemitraan akan memberikan kepastian kepada petani dalam menjual hasil produknnya. Kedua, kepastian adanya perusahaan perkebunan lebih singkat dibandingkan peraturan sebelumnya, sehingga petani juga lebih cepat mendapat kepastian terhadap keberadaan perusahaan tersebut dalam menyerap TBS milik pekebun. Sedangkan dampak negatif yaitu pertama, petani tidak dapat menuntut perusahaan perkebunan dalam hal perbaikan lingkungan sebagai dampak adanya perusahaan perkebunan. Kedua, terjadi penurunan kualitas lingkungan dalam jangka panjang, yang mana secara tidak langsung akan merugikan petani.

## B. Saran

Berdasarkan simpulan di atas, penulis menyarankan yaitu urgensinya pemerintah menerbitkan peraturan presiden yang mengatur peningkatan kesejahteraan pekebun atau petani kelapa sawit, penentuan TBS yang harus melibatkan petani, mewajibkan perkebunan besar swasta maupun negara atau perusahaan perkebunan kelapa sawit untuk melakukan pembinaan kepada petani perkebunan rakyat (pekebun), mewajibkan perusahaan perkebunan kelapa sawit untuk mendapatkan izin lingkungan yang dikeluarkan oleh pemerintah desa, dan mewajibkan perusahaan perkebunan kelapa sawit memiliki AMDAL.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

UU Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan.  
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil dan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja.

Keputusan Menteri Pertanian Nomor 853 Tahun 1984 tentang pengembangan perkebunan Kelapa Sawit dan Karet dilakukan dengan pola PIR, Instruksi Presiden Nomor 1 tahun 1986 Tentang Pengembangan Perkebunan Dengan Pola Perusahaan Inti Rakyat Yang Dirkaitkan Dengan Program Transmigrasi dan Keputusan Menteri Pertanian Nomor .333/KPTS/KB/510/6/1986 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengembangan Perkebunan Dengan Pola Pir - Trans.

Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 01/PERMEN TAN/KB.120/1/2018 tentang Pedoman Penetapan Harga Pembelian Tandan Buah Segar Kelapa Sawit Produksi Pekebun.

### Buku

Andriani, Reni et al. *Harga Sawit Naik, Petani Sejahterah? Praktik Eksklusi dan Strategi Petani di Masa Pandemi*. Bogor: Serikat Petani Kelapa Sawit, 2021

BPS. *Buletin Statistik Perdagangan Luar Negeri Ekspor*. Jakarta:Badan Pusat Statistik, 2023.

BPS. *Statistik Kelapa Sawit Indonesia 2021*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2022.

Cahyani, Ambarsari Dwi. et.al. *Ketimpangan Relasi Petani Inti-Plasma dan Perusahaan*

*Sawit di Sulawesi Tengah*. Jakarta: Prakarsa, 2021.

Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian. *Statistik Perkebunan Unggulan Nasional 2020-2022*, Jakarta: Kementerian Pertanian, 2021.

Suharno dalam Ambarsari Dwi Cahyani et al. *Ketimpangan Relasi Petani Inti-Plasma dan Perusahaan Sawit di Sulawesi Tengah*. Jakarta: Prakarsa, 2021.

### Jurnal

Alham, Fiddini et al. *Analisis Pemasaran Tandan Buah Segar (TBS) Kelapa Sawit Kota Langsa*. Jurnal Penelitian Agrisamudra, Vol. 7 No. 1, Juni 2020.

Benuf, Kornelius dan Azhar, Muhamad. *Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer*, Jurnal Gema Keadilan. Vol. 7 No. 1, Juni 2020

Matualage, Amestina et al. *Pengelolaan Kebun Kelapa Sawit Dalam Pola Kemitraan Inti Plasma PTPN II Prafi Dengan Petani Suku Arfak Di Manokwari Papua Barat*. JSEP, Vol. 12 No. 1, Maret 2019.

Naifuli, Syarah et al. *Analisis Kemitraan Petani Plasma Kelapa Sawit (Elaeis Guineensis Jacq) Pada PT. Cahaya Anugerah Plantation di Desa Puan Cepak Kecamatan Muara Kaman Kabupaten Kutai Kartanegara*, Jurnal Ekonomi Pertanian & Pembangunan. Vol. 14 No. 1, Maret 2017.

