

SERI PUBLIKASI ILMIAH KONTEMPORER UNTAR 2021

# S1 Hukum



Kampus  
Merdeka  
INDONESIA JAYA

## Berhukum di Masa Pandemi Covid-19

**EDITOR**

Prof. Dr. Mella Ismelina F.R., S.H., M.Hum.  
Ade Adhari, S.H., M.H.



**SERI PUBLIKASI ILMIAH KONTEMPORER UNTAR 2021**

**Berhukum di  
Masa Pandemi Covid-19**

**ISBN : 978-623-6463-12-3**

**Penerbit**

LPPI UNTAR (UNTAR Press)

Lembaga Penelitian dan Publikasi Ilmiah Universitas Tarumanagara

Jln. Letjen. S. Parman No. 1

Kampus I UNTAR, Gedung M, Lantai 5

Jakarta 11440

Email: [dppm@untar.ac.id](mailto:dppm@untar.ac.id)

**Keanggotaan IKAPI**

No.605/AnggotaLuarBiasa/DKI/2021

**Copyright © 2021 Universitas Tarumanagara**

## **SERI PUBLIKASI ILMIAH KONTEMPORER UNTAR 2021**

### **Editor Seri**

Dr. Hetty Karunia Tunjungsari, S.E., M.Si.

Ir. Jap Tji Beng, MMSI., Ph.D.

Sri Tiatri, S.Psi, M.Si, Ph.D., Psikolog

Prof. Dr. Ir. Agustinus Purna Irawan, I.P.U., ASEAN Eng.

### **Berhukum di**

### **Masa Pandemi Covid-19**

#### **Editor**

Prof. Dr. Mella Ismelina F.R., S.H., M.Hum.

Ade Adhari, S.H., M.H.

#### **Penulis**

Amad Sudiro

Gunardi Lie

Wilma Silalahi

Mella Ismelina F. R.

Vera W. S. Soemarwi

Ande Aditya Iman Ferrary

Tundjung Herning Sitabuana

Dixon Sanjaya

Jeane Neltje Saly

H.K. Martono

Ariawan Gunadi

Moody Rizqy Syailendra Putra

Indah S. Aprilia

Christine S. T. Kansil

Jesselyn Valerie Herman

Imelda Martinelli

Ahmad Redi

Mia Hadiati

Ida Kurnia

Daniel Surianto

Ade Adhari

Rian Achmad P.

Rugun Romaida Hutabarat

Urbanisasi

Rasji

**LPPI UNTAR (UNTAR PRESS)**

**Jakarta, Indonesia**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur atas kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah memberikan segalanya, sehingga penulisan buku yang berjudul “Berhukum di Masa Pandemi” dapat diselesaikan dengan baik. Karya yang saat ini berada ditangan pembaca secara umum kami persembahkan untuk pembangunan hukum di Indonesia, dan secara khusus sebagai bentuk perayaan Dies Natalis Universitas Tarumanagara yang Ke-62. Buku ini merupakan buah pemikiran yang layak untuk dijadikan sebagai rujukan ilmiah karena telah disusun atas dasar pengetahuan dan kajian ilmiah yang dilakukan oleh Sivitas Akademika Universitas Tarumanagara.

Buku terbagi dalam 2 (dua) bagian, bagian pertama bertemakan “Perlindungan Masyarakat di Masa Pandemi Covid-19” dan bagian kedua tentang “Pembentukan dan Penegakan Hukum di Masa Pandemi”. Pada bagian pertama terdapat 10 tulisan/bab, dimana masing-masing bab antara lain bercerita: Bab I Kebijakan Penyelenggaraan Penerbangan di Masa Pandemi, Bab II Keberdayaan Hukum Masyarakat Adat dan Adaptasi Pandemi Covid-19 Berbasis Kearifan Lokal, Bab III Perlindungan Hukum Bagi Wanita dan Remaja Terhadap Kekerasan Seksual yang Dilakukan Secara Daring, Bab IV Pelayanan Kesehatan Masyarakat Konteks Pandemi Covid-19 Perspektif Hukum, Bab V Pertahanan Negara: Pencegahan dan Pemberantasan Teroris, Bab VI Aspek Hukum Perlindungan Data Pribadi Pada Kasus Kebocoran Data Pengguna Aplikasi E-Hac di Indonesia, Bab VII Dampak Pandemi Covid-19 terhadap Pelaksanaan Kontrak Bisnis di Indonesia, Bab VIII Berasuransi Model Jiwasraya: Analisis Kebijakan Restrukturisasi Polis, Bab IX Penerapan Protokol Kesehatan pada Delivery Order Makanan bagi Konsumen di Era Pandemi Covid-19 dan Bab X Asas Iktikad Baik sebagai Unsur Perjanjian dan Hukum Kebiasaan.

Pada bagian kedua dari buku ini terdapat 8 (delapan) bab yang masing-masing membahas tentang Bab XI Berhukum Formil di Masa Pandemi Covid-19 dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Bab XII Sistem Peradilan Modern di Masa Pandemi Covid-19 Menuju Sadar Berkonstitusi,

Bab XIII Beracara pada Masa Pandemi Covid-19, Bab XIV Pengaruh Kebijakan dan Efektivitas Penenggelaman Kapal terhadap Pencemaran Laut di Indonesia, Bab XV Kebijakan Peradilan Pidana Virtual Di Masa Pandemi, Bab XVI Peran Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mewujudkan Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan dan Tujuan Pembangunan, Bab XVII Menyorot Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia Setelah Kebijakan Asimilasi Narapidana di Tengah Pandemi Covid-19 dan Bab XVIII Efektifitas Pemberian Sanksi Pidana terhadap Pengguna Narkotika di Era Pandemi Covid-19.

Berbagai tulisan diatas tulis oleh para guru besar, pimpinan, dosen, mahasiswa dan alumni Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara. Ucapan terima kasih untuk itu kami sampaikan kepada seluruh penulis yang telah berkontribusi menuangkan gagasan terbaiknya dalam buku ini. Sebagai sebuah karya, buku ini tentu ada kekurangan atau kelemahannya. Masukan sangat kami harapkan dari seluruh pembaca. Akhir kata, marilah sama-sama bersemangat untuk mewujudkan “Untar Bersinergi Untar Bereputasi!”.

Untar Bersinergi, Untar Bereputasi.

Salam, UNTAR untuk Indonesia

Jakarta, 17 September 2021

Dekan Fakultas Hukum

Prof. Dr. Amad Sudiro, S.H., M.H., M.M., M.Kn.

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAGIAN I	1
Perindungan Masyarakat di Masa Pandemi Covid-19	
BAB 1	2-19
<i>Kebijakan Penyelenggaraan Penerbangan di Masa Pandemi Covid-19</i> <b><i>Amad Sudiro, Gunardi Lie dan Wilma Silalahi</i></b>	
BAB 2	20-33
<i>Keberdayaan Hukum Masyarakat Adat dalam Adaptasi Pandemi Covid-19</i> <i>Berbasis Kearifan Lokal</i> <b><i>Mella Ismelina F. R., Vera W. S. Soemarwi, dan Ande Aditya Iman Ferrary</i></b>	
BAB 3	34-59
<i>Perindungan Hukum Bagi Wanita dan Remaja Terhadap Kekerasan Seksual yang</i> <i>Dilakukan Secara Daring</i> <b><i>Tundjung Herning Sitabuana dan Dixon Sanjaya</i></b>	
BAB 4	60-74
<i>Pelayanan Kesehatan Masyarakat Konteks Pandemi Covid-19 Perspektif Hukum</i> <b><i>Jeane Neltje Saly</i></b>	
BAB 5	75-95
<i>Pertahanan Negara: Pencegahan dan Pemberantasan Teroris</i> <b><i>H. K. Martono dan Ariawan Gunadi</i></b>	
BAB 6	96-113
<i>Aspek Hukum Perlindungan Data Pribadi Pada Kasus Kebocoran Data Pengguna</i> <i>Aplikasi E-Hac di Indonesia</i> <b><i>Moody Rizqy Syailendra Putra dan Gunardi</i></b>	
BAB 7	114-125
<i>Dampak Pandemi Covid-19 terhadap Pelaksanaan Kontrak Bisnis di Indonesia</i> <b><i>Ariawan Gunadi dan Indah S. Aprilia</i></b>	

BAB 8	126-138
<i>Berasuransi Model Jiwasraya: Analisis Kebijakan Restrukturisasi Polis</i>	
<b><i>Vera W. S. Soemarwi, Mella Ismelina F. R., dan Ande Aditya Iman Ferrary</i></b>	
BAB 9	139-153
<i>Penerapan Protokol Kesehatan pada Delivery Order Makanan bagi Konsumen di Era Pandemi Covid-19</i>	
<b><i>Christine S.T. Kansil dan Jesselyn Valerie Herman</i></b>	
BAB 10	154-170
<i>Asas Iktikad Baik sebagai Unsur Perjanjian dan Hukum Kebiasaan</i>	
<b><i>Imelda Martinelli</i></b>	
BAGIAN II	171
Pembentukan dan Penegakan Hukum di Masa Pandemi	
BAB 11	172-195
<i>Berhukum Formil di Masa Pandemi Covid-19 dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja</i>	
<b><i>Ahmad Redi</i></b>	
BAB 12	196-205
<i>Sistem Peradilan Modern di Masa Pandemi Covid-19 Menuju Sadar Berkonstitusi</i>	
<b><i>Wilma Silalahi</i></b>	
BAB 13	206-221
<i>Beracara pada Masa Pandemi Covid-19</i>	
<b><i>Mia Hadiati dan Moody Rizqy Syailendra Putra</i></b>	
BAB 14	222-240
<i>Pengaruh Kebijakan dan Efektivitas Penanggulangan Kapal terhadap Pencemaran Laut di Indonesia</i>	
<b><i>Ida Kurnia dan Daniel Surianto</i></b>	
BAB 15	241-255
<i>Kebijakan Peradilan Pidana Virtual Di Masa Pandemi</i>	
<b><i>Ade Adhari</i></b>	



BAB 16	256-279
<i>Peran Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mewujudkan Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan dan Tujuan Pembangunan</i>	
<b><i>Mella Ismelina F. R. dan Rian Achmad P.</i></b>	
BAB 17	280-296
<i>Menyorot Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia Setelah Kebijakan Asimilasi Narapidana di Tengah Pandemi Covid-19</i>	
<b><i>Rugun Romaida Hutabarat</i></b>	
BAB 18	297-310
<i>Efektifitas Pemberian Sanksi Pidana terhadap Pengguna Narkotika di Era Pandemi Covid-19</i>	
<b><i>Urbanisasi</i></b>	
BAB 19	311-352
<i>Mengatur Urusan Pemerintahan Melalui Peraturan Kebijakan</i>	
<b><i>Rasji</i></b>	



**BAGIAN 1**  
**Perlindungan Masyarakat**  
**di Masa Pandemi Covid-19**

# **BAB 1**

## **Kebijakan Penyelenggaraan Penerbangan di Masa Pandemi Covid-19**

Amad Sudiro

Gunardi Lie

Wilma Silalahi

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

### **Abstrak**

Pandemi Covid-19 berdampak terhadap operasional perjalanan udara, sehingga, permasalahan yang menarik adalah bagaimana kebijakan penyelenggaraan penerbangan di masa pandemi Covid-19. Oleh karena itu, perlunya pengaturan yang tegas terkait kebijakan penyelenggaraan penerbangan. Kajian ini menggunakan penelitian hukum normatif. Pandemi Covid-19 ini mengakibatkan jumlah wisatawan mancanegara menurun serta mengurangi jumlah penerbangan. Oleh karena itu, perlunya pengaturan regulasi yang tepat dalam penyelenggaraan penerbangan terutama terkait dengan kebijakan biaya tarif penerbangan dengan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, guna memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang berkepentingan dengan tetap mematuhi protokol kesehatan.

Kata kunci: Kebijakan Penerbangan, Tarif Penerbangan, Covid-19.

## 1.1 Pendahuluan

Dunia dikejutkan dengan berita adanya warga dari Wuhan Provinsi Hubei yang berusia 55 tahun terinfeksi virus pada tanggal 17 November 2019. Diduga kejadian ini merupakan kasus pertama yang terjadi di dunia. Penyakit yang disebabkan oleh virus ini dinamakan pneumonia wuhan yang kemudian oleh *World Health Organization (WHO)* dinamakan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Penyakit ini bukan hanya terjadi di Wuhan tetapi hampir di 188 negara juga terdapat kasus yang sama dari penyebaran virus tersebut termasuk Indonesia.[1]

Akibat pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, yang dikenal dengan penyakit menular yang disebabkan oleh corona virus, yang saat ini mewabah di seluruh dunia[2] mengakibatkan terdapat pembatasan-pembatasan dalam melakukan berbagai aktivitas. Seiring dengan berjalannya waktu, kasus penambahan virus Covid-19 bertambah. Untuk mengantisipasi penyebaran virus Covid-19 yang semakin cepat, pemerintah mengeluarkan himbauan kepada masyarakat untuk mengurangi aktivitas di luar rumah, kantor-kantor diberlakukan *work from home (WFH)/ work from office (WFO)*, sekolah/kampus diberlakukan pembelajaran dari rumah, beribadah dilakukan di rumah, berjualan secara *online*, dan aktivitas lainnya yang melibatkan interaksi fisik dilakukan dari rumah.[3] Pandemi Covid-19 juga berdampak terhadap operasional perjalanan udara,[4] terutama perlunya pengaturan mengenai kebijakan tarif dalam penggunaan transportasi udara/penerbangan. Dengan adanya larangan wisatawan mancanegara berkunjung ke Indonesia dan menghentikan sementara hingga pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB).[5]

Dampak wabah Covid-19 terhadap suatu wilayah tentunya sangat tergantung pada durasi dan besarnya wabah, bentuk, dan efektifitas kebijakan pemerintah sebagai langkah-langkah pencegahan yang diambil, tingkat kepercayaan, dan preferensi

risiko konsumen untuk perjalanan udara, kondisi, integrasi ekonomi suatu wilayah, dan lain sebagainya.[6] Industri penerbangan merupakan industri global yang menjadi pusat saraf bisnis dan wisata. Namun, akibat pandemi Covid-19 industri penerbangan terpaksa melakukan penutupan rute yang terkena dampak Covid-19 baik penerbangan nasional maupun penerbangan internasional. Guna mencegah krisis pendapatan yang terjadi akibat imbas pandemi Covid-19 ini, pemerintah mengeluarkan kebijakan penutupan rute tertentu dan pembukaan rute penggantinya. Hal ini sangat berdampak terhadap industri penerbangan karena banyak yang mengalami gulung tikar, tidak mampu membayar biaya operasional perusahaan. Dengan demikian yang menjadi permasalahan menarik pada tulisan ini adalah bagaimana kebijakan penyelenggaraan penerbangan di masa pandemi Covid-19. Isu ini menjadi menarik, sebab di tengah mewabahnya pandemi Covid-19, industri penerbangan mengalami dampak yang sangat signifikan.

Tulisan ini tidak bermaksud untuk menjustifikasi bahwa kebijakan penerbangan yang selama ini sudah berjalan tidak memberikan kepastian hukum. Namun, hendak memberi pilihan sudut pandang lain, meskipun tidak dapat dihindari pikiran-pikiran yang beririsan satu sama lain. Di tengah mewabahnya pandemi Covid-19, perlu diatur kebijakan yang tepat guna menghindari penyebaran wabah virus Covid-19. Namun industri penerbangan tidak mengalami kerugian yang sangat signifikan, dan para wisatawan juga dapat melakukan perjalanan wisatanya dengan tetap menerapkan protokol kesehatan. Dalam tulisan ini dilakukan kajian untuk mengetahui bahwa kebijakan penyelenggaraan penerbangan di masa pandemi Covid-19 dan juga terkait dengan kebijakan tarif dalam penggunaan transportasi penerbangan. Dengan semakin banyaknya kajian-kajian mengenai permasalahan di atas, diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan rujukan kepada pemerintah dan masyarakat guna menciptakan kebijakan yang tepat dalam penyelenggaraan penerbangan di tengah pandemi Covid-19 dan para pengguna transportasi penerbangan tetap dapat melakukan aktifitas

penerbanganannya dengan tetap mematuhi protokol kesehatan serta virus Covid-19 dapat ditekan penyebarannya.

Kajian ini menggunakan penelitian hukum normatif atau dengan pendekatan normatif yang disebut juga dengan penelitian doktrinal, yaitu menggunakan pendekatan dalam penyelesaian permasalahan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*state approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) guna mendapatkan data yang akurat. Bahwa di tengah pandemi Covid-19, industri penerbangan tetap dapat beroperasi dan pengguna transportasi penerbangan dapat melakukan aktifitasnya, namun tetap membutuhkan kedisiplinan dalam mencegah dan memutus mata rantai penyebaran Covid-19. Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif[7] atau menurut Wignjosoebroto adalah penelitian doctrinal,[8] yaitu kajian yang menggunakan legis positivis, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu dalam konsepsi ini dipandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat. Dilihat dari sudut tujuannya, penelitian ini sekaligus merupakan penelitian “*problem solution*”,[9] dalam hal ini adalah solusi berupa *legal remedy* terhadap permasalahan bagaimana kebijakan penyelenggaraan penerbangan di masa pandemi Covid-19.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri atas bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier. Bahan-bahan hukum primer dimaksud di antaranya UUD 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 18 Tahun 2020, maupun aturan-aturan pelaksana dari pemerintah maupun surat edaran. Sementara itu, bahan-bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain, terdiri atas literatur, hasil-hasil

penelitian yang relevan dengan masalah yang diteliti, tulisan atau artikel yang dimuat dalam jurnal-jurnal atau media publikasi ilmiah lain yang relevan dengan masalah yang diteliti, makalah atau karya tulis yang disampaikan dalam pertemuan-pertemuan ilmiah (seminar, *workshop*, simposium, dan sebagainya). Sedangkan bahan-bahan hukum tersier yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer maupun sekunder dalam penelitian ini adalah berupa kamus dan ensiklopedia.[10]

## **1.2 Kebijakan Penyelenggaraan Penerbangan di Masa Pandemi Covid-19**

Industri penerbangan global di masa pandemi Covid-19 mengalami dampak yang cukup signifikan. Dengan penerapan kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang merupakan salah satu implementasi protokol kesehatan yang berdampak adanya tambahan persyaratan terhadap penumpang yang akan melakukan penerbangan, begitupun terhadap maskapai penerbangan harus menerapkan kebijakan-kebijakan terkait operasional penerbangan dalam memutus mata rantai penyebaran pandemi Covid-19. Dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat *Corona Virus Disease* 2019 di Wilayah Jawa dan Bali, bertanggal 2 Juli 2021 (Instruksi Mendagri 15/2021), menginstruksikan agar melaksanakan PPKM Darurat Covid-19 di wilayah Jawa dan Bali sesuai dengan kriteria level sitausi pandemi berdasarkan assesmen. Melalui Instruksi Mendagri 15/2021 diatur bahwa pelaku perjalanan domestik yang menggunakan pesawat udara harus: (1) menunjukkan kartu vaksin (minimal vaksinasi dosis pertama); (2) menunjukkan PCR H-2; dan (3) ketentuan pada angka 1 dan angka 2 hanya berlaku untuk kedatangan dan keberangkatan dari dan ke Jawa dan Bali serta tidak berlaku untuk transportasi dalam wilayah aglomerasi.



Selanjutnya, menurut Surat Edaran Satuan Tugas Penanganan Covid-19 Nomor 14 Tahun 2021 tentang Ketentuan Perjalanan Orang Dalam Negeri Dalam Masa Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, bertanggal 2 Juli 2021 (SE Kasatgas 14/2021), mempunyai maksud untuk memberlakukan penerapan protokol kesehatan yang lebih ketat terhadap pelaku perjalanan orang di dalam negeri dalam masa pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Sementara, tujuan SE Kasatgas 14/2021 adalah untuk: (1) meningkatkan penerapan protokol kesehatan dalam kebiasaan baru bagi terciptanya kehidupan yang produktif dan aman Covid-19; (2) mencegah terjadinya peningkatan penularan Covid-19; dan (3) melakukan pembatasan pelaku perjalanan pengguna moda transportasi udara, laut, kereta api, dan darat.

Menurut ketentuan Direktur Jenderal Perhubungan Udara, Kementerian Perhubungan RI, dampak pandemi Covid-19 antara lain: pengurangan jadwal penerbangan, penurunan kebutuhan, aspek ekonomi, dan penurunan pendapatan. Pengurangan jadwal penerbangan teridentifikasi menurun sampai dengan 80% termasuk di dalamnya penerbangan domestik dan internasional.[11] Melihat begitu banyaknya dampak yang ditimbulkan pandemi Covid-19 terhadap sistem penerbangan, pemerintah khususnya Kementerian Perhubungan membuat kebijakan-kebijakan dalam mendukung industri penerbangan dalam rangka menekan penyebaran virus corona-19. Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 18 Tahun 2020 tentang Pengendalian Transportasi Dalam Rangka Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, mengatur bahwa pengendalian transportasi udara, diantaranya dengan mengurangi kapasitas (*slot time*) bandar udara, pembatasan jumlah penumpang paling banyak 50% dari jumlah kapasitas maksimal tempat duduk, serta penyesuaian tarif batas atas dan/atau pemberlakuan tucilah. Peraturan tersebut juga telah mengatur teknis pelaksanaan perjalanan menggunakan moda pesawat udara, yang berpengaruh

terhadap perilaku maskapai pesawat udara, khususnya dalam hal kuantitas dan harga dari sudut pandang ekonomi mikro.[12] Peraturan Menteri Perhubungan tersebut didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*. Pemerintah memberlakukan larangan sementara penggunaan sarana transportasi darat, perkeretaapian, laut, dan udara selama masa mudik Idul Fitri tahun 1441 Hijriah sejak tanggal 24 April s.d. 31 Mei 2020. Hal ini sangat mempengaruhi aktifitas perekonomian di industri penerbangan termasuk mengganggu hubungan perjanjian pengangkutan transportasi udara, antara Pihak Maskapai Penerbangan dengan Pihak Penumpang.[13]

Dengan pembatasan-pembatasan tersebut, mengakibatkan industri penerbangan tidak dapat beroperasi sebagaimana mestinya. Sebelum mewabahnya pandemi Covid-19, pertumbuhan jumlah kapasitas tempat duduk terjadi kenaikan akibat bertambahnya jumlah maskapai dan jumlah pesawat, yang mengakibatkan harga jual tiket menjadi menjadi turun dengan diberlakukannya *Low Cost Carrier (LCC)* dalam penyelenggaraan penerbangan. Selain itu, disebabkan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang cenderung positif, sehingga mengakibatkan daya beli masyarakat untuk membeli tiket pesawat semakin tinggi dibandingkan dengan naik moda transportasi lainnya, dengan jarak tempuh yang jauh dapat ditempuh dalam jangka waktu cepat.[14] Selanjutnya dalam kondisi saat ini, akibat pandemi Covid-19 pada tingkat global, *International Civil Aviation Organization/ ICAO* (2020) mencatat bahwa lebih dari 35% telah terjadi pengurangan kursi penumpang oleh berbagai maskapai penerbangan.

Dalam lalu lintas penumpang internasional, terjadi pengurangan lebih dari 800 juta penumpang dan diperkirakan lebih dari USD 150 Milyar terjadi potensi kerugian yang dialami oleh maskapai penerbangan.[15]

Menurut data PT. Garuda Indoensia (Persero) Tbk., bahwa kebijakan PSBB dan *lockdown* yang diterapkan di berbagai negara telah menimbulkan kerugian yang sangat besar bagi PT. Garuda Indonesia.[16]

Tabel 1. Data Jumlah Penumpang  
PT. Garuda Indonesia (Januari - September 2020)

Bulan	Jumlah Penumpang
Januari	2.529.432
Februari	2.005.057
Maret	1.520.635
April	220.065
Mei	34.872
Juni	217.638
Juli	368.167
Agustus	571.474
September	537.177

Sumber: Data Operasional PT. Garuda Indonesia Group, 2020

Data di atas merupakan data jumlah penumpang Garuda Indonesia Group. Data ini merupakan jumlah dari *Main Brand* yaitu Garuda Indonesia dan *Citilink*. Dapat diketahui terjadi penurunan jumlah penumpang sejak bulan Januari, dan semakin terpuruk saat adanya penerapan PSBB di bulan April dan Mei. Namun, bulan Juni perlahan tapi pasti jumlah penumpang Garuda Indonesia mengalami peningkatan. Adanya manajemen strategi yang dilakukan oleh PT. Garuda

Indonesia menjadi salah satu penyebab meningkatnya jumlah penumpang. Ada beberapa upaya yang dilakukan oleh PT. Garuda Indonesia agar bertahan di masa pandemi *Covid-19*, antara lain melakukan renegosiasi sewa pesawat, membuat layanan pengiriman barang berbasis aplikasi digital “Kirim Aja”, hingga memilih untuk melakukan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) terhadap karyawannya.[17]

### **Kebijakan Pengaturan Tarif Penerbangan di Masa Pandemi Covid-19**

Pandemi Covid-19 mengakibatkan jumlah wisatawan mancanegara menurun serta mengurangi jumlah penerbangan domestik. Terkait dengan pemberlakuan kebijakan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia harus sesuai dengan prinsip dasar negara sebagaimana yang diatur dalam Pembukaan UUD 1945, artinya nilai-nilai yang ada di dalam setiap norma hukum positif harus sejalan dengan tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Terkait dengan kebijakan industri penerbangan, khususnya terkait dengan tarif, dilaksanakan sesuai dengan prosedur penanganan pandemi Covid-19 yang aman, sederhana, efisien, dan mudah, namun tetap memiliki standar keamanan tinggi.[18]

Pengaturan mengenai tarif domestik, diatur dalam bagian keempat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 1, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4956, selanjutnya disebut UU 1/2009). Tarif angkutan udara berjadwal dalam negeri terdiri atas tarif angkutan penumpang dan tarif angkutan barang.[19] Kebijakan pemerintah mengenai tarif adalah neoliberal. Itu sebabnya tarif untuk penumpang terdiri atas tarif ekonomi dan non-ekonomi.

Tarif penumpang kelas ekonomi diatur oleh Pemerintah untuk melindungi konsumen dan tarif penumpang angkutan udara tidak berjadwal ditetapkan oleh perusahaan angkutan udara sendiri berdasarkan kekuatan pasar (*supply and demand*) untuk menjamin kelangsungan operasional perusahaan angkutan udara.[20]

Dalam penetapan golongan tarif angkutan udara domestik, Menteri memperhatikan kepentingan keselamatan dan keamanan penerbangan, kepentingan masyarakat dan kepentingan penyelenggara angkutan udara.[21] Tarif penumpang terdiri atas tarif golongan kelas ekonomi dan kelas non-ekonomi.[22] Tarif penumpang pelayanan kelas ekonomi dihitung berdasarkan komponen:[23] (a) tarif jarak;[24] (b) pajak;[25] (c) iuran wajib asuransi;[26] dan (d) biaya tucilah/tambahan (*surcharge*).[27] Tarif penumpang kelas ekonomi dihitung berdasarkan besaran tarif per rute penerbangan per satu kali perjalanan, untuk setiap penumpang, yang merupakan hasil penghitungan dari tarif dasar dikalikan jarak dengan mempertimbangkan daya beli atau keterjangkauan. Dalam penetapan tarif angkutan udara reguler, Menteri Perhubungan harus mempertimbangkan kepentingan keselamatan dan keamanan penerbangan serta kepentingan umum dan operasional angkutan udara.[28] Hasil perhitungan tarif tersebut menjadi pagu tarif penumpang angkutan udara kelas ekonomi domestik. Plafon tarif penumpang kelas ekonomi domestik ditetapkan oleh Menteri Perhubungan dengan mempertimbangkan aspek perlindungan konsumen dari penerbitan tarif tinggi oleh badan usaha angkutan udara dan melindungi konsumen dari informasi/iklan penerbangan yang berpotensi merugikan/menyesatkan. Oleh karena itu, penetapan pagu tarif dan perlindungan badan hukum angkutan udara terhadap persaingan tidak sehat. Pagu tarif yang ditetapkan oleh Menteri Perhubungan untuk tarif penumpang kelas ekonomi berjadwal yang ditetapkan oleh Menteri Perhubungan wajib disebarluaskan oleh Menteri Perhubungan atau oleh pelaku usaha angkutan udara itu sendiri melalui media cetak dan elektronik

dan/atau diperlihatkan di setiap titik penjualan tiket pesawat.[29]

Badan usaha angkutan udara dalam negeri dilarang menjual tiket ekonomi di atas pagu tarif yang ditetapkan Menteri Perhubungan. Setiap badan usaha angkutan udara yang melanggar ketentuan penjualan tiket ekonomi dikenakan sanksi administratif berupa peringatan dan/atau pencabutan izin trayek penerbangan. Tarif penumpang angkutan udara berjadwal kelas non ekonomi domestik akan didasarkan pada mekanisme pasar. Tarif angkutan udara tidak berjadwal domestik untuk penumpang ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara pengguna dan penyedia jasa angkutan, sedangkan tarif angkutan udara berjadwal internasional untuk penumpang ditetapkan berdasarkan hasil perjanjian angkutan udara bilateral. Ketentuan lebih lanjut mengenai tarif angkutan udara berjadwal dalam negeri serta sistem dan tata cara pengenaan sanksi administratif diatur dengan Peraturan Menteri. Untuk itu, Menteri Perhubungan mengeluarkan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor KM 26 Tahun 2010 tentang Mekanisme Formulasi dan Penetapan Tarif Batas Atas Penumpang Pelayanan Kelas Ekonomi Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri (Permenhub KM 26/2010).[30]

Permenhub KM 26/2010 mengatur bahwa tarif penumpang untuk kelas ekonomi harus dihitung berdasarkan tarif jarak, pajak, asuransi kecelakaan wajib dan biaya tambahan. Tarif penumpang domestik untuk tarif kelas ekonomi didasarkan pada penggunaan pesawat jet dan pesawat baling-baling. Direktur Jenderal Perhubungan Udara mengusulkan besaran tarif setelah berkoordinasi dengan asosiasi maskapai penerbangan nasional dan asosiasi konsumen. Besarnya tarif tergantung pada layanan grup maskapai: 100 persen dari tarif maksimum untuk maskapai yang menyediakan layanan penuh, 90 persen untuk maskapai yang menyediakan layanan menengah, dan 85 persen untuk layanan tanpa embel-embel. Besaran tarif penumpang kelas ekonomi berjadwal yang ditetapkan Menteri Perhubungan wajib disosialisasikan sebagai pagu tarif melalui media cetak dan

elektronik dan/atau diperlihatkan di setiap titik penjualan tiket pesawat.

Tarif dasar yang ditentukan Permenhub KM 26/2010 diperoleh dari hasil perhitungan biaya pokok rata-rata per satuan unit produksi ditambah keuntungan. Biaya pokok terdiri dari komponen biaya, yaitu: (a) biaya langsung, terdiri dari biaya tetap dan biaya *variable*; dan (b) biaya tidak langsung terdiri dari biaya organisasi dan biaya pemasaran.[31] Sementara perhitungan tarif dasar didasarkan pada prinsip sebagai berikut: (a) perhitungan biaya pokok adalah total biaya operasi pesawat udara berdasarkan biaya penuh (*full costing*) termasuk tingkat keuntungan (*margin*) maksimal sebesar 10%; (b) data komponen biaya yang digunakan dalam perhitungan, adalah data keuangan badan usaha angkutan udara pada saat penyusunan tarif dengan memerhatikan tingkat akurasi, kewajaran, dan efisiensi biaya serta dapat dipertanggungjawabkan; (c) biaya operasi pesawat udara yang akan digunakan sebagai dasar penetapan tarif dasar dan tarif jarak adalah rata-rata biaya operasi pesawat udara seluruh tipe pesawat yang dioperasikan oleh masing-masing badan usaha angkutan udara; (d) pembebanan biaya operasi pesawat udara dalam perhitungan tarif dasar angkutan udara penumpang kelas ekonomi dengan menggunakan pesawat jet ditetapkan sebesar 95% dari total biaya operasi; (e) biaya per unit (*cost per unit*) adalah biaya per penumpang kilometer yang diperoleh dari biaya total operasi pesawat udara dengan faktor muat sebesar 65% (enam puluh lima persen) untuk pesawat jet dan 70% (tujuh puluh persen) untuk pesawat propeller.[32]

Tabel 2. Tarif Dasar Penumpang Pelayanan Ekonomi [33]

No.	Kelompok Jarak (Km)	Tarif Dasar per Pnp – KM
<b>Pesawat Propeller</b>		
1.	Di bawah 150	3.200
2.	150 s.d. 225	3.080
3.	226 s.d. 300	2.820
4.	301 s.d. 375	2770
5.	376 s.d. 450	2650
6.	451 s.d. 600	2440
<b>Pesawat jet</b>		
1.	301 s.d. 375	2070
2.	376 s.d. 450	2.000
3.	451 s.d. 600	1.900
4.	601 s.d. 750	1.790
5.	751 s.d. 900	1.550
6.	901 s.d. 1.050	1.420
7.	1.051 s.d. 1.400	1.370
8.	Di atas 1.400	1.190

Selanjutnya, untuk bayi (*infant*) yang berusia kurang dari 2 (dua) tahun berlaku harga jual tiket sebesar 10% (sepuluh persen) dari tarif normal.[34] Sementara, untuk anak-anak (*child*) yang berusia 2 s.d. 12 tahun, penyandang cacat (*disable*), dan/atau veteran, orang usia lanjut, diberlakukan harga jual tiket setinggi-tingginya 75% dari tarif normal.[35] Terhadap pemberlakuan tarif tiket ini pada saat mewabahnya pandemi Covid-19 harus tetap mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap mengutamakan protokol kesehatan serta berdasarkan asas kepatutan berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.



### **1.3 Penutup**

- a. Di tengah pandemi Covid-19, perlu diatur regulasi yang tepat terkait dengan kebijakan-kebijakan dalam penyelenggaraan penerbangan terutama terkait dengan kebijakan biaya tarif penerbangan, baik nasional maupun internasional, guna memberikan kepastian hukum baik bagi pengguna jasa penerbangan maupun bagi pelaku bisnis industri penerbangan.
- b. Konsumen atau pengguna jasa penerbangan maupun pelaku bisnis industri penerbangan dalam pelaksanaannya harus tetap mematuhi protokol kesehatan.
- c. pemberlakuan tarif tiket pada saat mewabahnya pandemi Covid-19 harus tetap mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap mengutamakan protokol kesehatan serta berdasarkan asas kepatutan berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

## Referensi

- [1] Sugiarti, *Analisis Dampak Covid-19 Terhadap Penerbangan di Indoensia*, Jurnal Mitra Manajemen, Vol. 12, No. 1, 2021.
- [2] Mayusef Sukmana, Falasifah Ani Yuniarti, *The Pathogenesis Characteristics and Symptom of Covid-19 in the Context of Establishing a Nursing Diagnosis*, Jurnal Kesehatan Pasak Bumi Kalimantan, Vol. 3, No. 1, 1 Juni 2020.
- [3] Sugiarti, *Analisis Dampak Covid-19 Terhadap Penerbangan di Indoensia*, Jurnal Mitra Manajemen, Vol. 12, No. 1, 2021.
- [4] Riyanti Djalant, Jonatan Lassa, Davin Setiamarga, Aruminingsih Sudjatma, Mochamad Indrawan, Budi Haryanto, Choirul Mahfud, Muhammad Sabaruddin Sinapoy, Susanti Djalante, Irina Rafliana, Lalu Adi Gunawan, Gusti Ayu Ktut Surtiari, Henny Warsilah, *Review and analysis of current responses to COVID-19 in Indonesia: Period of January to March 2020*, ELSEVIER, Progress in Disaster Science, Volume 6, April 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100091>.
- [5] Soehardi, Arlan Siddha, Hardiyono, Tutik Siswanti, Nurfitri Eka Hardpamungkas, *Pengaruh Pandemi Covid-19 Terhadap Wisatawan Mancanegara dan Nusantara Serta Karyawan Perusahaan Penerbangan di Indonesia*, Jurnal Ilmiah Manajemen Ubhara, Volume 2, No. 2, Oktober 2020.
- [6] Kementerian Perhubungan Republik Indoensia bekerjasama dengan Universitas Indonesia, *Optimalisasi Kinerja Sektor Penerbangan di Dalam dan Setelah Deraan Pandemi Covid-19*, draft Policy Brief, September 2020, [https://distp.ui.ac.id/wp-content/uploads/2020/11/03-Policy-Brief-Penerbangan\\_update.pdf](https://distp.ui.ac.id/wp-content/uploads/2020/11/03-Policy-Brief-Penerbangan_update.pdf), diunduh 13 September 2021.
- [7] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1985.
- [8] Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- [9] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas

- Indonesia (UI-Press), 1986.
- [10] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 1986.
- [11] M. Alwi, *Pengaruh Pandemi Covid-19 pada keamanan penerbangan; tantangan dan peluang menuju New Normal (The Impact of Covid-19 to the Aviation Security; Challenges and opportunities to the New Normal)*, Jakarta: CSAS, 2020.
- [12] Kementerian Perhubungan Republik Indonesia bekerjasama dengan Universitas Indonesia, *Optimalisasi Kinerja Sektor Penerbangan di Dalam dan Setelah Deraan Pandemic Covid-19*, draft Policy Brief, September 2020, [https://distp.ui.ac.id/wp-content/uploads/2020/11/03-Policy-Brief-Penerbangan\\_update.pdf](https://distp.ui.ac.id/wp-content/uploads/2020/11/03-Policy-Brief-Penerbangan_update.pdf), diunduh 13 September 2021.
- [13] Salsabila Hanisa, Susilowati Suparto, dan Tri Handayani, *Tanggung Jawab Maskapai Penerbangan Terhadap Penumpang Terkait Kebijakan Covid-19 Yang Tercantum Dalam Permenhub 25 Tahun 2020*, Jurnal Sains Sosio Humaniora, Volume 5, Nomor 1, Juni 2021.
- [14] Andhi Pahlevi Amin, *Analisis Pengaruh Tarif Penerbangan, Jumlah Penerbangan dan Pendapatan Perkapita Dalam Meningkatkan Jumlah Penumpang*, Jurnal Bisnis STRATEGI, Vol. 22, No. 1, Juli 2013.
- [15] Kementerian Perhubungan Republik Indonesia bekerjasama dengan Universitas Indonesia, *Optimalisasi Kinerja Sektor Penerbangan di Dalam dan Setelah Deraan Pandemic Covid-19*, draft Policy Brief, September 2020, [https://distp.ui.ac.id/wp-content/uploads/2020/11/03-Policy-Brief-Penerbangan\\_update.pdf](https://distp.ui.ac.id/wp-content/uploads/2020/11/03-Policy-Brief-Penerbangan_update.pdf), diunduh 13 September 2021.
- [16] A.M. Pratama, *Ini Strategi Yang Disiapkan Garuda Hadapi Pandemi Covid-19*, 16 Juni 2020, <https://amp.kompas.com/money/read/2020/06/16/110600126/ini-strategi-yang-disiapkan-garuda-hadapi-pandemi-Covid-19>, diunduh 13 September 2021.
- [17] Kementerian Perhubungan Republik Indonesia bekerjasama dengan Universitas

- Indonesia, *Optimalisasi Kinerja Sektor Penerbangan di Dalam dan Setelah Deraan Pandemic Covid-19*, draft Policy Brief, September 2020, [https://distp.ui.ac.id/wp-content/uploads/2020/11/03-Policy-Brief-Penerbangan\\_update.pdf](https://distp.ui.ac.id/wp-content/uploads/2020/11/03-Policy-Brief-Penerbangan_update.pdf), diunduh 13 September 2021.
- [18] Policy Brief, *Efektivitas Regulasi Penerbangan pada Masa Pandemi Covid-19*, September 2020, [https://distp.ui.ac.id/wp-content/uploads/2020/11/01-Policy-Brief\\_UI\\_Efektivitas-Regulasi.pdf](https://distp.ui.ac.id/wp-content/uploads/2020/11/01-Policy-Brief_UI_Efektivitas-Regulasi.pdf), diunduh 13 September 2021.
- [19] Pasal 126 ayat (1) UU 1/2009.
- [20] H.K. Martono and Ahmad Sudiro, *The Role of Air Transport In Stimulating The National Economic Development In Indonesia*, disampaikan pada The International Conference In Anticipation of Asean Economic Community: “A Study of Economic. Law and Information Technology”. Diselenggarakan oleh Universitas STIKUBANK, Semarang, 29-30 Agustus 2013.
- [21] Penjelasan Pasal 126 ayat (2) UU 1/2009.
- [22] Pasal 126 ayat (2) UU 1/2009.
- [23] Pasal 126 ayat (3) UU 1/2009.
- [24] Tarif jarak adalah besaran tarif per rute penerbangan per satu kali penerbangan, untuk setiap penumpang yang merupakan hasil perkalian antara tarif dasar dengan jarak serta dengan memperhatikan kemampuan daya beli. Tarif jarak terdiri dari biaya pokok rata-rata ditambah dengan keuntungan wajar. Lihat Penjelasan Pasal 126 ayat (3) huruf a UU 1/2009.
- [25] Tarif pajak adalah pajak pertambahan nilai (PPn) yang dikenakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan. Lihat Penjelasan Pasal 126 ayat (3) huruf b UU 1/2009.
- [26] Iuran wajib asuransi adalah asuransi pertanggungjawaban kecelakaan penumpang yang dikenakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang dana pertanggungjawaban wajib kecelakaan penumpang. Lihat Penjelasan Pasal 126 ayat (3) huruf c UU 1/2009.
- [27] Biaya tuslah/tambahan (*surcharge*) adalah biaya yang dikenakan karena terdapat

biaya-biaya tambahan yang dikeluarkan oleh perusahaan angkutan udara di luar perhitungan penetapan tarif jarak antara lain biaya fluktuasi harga bahan bakar (*fuel surcharge*) dan biaya yang ditanggung oleh perusahaan angkutan udara karena pada saat berangkat atau pulang penerbangan tanpa penumpang, misalnya pada saat hari raya. Lihat Penjelasan Pasal 126 ayat (3) huruf d UU 1/2009.

- [28] H.K. Martono and Ahmad Sudiro, *The Role of Air Transport In Stimulating The National Economic Development In Indonesia*, disampaikan pada The International Conference In Anticipation of Asean Economic Community: “A Study of Economic. Law and Information Technology”. Diselenggarakan oleh Universitas STIKUBANK, Semarang, 29-30 Agustus 2013.
- [29] H.K. Martono and Ahmad Sudiro, *The Role of Air Transport In Stimulating The National Economic Development In Indonesia*, disampaikan pada The International Conference In Anticipation of Asean Economic Community: “A Study of Economic. Law and Information Technology”. Diselenggarakan oleh Universitas STIKUBANK, Semarang, 29-30 Agustus 2013.
- [30] H.K. Martono and Ahmad Sudiro, *The Role of Air Transport In Stimulating The National Economic Development In Indonesia*, disampaikan pada The International Conference In Anticipation of Asean Economic Community: “A Study of Economic. Law and Information Technology”. Diselenggarakan oleh Universitas STIKUBANK, Semarang, 29-30 Agustus 2013.
- [31] Pasal 10 ayat (2) Permenhub KM 26/2010.
- [32] Pasal 10 Permenhub KM 26/2010.
- [33] Pasal 12 ayat (1) Permenhub KM 26/2010.
- [34] Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) Permenhub KM 26/2010.
- [35] Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Permenhub KM 26/2010.

## **BAB 2**

# **Keberdayaan Hukum Masyarakat Adat dalam Adaptasi Pandemi Covid-19 Berbasis Kearifan Lokal**

Mella Ismelina F. R

Vera S. Soemarwi

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

Ande Aditya Iman Ferrary

Universitas Ibn Khaldun

### **Abstrak**

Penelitian ini berfokus mengenai cara masyarakat adat dalam beradaptasi dan mengantisipasi wabah penyakit di masa pandemi Covid-19. Tujuan dari penelitian ini antara lain adalah untuk mengetahui dan menganalisis keberdayaan hukum masyarakat adat dalam beradaptasi dimasa pandemi Covid-19 berbasis kearifan lokal. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder yang diperoleh melalui teknik pengumpulan data studi kepustakaan dan wawancara. Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara analisis kualitatif. Dari hasil penelitian diketahui bahwa Secara konstitusional telah ada pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat dan hak-hak tradisional yang didalam nya tercakup kearifan lokal. Masyarakat adat memiliki keberdayaan hukum dalam beradaptasi dimasa pandemi Covid-19 berbasis kearifan lokal. Nilai-nilai kearifan lokal yang dianut secara turun temurun telah membentuk pengalaman dan sistem pengetahuan yang menjadi pedoman bagi masyarakat adat dalam bersikap dan berperilaku termasuk ketika berelasi dengan alam nya. Banyak sistem pengetahuan yang berbasis kearifan lokal

yang mampu digunakan untuk beradaptasi pada kondisi pandemi Covid-19 ini. Dari mulai tata cara tolak bala, tutup desa, mengasingkan diri ke dalam hutan hingga ketahanan pangan yang mereka buat secara turun temurun.

Kata kunci: Masyarakat Adat, Pandemi Covid-19, Kearifan Lokal.

### **1.1 Pendahuluan/Latar Belakang**

Terjadinya pandemi Covid-19 telah banyak merubah kita dalam berkehidupan. Adaptasi perlu dilakukan sesuai dengan prokes yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Dalam berbagai informasi diketahui bahwa pandemi Covid-19 ini, salah satu penyebab nya adalah hilangnya keseimbangan alam, akibat dari eksploitasi yang dilakukan oleh manusia terhadap alam. Manusia selalu mengeksploitasi alam tanpa memperhatikan keberlanjutan dan keadilan ekologis bagi alam itu sendiri. Salah satunya adalah manusia merusak ekosistem asli satwa dan mengonsumsinya untuk pemenuhan keinginan manusia, sebagai contoh adalah kelelawar yang kini telah menjadi bahan konsumsi bagi manusia. Menurut ahli satwa liar, banyak binatang yang merupakan inang bagi para virus, termasuk virus corona, dan salah satunya adalah kelelawar. Dengan demikian, jika manusia merusak habitat satwa dan mengonsumsinya, sama saja artinya manusia mengusik kehidupan virus yang ada di dalamnya. Ketika habitat atau inang yang menjadi tempat virus hidup itu dirusak atau hilang, virus akan mencari inang baru dan tubuh manusia lah yang menjadi salah satu sasarannya dan wabah penyakit pun akan terjadi.[1] Dengan demikian, terdapat peran manusia yang menyebabkan kemunculan virus dikarenakan habitat dari virus tersebut telah dirusak oleh manusia. Dalam hal ini keseimbangan alam dan keharmonisannya telah terganggu disebabkan karena kuantitas atau jumlah populasi di alam berkurang atau tidak seimbang.

Dampak dari adanya pandemi Covid-19 ini terasa baik dalam sektor ekonomi, agama, sosial, politik, budaya bahkan pada bidang pertahanan dan keamanan

negara. Dari sisi ekonomi tentu nya kehadiran Covid-19 ini telah menimbulkan guncangan perekonomian bagi para pengusaha, dari sisi sosial menimbulkan tingkat kecurigaan yang tinggi diantara masyarakat terutama ketika berkumpul, dari sisi peribadatan (agama) kita sempat tidak bisa beribadah di tempat ibadah kita masing-masing dan dalam suasana politik pun berpengaruh terutama ketika pelaksanaan pemilu dan dari sisi budaya hukum pun terbentuk sebuah pola baru dalam berelasi antara manusia dan hukum. [2]

Dalam kondisi pandemik ini mampu kah kita menghadapinya dengan baik. Nampaknya sebuah adaptasi yang bagus telah diperlihatkan oleh masyarakat adat dalam menghadapi pandemi Covid-19 ini melalui kearifan lokal, budaya, nilai-nilai dan praktik-praktik yang dilakukan secara turun temurun yang selalu ditaati sebagai sebuah hukum dalam bersikap dan berperilaku baik ketika berelasi dengan alam maupun dengan lingkungan sosialnya.

Sebagaimana kita ketahui bahwa masyarakat adat memiliki relasi yang sangat harmonis dengan alam nya. Mereka merupakan pengelola alam yang beretika dikarenakan selalu memperhatikan keseimbangan dan keharmonisan alam ketika memanfaatkan sumber daya alam nya. Masyarakat adat memahami bahwa alam ini bersifat kosmik dimana seluruh yang ada di alam ini merupakan satu kesatuan, tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Untuk memenuhi kebutuhan manusia dan makhluk hidup lainnya melalui sifat magis-religius-kosmik, masyarakat adat percaya bahwa manusia adalah bagian dari alam sekitarnya yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Masyarakat Sunda memiliki filosofi, bahwa manusia dan alam adalah satu kesatuan.[3] Manusia harus menghormati alam nya guna keberlangsungan hidup dan kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya. Masyarakat adat memiliki cara berfikir dan cara pandang yang sangat harmonisasi dalam berinteraksi dengan alam nya melalui balutan kearifan lokal. Kearifan lokal telah mengajarkan bahwa manusia harus selalu menghormati dan bersahabat



dengan alam semesta dan ketika manusia menghormati dan menjaga keseimbangan alam maka alam pun akan selalu memberikan apa yang dibutuhkan oleh umat manusia. Berdasarkan paradigma demikian dan dilengkapi dengan nilai-nilai serta praktik-praktik yang ramah lingkungan menjadikan masyarakat adat nyaris tidak tersentuh dengan adanya pandemi Covid-19. Hal ini menjadi menarik untuk dibahas dalam sebuah tulisan mengingat pemberdayaan hukum secara haqiqi mengoptimalkan sumber-sumber hukum, baik manusia maupun substansi hukumnya.[4] Oleh karena itu, dalam kesempatan ini akan diuraikan mengenai keberdayaan hukum masyarakat adat dalam beradaptasi dimasa pandemi Covid-19 berbasis kearifan lokal.

## **1.2 Keberdayaan Hukum Masyarakat Adat Dalam Adaptasi Pandemi Covid-19 Berbasis Kearifan Lokal**

### **Masyarakat Adat dan Kearifan Lokal dalam Bingkai Norma**

Setiap daerah tentu nya memiliki kearifan lokal nya masing-masing dimana kearifan lokal ini dijadikan rujukan bagi masyarakat nya dalam bersikap dan berperilaku termasuk ketika berelasi dengan alam nya. Pengertian yuridis dari kearifan lokal berdasarkan Pasal 1 Butir 30 Undang-Undang No.32 Tahun 2019 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH), adalah nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat untuk antara lain melindungi dan mengelola lingkungan hidup secara lestari”. Dengan demikian, kearifan lokal berisi nilai-nilai, pengetahuan lokal yang telah mengakar, bersifat mendasar serta menyatu dengan sistem kepercayaan, norma, budaya dan diekspresikan dalam tradisi dan mitos. Kearifan lokal ini telah mengakar dan bersifat mendasar, dan mewujud dalam sikap dan perilaku masyarakat adat. Lebih lanjut, secara normatif kearifan lokal telah menjadi roh dari sebuah norma atau aturan dalam bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai mana ditegaskan dalam Pasal 2 huruf L UPLH. Pasal tersebut menjelaskan

bahwa “Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilaksanakan berdasarkan asas kearifan lokal.”

Kearifan lokal memiliki keragaman pada tempat dan waktu yang berbeda dengan suku yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut dikarenakan setiap tempat memiliki tantangan alam dan kebutuhan hidup sehingga membentuk pengalaman dan sistem pengetahuan yang berbeda-beda pula.

Pengetahuan diartikan secara luas yang mencakup segenap apa yang kita tahu tentang objek. Manusia mendapatkan pengetahuan tersebut berdasarkan kemampuannya selaku makhluk yang berfikir, merasa, dan mengindra. Secara garis besar pengetahuan digolongkan kepada tiga kategori utama yaitu (1) pengetahuan tentang apa yang baik dan buruk (etika); pengetahuan tentang apa yang indah dan jelek (estetika); (3) pengetahuan tentang apa yang benar dan salah (logika). [5] Dalam konteks pencarian pengetahuan manusia pada alam jagad raya ini sesungguhnya tidak hanya sekedar adanya stimulus alam kepada manusia sehingga menjadikan manusia tertarik untuk mempelajari alam ini, tetapi juga merupakan desakan dari dalam diri manusia itu sendiri, karena bukan hanya alam jagad raya ini merupakan gambaran yang lebih luas dari diri manusia itu sendiri.[6]

Berbicara kearifan lokal maka tidak hanya berhenti pada persoalan etika saja, tetapi mencakup pada pembahasan norma dan tingkah laku, sehingga kearifan lokal dapat menjadi pedoman bagi manusia dalam bersikap dan perilaku ketika berinteraksi dengan alamnya membentuk sebuah peradaban manusia.

Secara filosofis pengakuan terhadap masyarakat adat dan kearifan lokal telah terdapat pada Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dimana dalam Pasal tersebut ditegaskan bahwa:

“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”

Mengacu pada pasal tersebut terlihat bahwa secara konstitusional negara telah mengakui keberadaan masyarakat adat dan hak-hak tradisional termasuk didalamnya adalah terkait dengan kearifan lokal. Kearifan lokal ini telah menjadi identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28 I ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam konteks perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, dalam hal ini Pemerintah memiliki tugas dan kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 63 ayat (1) huruf t UUPPLH yaitu menetapkan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Lebih lanjut secara normatif terdapat pengakuan terhadap kearifan lokal yang tertuang pada peraturan perundang-undangan lainnya yaitu antara lain dalam Pasal 8 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2010 tentang Bentuk Tata Cara Peran Masyarakat dalam Penataan Ruang, ditegaskan bahwa: “Pemanfaatan ruang yang dilakukan oleh masyarakat dapat berupa kegiatan yang memanfaatkan ruang sesuai dengan kearifan lokal dan rencana tata ruang yang telah ditetapkan. Kearifan lokal dalam konteks ini meliputi tata kelola, nilai-nilai adat serta tata cara dan prosedur, termasuk dalam pemanfaatan ruang (tanah ulayat)”.

Pengaturan lainnya dapat ditemukan pada Pasal 11 huruf k Peraturan Presiden Nomor 122 Tahun 2012 Tentang Reklamasi di Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, dimana dalam hal penyusunan rencana induk reklamasi harus memperhatikan kearifan lokal. Kearifan lokal yang dimaksud adalah hak-hak dari masyarakat hukum adat untuk melakukan kegiatan pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil yang dilakukan secara turun-temurun. Juga pada Pasal 3 huruf g Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pengembangan Ekowisata di Daerah dimana ditegaskan bahwa kearifan Lokal merupakan salah satu prinsip dalam pengembangan ekowisata. Kearifan lokal yang dimaksud adalah nilai-nilai sosial budaya yang ada dalam masyarakat di sekitar kawasan ekowisata.

Masih banyak peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masyarakat adat dan kearifan lokal. Namun yang terpenting dari adanya peraturan perundang-undangan yang ada adalah norma tersebut benar-benar dapat memberikan perlindungan dan kebahagiaan bagi masyarakat yang diaturnya.

### **Adaptasi Masyarakat Adat Menghadapi Pandemi Covid-19**

Pada dasarnya manusia menginginkan kondisi sejahtera dalam kehidupan yang berhubungan dengan terpenuhi atau tercukupinya sebagian besar yang dibutuhkan untuk hidup dengan tenang dan tentram. Kebutuhan itu baik yang merupakan kebutuhan primer, sekunder, tersier maupun kebutuhan kuartier. Ketenangan dan ketentraman manusia atau masyarakat dalam suatu lingkungan hidup itu dicapai karena semua yang dibutuhkan untuk hidup yang layak dan sempurna terpenuhi untuk berbagai lapisan atau kelas masyarakat sehingga tercapai kepuasan dalam kehidupannya. Oleh karena itu, pemenuhan atas kebutuhan primer dan sekunder secara menyeluruh bagi masyarakat menjadi syarat minimal kesejahteraan masyarakat.[7]

Sebagaimana kita ketahui masyarakat adat telah memiliki pola untuk bertahan hidup dan kehidupannya yang erat dengan alam dimana mereka tinggal. Dengan demikian dimasa pandemi Covid-19 ini masyarakat adat relatif lebih mampu untuk bertahan dibandingkan dengan masyarakat pada umumnya. Masyarakat adat selalu menjadikan alam sebagai tempat bergantung untuk pemenuhan segala macam kebutuhan hidupnya. Pengelolaan alam dan sumber daya alam disesuaikan dengan tradisi turun menurun yang berkembang di daerah hukumnya. Tradisi ini berkembang sesuai dengan kebiasaan-kebiasaan yang hidup di tengah-tengah masyarakat adat. Kebiasaan-kebiasaan ini terus dilakukan sehingga menjadi suatu hukum adat.

Dalam menghadapi pandemi Covid-19 terdapat pola kebiasaan masyarakat adat yang relevan sebagai pertahanan terhadap serangan Covid-19 yaitu masyarakat adat memiliki berbagai ritual tolak bala dan bahkan tutup kampung. Ritual tolak bala ini tentu dimaksudkan agar pandemi Covid-19 ini tidak menyebar dan menjangkiti mereka sedangkan ritual tutup kampung dimaksudkan untuk menutup sementara kunjungan orang luar dari kampungnya agar pandemi Covid-19 tidak menyebar.

Selain itu terdapat kearifan lokal dimana masyarakat hukum adat di Indonesia dalam mencegah wabah ataupun penyakit, mereka memiliki kebiasaan untuk mencuci tangan dan kaki sebelum masuk ke dalam rumah. Oleh karena itu, kita sering menemukan di depan rumah masyarakat adat adanya guci untuk menyimpan air atau kolam kecil di depan rumah sebagai media untuk membersihkan tangan dan kaki sebelum memasuki rumah. Tradisi mengasingkan diri pun dilakukan oleh masyarakat adat bagi seseorang yang diduga sakit karena mengidap sebuah penyakit tertentu. Hal ini dilakukan untuk mencegah penularan penyakit di antara mereka. Pembatasan orang luar untuk masuk ke kawasan mereka pun dilakukan ketika wabah penyakit mulai merebak di masyarakat. Dari sisi

pangan, masyarakat adat pandai membuat ramuan alami berbahan baku dari alam seperti daun, akar, buah, batang pohon dan lian sebagai nya. Ramuan yang dibuat tersebut dapat berkhasiat untuk menyembuhkan penyakit atau sebagai disinfektan alami.

Demikian pula dalam pemenuhan kebutuhan pangan, masyarakat adat relatif dapat memenuhi kecukupan pangan nya dengan baik salah satu contoh nya adalah masyarakat adat Baduy denagn membuat kumbung pangan untuk menjaga ketersediaan pangan mereka.[8] Mereka memiliki kearifan lokal dalam menyimpan bahan pangan dengan aman dan awet sehingga berjangka waktu yang cukup lama untuk dapat dikonsumsi sehingga ketika ada musim paceklik mereka tidak kekurangan bahan pangan untuk dikonsumsi termasuk pada masa pandemic Covid-19 sekarang ini. Masyarakat adat selalu memiliki sumber daya alam yang dapat mereka gunakan untuk memperkuat ketahanan pangan mereka dan selalu menjaga keseimbangan dan produktifitas dari sumber daya alam yang dimiliki nya. Masyarakat adat mampu hidup berdampingan dengan alam secara harmonis. Adaptasi masyarakat adat dilakukan pula oleh mereka yang tinggal di daerah dekat sungai atau pesisir pantai, mereka pun memiliki kearifan lokal untuk bisa bertahan dalam kehidupannya.

Berdasarkan uraian di atas kita mendapatkan pemahaman bahwa masyarakat adat di masa pandemi Covid-19 ini dapat beradaptasi berdasarkan pada pola relasi dengan alam nya guna mempertahankan dan melanjutkan hidup nya dengan berpegang teguh pada nilai-nilai kepercayaan leluhur dan kebiasaan hidup mereka. Masyarakat adat memiliki cara pandang yang sangat beretika terhadap alam nya dan memiliki ideologi untuk mengelola lingkungan hidup dan melestarikan sumber daya alam yang mereka miliki dengan menyelaraskan hubungan yang harmonis dan seimbang antara manusia dengan lingkungannya sebagai bagian dari warisan para leluhur nya dalam hidup dan berkehidupan.

Terkait hal tersebut, kesepakatan sebagian besar para ahli menyebutkan bahwa manusia merupakan mikrokosmos dan alam jagat raya dengan makrokosmos, merupakan dalil yang menunjukkan bahwa manusia dan alam jagat raya ini merupakan satu kesatuan.[9] Manusia menjadi bagian dari ekosistem karena lingkungan dimana manusia itu hidup juga merupakan satu ekosistem. Oleh karena itu, manusia sebagai bagian dari ekosistem dapat dilihat ke dalam dua perspektif, dimana manusia sebagai bagian yang pasif dan lebih tunduk kepada alam, yang sering disebut dengan determinisme ekologis, dan manusia sebagai bagian ekosistem yang aktif dan memiliki peran yang sangat besar di dalam terjadinya perubahan dari ekosistem tersebut yang di dalam geografi dan antropologi ekologi disebut dengan posibilisme. Manusia dalam hal ini lebih tunduk kepada alam, bahwa kebudayaan yang dimiliki oleh manusia pada dasarnya merupakan hasil adaptasi manusia terhadap lingkungan alam atau lingkungan fisiknya.[10] Berdasarkan uraian di atas, nampak bahwa masyarakat adat dengan kearifan lokalnya mampu bertahan menghadapi kondisi pandemi Covid-19 dengan menerapkan nilai-nilai dan praktik-praktik yang ramah lingkungan yang diperolehnya secara turun temurun.

### **1.3 Penutup**

Secara normatif telah banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur dan mengakui keberadaan masyarakat adat dan kearifan lokal, sehingga secara konstitusional keberadaan mereka dan hak-hak tradisional telah terlindungi. Pengakuan secara konstitusional ini memperkuat nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat adat dalam berelasi dengan alam nya dan menjadi dasar pijakan untuk perlindungan hukum nya terhadap nilai-nilai kearifan lokal. Masyarakat adat memiliki keberdayaan hukum dalam beradaptasi dimasa pandemic Covid-19 berbasis kearifan lokal. Nilai-nilai kearifan lokal yang dianut secara turun temurun telah membentuk pengalaman dan system pengetahuan yang menjadi pedoman bagi masyarakat adat dalam bersikap dan berperilaku termasuk ketika berelasi dengan alam.

Banyak sistem pengetahuan yang berbasis kearifan lokal yang mampu digunakan untuk beradaptasi pada kondisi pandemi Covid-19 ini. Dari mulai tata cara tolak bala, tutup desa, mengasingkan diri ke dalam hutan hingga ketahanan pangan yang mereka buat secara turun temurun. Terbukti kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat adat mampu mengimbangi konsideransi pandemi Covid-19 ini. Mereka memiliki pengetahuan dan cara-cara tersendiri dalam mencegah terjadinya penularan wabah penyakit. Pola hidup sehat dan bersih diperlihatkan oleh masyarakat adat melalui kebiasaan untuk mencuci tangan dan kaki ketika akan memasuki rumah dan menjaga pola hidup yang sehat agar terhindar dari berbagai macam penyakit termasuk Covid-19.



Di sisi lain, banyak ragam cara dan ritual yang dilakukan oleh masyarakat adat dari berbagai etnis kelompok masyarakat adat untuk meminta perlindungan kepada alam agar terhindar dari wabah pandemi Covid-19 ini. Berdasarkan hal tersebut, kita menjadi yakin bahwa kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat adat mampu menjaga dan mengimbangi masyarakat terhadap Covid-19 ini dan terlihat bahwa masyarakat adat lebih mampu beradaptasi dengan pandemi Covid-19.

## Referensi

- [1] Mella Ismelina FR, "Moralitas Alam dan Corona", Kompas.com. : <https://www.kompas.com/tren/read/2020/03/30/115620265/moralitas-alam-dan-corona?page=all>, tanggal download 12 September 2021
- [2] Mella Ismelina Farma Rahayu, Anthon F. Susanto, "Paradigma Relasi Manusia dan Lingkungan Hidup Berbasis Kearifan Lokal Di Masa Pandemi Covid-19", *Bina Hukum Lingkungan*, P-ISSN 2541-2353, E-ISSN 2541-531X, Volume 5, Nomor 3, Juni 2021, DOI: <http://dx.doi.org/10.24970/bhl.v5i3.212>, hal. 486.
- [3] Mella Ismelina Farma Rahayu, dkk, "Wisdom of the Customary Law Community of "Tatar Sunda" In Preservation of Functions of Forests for Mitigating Climate Change," *International Journal of Innovation, Creativity and Change*. Volume 5, Issue 2, Special Edition, 2019, [www.ijicc.net](http://www.ijicc.net), p.5.
- [4] Mella Ismelina Farma Rahayu dkk, "Gerakan Sosial Pemberdayaan Hukum dalam Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup Melalui Metode Patanjala", *Bina Hukum Lingkungan*, P-ISSN 2541-2353, E-ISSN 2541-531X Volume 2, Nomor 1, Oktober 2017 DOI: [10.24970/jbhl.v2n1.5](https://doi.org/10.24970/jbhl.v2n1.5) , hal. 55.
- [5] Susanto, *Filsafat Biologi*, UM Purwokerto Press, Purwokerto, 2020, hal.2.
- [6] Amril, *Epistemologi Integrative-Interkonektif Agama dan Sains (Menggali Potensi-Konsepsi Menuju Teori-Aplikasi Dalam Pengembangan Ilmu Keislaman Dan Pembelajaran)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hal.136.
- [7] H. Effendie, *Ekonomi Lingkungan, Suatu Tinjauan Teoritik dan Praktek*, UPP STIM YKPN, Yogyakarta, 2019, hal. 42-43.
- [8] NN, Masyarakat Adat Terapkan Ketahanan Pangan Jauh Sebelum Covid <https://www.gatra.com/detail/news/479454/ekonomi/masyarakat-adat-terapkan-ketahanan-pangan-jauh-sebelum-covid>, tanggal download 15 September 2021.

- [9] Amril, *Epistemologi Integrative-Interkonektif Agama dan Sains (Menggali Potensi-Konsepsi Menuju Teori-Aplikasi Dalam Pengembangan Ilmu Keislaman Dan Pembelajaran)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hal.136.
- [10] Adri Febrianto, *Antropologi Ekologi, Suatu Pengantar*, Kencana Jakarta, 2016, hal.13.

## **BAB 3**

# **Perlindungan Hukum bagi Wanita dan Remaja terhadap Kekerasan Seksual yang Dilakukan Secara Daring**

Tundjung Herning Sitabuana

Dixon Sanjaya

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

### **Abstrak**

Perkembangan dan kemajuan teknologi yang mempengaruhi pemanfaatan teknologi khususnya di masa pandemi *Covid-19* pada kenyataannya juga memunculkan kejahatan berupa kekerasan seksual secara daring (*online*), seperti pelecehan seksual, penyebaran foto atau video intim, hingga kejahatan seksual yang umumnya terjadi pada wanita dan remaja sebagai korbannya. Pasal 28C ayat (1), dan Pasal 28F UUD NRI Tahun 1945 telah menjamin hak untuk memanfaatkan teknologi demi meningkatkan taraf hidup, dan demi kesejahteraan manusia sebagai hak asasi manusia. Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji bentuk perlindungan hukum bagi wanita dan remaja terhadap kekerasan seksual yang dilakukan secara daring (*online*), dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Data sekunder dikumpulkan melalui studi Pustaka, dan dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa bentuk perlindungan yang dapat diberikan berupa pemberian edukasi dan advokasi, pendampingan hukum dan psikososial, rehabilitasi, dan sanksi pidana bagi pelaku pelecehan atau kekerasan seksual secara daring yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, di antaranya UU ITE, UU Pornografi, UU Perlindungan Anak, UU HAM, UU

Penghapusan KDRT, dan lainnya yang memerlukan sosialisasi lebih lanjut untuk menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat untuk mengatasi, memberantas, dan memberikan perlindungan bagi wanita dan remaja dari kejahatan atau kekerasan seksual secara daring.

Kata kunci: Perlindungan Hukum, Wanita dan Remaja, Kekerasan Seksual Daring.

### **1.1 Latar Belakang**

Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi merupakan suatu keniscayaan yang tidak dapat dipungkiri dan berdampak pada segala aspek kehidupan manusia. Seiring dengan era globalisasi, penguasaan akan teknologi menjadi indikator kemajuan suatu bangsa. Semakin berkembangnya fasilitas dan perangkat internet menyebabkan semakin cepat dan canggih perkembangan dan penyebaran teknologi informasi dan komunikasi, salah satunya melalui media sosial. Perkembangan teknologi yang semakin cepat ini menuntut hukum untuk mampu menjawab berbagai tantangan dan dinamika masyarakat dalam rangka mewujudkan tujuan negara (*staatsidee*) dan cita hukum (*rechtsidee*) Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yaitu:

- a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. Memajukan kesejahteraan umum;
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- d. Ikut serta dalam perdamaian dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial

Dalam perkembangannya, penggunaan dan pemanfaatan teknologi telah mempengaruhi aspek kehidupan manusia di segala bidang khususnya di masa pandemi Covid-19 ini. Sebagaimana diketahui bahwa pandemi Covid-19 yang terjadi pada akhir tahun 2019 mengharuskan Pemerintah untuk menetapkan

kebijakan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat sehingga aktivitas masyarakat lebih banyak dilakukan dari rumah. Hal ini berdampak pada aktivitas yang semula dilakukan secara tatap muka (*luring*) perlahan beralih menjadi aktivitas yang dilakukan secara tatap layar (*daring/online*). Kondisi yang demikian tidak hanya berdampak positif tetapi juga mengakibatkan munculnya jenis-jenis kejahatan baru yang terjadi melalui penggunaan teknologi secara daring (*online*), seperti kekerasan seksual terhadap perempuan dan remaja yang dilakukan secara daring (*online*). Beberapa bentuk kekerasan seksual berbasis gender tersebut di antaranya adalah pendekatan untuk memperdaya, pelecehan *online*, peretasan, konten *illegal*, pelanggaran privasi, pencemaran nama baik, rekrutmen *online*, dan ancaman distribusi foto atau video pribadi.[1]

Berdasarkan data yang diperoleh dari Komnas Perempuan dapat diketahui bahwa ternyata telah terjadi kekerasan seksual berbasis internet (*secara daring/online*) yang dari tahun ke tahun jumlahnya semakin meningkat terlebih pada masa Pandemi *Covid 19* di mana hampir semua orang harus melakukan aktivitas (*bekerja dan belajar*) dari rumah (*work from home*). Pada tahun 2017 terdapat 65 aduan, 2018 terdapat 97 aduan, tahun 2019 terdapat 281 aduan, tahun 2020 tercatat 940 kasus dan mana angka ini naik hampir 4 (empat) kali lipat dari tahun 2017.[2] Sementara itu, media sosial yang kerap digunakan untuk melakukan kejahatan dan kekerasan seksual di media sosial, antara lain *Twitter* (935.055 kasus), *Youtube* (277.008 kasus), *Facebook*, *Whatsapp*, dan *Instagram* (31.414), serta *Telegram*, *Tiktok*, dan *Line* dalam jumlah kecil.[3] Adapun jenis kasus kekerasan seksual yang dijumpai melalui media digital berupa ancaman penyebaran *video* atau foto pribadi (370 kasus), perundungan seksual melalui media sosial (307 kasus), pengambilan gambar hubungan intim tanpa persetujuan (71 kasus), perundungan seksual lewat pesan (16 kasus), menguntit, mengancam, dan melecehkan.[4] Jumlah kekerasan seksual terhadap perempuan dan remaja tergolong tinggi mengingat pengguna internet di Indonesia hampir 202 juta orang dengan usia rata-

rata pengguna 29-30 tahun. Kekerasan seksual mayoritas dilakukan oleh pria. Berdasarkan data yang diperoleh, sebesar 61% pelaku kekerasan/kejahatan seksual adalah pacar atau suami sedangkan 39% dilakukan oleh orang lain.[5] Data tersebut menunjukkan bahwa remaja dan perempuan menjadi orang yang paling rentan menjadi korban kekerasan seksual yang terjadi melalui media digital (secara daring/*online*).

Kekerasan seksual merupakan jenis kekerasan yang dapat terjadi baik di ruang publik maupun domestik. Subjek hukum pelaku kekerasan seksual biasanya diderita oleh perempuan dan anak yang sering dianggap korban lemah. Lebih lanjut, kekerasan seksual terhadap perempuan adalah kejahatan universal. Tidak hanya endemis tetapi berulang-ulang terjadi di mana-mana dalam kurun waktu yang sangat panjang. Kekerasan seksual merupakan perbuatan yang menyangkut nilai nilai kehormatan dan penghargaan diri perempuan. Dimensi perbuatan yang tidak selalu diatur dalam legalitas sebuah hukum, namun kerap terjadi.[6]

Sementara itu, kekerasan gender yang dilakukan secara daring (*online*) melalui media digital, menurut SAFEnet dapat memberikan dampak berupa:[7]

- a. Kerugian Psikologis (di mana korban mengalami depresi, kecemasan, dan ketakutan, termasuk untuk menyatakan pikiran bunuh diri sebagai akibat yang mereka hadapi);
- b. Keterasingan sosial (di mana para korban menarik diri dari kehidupan publik, termasuk dengan keluarga dan teman-teman karena merasa takut, dipermalukan, dan/atau diejek);
- c. Kerugian ekonomi (di mana para korban menjadi pengangguran dan kehilangan penghasilan);
- d. Keterbatasan mobilitas para korban dengan kehilangan kemampuan untuk bergerak bebas dan berpartisipasi dalam ruang *online* dan/atau *offline*;

- e. Sensor diri (dikarenakan takut akan menjadi korban lebih lanjut, dan karena hilangnya kepercayaan terhadap keamanan menggunakan teknologi digital). Menghapus diri dari internet memiliki implikasi lebih lanjut di luar sensor diri, seperti putus akses ke informasi, layanan elektronik, dan komunikasi sosial atau profesional

Pelecehan seksual sebagai tindak kekerasan terhadap wanita sebagai hal yang perlu digugat karena merupakan manifestasi ketidakadilan sehubungan dengan peran dan perbedaan gender, di samping manifestasi lainnya seperti marginalisasi, sub-ordinasi, pelabelan negatif/*stereotype* terhadap kaum perempuan.[8] Pelecehan seksual bukanlah masalah individu semata, tetapi lebih jauh lagi merupakan masalah kejahatan yang berakar pada nilai-nilai budaya, sosial, ekonomi, dan politik di dalam masyarakat tersebut.[9] Tindak kekerasan tersebut diistilahkan sebagai kekerasan gender terhadap perempuan (*gender-related violence*), dan oleh PBB diklasifikasikan sebagai *gender-based abuse*, yaitu “... any act of gender-based violence that results, in physical, sexual, or psychological harm or suffering to women including threats of such acts, coercion, or arbitrary deprivation of liberty, whether occurring in public or private life”. [10]

Beberapa faktor yang mempengaruhi pelaku melakukan kekerasan seksual adalah ingin memuaskan hasrat seksual dan kesenjangan relasi. Pelakunya mengetahui bahwa perempuan dan remaja itu lemah sehingga memiliki akses yang mudah pada korban. Dalam kasus pelecehan seksual lelaki berkemungkinan lebih besar sebagai pelakunya sedangkan perempuan lebih berkemungkinan diposisikan sebagai korbannya.[11] Oleh karena itu sebagai upaya non-penal untuk mencegah terjadinya kekerasan seksual yang dilakukan secara daring (*online*) dapat dilakukan usaha untuk: 1) meningkatkan kesadaran dan pengetahuan tentang kekerasan berbasis gender di media sosial melalui gerakan kampanye anti kekerasan berbasis gender lewat media sosial; dan 2) menyediakan akses layanan



pengaduan dan pelaporan (*hotline*) yang mudah diakses dan cepat merespon.[12] Walaupun peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah telah memberikan pengaturan mengenai bentuk perlindungan hukum bagi perempuan dan remaja dari kekerasan seksual yang dilakukan secara daring (*online*) tetapi tetap saja terdapat faktor-faktor eksternal lain yang menjadi problematika dalam menanggulangi kekerasan berbasis gender di media sosial, seperti kurangnya kesadaran dan pengetahuan tentang apa dan bagaimana motif kekerasan berbasis gender, ketidaktahuan layanan akses dan kesulitan mengakses layanan pengaduan untuk melaporkan kasus. Dalam hal yang demikian perlindungan hukum menjadi unsur yang penting dalam memberikan perlindungan atas hak asasi setiap warga negara. Hukum harus mampu menciptakan keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Menurut Van Djik, dalam hal ini hukum harus berfungsi untuk mencapai tujuan damai sejahtera, yang akan terwujud apabila hukum sebanyak mungkin memberikan pengaturan yang adil.[13] Dengan perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat terutama perempuan dan anak yang rentan menjadi korban kekerasan seksual yang terjadi menggunakan media digital, menunjukkan eksistensi dan pengakuan terhadap martabat manusia yang dilandasi nilai-nilai Pancasila dan prinsip negara hukum yang tercantum dalam Pembukaan dan pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, penelitian ini dimaksudkan untuk membahas mengenai bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap wanita dan remaja atas kekerasan seksual yang dilakukan secara daring (*online*) dengan tujuan untuk menumbuhkan kesadaran hukum bagi masyarakat akan adanya kejahatan seksual yang berkembang seiring dengan kemajuan teknologi.

## **1.2 Perlindungan Hukum Bagi Wanita dan Remaja Terhadap Kekerasan Seksual yang Dilakukan Secara Daring**

Seiring dengan perkembangan teknologi maka hukum harus mampu memberikan rambu-rambu atau batas-batas untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil dalam pemanfaatan teknologi. Berkaitan dengan teknologi informasi dan komunikasi, UUD NRI Tahun 1945 secara eksplisit dalam Pasal 28C ayat (1) menyatakan bahwa “Setiap orang berhak ... memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, ... demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”. Selain itu, dalam Pasal 28F ditegaskan bahwa “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”. Sementara itu, dalam rangka memberikan perlindungan terhadap warga negara dari segala bentuk kejahatan yang dilakukan melalui media sosial atau secara daring (*online*) termasuk kekerasan seksual, dalam Pasal 28G Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan dengan tegas bahwa “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”, dan dalam Pasal 28G ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 juga ditegaskan bahwa “Setiap orang berhak untuk bebas dari ... atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia ...”.

Untuk melaksanakan ketiga ketentuan tersebut di atas, Pemerintah telah menerbitkan sejumlah undang-undang sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM);

2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak (UU Perlindungan Anak);
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (UU Pwnghapusan KDRT);
4. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban (UU Perlindungan Saksi dan Korban);
5. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE);
6. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi (UU Pornografi);
7. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengesahan *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography* (Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak Anak Mengenai Penjualan Anak, Prostitusi Anak, dan Pornografi Anak);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2011 tentang Pembinaan, Pendampingan, dan Pemulihan Terhadap Anak Yang Menjadi Korban atau Pelaku Pornografi;
9. Keppres Nomor 36 Tahun 1990 tentang Pengesahan *United Nations Convention on The Rights of The Child* (Konvensi Hak-Hak Anak); dan

10. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Anak Nomor 2 Tahun 2010 tentang Rencana Aksi Nasional Pencegahan dan Penanganan Kekerasan Terhadap Anak.

Pada kenyataannya, penghormatan terhadap hak asasi manusia untuk memanfaatkan teknologi dan memperoleh manfaat atas kemajuan teknologi tidak hanya membawa dampak yang positif namun juga menyebabkan munculnya berbagai bentuk kejahatan baru yang salah satunya adanya kejahatan seksual. Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Komnas Perempuan, seiring dengan berkembangnya *Covid 19* di Indonesia sejak Maret 2020 yang mengharuskan aktivitas bekerja dan belajar dilakukan dari rumah (*work from home*), setidaknya terdapat 15 bentuk kekerasan seksual yang dapat terjadi pada perempuan dan remaja, yaitu:

- 1) Perkosaan;
- 2) Intimidasi seksual termasuk ancaman atau percobaan perkosaan;
- 3) Pelecehan seksual;
- 4) Eksploitasi seksual;
- 5) Perdagangan perempuan untuk tujuan seksual;
- 6) Prostitusi paksa;
- 7) Perbudakan seksual;
- 8) Pemaksaan perkawinan, termasuk cerai gantung;
- 9) Pemaksaan kehamilan;
- 10) Pemaksaan aborsi;
- 11) Pemaksaan kontrasepsi dan sterilisasi;
- 12) Penyiksaan seksual;
- 13) Penghukuman tidak manusiawi dan bernuansa seksual;
- 14) Praktik tradisi bernuansa seksual yang membahayakan atau mendiskriminasi perempuan;

15) Kontrol seksual, termasuk lewat aturan diskriminatif beralasan moralitas dan agama.[14]

Fakta yang memprihatinkan adalah bahwa korban dalam kejahatan/kekerasan seksual merasa malu untuk melaporkan pelaku sebagai pelaku kekerasan berbasis gender melalui media *online*. Berdasarkan data *Thorn and the Crimes Against Children Research Center*, dari 1631 survei yang dilakukan, hanya 17% korban yang melaporkannya kepada penegak hukum, sedangkan 26% korban melaporkannya ke situs web, dan 54% korban menceritakannya kepada keluarga atau temannya. Adapun rendahnya angka pelaporan kepada penegak hukum dikarenakan rasa takut dan malu yang dirasakan oleh korban untuk menyuarkan kejahatan sekstorsi yang terjadi kepadanya.[15] *The Guardian*, sebuah lembaga independen yang mempunyai perhatian terhadap isu kekerasan seksual menyatakan bahwa seluruh dunia sedang berjuang untuk mengatasi kekerasan seksual di dunia maya, seperti *harassment*, *defamation*, dan *revenge porn*, dan negara-negara di seluruh dunia berusaha mengatasi penyalahgunaan *online* yang marak di media sosial tersebut dengan cara yang berbeda-beda. Pada tahun 2017, organisasi pemerhati keadilan gender, *Stop Street Harassment*, yang berbasis di Virginia, Amerika, menemukan fakta bahwa 81% perempuan di Amerika Serikat pernah mengalami pelecehan seksual di sepanjang hidupnya. Dalam penelitian lain yang dilakukan oleh lembaga ini, 3 (tiga) dari 4 (empat) perempuan (dengan persentase 77%) telah mengalami pelecehan secara verbal. Dari berbagai bentuk pelecehan seksual yang dilakukan, 41% di antaranya dilakukan melalui dunia digital. Sebagian korban yang mengalami pelecehan seksual berusia antara 14 sampai dengan 17 tahun. Penelitian yang dilakukan oleh *Pew Research Center* pada tahun 2017 juga mengungkapkan 41% orang Amerika pernah mengalami pelecehan seksual secara *online* dan 66% lainnya pernah menyaksikan pelecehan seksual pernah terjadi pada orang lain.[16]

Dengan meningkatnya kasus kejahatan seksual terhadap perempuan dan remaja melalui media digital maka diperlukan adanya tindak lanjut secara hukum untuk memberantas kejahatan seksual berbasis teknologi yang terjadi secara daring (*online*). Berkaitan dengan hukum menyangkut pelecehan seksual dan bekerjanya penegakan hukum ada beberapa hal yang perlu diperhatikan, yaitu:

- 1) *Me-review* dan memperbaharui peraturan perundangan yang ada, yang diskriminatif terhadap wanita, yang mengurangi kebebasan wanita korban untuk melapor, dan yang menghambat eksekusi hukuman bagi pelaku kekerasan;[17]
- 2) Apabila masalah terletak pada isi materi hukum, maka strategi yang tepat adalah advokasi untuk mengubah hukum tersebut, disertai perubahan perilaku administrator hukum dengan melakukan kampanye dan pendidikan kepada para pelaksana hukum
- 3) Untuk melawan kejahatan kekerasan seksual terhadap wanita juga memerlukan penyebarluasan budaya kesetaraan gender, nilai-nilai keadilan, dan hak asasi manusia.
- 4) Strategi yang dapat dilakukan dengan peningkatan kesadaran para penegak hukum agar bertindak cepat dalam mengatasinya dengan spirit global, perbaikan sistem peradilan pidana, dan pembaharuan yang konduktif terhadap terjadinya kekerasan.[18]

Terkait dengan perlindungan hukum terhadap segala bentuk kekerasan seksual, setiap orang memiliki hak untuk memperoleh perlindungan dari eksploitasi dan pelecehan seksual sebagai bagian dari hak asasi manusia. Dalam pandangan PBB, tindak kekerasan terhadap perempuan harus diartikan meliputi kekerasan yang bersifat fisik, seksual, atau psikologis yang terjadi: (1) di dalam keluarga (termasuk pemukulan, penyalahgunaan secara seksual terhadap anak perempuan di dalam rumah tangga, pemerkosaan dalam perkawinan, praktek tradisi yang

membahayakan, eksploitasi seks); dan (2) di dalam masyarakat (termasuk perkosaan, intimidasi di tempat kerja, tempat pendidikan, dan tempat-tempat lain, perdagangan perempuan, pemaksaan untuk melacur dilakukan atau diperbolehkan oleh negara di manapun itu terjadi). Padahal Pasal 12 *Universal Declaration of Human Rights* menentukan bahwa “*No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks* (Tidak seorang pun boleh diganggu urusan pribadinya, keluarganya, rumah tangganya atau hubungan surat menyuratnya dengan sewenang-wenang; juga tidak diperkenankan melakukan pelanggaran atas kehormatan dan nama baiknya. Setiap orang berhak mendapat perlindungan hukum terhadap gangguan atau pelanggaran seperti ini)

Sebagai tindak lanjut upaya memberikan perlindungan atas perbuatan kekerasan atau kejahatan seksual, berdasarkan UU Perlindungan Saksi dan Korban, perempuan dan remaja yang menjadi korban kekerasan seksual berbasis *online* berhak untuk memperoleh perlindungan hukum berupa:[19]

- a. Memperoleh perlindungan atas keamanan pribadi, Keluarga, dan harta bendanya, serta bebas dari Ancaman yang berkenaan dengan kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya;
- b. Ikut serta dalam proses memilih dan menentukan bentuk perlindungan dan dukungan keamanan;
- c. Memberikan keterangan tanpa tekanan;
- d. Mendapat penerjemah;
- e. Bebas dari pertanyaan yang menjerat;
- f. Mendapat informasi mengenai perkembangan kasus;
- g. Mendapat informasi mengenai putusan pengadilan;
- h. Mendapat informasi dalam hal terpidana dibebaskan;
- i. Dirahasiakan identitasnya;
- j. Mendapat identitas baru;

- k. Mendapat tempat kediaman sementara;
- l. Mendapat tempat kediaman baru;
- m. Memperoleh penggantian biaya transportasi sesuai dengan kebutuhan;
- n. Mendapat nasihat hukum;
- o. Memperoleh bantuan biaya hidup sementara sampai batas waktu perlindungan berakhir; dan/atau
- p. Mendapat pendampingan.

Secara umum larangan kekerasan seksual juga diatur dalam UU Pornografi, yang memuat beberapa ketentuan yang secara tegas melarang terjadinya kekerasan seksual termasuk yang dilakukan secara daring (*online*) di antaranya:

- a. Pasal 4 ayat (1) secara tegas melarang setiap orang untuk memproduksi, membuat, memperbanyak, menggandakan, menyebarkan, menyiarkan, mengimpor, mengekspor, menawarkan, memperjualbelikan, menyewakan, atau menyediakan pornografi yang secara eksplisit memuat:
  - 1) Persenggamaan, termasuk persenggamaan yang menyimpang;
  - 2) Kekerasan seksual;
  - 3) Masturbasi atau onani;
  - 4) Ketelanjangan atau tampilan yang mengesankan ketelanjangan;
  - 5) Alat kelamin; atau
  - 6) Pornografi anak.
- b. Pasal 4 ayat (2) yang menentukan bahwa setiap orang juga dilarang menyediakan jasa pornografi yang:
  - 1) Menyajikan secara eksplisit ketelanjangan atau tampilan yang mengesankan ketelanjangan;
  - 2) Menyajikan secara eksplisit alat kelamin;
  - 3) Mengeksploitasi atau memamerkan aktivitas seksual; atau
  - 4) Menawarkan atau mengiklankan, baik langsung maupun tidak langsung layanan seksual.