Rahayu, Ade et al. *Dampak Limbah Pabrik Kelapa Sawit Terhadap Kelestarian Lingkungan Hidup di Kecamatan Sarudu Kabupaten Pasangkayu*. Journal Peqguruang, Vol. 3 No. 2, November 2021.

Supriadi, Yanto. *Kebijakan Dan Praktek Kemitraan Era Orde Baru Serta Rekonstruksi Kebijakan Era Reformasi Di Indonesia*. Jurnal Ius Quia Lustum. Vol. 29 No. 1, Januari 2022.

Ziaulhaq, Wahyu. *Keberadaan Industri Kelapa Sawit terhadap Lingkungan Masyarakat*.

*Journal of Agriculture and Environmental Analytics*, Vol. 1 No. 1, Juli 2022.

### Laman

www.bps.go.id. *Distribusi PDB Triwulanan Seri 2010 Atas Dasar Harga Berlaku (Persen)*. Dimuat dalam <https://www.bps.go.id/indicator/11/106/1/-seri-2010-distribusi-pdb-triwulanan-seri-2010-atas-dasar-harga-berlaku.html>, diakses tanggal 10 Maret 2023.

www.indexmundi.com. *Palm Oil Production by Country in 1000 MT*. Dimuat dalam <https://www.indexmundi.com/agriculture/?commodity=palm-oil>, diakses tanggal 10 Maret 2023.

Rizky R. Badjuri. *Harga TBS Kalteng Periode Bulan Februari 2023 Mulai Menguat*. Dimuat dalam <https://mmc.kalteng.go.id/berita/read/40510/harga-tbs-kalteng-periode-bulan-februari-2023-mulai-menguat>, diakses tanggal 11 Maret 2023.

www.statista.com. *Average prices for palm oil worldwide from 2014 to 2024*. Dimuat dalam <https://www.statista.com/statistics/675813/average-prices-palm-oil-worldwide/>, diakses tanggal 12 Maret 2023.

## PEDOMAN/PANDUAN PENULISAN NASKAH JURNAL PERUNDANG-UNDANGAN PRODIGY

- 1) Naskah yang dikirim dalam bentuk karya tulis ilmiah di bidang peraturan perundang-undangan seperti hasil pengumpulan data, survei, hipotesis, kajian teori, studi kepustakaan, saduran buku, dan gagasan kritis konseptual yang bersifat objektif, sistematis, analisis dan deskriptif.
- 2) Naskah yang dikirim berupa karya tulis asli yang belum pernah dimuat atau dipublikasikan di media lain.
- 3) Naskah diketik 1,5 (satu koma lima) spasi di atas kertas A4 dengan huruf Bookman Old Style ukuran 12 (dua belas).
- 4) Panjang naskah minimal 25 (dua puluh lima) halaman dan maksimal 35 (tiga puluh lima) halaman (termasuk daftar pustaka).
- 5) Penulisan menggunakan bahasa Indonesia baku, lugas, sederhana dan mudah dipahami serta tidak mengandung makna ganda.
- 6) Pokok pembahasan atau judul penulisan berupa kalimat singkat dan jelas dengan kata atau frasa kunci yang mencerminkan tulisan.
- 7) Redaksi berhak mengubah teknik penulisan (redaksional) tanpa mengubah arti.
- 8) Redaksi dapat mengusulkan perubahan substansi.
- 9) Cara penulisan penyingkatan:
  - a. Singkatan untuk nama undang-undang, UU tentang nama singkat/sebutan undang-undang seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) atau Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan (UU tentang Nakeswan).
  - b. Singkatan untuk nama undang-undang yang terlalu panjang termasuk undang-undang perubahan, singkatan dengan menyebut nomor undang-undang, seperti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU No.10 Tahun 2016).
  - c. Singkatan untuk peraturan pelaksana, singkatan dengan menyebut nomor peraturan seperti Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pelayanan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (PP No.11 Tahun 2016).
  - d. Konsistensi penyingkatan dalam seluruh penulisan.
  - e. Penyingkatan peraturan perundang-undangan dimulai di batang tubuh tulisan.
- 10) Penulisan kutipan langsung mulai dari 4 (empat) baris ke atas, ditulis menjorok ke dalam, satu ketuk, spasi 1 (satu), dan ukuran huruf 12 (dua belas).

Contoh:

Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional.
- 11) Penulisan kutipan langsung kurang dari 4 (empat) baris, ditulis langsung (tidak menjorok), ditulis miring, diawali dan diakhiri dengan tanda kutip.