- c. Setiap orang dilarang menjadikan orang lain sebagai objek atau model yang mengandung muatan pornografi.
- d. Setiap orang dilarang mengajak, membujuk, memanfaatkan, membiarkan, menyalahgunakan kekuasaan atau memaksa anak dalam menggunakan produk atau jasa pornografi.[20]

Dalam hal kekerasan seksual yang dilakukan melalui media digital, Pemerintah telah menerbitkan UU ITE. Undang-undang ini mengatur bahwa:

“Setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan yang melanggar kesusilaan dan pelanggaran atas ketentuan ini diancam dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)”. [21]

Dalam konteks perlindungan hukum bagi perempuan dan remaja dari kekerasan seksual yang terjadi secara daring (*online*), Pemerintah memiliki kewajiban untuk melindungi kepentingan umum dari segala jenis gangguan sebagai akibat penyalahgunaan Informasi Elektronik dan Transaksi Elektronik yang mengganggu ketertiban umum, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, masyarakat dapat berperan serta melalui lembaga yang bergerak di bidang teknologi informasi dan transaksi elektronik yang dibentuk oleh masyarakat secara mandiri untuk menjalankan fungsi konsultasi dan mediasi.

Terhadap kekerasan seksual yang dilakukan terhadap perempuan dalam rumah tangga telah diatur pada UU Penghapusan KDRT. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa penghapusan kekerasan dalam rumah tangga dilaksanakan berdasarkan asas: (a) penghormatan hak asasi manusia; (b) keadilan dan kesetaraan gender; (c) nondiskriminasi; dan (d) perlindungan korban. Selain itu, UU Penghapusan KDRT

juga mengatur mengenai hak-hak korban, yaitu:

- 1) Perlindungan dari pihak keluarga, kepolisian, kejaksaan, pengadilan, advokat, lembaga sosial, atau pihak lainnya baik sementara maupun berdasarkan penetapan perintah perlindungan dari pengadilan;
- 2) Pelayanan kesehatan sesuai dengan kebutuhan medis;
- 3) Penanganan secara khusus berkaitan dengan kerahasiaan korban;
- 4) Pendampingan oleh pekerja sosial dan bantuan hukum pada setiap 6 tingkat proses pemeriksaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 5) Pelayanan bimbingan rohani.[22]

Perlindungan hukum terhadap anak atau remaja dari kekerasan seksual dapat dilihat dalam UU Perlindungan Anak. Bahwa setiap anak selama dalam pengasuhan orang tua dan/atau wali berhak mendapatkan perlindungan dari perlakuan eksploitasi baik fisik maupun seksual dan kejahatan seksual. Pasal 17 UU Perlindungan Anak menegaskan bahwa “Setiap Anak yang menjadi korban atau pelaku kekerasan seksual atau yang berhadapan dengan hukum berhak dirahasiakan”. Selain itu, Anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual, yang terlibat dalam pornografi, dan Anak korban kejahatan seksual berhak mendapatkan perlakuan khusus”. Bentuk perlakuan khusus terhadap anak berupa:

- a. Penanganan yang cepat, termasuk pengobatan dan/atau rehabilitasi secara fisik, psikis, dan sosial, serta pencegahan penyakit dan gangguan kesehatan lainnya;
- b. Pendampingan psikososial pada saat pengobatan sampai pemulihan;
- c. Pemberian bantuan sosial bagi Anak yang berasal dari Keluarga tidak mampu;
- d. Pemberian perlindungan dan pendampingan pada setiap proses peradilan.

- e. Penyebarluasan dan/atau sosialisasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Perlindungan Anak yang dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual;
- f. Pemantauan, pelaporan, dan pemberian sanksi; dan
- g. Pelibatan berbagai perusahaan, serikat pekerja, lembaga swadaya masyarakat, dan Masyarakat dalam penghapusan eksploitasi terhadap Anak secara ekonomi dan/atau seksual.
- h. Edukasi tentang kesehatan reproduksi, nilai agama, dan nilai kesusilaan;
- i. Rehabilitasi sosial;
- j. Pendampingan psikososial pada saat pengobatan sampai pemulihan; dan
- k. Pemberian perlindungan dan pendampingan pada setiap tingkat pemeriksaan mulai dari penyidikan, penuntutan, sampai dengan pemeriksaan di sidang pengadilan.[23]

Untuk mencegah kekerasan seksual secara daring (*online*) dapat dilakukan dengan memberikan perlindungan hukum khususnya bagi wanita dan remaja yang rentan menjadi korban kekerasan seksual. Perlindungan hukum ditujukan untuk memberikan pengayoman kepada hak asasi yang dirugikan orang lain, dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.[24] Perlindungan hukum memberikan segala upaya untuk memenuhi hak dan memberikan bantuan untuk menciptakan rasa aman kepada saksi dan/atau korban sebagai bagian dari upaya perlindungan masyarakat.[25] Bentuk perlindungan hukum yang dapat diberikan, menurut Philipus M. Hardjon meliputi 2 (dua) hal, yaitu: (1) perlindungan hukum yang bersifat preventif (perlindungan hukum yang ditujukan untuk mencegah terjadinya sengketa); dan (2) perlindungan hukum yang bersifat represif (perlindungan hukum yang ditujukan untuk penyelesaian sengketa atau memulihkan kondisi masyarakat ke keadaan semula, termasuk penanganannya melalui lembaga peradilan).[26] Sementara menurut M. Isnaeni, perlindungan

hukum bagi rakyat ditinjau dari aspek hukum perdata terbagi menjadi 2 (dua), yaitu: a) perlindungan hukum eksternal (perlindungan hukum yang didasari oleh diri sendiri pada waktu membuat suatu perjanjian dengan adanya kebebasan untuk menyatakan apa yang menjadi kepentingannya); dan b) perlindungan hukum eksternal (perlindungan hukum yang dibuat oleh pemerintah/penguasa melalui regulasi yang dibuat bagi kepentingan pihak yang lemah).[27]

Bentuk perlindungan hukum yang dapat dilakukan oleh Pemerintah atas bentuk-bentuk kekerasan seksual daring yang terjadi pada perempuan dan remaja, di antaranya:

1. Merumuskan kebijakan tentang kekerasan seksual;
2. Menyelenggarakan komunikasi, informasi, dan edukasi tentang bentuk-bentuk kekerasan seksual;
3. Menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan sensitif gender dan isu kekerasan seksual serta menetapkan standar dan akreditasi pelayanan yang sensitif gender.
4. Penyediaan ruang pelayanan khusus di kantor kepolisian;
5. Penyediaan aparat, tenaga kesehatan, pekerja sosial, dan pembimbing rohani;
6. Memberikan perlindungan bagi pendamping, saksi, keluarga, dan teman korban;
7. Pembuatan dan pengembangan sistem dan mekanisme kerja sama program pelayanan yang melibatkan pihak yang mudah diakses oleh korban;
8. Melakukan penindakan terhadap pelaku dan pemutusan penyebarluasan produk yang mengandung unsur kekerasan seksual;
9. Melakukan pengawasan terhadap pembuatan, penyebarluasan, dan penggunaan pornografi; dan
10. Melakukan kerja sama dan koordinasi dengan berbagai pihak, baik dari dalam maupun dari luar negeri, dalam pencegahan kekerasan seksual yang dilakukan secara daring.

Perlindungan hukum bagi perempuan dan remaja dapat pula diberikan dengan pengaturan sanksi pidana bagi para pelaku kekerasan seksual sebagai bentuk perlindungan yang bersifat represif. Beberapa ketentuan yang memuat sanksi pidana bagi pelaku kekerasan seksual di antaranya:

1. Pasal 46 UU Penghapusan KDRT menetapkan bahwa setiap orang yang melakukan perbuatan kekerasan seksual sebagaimana dimaksud pada Pasal 8 huruf a (pemaksaan hubungan seksual yang dilakukan terhadap orang yang menetap dalam lingkup rumah tangga) dipidana dengan pidana penjara paling lama 12 (dua belas) tahun atau denda paling banyak Rp 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah);
2. Pasal 47 UU Penghapusan KDRT menetapkan bahwa setiap orang yang memaksa orang yang menetap dalam rumah tangganya melakukan hubungan seksual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf b (pemaksaan hubungan seksual terhadap salah seorang dalam lingkup rumah tangganya dengan orang lain untuk tujuan komersial dan/atau tujuan tertentu) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun, dan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun atau denda paling sedikit Rp 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) atau denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah)”.  
”.
3. Pasal 77I UU Perlindungan Anak menetapkan bahwa setiap orang dilarang menempatkan, membiarkan, melakukan, menyuruh melakukan, atau turut serta melakukan eksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual terhadap Anak. Pelanggaran atas ketentuan ini diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) berdasarkan ketentuan Pasal 88 UU Perlindungan Anak.
4. Pasal 9 UU Pornografi menetapkan bahwa bahwa setiap orang dilarang menjadikan orang lain sebagai objek atau model yang mengandung muatan pornografi. Pelanggaran atas ketentuan ini diancam dengan pidana pada Pasal 35 UU Pornografi dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 12 (dua belas) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp

500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 6.000.000.000,00 (enam miliar rupiah).

5. Pasal 12 UU Pornografi juga menetapkan bahwa setiap orang dilarang mengajak, membujuk, memanfaatkan, membiarkan, menyalahgunakan kekuasaan atau memaksa anak dalam menggunakan produk atau jasa pornografi. Pelanggaran atas ketentuan ini diancam dengan pidana pada Pasal 38 UU Pornografi dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 6 (enam) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).

Upaya perlindungan hukum tersebut memerlukan partisipasi aktif masyarakat untuk ikut berperan dalam upaya-upaya preventif maupun represif untuk melindungi perempuan dan remaja dari kekerasan seksual melalui media daring. Dengan demikian dalam upaya memberikan perlindungan hukum bagi perempuan dan remaja dari kekerasan seksual yang dilakukan melalui media digital memerlukan kerja sama antara Pemerintah, dengan masyarakat (termasuk keluarga). Seluruhnya harus berpartisipasi dalam mewujudkan ruang digital yang baik melalui pemanfaatan teknologi yang aman dan bertanggung jawab. Apabila dikaitkan dengan pendapat Lawrence M. Friedman yang menyatakan bahwa sebagai sebuah sistem, hukum terdiri dari 3 (tiga) komponen yaitu: (1) *legal substance/substansi hukum (Substance is what we call the actual rules or norms used by institutions, (or as the case may be) the real observable behavior patterns of actors within system)*; (2) *legal structure/struktur hukum (Legal structure is the body, the framework, the longlasting shape of the system; the way courts of police department are organized, the lines of jurisdiction, the table of organization)*; dan (3) *legal culture/budaya hukum (... attitude and values that related to law and legal system, together with those attitudes and values affecting behavior related to law and its institutions, either positively or negatively)*[28] maka terwujudnya

ruang digital yang baik melalui pemanfaatan teknologi yang aman dan bertanggung jawab, serta keberhasilan pemberian perlindungan hukum terhadap wanita dan remaja terhadap kekerasan seksual yang dilakukan secara daring (*online*) sangat tergantung pada kerja bersama dan kerja sama dari Pemerintah (yang meliputi lembaga pembentuk hukum atau lembaga legislatif yang membentuk substansi hukum, serta lembaga pelaksana dan lembaga penegak hukum yang merupakan struktur hukum), dan masyarakat termasuk keluarga (yang budaya hukumnya sangat mempengaruhi bekerjanya hukum dalam masyarakat).

Pasal 58 dan 65 UU HAM memberikan pengaturan mengenai bentuk-bentuk partisipasi yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam hal terjadi pelanggaran hak asasi manusia yaitu sebagai berikut:

- 1) Setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak berpartisipasi dalam perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia;
- 2) Berhak menyampaikan laporan atas terjadinya pelanggaran hak asasi manusia kepada Komnas HAM atau lembaga lain yang berwenang dalam rangka perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia;
- 3) Berhak untuk mengajukan usulan mengenai perumusan dan kebijakan yang berkaitan dengan hak asasi manusia kepada Komnas HAM dan atau lembaga lainnya;
- 4) Secara sendiri-sendiri maupun bekerja sama dengan Komnas HAM dapat melakukan penelitian, pendidikan dan penyebarluasan informasi mengenai hak asasi manusia.

Selain itu, peran serta masyarakat dalam upaya mengatasi terjadinya kekerasan seksual di lingkungan sekitar dapat pula dilakukan dengan cara sebagai berikut:[29]

- 1) Mencegah berlangsungnya tindak pidana;
- 2) Memberikan perlindungan kepada korban;
- 3) Memberikan pertolongan darurat;
- 4) Membantu proses pengajuan permohonan penetapan perlindungan;
- 5) Memulihkan dan merehabilitasi kesehatan korban;
- 6) Pemberian konseling untuk menguatkan dan/atau memberikan rasa aman bagi korban;
- 7) Memberikan konsultasi hukum yang mencakup informasi mengenai hak-hak korban dan proses peradilan;
- 8) Mendampingi korban di tingkat penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan dalam sidang pengadilan dan membantu korban untuk secara lengkap memaparkan kekerasan dalam rumah tangga yang dialaminya;
- 9) Mendengarkan secara empati segala penuturan korban sehingga korban merasa aman didampingi oleh pendamping; dan
- 10) Memberikan dengan aktif penguatan secara psikologis dan fisik kepada korban.

Menurut Lothar Gundling, ada 4 (empat) faktor diperlukannya partisipasi masyarakat yaitu: (1) memberikan informasi kepada pemerintah; (2) meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima dan melaksanakan keputusan; (3) membantu perlindungan hukum; dan (4) mendemokratisasikan pengambilan keputusan.[18] Dengan perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat terutama perempuan dan anak yang rentan menjadi korban kekerasan seksual yang menggunakan media digital, menunjukkan adanya pengakuan terhadap martabat manusia yang dilandasi nilai-nilai Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.



### **1.3 Penutup**

Pandemi Covid-19 yang terjadi telah membawa dampak signifikan pada setiap aktivitas masyarakat yang secara perlahan beralih dengan memanfaatkan teknologi secara daring (online). Namun, dalam kenyataannya penggunaan teknologi secara daring juga menimbulkan kejahatan baru berupa kejahatan seksual berbasis daring (online) seperti pelecehan atau perundungan seksual melalui media sosial, pengambilan gambar hubungan intim tanpa persetujuan, pengancaman untuk mendistribusikan foto atau video pribadi, penyebaran gambar alat kelamin, dan masih banyak jenis lainnya. Untuk mengatasi fenomena demikian, sejumlah peraturan perundang-undangan telah mengatur berbagai bentuk perlindungan hukum bagi perempuan dan remaja yang bersifat preventif maupun represif untuk mencegah terjadinya kejahatan atau kekerasan seksual yang dilakukan secara daring, di antaranya UU HAM, UU Penghapusan KDRT, UU ITE, UU Pornografi, UU Perlindungan Anak, UU Perlindungan Saksi dan Korban, serta peraturan teknis terkait lainnya. Adapun bentuk perlindungan hukum yang diberikan berupa pendampingan hukum dan psikologis, rehabilitasi dan pelayanan medis, edukasi tentang kesehatan reproduksi, nilai agama, dan nilai kesusilaan, dirahasiakan identitasnya dan/atau mendapat identitas baru, memperoleh perlindungan atas keamanan pribadi, keluarga, dan harta bendanya, serta bebas dari ancaman yang berkenaan dengan kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya, dan sebagainya.

Dalam kenyataannya tidak setiap orang yang mengalami dan menjadi korban kejahatan atau kekerasan seksual berani untuk melaporkannya oleh karena itu kedepannya penyebarluasan dan/atau sosialisasi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan bagi wanita dan remaja dari segala bentuk kejahatan seksual untuk menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat bahwa kejahatan seksual secara daring harus diberantas harus dilakukan secara

terus menerus. Selain itu, upaya untuk memberikan perlindungan hukum bagi perempuan dan remaja dari kekerasan seksual yang dilakukan secara daring (online) melalui media digital merupakan kerja bersama dari dan memerlukan kerja sama antara Pemerintah (yang meliputi lembaga pembentuk hukum atau lembaga legislatif yang membentuk substansi hukum, serta lembaga pelaksana dan lembaga penegak hukum yang merupakan struktur hukum) dengan masyarakat termasuk keluarga (yang budaya hukumnya sangat mempengaruhi bekerjanya hukum dalam masyarakat). Seluruhnya harus berpartisipasi dalam mewujudkan ruang digital yang baik melalui pemanfaatan teknologi yang aman, produktif, dan bertanggung jawab.

## Referensi

- [1] Kusuma, E., Harum, N. S., 2019, *memahami dan Menyikapi Kekerasan Berbasis Gender Online*, Denpasar: SAFEnet.
- [2] Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, “Sisi Gelap Dunia Maya”, dalam *Kompas*, 6 Juni 2021.
- [3] Kusuma, E., Harum, N. S., *Loc.Cit.*
- [4] *Ibid.*
- [5] Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, *Loc.Cit.*
- [6] Siregar, E., Rakhmawaty, D., Siregar, Z. A., 2020, “Kekerasan Seksual Terhadap Perempuan: Realitas dan Hukum”, *Progresif: Jurnal Hukum*, Vol 14 (1), E-ISSN: 2655-29094, Doi: <https://doi.org/10.33019/progresif.v14i1.1778>.
- [7] Kusuma, E., Harum, N. S., *Op.Cit.*
- [8] Faqih, M., 1996, “Gender Sebagai Analisis Sosial”, *Jurnal Analisis Sosial*, Edisi 4.
- [9] Adrina, 1995, “Pelecehan Seksual Salah Satu Bentuk Tindak Kekerasan terhadap Perempuan”, dalam Marzuki, S. (ed), 1995, *Pelecehan Seksual: Pergumulan antara Tradisi Hukum dan Kekuasaan*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII.
- [10] Cholil, A., “Tindak Kekerasan terhadap Wanita”. Makalah Seminar dengan tema *Perlindungan Perempuan dari Pelecehan dan Pelecehan Seksual Sebagai Kekerasan Gender: Antisipasi Hukum Pidana Kekerasan Seksual*, 6 November 1996, Yogyakarta: PPK UBM – Ford Foundation.
- [11] Wignyosoebroto, S., 1995. “Kejahatan Kesusilaan dan Pelecehan Seksual dalam Perspektif Sosial Budaya”, dalam Suparman Marzuki (ed), *Op.Cit.*
- [12] Prameswari, J. R. C., Hehanussa, D. J. A., Salamor, Y. B., 2021, “Kekerasan Berbasis Gender di Media Sosial”, *Jurnal Pattimula Magister Law Review*, Vol. 1 (1), ISSN: 2755-5649.
- [13] Marzuki, P. M., 2006, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

- [14] Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, 2014), *15 Bentuk Kekerasan Seksual: Suatu Pengenalan*, Jakarta: Komnas Perempuan.
- [15] Christian, J. H., 2020, “Sektorsi: Kekerasan Berbasis Gender Online Dalam Paradigma Hukum Indonesia”, *Jurnal Binamulia Hukum*, Vol. 9 (1), E-ISSN: 2656-856X, Doi: <https://doi.org/10.37893/jbh.v9i1.103>.
- [16] Hikmawati, P., 2021, “Pengaturan Kekerasan Berbasis Gender Online: Perspektif Ius Constitutum dan Ius Constituendum”, *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 12 (1), E-ISSN: 2614-2813, Doi: <https://doi.org/10.22212/jnh.v12i1.2124>.
- [17] Cholil, A., *Op.Cit.*
- [18] Supanto, 2004, “Pelecehan Seksual Sebagai Kekerasan Gender: Antisipasi Hukum Pidana”, *Jurnal Mimbar*, Vol. 20 (3), E-ISSN: 2303-2499, Doi: <https://doi.org/10.29313/mimbar.v20i3.371>.
- [19] Pasal 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban.
- [20] Pasal 9 dan 12 Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi.
- [21] Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik *jo.* Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.
- [22] Pasal 3 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.
- [23] Pasal 13, Pasal 59 ayat (2), Pasal 59A, Pasal 66, dan Pasal 69A Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak, dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2016 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2016 Tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang  
Perlindungan Anak

- [24] Rahardjo, S., 2014, *Ilmu Hukum*, Cetakan Ke-8, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- [25] Soekanto, S., 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press.
- [26] Hardjon, P. M., 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Peradaban.
- [27] Isnaeni, M., 2016, *Pengantar Hukum Jaminan Kebendaan*, Surabaya: PT Revka Petra Media.
- [28] Friedman, L. M., 1969. *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation.
- [29] Pasal 15 - Pasal 42 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.
- [30] Hardjasoemantri, K., *Hukum Tata Lingkungan*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

## **BAB 4**

# **Pelayanan Kesehatan Masyarakat Konteks Pandemi Covid-19 Prespektif Hukum**

Jeane Neltje Saly

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

### **Abstrak**

Pelayanan kesehatan masyarakat konteks pandemi Covid-19 dilakukan dengan memprioritaskan vaksinasi secara bertahap untuk melindungi masyarakat dari penyebaran penularan demi mencapai tujuan bernegara untuk mensejahterakan rakyat sesuai Alinea keempat Pembukaan UUD 45. Dasar pelaksanaan dituangkan pada PP 21/2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar. Permasalahannya adalah bagaimana pelayanan kesehatan masyarakat pandemi Covid-19, dan upaya hukum mengatasi kendalanya. Metode yang dipergunakan adalah metode penulisan hukum normatif. Walaupun kendala dihadapi berupa kurang responsnya masyarakat mentaati himbauan pemerintah melakukan tindakan pencegahan penyebaran, dan sarana serta prasarana, juga tenaga medis, namun pelaksanaan kesehatan terus dilakukan secara bertahap, untuk tenaga kesehatan, lanjut usia dan pekerja publik, serta akan dilaksanakan bagi seluruh masyarakat Indonesia yang berusia 18 tahun ke atas. Diharapkan akan menjadi rata-rata 1 juta/hari. untuk mencapai 181 juta penduduk guna mencapai kekebalan kelompok. Saat ini lebih dari 23 juta penduduk atau 12.8% dari target, sudah mendapatkan vaksinasi. Hukum tidak hanya sebagai dasar pelaksanaan, juga mengubah masyarakat agar mencapai hidup sejahtera dengan ketaatan mengikuti petunjuk dari

WHO yang sudah diterapkan di Indonesia dengan tujuan pencegahan penyebaran daya tular covid -19.

Kata kunci: Pandemi Covid-19, Kendala dan Upaya Hukum.

### **1.1 Pendahuluan/Latar Belakang**

Virus jenis baru melanda Indonesia sudah hampir dua tahun yang berawal dari kota Wuhan di Tiongkok. Virus ini disebut *coronavirus disease 2019* (virus corona) yang menular ke negara-negara di dunia. *World Health Organization* (WHO) menetapkan penyebarannya begitu cepat berakibat pandemi Covid-19, mengganggu kehidupan masyarakat bahkan mematikan, sehingga sejak 11 Maret 2020 Presiden mengumumkan bahwa Pandemi Covid-19 sebagai bencana nasional. [1] Hasil kajian menunjukkan bahwa dampak Covid-19 tidak hanya terhadap kesehatan, tetapi juga terhadap bidang-bidang lain, seperti perekonomian, bukan terhadap produksi barang saja, tetapi investasinya terhambat, seperti beberapa barang melonjak harganya, jemaah haji batal menunaikan ibadah ke Arab Saudi, kunjungan wisatawan ke Indonesia menurun drastis, impor barang terhambat, rusaknya tatanan ekonomi [2]

Pemerintah menetapkan sejumlah kebijakan yang bertujuan untuk membatasi mobilitas dan interaksi masyarakat, khususnya di daerah-daerah dengan tingkat penularannya tinggi (zona merah). Upaya tersebut sebagai pelaksanaan tujuan bernegara yang tercantum dalam UUD 45, yaitu membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.[3] Kementerian Kesehatan melakukan langkah kesehatan masyarakat sesuai Peraturan Pemerintah (PP) No.21/2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar bersamaan dengan Keputusan Presiden (Kepres) No.11/2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat. [4]

Alasan dibentuknya PP No.21/2020 tertuang dalam Konsiderans Menimbang huruf a, dan huruf b. yaitu pencegahan penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dengan jumlah kasus dan/atau jumlah kematian telah meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara dan berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat di Indonesia. Penjelasan Umum PP 21/2020 menjelaskan bahwa dampak penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) telah mengakibatkan terjadi keadaan tertentu sehingga perlu dilakukan upaya penanggulangan, salah satunya dengan tindakan pembatasan sosial berskala besar.[5] Tujuannya adalah untuk merespons pernyataan *World Health Organization* (WHO) bahwa Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai pandemi dan Indonesia telah menyatakan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) sebagai bencana berupa wabah penyakit yang wajib dilakukan upaya penanggulangan sehingga tidak terjadi peningkatan kasus.[6] Selanjutnya PP ini dibentuk dalam rangka upaya penanggulangan melalui penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan.

Upaya itu dilakukan untuk mengurangi laju penyebaran virus COVID-19, dampak dari lonjakan kasus COVID-19 di sejumlah daerah. Sejumlah langkah tegas yang diambil Pemerintah guna membatasi mobilitas masyarakat agar dapat mengurangi laju penyebaran virus COVID-19, antara lain melalui diperpanjang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) skala Mikro. PPKM Mikro akan diperpanjang selama 2 minggu, mulai 22 Juni hingga 5 Juli 2021 dengan membatasi pergerakan masyarakat sebanyak 75-100%, disesuaikan dengan kegiatan dan zona merah penularan COVID-19. [7] Penanganan kesehatan dilakukan dari sisi hulu dengan baik agar bisa mengurangi tekanan di sisi hilirnya. Di sisi hulu, harus dibatasi mobilisasi masyarakat melalui penerapan PPKM Mikro guna mengurangi penyebaran virus dan juga mempercepat pelaksanaan vaksinasi.



Di hilir, difokuskan pada peningkatan pelayanan kesehatan. [8] Terkait kecepatan penyuntikan vaksin, Kementerian Kesehatan didukung oleh TNI, Polri dan Pemerintah Daerah akan meningkatkan kecepatan penyuntikan menjadi 700 ribu/hari di bulan ini dan 1 juta/hari mulai bulan depan seiring dengan relaksasi batasan kriteria dan usia penerima vaksin diatas 18 tahun.

Setelah memprioritaskan vaksinasi Tahap 1 untuk tenaga kesehatan di bulan Januari hingga Februari, lalu Tahap 2 untuk penerima lanjut usia dan pekerja publik di bulan Maret hingga Juni, pemerintah akan membuka Tahap 3 untuk seluruh masyarakat Indonesia yang berusia 18 tahun ke atas. Seiring dengan pembukaan Tahap 3, cakupan dan kecepatan vaksinasi akan dapat ditingkatkan menjadi rata-rata 1 juta/hari. Pemerintah menargetkan vaksinasi untuk 181 juta penduduk untuk mencapai kekebalan kelompok. Saat ini lebih dari 23 juta penduduk atau 12.8% dari target, sudah mendapatkan vaksinasi pertama.[9]

Walaupun upaya sudah dilakukan namun pandemi belum dinyatakan pemerintah sudah berakhir. Dapat dilihat masih adanya pembatasan berskala besar baik dim DKI Jakarta juga di sebagian besar wilayah Indonesia. [10] Permasalahan yang dikaji dalam tulisan ini antara lain:

1. Bagaimana pelayanan kesehatan masyarakat konteks pandemi covid 19?
2. Bagaimana upaya hukum pemerintah mengatasi kendala pelaksanaan pelayanan kesehatan melalui pembatasan sosial berskala besar, dan penetapan kedaruratan kesehatan masyarakat hukum saat pandemi covid 19

Tujuan penelitian antara lain: pertama, mengkaji pelayanan kesehatan masyarakat konteks pandemi Covid-19 dan kedua, mengkaji dan menganalisis upaya hukum pemerintah mengatasi kendala pelaksanaan pelayanan kesehatan melalui pembatasan sosial berskala besar, dan penetapan kedaruratan kesehatan saat pandemi Covid-19. Manfaat penelitian ini yakni bermanfaat bagi pemangku

jabatan mengetahui pelaksanaan pelayanan kesehatan dan upaya hukum pemerintah menghadapi kendala pelaksanaan pelayanan kesehatan melalui pembatasan Sosial Berskala Besar, dan Penetapan Kedaruratan Kesehatan saat pandemi Covid-19. Bagi mahasiswa untuk memnambah wawasan ilmu pengetahuan mengenai upaya pemerintah melaksanakan pelayanan kesehatan khususnya di saat pandemi covid 19 dan bagi masyarakat untuk memahami apa yang perlu direspons terhadap pelayanan kesehatan pemerintah untuk menghindari penyebaran Covid-19.

Urgensi penelitian ini dilakukan yaitu pelayanan kesehatan masyarakat konteks pandemi covid 19 sangat diperlukan pada setiap level, terutama pada level masyarakat oleh tenaga kesehatan yang mampu memahami promotif dan preventif covid 19 yang menyerang masyarakat. Demikian pula untuk berkomunikasi risiko dan edukasi masyarakat terkait protokol kesehatan melawan Covid-19 termasuk penyelidikan kasus dan investigasi (*contact tracing & tracking*) serta sarana termasuk pemberdayaannya. Hal-hal demikian perlu dibutuhkan dalam merancang program dan kebijakan untuk mempercepat penanganan covid 19. Agar terlaksana secara tertib maka upaya hukum termasuk sangat penting sebagai dasar pelaksanaannya. Tulisan ini menggunakan metode penulisan hukum normatif karena meneliti peraturan perundang-undangan, literatur, dan jurnal serta makalah yang berkaitan dengan materi yang di teliti, yang terdiri dari jenis data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah data skunder yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan dokumnetasi, yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain, yang sudah tersedia dalam bentuk literatur atau dokumentasi

## **1.2 Pelayanan Kesehatan Masyarakat Konteks Pandemi Covid-19 Perspektif Hukum**

Pemerintah sebagai penyelenggara negara mempunyai peran penting dan strategis dalam pelayanan kesehatan saat pandemi Covid-19 bertujuan meningkatkan kualitas kehidupan dan kesejahteraan semua warganya, terutama saat pandemic Covid-19 saat ini.[9] Oleh karena dampak Pandemi Covid 19 menimbulkan problematik yang sangat kompleks, merajai beragam aspek kehidupan masyarakat, penanganannyapun menimbulkan masalah yang beragam. [11]

Pelayanan kesehatan dipandang sebagai salah satu cara yang diyakini dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam kaitan dengan meningkatnya penyebaran Covid-19. Pelaksanaannya dapat tercapai apabila ditunjang oleh sarana, prasarana, SDM berupa Tenaga Medis, dan Motivasi serta kemauan masyarakat melakukan disiplin diri. Peningkatan kegiatan pembangunan infrastruktur yang menyerap tenaga kerja, serta memperbaiki infrastruktur seperti listrik yang masih kekurangan di berbagai daerah serta sarana dan prasarana lain yang dapat mendukung pembangunan. [12]

Hasil penelusuran literatur menunjukkan bagaimana seluruh aspek kehidupan berubah, baik aspek politik, ekonomi, budaya, juga kehidupan masyarakat akibat pandemi covid 19. Tertib kehidupan New Normal Pasca Covid-19 Pandemi Covid-19 terus menulari seluruh masyarakat di dunia.[13] New normal/normal baru, secara umum disepakati tanpa sadar, yakni suatu kondisi yang terjadi akibat lamanya kehidupan sosial masyarakat selama Covid-19 .Waktu lama disini berarti cukup untuk menyamakan pendapat terkait waktu. Misalnya, kasus Covid-19 di Indonesia saja sudah lebih dari hitungan tahun. Kalau dihubungkan dengan kasus di Wuhan. Waktu yang membentuk prilaku baru ini bahkan sudah melebihi dari

enam bulan. Sehingga, kebiasaan itu menjadi kebiasaan baru yang akan melekat dalam kehidupan sehari-hari.

Guna mencegah penularan Covid-19 ini baik WHO maupun Pemerintah Indonesia berupaya melakukan tindakan pelayanan kesehatan dan pembatasan pergaulan masyarakat. Pelayanan kesehatan saat ini ditujukan masyarakat umum dengan usia 18 tahun ke atas di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Jabodetabek) sudah dapat divaksinasi lebih awal dari jadwal Juli.

Langkah-langkah tersebut antara lain pemberian instruksi kepada rumah sakit di seluruh Indonesia untuk menambah jumlah sarana, baik berupa peralatan maupun tenaga medis, antara lain tempat tidur dan ruang isolasi, menambah obat-obatan yang diperlukan serta peralatan seperti APD, dan juga menambah tenaga kesehatan. Jumlah total ketersediaan tempat tidur untuk pasien COVID-19 secara nasional ada di angka 57 ribu.

Pemerintah mengalami dilema, disamping menghadapi ancaman kematian yang banyak, juga kontraksi dan krisis ekonomi, diikuti kemiskinan berdampak terhadap pengangguran. Dalam kaitan tersebut Pemerintah membatasi kegiatan perkantoran dan industri berdasarkan Keputusan Menteri Kesehatan (Kepmenkes) Nomor HK. 01.07/Menkes/328/2020 tentang Panduan Pencegahan dan Pengendalian COVID-19 Di Tempat Kerja Perkantoran dan Industri Keputusan Menkes ini mendukung kegiatan perkantoran juga lalu lintas perekonomian dengan memperhatikan protokol kesehatan. Namun dalam pelaksanaannya tidak efektif dalam kaitan dengan kepatuhan. Ada yang patuh. Namun, ada pula yang mengidap krisis kepercayaan pada pemerintah. Apalagi diikuti wabah hoaks. Informasi yang miskin akurasi. Belum lagi pelbagai dugaan teori konspirasi bertebaran di ruang sosial yang tidak benar.[13]

Pelayanan kesehatan masyarakat tertantang mengubah program pemerintah terfokus kepada perubahan berbagai aspek kehidupan dalam menghadapi tatanan kehidupan baru akibat pandemi covid 19 yang menyebar melewati batas negara ke seluruh dunia, termasuk Indonesia. Hukum dalam hubungan ini mau tidak mau merespons keadaan tersebut. Hal itu sebagai akibat hukum sifatnya terbuka saling pengaruh mempengaruhi dengan bidang lain di luar hukum. agar dapat memfungsikan dirinya sebagai sarana ketertiban terhadap kebutuhan sosial.[14] Hukum dipandang oleh para ahli sebagai peraturan perundang-undangan, tetapi tidak semuanya mengacu pada makna yang sama. hukum tidak identik dengan peraturan perundang-undangan.[15] Hukum lebih luas cakupannya, merupakan suatu sistem dan peraturan perundang-undangan salah satu aspek dari tiga aspek yang terdapat dalam suatu sistem hukum, yaitu struktur hukum dan budaya hukum.[16] Hal itu sesuai dengan pandangan sistem hukum Lawrence M. Friedman bahwa ada tiga aspek dalam suatu sistem hukum yang bergerak secara terpadu mencapai tujuan hukum, yaitu aspek substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum.[17] Dengan demikian, maka dapat dipersoalkan bagaimana kedudukan dan fungsi peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum di Indonesia.

Berhubungan dengan adanya pandemi covid 19 yang menyerang anggota masyarakat, maka hukum memfungsikan dirinya sebagai dasar pelaksanaan kegiatan sosial berupa pelayanan kesehatan masyarakat dengan skala prioritas keadilan, kemudian kemanfaatan, dan kepastian hukum, [18] untuk mengatasi penularan covid 19. Hukum yang bersifat terbuka saling mempengaruhi dengan bidang lain di luar hukum dalam keadaan seperti ini dipengaruhi pandemi covid – 19 akan berpengaruh dengan keadaan tersebut dan memfungsikan dirinya tidak hanya sebagai sarana ketertiban guna keteraturan masyarakat, tetapi juga demi tercapainya keadilan di tempat berlakunya, sesuai masyarakat dan jamannya, dan kepastian hukum dalam hubungan antara anggota masyarakat, juga sebagai

“sarana pembaharuan masyarakat” yang sedang terjadi. [19] Sebagaimana terjadinya tertib (sistem) *new normal* pasca Pandemi COVID-19 yang memaksakan hubungan antara anggota masyarakat harus diubah untuk menghindari penyebaran virus tersebut. Dalam keadaan ini maka demi tercapainya ketertiban dan kepastian serta keadilan dalam pelayanan kesehatan, serta efektif aturan yang mendasarinya, maka pemerintah menerbitkan peraturan perundang-undangan di bidang yang dianggap lebih penting untuk mengatur pelaksanaan kesehatan, sebagai tanggapan terhadap Negara Indonesia sebagai negara hukum [20] yang diatur dalam UUD 45, berupa:

1. Peraturan Pemerintah (PP) No.21/2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar.
2. Keputusan Presiden (Kepres) No.11/2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat
3. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pedoman Pembatasan Sosial Berskala Besar
4. Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)
5. Peraturan Gubernur (Pergub) No. 80 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar Pada Masa Transisi Menuju Masyarakat Sehat, Aman, dan Produktif.

Peraturan Pemerintah (PP) No.21/2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dibentuk atas pertimbangan jumlah kasus dan/atau jumlah kematian telah meningkat dan meluas lintas wilayah dan lintas negara dan berdampak pada aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan, serta kesejahteraan masyarakat di Indonesia sebagai akibat penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19). Oleh sebab itu dibutuhkan upaya penanggulangan, antara lain berupa tindakan pembatasan sosial berskala besar untuk mengantisipasi dampak penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) telah mengakibatkan terjadi

keadaan tertentu.

Tujuan dari Peraturan Pemerintah (PP) No.21/2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar merupakan upaya Pemerintah dalam rangka percepatan penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19), respons terhadap pernyataan *World Health Organization* (WHO), agar tidak terjadi peningkatan kasus. Selanjutnya PP ini merupakan delegasi dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan yang berisi tanggung jawab Pemerintah Pusat dan Daerah.

Hal itu sebagai bentuk perlindungan terhadap kesehatan masyarakat dari penyakit dan/atau faktor risiko kesehatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan kedaruratan kesehatan masyarakat. Keekarantinaan Kesehatan dilakukan melalui kegiatan pengamatan penyakit dan faktor risiko kesehatan masyarakat terhadap alat angkut, orang, barang, dan/atau lingkungan, serta respons terhadap kedaruratan kesehatan masyarakat dalam bentuk tindakan Keekarantinaan Kesehatan. Salah satu tindakan keekarantinaan kesehatan berupa Pembatasan Sosial Berskala Besar. Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar ditetapkan oleh Menteri Kesehatan dan dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah berdasarkan persetujuan Menteri Kesehatan. Pembatasan Sosial Berskala Besar paling sedikit meliputi:

- a. Peliburan sekolah dan tempat kerja;
- b. Pembatasan kegiatan keagamaan; dan/atau
- c. Pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum

Kebijakan di atas bertujuan untuk mencapai kesehatan masyarakat akibat pandemi Covid-19, namun pemerintah mengalami dilema. Sementara upaya hukum dilakukan melalui berbagai kebijakan, timbul akibat lain yang timbul. Banyak jumlah pengangguran, ekonomi rumah tangga merosot padahal kebutuhan pangan

penunjang kesehatan sangat dibutuhkan. Belum lagi bila ada pencicilan pada perbankan.[19] Namun dampak lain timbul. Belum optimalnya tercapai tujuan mencegah peningkatan kasus melalui Peraturan Pemerintah (PP) No.21/2020 yang dilanjutkan dengan Peraturan Menteri Kesehatan ini sebagai akibat budaya masyarakat yang terbiasa hidup bebas dalam bergaul antara anggota masyarakat. Pelanggaran terjadi sementara korban berjatuhan sebagaimana terjadi di DKI Jakarta. Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta seolah tidak berdampak dengan segera, padahal dasar pelaksanaannya sudah ada, diikuti dengan Peraturan Gubernur (Pergub) No. 80 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar Pada Masa Transisi Menuju Masyarakat Sehat, Aman, Dan Produktif. Berbagai kebijakan dilakukan, guna mencegah penyebaran Covid-19 antara lain pemerintah dalam praktek pembatasan sosial berskala besar, antara lain *Work From Home* (WFH). yang berlaku bagi kegiatan baik pendidikan, kegiatan sosial, juga kegiatan usaha. Keadaan ini berdampak pada ketenagakerjaan, badan usaha, dan kegiatan di bidang penunjang kebutuhan keseharian. Akan berhasil di satu sisi yaitu penyebaran Covid-19 teratasi, namun terjadi kendala pada ekonomi rumah tangga akibat tidak menerima penghasilan dari pekerjaan, akibat kewajiban-kewajiban yang perlu dilakukan seperti membeli obat, vitamin untuk menunjang kesehatan, mencicil pinjaman pada bank terhambat.[20]

Sesuai tanggung jawab negara untuk mensejahterakan rakyat, maka perlu pemikiran jangka panjang melakukan tabungan sebagaimana yang terjadi di negara lain, seperti di Jerman.[21] Di saat bencana yang berlangsung lama masyarakat yang terpaksa WFH diberi pinjaman dengan janji akan dicicil saat keadaan normal. Sesungguhnya upaya pemerintah dalam kaitan ini sudah dilakukan melalui kebijakan OJK, berupa Peraturan OJK No. 11/POJK.03 tentang



Stimulus Perekonomian Nasional sebagai *countercyclical*. Dampak Penyebaran corona. Tujuannya adalah untuk mendorong optimalisasi kinerja perbankan khususnya fungsi intermediasi, menjaga stabilitas sistem keuangan, mendorong optimalisasi kinerja perbankan khususnya fungsi intermediasi, menjaga stabilitas sistem keuangan, dan mendukung pertumbuhan ekonomi.

### **1.3 Penutup**

#### **Kesimpulan**

1. Pelayanan kesehatan masyarakat konteks pandemi Covid-19 diadakan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung kepada masyarakat untuk melaksanakan tujuan bernegara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 45, yaitu membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa.
2. Hukum (peraturan perundang-undangan tidak hanya tampil sebagai pedoman ketertiban dalam pelaksanaan program pemerintah melakukan upaya mengatasi dan mencegah penularan Covid-19 tetapi juga sebagai sarana keadilan dan kepastian serta kemanfaatan bagi seluruh masyarakat Indonesia

#### **Saran**

1. Dibutuhkan adanya kebiasaan merespons bencana dari masyarakat secara serius untuk menghindari akibatnya baik secara jasmani maupun rohani. Untuk jangka panjang pemerintah sudah mulai berpikir untuk mengantisipasi beban ekonomi saat bencana dengan menyisihkan keuangan untuk mengatasi keadaan yang tidak terduga sebagaimana pandemi Covid-19 yang melanda Indonesia bahkan seluruh dunia.

2. Perlu adanya koordinasi dalam menerbitkan kebijakan agar tidak membingungkan masyarakat dan sosialisitentang kepedulian terhadap lingkungan sekitar pemahaman tentang kehidupan dalam masa bencana agar tidak hanya berpikir untuk diri sendiri yang dapat berakibat merugikan anggota masyarakat lainnya agar masyarakat terbiasa mengantisipasi bencana

## Referensi

- [1] Kementerian Kesehatan, "Status Wabah Corona di Indonesia Ditetapkan sebagai Bencana Nasional", diakses melalui <http://sehatnegeriku.kemkes.go.id/baca/rilis-media/20200315/3633379/status-wabah-coronaindonesia-ditetapkan-bencana-nasional/>, (diakses 9 April 2020)
- [2] Arief Awansa, Alasan dan Tujuan, serta Fungsi UU Kesehatan Konteks Pandemi Covid -19 Materi Kuliah, Dalam Rangka Diklat ke 2 Konsultan Mediskes, Jakarta, Kampus UNKRIS, 9 September 2021
- [3] Ali, A. (2002). Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis. Jakarta: PT. Toko Gunung Agung
- [4] Menteri Kesehatan, Upaya Penanggulangan Penyebaran Covid-19. [wwwHotlineKemenkes](http://wwwHotlineKemenkes), 2020
- [5] Dalinama Telaumbanua, "Urgensi Pembentukan Aturan Terkait Pencegahan Covid-19 di Indonesia,"*QalamunaJurnal Pendidikan, Sosial, dan Agama*, Vol. 12 No. 1, (2020), hlm. 59
- [6] Menteri Kesehatan Budi Gunadi Sadikin,Program Hulu Hilir Pelayanan Kesehatan Masyarakat, [WWW.Kompas.id](http://WWW.Kompas.id) di Jakarta, Selasa (22/6)
- [7] drg. Widyawati, Dari Mana Berasal Virus Corona, MKM, Kepala Biro Komunikasi dan Pelayanan Masyarakat, (2020). [WWW.Hotmail.Kemenkes](http://WWW.Hotmail.Kemenkes)
- [8] Menteri Kemenkes, Pemenuhan Sarana Penampungan Pasien Covid-19 Halo Kemenkes melalui nomor hotline 1500-567, SMS 081281562620, faksimili (21) 5223002, 52921669, dan alamat email [kontak@kemkes.go.id](mailto:kontak@kemkes.go.id) (D2)
- [9] Hardiani, D. P., & Jaya, N. S. P. (2020). The Complexity Problem on the Law Enforcement by Indonesian Police Agency during the COVID-19 Pandemic. *Unram Law Review*, 4(2), 112-122
- [10] Ali, A. (2002). Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis. Jakarta: PT. Toko Gunung Agung
- [11] Hardiani, D. P., & Jaya, N. S. P. (2020). The Complexity Problem on the Law Enforcement by Indonesian Police Agency during the COVID-19 Pandemic.

- Unram Law Review, 4(2), 112-122.
- [12] Harahap, S. R. (2020). Proses Interaksi Sosial Di Tengah Pandemi Virus Covid 19. *AL-HIKMAH: Media Dakwah, Komunikasi, Sosial dan Budaya*, 11(1), 45-53
- [13] Syafrida, S., & Hartati, R. (2020). Bersama melawan virus covid 19 di Indonesia. *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*, 7(6), 495-508.
- [14] Disemadi, H. S., & Handika, D. O. (2020). Community compliance with the covid19 protocol hygiene policy in Klaten Regency, Indonesia. *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 28(2), 121-133
- [15] Bagir Manan, Tempat Peraturan Perundang-undangan dalam Sistem Hukum, Ind-Hill.,Co, 1992.
- [16] Rahardjo, S. (2009). *Hukum dan Perilaku (Hidup Baik adalah Dasar Hukum yang Baik)*. Jakarta: Kompas.
- [17] Efektifitas Hukum, Laurence M Friedman, *Law and Social Changes*, Stanford Law School. Archived from [the original](#) (PDF) on April 18, 2012. Retrieved July 31 Stanford University, USA, dalam Manuel, *Efektifitas Hukum*, Radjagrafindo, Bogor 2019.
- [18] Gustav Radbruch, *Filosofie of Law, The foremost exponents of legal relativism and legal positivism.*, dalam Andika, *Hukum Positif*, Hin & Hill, Jakarta.
- [19] Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembangunan*, Bandung: Binacipta, 2006, diuraikan lagi oleh Lilik, Binacipta, Bandung 2016
- [20] Marwah, "Relaksasi Kredit Perbankan Di Daerah Wisata Yang Tertimpa Bencana Alam", *Jurisprudentie*, Vol.6, No. 1, (2019)
- [21] Manan, A. (2005). *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Prenada Media.
- Naldo, R. A. C., & Purba, M. (2018). *Pemikiran Filsafat Hukum Ke Arah Kepribadian Bangsa*. *Jurnal Ilmiah Advokasi*, 6(1), 42-55

## **BAB 5**

### **Pertahanan Negara: Pencegahan dan Pemberantasan Teroris**

H. K. Martono

Ariawan Gunadi

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

#### **Abstrak**

Sejak Amerika Serikat menarik pasukannya dari Afghanistan, Kota Kabul diperintah oleh Taliban. Kemenangan Taliban melawan pemerintah Afghanistan akan memotivasi dan menginspirasi radikalisme Indonesia, mengingat Taliban adalah tempat pelatihan pertempuran darat. Mereka datang ke Taliban untuk mengumpulkan amunisi, mendirikan jaringan terorisme dan lain-lain kemudian pulang ke Indonesia. Pasal ini dimaksudkan untuk mencegah dan menekan terorisme untuk mengamankan kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu, secara berurutan mengkaji landasan hukum, penggunaan drone untuk menekan teroris radikalisme di hutan, KKB, kontrol perbatasan serta kontrol penjaga pantai dan memproduksi drone baru untuk mengamankan kesatuan nasional NKRI.

Kata kunci: Taliban, terorisme, *drone*.

## **1.1 Pendahuluan/ Latar Belakang**

Perang antara Afghanistan dengan teroris Taliban terus berlansung walaupun Covid-19 belum berakhir. Pemerintah Afghanistan menggunakan drone buatan Israel,[1] dan AS untuk memerangi dan mengamati pergerakan teroris Taliban.[2] Sejak AS mengundurkan diri Afghanistan,[3] Kabul dikuasai oleh Taliban. Kemenangan Taliban di Afghanistan dapat memicu kelompok-kelompok radikal di Indonesia, mengingat sejak 1980-an, Afghanistan adalah tempat *training ground battle* para teroris. Mereka berlatih, mengumpulkan amunisi, membangun jaringan terorisme, kemudian mereka membuat sejumlah teror di Indonesia, seperti Ali Imron yang pulang ke Indonesia sekitar tahun 1990-an. Mereka yang berangkat ke Afghanistan mengalami proses *brainwashing ideology* yang membuat pembelokan tujuan. Awalnya mereka memiliki cita-cita untuk menyelamatkan saudara sesama muslim, tetapi karena proses *brainwashing ideologi* mereka berkeinginan membangun Daulah Islamiyah (JI) dengan aksi-aksi teror.[4] Dalam rangka mempertahankan kedaulatan NKRI, melindungi keamanan dan keselamatan warga negara, tulisan ini bermaksud untuk menjelaskan pencegahan, pemberantasan teroris dengan menggunakan drone sebagai berikut.

## **1.2 Dasar Hukum, Pengertian, Pencegahan dan Pemberantasan Terorisme**

### **Dasar Hukum**

Terorisme adalah kejahatan internasional oleh karena itu diatur dalam bentuk resolusi maupun konvensi internasional untuk mencegah dan memberantas terorisme internasional. PBB maupun ICAO telah mengesahkan beberapa resolusi antara lain UNGA Res.2551 (XXIV), UNGA Res.2645 (XXV), UNGA Res.3034 (XXVII), UNGA Res.31/102 Tahun 1976, UNGA Res.31/103 Tahun 1976, UNGA Res.32/8 Tahun 1977 dan UNGA Res.32/147 Tahun 1977. Dalam UNGA Res.2551 (XXIV), PBB mendukung sepenuhnya langkah yang diambil oleh ICAO untuk menyiapkan konvensi baru agar penguasaan pesawat udara secara melawan hukum lainnya baik terhadap penerbangan dalam negeri maupun penerbangan

internasional untuk melindungi penumpang, awak pesawat udara dan fasilitas penerbangan lainnya. Di samping itu, PBB juga menyerukan negara yang belum meratifikasi Konvensi Tokyo 1963 dan The Hague 1970 untuk segera meratifikasi. Dalam UNGA Res.3034 (XXVII), PBB juga menyadari semakin meningkatnya pembunuhan penumpang yang melakukan perjalanan dan perlu adanya jaminan keselamatan mereka, karena itu PBB menyerukan kerja sama di antara negara anggota untuk mengambil langkah pengamanan penumpang. Dalam Res.3034 (XXVII) tersebut juga ditetapkan pembentukan Ad Hoc Terroris Internasional, sedangkan dalam Res.32/8 Tahun 1977, PBB juga menyerukan agar negara anggota meningkatkan pengamanan di bandar udara tanpa mengurangi hak kedaulatan negara maupun integritasnya.

Di samping resolusi sebagaimana disebutkan di atas juga terdapat konvensi-konvensi internasional maupun Undang-Undang Nasional. Indonesia sebagai negara anggota ICAO sejak 27 April 1950[5] juga telah mengambil langkah-langkah yang diperlukan dengan meratifikasi Konvensi Tokyo 1963,[6] Konvensi The Hague 1970,[7] Konvensi Montreal 1971,[8] mengesahkan Undang-Undang Nomor 2 dan Nomor 4 Tahun 1976, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009,[9] menyiapkan berbagai peraturan keamanan penerbangan sipil seperti Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001,[10] KM 295/U/1970,[11] Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 14 Tahun 1989,[12] SKEP/275/XII/1998,[13] SKEP/ 40/II/95,[14] SKEP/ 12/I/1995,[15] dan SKEP/275/XII/1998[16] yang mengacu pada Annex 17 Konvensi Chicago 1944 di samping membentuk *National Civil Aviation Security* yang beranggotakan berbagai instansi yang berkaitan dengan keamanan penerbangan sipil serta melengkapi berbagai peralatan keamanan untuk mencegah terjadinya tindak terorisme di bidang penerbangan, namun demikian Indonesia belum meratifikasi Protokol Montreal 1988[17] dan Konvensi Montreal 1991. [18] Tulisan ini bermaksud menjelaskan ketentuan terorisme sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2002

(PERPU No.1 Tahun 2002), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 (UURI No.15 Tahun 2003)[19] dan Undang-Undang No.1 Tahun 2009 (UURI No.1 Tahun 2009)[20] sebagai berikut.

### **Pengertian**

Sampai saat ini belum ada definisi atau pengertian atau batasan mengenai terorisme yang memuaskan semua pihak, namun demikian bukan berarti tidak ada definisi atau pengertian atau batasan. Beberapa ahli atau buku atau kamus telah membuat definisi atau pengertian seperti misalnya Lord Chalfont,[21] The Task Force,[22] Geneva Convention of 1937,[23] Brian Jenkins,[24] Purwodarminto,[25] Kamus Besar Bahasa Indonesia,[26] *Central Intelligence Agency terorisme*,[27] Peter Salim,[28] Seminar di Universitas Nasional Jakarta 16 Januari 1990,[29] walaupun belum memuaskan semua pihak.

Menurut PERPU No.1 Tahun 2002, dan UURI No.15 Tahun 2003, “*Tindak pidana terorisme adalah segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini*”. Menurut Pasal 6 ..... *tindak pidana teroris adalah setiap tindakan yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan yang menimbulkan suasana teror atau takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang bersifat massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain, atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyek vital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional, .....*

Secara umum barang kali dapat dikatakan teroris adalah seseorang yang mencoba atau melaksanakan kehendaknya melalui suatu paksaan atau intimidasi. Paksaan atau intimidasi tersebut dengan menciptakan situasi atau kondisi rasa ketakutan seseorang atau kelompok masyarakat sehingga seseorang atau kelompok



masyarakat tersebut merasa kehilangan kepercayaan atau kehilangan perlindungan. Kondisi rasa ketakutan atau kehilangan kepercayaan tersebut diciptakan dengan tindakan kekerasan dan kekejaman, tindakan mana dapat digolongkan sebagai kejahatan (*crime, violence*). Mereka membunuh, melukai, meyandera dan tidak segan-segan meledakkan pesawat udara yang dapat menimbulkan kerugian jutaan dollar Amerika Serikat. Di dalam dunia penerbangan ditemui berbagai bentuk kekerasan dan pembunuhan telah dilakukan di beberapa bandara udara. Dari Tahun 1973 sampai dengan 1985 telah terjadi tindakan kekerasan yang dilakukan oleh teroris seperti di Narita Airport, Jepang, di Roma dan Vienna. Sebelumnya juga terjadi teroris di Calvi, Orly Airport, Heathrow airport, Tel Aviv di Israel, Frankfurt, Callingwood, New Delhi, India, Beirut airport, Ajacci, Long Angles, Kabul, Cairo, La Guardia dan lain-lain.

## **Pencegahan**

### **a. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003**

Menurut UURI No.15 Tahun 2003, setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan atau menimbulkan suasana terror atau rasa takut terhadap orang secara meluas atau menimbulkan korban yang besifat massal, dengan cara merampas kemerdekaan atau hilangnya nyawa dan harta benda orang lain atau mengakibatkan kerusakan atau kehancuran terhadap obyek-obyekvital yang strategis atau lingkungan hidup atau fasilitas publik atau fasilitas internasional, menghancurkan atau membuat tidak dapat dipakai atau merusak bangunan pengamanan lalu lintas udara atau menggagalkan pengamanan bangunan lalu lintas udara, memindahkan, mengambil, merusak alat pengamanan penerbangan atau memasang tanda atau alat yang keliru, kealpaan yang menyebabkan yang menyebabkan tanda atau alat untuk pengamanan penerbangan hancur, rusak, terambil, atau pindah atau yang menyebabkan terpasangnya tanda atau alat untuk pengamanan

penerbangan, membuat pesawat udara tidak dapat dipakai seluruh maupun sebagian kepunyaan orang lain, mencelakakan, menghancurkan, membuat tidak dapat dipakai atau merusak pesawat udara, menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan melawan hukum, atas penanggung asuransi, menimbulkan kebakaran, ledakan, kecelakaan pesawat udara yang dipertanggungkan, menguasai atau mengendalikan pesawat udara secara melawan hukum, permufakatan jahat yang mengakibatkan kerusakan pesawat udara dst diancam dengan hukuman berat.

**b. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009**

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009, pelanggaran wilayah diatur dalam Pasal 401 dan 402. Menurut Pasal 401 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009, setiap orang yang mengoperasikan pesawat udara Indonesia atau pesawat udara asing yang memasuki kawasan udara terlarang dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), sedangkan menurut Pasal 402 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 orang yang mengoperasikan pesawat udara Indonesia atau pesawat udara asing yang memasuki kawasan udara yang hanya dapat digunakan untuk penerbangan pesawat udara negara dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Tindak pidana selama penerbangan diatur dalam Pasal 412 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009. Menurut Pasal tersebut setiap orang di dalam pesawat udara sejak saat semua pintu luar pesawat udara ditutup setelah naiknya penumpang (embarkasi) sampai saat pintu dibuka untuk penurunan penumpang (debarkasi) di bandar udara tujuan melakukan (a) melakukan perbuatan yang dapat membahayakan keamanan dan keselamatan penerbangan, (b) melakukan perbuatan yang melanggar tata tertib dalam penerbangan, (c) melakukan pengambilan atau pengrusakan peralatan pesawat udara yang dapat membahayakan keselamatan,

(d) melakukan perbuatan yang mengganggu ketenteraman; (e) melakukan pengoperasian peralatan elektronika yang mengganggu navigasi penerbangan, masing-masing diancam hukuman pidana (a) penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), (b) penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah), (c) penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah), (d) penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah), (e) penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Dalam hal tindak pidana melakukan perbuatan yang dapat membahayakan keamanan dan keselamatan penerbangan, melakukan perbuatan yang melanggar tata tertib dalam penerbangan, melakukan pengambilan atau pengrusakan peralatan pesawat udara yang dapat membahayakan keselamatan, melakukan perbuatan yang mengganggu ketenteraman, melakukan pengoperasian peralatan elektronika yang mengganggu navigasi penerbangan yang mengakibatkan kerusakan atau kecelakaan pesawat dan kerugian harta benda dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah).

Dalam hal tindak pidana melakukan perbuatan yang dapat membahayakan keamanan dan keselamatan penerbangan, melakukan perbuatan yang melanggar tata tertib dalam penerbangan, melakukan pengambilan atau pengrusakan peralatan pesawat udara yang dapat membahayakan keselamatan, melakukan perbuatan yang mengganggu ketenteraman, melakukan pengoperasian peralatan elektronika yang mengganggu navigasi penerbangan yang mengakibatkan cacat tetap atau matinya orang dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun.

## Pemberantasan Teroris dengan Drone

### a. Pengertian dan Penggunaan Drone

Drone adalah kendaraan udara tidak berawak (*unmanned aerial vehicles-UAV*)[30] atau *remotely piloted aircraft (RPA)*,[31] yang dikemudikan orang dari jarak jauh atau dikemudikan oleh fasilitas komputer di dalam kendaraan tersebut. Drone dapat digunakan untuk berbagai keperluan lainnya seperti hobi, *aeromodeling*,[32] pemotretan, pembuatan film, pemetaan lahan untuk pertanian, perkebunan dan pengendalian banjir, pemadaman kebakaran hutan, pencarian dan pertolongan (SAR),[33] pertanian, perkebunan,[34] drone juga untuk mengirim alat pelindung diri (APD) dan test kit Covid-19 ke daerah-daerah pedesaan yang terpencil, mengangkut kargo.[35] Selain itu, drone dapat membantu dalam segala kehidupan seperti pengawasan dan patrol perbatasan, patroli kehutanan, patroli perbatasan maupun kelautan, memantau pergerakan musuh dari jarak jauh,[36] pertahanan (TNI-AU), [37] penjagapantai (*coast guard*) dan memberantas teroris.



Gambar 1. Penggunaan Drone

### b. China

*China Academy of Aerospace Aerodynamics* juga mengembangkan drone memerangi teroris bernama Caihong. Drone tersebut mampu terbang di atas area yang luas dan jauh lebih fleksibel, secara ekonomi, dianggap lebih efisien ketimbang sebuah satelit ketika dioperasikan. Dengan peningkatan teknologi di masa depan, drone ini bisa bertahan beberapa bulan atau bahkan beberapa tahun. Hal ini dapat terjadi karena, semakin tinggi sebuah drone jenis ini bisa

terbang, kian lama ia berada di langit karena tidak ada awan pada 20 ribu meter di atas tanah. Aliran udara di atas sana pun stabil. Selama sistem tenaga surya bekerja dengan baik, pesawat bisa tetap berada di udara selama pengendali menginginkannya. [38]



Gambar 2. China

### c. Turki

Angkatan Bersenjata Turki juga memproduksi drone *Bayraktar* untuk operasi-operasi kontra-teroris, di samping drone jenis *Aksungur* untuk memadamkan kebakaran hutan atau kebakaran kota-kota bagian selatan baru-baru ini. Selama satu pekan pemadaman menggunakan heliopter dan semua orang ikut serta memadam api. Dalam kebakaran ini pemerintah Turki menyediakan sembilan drone untuk memadamkan kebakaran. Drone Aksungur yang dikembangkan Industri Dirgantara Turki (TAI) adalah drone ketinggian menengah dan tahan lama. Drone itu dapat membawa muatan hingga 750 kilogram dan mampu terbang dalam operasi-operasi lama dengan ketinggian 40 ribu kaki. Baru-baru ini pesawat tanpaawak itu memecahkan rekor dengan terbang selama 49 jam. [39]



Gambar 3. Turki

Pada tanggal 30 September 2019, Turki telah menembak jatuh droned di dekat perbatasan Suriah setelah melanggar wilayah udara Turki beberapa kali. Sebuah drone yang melanggar ruang udara enam kali dijatuhkan oleh dua F-16 yang lepas landas dari pangkalan udara Incirlik di Turki selatan. Turki tidak mengetahui pemilik drone. Bangkai drone ditemukan di pangkalan Cildiroba oleh gendarmerie Turki di Provinsi Kilis dekat perbatasan Suriah. Jatuhnya drone itu dikecam oleh Presiden Rusia Vladimir Putin sebagai "tikaman di belakang" tetapi kedua negara kemudian berdamai dan bekerja sama dalam konflik. Presiden Recep Tayyip Erdogan mengumumkan bahwa Turki sepenuhnya siap untuk kemungkinan operasi di perbatasan dengan Suriah untuk mendorong kembali militan Komunis dari Unit Perlindungan Rakyat Kurdi (YPG) jika Amerika Serikat gagal menciptakan apa yang disebut zona amandi bagian timur laut negara Arab bulan ini. Erdogan secara terus-menerus mengkritik kelanjutan dukungan AS untuk YPG, dengan mengatakan Washington menyediakan senjata kepada para militan Komunis Kurdi sebagai cabang kelompok teroris Komunis Partai Pekerja Kurdistan (PKK) Suriah.[40]

#### **d. Indonesia**

Terorisme di Indonesia merupakan terorisme[41] yang dilakukan oleh kelompok militan Jemaah Islamiyah (JI) yang berhubungan dengan al-Qaeda ataupun kelompok militan yang menggunakan ideologi serupa dengan mereka.[42] Sejak tahun 2002, beberapa "target negara Barat" telah diserang.

Korban yang jatuh adalah turis Barat dan juga penduduk Indonesia. Terorisme di Indonesia dimulai tahun 2000 dengan terjadinya Bom Kedubes Filipina 2000, diikuti dengan serangan-serangan lainnya, termasuk yang paling terbesar dan mematikan adalah Bom Bursa Efek Jakarta, Bom Malam Natal 2000 dan Bom Bali 2002 keseluruhnya didalangi oleh Dr Azahari dan Noordin M.Top dan dua orang gembong teroris asal Malaysia.[43]

##### 1) Drone Operasi Teroris Poso Pesisir Utara

Pada tanggal 18 Juli 2016, Tim Alfa 29 Batalyon Infantri 515 Kostrad berhasil menembak mati pimpinan Mujahidin Indonesia Timur (MIT) sekaligus gembong teroris paling dicari, Santoso, dalam baku tembak di hutan salah satu Pegunungan Biru, Tambarana, Poso Pesisir Utara, SulawesiTengah. Keberhasilan tersebut tidak lepas penggunaan drone milik TNI Angkatan Darat yang memantau pergerakan teroris hutan pegunungan Poso. Drone tersebut dapat mengetahui dengan pasti persembunyian kelompok teroris, karena drone dapat bekerja 14 jam dengan radius 200 km.[44]



Gambar 4. Operasi Teroris Poso Pesisir Utara

## 2) Drone Operasi KKB

Pada tanggal 10 Juni 2021, drone milik TNI-Polri merekam baku tembak antara TNI-Polri dengan Kelompok Kriminal Bersenjata (KKB), seorang anggota teroris bernama Keminus Murib meninggal dan lainnya luka-luka di Kampung Eromaga, Distrik Ilaga, Kab. Puncak Papua. [45] Tindakan tersebut dapat diancam hukum berat oleh Undang-undang Nomor 3 Tahun 2003.[46] Selain untuk memberantas teroris di hutan, drone juga digunakan untuk perusahaan besar kelapa sawit untuk mengontrol perkebunan mereka. Sebelumnya menggunakan helikopter untuk mengontrol perkebunan mereka yang berjuta-juta hektar luasnya. Dengan menggunakan drone perusahaan perkebunan lebih menguntungkan. [47]



Gambar 5. Operasi KKB



### 3) Drone Penjaga Kedaulatan NKRI

Sejak tahun 2015, Indonesia mengadakan kerjasama antara Kementerian Pertahanan RI, BPPT, TNI AU, Institut Teknologi Bandung, PT Dirgantara Indonesia, PT Len Industri, dan LAPAN mengembangkan drone bernama PUNA MALE Black Eagle untuk kepentingan pertahanan. Drone ini dapat melakukan pengawasan yang lebih efisien di darat, laut, maupun udara guna menjaga kedaulatan NKRI. Dengan menggunakan drone, risiko kehilangan jiwa dalam operasi keamanan dapat diminimalkan karena drone dioperasikan tanpa adanya pilot. Kehadiran drone ini penting seiring peningkatan ancaman yang terjadi di daerah perbatasan seperti terorisme karena banyak celah rawan dalam penegakan kedaulatan dan penegakan keamanan, baik berupa ancaman dari luar maupun potensi gangguan terorisme dari dalam negeri.[48] Di samping itu, drone juga untuk pengawasan penyelundupan, pembajakan, hingga pencurian sumber daya alam (SDA) seperti illegal logging dan illegal fishing.

Dari segi dimensi, *PUNA MALE Black Eagle* mempunyai panjang 8,65 meter, lebar rentang sayap 16 meter, dan tinggi 2,6 meter, hanya membutuhkan landas-pacu sepanjang 700 meter untuk lepas landas dan 500 meter saat melakukan pendaratan. Kecuali itu, drone ini memiliki kemampuan terbang dengan ketahanan maksimum selama 30 jam dengan kecepatan 235 km/jam. Drone yang dikendalikan dari jarak jauh ini juga mampu terbang dengan radius sejauh 250 km dengan daya jelajah pada ketinggian 20.000 kaki. *PUNA MALE Black Eagle* juga akan dilengkapi teknologi synthetic aperture radar (SAR) yang dapat mendeteksi kondisi awan, cuaca, bahkan keberadaan air hingga kedalaman 30 cm di bawah permukaan tanah. Hal ini dinilai sangat penting untuk mendeteksi titik-titik panas, untuk mencegah terjadinya

kebakaran hutan dan lahan. Drone ini punya kapasitas mengangkut muatan seberat hingga 1.300 kg. Berdasarkan rencana operasi militer, drone akan dimuati dengan sistem persenjataan militer seperti misil atau rudal, namun demikian, untuk tahap awal, drone ini memang dioperasikan sebagai drone pengawas. Tetapi diproyeksikan pada tahun 2023 pengintegrasian sistem senjata pada prototype PUNA MALE dapat dilakukan dan diharapkan pula mendapatkan sertifikasi tipe produk militer agar bisa digunakan sebagai drone kombatan.[49]

#### 4) Drone Pantau Perbatasan

Pada tanggal 12 Januari 2017, Indonesia meluncurkan uji coba Pesawat Udara Nirawak Awak (PUNA) atau drone Radjawali 720 di Pustekroket LAPAN, Rumpin, Kabupaten Bogor untuk menanggulangi penyelundupan narkoba dan memantau pergerakan ISIS diperbatasan Indonesia-Filipina. Drone tersebut mampu terbang selama 24 jam, radius 200km tinggi jelajah 1.000 km yang merupakan hasil kerja sama antara Balitbang Kemenhan dengan PT Bhineka Dwi Persada. Disamping itu, Indonesia mempunyai drone Alap-Alap, Wuluang, Elang laut/EL-25 bahkan drone tempur dengan jarak satelit 500kilomter.[50]

### **1.3 Penutup**

Berdasarkan uraian sebagaimana disampaikan diatas, penggunaan Drone secara umum bermanfaat bagi peningkatan pertahanan dan keamanan, secara khusus dapat digunakan sebagai alat mencegah dan memberantas pelaku terorisme di wilayah kedaulatan NKRI.

## Referensi

- [1] <https://international.sindonews.com/read/520892/40/terungkap-pasukan-barat-pakai-senjata-israel-untuk-memburu-taliban-1629817709>, diakses tanggal 2 September 2021
- [2] <https://pekanbaru.tribunnews.com/2021/08/20/peralatan-tempur-canggih-termasuk-drone-dan-helikopter-milik-amerika-serikat-kini-dikuasai-taliban>, diakses tanggal 2 September 2021
- [3] Sesuai dengan Comprehensive Peace Agreement (CPA) antara AS dengan Taliban di Doha, Qatar, <https://www.medcom.id/internasional/timur-tengah-afrika/yNLGE06K-perjanjian-as-taliban-buka-jalan-perdamaian-di-afghanistan>
- [4] <https://www.republika.co.id/berita/qydmz1487/densus-88-waspadai-dampak-kemenangan-taliban>, diakses tanggal 2 September 2021
- [5] ICAO Doc.7300/8, *Convention on International Civil Aviation*, signed at Chicago on 7 December 1944; Lihat teks Dempsey P.S.,Ed., *Annals of Air and Space Law* (2005), Vol.XXX-Part I. Toronto : The Carswell Company Ltd,52
- [6] ICAO Doc.8365, *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, signed at Tokyo on 14 September 1963*. Lihat teks Dempsey P.S.,Ed., *Annals of Air and Space Law* (2005), Vol.XXX-Part I. Toronto : The Carswell Company Ltd,185
- [7] ICAO Doc.8920, *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at the Hague on 16 December 1970*. Lihat teks Dempsey P.S.,Ed., *Annals of Air and Space Law* (2005), Vol.XXX-Part I. Toronto : The Carswell Company Ltd,209
- [8] ICAO Doc.8966, *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 23 September 1971*.; Lihat teks Dempsey P.S.,Ed., *Annals of Air and Space Law* (2005), Vol.XXX-Part I. Toronto : The Carswell Company Ltd,215
- [9] Undang-undang tentang Penerbangan (UURI No.1 Tahun 2009). Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara

Republik Indonesia Nomor 4956.

- [10] Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Keamanan dan Keselamatan Penerbangan
- [11] KM 295/U/1970 tentang Penertiban Penumpang Pesawat udara.
- [12] Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 14 Tahun 1989 tentang Penertiban Penumpang, Barang, dan Pos yang diangkut dengan Pesawat Udara,
- [13] SKEP/275/XII/1998 tentang Pengangkutan Barang-Barang Berbahaya dengan Pesawat Udara,
- [14] SKEP/40/II/95 tentang Pelaksanaan KM 14 Tahun 1989 tentang Penertiban Penumpang, Barang dan Pos Yang Diangkut Dengan Pesawat Udara,
- [15] SKEP/12/I/1995 tentang Surat Tanda Kecakapan Operator Peralatan Sekuriti
- [16] SKEP/275/XII/1998 tentang Pengangkutan Barang Berbahaya Dengan Pesawat Udara
- [17] ICAO Doc.9518, Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Servicing International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawfull Acts Against the Safety of Civil Aviation, Done at Montreal on 23 September 1971, Signed at Montreal, on 24 February 1988; Lihat teks Dempsey P.S., Ed., Annals of Air and Space Law (2005), Vol. XXX-Part I. Toronto : The Carswell Company Ltd, 229
- [18] ICAO Doc.9571, Convention on the Marking of Plastic Explosive for the Purpose of Detection, Signed at Montreal, on 1 March 1991; Lihat teks Dempsey P.S., Ed., Annals of Air and Space Law (2005), Vol. XXX-Part I. Toronto : The Carswell Company Ltd, 243
- [19] Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002, menjadi Undang-undang, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tahun 2003 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik

Indonesia Nomor 4285.

- [20] Undang-Undang tentang Penerbangan (UURI No.1 Tahun 2009), Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4956
- [21] *Terrorisme is the deliberate, systematic murder, maiming or menacing of the innocent to inspire fear in order to gain political end”.*
- [22] *Terrorism as a tactic or technique by means of which act or the threat there of is used for the prime purpose of creating overwhelming fear for coercive purpose).”*  
Lihat Jurnal Keadilan Vol.1 Noor 4 Oktober 2001, halaman 16.
- [23] *..... act of terrorism means criminal acts directed against a state and intended or calculated to create a state of in the mind of particular persons, or a group of persons or the general public*
- [24] Terorisme adalah sebagai ancaman berupa kekerasan, tindak kekerasan yang dilakukan oleh seseorang atau serangkaian tindakan kekerasan yang dimaksudkan untuk menanamkan rasa takut atau perbuatan yang dapat disebut tindakan terror;
- [25] *Terorisme* adalah praktik-praktik tindakan teror, penggunaan kekerasan untuk menimbulkan ketakutan dalam usaha mencapai tujuan politik; Lihat W.J.S Purwodarminto.
- [26] Terorisme adalah suatu penggunaan kekerasan untuk menimbulkan ketakutan dalam usahanya untuk mencapai suatu tujuan tertentu, terutama tujuan politik, praktik-praktik tindakan teror; Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua. Jakarta: Balai Pustaka, 1992
- [27] *The threat of use of violence for political purposes by individual or group, whether acting for, or in opposition, established governmental authority, when such action is intended to shock or intimidate a target group wider than ....*; lihat Jurnal Keadilan Vol.I Nomor 4, Oktober 2001.
- [28] Teror adalah perasaan takut yang sangat mencekam seseorang sehingga orang tersebut hampir tidak dapat bergerak atau bertindak, sedangkan teroris adalah

suatu yang berkenaan dengan terror; Lihat Peter Salim, *The Cintemporary English-Indonesian Dictionalry*, Eddisi Pertama. Jakarta : Modern English Press, 1985.

- [29] *Terorisme sebagai Government by intimidation has directed and carried out by the party in power in France during the Revolution of 1789-1794, the system of terror. A policy intended to strike with terror those against whom it is adopted, the employment of methods of intimidation*
- [30] ICAO's circular 328 AN/190: *Unmanned Aircraft Systems"* (PDF). ICAO. Retrieved 3 February 2016.
- [31] Pengertian drone dapat dibaca, David Hodgkinson and Rebecca Johnson., *Aviation Law and Drone: Unmanned Aircraft and the Future of Aviation*. London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2018, page 2.; Masyitha Salsabila, *The State's Responsibility for The Use of UAV/drones in Airspace*, Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret; E-mail: salsachaca99@gmail.com; Aastha Khurana., *Regulation of Drones in India* 21 Jul 2020; <https://www.latestlaws.com/articles/regulation-of-drones-in-india/>, diakses tanggal 30 Nopember 2020; Aastha Khurana., *Regulation of Drones in India* 21 Jul 2020 <https://www.latestlaws.com/articles/regulation-of-drones-in-india/>, diakses tanggal 30 Nopember 2020
- [32] Akhdi Martin Pratama., *Kemenhub: Di 2018, Ada 4 Kasus Drone yang Masuk ke Bandara*. <https://money.kompas.com/read/2019/07/17/130245126/kemenhub-di-2018-ada-4-kasus-drone-yang-masuk-ke-bandara>. Diakses tanggal 28 Nopember 2020.
- [33] Kelsey D. Atherton., *Can drone swarms help the Air Force fight wildfires?* <https://www.c4isrnet.com/unmanned/2019/02/08/air-force-and-uk-want-drone-swarms-to-fight-wildfires/>, diakses tanggal 30 November 2020
- [34] <https://riau.antaranews.com/berita/140496/begini-cara-ptpn-v-manfaatkan-teknologi-drone-untuk-petakan-perkebunan-sawit> Navigasi pos

- [35] Indrojono Soesilo, PhD., *Prospect and Challenges of Drone Applications in Indosia*, Submitted to the International Webinar on Regulations and Challenges in Drones Operation, conducted by Ministry of Transportation on 17 Desember 2020
- [36] AS vs Iran, Teheran Siapkan Drone Tempur Berjarak 1.500 Km <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200418191727-4-152904/as-vs-iran-teheran-siapkan-drone-tempur-berjarak-1500-km> Drone Iran, diakses tanggal 30 Nopember 2020
- [37] Col. Agung Sasongkojati M.A., Sc., M.S.S., *Drone Operation & National Defense*. Submitted to the International Webinar on Regulations and Challenges in Drones Operation, conducted by Ministry of Transportation on 17 Desember 2020
- [38] <https://tekno.tempo.co/read/882923/drone-raksasa-buatan-cina-ini-bisa-pantau-pergerakan-teroris>, diakses tanggal 2 September 2021
- [39] <https://www.republika.co.id/berita/qxbchp459/turki-kerahkan-drone-bantu-atasi-kebakaran-hutan>, diakses tanggal 2 September 2021
- [40] <https://www.voa-islam.com/read/world-news/2019/09/30/67596/turki-tembak-jatuh-drone-tak-dikenal-dekat-perbatasan-dengan-suriah/> diakses tanggal 31 Agustus 21
- [41] Pemberantasan teroris internasional dapat dibaca dalam Martono K., *Hukum Udara, Angkutan Udara dan Hukum Angkasa, Hukum Laut International*. Bandung : Penerbit: Madar Maju, 1995.
- [42] Teroris berkenaan dengan penerbangan dapat dibaca Martono K., Agus Pramono., Eka Budi Tjahjono., *Pembajakan, Angkutan, dan Keselamatan Penerbangan*. Jakarta : Penerbit Gramata, 2011
- [43] [https://id.wikipedia.org/wiki/Terrorisme\\_di\\_Indonesia](https://id.wikipedia.org/wiki/Terrorisme_di_Indonesia)
- [44] Aceng Mukaram., Top 3: Kecanggihan Drone Bantu Penyergapan Santoso, <https://www.liputan6.com/news/read/2560290/top-3-kecanggihan-drone-bantu-penyergapan-santoso> akses tgl 26 Agustus 2021
- [45] <https://www.hops.id/kkb-papua-ditembak-terekam-drone-tni-polri/> diakses



tanggal 2 September 2021

- [46] Undang-undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Pada Peristiwa Peledakan Bom di Bali tanggal 12 Oktober 2002, menjadi Undang-undang, Lembaran Negara Republik Indonesia, Tahun 2003 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indoneia Nomor 4285.
- [47] <https://www.brilio.net/news/penggunaan-drone-bisa-turut-mengatasi-kerusakan-hutan-1507061.html>
- [48] <https://www.dw.com/id/indonesia-kembangkan-drone-black-eagle-untuk-cegah-terorisme-hingga-karhutla/a-51844336>
- [49] <https://www.dw.com/id/indonesia-kembangkan-drone-black-eagle-untuk-cegah-terorisme-hingga-karhutla/a-51844336>
- [50] <https://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/17/07/27/otqptu384-menhan-kerahkan-drone-sistem-kamera-canggih-pantau-isis> diakses tgl 2 Setember 2021.

## **BAB 6**

# **Aspek Hukum Perlindungan Data Pribadi pada Kasus Kebocoran Data Pengguna Aplikasi *E-HAC* di Indonesia**

Moody Rizqy Syailendra Putra

Gunardi Lie

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

### **Abstrak**

Pandemi Covid-19 telah tersebar dan menginfeksi masyarakat dunia sejak awal tahun 2020. Indonesia juga menjadi negara yang terinfeksi Pandemi Covid-19. Berbagai kebijakan telah dibuat pemerintah guna mencegah dan menghentikan penyebarannya. Salah satu kebijakan tersebut adalah dikeluarkannya aplikasi eHac sebagai upaya untuk mendeteksi, mencegah, serta mengendalikan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat melalui Titik Masuk yang meliputi Bandara, Pelabuhan, dan Pos Perbatasan Daratan. Aplikasi ini membantu pemerintah dalam memformulasikan kebijakan terkait penanganan Covid-19. Akan tetapi, terdapat sebuah laporan yang menyatakan data pribadi pengguna *eHac* bocor akibat protokol keamanan aplikasi yang kurang. Metode penelitian yang penulis gunakan adalah metode penelitian hukum dengan sifat penelitian preskriptif. Tulisan ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai perlindungan data pribadi serta urgensi dibuatnya undang-undang mengenai perlindungan pribadi. Berdasarkan hasil penelitian, diperlukan diterbitkannya undang-undang mengenai perlindungan data pribadi guna melindungi hak warga negara Indonesia. Pengaturan juga dibutuhkan untuk mengetahui tanggungjawab penyedia layanan dan upaya hukum yang dapat dilakukan korban

kebocoran data terhadap kerugian yang dialami. Saat ini, perlindungan data pribadi dapat ditemukan dalam berbagai undang-undang dan peraturan Menteri yang sudah diterbitkan, namun aturan yang sudah ada dirasa kurang memadai dalam melindungi data pribadi.

Kata Kunci: Data Pribadi, Perlindungan, eHac, Kebocoran.

### **1.1 Pendahuluan/ Latar Belakang**

Pandemi COVID-19 telah melanda Indonesia sejak awal tahun 2020. Berbagai bidang kehidupan terkena dampak langsung penyebaran virus yang menginfeksi masyarakat di seluruh wilayah Indonesia. Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mencegah dan menghentikan penyebaran COVID-19. Salah satu upaya yang dilakukan adalah pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar di seluruh wilayah Indonesia. Kebijakan ini diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang PSBB. Mobilitas dan aktifitas masyarakat pun dibatasi guna memperlambat laju penyebaran virus yang sangat massif. Kala itu, DKI Jakarta menjadi provinsi yang paling pertama merasakan kebijakan ini.

Melalui kebijakan PSBB, segala mobilitas masyarakat dibatasi, bahkan dalam kurun waktu Februari-Mei 2020 masyarakat dilarang beraktifitas di luar rumah dan berpergian ke luar kota. Seluruh aktifitas transportasi baik darat, laut, maupun udara dihentikan guna mengendalikan penyebaran virus *Corona*, bahkan pemerintah menerapkan sanksi terhadap pelanggar kebijakan PSBB [1]. Namun, sejak Mei 2020, mobilitas masyarakat mulai dilonggarkan dengan mulai dibukanya kembali transportasi udara yang melayani penerbangan dalam negeri. Pembukaan kembali penerbangan dalam negeri ini juga diikuti dengan protokol Kesehatan yang ketat dan berbagai syarat yang ditentukan.

Salah satu syarat yang dimintakan adalah surat keterangan bebas COVID-19 dan mengisi formulir yang berada di dalam aplikasi eHac. eHac merupakan aplikasi test and trace yang diperuntukan bagi setiap orang yang berpergian, utamanya yang menggunakan transportasi umum. Aplikasi ini wajib diisi bagi masyarakat sebagai upaya untuk mendeteksi, mencegah, serta mengendalikan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat melalui Titik Masuk yang meliputi Bandara, Pelabuhan, dan Pos Perbatasan Daratan [2].

Mengutip Panduan Pengguna Aplikasi eHac, eHac merupakan Kartu Kewaspadaan Kesehatan [3]. Sistem ini dikembangkan oleh Kementerian Kesehatan Indonesia, yang dalam hal ini diwakili Direktorat Surveilans dan Karantina Kesehatan, Ditjen Pencegahan dan Pengendalian Penyakit, untuk menjawab tantangan di era digital. Aplikasi eHac ini memproses berbagai jenis data yang salah satunya berkenaan dengan data pribadi penggunanya. Data pribadi tersebut meliputi Identitas pengguna, data dan hasil tes COVID-19. Identitas pengguna meliputi nama lengkap, alamat, nomor telepon, tanggal lahir, dan foto. Melalui aplikasi ini, pemerintah dapat mendeteksi dan mengendalikan penyebaran COVID-19.

Pada awal September ini muncul pemberitaan mengenai bocornya data pribadi pengguna aplikasi eHac. Sekitar 1,3 Juta pengguna aplikasi eHac dikabarkan diretas dan disebar. Tim peneliti dari vpnMentor mengungkapkan adanya dugaan kebocoran data, para peneliti menemukan sejumlah informasi infrastruktur di sekitar eHac juga ikut terekspos, mulai dari informasi pribadi tentang rumah sakit di Indonesia, termasuk pejabat pemerintah yang menggunakan aplikasi tersebut [4]. Data yang bocor diantaranya berisi nama, alamat, nomor telepon, foto, hingga hasil tes COVID-19. Selain itu, basis data yang diduga bocor ini termasuk informasi pribadi orang tua atau kerabat, termasuk detail hotel tujuan dan informasi mengenai kapan akun eHac dibuat.

Data yang bocor ini mengakibatkan membuat para korban menjadi rentan terhadap serangan penipuan. Hal ini dapat terjadi karena hampir semua data pribadi yang melekat terhadap seseorang dapat diakses. Beberapa hal yang mungkin dialami para korban adalah; identitas pribadi yang dicuri, dapat dilacak keberadaannya, bahkan mendapatkan penipuan secara langsung. Lebih lanjut vponMaster menyampaikan kebocoran ini diakibatkan kurangnya protokol yang diterapkan oleh pengembang aplikasi. Jika terbukti, dapat dikatakan pemerintah telah lalai dalam melindungi data pribadi warga negaranya.

Pakar Perlindungan Data Pribadi, Sinta Dewi Rosadi membagi dua istilah menjadi perlindungan data privasi dan perlindungan data pribadi [5]. Perlindungan terhadap data pribadi dan data privasi memiliki ruang lingkup yang berbeda, karena privasi memiliki pengertian yang lebih luas, yaitu adanya hak seseorang untuk tidak diganggu, akses terbatas atau kendali atas informasi pribadi, sedangkan perlindungan data pribadi merupakan perlindungan khusus tentang bagaimana undang-undang melindungi, bagaimana data pribadi dikumpulkan, didaftarkan, disimpan, dan disebarluaskan [6].

Diperlukan suatu undang-undang yang dapat mengatur mengenai tanggungjawab terhadap data pribadi yang disebarluaskan dengan melawan hukum. Kemudian adakah ganti rugi yang dapat dimintakan kepada penyedia layanan terhadap kerugian yang diterima akibat kebocoran data. Dan yang tidak kalah penting adalah terkait dengan akses yang dapat dilakukan pihak ketiga. Terkait dengan hal-hal tersebut, dalam pemanfaatan teknologi informasi perlu diperhatikan unsur keamanan dan kepastian hukum. Untuk mengatasi gangguan terkait dengan masalah keamanan dalam penyelenggaraan sistem informasi, pendekatan hukum adalah mutlak karena tanpa adanya kepastian hukum, persoalan terkait dengan pemanfaatan sistem informasi menjadi tidak optimal [7].

Shinta Dewi Rosadi mengatakan bahwa, seharusnya Indonesia sudah memiliki Undang Undang Perlindungan Data Pribadi [8]. Ketiadaannya merupakan sebuah ironi, karena Indonesia sendiri merupakan negara yang melaksanakan perdagangan *online* terbesar dengan populasi telepon selular mencapai 360 juta, atau melebihi jumlah penduduk. Dengan adanya undang-undang mengenai data pribadi, pemerintah dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat akan perlindungan data. Aspek perlindungan data pribadi telah tercermin di dalam undang-undang yang sudah ada sebelumnya, mulai dari undang-undang tentang pokok kearsipan, undang-undang kesehatan, undang-undang praktik kedokteran, sampai kepada undang-undang informasi dan transaksi elektronik. Selain itu, Kementerian Informasi dan Komunikasi juga telah menerbitkan Peraturan Menteri tentang Perlindungan Data Pribadi di Dalam Sistem Elektronik. Namun, aturan-aturan yang sudah ada dirasa kurang memadai dan belum bisa memenuhi kebutuhan akan perlindungan data pribadi

Berdasarkan latar belakang yang sudah penulis sampaikan, terdapat beberapa permasalahan yang penulis ajukan. Diantaranya:

- a. Bagaimakah aspek hukum perlindungan data pribadi di Indonesia?
- b. Bagaimakah tanggungjawab penyedia layanan penyimpanan data pribadi terhadap data pribadi yang diproses dan disimpan?