Contoh:

Fungsi dan peran ganda Provinsi DKI Jakarta sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus diakui pula dalam Pasal 18B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*”
- 12) Pengiriman naskah dilengkapi dengan alamat *e-mail* untuk korespondensi. Alamat *e-mail* korespondensi penulis harus sesuai dengan *e-mail* yang digunakan untuk mengirim naskah dan harus *e-mail* pemilik naskah.
- 13) Metode penulisan disesuaikan dengan tulisan ilmiah dan ejaan Bahasa Indonesia yang disempurnakan yang secara garis besar sebagai berikut:

- a. Judul dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris.
  - b. Nama Penulis (unit kerja, nama instansi, dan alamat korespondensi/alamat *email* penulis).
  - c. Abstrak ditulis dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris (ditulis dalam 1 (satu) paragraf dengan 1 (satu) spasi, ukuran huruf 10 (sepuluh), jumlah kata minimal 100 (seratus) dan maksimal 250 (dua ratus lima puluh) kata.
  - d. Kata kunci minimal 3 (tiga) dan maksimal 5 (lima) kata terpenting dalam makalah yang dicantumkan di bawah abstrak.
  - e. Sistematika penulisan ditulis sebagai berikut:
- 14) Jika tulisan calon kontributor yang bukan pegawai Sekretariat Jenderal DPR RI dimuat, diharapkan melampirkan syarat administrasi yang dapat dikirimkan bersamaan dengan konsep awal tulisan utuh, yang terdiri dari:
- a. fotocopy NPWP atas nama calon kontributor;
  - b. fotocopy KTP atas nama calon kontributor; dan
  - c. fotocopy buku rekening atas nama calon kontributor.



**JUDUL  
(TITLE)**

**Penulis**

Jabatan

Instansi

\*Korespondensi: *e-mail*

**Abstrak**

Abstrak merupakan penyajian uraian ringkas, cermat, dan menyeluruh dari isi tulisan yang berfungsi untuk memberikan gambaran ringkas tentang isi tulisan dan disusun sedemikian rupa untuk menggugah pembaca. Penulis hendaknya memperhatikan ketentuan penulisan abstrak termasuk dalam pemilihan kata yang efisien dan tepat, menggunakan bahasa baku dan komunikatif, penyusunan kalimat yang syarat makna dan penataan kalimat menjadi sebuah paragraf yang koheren. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris yang terdiri atas satu paragraf dengan maksimum 250 kata, informasi dalam abstrak mencakup latar belakang, masalah, tujuan, metode penulisan, hasil, dan kesimpulan. (Book oldman style, 10, spasi tunggal).

Kata kunci: minimal tiga kata dan maksimal lima kata terpenting dalam makalah (Bookman Old Style 10, spasi tunggal)

**Abstract**

*Abstract is a brief description of the presentation, a careful and thorough the paper that gives a quick overview of the paper and arranged in such a way to arouse the reader. The author should consider the abstract provisions consisting the selection of efficient and precise words, using the standard language and communicative. the sentence structure and meaning is written in a coherent paragraph. Abstract is written in Bahasa and English which consists of a single paragraph with a maximum of 250 words, including the information of background, formulation of the problem, purposes, writing methods/ approach, results, and conclusions. (Book style oldman, 10, single spaced).*

*Keywords: Minimum three words and maximum five words of most important words in the paper*

**I. Pendahuluan (Bookman Old Style 12, spasi 1 1/2)**

- A. Latar Belakang**
- B. Permasalahan**
- C. Tujuan**
- D. Metode Penulisan**

**II. Pembahasan**

**A. Kerangka Konseptual**

1. ...
2. ...
3. ...

**B. Analisis Materi Tulisan (Judul bagian ini disesuaikan dengan materi tulisan masing-masing)**

1. ...
2. ...
3. ...

**III. Penutup (berisi simpulan dan saran)**

**DAFTAR PUSTAKA**

- f. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris yang terdiri atas satu paragraf dengan maksimum 250 kata, informasi dalam abstrak mencakup latar belakang, masalah, tujuan, metode penulisan, hasil, dan kesimpulan. (Book oldman style, 10, spasi tunggal). Abstrak disertai dengan

Kata kunci: minimal tiga kata dan maksimal lima kata terpenting dalam makalah (Bookman Old Style 10, spasi tunggal).