## **1.2 Aspek Hukum Perlindungan Data Pribadi di Indonesia**

Pada dasarnya, sampai saat ini belum ada undang-undang yang mengatur secara spesifik mengenai perlindungan data pribadi. Akan tetapi aspek perlindungan data pribadi dapat dilihat dari berbagai peraturan perundang-undangan yang sudah ada.

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1977 tentang Kearsipan dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2000 tentang Pokok Kearsipan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1971 tentang Pokok Kearsipan. UU ini mengatur mengenai penyelenggaraan kearsipan di lingkungan pemerintah. Arsip diartikan sebagai rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media, sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan telekomunikasi. Mengenai perlindungan data pribadi, undang-undang ini mengatur bahwa Lembaga kearsipan dan pencipta arsip dapat menutup akses dengan alasan apabila arsip dibuka untuk umum, dapat mengungkapkan rahasia atau data pribadi.

Selanjutnya UU Kearsipan No. 7/1971 digantikan dengan UU No. 43 Tahun 2009 tentang Pokok Kearsipan. UU ini tidak hanya mengatur penyelenggaraan kearsipan di lingkungan pemerintah, tetapi juga lembaga negara, pemerintah daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan serta lembaga kearsipan.

- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan  
Pada Pasal 1 undang-undang ini, dokumen perusahaan didefinisikan sebagai data, catatan atau kererangan yang dibuat atau diterima oleh perusahaan dalam rangka pelaksanaan kegiatannya baik tertulis di kertas ataupun sarana lainnya maupun terekam dalam bentuk corak apapun yang dapat dilihat, dibaca, dan didengar.
- c. Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 jo Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan  
Ketentuan yang berkaitan dengan perlindungan data pribadi dalam Undang-Undang Perbankan berkenaan dengan masalah rahasia bank. Berdasarkan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, bank diwajibkan untuk merahasiakan keterangan mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya, kecuali dalam hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, Pasal 41A, Pasal 42,

Pasal 43, Pasal 44, dan Pasal 44A. Pasal-pasal pengecualian tersebut adalah apabila untuk kepentingan perpajakan, untuk penyelesaian piutang bank, untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana, serta atas permintaan, persetujuan atau kuasa dari nasabah penyimpan, di mana bank dapat melanggar ketentuan mengenai rahasia bank ini tentunya dengan prosedur-prosedur tertentu [9].

d. Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi yang merupakan peraturan pelaksana dari undang-undang ini, internet dikategorikan ke dalam jasa multimedia, yang diidentifikasi sebagai penyelenggara jasa telekomunikasi yang menawarkan layanan yang berbasis teknologi informasi. Hal tersebut menunjukkan bahwa pengaturan mengenai internet termasuk ke dalam hukum telekomunikasi. Undang-Undang ini mengatur beberapa hal berkenaan dengan kerahasiaan informasi, diantaranya di dalam Pasal 22 yang mengatur bahwa setiap orang dilarang melakukan perbuatan tanpa hak, tidak sah, atau manipulasi: (a) akses ke jaringan telekomunikasi; dan/atau (b) akses ke jasa telekomunikasi; dan/atau (c) akses ke jaringan telekomunikasi khusus. Pelanggar ketentuan tersebut diancam dengan pidana penjara maksimal enam tahun dan/atau denda maksimum 600 juta rupiah. Lebih lanjut lagi di dalam Pasal 40 undang-undang ini diatur bahwa setiap orang dilarang melakukan penyadapan atas informasi yang disalurkan melalui jaringan telekomunikasi dalam bentuk apapun. Pelanggar ketentuan ini diancam pidana penjara maksimal 15 tahun. Selain hal yang telah disebutkan di atas, undang-undang ini juga mengatur kewajiban penyelenggara jasa telekomunikasi untuk merahasiakan informasi yang dikirim dan diterima pelanggan jasa telekomunikasi melalui jaringan telekomunikasi dan jasa telekomunikasi yang diselenggarakannya (Pasal 42 Ayat (1)). Bagi penyelenggara yang melanggar ketentuan tersebut diancam dengan pidana penjara maksimal dua tahun dan/atau denda maksimal 200 juta rupiah.



Berkaitan dengan hal tersebut, penyelenggara jasa telekomunikasi memiliki kewajiban untuk merekam informasi yang diperlukan untuk keperluan proses peradilan atau permintaan tertulis dari Jaksa Agung dan atau Kepala Kepolisian Republik Indonesia untuk tindak pidana tertentu, yaitu tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara selama lima tahun ke atas, seumur hidup, atau mati di mana permintaan juga dapat diajukan melalui penyidik [10].

- e. Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dan Undang-Undang No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran

Di dalam undang-undang kesehatan tidak diatur secara spesifik mengenai perlindungan data pribadi. Tetapi terdapat ketentuan yang mengatur bahwa setiap orang berhak atas rahasia kondisi pribadinya. Jadi, menurut undang-undang ini penyelenggara pelayanan kesehatan harus menjaga kondisi kesehatan para pasiennya. Kondisi kesehatan pasien merupakan data sensitif yang wajib dilindungi. Namun terdapat pengecualian terhadap hal tersebut, seperti jika undang-undang dan pengadilan yang memerintahkan.

Selain itu, undang-undang mengenai praktik kedokteran mengatur mengenai rekam medis. Dimana setiap dokter ataupun Dokter Gigi memiliki kewajiban untuk menjaga kerahasiaan rekam medis pasiennya. Selain dokter dan dokter gigi, pimpinan lembaga sarana pelayanan masyarakat juga wajib menjaga rekam medis milik pasien. Berkenaan dengan bocornya data pasien tidak diatur di dalam kedua undang-undang ini, melainkan diatur di dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 269/MENKES/ER/III/2008 yang memberikan ketentuan pidana kurungan paling lama satu tahun atau denda 50 juta rupiah, jika kebocoran dilakukan oleh dokter atau dokter gigi.

f. Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Undang-Undang ini mengamanatkan bahwa dalam pemanfaatan Teknologi Informasi, perlindungan data pribadi merupakan salah satu bagian dari hak pribadi. Hal ini diatur di dalam Pasal 9 undang-undang ini dimana pelaku usaha yang menawarkan produk melalui sistem elektronik harus menyediakan informasi yang lengkap dan benar berkaitan dengan syarat kontrak, produsen, dan produk yang ditawarkan.

Lebih jauh lagi, di dalam Pasal 26 Ayat (1) undang-undang ini menyatakan kecuali ditentukan lain oleh Peraturan Perundang-Undangan, penggunaan setiap informasi melalui media elektronik yang berkaitan dengan data pribadi seseorang haruslah berdasar atas persetujuan orang yang bersangkutan. Kemudian pada ayat (2) dinyatakan bahwa setiap orang yang dilanggar haknya sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dapat mengajukan gugatan atas kerugian yang dialaminya berdasarkan undang-undang ini. Kemudian dalam penjelasan pasal ini (ayat (1)), diterangkan bahwa dalam pemanfaatan Teknologi Informasi, perlindungan data pribadi merupakan salah satu bagian dari hak pribadi.

Perlindungan data pribadi di dalam Pasal 26 ini merupakan perlindungan mendasar terhadap privasi dan data. Di dalamnya terkandung perlindungan data yang memuat unsur-unsur mengenai perlindungan terhadap privasi secara minimal dan sangat luas. Tetapi apabila ditarik penafsiran secara general terhadap perlindungan data, maka perlindungan data secara spesifik sebenarnya telah diatur ke dalam pasal-pasal selanjutnya, seperti yang tercantum di dalam Pasal 30 sampai 33 serta Pasal 35 yang termasuk di dalam BAB VII mengenai Perbuatan yang Dilarang. Jika penafsiran umum yang digunakan, maka pelanggaran terhadap perlindungan data pribadi dapat didasarkan kepada

ketentuan-ketentuan di dalam pasal tersebut.

Jika dipahami lebih mendalam, UU ITE sebenarnya telah memuat ketentuan yang mengatur perlindungan data terhadap suatu individu, badan hukum, dan pemerintah. Lebih jauh lagi UU ITE melarang adanya akses secara melawan hukum terhadap data milik orang lain melalui sistem elektronik untuk memperoleh suatu informasi dengan cara menerobos sistem keamanan. Selain itu UU ITE juga mengatur bahwa penyadapan adalah termasuk perbuatan yang dilarang kecuali dilakukan pihak yang berwenang dalam rangka upaya penegakkan hukum. Perlindungan terhadap data tidak hanya mengatur akses pembukaan data saja, tetapi juga apabila data dapat dibuka dan diubah dengan cara apapun (manipulasi, perubahan, penghilangan, dan pengrusakan) sehingga data tersebut seolah-olah data yang otentik.

Terlepas dari perbuatan yang terkait secara langsung dengan akses tanpa hak kepada data, UU ITE juga melarang setiap tindakan yang mengakibatkan sistem elektronik menjadi terganggu yang kemudian mengakibatkan terganggunya akses data bagi pemilik data tersebut. Perlindungan data disini tidak hanya terkait dengan pengaksesan data secara illegal tanpa persetujuan pemiliknya saja, namun perlindungan data juga berarti pengamanan terhadap sistem elektronik dimana data disimpan dan digunakan untuk dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dengan demikian melindungi sistem elektronik juga berarti melindungi data itu sendiri.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dilihat bahwa pengaturan mengenai perlindungan data pribadi telah tercermin di dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Namun pengaturan yang sudah ada belumlah cukup dalam mengakomodasi kebutuhan perlindungan data pribadi. Perlindungan data pribadi merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia yang perlu diatur dengan peraturan setingkat undang-undang. Kebijakan privasi harus diperkuat sebagai bagian dari hukum mengenai hak asasi manusia. Privasi merupakan bagian dari hak asasi manusia dan pengaturan yang khusus mengenai perlindungan data pribadi merupakan salah cara untuk menghormati hak ini. Di Indonesia, ada kecemasan tentang perlindungan untuk privasi dan perlindungan data pribadi karena hingga saat ini belum ada undang-undang yang secara jelas dan spesifik mengatur hal tersebut [11].

### **Rancangan Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi**

Perlindungan atas data pribadi adalah termasuk ke dalam perlindungan hak asasi manusia, dengan demikian, pengaturan menyangkut hak privasi atas data pribadi merupakan manifestasi pengakuan dan perlindungan atas hak-hak dasar manusia. Keberadaan suatu Undang-Undang tentang Perlindungan atas Data Pribadi merupakan suatu keharusan yang tidak dapat ditunda-tunda lagi karena sangat mendesak bagi berbagai kepentingan nasional. Pergaulan internasional Indonesia turut menuntut adanya perlindungan atas data dan informasi pribadi. Perlindungan tersebut dapat memperlancar perdagangan, industri, investasi yang bersifat transnasional.

Rancangan Undang-Undang Tentang Perlindungan Data Pribadi merupakan amanat dari Pasal 28G Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari

ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”. Persoalan perlindungan terhadap data pribadi muncul karena keprihatinan akan pelanggaran privasi yang dapat dialami oleh orang dan atau badan hukum. Pelanggaran privasi tersebut dapat menimbulkan kerugian yang tidak hanya bersifat materiil tetapi juga moril yaitu berupa hancurnya nama baik seseorang atau lembaga.

Perumusan aturan tentang Privasi atas Data Pribadi dapat dipahami karena adanya kebutuhan untuk melindungi hak-hak individual di dalam masyarakat sehubungan dengan pengumpulan, pemrosesan, penyelenggaraan, penyebarluasan data pribadi. Perlindungan yang memadai atas privasi menyangkut data dan pribadi akan mampu memberikan kepercayaan masyarakat untuk menyediakan data dan informasi pribadi guna berbagai kepentingan masyarakat yang lebih besar tanpa disalahgunakan atau melanggar hak-hak pribadinya. Dengan demikian, pengaturan ini akan menciptakan keseimbangan antara hak-hak individu dan masyarakat yang diwakili kepentingannya oleh negara. Pengaturan tentang privasi atas data dan informasi pribadi ini akan memberikan kontribusi yang besar terhadap terciptanya ketertiban dan kemajuan dalam masyarakat informasi.

### **1.3 Tanggungjawab Penyedia Layanan Penyimpanan dan Pemrosesan Data Pribadi**

Penyedia layanan penyimpanan dan pemrosesan data pribadi memiliki tanggungjawab dalam menyelenggarakan suatu sistem elektronik yang aman dan bertanggungjawab. Dalam kasus kebocoran data pengguna eHAc, penyedia layanan bertanggung jawab secara hukum terhadap data-data yang disimpan di dalam aplikasi tersebut [12]. Terkait dengan pemrosesan data secara melawan hukum, jika terbukti lalai dalam memberikan perlindungan terhadap sistem yang dimiliki, penyedia layanan eHAc tidak menjalankan kewajiban kehati-hatian dalam menjaga keamanan data pribadi pengguna. Kewajiban untuk melaksanakan sistem

dengan memperhatikan kehati-hatian perlu memperhatikan segala hal yang dapat memberikan potensi kerugian, baik bagi penyedia layanan, maupun pengguna aplikasi [13]. eHac memiliki tanggungjawab penuh terhadap data pribadi pengguna yang disimpan.

Terhadap kebocoran data pribadi, pengguna akan mengalami kerugian yang bersifat immaterial. Kerugian ini dapat berupa perasaan cemas, khawatir, dan perasaan tidak aman karena data pribadi yang tersebar. Tentunya hal ini sangat mengganggu para pengguna aplikasi eHac. Lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2019 tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik, dikenal kerugian yang tak terduga, sebagai bagian dari tanggung jawab penyelenggara sistem. Munculnya ancaman kejahatan siber menjadi kerugian yang tak terduga. Selain itu, terdapat pelanggaran privasi tentang kontak mereka yang tersebar dan menjadi sasaran pelaku penipuan, bahkan ada yang menjadikan data pribadi yang bocor sebagai penjamin hutang pada aplikasi pinjaman *online*. Korban diteror oleh penagih hutang secara terus menerus, padahal yang bersangkutan tidak pernah meminjam, hutang ataupun menjadi penjamin pada aplikasi pinjaman *online*.

Terkait hal-hal tersebut di atas, penyelenggara aplikasi eHac memiliki tanggung jawab untuk melakukan pemberitahuan kepada para pengguna aplikasi terhadap kejadian kebocoran data pribadi. Penyedia layanan wajib secara spesifik memberitahukan alasan dan penyebab terjadinya kegagalan perlindungan terhadap data pribadi para penggunanya. Selain itu, penyedia layanan wajib menyampaikan potensi kerugian yang akan dialami para pengguna aplikasi akibat kebocoran data.

Jika penyebab kegagalan perlindungan data pribadi tidak disampaikan, hal ini melanggar ketentuan pada Peraturan Menteri Komunikasi dan Informasi Nomor 20 Tahun 2016 tentang Perlindungan Data Pribadi dalam Sistem Elektronik Pasal 28 huruf c. Selain itu, dengan tidak menyampaikan penyebab kegagalan perlindungan

data, penyedia layanan telah melanggar prinsip transparansi dalam perlindungan data pribadi. Jika terbukti terdapat kegagalan dalam melindungi data pribadi pengguna aplikasi eHac, maka penyedia layanan dapat dimintakan pertanggungjawaban berdasarkan dalil Perbuatan Melawan Hukum. Hal ini dikarenakan dilanggarnya kewajiban penyedia layanan yang lahir dari peratiran perundang-udnangan. Prinsip tanggung jawab yang dianut di dalam UU ITE adalah *presumption of liability*, hal ini dapat dilihat pada pasal 15 UU tersebut, yang berbunyi: “(1) Setiap Penyelenggara Sistem Elektronik harus menyelenggarakan Sistem Elektronik secara andal dan aman serta bertanggung jawab terhadap beroperasinya Sistem Elektronik sebagaimana mestinya. (2) Penyelenggara Sistem Elektronik bertanggung jawab terhadap Penyelenggaraan Sistem Elektroniknya. (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak berlaku dalam hal dapat dibuktikan terjadinya keadaan memaksa, kesalahan, dan/atau kelalaian pihak pengguna Sistem Elektronik.”

Pada ayat (2), penyelenggaraan sistem informasi diasumsikan selalu bertanggung jawab terhadap penyelenggaraannya. Akan tetapi, jika ada keadaan memaksa, tanggung jawab tersebut tidak lagi berlaku. Dalam prinsip tanggung jawab *presumption of liability*, penyedia layanan harus dapat membuktikan bahwa mereka telah melakukan berbagai upaya dalam mencegah kebocoran data. Jika terbukti telah melakukan berbagai upaya yang dapat dilakukan guna mencegah kebocoran data, maka penyedia layanan dapat dinyatakan tidak melakukan perbuatan melanggar hukum.

Terkait dengan kerugian yang dialami pengguna akibat kebocoran data, penyedia layanan eHac dapat dimintakan tanggung jawab untuk memberikan ganti rugi berdasarkan Pasal 1365-1380 KUHPperdata. Selain itu ganti rugi terhadap kerugian tak terduga seperti rasa takut dan khawatir, dapat dilakukan dengan pemberian sejumlah uang kepada korban. Ganti rugi tersebut diennall dengan istilah ganti rugi

immaterial. Kerugian immaterial ini dapat berupa rasa takut, rasa malu, tekanan jiwa, dan lain-lain. Terkait ganti rugi yang akan datang, dapat diberikan terhadap kerugian yang akan datang dan dapat dibayangkan secara wajar dan nyata dapat terjadi [14].

Selain tanggung jawab perdata, penyedia layanan juga memiliki tanggung jawab administratif. Tanggung jawab ini diatur dalam pasal 100 Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik dan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informasi No. 20/2016 Pasal 36. Pada Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik, sanksi administratif dapat berupa teguran tertulis, denda administrative, penghentian sementara, pemutusan akses, dan/atau dikeluarkan dari daftar. Pada Peraturan Menkominfo, menambahkan kewajiban pengumuman di situs dalam jaringan penyedia layanan.



#### **1.4 Penutup**

Berdasarkan paparan yang telah penulis sampaikan, dapat dirumuskan beberapa kesimpulan. Pertama, pada dasarnya perlindungan data pribadi sudah tercermin di dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Akan tetapi, aturan-aturan tersebut belum cukup dalam melindungi data pribadi warga negara Indonesia. Hal ini dikarenakan perlindungan data pribadi merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia. Kedua, terkait kerugian yang dialami akibat kebocoran data pribadi, penyelenggara layanan memiliki tanggung jawab secara keperdataan yang dapat dituntut oleh korban jika memang penyedia layanan terbukti gagal melindungi data pribadi. Tanggung jawab secara administratif juga dimiliki penyedia layanan.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penulis menyarankan, pertama kepada pemerintah untuk segera mengesahkan RUU Perlindungan Data Pribadi agar dapat melindungi Hak Asasi warga negara Indonesia. Kedua kepada penyedia layanan eHac agar melakukan evaluasi dan monitoring kembali terhadap pelaksanaan layanannya.

## Referensi

- [1] Virdita Ratriani; PSBB Jakarta berlaku hari ini, ingat protokol Kesehatan dan sanksinya, <https://regional.kontan.co.id/news/psbb-jakarta-berlaku-hari-ini-ingat-kembali-protokol-kesehatan-dan-sanksinya?page=all>, Diakses 10 September 2021.
- [2] Iskandar: Apa itu Aplikasi eHac, Fungsi Beserta Manfaatnya? <https://www.liputan6.com/teknoread/4645663/apa-itu-aplikasi-ehac-fungsi-beserta-manfaatnya>, Diakses 11 September 2021.
- [3] Traveloka: Segala Informasi tentang eHac Indonesia <https://www.traveloka.com/id-id/explore/activities/ehac-indonesia/69713>, Diakses 9 September 2021.
- [4] Noam Rotem and Ran Locar: Indonesian Government's Covid-19 App Accidentally Exposes Over 1 Million People in Massive Data Leak. <https://regional.kontan.co.id/news/psbb-jakarta-berlaku-hari-ini-ingat-kembali-protokol-kesehatan-dan-sanksinya?page=all>
- [5] Sinta Dewi, *Cyber Law: Aspek Data Privasi Menurut Hukum Internasional, Regional, dan Nasional*, Bandung: Refika Aditama, 2015), hlm 1.
- [6] Lee A. Bygrave, *Data Privacy Law an International Perspective*, 2014, (Oxford University Press, Oxford, UK), hlm.1.
- [7] Penjelasan Umum UU 1/2008
- [8] Indotelko: Tak Ada Aturan Data Pribadi, Indonesia Rugi Rp 500 Miliar <http://www.indotelko.com/kanal?c=id&it=data-pribadi-indonesia-rugi-500-miliar> Diakses 15 desember 2017.
- [9] Edmon Makarim, *Pengantar Hukum Telematika (Suatu Kompilasi Kajian)*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005. hal 179.
- [10] Edmon Makarim, *Pengantar Hukum Telematika (Suatu Kompilasi Kajian)*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005. hal 181.
- [11] Rosalinda Elsina, "Aspek Hukum Perlindungan Data Pribadi di Dunia Maya", *Jurnal Gema Aktualita*, Volume 3, Desember 2014 hal. 15.

- [12] Penjelasan Pasal 3 Peraturan Pemerintah No 71 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Sistem dan Transaksi Elektronik
- [13] Pasal 3 UU ITE
- [14] Munir Fuady, Perbuatan Melawan Hukum: Pendekatan Kontemporer, Ctk. ke-5, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2017. Hal 144.

## **BAB 7**

# **Dampak Pandemi Covid-19 terhadap Pelaksanaan Kontrak Bisnis di Indonesia**

Ariawan Gunadi

Indah S. Aprilia

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

### **Abstrak**

Pandemi Covid-19 adalah situasi yang tidak terduga. Desember 2019 terjadi wabah di Wuhan dan menyebar dengan cepat ke seluruh China. Tak butuh waktu lama, wabah ini menyebar ke seluruh dunia dan diberi nama Corona Virus Disease 2019 penyebab SARS-CoV-2. Dan pada Januari 2020 WHO menyatakan wabah ini sebagai Darurat Kesehatan Masyarakat yang menjadi perhatian Internasional. Pandemi ini juga melanda di Indonesia, Pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan mulai dari PSBB hingga sekarang yang dikenal dengan PPKM untuk menekan penyebaran virus tersebut. Kebijakan tersebut tentunya berdampak pada kehidupan masyarakat, salah satunya pada kegiatan bisnis. Banyak kontrak bisnis yang tidak bisa dijalankan akibat pandemi Covid-19. Ini akan menimbulkan masalah jika klausul force majeure tidak menyebutkan pandemi sebagai force majeure dalam kontrak itu. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah Pandemi Covid-19 dapat dikatakan sebagai peristiwa force majeure menurut Hukum Perdata Indonesia dan bagaimana mengetahui akibat hukum bagi para pihak dalam kontrak.

Kata kunci: Kontrak Bisnis, Covid-19.

## 1.1 Latar Belakang

Transaksi bisnis dewasa ini sudah mengalami fase yang meningkat terus menerus. Dewasa ini transaksi bisnis mengalami kemajuan yang pesat berkat adanya kemajuan teknologi transportasi dan informasi yang semakin progresif, yang berpengaruh terhadap tingkat peradaban manusia yang tentu membawa pengaruh yang signifikan bagi kegiatan bisnis.[1] Oleh karena perkembangan tersebut maka perlu adanya dibuat sebuah kontrak yang menjadi pengikat antara subjek hukum tersebut. Kontrak perlu dibuat dan menjadi acuan guna menghindari terjadinya kegagalan atau hal-hal yang tidak diinginkan dari adanya sebuah hukum antar para pihak, baik karena adanya wanprestasi maupun salah satu pihak melakukan perbuatan melanggar hukum.[2] Artinya bahwa sebuah kontrak yang dibuat perlulah sah dan mengikat sebagai undang-undang, atau dalam hukum perjanjian biasa kita kenal dengan *pacta sunt servanda*. Begitupun dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), sebuah perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata.

Kontrak termasuk ke dalam ranah hukum private, yaitu hukum yang mengatur mengenai kepentingan antara satu pribadi dengan pribadi yang lain. Ketentuan hukum private di Indonesia sudah dikodifikasikan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang. Selain itu juga untuk membangun relasi bisnis dalam aktivitas bisnis tata hukum antar para pihak dalam aktifitas bisnisnya tersebut para pihak biasanya saling mengikatkan dirinya (*freedom to contract*) kedalam suatu pemenuhan suatu hak dan kewajiban antara mereka (*party autonomy*).[3] Kontrak dalam Black's Law Dictionary didefinisikan:[4]

*“An agreement between two or more persons which creates an obligation to do or not to do a particular thing. Its essentials are competent party, subject matter, a legal consideration, mutuality of agreement, and mutuality of obligation.”*

Dari batasan itu, Black Law mengungkapkan mengenai kontrak adalah persetujuan atau perjanjian diantara dua orang atau lebih yang kemudian melahirkan kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu hal tertentu. Dimana melahirkan unsur-unsur kontrak yang terdiri atas pihak yang berwenang, adanya objek tertentu, adanya prestasi, kesepakatan timbal balik, dan kewajiban timbal balik.[5]

Suatu perjanjian adalah suatu peristiwa di mana seorang berjanji kepada orang lain atau di mana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal. Dari peristiwa ini, timbulah suatu hubungan antara dua orang tersebut yang dinamakan perikatan. Perjanjian menerbitkan suatu perikatan antara dua orang yang membuatnya.[6] Apabila seseorang mengikatkan dirinya secara sukarela dalam suatu perjanjian, maka timbulah hak dan kewajiban hukum untuk memenuhi segala sesuatu yang diatur dalam perjanjian tersebut. Oleh karena itu, perjanjian mengikat seseorang untuk melakukan sesuatu di masa depan. Perjanjian sebagai sebuah hubungan hukum kekayaan antara dua orang atau lebih yang memberi kekuatan hak pada suatu pihak untuk memperoleh prestasi dan sekaligus mewajibkan pada pihak lain untuk menunaikan prestasi.[7] Adapun untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat yaitu:

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

Demikian menurut Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Selain itu, kontrak juga merupakan perjanjian atau serangkaian perjanjian dimana hukum memberikan ganti rugi terhadap wanprestasi dari kontrak tersebut, dan oleh hukum, pelaksanaan dari kontrak tersebut merupakan suatu hukum yang wajib untuk dilaksanakan. Akan tetapi, pada tahun 2020 terdapat banyak sekali pelaksanaan prestasi dari sebuah kontrak terhambat, tertunda maupun tidak terlaksana. Kejadian ini tidak hanya melanda kontrak bisnis yang dalam satu lingkup negara, akan tetapi juga terjadi pada kontrak bisnis Internasional. Hal tersebut terjadi akibat adanya Novel Corona Virus 2019 (Covid-19) yang ditemukan di Wuhan pada akhir 2019 lalu oleh *World Health Organization* (WHO). Berdasarkan data dari WHO pada Maret 2021, pandemic ini telah menyebar ke lebih dari 218 negara.[8] Oleh karena hal tersebut maka banyak sekali kegiatan-kegiatan bisnis juga terhambat dengan adanya virus tersebut. Terlebih pada Maret 2020, WHO juga menetapkan bahwa adanya Covid-19 statusnya adalah pandemic.[9]

Guna menyelamatkan kesehatan umat manusia, sejumlah negara pun terus berupaya memutus mata rantai penyebaran virus tersebut dengan membuat berbagai kebijakan bagi negaranya, misalnya saja Hongkong, Malaysia melakukan lockdown pada awal-awal Pandemic ini muncul yaitu pada tahun 2020. Terlebih saat ini virus tersebut juga masih saja menimpa umat manusia, dan kemudian sejumlah negara pun kembali melakukan lockdown diantaranya adalah Prancis, Polandia, Hungaria, Italia, Filipina, Belgia dan Kenya.[10] Kendati demikian, Pemerintah Indonesia tidak mengambil kebijakan *Lockdown* untuk memutus mata rantai penyebaran Covid-19 dengan alasan karena kebijakan tersebut memberikan dampak lain bagi pertumbuhan ekonomi. Sehingga pemerintah Indonesia mengambil alternatif lain dengan mengeluarkan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar dan juga menetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala besar Dalam Rangka Percepatan Penanggulangan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) Pembatasan

Sosial Berskala Besar didefinisikan sebagai pembatasan aktivitas individu di daerah yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi untuk mencegah penyebaran Covid-19.[11]

Selain itu Pemerintah Indonesia juga mengeluarkan berbagai macam kebijakan diantaranya adalah : Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Coronavirus Disease (Covid-19); (2) Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) Sebagai Bencana Nasional; (3) Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Coronavirus Disease 2019 (Covid-19); (4) Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional; dan (5) Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Coronavirus Disease 2019 (Covid-19).

Pengaturan PSBB tersebut kini telah berubah seiring dengan kebijakan pemerintah dan beganti nama menjadi diberlakukannya Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat. Kebijakan-kebijakan tersebut tentu menimbulkan sebuah pembatasan pada pergerakan di sektor bisnis yang sebelumnya tentu tidak selalu sudah dapat diantisipasi oleh para pihak. Dengan adanya pandemic Covid-19 dan kebijakan Pembatasan tersebut tentu merupakan sebuah hal yang belum dapat diprediksi oleh para pihak ketika membuat sebuah kontrak.

Dalam hukum kondisi-kondisi tersebut diistilahkan dengan “*Overmacht*” atau “keadaan yang memaksa” atau “keadaan darurat” atau dikenal dengan istilah “*force majeure*” Adanya kondisi *force majeure* menjadi landasan hukum yang sah untuk ‘memaafkan’ kesalahan seseorang yang tiak melaksanakan prestasi sesuai isi



perjanjian. Oleh karena hal tersebut, dalam kontrak bisnis perlu diatur sebuah klausul *force majeure* yaitu sebuah ketentuan kontraktual yang memberi hak kepada salah satu pihak untuk tidak melakukan kewajibannya jika terdapat peristiwa tertentu yang terjadi yang tidak diduga dan menyebabkan pelaksanaan prestasi kontrak tidak dapat dilaksanakan. Akan tetapi menjadi sebuah diskursus bersama ketika dalam kontrak tersebut tidak mencantumkan adanya klausul *force majeure* bahkan lebih rinci lagi tidak menyebutkan pandemic Covid-19 sebagai bagian dari adanya *force majeure*. Oleh karenanya dalam tulisan ini akan mengkaji bagaimana eksistensi kontrak ketika tidak mencantumkan klausul *force majeure*.

## **1.2 Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Pelaksanaan Konstrak Bisnis di Indonesia**

Tujuan perjanjian sejatinya untuk memberikan perlindungan hukum terhadap pihak-pihak yang melakukan perjanjian sehingga ketentuan yang diatur didalam sebuah kontrak dapat terlaksana dengan baik dan mempunyai batasan- batasan hak dan kewajiban bagi para pihak yang terlibat di dalam perjanjian suatu kontrak tersebut. Perjanjian harus secara sah, yaitu telah memenuhi syarat syahnya perjanjian sebagaimana dalam pasal 1320 KUH Perdata antara lain :

- a. Kesepakatan dalam perjanjian dibuat berdasarkan asas kebebasan berkontrak/freedom of contract sebagaimana dalam Pasal 1338 KUHPerdata dimana para pihak bebas membuat isi dari kontrak sesuai dengan kepentingan yang dikehendaki para pihak.
- b. Cakap, Masing-masing para pihak dalam perjanjian harus cakap secara hukum, yaitu kecakapan seseorang untuk melakukan perbuatan hukum di lapangan hukum perdata, dan karenanya mampu mempertanggungjawabkan akibat hukumnya, antara lain orang yang sudah dewasa, tidak di bawah pengampuan dan orang yang oleh undang-undang dianggap cakap.

- c. Obyek dalam sebuah perjanjian juga mutlak harus ada, kalo tidak ada obyeknya berarti tidak ada perjanjian dan isi perjanjian tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum atau kesusilaan.
- d. Sebab yang halal, Sebab yang hal menginisiasikan bahwa isi dari perjanjian itu tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, maupun dengan ketertiban umum sebagaimana diatur dalam Pasal 1337 KUHPerdara

Perjanjian yang dibuat secara sah dapat dilaksanakan oleh para pihak yakni para pihak dapat melaksanakan pemenuhan hak dan kewajiban yang telah diperjanjikan untuk mencapai tujuan dari perjanjian tersebut.[12] Ketika salah satu pihak tidak dapat memenuhi hak dan kewajiban yang telah diperjanjikan maka aka nada yang dinamakan dengan cedera janji atau wanprestasi. Adapun akibat Hukum dari wanprestasi adalah pihak yang tidak dapat melaksanakan perjanjian karena wanprestasi dapat dituntut untuk memenuhi perjanjian, harus bertanggung jawab mengganti kerugian, benda yang menjadi obyek perjanjian sejak tidak dipenuhi perjanjian menjadi tanggung jawabnya serta dapat juga dituntut pembatalan perjanjian.

Wanprestasi atau disebut cedera janji yaitu suatu situasi yang terjadi karena salah satu pihak tidak melakukan kewajibannya atau membiarkan suatu keadaan berlangsung sedemikian (*non performance*) rupa sehingga pihak lainnya dirugikan secara tidak adil karena tidak dapat menikmati haknya berdasarkan kontrak yang telah disepakati bersama.[13] Akan tetapi, adanya pandemic Covid-19 tentu saja tidak dapat menghilangkan adanya hubungan hukum perikatan diantara para pihak, terutama dalam kegiatan berbisnis. Sehingga kendati terdapat pandemic Covid-19 kegiatan bisnis ini tidak diberhentikan namun berhenti untuk sementara waktu. Adanya pandemic Covid-19 dapat kita kategorikan sebagai *Force Majeure* atau keadaan memaksa yaitu sebagai sebuah keadaan dimana seorang debitur terhalang untuk melaksanakan prestasinya karena keadaan/peristiwa yang tidak

terduga pada saat dibuatnya kontrak.

Keadaan atau peristiwa yang menimpa tidak dapat diprediksi sebelumnya dan si debitur tersebut tidak dalam keadaan beritikad buruk. Peristiwa tersebut terjadinya juga tidak telah diasumsikan terlebih dahulu kemungkinannya (seandainya telah diasumsikan kemungkinannya, maka para pihak harusnya telah menegoisiasikannya di dalam kontrak). Klausula force majeure dalam suatu kontrak ditujukan untuk mencegah terjadinya kerugian salah satu pihak dalam suatu perjanjian karena act of God, seperti kebakaran, banjir gempa, hujan badai, angin topan, (atau bencana alam lainnya), pemadaman listrik, kerusakan katalisator, sabotase, perang, invasi, perang saudara, pemberontakan, revolusi, kudeta militer, terorisme, nasionalisasi, blokade, embargo, perselisihan perburuhan, mogok, dan sanksi terhadap suatu pemerintahan.

Pasal 1244 dan 1245 KUH Perdata mengatur masalah force majeure dalam hubungannya dengan penggantian biaya rugi dan bunga saja; namun demikian ketentuan ini juga dapat dipergunakan sebagai pedoman dalam mengartikan force majeure secara umum. Berdasarkan Pasal-pasal force majeure tersebut, dapat disimpulkan bahwa Force Majeur dapat terjadi disebabkan oleh:

- a. Karena sebab-sebab yang tidak terduga;
- b. Karena keadaan memaksa;
- c. Karena perbuatan tersebut dilarang.

Apabila force majeure terjadi terhadap suatu kontrak, sehingga salah satu atau kedua belah pihak terhalang untuk melaksanakan prestasinya, maka para pihak dibebaskan untuk melaksanakan prestasi dan tidak ada 1 (satu) pihak pun yang dapat meminta ganti rugi karena tidak dilaksanakannya kontrak bersangkutan.

Berkaitan dengan force majeure dengan adanya Pandemi Covid-19 Pemerintah Indonesia mengeluarkan Keputusan Presiden (KEPPRES) tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease (COVID-19) sebagai

bencana nasional. Dengan dikeluarkannya Keppres tersebut Sebagian ahli berpendapat bahwa pandemi Covid-19 dapat dikategorikan sebagai force majeure dengan unsur-unsur sebagai berikut:[14]

- a. Pada unsur “peristiwa yang tidak terduga”. Suatu keadaan dapat dikatakan sebagai force majeure apabila keadaan tersebut tidak terduga akan terjadi atau tidak dapat diprediksi sebelumnya oleh para pihak. Terkait dengan Covid-19, keadaan pandemi adalah peristiwa yang tidak terduga atau tidak diprediksi sebelumnya. Status pandemi Covid-19 sebagai bencana nonalam yang dikeluarkan oleh pemerintah pun mendukung adanya unsur peristiwa yang tidak terduga.
- b. Pada unsur “tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada debitur”. Terjadinya pandemi Covid-19 adalah keadaan diluar kendali para pihak. Oleh karenanya, keadaan pandemi yang terjadi saat ini tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada debitur.
- c. Pada unsur “tidak ada itikad buruk dari debitur”. Terhalangnya debitur untuk memenuhi prestasi bukan disebabkan karena kesengajaan, kelalaian maupun adanya itikad buruk dari debitur melainkan karena keadaan pandemi. Pandemi Covid-19 adalah keadaan yang tidak diharapkan oleh semua pihak. Apabila tidak ada pandemi, para pihak tetap berkomitmen untuk memenuhi kewajiban kontraktual masing-masing dan melaksanakannya dengan itikad baik.
- d. Pada unsur “keadaan itu menghalangi debitur berprestasi”. Suatu keadaan dikatakan sebagai force majeure apabila terjadinya keadaan tersebut menghalangi debitur untuk berprestasi.

Berdasarkan uraian unsur-unsur force majeure tersebut diatas, maka pandemi Covid-19 dapat dikatakan sebagai force majeure yang bersifat relatif. Artinya, terdapat debitur yang memang terhalang tetapi ada juga debitur yang tidak terhalang untuk melaksanakan kewajiban kontraktualnya.

Kendati demikian, apabila kita kaji pada tataran filosofis, pada dasarnya perjanjian

adalah sebuah peristiwa hukum antara kedua belah pihak yang masing-masing pihaknya akan saling terikat satu sama lain dalam perjanjian. Pun ketika kita merujuk pada syarat sah perjanjian pada Pasal 1230 terdapat kata sepakat antar kedua belah pihak dan objek juga disepakati oleh para pihak. Sehingga Penulis dapat memberi pandangan bahwa jalan terbaik untuk mengantisipasi tidak adanya klausul *force majeure* dalam sebuah kontrak bisnis adalah dengan membuat sebuah renegotiasi dari kontrak yang sebelumnya telah disepakati. Tentunya renegotiasi ini juga perlu didasarkan pada asas itikad baik antar kedua belah pihak dan disesuaikan dengan keadaan yang saat ini terjadi dengan kesepakatan para pihak tentunya.

Kemudian kembali pada asas-asas perjanjian pun kita mengenala adanya asas kebebasan berkontrak dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara, dimana artinya para pihak bebas untuk menentukan isi daripada perjanjian, termasuk apabila ingin melakukan renegotiasi, kemudian proses tawar menawar dengan posisi yang adil selama tidak melanggar dengan peraturan perundang-undangan, kesusilaan, maupun ketertiban umum. Oleh karenanya COVID-19 yang telah ditetapkan oleh Pemerintah sebagai bencana nasional tentu dapat berpengaruh pada penurunan kemampuan ekonomi seseorang termasuk dapat dikualifikasikan sebagai *force majeure* meskipun tidak diatur dalam Perjanjian. Namun hal tersebut tidaklah cukup untuk menjadi dasar bahwa salah satu pihak dalam perjanjian. Perlu adanya itikad baik dari para pihak dan para pihak dapat membuat renegotiasi atas penyelesaian prestasi yang wajib dipenuhi antara para pihak.

## Referensi

- [1] Renny N.S. Koloay, Perkembangan Hukum Indonesia berkenaan dengan Teknologi Informasi dan Komunikasi, *Jurnal Hukum Unsrat*, Vol.22 No.5 Januari 2016
- [2] Cheren Shintia Pantow, dkk. Hubungan Hukum Para Pihak Dalam Perjanjian Kerjasama Dagang ANtar Perusahaan Menurut Hukum Perdata. *Jurnal Lex Privatum*, Vol VIII No.2 April-Juni 2020. hal.11
- [3] Van Apeldorn L.J. *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradanya Paramita, 2004), hal. 155
- [4] Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary 8 Edition*, (St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 2004)
- [5] Huala Adolf, *Perancangan Kontrak Internasional*, (Bandung: CV KeniMedia, 2011.) hal. 2.
- [6] Subekti, *Hukum Perjanjian, cet. 20*, (Jakarta: PT. Intermasa, 2004) hal.1
- [7] M. Yahya Harahap, *Segi-segi Hukum Perjanjian, cet.2* (Bandung: Alumni, 1986), hal.6
- [8] World Health Organization, WHO Coronavirus Disease (Covid19), <https://covid19.who.int> diakses pada April 2021
- [9] World Health Organization, WHO Director-Generals opening remarks at the Media Briefing on Covid-19, <https://www.who.int/dg/speeches/detail/whodirector-general-s-opening-remarks-at-the-mediabriefing-on-Covid-19---11-march-2020> diakses 1 September 2021
- [10] 7 Negara yang Lockdown lagi gegara Diserang Gelombang Baru Corona. <https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-5512960/7-negara-yang-lockdown-lagi-gegara-diserang-gelombang-baru-corona> diakses 13 September 2021
- [11] Indriani, Helen. Effectiveness of LargeScale Social Restrictions (PSBB) towards the New Normal Era during Covid-19 Outbreak: a Mini Policy Review, *Journal of Indonesian Health Policy and Administratio*, 5(2), 61-65, 2020, hal.20

- [12] Aminah, Pengaruh Pandemi Covid-19 Pada Pelaksanaan Perjanjian, Diponegoro Private Law Review Vol.7 No.1 Februari 2020. hal. 652
- [13] Budiono Kusumohamidjoyo, Panduan untuk merancang Kontrak, (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia), hal.70.
- [14] Daryl John Rasuh, “Kajian Hukum Keadaan Memaksa (*Force Majeur*) Menurut Pasal 1244 dan Pasal 1245 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata”, *Lex Privatum*, Vol. IV Bo.2 Feb 2016 hal. 175

## **BAB 8**

### **Berasuransi Model Jiwasraya: Analisis Kebijakan Restrukturisasi Polis**

Vera W. S. Soemarwi

Mella Ismelina F. R.

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

Ande Aditya Iman Ferrary

Universitas Ibn Khaldun

#### **Abstrak**

Permasalahan gagal bayar premi Asuransi Jiwasraya yang terjadi pada akhir tahun 2019 disebabkan oleh tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Direksi Jiwasraya telah berdampak pada penerapan kebijakan restrukturisasi polis-polis seluruh nasabah Jiwasraya. Kebijakan tersebut ditetapkan oleh Tim Restrukturisasi yang dibentuk oleh kementerian terkait. Kebijakan ini dianggap sebagian nasabah merupakan kebijakan unilateral, sepihak, dan merugikan pemegang polis. Penulis mengangkat permasalahan mengenai gagal bayar premi Asuransi Jiwasraya agar Pengendali dapat memperhatikan hak-hak dan memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang polis sebagai korban yang dirugikan dari kebijakan restrukturisasi polis. Penulis menerapkan metode penelitian *socio legal science* dengan penekanan pada kebijakan restrukturisasi polis dan kegiatan usaha Jiwasraya antara 2008 sampai 2021 serta segala upaya hukum dan advokasi yang dilakukan oleh pemegang polis dilakukan untuk mempertahankan hak miliknya.

Kata kunci: Asuransi, Polis, Restrukturisasi.



## 1.1 Pendahuluan/ Latar Belakang

Mengutip keterangan Wakil Menteri BUMN Kartika Wirjoatmodjo (2021) yang menjelaskan mengenai permasalahan gagal bayar premi Asuransi Jiwasraya disebabkan oleh (i) permasalahan likuiditas dan solvabilitas sejak tahun 2008 sampai 2021, (ii) sejak tahun 2013 Direksi menerbitkan produk asuransi jiwa yang bersifat investasi dengan garansi bunga antara 9 % [1]– 5.5% pertahun, (iii) *reckless investment activities* atau tata kelola perusahaan yang tidak mengikuti prinsip *good corporate government* (GCG), dan (iv) “tidak ada *backup asset* yang cukup untuk memenuhi kecukupan investasi”[2]. Berangkat dari permasalahan di atas, tulisan ini akan membahas mengenai tanggung jawab Pengendali Perusahaan Asuransi Jiwasraya (AJS) dalam menetapkan restrukturisasi polis sebagai upaya penanggulangan gagal bayar premi asuransi. Sudah tepatkah kebijakan restrukturisasi polis bila ditinjau dari hukum asuransi[3] dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi[4]? Benarkah restrukturisasi polis merupakan sebuah pilihan yang bebas?

Permasalahan likuiditas dan solvabilitas yang terjadi di dalam AJS terjadi sejak tahun 2002, bahkan pada tahun 2004 AJS mengalami insolvensi dengan resiko pailit, kemudian kondisi ini terus berlanjut sampai tahun 2008.[5] Langkah penanggulangan kesulitan itu telah ditetapkan oleh Pengendali AJS, dalam hal ini Kementerian BUMN bersama dengan Kementerian Keuangan dan AJS. Berbagai alternatif program penyehatan keuangan AJS saat itu dinilai cukup berhasil melalui penerbitan reksa dana, reasuransi, dan revaluasi aset, investasi saham dan reksa dana, serta penawaran produk JS Saving Plan. Sayangnya keberhasilan periode 2008 – 2018 tidak diikuti dengan penerapan sistem GCG dan pengawasan dari internal maupun eksternal. Lembaga pengawas internal seperti komisaris AJS dan Kementerian BUMN selaku perwakilan Pemerintah Indonesia yang memiliki saham mayoritas di AJS. Lembaga pengawas eksternal AJS seperti BPK dan OJK[6].

BPK baru menyampaikan hasil pemeriksaannya setelah permasalahan penyalahgunaan jabatan di AJS berdampak pada gagal bayar premi para nasabahnya.

Merujuk pada laporan BPK pada Pemeriksaan dengan Tujuan Tertentu (PDTT) tahun 2016 menemukan pengelolaan bisnis, investasi yang dilakukan oleh Direksi tidak didukung oleh analisis resiko penempatan saham yang komprehensif, saham ditempatkan pada pihak-pihak terafiliasi, saham dan reksa dana pada kualitas yang rendah, serta adanya penyimpangan yang mengarah pada *fraud* atau perbuatan melawan hukum dalam pengumpulan dana dan pengelolaan *Saving Plan* dan Investasi.[7] Akibat dari tindakan Direksi dalam pengelolaan bisnis dan investasi saham serta reksa dana, ketiga Direksi AJS divonis terbukti telah melakukan penyalahgunaan wewenang dan melakukan tindak pidana korupsi. [8] Pertanyaan mendasar, patutkah pemegang polis ikut menanggung kerugian yang dialami oleh pemegang saham AJS?

## **1.2 Kualifikasi PT Asuransi Jiwasraya (Persero)/AJS**

Untuk menentukan kualifikasi AJS, Penulis akan melihat dasar pembentukan AJS. AJS dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1965 tentang Pendirian Perusahaan Negara Asuransi Jiwasraya (selanjutnya disebut PP No 40/1965) jo. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1969 tentang Perubahan dan Penambahan Atas Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1965 tentang Pendirian Perusahaan Asuransi Jiwasraya dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1965 Pasal 4 ayat (1) “*Perusahaan Negara Asuransi Jiwasraya adalah badan hukum yang berhak melakukan usaha-usaha berdasarkan Peraturan Pemerintah ini*”. Tujuan perusahaan Jiwasraya ditentukan dalam Pasal 7 PP No. 40/1965 untuk membangun ekonomi nasional dengan mengutamakan kebutuhan masyarakat Indonesia. Setelah AJS beroperasi selama

7 tahun, bentuk badan hukum AJS diubah menjadi persero. Perubahan itu ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1972 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Negara Asuransi Jiwasraya Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) (selanjutnya disingkat PP No 33/1972) dikutip dari Pasal 1.

Perbedaan AJS yang berbentuk persero dengan badan hukum berbentuk perseroan terbatas yang sahamnya dimiliki oleh swasta (non pemerintah) terletak pada dasar hukum pembentukannya. AJS sebagai perusahaan negara dengan saham kepemilikan negara 100%, berbentuk Persero ditetapkan berdasarkan PP No. 33/1972 dan kemudian diikuti dengan pembentukan anggaran dasarnya. Sedangkan perseroan terbatas lainnya yang sahamnya dimiliki oleh swasta, pembentukan perseroan terbatas cukup dengan anggaran dasar dan pengesahan dari Kementerian Hukum dan HAM. Perbedaan pembentukan antara persero milik negara dengan persero milik swasta telah menciptakan sistem pengelolaan kepemilikan dan sistem pengawasan dalam pengurusan perseroan milik negara berbeda dengan perseroan milik swasta murni.

Pada tahun 2003 Pemerintah Republik Indonesia membentuk Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) agar sistem perekonomian negara dapat ditingkatkan, dan kinerja, serta nilai (value) perusahaan-perusahaan negara meningkat. AJS merupakan perusahaan negara dengan kepemilikan saham mayoritas dikuasai oleh BUMN. [9] Tugas utama yang dilakukan oleh seluruh BUMN termasuk AJS adalah meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat agar pertumbuhan ekonomi nasional dan penerimaan keuangan negara dapat ditingkatkan. Penugasan pemerintah kepada AJS disamping untuk mengejar keuntungan termasuk pelayanan umum kepada masyarakat dibidang perasuransian.

Entitas hukum AJS sebagai BUMN yang berbentuk Persero didirikan berdasarkan PP No 33/1972 merupakan permasalahan hukum tersendiri. Apakah AJS sebagai persero merupakan badan/atau pejabat tata usaha negara? Bila ditinjau dari Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (UU Peratun) "*Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*". Ketentuan tersebut sesuai dengan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat hukum administrasi pemerintahan) menyebutkan "*Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.*" Klasifikasi penyelenggara negara lainnya dalam penjelasan umum UU No 30/2014 menjelaskan bahwa penyelenggara negara lainnya meliputi lembaga-lembaga di luar eksekutif, yudikatif, dan legislatif yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang memungkinkan untuk diuji melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Penjelasan dalam hukum administrasi pemerintahan ini sejalan dengan definisi penyelenggara negara yang ditentukan dalam Pasal 1 angka 1 UU No 28 Tahun 1999 adalah "*Pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggara negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku*".

Klasifikasi AJS sebagai BUMN merupakan penyelenggaraan negara lainnya yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan diatur dalam Konstitusi Republik Indonesia maupun undang-undang. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, menyatakan pada hakekatnya Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMN) atau sejenisnya, dimana modal dan/atau sahamnya sebagian besar berasal dari kekayaan negara, maka BUMN

maupun BUMD, atau sejenisnya merupakan kepanjangan tangan negara.[10] Uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa AJS sebagai BUMN yang bertugas menyelenggarakan usaha perasuransian merupakan penyelenggara negara lainnya. Sehingga jajaran Direksi AJS merupakan penyelenggara negara lainnya wajib tunduk pada hukum administrasi negara, hukum penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. [11]

### **Kebijakan Restrukturisasi Polis**

Restrukturisasi management AJS telah beberapa kali dilakukan oleh BUMN sejak tahun 2002 sampai 2008. Upaya merestrukturisasi AJS di tahun 2008 dengan mengubah susunan direksi, menghentikan penjualan 33 produk yang tidak menguntungkan karena pemberian nilai manfaat yang terlalu tinggi, dan melakukan reasuransi. Periode keuntungan yang cukup baik terjadi pada periode 2013-2016 dengan mengeluarkan program bancassurance. Hasil audit BPK pada tahun 2019 dengan temuan penyalahgunaan wewenang dalam penempatan investasi pada saham dan reksa dana pada pihak-pihak yang terafiliasi dan beresiko tinggi telah dikuatkan dengan putusan pengadilan pidana terhadap para direksi periode 2008-2018.

Persoalan penyalahgunaan wewenang, lemahnya pengawasan, dan pengelolaan usaha tanpa penerapan sistem tata kelola perusahaan (GCG) yang baik telah menyebabkan gagal bayar AJS terhadap 2.154 polis jenis korporasi, 159.788 polis jenis ritel, dan 17.459 polis bancassurance [12]. Pemegang polis yang berjumlah 59.800 harus menanggung dampak kesulitan likuiditas yang dialami oleh AJS. Sejak AJS mengumumkan gagal bayar di akhir Oktober 2019, kebijakan AJS selalu berubah-ubah. Pada akhir 2019 sampai November 2020, AJS memberikan kepastian pembayaran terhadap 59.800 polis, kepastian ini sesuai dengan prinsip kepastian hukum dalam administrasi pemerintahan. Prinsip kepastian hukum merupakan prinsip utama yang wajib dilaksanakan sebagai landasan proses dan

mekanisme pengelolaan BUMN. AJS sebagai salah satu BUMN wajib menerapkan GCG secara konsisten dan berkelanjutan. Prinsip ini sejalan dengan Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 [hal 233] yang menegaskan kewenangan negara di bidang pengawasan pada BUMN dan BUMD tetap ada. Sistem pengawasan yang digunakan oleh negara dalam pengelolaan kekayaan negara yang ditempatkan di BUMN maupun BUMD menggunakan paradigma usaha (*business judgment rules*).

Janji AJS akan tetap membayarkan nilai manfaat sesuai dengan polis yang dimiliki oleh 59.800 pemegang polis berubah pada bulan Desember 2020. Perubahan kebijakan itu dirumuskan dalam bentuk restrukturisasi polis. Pemberitahuan restrukturisasi polis yang disampaikan kepada pemegang polis berisi dua materi kebijakan. Materi pertama adalah skema restrukturisasi polis. Skema restrukturisasi polis ada 3 alternatif. Alternatif a pembayaran dengan cicilan selama 15 tahun tanpa bunga dengan nilai 100% dari nilai tunai polis. Alternatif b pembayaran polis dengan cicilan selama 5 tahun tanpa bunga dengan nilai tunai sebesar 71%. Alternatif c pembayaran polis akan dicicil selama 5 tahun tanpa bunga, dengan pembayaran di muka (tahun ke-0) sebesar 10% dan nilai tunai 59%. Para pemegang polis diminta untuk memilih salah satu dari ketiga alternatif itu, bila pemegang polis tidak menggunakan hak pilihnya, maka AJS akan menerapkan *negative confirmation* bagi perubahan polisnya. Penerapan *negative confirmation* memberikan hak secara sepihak kepada AJS untuk menentukan alternatif pembayaran dengan skema a yang akan diterapkan bagi polisnya. Setelah pemegang polis memilih salah satu alternatif itu, AJS akan mengubah polisnya menjadi polis JS Mantap Plus dan memindahkan polis yang baru ke IFG Life. Pertanggal 30 Desember 2020 AJS menetapkan *cut off* untuk nilai tunai premi asuransi nasabahnya. Penerapan *cut off* ini dimaksudkan agar masa investasi premi asuransi para pemegang polis dihentikan oleh AJS tanpa meminta persetujuan dari pemegang polis. Penerapan *cut off* di akhir tahun 2020, tidak

disertai dengan pembayaran nilai tunai premi kepada nasabahnya. Sampai saat ini, September 2021, para nasabah AJS hanya menerima pemberitahuan jumlah nilai tunai tanpa kejelasan kapan proses pembayaran akan dilakukan.

Materi kebijakan yang kedua diberikan kepada para pemegang polis yang menolak restrukturisasi. Polis akan diterminasi secara sepihak dan polis akan diubah menjadi hutang piutang. Nilai tunai polis akan dibayar dari sisa aset AJS yang tidak *clear and clean*. Karena aset yang *clear and clean* akan dipindahkan ke IFG Life. [13] Tulisan ini akan mengkaji kebijakan restrukturisasi polis ditinjau dari norma itikad baik (*good faith*) dalam perjanjian.

Ditinjau dari mandat BUMN mengenai restrukturisasi pada AJS adalah meningkatkan kemampuan kinerja AJS agar AJS dapat beroperasi kembali dengan target solvabilitas internal paling rendah 120% dari Modal Minimum Berbasis Risiko (MMBR) [14]. Mandat itu dituangkan dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 40/M Tahun 2020 tentang Pembentukan Tim Percepatan Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara jo. Diktum Kedua Surat Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: SK-301/MBU/12/2019 tentang Pembentukan Tim Percepatan Restrukturisasi PT Asuransi Jiwasraya (Persero) yang ditetapkan pada tanggal 10 Desember 2019. Dalam kondisi tekanan likuiditas, AJS diwajibkan untuk membuat rencana penyehatan keuangan. POJK 71/2016 mewajibkan AJS untuk membuat langkah penyehatan berupa: (a) restrukturisasi aset dan/atau liabilitas; (b) penambahan modal disetor; (c) pemberian pinjaman subordinasi; (d) peningkatan tarif premi; (e) pengalihan sebagian atau seluruh portofolio pertanggung; (f) penanggung badan usaha; dan (g) tindakan lainnya.

Pandangan aktuaris [Indra Catarya Situmeang, 2021] terhadap kebijakan restrukturisasi polis yang diterapkan oleh AJS merupakan penerapan prinsip *repricing*. Menurut Indra Situmeang, *Repricing* dapat diterapkan kepada pemegang polis yang baru. *Repricing* tidak bisa diterapkan kepada pemegang polis yang sudah membayar lunas preminya.[15] Penerapan *repricing* dilakukan ketika tingkat resiko lebih tinggi daripada yang dapat ditanggung oleh perusahaan asuransi.[16] Kesimpulan dari penerapan 3 skema restrukturisasi polis merupakan penerapan prinsip *repricing* yang diterapkan kepada polis-polis yang masih berlaku efektif dan sebagian sudah jatuh tempo untuk dibayarkan.

Penerapan prinsip *good faith* yang diatur dalam Pasal 1338 KUHPerdatalenia kedua dan ketiga wajib diterapkan dalam pelaksanaan perjanjian polis. Pasal 1338 alenia kedua KUHPerdatalenia menekankan setiap perjanjian tidak dapat dibatalkan atau diubah secara sepihak dengan alasan kesulitan likuiditas yang dialami oleh salah AJS. Pasal 1338 alenia ketiga KUHPerdatalenia mewajibkan kepada setiap pihak yang membuat perjanjian untuk melaksanakan isi perjanjian itu dengan itikad baik. Selanjutnya Pasal 21 ayat (3) Syarat-Syarat Umum Polis memberikan pilihan dan kebebasan kepada nasabah untuk menolak tawaran restrukturisasi polis. Ketentuan tersebut mewajibkan kepada AJS untuk membayar seluruh nilai tunai polis secara tunai kepada nasabah yang menolak tawaran restrukturisasi. Apabila ketentuan Pasal 21 ayat (3) Syarat-Syarat Umum Polis diterapkan, maka sifat bilateral dan konsensual dalam akta perjanjian polis, tetap dijaga dan nasabah tidak harus mendaftarkan gugatan ke Pengadilan Perdata, Pengadilan Niaga, maupun Pengadilan Tata Usaha Negara.



### **Benarkah restrukturisasi polis merupakan sebuah pilihan yang bebas?**

Penerapan kebijakan restrukturisasi polis pada rencana penyehatan keuangan PT Asuransi Jiwasraya (AJS) menggambarkan dengan jelas pelaksanaan model *the unitary executive theory* [17]. Penerapan teori ini telah memberikan kekuatan pada cabang eksekutif untuk menafsirkan undang-undang yang berhubungan dengan cabang-cabang eksekutif. Teori ini telah memberikan kekuasaan yang lebih dominan kepada eksekutif untuk memutuskan dan mengabaikan ketentuan norma dalam undang-undang, mengesampingkan sanksi, perlindungan hukum, larangan dan pemberian ganti rugi kepada pihak yang dirugikan akibat dari kebijakannya. Keputusan restrukturisasi polis yang disampaikan oleh Tim Percepatan Restrukturisasi PT Asuransi Jiwasraya (Persero) merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) karena karakter unilateral atau sifat sepihak meskipun tidak eksplisit ditentukan dalam Pasal 1 angka 9 UU Peradilan Tata Usaha Negara. Salah satu ciri dari KTUN adalah karakter unilateral tersebut, artinya memberikan pilihan secara sepihak apakah yang bersangkutan mengikuti pilihan-pilihan tertentu kalo tidak disediakan pilihan yang lain atau model pilihan yang telah ditentukan oleh pengambil kebijakan merupakan ciri yang mendekati pada karakter unilateral.

Pilihan yang ditawarkan oleh AJS, menurut Dr Riawan Tjandra, [18] merupakan pilihan yang tertutup dengan karakter unilateral. Karena AJS hanya memberikan dua materi kebijakan yang tidak pernah diperjanjikan sebelumnya. Dua materi kebijakan tersebut masih terbuka ruang diskusi publik apakah kebijakan restrukturisasi polis ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

### 1.3 Penutup

Para pemegang polis telah mempercayakan dananya kepada perusahaan asuransi, AJS. Salah satu pertimbangan nasabah karena AJS merupakan perusahaan negara tertua dan berpengalaman dalam mengelola asuransi. Hukum asuransi, hukum perjanjian, hukum administrasi pemerintahan dan hukum perlindungan konsumen jasa keuangan memberikan perlindungan hukum kepada para pemegang polis dari tindakan unilateral. Seluruh ketentuan hukum mewajibkan kepada Pengendali AJS untuk ikut bertanggung jawab kepada para pemegang polis yang tidak mau ikut restrukturisasi polis dan minta agar nilai tunai preminya dapat dibayarkan secara tunai. Saat ini yang dibutuhkan oleh para pemegang polis adalah *good will* dari Pengendali AJS untuk segera menunaikan kewajibannya untuk membayarkan seluruh nilai tunai polis-polisnya. Pelaksanaan *good will* dari Pengendali AJS dibutuhkan karena Pemerintah Republik Indonesia telah membentuk IFG Life sebagai perusahaan asuransi jiwa pengganti AJS. Hal tersebut dibutuhkan untuk mengembalikan kepercayaan publik kepada BUMN yang bergerak di bidang perasuransian.

## Referensi

- [1] <https://money.kompas.com/read/2019/12/19/172300726/mengenal-js-saving-plan-produk-jiwasraya-yang-tawarkan-return-dua-kali?page=all>.
- [2] <https://money.kompas.com/read/2021/04/28/162735826/ini-3-akar-persoalan-yang-bikin-jiwasraya-gagal-bayar>.
- [3] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian.
- [4] Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 71/POJK.05/2016 tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Perasuransian.
- [5] Nidya Waras Sayekti, Permasalahan PT Asuransi Jiwasraya: Pembubaran Atau Penyelamatan, Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis Vol XII, No.2/II/Puslit/Januari/2020.
- [6] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, Pasal 5 jo Pasal 6 jo Pasal 9; <https://law.unja.ac.id/skandal-jiwasraya-serta-kelalain-otoritas-jasa-keuangan-legal-opinion/>.
- [7] Agung Firman Sampurna, Ketua BPK, BPK dan Kejaksaan Agung Bahas Asurnasi Jiwasraya, <https://www.bpk.go.id/news/bpk-dan-kejaksaan-agung-bahas-asuransi-jiwasraya>
- [8] Putusan Nomor 32/Pid.Sus-TPK/2020/PN.Jkt.Pst tanggal 12 Oktober 2020 dengan terdakwa a.n. Dr. Hendrisman Rahim; Putusan Nomor 31/Pid.Sus-TPK/2020/PN.Jkt.Pst tanggal 12 Oktober 2020 dengan terdakwa a.n. Hary Prasetyo, MBA; Putusan Nomor 33/Pid.Sus-TPK/2020/PN.Jkt.Pst tanggal 12 Oktober 2020 dengan terdakwa a.n. Syahmirwan, SE.
- [9] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 1 angka 2.
- [10] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, halaman 227 – 228. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

- [11] Jawaban Tergugat, PT Asuransi Jiwasraya (Persero), dalam Perkara Perdata Nomor 430/Pdt.G/2021/PN.Jkt.Pst.
- [12] Gugatan Tata Usaha Negara Nomor 111/G/2021/PTUN.Jkt, tanggal 30 April 2021.
- [13] Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 71/POJK.05/2016 tentang Kesehatan Keuangan Perusahaan Asuransi dan Perusahaan Reasuransi.
- [14] <https://beritalima.com/33-603-nasabah-minta-presiden-jokowi-turun-tangan-selesaikan-kasus-jiwasraya/>
- [15] Liam Phelan, Ros Taplin, Glenn Albrecht, Long-term earth system governance: A role for the social institution of insurance in greenhouse mitigation? Paper for the 2008 Berlin Conference on Human Dimensions of Global Environmental Change, p-6.
- [16] Richard W. Waterman, 2017, *The Administrative Presidency, Unilateral Power, and the Unitary Executive Theory*, Presidential Studies Quarterly, Vol. 39, No. 1, The Administrative Presidency (March 2009), pp. 5-9.
- [17] W. Riawan Tjandra, Keterangan Ahli dalam Persidangan Gugatan Tata Usaha Negara dalam Perkara Nomor 111/G/2021/PTUN.Jkt.Pst. tanggal 30 Agustus 2021.

## **BAB 9**

### **Penerapan Protokol Kesehatan pada *Delivery Order* Makanan bagi Konsumen di Era Pandemi Covid-19**

Christine S. T. Kansil

Jesselyn Valerie Herman

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

#### **Abstrak**

Pandemi *Covid-19* sedang menyebar ke seluruh pelosok dunia memberikan dampak yang luas kepada masyarakat, tidak terkecuali negara Indonesia. Dampak yang disebabkan oleh situasi pandemi menyebar ke seluruh lapisan masyarakat tanpa membeda-bedakan. Semula banyak kegiatan dapat leluasa dilakukan di luar rumah, namun pada saat ini kegiatan-kegiatan tersebut harus dibatasi, termasuk ruang gerak masyarakat untuk melakukan aktivitas di luar rumah. Transaksi di bidang perdagangan sangat terkena dampak akibat adanya situasi pandemi ini. Akibatnya, seluruh kegiatan pada saat ini dilakukan secara daring melalui aplikasi, baik untuk memesan bahan baku, makanan, minuman, bahkan kegiatan belajar mengajar di sekolahpun dilakukan secara daring. Akan tetapi, tidak seluruh kegiatan dapat berjalan sesuai dengan kebijakan atau aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, beragam bentuk pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha juga dapat timbul seiring dengan pelaksanaannya yang mengharuskan adanya perhatian khusus bagi pihak konsumen untuk dilindungi terutama akan hak-hak yang dimiliki konsumen.

Kata kunci: Perlindungan Konsumen, Restoran, *Delivery Order*.

## 1.1 Latar Belakang

Pada Era globalisasi yang terjadi saat ini yang disusul dengan adanya perkembangan teknologi digital yang begitu canggih membuat perkembangan dunia maya semakin pesat, tidak saja dalam konteks interaksi sosial antar pengguna internet, tetapi juga merambat pada lahirnya beragam bisnis virtual, baik berbentuk *start up*, *peer to peer lending* (P2PL) untuk sektor *financial service*. Bisnis virtual yang memanfaatkan sistem internet (*online*) ini biasa disebut dengan *electronic commerce* atau populer dengan sebutan *e-commerce*[1]. *E-commerce* memiliki beberapa karakteristik yaitu: adanya transaksi antara kedua belah pihak; terdapat pertukaran barang, jasa, atau informasi; menggunakan media internet; mengandalkan kepercayaan antara kedua belah pihak karena dilakukan tanpa adanya tatap muka.[2]

Layanan *E-commerce* terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun dengan berbagai fasilitas layanan barang dan jasa tersedia yang bisa diakses hanya dalam genggam tangan. Fasilitas layanan tersebut bahkan hampir menyentuh segala lini kehidupan manusia modern, mulai dari dompet atau uang digital, jasa transportasi, jasa kurir, yang kesemuanya tersebut adalah berbasis *online*. Grab dan Go-Jek Indonesia merupakan salah satu dari beberapa bentuk *e-commerce* yang menyediakan layanan *online* untuk hampir semua kebutuhan penunjang aktivitas manusia.

Bersamaan dengan terjadinya perkembangan teknologi digital yang begitu pesat, pada saat ini seluruh dunia sedang dilanda pandemi *virus* hampir ke seluruh pelosok dunia, terutama Indonesia. Hingga pertengahan Juli 2020, *World Health Organization* (WHO) mengumumkan status pandemi yang disebabkan oleh salah satu virus yang dikenal dengan sebutan *Coronavirus* atau *Covid-19*. Wabah ini pertama kali terdeteksi di kota Wuhan, Hubei, Tiongkok pada tanggal 31 Maret 2019.

WHO menyatakan bahwa penyebaran *Covid-19* tersebut dapat terjadi setidaknya melalui beberapa cara, yakni antara lain: penyebaran melalui *droplet* pada saat orang terpapar virus batuk, bersin, bernyanyi, mulut yang mengeluarkan partikel kecil dalam jarak dekat dan juga penyebaran melalui permukaan yang terkontaminasi dari batuk atau bersin dengan menyentuhnya.[3] Apabila seseorang terkontaminasi virus *Covid-19*, maka akan mengalami gejala yang biasanya terjadi dalam kurun waktu 5 (lima) hari sampai dengan 14 (empat belas) hari yang ditandai dengan gejala –gejala umum, yakni demam, batuk, dan sesak napas.

Pandemi *Covid-19* memberikan dampak kepada sejumlah sektor usaha di Indonesia, seperti di sektor industri, manufaktur, industri retail, wisata, perhotelan, penerbangan, dan lainnya. Salah satu dampak yang menjadi prioritas dari adanya situasi pandemi ialah sektor ekonomi, yang ditandai dengan jumlah pengangguran yang semakin tinggi.[4] Hal tersebut diakibatkan dengan banyaknya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk menekan angka kematian yang diakibatkan oleh situasi pandemi *Covid-19*, seperti kebijakan yang mengharuskan masyarakat untuk tidak keluar rumah, operasional mal di Indonesia untuk dibatasi yang mengakibatkan banyaknya perusahaan–perusahaan yang tidak mampu untuk memproduksi sehingga berujung pada terjadinya pemutusan hubungan kerja (PHK) bagi karyawan–karyawan perusahaan.

Kondisi pandemi *Covid-19*, secara tidak langsung memberikan perubahan pada pelaku usaha dalam melakukan bisnisnya, kebijakan operasional yang dibatasi mengakibatkan pendapatan juga menurun dan mengharuskan pekerja untuk *work from home* agar dapat menghindari penularan virus *Covid-19*.

Beralihnya aktivitas masyarakat yang kerap menggunakan layanan pesan antar *online* selama wabah virus *Covid-19* dalam memesan makanan, sekolah yang dilakukan secara daring dari rumah, datang ke restoran harus *take away* dan sebagainya yang harus dilakukan secara *delivery order online* melalui *smartphone*. Hal tersebut dikarenakan, di samping kebijakan yang memaksa masyarakat untuk tinggal di rumah dan membatasi gerak untuk berpergian keluar, juga terdapat adanya kebutuhan pokok yang diperlukan untuk kehidupan sehari-hari.

Bahkan di masa selama pandemi *Covid-19*, banyak orang yang bosan dengan makanan itu-itu saja. Oleh karenanya, mereka pasti akan mencari menu yang *fresh* dan baru melalui layanan makanan pesan antar atau *delivery order* menjadi pilihan banyak orang. Mereka memilih untuk menunggu di rumah saja, daripada pergi ke restoran, demi memutus rantai virus. Adanya ketakutan yang sangat tinggi yang dimiliki oleh para konsumen sejak munculnya *Covid-19*.

Sejatinya, layanan ini sudah diterapkan sejak lama oleh gerai restoran cepat saji, hanya saja selama pandemi hampir semua restoran menerapkannya. Hal ini tampaknya juga menjadi berkah tersendiri untuk para ojek online. Pelaku usaha belakangan ini, dengan mengacu kepada kebijakan pemerintah untuk hanya menerima pesanan *take away* atau *delivery order* saja, tetapi kini sudah mulai memperoleh izin untuk bisa makan di tempat dengan menerapkan protokol kesehatan sebagaimana yang diatur di dalam Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor Hk.01.07/Menkes/382/2020 Tentang Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat Di Tempat Dan Fasilitas Umum Dalam Rangka Pencegahan Dan Pengendalian *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* dengan batas maksimal *take away* pada pukul 21:00 WIB. Keputusan Menteri Kesehatan ini merupakan Protokol Kesehatan yang lebih spesifik bagi masyarakat dalam berkegiatan di tempat umum dan fasilitas umum selama *Pandemic Covid -19* memasuki masa normal baru. Aturan ditetapkan dalam enam keputusan, antara lain



pemberlakuan Kepmenkes ini sebagai acuan bagi kementerian atau Lembaga, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten atau kota, dan masyarakat termasuk asosiasi, pengelola, pemilik, pekerja dan pengunjung pada tempat dan fasilitas umum, disesuaikan dengan tingkat risiko wilayah penyebaran Covid-19 dan kemampuan daerah dalam mengendalikannya, dan ditindaklanjuti sesuai dengan kebutuhan dalam bentuk panduan teknis yang dalam penyusunannya tidak mengesampingkan keterlibatan masyarakat.

Akan tetapi, dalam prakteknya masih banyak para pelaku usaha yang belum menerapkan protokol kesehatan, seperti banyaknya pelaku usaha pada saat mengantarkan makanan melalui aplikasi layanan antar gojek atau *grab online* tidak mengikat rapat makanan yang dipesan oleh konsumen yang dapat mengakibatkan adanya kemungkinan terpaparnya *virus Covid-19*, seperti yang telah kita ketahui bahwa *virus Covid-19* dapat tertular dengan menyentuh permukaan benda yang telah terkontaminasi virus oleh seseorang. Saat ini masih ada kebijakan vaksin yang belum merata kepada *driver gojek* atau *grab online* diikuti dengan banyaknya para konsumen yang sering mengabaikan hak konsumen akan hal tersebut, serta lemahnya informasi yang diperoleh akan hak yang dimiliki oleh konsumen sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sehingga timbullah pertanyaan bagaimana Penerapan Protokol Kesehatan pada Delivery Order makanan bagi Konsumen di Era Pandemi Covid-19 ?

## **1.2 Penerapan Protokol Kesehatan pada Delivery Order Makanan bagi Konsumen di Era Pandemi Covid-19**

Virus *Covid-19* saat ini sedang menyerang dunia dengan ‘tak pandang bulu’ dan menciptakan suatu efek yang berbeda–beda terhadap suatu kelompok–kelompok tertentu, khususnya kalangan pelaku usaha rumah makan atau restaurant.[5] Secara umum, saat ini dapat dikatakan telah terjadi perubahan bagi para konsumen yang lebih mengutamakan melakukan transaksi perdagangan digital melalui internet (daring) diakibatkan adanya situasi pandemi *Covid-19*. Dalam pelaksanaannya, adanya akibat dari perubahan pola sikap dan perilaku konsumen bisa menimbulkan sikap positif dimana kesadaran mereka meningkat sehingga hal tersebut dapat mencegah dan menekan angka penyebaran *Covid-19*.

Selama pemberlakuan PSBB di DKI Jakarta, seluruh kantor atau tempat kerja di Jakarta wajib melakukan penghentian sementara aktivitasnya. Namun ada usaha-usaha yang dikecualikan sehingga dapat tetap melakukan kegiatannya dengan syarat-syarat yang diatur dalam Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 33 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan Corona Virus Disease 2019 ( *Covid-19* ) di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. (“Pergub Pelaksanaan PSBB”), salah satunya adalah usaha penyediaan makanan dan minuman. Pada tanggal 9 april 2020, Gubernur DKI Jakarta menetapkan Pergub Pelaksanaan PSBB di DKI Jakarta. Pergub ini pada intinya mengatur mengenai pembatasan aktivitas di luar rumah yang dilakukan dilakukan oleh setiap orang yang berdomisili atau berkegiatan di DKI Jakarta. Pembatasan aktivitas ini salah satunya berimplikasi pada pembatasan kegiatan usaha. Dalam Pasal 9 Pergub Pelaksanaan PSBB dinyatakan bahwa selama pemberlakuan PSBB ini, dilakukan penghentian sementara kegiatan di kantor atau tempat kerja.

Selanjutnya akan lahir pertanyaan bagaimana nasib pengusaha makanan dan bahan-bahan pokok lainnya? Bagi pengusaha khususnya pengusaha restoran kegiatan tetap dapat beroperasi sebagaimana diatur dalam Pasal 10 huruf (d) angka (11) Pergub Pelaksanaan PSBB di DKI Jakarta. Namun perlu diketahui meskipun usaha makanan dan minuman tetap dapat dilakukan terdapat batasan-batasan yang perlu diketahui agar tidak melanggar Peraturan yang berlaku. Kewajiban Pengusaha di Bidang Kuliner Selama Masa Pemberlakuan PSBB Mengacu pada Pasal 10 Ayat (3) Pergub Pelaksanaan PSBB di DKI Jakarta, yaitu pelaku usaha memiliki kewajiban untuk dapat memberikan layanan *online shopping*, *take away* atau *delivery*;

Selain itu, disisi lain adanya Pelaku usaha yang harus mengadaptasi bisnisnya semula dapat diadakan makan di tempat atau *dine in*, harus mengalihkan sebagian usahanya secara *online*. Seiring dengan meningkatkan aktivitas yang dilakukan secara daring, banyak juga keluhan–keluhan yang timbul, seperti kelalaian pelaku usaha dalam hal menerapkan protokol kesehatan. Hal tersebut merupakan salah satu efek negatif dari pandemi *Covid-19* yang juga memperparah perlindungan hak–hak konsumen untuk memperoleh keamanan atas barang dan/atau jasa yang diperolehnya.

Secara harafiah, arti dari kata *consumer* adalah lawan dari produsen, setiap orang yang menggunakan barang.[6] Menurut Sidobalok, perlindungan 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.Undang–Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) memberikan suatu perlindungan kepada konsumen melalui adanya hak–hak dari konsumen sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 4 UUPK [7], yakni : hak untuk diperlakukan secara jujur dan tidak diskriminatif; hak atas kenyamanan,

keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa; adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen hingga suatu hak untuk didengar pendapat dan keluhan atas barang dan/atau jasa yang digunakan. Jaminan akan terealisasinya hak-hak konsumen di masa pandemi Covid-19 merupakan hal yang sangat penting yang merupakan bagian dari hak asasi dan harus diprioritaskan.

Badan Perlindungan Bangsa–Bangsa UNCATD (*United Nations Conference on Trade and Development*) menyatakan bahwa pandemi COVID-19 telah mendorong banyaknya praktik-praktik bisnis atau usaha yang tidak adil, menyesatkan, dan merugikan konsume. Masalah utama yang menjadi prioritas negara di dunia saat ini ialah ialah perlindungan hak atas kesehatan para konsumen yang menjadi prioritas utama dalam perlindungan konsumen yang mewajibkan para pelaku usaha wajib menyediakan protokol kesehatan dalam lingkup pelayanan terhadap konsumennya termasuk tingkat kewaspadaan dan tindakan pencegahan.

Meningkatnya aktivitas daring yang dilakukan oleh konsumen terutama kegiatan di bidang membeli makanan secara *online* melalui aplikasi layanan antar makanan milik perusahaan transportasi berbasis *online*, seperti aplikasi Gojek dan GrabFood. Konsumen dapat dengan bebas memesan makanan yang diinginkan hanya lewat ponsel pintar, sehingga dapat membatasi kegiatan diluar rumah. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya menimbulkan banyak perbincangan dalam hal penerapan protokol kesehatan oleh pelaku usaha. Sebagaimana diatur di dalam Pasal 4 UUPK yang menegaskan bahwa setiap konsumen memiliki hak atas keamanan dalam menggunakan produk barang dan atau jasa. Dalam hal ini barang yang dimaksud ialah barang seperti makanan yang dibeli atau *diorder* oleh konsumen untuk diantarkan ke kediaman konsumen melalui seorang ojek dari perusahaan aplikasi layanan antar makanan berbasis *online*.

Adanya anggapan tentang Perkembangan bisnis *Delivery Order* yang terjadi saat ini mengalami perkembangan yang pesat, dikarenakan adanya keuntungan jika memiliki sistem *Delivery Order*, karena adanya faktanya, banyak pelanggan lebih menyukai bisnis yang menyediakan fitur pemesanan langsung, yaitu :

- a. Proses yang mulus, Sebelum berkembangnya era digital seperti sekarang, bisnis masih perlu mencatat pesanan *delivery* secara manual. Begitu banyaknya hambatan yang terjadi dikarenakan semua harus dilakukan dengan manual, tetapi semenjak adanya *delivery* semua menjadi lebih efektif.
- b. Mengurangi kontak fisik, di masa Covid-19 memesan dari rumah bukan lagi preferensi, tapi prioritas. Pelanggan enggan meninggalkan rumah untuk membeli makanan, sehingga akan sangat menyukai sistem *delivery order* yang membantu mereka mendapatkan makanan favorit mereka tanpa menempatkan diri mereka dalam resiko tertular virus baik bagi pelanggan dan staff yang tidak perlu kontak fisik satu sama lain.
- c. Memperkuat *customer engagement*, Bagi bisnis yang biasanya bergantung pada kunjungan pelanggan ke toko atau restoran secara fisik, pandemi ini sangat sulit dihadapi terutama untuk mempertahankan *customer engagement*. Sistem *delivery order* dapat membantu bisnis memberi *voucher* dan *reward* bersama dengan makanan yang diantar pada pelanggan loyal. Beberapa aplikasi layanan pesan antar makanan menyediakan *voucher* berbentuk potongan harga atau diskon dengan berbagai tawaran melalui diskon harga atau diskon ongkos kirim. Selain itu, ada berbagai cara yang bisa dilakukan pihak Toko atau restoran untuk tetap terhubung dengan kuat dengan pelanggan walaupun pihak konsumen tidak bisa mengunjungi toko atau restoran secara langsung.
- d. Lebih hemat tenaga, Keuntungan pertama dari layanan pesan antar makanan ini adalah seseorang tidak perlu repot-repot keluar rumah untuk mendapatkan makanan yang diinginkan. Cukup dengan membuka aplikasi yang sudah terinstal di perangkat telepon masing-masing, dan makanan pun akan sampai di depan rumah tanpa harus membuat waktu dan tenaga.

- e. Memangkas waktu, Layanan pesan antar memberikan keuntungan dalam segi hemat waktu bagi orang-orang dengan jadwal harian yang padat atau memiliki kesibukan yang tidak dapat ditinggalkan.
- f. Lebih bebas memilih tanpa perlu memikirkan antrian. Ketika menggunakan layanan pesan antar, setiap daftar menu makanan yang tertera di aplikasi akan sama persis dengan ketika memilih makan di tempat. Daftar menu umumnya juga sudah dilengkapi juga dengan harga setiap makanan secara rinci. Memilih makanan akan terasa lebih bebas dan tidak terburu-buru. Hal ini Karena tidak perlu memikirkan orang lain yang menunggu dalam daftar antrian.

Selain keuntungan dari sistem *Delivery Order*, juga ada kekurangan dari sistem *Delivery Order*, yaitu:[8]

- a. Makanan yang dipesanan tidak sesuai harapan, setiap keunggulan yang diperoleh pastinya tidak lepas dari kekurangan, dimana sering terjadinya ketidaksesuaian apa yang dipesan dengan yang dilihat pada gambar yang dipasang oleh pelaku usaha dalam aplikasi delivery, maka sebaiknya yang kita lakukan ketika hendak memesan menggunakan layanan pesan antar, lebih baik bila sebelumnya sudah pernah memesan makanan yang sama. Baik secara langsung maupun melalui aplikasi, sehingga tampilan dan rasa makanan yang tersaji tidak jauh dari ekspektasi.
- b. Harga menu lebih mahal, Sebagian besar toko atau rumah makan umumnya memasang harga yang sedikit lebih mahal di aplikasi daripada ketika memesan langsung. Hal ini bisa disebabkan karena beberapa faktor seperti adanya biaya lebih untuk kemasan, hingga biaya jasa restoran yang namanya tercantum dalam aplikasi *delivery* tertentu.
- c. Ada ongkos kirim yang perlu dibayarkan, Adanya ongkos kirim yang perlu dibayarkan sudah menjadi barang tentu ketika menggunakan layanan pesan antar makanan. Ongkos kirim ini bervariasi berdasar jarak tempuh restoran menuju lokasi pemesan. Ketika jaraknya cukup jauh, tidak jarang biaya kirim

yang harus dibayarkan menjadi lebih mahal daripada harga makanannya sendiri, sehingga hal ini perlu dipertimbangkan sebelumnya.

Pelaksanaan *Delivery Order* pada masa pandemi ini, ada faktor yang harus menjadi perhatian bagi pihak Toko atau Restoran, yaitu unsur kebersihan. Unsur kebersihan merupakan salah satu yang paling diutamakan oleh konsumen, karena pencegahan virus corona salah satunya dengan menjaga kebersihan. Kebersihan makanan adalah yang utama. Higienisnya makanan tentu menjadi hal yang wajib diterapkan pemilik restoran. Makanan sudah melalui proses pencucian, dimasak sampai matang, serta menggunakan peralatan yang bersih dan selama proses memasak, sebaiknya menggunakan sarung tangan, sehingga rasa makanan akan otentik, terhindar dari virus-virus berbahaya.

Dalam prakteknya, tidak sedikit pelaku usaha yang tidak menerapkan protokol kesehatan dan masih banyak *driver* atau ojek *online* yang belum menerima vaksin. Vaksinasi merupakan salah satu upaya untuk mengedepankan kesehatan dan keselamatan para mitra *driver* agar dapat beraktivitas atau bekerja dengan lebih aman dalam membantu konsumen memenuhi kebutuhan sehari-harinya. Seperti yang kita ketahui, masih terdapat pengemudi ojek *online* beberapa *driver* ojek *online* yang masih tidak cermat akan kewajiban vaksinasi dan tetap untuk beraktivitas melayani konsumen, sehingga masih terdapat orderan makanan yang dilakukan oleh ojek *online* yang *drivernya* belum divaksinasi, tentunya hal tersebut merupakan salah satu bentuk dari pelanggaran hak atas keamanan yang dimiliki konsumen. Kita sebagai konsumen juga tidak pernah mengetahui apakah ojek *online* yang *drivernya* itu sebagai ODP, PDP atau Konfirm Covid-19. Dengan berkontak dengan ojek *online* yang belum memperoleh vaksinasi dapat menimbulkan adanya kemungkinan dapat terpaparnya virus tersebut kepada konsumen yang mengambil orderan makanan tersebut.

Sejatinya pelanggaran terhadap hak konsumen yang dilakukan oleh para pelaku usaha tersebut merupakan hal yang telah diatur oleh UUPK dimana konsumen memiliki hak untuk dilindungi terutama dalam hal hak konsumen atas keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Di masa pandemi ini, konsumen dalam hal jika terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak konsumen sebagaimana yang diatur oleh UUPK, maka diharapkan apa yang menjadi hak-hak konsumen dapat lebih diperhatikan dan diutamakan. Apapun bentuk pelanggaran terhadap konsumen, hal tersebut tidak boleh untuk ditoleransikan atau dibiarkan berulang kali terjadi. Apalagi dapat dikatakan saat ini bahwa masih ada banyak konsumen yang belum paham apa saja yang menjadi hak-hak yang dimilikinya sebagai seorang konsumen yang telah dilindungi oleh peraturan perundang-undangan.

Salah satu yang menjadi pilar penting dalam perlindungan konsumen adalah tersedianya suatu mekanisme menangani keluhan konsumen dan pemulihan hak-hak konsumen yang dilanggar. Apabila konsumen merasa hak-hak nya dilanggar, pada hakekatnya dapat saja membuat laporan kepada lembaga konsumen dan dapat juga melalui jalur litigasi melalui pengadilan. Jadi pada akhirnya dapat dinyatakan bahwa dengan terjadinya Pandemi Covid-19 akan memberikan implikasi ekonomi, sosial, dan politik tidak saja pada negara negara besar akan tetapi juga terjadi hampir di seluruh negara di dunia. Rasanya tidak ada satu negarapun yang tidak terdampak pandemi Covid-19 saat ini. Indonesia adalah salah satu negara yang terdampak terutama pada sisi ekonomi. Indonesia yang didominasi oleh pengusaha makanan perlu memberikan perhatian khusus disektor ini agar mampu bertahan dan untuk memberikan sosialisasi mengenai prosedur Kesehatan khususnya di bidang bisnis makanan melalui sistem *Delivery Order*.