Contoh:

#### **Abstrak**

Otonomi khusus (otsus) Papua jilid pertama telah berjalan selama 20 (dua puluh) tahun dan berakhir di tahun 2021. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan Pemerintah melanjutkan otonomi khusus Papua, sebagai otsus Papua jilid kedua, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001. Otsus Papua Jilid pertama dalam perjalanannya mengalami beberapa permasalahan, terutama dalam hal tata kelola dana otsus Papua yang berakibat pada kurang optimalnya kesejahteraan dan gangguan keamanan di Papua. Terkait dengan permasalahan tersebut, tulisan ini menganalisis: Pertama, bagaimana pengelolaan otsus Papua jilid pertama selama ini? Kedua, bagaimana strategi pengelolaan otsus Papua jilid kedua agar tidak mengulangi kegagalan otsus Papua jilid pertama? Tulisan ini ditujukan untuk menganalisis pengelolaan otsus Papua jilid pertama dan menganalisis strategi pengelolaan otsus Papua jilid kedua agar tidak mengulangi kegagalan otsus Papua jilid pertama. Metode penulisan hukum normatif dengan spesifikasi penulisan deskriptif analitis. Hasil pembahasan menyimpulkan: Pertama, meskipun otsus Papua jilid pertama telah meningkatkan aspek kesejahteraan namun belum signifikan hasilnya, masih terdapat masalah tata kelola anggaran dari perencanaan hingga pengawasan, dan masih terjadi gangguan keamanan di Papua; Kedua, perlu ada *grand design* untuk peningkatan kesejahteraan di Papua dan realisasi kartu dana otsus, perlu ada *grand design* tata kelola anggaran dana otsus, dan mempercepat pemekaran daerah guna memperpendek rentang kendali pemerintah terhadap peningkatan keamanan dan kesejahteraan. Kata kunci: otonomi khusus, Papua, tata kelola, dana, pemekaran daerah

- g. Contoh penulisan nama, jabatan, instansi, dan korespondensi:

Rangga Leksana  
Perancang Peraturan Perundang-Undangan Ahli Muda  
Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian  
Sekretariat Jenderal DPR RI  
\*Korespondensi: rangga@gmail.com

- h. Penulisan kutipan menggunakan sistem catatan kaki (*footnote*), yang ditulis menjorok 1 (satu) ketuk, masuk ke dalam, huruf Bookman Old Style, ukuran 10 (sepuluh), paragraf *single*, dengan mengikuti pedoman sebagai berikut:

#### **Peraturan Perundang-Undangan**

Pasal, Judul Peraturan PUU (tanpa LN atau TLN)

Contoh:

<sup>3</sup>Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

#### **Putusan Pengadilan**

Judul dan Nomor Putusan, halaman.

Contoh:

<sup>4</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, hal. 4.

## Buku

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Buku*, Tempat Terbit: Penerbit, tahun, halaman.

Contoh:

<sup>1</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992, hal. 21.

Sumber kutipan berikutnya yang menunjuk kepada sumber yang telah disebut dalam catatan kaki di atasnya, menggunakan *Ibid* (jika halaman sama) atau *Ibid.*, hal. 35 (jika berbeda halaman).

Penulisan sumber kutipan yang telah disebut sebelumnya dan telah disisipi sumber kutipan lain, sebagai berikut:

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Buku/Karangan*, halaman. (tidak menggunakan *op.cit*, *loc.cit*).

Contoh:

<sup>7</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hal. 53.

Jika kutipan berasal dari sumber kedua maka mengikuti pedoman sebagai berikut:

Nama Penulis/Pengarang asal dalam nama Penulis/Pengarang yang bukunya dikutip, judul buku yang dikutip, Tempat Terbit buku yang dikutip: Penerbit, tahun, halaman.

Contoh:

*John Rawls* dalam Munir Fuady, *Bisnis Kotor: Anatomi Kejahatan Kerah Putih*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004, hal. 60.

## Jurnal

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Tulisan*, Nama Jurnal, Volume dan tahun, halaman.

Contoh:

<sup>8</sup>Oksidelfa Yanto, *Tindak Pidana Pemalsuan Uang Kertas Dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia*, Prodigy: Jurnal Perundang-undangan, Vol. 5 No.1, Juli 2017, hal. 29.

## Terjemahan

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Tulisan (Buku)*, diterjemahkan oleh..., Tempat Terbit: Penerbit, tahun, halaman.

Contoh:

<sup>9</sup>Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi (Law and Society in Transition: Toward Responsive Law)*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco, Jakarta: HuMa, 2003, hal. 51.

### **Harian/Surat Kabar**

Nama Penulis/Pengarang, *Judul Tulisan*, Nama Harian/Surat Kabar, hari, tanggal, tahun, halaman.

Contoh:

<sup>2</sup>Robert Endi Jaweng, *Korupsi dan Revisi UU Pemda*, Harian Media Indonesia, Jumat, 24 Januari 2014, hal. 9.

### **Bahan yang Tidak Diterbitkan**

Makalah, Risalah UU, Draf RUU

Nama Penulis/Pengarang/Institusi, *Judul Tulisan*, Institusi, hari/tanggal/tahun, halaman.

Tim Naskah Akademik RUU Paten, *Laporan Akhir Naskah Akademik RUU Paten Tahun 2008*, BPHN-Kemenkumham, Maret 2015, hal. 3.

### **Laman**

Nama Penulis, *Judul Tulisan*, dimuat dalam [http...](http://...), diakses tanggal bulan tahun.

Contoh:

<sup>4</sup>John Ferry Situmeang, *Quo Vadis Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, dimuat dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52652eaab3489/iquo-vadis-i-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-broleh-john-ferry-situmeang-sh>, diakses tanggal 27 Januari 2014.

- 15) Isi, materi, dan susbtansi tulisan merupakan tanggung jawab penulis.
- 16) Setiap naskah bebas menggunakan referensi dari buku dan jurnal dari tahun berapapun akan tetapi setiap naskah wajib menggunakan minimal 10 referensi dari **buku dan jurnal**, baik cetak maupun *online* dengan ketentuan menggunakan pustaka terbitan 10 tahun terakhir (minimal tahun 2012) yang digunakan sebagai sumber kutipan di *footnote* dan daftar pustaka.
- 17) Daftar pustaka ditulis menjorok 1 (satu) ketuk pada baris ke 2 (dua), huruf Bookman Old Style, ukuran 12 (dua belas), dengan mengikuti pedoman sebagai berikut:

### **Peraturan Perundang-undangan**

Judul Peraturan PUU (tanpa LN atau TLN)

Contoh:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

### **Putusan Pengadilan**

Contoh:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

## **Buku**

Nama Penulis/Pengarang (jika nama terdiri dari dua kata atau lebih, nama belakang diletakkan di depan). *Judul Buku*. Tempat terbit: Penerbit, tahun.

Contoh:

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992.

## **Jurnal**

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan*. Nama Jurnal: Volume dan tahun.

Contoh:

Yanto, Oksidelfa. *Tindak Pidana Pemalsuan Uang Kertas Dalam Perspektif Hukum Pidana Indonesia*. Prodigy: Jurnal Perundang-undangan, Vol. 5 No.1, Juli 2017.

## **Terjemahan**

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan (Buku)*, diterjemahkan oleh... . Tempat terbit: Penerbit, tahun.

Contoh:

Nonet, Philippe dan Philip Selznick. *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi (Law and Society in Transition: Toward Responsive Law)*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco. Jakarta: HuMa, 2003.

## **Harian/Surat Kabar**

Nama Penulis/Pengarang. *Judul Tulisan*. Nama Harian/Surat Kabar, Hari, Tanggal Bulan Tahun.

Contoh:

Jaweng, Robert Endi. *Korupsi dan Revisi UU Pemda*. Harian Media Indonesia, Jumat, 24 Januari 2014.

## **Bahan yang Tidak Diterbitkan**

Makalah, Risalah UU, Draf RUU

Contoh:

Tim Naskah Akademik RUU Paten. *Laporan Akhir Naskah Akademik RUU Paten Tahun 2008*. BPHN-Kemenkumham, Maret 2015.

## **Laman**

Nama Penulis. Dimuat dalam *Judul Tulisan*. <http> ..., diakses Tanggal Bulan Tahun.

Contoh:

Situmeang, John Ferry. *Quo Vadis Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Dimuat dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52652eaab3489/iquo-vadis-i-mahkamah-konstitusi-republik-indonesia-boleh-john-ferry-situmeang-shz>, diakses tanggal 27 Januari 2014.