### 1.3 Penutup

#### Kesimpulan

- a. Teknologi informasi bisa menjadi pedang bermata dua, karena selain memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan dan kemajuan peradaban manusia, dapat sekaligus menjadi sarana efektif untuk perbuatan melawan hukum.
- b. Kasus Pandemi Covid-19 yang semakin melonjak menyebabkan jam operasional bisnis ikut terbatas. Pelanggan pun semakin enggan meninggalkan rumah dan pergi ke tempat umum untuk mengunjungi bisnis favorit mereka. Pada situasi pandemi ini bisnis membutuhkan strategi baru untuk menang dari krisis dan bertahan. Pandemi *Covid-19* memberikan dampak kepada keberlangsungan hidup bermasyarakat, perlindungan konsumen yang merupakan hal utama dalam kegiatan bertransaksi perdagangan cenderung lemah dan sering diabaikan oleh pelaku usaha.
- c. Konsumen merupakan tanggung jawab dari pelaku usaha dalam kegiatan bertransaksi, sebagaimana yang diatur berdasarkan hukum positif di Indonesia, yaitu pada Pasal 4 UUPK., Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor Hk.01.07/Menkes/382/2020 Tentang Protokol Kesehatan Bagi Masyarakat Di Tempat Dan Fasilitas Umum Dalam Rangka Pencegahan Dan Pengendalian Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 33 Tahun 2020 tentang Pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Penanganan Corona Virus Disease 2019 ( Covid-19 ) di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Konsumen memiliki hak untuk wajib diindahkan oleh pelaku usaha.

## **Saran**

Dalam bertransaksi pastinya melibatkan pelaku usaha dan konsumen, yang akan melahirkan adanya hak dan kewajiban yang telah diatur oleh Undang – Undang. Akan tetapi, dengan adanya inovasi di bidang perdagangan dan dampak dari situasi pandemi *Covid-19* yang mengalihkan transaksi melalui *online* dan masih banyak konsumen yang belum memahami secara cermat terkait hak – hak yang dimiliki konsumen. Oleh karena itu ada saran yang dapat disampaikan, yaitu:

- a. Dalam rangka menjamin hak konsumen, maka diharapkan agar pemerintah berperan lebih aktif dalam mengadakan edukasi dan sosialisasi terkait peraturan-peraturan yang sangat berpengaruh bagi hak konsumen dan sanksi yang tegas bagi pelanggaran kegiatan *Delivery Order*.
- b. Bagi pelaku usaha, diharapkan agar lebih dapat mematuhi aturan-aturan yang ditetapkan oleh Pemerintah, khususnya tentang protokol kesehatan., sebab peraturan-peraturan tersebut tidak hanya melindungi konsumen semata, namun juga melindungi kepentingan dari pelaku usaha. Dalam hal kegiatan Sistem *Delivery Order* Makanan. Dan yang paling penting adalah Hal ini agar upaya pencegahan Covid-19 di sektor usaha kuliner dapat dilakukan lebih maksimal.
- c. Bagi konsumen, sebaiknya mulai meningkatkan kesadaran pada diri sendiri tentang pentingnya hak-hak yang dimiliki sebagai konsumen, Konsumen harus bersikap lebih bijak dan cerdas dalam membiasakan perilaku hidup bersih dan sehat.

## Referensi

- [1] Ahmad M Ramli, *Cyber Law dan HAKI dalam Sistem Hukum Indonesia*, Refika Aditama, Jakarta, 2004, hlm. 1
- [2] Haris Faulidi Asnawi, *Transaksi Bisnis E-Commerce Perspektif Islam*, Magistra Insania Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 15.
- [3] Sibarani, Andre Putra Utama, *Tinjauan Yuridis Mengenai Hak Konsumen Atas Kenyamanan dan Keselamatan Mengonsumsi Barang dan/ atau Jasa Di Masa Pandemi Covid-19*, (Jakarta : Universitas Sumatera Utara, 2021), hal. 65
- [4] Lutfi Dion Tediandah dan Dr. Kelik Wardiono, S.H., M.H. *Konsumen dan Pandemi Covid-19 (Studi Tentang Perlindungan Hukum di Kedai Makanan Karesidenan Surakarta)*. (Surakarta:Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2021).
- [5] Hidayat, Papang, *Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Hak – Hak Konsumen*, (Jakarta: ICJR, 2020.)
- [6] Celina Tri Siwi Kristiyanti, *Hukum Perlindungan Konsumen*, (Jakarta: Sinar Garfika, 2018), hal.22
- [7] Indonesia, *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen* 4
- [8] [https://www.kreditpintar.com/education/7-keuntungan-dan-kerugian-menggunakan food-delivery](https://www.kreditpintar.com/education/7-keuntungan-dan-kerugian-menggunakan-food-delivery) ( diunduh pada tanggal 12 September 2021 ).

## **BAB 10**

### **Asas Iktikad Baik Sebagai Unsur Perjanjian dan Hukum Kebiasaan**

Imelda Martinelli

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

#### **Abstrak**

Sistem hukum, terdiri dari unsur substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Sebenarnya asas itikad baik yang semula dikenal dalam sistem civil law juga mulai berlaku di sistem common law. Di sini dipahami bahwa asas itikad baik itu lebih dimaknai sebagai asas yang harus ada pada saat mulai berlakunya suatu hubungan hukum, bukan pada saat pelaksanaan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara. Pemahaman asas ini bisa dilakukan pembagian kelompok menurut teori klasik, asas itikad baik dapat diterapkan dalam situasi di mana perjanjian sudah memenuhi syarat hal tertentu. Akibatnya ajaran ini tidak melindungi pihak yang menderita kerugian dalam tahap pra-kontrak atau tahap perundingan, karena dalam tahap ini perjanjian belum memenuhi syarat hal tertentu. Sementara ada teori modern yang mengatakan bahwa asas itikad baik sudah berlaku pada tahap pra-kontrak, yakni tahap belum terpenuhinya syarat hal tertentu. Sehingga substansi asas itikad baik dapat diberlakukan untuk tahap pra-kontrak (sesuai teori modern) dengan tidak mendasarkan pada undang-undang.

Kata kunci: Unsur perjanjian, Asas Itikad Baik.

## 1.1 Pendahuluan/ Latar Belakang

Secara teoretis ada tiga unsur perjanjian yang dikenal di dalam doktrin. Pertama, unsur esensialia, naturalia, dan aksidentalialia.[1] Unsur pertama adalah unsur yang selalu harus ada di dalam suatu perjanjian. Unsur ini mutlak, yang tanpa adanya unsur tersebut, perjanjian tidak mungkin ada. Unsur naturalia adalah unsur perjanjian yang oleh undang-undang diatur, tetapi oleh para pihak dapat dikesampingkan. Unsur naturalia ini diatur oleh undang-undang yang bersifat mengatur atau menambah. Terakhir adalah unsur aksidentalialia, yang berarti unsur perjanjian yang ditambahkan oleh para pihak, sedangkan undang-undang sama sekali tidak mengatur hal tersebut.[2]

Dengan demikian, unsur-unsur perjanjian mengacu pada isi atau materi (substansi) dari perjanjian yang dibuat oleh para pihak. Seperti halnya suatu sistem, maka unsur adalah bagian-bagian dari sistem itu. Misalnya sistem hukum, terdiri dari unsur substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum.[3] Unsur-unsur perjanjian yang terdiri dari esensialia, naturalia, dan aksidentalialia di atas, berarti berkenaan dengan isi dari suatu sistem yang terbangun oleh para pihak dalam perjanjian yang mereka buat.

Di samping unsur-unsur perjanjian, dikenal juga ada asas-asas perjanjian. George Whitecross Paton mengartikan asas (*principle*) sebagai berikut:

*A principle is the broad reason which lies at the base of a rule of law; it has not exhausted itself in giving birth to that particular rule but is still fertile. Principles, the means by which the law lives, grows, and develops, demonstrate that law is not a mere collection of rules. Through the medium of the principle, law can draw nourishment from the views of the community, for the ratio legis is wide and, in deducing from it a particular rule, regard may be paid to be circumstances to which the rule is to be applied.*[4]

Sejalan dengan pandangan Paton di atas, Sudikno Mertokusumo memahami asas bukan sebagai kaidah hukum yang konkret, melainkan latar belakang peraturan yang konkret dan bersifat umum atau abstrak. Memang pada umumnya asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang konkret atau pasal-pasal, tetapi ada juga pengecualiannya seperti asas legalitas yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP.[5]

Apabila dikembalikan ke topik tulisan ini, berarti suatu perjanjian juga harus tunduk pada asas-asas perjanjian. Salah satunya adalah asas itikad baik. Asas itikad baik ini disebutkan dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerduta. Aslinya ayat ini berbunyi: *“Zij moeten te goeder trouw worden ten uitvoer gebracht”* yang oleh R. Subekti diterjemahkan menjadi: “ Persetujuan-persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik.”

Patut dicatat bahwa itikad baik ternyata merupakan asas yang lebih dikenal dalam sistem *civil law* daripada *common law*. Catherine Elliott dan Frances Quinn menyatakan:

*“For a term to be unfair, the ‘significant imbalance’ it generates must be ‘contrary to good faith’. The concept of good faith is not one which is familiar to lawyers in England and Wales, but in the light of the law in other European countries it is likely to require that contracting parties deal with each other in an open, honest way, taking into account their relative bargaining strengths.”*[6]

Dengan makin intensnya hubungan antara kedua sistem hukum itu, maka sebenarnya asas itikad baik yang semula dikenal dalam sistem *civil law* juga mulai berlaku di sistem *common law*. Di sini dipahami bahwa asas itikad baik itu lebih dimaknai sebagai asas yang harus ada pada saat mulai berlakunya suatu hubungan hukum, bukan pada saat pelaksanaan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1338 ayat (3) KUHPerduta.

Apabila dikembalikan ke diskusi tentang unsur-unsur dalam perjanjian, maka dapat diasumsikan asas ini adalah aturan yang tidak dapat dikesampingkan oleh para pihak. Artinya, ia merupakan unsur esensialia dalam perjanjian karena unsur yang selalu harus ada di dalam suatu perjanjian. Namun, bagaimana kalau perjanjiannya sendiri belum lahir, yang berarti syarat hal tertentu belum ada? Apakah unsur esensialia di sini mengacu kepada unsur yang ada di dalam hukum perjanjian atau hukum perikatan?

Dengan mengacu pada pandangan teori modern, patut juga dipertanyakan apakah acuan dari munculnya hak dan kewajiban berkaitan dengan asas itikad baik tersebut, selalu harus didasarkan pada undang-undang (hukum tertulis)? Bolehkah, misalnya, asas itikad baik itu sudah berlaku pada saat pra-kontrak namun didasarkan pada hukum kebiasaan (sesuai Pasal 1347 KUHPerdara)?

## **1.2 Asas Itikad Baik sebagai Unsur Hukum Perjanjian dan Hukum Kebiasaan**

Perjanjian adalah hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum. Menurut definisi perjanjian yang klasik perjanjian adalah perbuatan hukum, bukan hubungan hukum, sesuai dengan bunyi Pasal 1313 KUHPerdara yang mengatakan bahwa perjanjian adalah perbuatan. Dua pihak itu sepakat untuk menentukan peraturan atau kaedah atau hak dan kewajiban, yang mengikat mereka untuk ditaati dan dijalankan. Kesepakatan itu adalah untuk menimbulkan akibat hukum, menimbulkan hak dan kewajiban dan kalau kesepakatan itu dilanggar maka ada akibat hukumnya, si pelanggar dapat dikenakan akibat hukum atau sanksi. Menurut definisi yang konvensional perjanjian bukan hubungan hukum melainkan perbuatan hukum.

Menurut R. Subekti, dibedakan pengertian hukum perjanjian dengan hukum perikatan. Hukum perjanjian adalah suatu peristiwa di mana seseorang berjanji kepada seorang lain atau di mana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan

sesuatu hal. Sedangkan pengertian hukum perikatan adalah suatu perhubungan hukum antara dua orang atau dua pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hal dari pihak yang lain, dan pihak yang lain berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu.[7]

Perjanjian menurut Pasal 1313 KUHPdata bahwa “perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana yang satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih lainnya.” Pada pasal tersebut terlihat unsur-unsur perjanjian adalah (1) ada pihak-pihak, sedikitnya dua orang; (2) ada persetujuan antara pihak-pihak itu; (3) ada tujuan yang akan dicapai; (4) ada prestasi yang akan dilaksanakan; (5) ada bentuk tertentu, lisan atau tulisan; dan (6) ada syarat-syarat tertentu sebagai isi perjanjian.[8] Jika semua unsur ini dihubungkan dengan ketentuan Pasal 1320 KUHPdata tentang syarat-syarat sah perjanjian, maka dapat disimpulkan ssebagai berikut: (1) sepakat mereka yang mengikatkan dirinya; (2) kecakapan untuk membuat suatu perikatan; (3) suatu hal tertentu; dan (4) suatu sebab yang halal.

Perjanjian itu mempunyai tiga macam unsur, yakni unsur esensialia, unsur naturalia, dan unsur aksidentalialia. Para pihak yang akan membuat perjanjian akan membutuhkan, unsur esensialia dalam perjanjian ini sangat terkait dengan syarat hal tertentu dalam perjanjian karena unsur esensialia merupakan unsur pokok yang harus ada atau mutlak ada agar perjanjian itu sah. Di samping unsur esensialia dalam membuat perjanjian, hal yang penting diperhatikan berikutnya adalah unsur naturalia, merupakan unsur yang selalu dianggap ada atau melekat pada perjanjian, dalam arti apabila para pihak tidak mengaturnya, pengaturannya diatur dalam undang-undang. Unsur yang terakhir yang dibutuhkan para pihak adalah unsur aksidentalialia adalah unsur yang baru ada kalau diperjanjikan oleh para pihak atau unsure perjanjian yang ditambahkan oleh para pihak, undang-undang sendiri tidak mengatur tentang hal tersebut.[9]



Unsur-unsur perikatan terdiri dari (1) hubungan hukum; (2) dalam lapangan hukum kekayaan; (3) hubungan antara kreditur dan debitur; dan (4) isi perikatan.[10] Pertama, hubungan hukum adalah untuk membedakan perikatan sebagai yang dimaksud oleh pembuat undang-undang dengan hubungan yang timbul dalam lapangan moral dan kebiasaan, yang memang juga menimbulkan adanya kewajiban untuk dipenuhi, tetapi tidak dapat dipaksakan pemenuhannya melalui sarana bantuan hukum. Pada perikatan (hukum), kalau debitur tidak memenuhi kewajibannya secara sukarela-dengan baik dan sebagainya mestinya-maka debitur dapat meminta bantuan hukum agar ada tekanan kepada debitur supaya ia memenuhi kewajibannya.

Kedua, dalam lapangan hukum kekayaan adalah perikatan perikatan berupa hak dan kewajiban yang muncul dari saat mempunyai nilai uang atau paling tidak pada akhirnya dapat dijabarkan dalam sejumlah uang tertentu atau yang oleh undang-undang ditentukan diatur dalam Buku III. Kita akui adanya perikatan-perikatan yang kewajibannya tidak mempunyai nilai uang dan adanya malahan (diakui) oleh undang-undang sendiri. Sebutan “nilai uang” dengan memberikan ciri yang longgar dengan menggantinya dengan syarat mempunyai “nilai ekonomis” atau yang termasuk dalam “lalu lintas ekonomi.” Menurut Vollmar bahwa perikatan sebagai yang dimaksud oleh Buku III adalah perikatan-perikatan, yang tertuju kepada prestasi yang dapat dipaksakan melalui hukum, yang tidak telah mendapat pengaturan di luar Buku III, baik di dalam maupun di luar B.W.

Ketiga, hubungan antara kreditur dan debitur bahwa dalam perikatan ada dua pihak yang saling berhubungan/terikat. Dalam perikatan paling sedikit dua orang, ada satu kreditur dan satu debitur bisa saja berupa badan hukum. Hubungan tersebut adalah hubungan antara orang/*persoon* dengan orang/*persoon* mengenai benda.

Keempat, isi perikatan terdiri dari (1) prestasi tertentu; (2) tidak disyaratkan bahwa prestasi harus mungkin dipenuhi; dan (3) prestasi yang halal. Pertama, prestasi

tertentu yaitu ada kreditur yang mempunyai tagihan dan ada debitur yang mempunyai hutang. Kesemua tagihan dan hutang tersebut tertuju kepada suatu prestasi tertentu. Kedua, tidak disyaratkan bahwa prestasi harus mungkin dipenuhi yang pokok bukan apakah prestasinya objektif atau subjektif tidak mungkin, tetapi apakah kreditur tahu, bahwa itu tidak mungkin dipenuhi oleh debitur? Hal itu berarti, bahwa dari sudut debitur adalah tidak relevan, apakah ia tahu atau tidak tentang mungkin atau tidaknya prestasi yang bersangkutan. Ketiga, prestasi yang halal bahwa untuk sahnya perjanjian disyaratkan, bahwa ia tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum (Pasal 1337 KUHPerdato jo Pasal 23 A.B.), maka perikatanpun tidak mungkin mempunyai isi prestasi yang dilarang oleh undang-undang.

Menurut ketentuan Pasal 1233 KUHPerdato, perikatan dapat timbul baik karena perjanjian maupun karena undang-undang. Dari ketentuan pasal ini dapat diketahui bahwa sumber perikatan itu adalah perjanjian dan undang-undang.[11] Dalam perikatan yang timbul karena perjanjian, pihak-pihak dengan sengaja dan bersepakat mengikatkan diri, dalam perikatan mana timbul hak dan kewajiban pihak-pihak yang perlu diwujudkan. Hak dan kewajiban ini berupa prestasi. Pihak debitur berkewajiban memenuhi prestasi dan pihak kreditur berhak atas prestasi. Kedua belah pihak, yaitu debitur dan kreditur selalu bertindak aktif untuk mewujudkan prestasi itu. Jika salah satu pihak tidak aktif, sulitlah prestasi itu diwujudkan. Prestasi adalah tujuan pihak-pihak mengadakan perikatan. Karena itu dalam perikatan yang timbul karena perjanjian tidak mungkin ada persetujuan yang datang dari satu pihak saja atau yang disebut perjanjian sepihak.

Perikatan itu dapat timbul karena undang-undang. Perikatan yang timbul karena undang-undang ini dalam Pasal 1352 KUHPerdato diperinci menjadi dua, yaitu perikatan yang timbul semata-mata karena ditentukan undang-undang, dan perikatan yang timbul karena perbuatan orang.

Selanjutnya, Pasal 1353 KUHPerdara ditentukan bahwa perikatan yang timbul karena undang-undang sebagai akibat perbuatan orang ini diperinci lagi menjadi perikatan yang timbul dari perbuatan menurut hukum (*legal act, lawful act, rechtmatigedaad*) dan perikatan yang timbul dari perbuatan melawan hukum (*illegal act, unlawful act, onrechtmatigedaad*). Perbuatan melawan hukum dalam hukum Anglo Saxon disebut "*tort.*" Hukum yang mengatur tentang *tort* ini disebut "*law of tort.*"

Dalam perikatan yang timbul karena undang-undang, hak dan kewajiban pihak-pihak itu ada, karena ditetapkan oleh undang-undang. Kewajiban berprestasi yang disertai tanggungjawab debitur diatur dan ditetapkan dalam undang-undang. Kewajiban ini disebut kewajiban undang-undang. Dalam hukum Anglo Saxon disebut "*statutory obligation.*"

Ketentuan asas itikad baik dikenal dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah harus dilaksanakan dengan itikad baik. Di sini sebenarnya telah ditetapkan suatu ketentuan yang intinya: "... adalah menjadi maksud para pihak agar perjanjian akan dilaksanakan dengan adil dan patut, serta ketentuan tersebut dimaksudkan untuk menjamin agar apa yang dimaksud diharapkan para pihak benar-benar terlaksana. Keberadaan Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara mendapatkan ketegasan dalam pasal berikutnya, yaitu Pasal 1339 KUHPerdara, yang mempunyai hubungan erat dengan pasal tersebut, mengingat, bahwa dalam ketentuan yang berbunyi: perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal-hal yang dengan tegas dinyatakan di dalamnya, tetapi juga untuk segala sesuatu yang menurut sifat persetujuan, diharuskan oleh kepatutan, kebiasaan atau undang-undang, mengandung maksud agar juga terjamin, bahwa suatu perjanjian akan dilaksanakan secara pantas (*behoorlijk*), yaitu dengan mengingat akan syarat yang ditentukan dalam pasal tersebut.[12]

Masalah itikad baik dalam pelaksanaan perjanjian tidak lain adalah menafsirkan perjanjian menurut (ukuran) keadilan/kepatutan dan kepantasan. Hal itu berarti hakim melalui Pasal 1338 ayat (3) KUHPdata berhak untuk menambah/mengisi (hak dan kewajiban) perjanjian, tetapi tidak dibenarkan untuk mengurangi atau menghapuskan hak dan kewajiban para pihak dalam suatu perjanjian. Dengan perkataan lain, perjanjian tidak dilaksanakan tepat seperti kata-kata dalam perjanjian, tetapi dengan menafsirkan, bahwa (seolah-olah) maksud para pihak dalam perjanjian tersebut adalah lain daripada apa yang tertulis. Melalui maksud para pihak dapat membawa akibat perubahan maupun penambahan/pengurangan isi perjanjian “berdasarkan kata-kata perjanjian.” Suatu kata adalah tanda yang mempunyai arti, artinya memberikan suatu gambaran apa yang ada di dalam pikiran orang.[13]

Gambaran tertentu yang muncul dalam pikiran manusia tersebut, hakim harus mempertimbangkan sikap batin orang yang melakukan prestasi. Sikap batin di sini adalah “itikad baik subjektif” (*subjectief goeder trouw*), yaitu apakah yang bersangkutan sendiri menyadari, bahwa tindakannya bertentangan dengan itikad baik (kejujuran/keadilan). Sementara itu, itikad baik objektif (*objectief goeder trouw*) adalah kalau pendapat umum (jadi objektif) menganggap tindakan yang begitu adalah bertentangan dengan itikad baik (kepatutan).[14]

Itikad baik disebut oleh R. Wirjono Prodjodikoro dengan istilah “dengan jujur” atau “secara jujur.” Selanjutnya, R. Wirjono Prodjodikoro menjelaskan bahwa itikad baik terdiri dari dua macam, yaitu:

1. Itikad baik pada waktu mulai berlakunya suatu hubungan hukum, yang biasanya berupa perkiraan atau anggapan seseorang bahwa syarat-syarat dimulainya hubungan hukum telah terpenuhi. Hukum memberikan perlindungan kepada pihak yang beritikad baik, sedangkan bagi pihak yang beritikad baik (*te kwader trouw*) harus bertanggung jawab dan menanggung

- resiko. Itikad baik ini antara lain, terkandung dalam Pasal 1977 KUHPerdara dan Pasal 1963 KUHPerdara, yang menentukan syarat untuk memperoleh hak milik atas barang melalui daluwarsa. Itikad baik ini bersifat subjektif dan statis.
2. Itikad baik pada waktu pelaksanaan hak-hak dan kewajiban-kewajiban dalam hubungan hukum itu, sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara, yang bersifat objektif dan dinamis mengikuti situasi sekitar perbuatan hukumnya serta titik beratnya terletak pada tindakan yang akan dilakukan oleh kedua belah pihak, yaitu tindakan sebagai pelaksanaan sesuatu hal.

Menurut Agus Yudha Hernoko, pemahaman itikad baik dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara tidak harus diinterpretasikan secara gramatikal, bahwa itikad baik hanya muncul sebatas pada tahap pelaksanaan kontrak. Itikad baik harus dimaknai dalam keseluruhan proses kontraktual. Artinya, itikad baik harus melandasi hubungan para pihak pada tahap prakontraktual, kontraktual, dan pelaksanaan kontraktual. Jadi, fungsi itikad baik dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara bersifat dinamis melingkupi keseluruhan proses kontrak tersebut.

Pernyataan ini sejalan dengan J. M. van Dunne yang berlandaskan itikad baik meliputi seluruh proses kontrak atau diibaratkan dengan “*the rise and fall of contract*”. Dengan demikian itikad baik meliputi tiga fase perjalanan kontrak, yaitu (i) *precontractuele fase*, (ii) *contractuele fase*, dan (iii) *postcontractuele fase*.<sup>[15]</sup>

Sehubungan dengan makna itikad baik yang objektif-dinamis, Arthur S. Hartkamp menegaskan adanya dua model pengujian tentang ada atau tidak adanya itikad baik dalam kontrak, yaitu: pertama, pengujian objektif (*objective test*) yang dikaitkan dengan kepatutan, artinya satu pihak tidak dapat membela diri dengan mengatakan bahwa ia telah bertindak jujur manakala ternyata ia tidak bertindak secara patut; kedua, pengujian secara subjektif (*subjective test*) yang dikaitkan dengan keadaan

karena ketidaktahuan (*lack of notice*).

Pengujian itikad baik harus dilakukan untuk setiap tahap kontrak, baik tahap prapembuatan (perancangan) kontrak, tahap pembuatan (penandatanganan) kontrak dan tahap pascapembuatan (pelaksanaan) kontrak. Secara subjektif ketidaktahuan akan mengakibatkan satu pihak dalam keadaan tidak melaksanakan kontrak. Selanjutnya, penting dipahami bahwa pengujian objektif terhadap itikad baik dengan kepatutan harus cermat dan mendalam, karena kepatutan senantiasa mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan nilai-nilai yang dianut oleh warga masyarakat.[16]

Selanjutnya menurut Subekti bahwa iktikad baik (*togoeder trouw*) dikatakan sebagai salah satu sendi yang terpenting dalam hukum perjanjian. Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara itu hakim diberikan kekuasaan untuk mengawasi pelaksanaan suatu perjanjian, jangan sampai pelaksanaan itu melanggar kepatutan atau keadilan. Ini berarti, hakim itu berkuasa untuk menyimpang dari isi perjanjian menurut hurufnya, manakala pelaksanaan menurut huruf itu akan bertentangan dengan itikad baik. Kalau ayat kesatu Pasal 1338 KUHPerdara dapat kita pandang sebagai suatu syarat atau tuntutan kepastian hukum (janji yang mengikat), maka ayat ketiga ini harus kita pandang sebagai tuntutan keadilan. Namun, dalam menuntut dipenuhinya janji itu, janganlah orang meninggalkan norma-norma keadilan atau kepatutan.[17] Dengan demikian jika pelaksanaan suatu perjanjian menimbulkan ketidakseimbangan atau melanggar rasa keadilan, maka hakim dapat mengadakan penyesuaian terhadap hak dan kewajiban yang tercantum dalam kontrak tersebut.[18]

Dalam praktik berdasarkan asas iktikad baik hakim memang menggunakan wewenang untuk mencampuri isi perjanjian, sehingga tampaknya itikad baik bukan saja harus ada pada pelaksanaan perjanjian, melainkan juga pada saat

dibuatnya atau ditandatanganinya perjanjian. Sementara itu, Arrest H.R. di negeri Belanda memberikan peranan tertinggi terhadap itikad baik dalam tahap praperjanjian bahkan kesesatan ditempatkan di bawah asas itikad baik, bukan lagi pada teori kehendak. Begitu pentingnya itikad baik tersebut sehingga dalam perundingan-perundingan atau perjanjian antara para pihak, kedua belah pihak akan berhadapan dalam suatu hubungan hukum khusus ini membawa akibat lebih lanjut bahwa kedua belah pihak itu harus bertindak dengan mengingat kepentingan-kepentingan yang wajar dari pihak lain.[19] Bagi masing-masing calon pihak dalam perjanjian terdapat suatu kewajiban untuk mengadakan penyelidikan dalam batas-batas yang wajar terhadap pihak lawan sebelum menandatangani kontrak atau masing-masing pihak harus menaruh perhatian yang cukup dalam menutup kontrak yang berkaitan dengan itikad baik.[20]

Di Jerman, Mahkamah Agung mempertimbangkan bahwa apabila ditetapkan syarat-syarat umum mengenai perjanjian, kebebasan berkontrak dianggap ada sejauh kebebasan ini mengenai isi perjanjian menurut ukurannya sendiri, yaitu berdasarkan itikad baik dengan kewajiban untuk memperhatikan kepentingan-kepentingan pihak lawan dalam perjanjian pada awal penyusunan syarat-syarat perjanjian itu. Apabila satu pihak hanya mengajukan kepentingan-kepentingan sendiri, ia menyalahgunakan kebebasan dalam membuat perjanjian.[21] Kedua keputusan tersebut menunjukkan bahwa itikad baik menguasai para pihak pada periode praperjanjian, yaitu dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan yang wajar dari pihak lain.

Asas itikad baik ini disebutkan dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara. Aslinya ayat ini berbunyi: "*Zij moeten te goeder trouw worden ten uitvoer gebracht*" yang oleh R. Subekti diterjemahkan menjadi: "Persetujuan-persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik." Dalam perkembangannya kemudian Subekti mengganti kata "persetujuan" ini dengan "perjanjian". Menurutnya, semua

perjanjian itu harus dilaksanakan dengan itikad baik (dalam bahasa Inggris *in good faith*, dalam bahasa Perancis *de bonne foi*).[22] Menurutnya, ‘norma’ ini merupakan sendi yang terpenting di dalam perjanjian.[23] Penjelasan lebih lanjut tentang istilah “itikad baik” dari Subekti, menarik untuk dikutip secara utuh melalui pernyataannya sebagai berikut:

“... kita juga menjumpai istilah tersebut dalam Hukum Benda, di mana misalnya ada perkataan-perkataan pemegang barang yang beritikad baik, pembeli barang yang beritikad baik, dan lain sebagainya sebagai lawan dari orang-orang yang beritikad buruk. Seorang pembeli yang beritikad baik, adalah seorang yang membeli barang dengan penuh kepercayaan bahwa si penjual sungguh-sungguh pemilik barang dari barang yang dibelinya itu. Ia sama sekali tidak mengetahui bahwa ia membeli dari seorang bukan pemilik. Ia adalah seorang pembeli yang jujur. Dalam Hukum Benda, diganti dengan: itikad baik yang berarti kejujuran atau bersih. ... Dalam Hukum Benda itu itikad baik adalah suatu anasir subjektif. Bahkan anasir subjektif inilah yang dimaksudkan oleh pasal 1338 ayat (3) tersebut di atas, bahwa semua perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Yang dimaksudkan pelaksanaan itu harus berjalan dengan mengindahkan norma-norma kepatutan dan kesusilaan. Jadi, ukuran-ukuran objektif untuk menilai pelaksanaan tadi. ‘Pelaksanaan perjanjian harus berjalan di atas rel yang benar’.”[24]

Subekti memahami bahwa asas itikad baik di atas adalah unsur subjektif dalam hukum benda. Artinya, itikad baik pada melekat pada diri si subjek yang harus jujur dan bersih. Oleh karena bersifat subjektif, maka perlu ada norma-norma yang bisa dipakai secara lebih objektif oleh para pihak untuk menilai ada tidaknya itikad baik itu. Tolok ukur itulah yang oleh Subekti disebut sebagai norma kepatutan dan kesusilaan. Norma-norma ini baru lahir ketika perjanjian itu dilaksanakan.

Subekti selanjutnya mengatakan, bahwa dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara itu hakim diberi kekuasaan untuk mengawasi pelaksanaan suatu perjanjian, jangan



sampai pelaksanaan itu melanggar kepatutan dan keadilan. Ini berarti, hakim itu berkuasa untuk menyimpang dari isi perjanjian menurut hurufnya (tafsir gramatikal), manakala pelaksanaan menurut huruf itu akan bertentangan dengan itikad baik. Subekti lalu membandingkan antara ayat (1) dan ayat (3) dari Pasal 1338 KUHPerdara. Menurutnya, ayat (1) mencerminkan kepastian di dalam perjanjian, sedangkan ayat (3) mencerminkan tuntutan keadilan.[25] Dengan penjelasan ini, dalam pelaksanaan suatu perjanjian, Subekti ingin meletakkan tuntutan keadilan di atas tuntutan kepastian hukum.

Seperti diketahui maka itikad baik ada dua macam, yaitu itikad baik dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara yang objektif/normative dan itikad baik seperti yang tercantum dalam Pasal 830 KUHPerdara yang sifatnya subjektif/kualitatif. Itikad baik subjektif/kualitatif ini dipersempit menjadi “tanpa mengetahui adanya cacat”. Jadi ada itikad baik yang dipersempit menjadi menurut kelayakan dan kepatutan (Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara) yang bersifat normatif atau objektif dan itikad baik dalam arti tanpa mengetahui adanya cacat seperti tercantum dalam Pasal 530 KUHPerdara yang bersifat kualitatif atau subjektif.

Asas itikad baik ini dimaknai sebagai unsur esensialia bersifat mutlak dan tidak dapat disimpangi. Apabila ingin dipahami bahwa asas itikad baik tersebut juga seharusnya berlaku dalam tahap pra-kontrak sebagaimana dianut dalam teori modern, maka apakah ia dapat bersumber pada norma di luar undang-undang.

### **1.3 Penutup**

Posisi asas itikad baik di dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPer termasuk pola umum dan bersifat harus ada atau mutlak ada jika asas ini tidak ada maka perjanjian tidak akan pernah lahir. Asas itikad baik berada pada prakontrak sehingga diantara para pihak sudah tercipta kepercayaan atau keyakinan dan sudah mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pelaksanaan prestasi tersebut yang sudah disepakati dan disetujui para pihak dalam tiap-tiap perjanjian harus dihormati sepenuhnya, sesuai dengan kehendak para pihak. Pelaksanaan perjanjian adalah pelaksanaan perbuatan hokum kedua belah pihak yang sudah diciptakan dan disepakati dengan jelas tercermin dalam klausula-klausula perjanjian. Perbuatan hokum itu memberikan batasan limitative terhadap kewajiban yang tidak seimbang dan tidak adil. Penilaian itikad baik memperhatikan sikap dan tingkah laku yang nyata dari subjek serta pada keadilan dan dibuat ukuran yang tidak memihak (objektif). Keberlakuan asas itikad baik dilihat dari materi suatu hal tertentu menurut teori klasik terbagi dua tahap, pertama tahap kontrak dan kedua, tahap pelaksanaan kontrak dan teori modern menambahkan satu tahap, yaitu tahap prakontrak.

## Referensi

- [1] J. Satrio menulis dua unsur di atas dengan “essensialia” dan “accidentialia”. Peneliti lebih memilih menulisnya dengan “esensialia” dan “aksidentalialia” mengikuti pedoman penulisan ejaan bahasa Indonesia.
- [2] J. Satrio, *Hukum Perjanjian: Perjanjian pada Umumnya*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1992), hlm. 57-58.
- [3] Lawrence Friedman, *American Law* (New York: W.W. Norton & Co., 1999), hlm. 5-8. Dalam buku itu, ia membahas tentang “elements of a legal system” (unsur-unsur dari sistem hukum). *Kamus Besar Bahasa Indonesia* juga mengartikan unsur sebagai elemen, bagian terkecil dari suatu benda, atau bagian benda yang tidak dapat dibagi-bagi. Lihat Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm. 1248.
- [4] G.W. Paton, *A Text Book of Jurisprudence* (London: Oxford University Press, 1953), hlm. 176.
- [5] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum* (Yogyakarta: Liberty, 1992). hlm. 33.
- [6] Catherine Elliot & Frances Quinn, *Contract Law* (London: Pearson Longman, 2005), hlm. 140.
- [7] *Ibid.* hlm. 1.
- [8] Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1992), hlm. 79.
- [9] J. Satrio, *Op. Cit.*, hlm. 57-58.
- [10] *Ibid.*, hlm. 13-32.
- [11] Abdulkadir Muhammad, *Op. Cit.*, hlm. 12-16.
- [12] J. Satrio, *Op. Cit.*, hlm. 370.
- [13] *Ibid.*, hlm. 376-377.
- [14] *Ibid.*, hlm. 378-379.
- [15] Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian-Asas Proposionalitas Dalam Kontrak Komersial* (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), hlm. 136.

- [16] Muhammad Syaifuddin, *Hukum Perjanjian* (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 95-96.
- [17] R. Subekti, *Op. Cit.*, hlm. 41.
- [18] *Ibid.*, hlm. 4
- [19] Dalam bidang perjanjian yang lebih spesifik, misalnya dalam bidang asuransi, tuntutan itikad baik ini juga dinilai penting kendati perjanjian ini dikenal luas selalu menggunakan perjanjian baku. Baca tentang hal ini dalam Sanjay R. Salkute, “Principle of Utmost Good Faith and Disclosure Clause in Insurance Sector: Perspectives from Dasbodh,” *International Journal of Advanced Research in Management and Social Science*, Vol. 5 No. 2, Februari 2016, hlm. 94-102.
- [20] J.M. van Dunne dan van der Burght, Gr, *Perbuatan Melawaan Hukum* (Unjung Pandang: Proyek Hukum Perdata, 1988), hlm. 15.
- [21] *Ibid.*, hlm. 16
- [22] Dalam bahasa Latin asas ini sebenarnya dikenal dengan istilah *uberrimae fidei*.
- [23] R. Subekti, *Hukum Perjanjian* (Jakarta: Intermasa, 1985), hlm. 41.
- [24] *Ibid.*
- [25] *Ibid.*

**BAGIAN 2**  
**Pembentukan dan Penegakan**  
**Hukum di Masa Pandemi**

## **BAB 11**

# **Berhukum Formil di Masa Pandemi Covid-19 dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

Ahmad Redi

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

### **Abstrak**

Terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dianggap menyalahi formalitas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun yang menjadi batu uji pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dioperasionalkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Tulisan ini akan mengulas mengenai ontologis Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagai *omnibus law* termasuk konsepsi *omnibus law* dan penerapannya di Indonesia, penerapan doktrin *Scrivener's Error* dalam kesalahan ketik Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan *legal standing* Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian sebagai pemrakarsa Rancangan Undang-Undang tentang Cipta Kerja.

Kata kunci: UU Cipta Kerja, Pengujian Formil, Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

## 1.1 Pendahuluan/ Latar Belakang

Tanggal 28 Agustus 2015 silam, penulis menulis artikel yang berjudul: “Peraturan Kebal Hukum bagi Pejabat Pemerintah” di Kolom Opini detik.com. Dalam opini tersebut, penulis menyampaikan gagasan mengenai penerapan *Omnibus Law* di Indonesia. Gagasan *Omnibus Law* yang muncul saat itu, yang berdasarkan penelusuran penulis menjadi salah satu gagasan awal penggunaan nomenklatur ‘*Omnibus Law*’ dalam khasanah hukum Indonesia. penulis dalam opini di kolom detik.com tersebut menyampaikan:

“Siasat prosedural yang dapat dilakukan yaitu menggagas “*omnibus law*”. Di berbagai negara dunia dikenal konsep “*omnibus law*”. Konsep ini tumbuh dan berkembang di negara dengan tradisi *common law system* seperti Amerika Serikat. “*Omnibus law*” secara sederhana mengandung konsepsi sapu jagat atau “*for everything*”. “*Omnibus law*” merupakan aturan yang bersifat menyeluruh dan tidak terikat pada satu rezim pengaturan saja, namun dalam satu aturan mengatur berbagai hal dan memiliki kuasa atas peraturan yang lain.

Gagasan 5 (lima) tahun silam ini menjadi gagasan yang lahir karena kegundahan penulis sebagai seorang akademisi muda yang juga terlibat dalam berbagai penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan. penulis melihat adanya berbagai masalah regulasi dan legislasi yang kian memprihatinkan kehidupan ber hukum di Indonesia, seperti berbagai konflik norma, distorsi norma, kontestasi norma, mal-interpretasi norma, dan multi-interpretasi norma. Ego-sektoral Kementerian/Lembaga dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang menahun, menjadi salah satu sebab-musababnya.

Sebagai contoh, bagaimana pengaturan di sektor sumber daya alam saling mengunci satu sama lain. Lihatnya, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba 2009) memiliki politik hukum agar mineral yang ada di perut bumi harus diolah dan dimurnikan di dalam negeri.

Hal ini dituangkan secara tegas dalam Pasal 102, Pasal 103, dan Pasal 170 UU Minerba 2009, bahkan diatur pula perizinannya untuk dapat membangun *smelter*. Lalu di Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perindustrian (UU Perindustrian), yaitu dalam Pasal 101 mengatur bahwa setiap kegiatan usaha Industri wajib memiliki izin usaha Industri (IUI). Apa dampaknya? dampaknya yaitu ada duplikasi izin untuk kegiatan usaha *smelter*, yaitu Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi Khusus Olah dan Murni sesuai UU Minerba dan juga IUI sesuai UU Perindustrian. Padahal kedua UU ini lahir hanya beda 3 hari, nomor UU-nya pun berurutan, nomor 3 dan nomor 4.

Dalam praktik kegiatan usaha pertambangan, pola pengusahaan ini terang menghambat pembangunan ekonomi. Akan ada 2 proses, dua dokumen, dua *cost*, dua entitas pemerintah untuk mengurus soal administrasi yang sama. Ini membuat efek domino yang panjang atas eksploitasi mineral di Indonesia. Padahal semangat hilirisasi mineral ini merupakan kehendak Pasal 33 UUD NRI 1945 agar sumber daya mineral bangsa Indonesia tidak hanya menjadi komoditas ‘keruk, angkut, jual’. Ini juga sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 10/PUU-XII/2014 yang menyatakan bahwa kewajiban pengolahan dan pemurnian di dalam negeri merupakan kewajiban yang telah sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945.

Lain lagi di sektor panas bumi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi yang dicabut oleh Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi yang merupakan salah satu sumber energi yang dapat menjadi pengganti energi fosil, yaitu minyak dan gas bumi. Indonesia sangat kaya potensi ini yang berada di kawasan hutan konservasi. Cadangan panas bumi Indonesia merupakan salah satu yang terbesar di dunia. Namun, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya ‘mengunci’ pengusahaan panas bumi masuk ke kawasan hutan



konservasi. Nyaris tidak ada ruang normatif yang membolehkan kegiatan selain wisata alam, penelitian, dan pengembangan dapat dilakukan di kawasan hutan konservasi, padahal perusahaan panas bumi berkelanjutan yang dipraktikkan, seperti di Jepang, Korea Selatan, Amerika, Italia yang juga berada dalam kawasan konservasi bisa dioptimalkan.

Kebuntuan ber hukum ini, membuat kita, akhirnya terus mengandalkan ketergantungan terhadap sumber energi migas dan batubara yang kian menipis, bahkan minyak mentah kita harus impor untuk memenuhi konsumsi dalam negeri. Banyak lagi undang-undang saling mengunci, misal adanya duplikasi antara dokumen administrasi berupa AMDAL dan Andal Lalin, yang diproses di setidaknya dua kementerian, tentu dengan dua prosedur berbeda, dua kelengkapan dokumen berbeda, dua *business process* berbeda. Akhirnya, berbelit-belit, berbiaya mahal, tentu potensi moral hazard pun ada dalam sebuah *legal document* bernama 'izin'. Padahal, tentu dokumen ini diintegrasikan ke dalam hanya AMDAL, sebagaimana praktik berusaha di negara-negara yang lain yang sangat *pro-environmental*. Amdal sejatinya merupakan *Environmental Impact Assessment* (EIA) sebagai dokumen penelitian yang *scientific*, bukan hanya dokumen administrasi yang bisa dikomodifikasi. Kewajiban pemenuhan dokumen AMDAL tentu sudah ada di Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Hidup, namun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas Angkutan Jalan pun mengatur, bahwa selain diwajibkan AMDAL ada juga ANDAL Lalin. Banyak lagi contoh yang lain-lain.

Hal ini tentu menjadi faktor penghambat dari tujuan pembangunan hukum Indonesia secara cepat dalam rangka memberikan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia. Sejatinya, undang-undang dibentuk yaitu untuk memberikan kebahagiaan bagi sebanyak-banyaknya rakyat Indonesia. Itulah, menjadi salah satu ontologi metode *omnibus law* ini perlu hadir dalam praktik berhukum di Indonesia.

## **1.2 Berhukum Formil di Masa Pandemi Covid-19 dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

*Omnibus law* merupakan metode atau teknik ‘perumusan norma’ peraturan perundang-undangan yang memiliki ciri khas: (1) multisektor atau terdiri atas banyak materi muatan sektor dengan tema yang sama; (2) terdiri atas banyak pasal, akibat banyak sektor yang dicakup; (3) terdiri atas banyak peraturan perundang-undangan yang dikumpulkan dalam satu peraturan perundang-undangan baru; (4) mandiri atau berdiri sendiri, tanpa terikat atau minimum terikat dengan peraturan lain; dan (5) menegasikan/mencabut sebagian dan/atau keseluruhan peraturan lain.

*Omnibus law* merupakan teknik/metode perumusan norma peraturan perundang-undangan yang melalui satu undang-undang yang baru, mengoreksi secara sekaligus banyak pasal dalam banyak undang-undang untuk mencapai kebijakan negara yang sangat penting. Tentu, sebelum dilakukan koreksi atas banyak undang-undang, akan ada proses analisis dan evaluasi dengan berbagai metode yang lazim digunakan oleh para analisis hukum, misalnya *Regulatory Impact Assessment*, ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Communication, Interest, Process, Ideology*), atau bisa juga dengan metode baru bernama REDI (*Regulatory Effectiveness, Deontological Ethics, and Ideology*).

Bryan A. Garner (*Black Law Dictionary Ninth Edition*) mendefinisikan Omnibus Bill dengan definisi: “*Relating to or dealing with numerous objects or items at*

*once; including many things or having various purposes*". *Omnibus law, omnibus bill, omnibus legislation*, atau *omnibus act* adalah teknik penormaan peraturan perundang-undangan yang berisi berbagai macam substansi pengaturan yang digabungkan dalam satu peraturan perundang-undangan untuk mengatasi berbagai konflik norma/distorsi norma/kontestasi norma, termasuk tumpang tindih kewenangan yang diciptakan oleh berbagai peraturan perundang-undangan di masa lalu, sehingga melalui pembentukan satu peraturan perundang-undangan, diciptakan keseragaman kebijakan dengan mengoreksi berbagai peraturan perundang-undangan lain yang dianggap bermasalah.

Salah satu watak metode *omnibus* yaitu sifatnya yang mandiri atau berdiri sendiri sehingga tidak terikat dengan peraturan lain yang sejenis dan selevel. Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang teknik *omnibus*, pembentuk peraturan perundang-undangan 'menutup mata' terhadap substansi yang ada di peraturan perundang-undangan sejenis dan selevel lainnya, sehingga rumusan norma dapat berubah sangat drastis sesuai dengan politik hukumnya. Secara prosedural pun, mengingat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011), tidak diatur bagaimana membangun formalitas norma, termasuk sistematika untuk metode ini, maka pembentuk undang-undang dapat berinovasi, berkreasi, dan berakrobasi positif untuk memenuhi kebutuhan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bila kita membaca pikiran filsuf hukum penganut mazhab positivisme dalam hukum seperti Herbert Lionel Adolph Hart untuk mengidentifikasi *omnibus law* maka Hart yang memang sebagai pengkritik model kekakuan positivisme hukum ala Austin yang klasik, statis, mekanik, tidak efisien, dan deduktif dapat dijadikan

rujukan teoretis. Bagi Hart berbagai kelemahan positivisme dalam hukum ini dapat dijawab dengan konsep *rules of change*, *rule of adjudication*, dan *rule of recognition*. *Rule of change* merujuk pada aturan yang dibentuk untuk mengatasi berbagai perubahan di dalam suatu sistem hukum sebagai respon atas kelemahan aturan primer (*primary rules*) yang cenderung statis. Bagi Hart, aturan ini memungkinkan adanya perubahan, modifikasi, atau menghapus aturan primer (Scott J. Shapiro). Lalu sebagai *rule of recognition* maka sumber hukum, baik teks otoritatif, produk legislasi, kebiasaan, merupakan sumber dari mana hukum yang tidak hanya dilihat secara sisi prosedural, namun lebih kepada aspek substansi. Hal ini sebagaimana pendapat Hart atas eksistensi hukum yang tidak dapat dipisahkan dari moral, yang menjadikan hukum alam sebagai substansi, bukan bentuk hukumnya. (Hart, 1994)

Konsep *rules of change* dan *rule of recognition* menjadi salah satu landasan pemikiran, penerapan metode *Omnibus Law* yang beririsan dengan eksistensi UU No. 12 Tahun 2011. Gaya berpikir *inclusive-positivism* bisa menjadi jalan tengah dalam berhukum yang *classical-positivism* yang kaku, mekanis, deduktif, dan tertutup. Kira-kira, bila ingin berhukum positif, janganlah berhukum ala ‘kolot’ tapi moderatlah, inklusif-lah, *critical-jurisprudence*. Hal ini terlihat dan terbaca dalam pembentukan UU tentang Cipta Kerja.

Hal ini disampaikan juga oleh Barbara Sinclair, Profesor dari University of California, Los Angeles, yang sangat terkenal dan banyak melahirkan buku pembentukan undang-undang. Dalam bukunya yang berjudul “Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress”, Barbara Sinclair menyatakan bahwa: “*As an unorthodox lawmaking, Omnibus bill has a tendency to limit the ability of individual members of Congress to understand and influence the contents of legislation*” (Barbara Sinclair, 1997). Metode *omnibus law* merupakan antitesis dari metode ortodox.

Melalui UU tentang Cipta Kerja ada akrobat yang berupaya **melengkapi ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011**. Spirit *inclusive-positivism* terlihat dengan bagaimana UU tentang Cipta Kerja berupaya merespon UU No. 12 Tahun 2011, karena:

1. UU No. 12 Tahun 2011 tidak mengatur bagaimana teknik penyusunan dengan metode *omnibus law*.
2. Lampiran UU No. 12 Tahun 2011 merupakan sebuah pedoman. Ia bukanlah norma hukum yang memiliki konsekuensi normatif apabila tidak dilaksanakan. Hal ini terlihat dalam ketentuan Pasal 64 UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur bahwa:
  - (1) Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan
  - (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Dalam ketentuan Pasal ini tidak ada kata “wajib” atau “harus” dalam bangunan norma Pasal 64 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, yang memiliki konsekuensi normatif apabila tidak dilaksanakan, maka terjadi pelanggaran norma. Secara teori, norma hukum terbagi atas beberapa jenis, antara lain ada yang bersifat *gebod* (perintah), ada juga yang bersifat *verbod* (larangan). Terhadap Pasal 64 UU No. 12 Tahun 2011, tidak termuat norma yang bersifat *gebod* (perintah) atau *verbod* (larangan) yang membuat norma ini **wajib atau harus** sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Lampiran II. Dalam keadaan seperti ini, maka penulis memandang bahwa Pasal 64 UU No. 12 Tahun 2011 merupakan norma yang bersifat pembebasan (*vrijstelling*). Ia juga dapat dimaknai sebagai pembolehan (*verlof*) untuk tidak melakukan sesuatu. Artinya pembentuk UU Cipta Kerja memiliki kebebasan (*Vrijstelling*) atau dibolehkan (*verlof*) untuk menyusun RUU Cipta Kerja sesuai dengan teknik

yang mampu beradaptasi dengan kebutuhan pembentukan RUU tentang Cipta Kerja yang tidak terakomodasi dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011. Ada kebuntuan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang berupaya dikomplemen oleh UU tentang Cipta Kerja.

Sebagai perbandingan, dalam praktik ber hukum di Inggris, misalnya, dikenal pula metode atau teknik '*statute law revisions*' mencakup, antara lain, *consolidation* dan *rewrite* dalam *integrated law making system* dan *simplification*. Ke depan, metode UU tentang Cipta Kerja ini, dapat di-*follow up* dengan metode *consolidation* dan *rewrite* setiap norma ke dalam undang-undang sektoral yang diubah, tentu tanpa proses legislasi. Teknik ini hanya teknik administrasi untuk mengkonsolidasi dan menulis ulang pasal-pasal yang direformulasi atau dihapus ke undang-undang asal.

3. Pembentukan UU No. 12 Tahun 2011 pun sejatinya merupakan bentuk kreasi pembentuk undang-undang atas kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, walaupun secara Konstitusional dalam Pasal 22A UUD NRI 1945, diatur:

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara **pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.** \*\*)

Pasal 22A UUD NRI 1945 ini mengandung kehendak bahwa tata cara pembentukan undang-undang 'diatur dengan' undang-undang. Namun kenyataannya, UU No. 12 Tahun 2011 yang dalam konsideran mengingatnya menuliskan Pasal 22A UUD 1945, mengatur mengenai tidak hanya pembentukan 'undang-undang' tetapi di-ekstentifikasi menjadi 'pembentukan peraturan perundang-undangan'. Padahal, Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, memberikan pertimbangan dalam penggunaan "diatur dengan" ini, bahwa:

"Dari segi teknik perundang-undangan, frasa "diatur dengan undang-undang"

berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri. Di samping itu, frasa “diatur dengan undang-undang” juga berarti bahwa hal dimaksud harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang, bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya”.

Dengan demikian, secara praktik ber hukum, UU No. 12 Tahun 2011 pun telah berakrobat secara positif, melakukan ekstensifikasi terhadap Pasal 22A UUD NRI 1945, sebagaimana UU tentang Cipta Kerja, dalam rangka memenuhi kebutuhan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan melakukan akrobatik praktik ber hukum yang mampu menjadi sejarah hukum baru di Indonesia. Di luar berbagai teori Hukum Responsif Nonet and Selznick's, utilitarianisme Jeremy Bentham, atau *morality of law*-nya Lon L Fuller yang meletakkan prosedural pembentukan yang kaku dan rigid dalam *law making process*, maka tentu kemanfaatan hukum lebih menjadi pertimbangan etis dibanding kepastian hukum yang legisme. Tentu, apabila ada, seumpamanya benturan antara kemanfaatan dan kepastian hukum, secara moral, apa yang dipilih tentulah kemanfaatan, karena hukum yang baik ialah hukum yang bermanfaat.

4. UU Cipta Kerja merupakan produk hukum dengan jenis “undang-undang”. Sesama produk hukum jenis “undang-undang” maka peluang penyimpangan atas undang-undang terdahulu sangat mungkin terjadi. Itulah *spirit* dari *Omnibus Law*. Ia berupaya mengoreksi berbagai konflik/distorsi/kontestasi/malfungsi norma, termasuk mengkomplemen soal-soal teknis-prosedural penyusunan peraturan perundang-undangan. Dinamisasi kebutuhan praktik ber hukum memberikan ruang bagi “undang-undang” yang lebih baru memperkaya “undang-undang” yang lebih lama. Artinya UU Cipta Kerja sebagai undang-undang yang mereformulasi banyak undang-undang, dapat melakukan *enrichment* hal-hal yang dirasa perlu untuk mencapai politik hukumnya.

Selanjutnya, sebagai perbandingan, di negara-negara di dunia, praktik *omnibus law* ini sudah lazim, misalnya Amerika Serikat, dengan *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993* sangat multi sektor. *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993* ini berisikan lebih dari 20 (dua puluh) klaster yang diatur, antara lain pertanian, dana pensiun, *student loan*, infrastruktur, dan investasi. *Omnibus Appropriations Act, 2009* di Amerika Serikat tak kalah multi sektor dibanding dengan *Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993*. Dalam *Omnibus Appropriations Act, 2009* terdapat 10 (sepuluh) *Division* yang dalam setiap *Division* terdapat beberapa bab, dalam bab terdapat beberapa bagian, dalam bagian terdapat beberapa pasal.

Di Australia, pada tahun 2005 sebagai pelaksanaan dari *Free Trade Agreement* (FTA) antara Amerika Serikat dengan Australia yaitu melalui the *Act on Implementation of United State FTA*. Undang-undang ini dibagi menjadi 9 bagian antara lain bea cukai; bahan kimia pertanian dan hewan; indikasi geografis; asuransi jiwa; dan paten. Di ASEAN, Philipina, menerbitkan *The Omnibus Investments Code of 1987* yang ditandatangani pada 16 Juli 1987 oleh Presiden Corazon C. Aquino dengan produk hukum *Executive Order* Nomor 226. *The Omnibus Investments Code of 1987* dibentuk untuk mengintegrasikan dan menyelaraskan undang-undang tentang investasi sehingga dapat mendorong investasi domestik dan asing di negara tersebut.

Baru-baru ini, Parlemen Belgia mengadopsi undang-undang "Omnibus" baru yang mulai berlaku pada 19 Juli 2021. Undang-undang ini memperkenalkan perubahan pada sejumlah besar undang-undang keuangan yang ada serta beberapa hal baru yang patut dicatat, termasuk terkait dengan: (i) tata kelola keuangan institusi, (ii) manajemen investasi kolektif, dan (iii) penggunaan teknologi *blockchain*.



Bahkan dalam praktik berhukum di Uni Eropa yang merupakan organisasi pemerintahan supranasional, teknik *omnibus law* pun digunakan, salah satunya *Regulation* (EU) 2017/2393. Regulasi ini mengamandemen 5 (lima) regulasi tentang *rural development, the financing, management and monitoring of the common agricultural policy, food chain, animal health and animal welfare, and relating to plant health and plant reproductive material*.

Dalam *Regulation* (EU) 2017/2393, *Chapter Commission statements*, halaman L 350/48, dinyatakan bahwa keseluruhan kesepakatan Komisi mengenai proposal 'Omnibus', termasuk amandemen yang disetujui oleh Parlemen dan Dewan, tanpa mengurangi proposal di kemudian hari yang mungkin dibuat Komisi di bidang-bidang ini dalam konteks reformasi kebijakan bersama sektor pertanian periode pasca-2020 dan inisiatif lain yang secara khusus dimaksudkan untuk mengatasi beberapa masalah yang disentuh oleh teks yang sekarang disetujui oleh Parlemen Eropa dan Dewan.

Banyak lagi, negara-negara yang menerapkan *omnibus bill* sebagai sarana pemenuhan kebutuhan berhukum di negaranya masing-masing dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

### **1.3 Doktrin *Scrivener's Error*: Klerikal Redaksional Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja**

Ada berbagai kesalahan ketik dalam UU tentang Cipta Kerja, lalu bagaimana teori menjelaskan mengenai persoalan ini? Kesalahan pengetikan sepanjang hanya teknis penulisan sesungguhnya lazim terjadi dalam praktik teknis-administrasi penyebarluasan peraturan perundang-undangan. Hal ini sangat mungkin terjadi sepanjang yang diperbaiki bukanlah substansi norma peraturan perundang-undangan yang berakibat pada perubahan implikasi hukum dan implementasi hukum. penulis akan membahas mengenai *scrivener's error doctrine*, praktik

kesalahan penulisan dalam dokumen hukum, termasuk peraturan perundang-undangan.

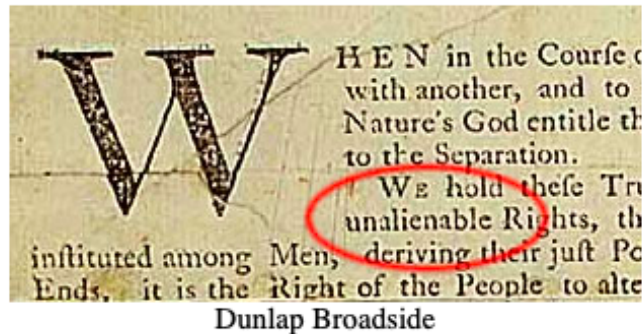
*'The scrivener's error doctrine'* atau 'doktrin kesalahan penulis', adalah doktrin yang memungkinkan, awalnya para pihak yang berkontrak, kemudian berlaku juga pada pembentuk undang-undang, notaris, dan pengadilan, dalam menghadapi dokumen hukum yang mereka yakini terdapat kesalahan karena adanya *vitium scriptoris* atau "kesalahan juru tulis," atau "kesalahan administrasi tertulis" untuk mengabaikan kesalahan tersebut dan menerapkan gantinya dengan penulisan yang mereka yakini sebagai teks hukum yang benar. Doktrin ini dimulai dari praktik koreksi yang lazim dalam kontrak dan akta otentik (biasa dikenal dengan 'renvoi') yang memungkinkan kesalahan ketik diperbaiki.

*Doctrine of Scrivener* dalam kontrak menjadi prinsip hukum yang memungkinkan kesalahan ketik dalam dokumen hukum dikoreksi dengan bukti parol jika bukti tersebut jelas, meyakinkan, dan tepat maka koreksi dapat diperbaiki. Kesalahan juru tulis dalam kontrak, putusan pengadilan, dan peraturan perundang-undangan ini merupakan kesalahan teknis yang tidak esensial dan kritikal, atau ketidaksengajaan dan bukan kesalahan yang terjadi karena pertimbangan moral yang jahat (*moral hazard*).

Dalam lintasan sejarah, kesalahan penulisan dalam dokumen hukum yang terkenal, yaitu kesalahan dalam penulisan naskah *Declaration of Independence* Amerika Serikat. Draf Deklarasi Kemerdekaan ini setelah disusun oleh Thomas Jefferson lalu diserahkan ke percetakan. Draftnya kemudian diedit oleh *Continental Congress* sebelum disetujui pada tanggal 4 Juli 1776. Namun demikian, ada penulisan kata yang seharusnya "*inalienable rights*" dalam Deklarasi, tetapi pada lembar pertama yang tercetak dari Deklarasi tersebut malah berbunyi "*unalienable rights*" (Gerard W. Gewalt Ed., 1999). Salinan yang dicetak oleh Dunlap tersebut

lalu dimasukkan ke dalam *Rough Journal of Congress* yang merupakan salinan resmi pertama yang perubahan bentuknya dibuat oleh Kongres yang akibatnya membuat Deklarasi itu tersebar luas dengan kesalahannya.

Berikut perbandingan teks *Declaration of Independence* Amerika Serikat:



The Declaration on parchment, now in the Department of State	<b>unalienable</b>
The Declaration as written out in the corrected Journal	<b>unalienable</b>
The Declaration as printed by Dunlap under the order of Congress	<b>unalienable</b>
The draft of the Declaration in the handwriting of Jefferson now in The American Philosophical Society, in Philadelphia	<b>inalienable</b>
The Declaration in the handwriting of Jefferson now in the New York Public Library	<b>inalienable</b>
The draft of the Declaration in the handwriting of Jefferson now in the Massachusetts Historical Society, in Boston	<b>inalienable</b>
The copy in the handwriting of John Adams of the "Rough draught" of the Declaration, now at the Massachusetts Historical Society.	<b>unalienable</b>

Sumber: "The Declaration of Independence: A Study in the History of Political Ideas" by Carl Lotus Becker, published 1922

Selanjutnya, pada tahun 1934, badan legislatif Louisiana memberlakukan undang-undang yang memberi wewenang kepada penggugat untuk melaporkan pidana kesaksian lawan mereka yang "*in any unlawful way.*" Teks ini merupakan perubahan dari undang-undang tahun 1908 yang diganti rumusannya, tetapi dengan penambahan awalan "*un-*" dalam kata "*lawful*". Kata ini identik dengan bagian terkait dari undang-undang tahun 1908 yang diganti, tetapi ada penambahan awalan "*un-*" yang tidak dapat dijelaskan ke kata "*lawful*". Jelas

penambahan awalan “un-“ pada kata “lawful” berdampak pada perubahan makna kata dan akibat hukum yang besar.

Kesalahan tipografi dan sejenisnya merupakan hal sepele yang seharusnya tidak pernah terjadi. Peraturan perundang-undangan, yang mengatur masalah-masalah yang sangat teknis secara mendetail dan panjang lebar, dan yang seringkali mengalami revisi berulang-ulang selama proses penyusunan, rentan terhadap kesalahan seperti media tekstual lainnya. (David M. Sollors, (2009) Risiko kesalahan penulisan ini kemudian dibenarkan sesuai doktrin *scrivener's error doctrine*'. Di sinilah, argumentasi *scrivener's error doctrine* dapat digunakan, walau di sisi lain ada pendapat yang mengatakan bahwa kesalahan Scrivener ibarat pepatah mencari gajah di lubang tikus. Artinya, seharusnya kesalahan yang tidak pernah terjadi sama sekali.

Di Indonesia, bahkan khusus untuk Putusan Hakim sebagaimana diatur dalam pasal 197 dan Penjelasan Pasal 197 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) secara normatif diatur mengenai “pemakluman” atas kekhilafan hakim. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Penjelasan Pasal 197 ayat (2) KUHAP: “Kecuali yang tersebut pada huruf a, e, f dan h, apabila terjadi kekhilafan dan/atau kekeliruan dalam penulisan, maka kekhilafan dan atau kekeliruan penulisan atau pengetikan tidak menyebabkan batalnya putusan demi hukum. Ketentuan penjelasan KUHAP tersebut telah dipertegas oleh pula Yurisprudensi Mahkamah Agung tahun 2016 melalui Putusan Nomor 54 PK/Pid.Sus/2013 yang kaidah hukumnya menyatakan “Kekhilafan dan/atau kekeliruan dalam penulisan atau pengetikan putusan tidak menyebabkan batalnya putusan demi hukum.

Potensi berbagai kesalahan pengetikan ini sangatlah mungkin terjadi, hal ini karena waktu yang sangat ketat untuk memproses sebuah RUU hasil persetujuan bersama yang disetujui menjadi undang-undang. Waktu 30 hari yang diberikan

oleh Pasal 20 ayat (5) UUD NRI 1945, dikurang 7 hari pemrosesan dari DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 72 UU No. 12 Tahun 2011, tentu menjadi tantangan tersendiri bagi Pemerintah untuk memastikan bahwa naskah UU yang disetujui bersama di DPR telah *clear and clean* redaksionalnya.

Sebagai sebuah produk manusiawi maka potensi kesalahan manusia akan selalu ada dalam produk apapun, termasuk produk hukum. Ini sebagai kodrat manusiawi yang tidak lepas dari faktor psikologis manusia. Sesempurna apapun sebuah produk, potensi cacat akan selalu ada. Untuk itulah mekanisme korektif harus dilakukan. Beberapa peraturan perundang-undangan yang mengalami kesalahan pengetikan redaksional. Dengan demikian, berbagai *typo-error* dalam UU Cipta Kerja merupakan suatu kesalahan yang lazim dan dapat dimaklumi sebagai semata-mata karya manusia.

#### **1.4 *Legal Standing* Kemenko Perekonomian Sebagai Pemrakarsa RUU tentang Cipta Kerja**

Pasal 17 UUD NRI 1945 mengatur:

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. \*)
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. \*)
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. \*\*\*)

Ketentuan lebih lanjut mengenai Pasal 17 ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU Kementerian Negara). Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian memiliki *legal standing*, karena:

1. Pembentukan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian merupakan amanat dari Pasal 17 UUD NRI 1945.

2. Dalam Pasal 14 UU Kementerian Negara diatur bahwa untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan Kementerian, Presiden dapat membentuk Kementerian koordinasi.
3. Dalam UU No. 12 Tahun 2011, menteri diberi kewenangan atribusi untuk melaksanakan kewenangan pembentukan RUU, misalnya dalam Pasal 47 UU No. 12 Tahun 2011 diatur bahwa RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh **menteri** atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Menteri ini adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian. (Pasal 1 angka 2 UU Kementerian Negara).  
UU No. 12 Tahun 2011, jelas-jelas tidak membatasi *legal standing* Pemrakarsa RUU hanya kepada menteri a, menteri b, atau menteri c, namun siapapun menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dapat menjadi Pemrakarsa RUU.
4. Materi muatan RUU Cipta Kerja terkait dengan lebih dari 34 Kementerian/Lembaga, sehingga untuk melakukan koordinasi dan sinkronisasi kebutuhan hukum kementerian/lembaga maka diperlukan peran Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian yang terkait dengan fungsi koordinasi dan sinkronisasi RUU Cipta Kerja.

Dengan demikian, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian jelaslah memiliki *legal standing* bahkan hak konstitusional sesuai Pasal 17 UUD NRI 1945 untuk menjadi Pemrakarsa RUU tentang Cipta Kerja.

## 1.5 Penutup

Ada peribahasa yang sering nenek-nenek di kampung ucapkan kepada cucunya yang sedang berikhtiar mengenai sesuatu asa. Peribahasanya, yaitu “Merapat sambil berlayar. Berlayar sambil memapan”, yang maknanya yaitu sekali melakukan pekerjaan, dua tiga maksud tercapai. Itulah ontologis *Omnibus Law* yang secara formil merupakan pekerjaan memapan perahu layar yang besar bernama perahu Negara Hukum Indonesia. Tentu dalam pekerjaan membangun perahu besar ini, ada tujuan besar (substansi) yang ingin diharapkan, yaitu tiba ke *Hope Island*, yaitu kebahagiaan bagi seluruh penumpang kapal dan para awaknya. Begitu pula pekerjaan membentuk hukum, bukanlah pula soal yang dianalogikan dengan apabila wudhunya salah maka sholatnya pun batal. Membentuk peraturan perundang-undangan tidaklah seperti analogi dengan “sah tidak sahnya salat dilihat dari prosedurnya”. Perkara pembentukan undang-undang, ialah perkara salatnya seorang Muslim, namun hanya soal memilih praktik ber-*qunut* atau tidak, atau perkara metode memilih pemimpin Islam pasca-kepemimpinan nabi Muhammad SAW, dengan metode musyawarah mufakat oleh *ahlul halli wal aqdi*, wasiat, atau dewan formatur. Akhirnya, *Lex semper dabit remedium*. Hukum selalu memberi obat.

## Referensi

- [1] Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: PT Sinar Grafika), 2018
- [2] HLA Hart, *Law, Liberty, and Morality*. New York: Vintage Books, 1996.
- [3] Barbara Sinclair, *Unorthodox Lawmaking New Legislative Processes in the U.S. Congress: FIFTH EDITION*, Sage Publishing, 2016.
- [4] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- [5] Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- [6] Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan



## **BAB 12**

### **Sistem Peradilan Modern di Masa Pandemi Covid-19 Menuju Sadar Berkonstitusi**

Wilma Silalahi

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

#### **Abstrak**

Pemanfaatan TIK di tengah mewabahnya pandemi Covid-19, penggunaan sistem peradilan modern sangat tepat. Sehingga, permasalahan yang menarik adalah bagaimana sistem peradilan modern di masa pandemi Covid-19 menuju sadar berkonstitusi. Di tengah mewabahnya pandemi Covid-19, tidak ada halangan bagi para pencari keadilan dalam menegakkan keadilan, kepastian hukum, dan hak konstitusional. Kajian ini menggunakan penelitian hukum normatif atau dengan pendekatan normatif. Transformasi dengan memanfaatkan teknologi digital, merupakan upaya untuk melakukan reformasi di dunia peradilan Indonesia, serta memberikan kemudahan kepada para pencari keadilan dan masyarakat. Melalui sistem peradilan modern, tidak menjadikan proses penegakan hukum terhenti, semua warga negara tetap dapat mempertahankan hak konstitusionalnya.

Kata kunci: Covid-19, peradilan modern, sadar berkonstitusi.

## 1.1 Pendahuluan/ Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang diamanatkan Konstitusi pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menganut prinsip supremasi konstitusi.[1] Hal ini bermakna bahwa semua aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara berdasarkan atas hukum. Hubungan manusia dengan manusia diatur dengan hukum, begitu juga hubungan manusia dengan negara juga diatur oleh hukum. Sebagai negara hukum, harus jelas peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kekuasaan kehakiman. Negara Indonesia sebagai negara yang merdeka, penyelenggara peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.[2]

Fungsi peradilan harus tetap berjalan dalam situasi dan kondisi apapun, walaupun dalam situasi *force majeure*, harus tetap berjalan dan tetap memberikan kepastian hukum kepada para pencari keadilan dan masyarakat. *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19), yang dikenal dengan penyakit menular yang disebabkan oleh corona virus, saat ini mewabah di seluruh dunia.[3] Covid-19 sebagai pandemi global, mewabah di tengah kehidupan manusia sejak akhir tahun 2019, yang berdampak pada berbagai sektor dan terjadi di negara-negara di dunia, termasuk Indonesia.[4] World Health Organization (WHO) pada tanggal 11 Maret 2020 menyatakan, Covid-19 sebagai *global pandemic*. [5] Sementara pemerintah menyatakan bahwa Covid-19 merupakan bencana nonalam yang diakibatkan oleh virus Covid-19 dan merupakan bencana nasional.[6] Sebagai pandemi, virus Covid-19 sangat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat dan khususnya sangat berdampak pada sistem peradilan. Dengan mewabahnya pandemi Covid-19 ini memaksa para pencari keadilan dan para penyelenggara peradilan dalam memperjuangkan hak konstitusionalnya serta dalam penegakan hak konstitusional masyarakat harus

dapat ditegakkam melalui berbagai upaya dan solusi dalam penyelesaiannya.

Perkembangan teknologi, informasi, dan komunikasi (TIK) yang begitu pesat dan masif menjawab tantangan yang dihadapi oleh masyarakat dan negara di tengah pandemi Covid-19. Lembaga pengadilan Mahkamah Agung dan badan pengadilan yang ada di bawahnya serta Mahkamah Konstitusi dipaksa untuk berinovasi serta melakukan pembaharuan-pembaharuan agar proses peradilan dan hak warga negara tetap berjalan walaupun dalam kondisi krisis global yang tengah melanda. Arah guna menjawab kondisi tersebut dapat dilakukan dengan memanfaatkan perkembangan TIK, yaitu dengan menggunakan kemajuan teknologi digitalisasi, antara lain dalam melakukan proses beracara dan dalam melaksanakan persidangan, dilakukan secara *online/daring*. Hal ini secara tidak langsung menyebabkan para pihak pencari keadilan dan masyarakat turut mendukung upaya pemerintah dalam mencegah penyebaran virus pandemi Covid-19 serta tetap mengikuti protokol kesehatan yang dikeluarkan oleh Satuan Tugas Penanganan Covid-19 melalui Surat Edaran Nomor 19 Tahun 2021 tentang Pembentukan dan Optimalisasi Satuan Tugas Protokol Kesehatan Memakai Masker, Menjaga Jarak, dan Mencuci Tangan Fasilitas Publik Dalam Rangka Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, bertanggal 30 Agustus 2021 (SE Satgas Penanganan Covid-19).[7] Hal ini dapat dikatakan merupakan salah satu bentuk kemajuan dalam sistem peradilan di Indonesia.

Sistem peradilan suatu negara dikatakan dapat memengaruhi kualitas dari putusan yang dihasilkan. Artinya, hakim harus obyektif dalam memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang dihadapkan kepadanya. Begitupun dalam proses pengambilan suatu keputusan, hakim harus bebas, mandiri, dan tidak memihak dari pengaruh pihak manapun. Kebebasan dan kemandirian hakim dimaksudkan bahwa, dalam menjalankan tugasnya sebagai hakim, tidak boleh terikat dengan apapun atau mendapat tekanan dari siapapun, tetapi mempunyai kebebasan yang

mandiri dan merdeka guna menghasilkan suatu putusan yang obyektif dan imparial. Namun, kebebasan yang dimiliki hakim dalam mengambil suatu keputusan adalah kebebasan yang bertanggung jawab, tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku tanpa adanya pengaruh dari pemerintah, kelompok penekan, media cetak, media elektronik, individu yang berpengaruh, dan berbagai pihak yang mempunyai kepentingan.[8]

Kebebasan dan kemandirian hakim tersebut, dapat lebih bertanggung jawab melalui dukungan sistem peradilan modern. Dengan *high technology* di era 4.0, mengharuskan sistem peradilan juga menggunakan sistem peradilan digitalisasi. Apalagi di tengah pandemi Covid-19, lebih konsentrasi dengan menggunakan pemanfaatan teknologi yang dapat mendukung sistem peradilan berjalan dengan baik dan lancar. Sehingga, yang menjadi permasalahan menarik dalam tulisan ini adalah bagaimana sistem peradilan modern di masa pandemi Covid-19 menuju sadar berkonstitusi. Isu ini menjadi menarik, sebab di tengah mewabahnya pandemi Covid-19, tidak ada halangan bagi para pencari keadilan dalam menegakkan keadilan, kepastian hukum, dan hak konstitusional mereka, namun tetap dengan mematuhi protokol kesehatan, sehingga sistem peradilan berjalan dengan baik dan sesuai dengan ruhnya serta penyebaran virus Covid-19 juga dapat ditekan dan diatasi. Selain itu, masyarakat diharapkan semakin sadar berkonstitusi, semakin sadar bahwa hak konstitusional mereka harus ditegakkan dan dijunjung tinggi tanpa diskriminasi.

Tulisan sederhana ini tidak bermaksud untuk menjastifikasi bahwa sistem peradilan yang selama ini sudah berjalan tidak memberikan kepastian hukum serta hak konstitusional para pencari keadilan dan masyarakat terlanggar. Namun, hendak memberi pilihan sudut pandang lain, meskipun tidak dapat dihindari pikiran-pikiran yang beririsan satu sama lain. Di tengah mewabahnya pandemi Covid-19, sistem peradilan modern yang diusung harus dapat memberikan

kepastian hukum dan rasa keadilan kepada para pihak. Dalam tulisan ini akan dilakukan kajian untuk mengetahui bahwa sistem peradilan modern, khususnya dalam hal ini sistem peradilan di Mahkamah Konstitusi, yang sudah menggunakan teknologi digitalisasi dalam proses beracara di Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat berjalan dengan baik, transparan, dan lebih berintegritas, serta akuntabel. Dengan semakin banyaknya kajian-kajian mengenai permasalahan di atas, diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan rujukan kepada pemerintah dan masyarakat bagaimana menciptakan sistem peradilan modern di tengah mewabahnya pandemi Covid-19.

Kajian ini menggunakan penelitian hukum normatif atau dengan pendekatan normatif yang disebut juga dengan penelitian doktrinal, yaitu menggunakan pendekatan dalam penyelesaian permasalahan dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*state approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) untuk mendapatkan data yang akurat. Bahwa terhadap upaya pencegahan, penyebaran, dan pemutusan virus Covid-19 membutuhkan kedisiplinan pada banyak aspek terutama kehidupan sosial masyarakat. Di tengah mewabahnya pandemi Covid-19, hukum yang berlaku harus dapat menciptakan kepastian hukum dan berkeadilan. Pemerintah harus sesegera mungkin mengambil langkah-langkah melalui kebijakan-kebijakan yang berkeadilan guna memutus mata rantai penyebaran Covid-19, namun tetap tidak meninggalkan proses penegakan hukum melalui supremasi konstitusi. Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif[9] atau menurut Wignjosuebrototo adalah penelitian doctrinal,[10] yaitu kajian yang menggunakan legis positivis, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu dalam konsepsi ini dipandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat. Dilihat dari sudut tujuannya, penelitian ini sekaligus merupakan penelitian “*problem solution*”,[11] dalam hal ini adalah solusi berupa

*legal remedy* terhadap permasalahan dalam menciptakan hukum berkeadilan di tengah pandemi Covid-19.

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri atas bahan-bahan hukum, baik bahan-bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier. Bahan-bahan hukum primer dimaksud di antaranya UUD 1945, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, konstitusi maupun aturan-aturan pelaksana dari pemerintah dan surat edaran. Sementara itu, bahan-bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain, terdiri atas literatur, hasil-hasil penelitian yang relevan dengan masalah yang diteliti, tulisan atau artikel yang dimuat dalam jurnal-jurnal atau media publikasi ilmiah lain yang relevan dengan masalah yang diteliti, makalah atau karya tulis yang disampaikan dalam pertemuan-pertemuan ilmiah (seminar, *workshop*, simposium, dan sebagainya). Sedangkan bahan-bahan hukum tersier yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer maupun sekunder dalam penelitian ini adalah berupa kamus dan ensiklopedia.[12]

## **1.2 Sistem Peradilan Modern di Masa Pandemi Covid-19 Menuju Sadar Berkonstitusi**

Pengadilan merupakan tempat berlangsungnya proses penegakkan hukum dan keadilan, sedangkan kewenangan melaksanakan peradilan itu sendiri berada di tangan lembaga kehakiman.[13] Tugas pengadilan ini adalah menerima, memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan perkara yang diajukan kepadanya. Selain itu, pengadilan mempunyai kewajiban untuk menegakkan hak konstitusional para pencari keadilan dan masyarakat, serta berkewajiban untuk mewujudkan suatu peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan yang merupakan prinsip-prinsip dalam sistem administrasi yustisial sebuah lembaga pengadilan. Namun, dengan mewabahnya virus Covid-19, fungsi dan tugas

pengadilan susah untuk dilaksanakan. Untuk itu, melalui TIK, telah memaksa dan mempercepat sistem peradilan modern dapat terlaksana.

Dalam era revolusi industri 4.0, perkembangan TIK tampak pada proses digitalisasi di berbagai sisi. Revolusi industri 4.0 menurut Wikipedia, merupakan transformasi komprehensif[14] dari keseluruhan aspek produksi di industri melalui penggabungan teknologi digital dan internet dengan industri konvensional.[15] Sedangkan menurut Schlechtendahl[16] dkk, revolusi industri 4.0 menekankan kepada unsur kecepatan dari ketersediaan informasi, yaitu sebuah lingkungan industri dimana seluruh entitasnya selalu terhubung dan mampu berbagi informasi satu dengan yang lain. Selanjutnya, menurut Kagermann[17] dkk, industri 4.0 adalah integrasi dari *Cyber Physical System (CPS)* dan *Internet of Things and Services (IoT dan IoS)* ke dalam proses industri yang meliputi manufaktur dan logistik serta proses lainnya. Segalanya saling terintegrasi serta mampu menganalisis dan mendiagnosa suatu masalah tanpa perlu adanya bantuan manusia.[18] Dunia pengadilan juga tidak luput dari perkembangan TIK yang pesat. Penggunaan TIK justru semakin berdampak pada kemudahan pelayanan dan akses keadilan khususnya lembaga pengadilan di tengah mewabahnya pandemi Covid-19.

Penggunaan TIK dalam dunia pengadilan (yudisial) di berbagai negara bukan barang baru, dapat dilihat antara lain:[19]

1. Inter-American Development Bank (IDB) menyebut bahwa penggunaan TIK dalam lembaga peradilan memiliki beberapa fungsi. Fungsi tersebut, yaitu: (1) efisiensi dan efektivitas manajemen perkara, dengan mempercepat waktu pemrosesan dan peningkatan kualitas informasi; (ii) memudahkan akses kepada layanan peradilan bagi para pihak, dengan menggunakan alat kerja yang bersifat daring (*online*) seperti pendaftaran perkara secara daring atau secara virtual; dan (iii) meningkatkan transparansi dengan memfasilitasi akses

informasi, pengamanan dokumen hukum, serta mengurangi munculnya peluang mafia peradilan.

2. Australia menggunakan sistem yang disebut dengan *Online Dispute Resolution*.
3. Amerika Serikat disebut dengan *Public Access to Electronic Records (PACER) and Management and Electronic Case Files (CM/ECF)*.
4. *Case Management System (CMS)* merupakan sistem yang dipergunakan di negara-negara Eropa.
5. Indonesia, penggunaan sistem yang berbasis teknologi ini dapat menjadi kunci penting dalam sistem administrasi yustisial sebagai sebuah lembaga peradilan. Penggunaan TIK ini harus memperhatikan prinsip imparialitas dan independensi.

Kehadiran layanan dengan menggunakan *e-litigation* menjadi tanda dimulainya era baru sistem peradilan modern di Indonesia. Selain transformasi dengan memanfaatkan teknologi digital, hal ini juga merupakan upaya untuk melakukan reformasi di dunia peradilan Indonesia (*justice reform*), serta memberikan kemudahan kepada para pencari keadilan dan masyarakat. Sehingga, para pencari keadilan dan masyarakat tidak perlu datang ke pengadilan. Dengan mensinergikan teknologi informasi (TI) dan hukum acara (*IT for judiciary*), maka reformasi peradilan dalam rangka mewujudkan peradilan yang agung sekaligus unggul menjadi suatu keniscayaan. Sebab, salah satu ciri dari peradilan yang unggul (*court excellent*) adalah adanya akses transportasi dan akuntabilitas kepada masyarakat, khususnya kepada para pencari keadilan.[20]

Perkembangan teknologi di tengah pandemi Covid-19 yang berimbas pada proses persidangan yang dilaksanakan secara modern juga menggunakan sistem peradilan secara daring. Manfaat dari penerapan *e-court* di tengah pandemi Covid-19, antara lain:[21] (1) administrasi perkara lebih mudah dan transparan; (2) asas



kebermanfaatan; (3) asas sederhana, cepat, dan biaya ringan dan khusus untuk Mahkamah Konstitusi berlaku asas gratis alias tidak dipungut biaya dalam beracara di Mahkamah Konstitusi; (4) dokumen tersip secara baik dan dapat diakses dari beberapa lokasi dan media; (5) menekan penyebaran virus Covid-19; (6) minimnya terjadi kesalahan; (7) transparansi; (8) efektif; (9) efisiensi; dan (10) profesional.

Selain itu, hakim juga mempunyai peran penting dalam rangka modernisasi peradilan Indonesia berbasis elektronik (*e-litigasi*). Sehingga, sistem peradilan modern berbasis digital yang transparan, berintegritas, dan akuntabel diharapkan harus dapat mewujudkan peradilan yang cepat, biaya ringan (khusus Mahkamah Konstitusi, tanpa dipungut biaya), efektif, dan efisien, serta menciptakan para aparatur yang profesional termasuk hakim. Hakim yang bertugas menegakkan hukum dan keadilan, dalam menjatuhkan putusannya harus memperhatikan tiga hal yang sangat esensial, yaitu: keadilan (*gerechtigheit*), kemanfaatan (*zweckmatigheit*), dan kepastian (*rechsecherheit*).<sup>[22]</sup> Selain itu, lebih lanjut menurut Ahmad Farih Shofi Muhtar, peran hakim menuju modernisasi peradilan Indonesia berbasis elektronik (*e-litigasi*) yaitu sebagai berikut:

1. Hakim harus turut serta berperan aktif membangun sistem peradilan di era 4.0 dengan berbasis teknologi digitalisasi;
2. Hakim harus responsif dengan selalu mengikuti perkembangan teknologi informasi di lingkungan pengadilan;
3. Hakim harus mampu mendukung setiap kebijakan di lingkungan pengadilan;
4. Dalam diri setiap hakim harus terbangun kesadaran yang tinggi bahwa, perkembangan teknologi informasi justru mempermudah pekerjaan mereka dan lebih cepat dan tepat dan dapat memberikan rasa keadilan dan kepastian hukum.

### **Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Berbasis TIK**

Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24C UUD 1945, hadir dengan tidak menutup diri dari kemajuan teknologi melalui pengembangan sistem peradilan berbasis pada pemanfaatan TIK. Dalam melaksanakan tugas peradilan, MK hadir dengan beradaptasi pada TIK. Pada situasi saat ini dan dalam kondisi mewabahnya pandemi Covid-19, pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya, memaksa MK harus bekerja dengan menggunakan teknologi digitalisasi, sehingga dimanapun berada dapat bekerja dengan penuh tanggung jawab. Selain itu, para pihak yang berperkara dan masyarakat umum juga dapat mengakses dan mengikuti informasi terkait dengan perkembangan perkara dan informasi-informasi lainnya. MK sudah menyiapkan berbagai fitur yang dapat diakses oleh para pihak yang berperkara dan masyarakat umum, yang dapat dilihat dalam laman [www.mkri.id](http://www.mkri.id). Melalui laman MK ini, membuktikan bahwa MK selalu berusaha untuk menciptakan transparansi dan memberikan kemudahan bagi para pencari keadilan guna mengikuti perkembangan serta kebutuhan para pihak yang berperkara dan masyarakat.[23]

Selain itu, MK juga berupaya menjadikan lamannya sebagai alat yang memudahkan akses masyarakat dalam mengakses berbagai informasi, baik yang bersifat administrasi yudisial maupun administrasi umum. Hal ini sejalan dengan visi dan misi MK, yakni menjadi peradilan modern dan terpercaya.[24] MK menurut Guntur Hamzah, merupakan peradilan yang menerapkan sistem manajemen perkara berbasis elektronik. Masih menurut Guntur Hamzah, bahwa saat ini pada level kebijakan maupun level eksekusi dibutuhkan memiliki *mindset* yang sama, yakni bagaimana mendorong dan membangun MK sebagai lembaga peradilan yang modern dan akuntabel serta terpercaya.[25] Berbagai fitur terkait dengan perkara dalam laman [www.mkri.id](http://www.mkri.id), antara lain: fitur *streaming* dengan mengikuti persidangan secara langsung, permohonan *online*, *Case Tracking* (Penelusuran Perkara), Konsultasi Perkara, Putusan, Risalah, Ikhtisar Putusan,

Anotasi Putusan, Jadwal Sidang, dan lainnya. Selain terkait dengan perkara, laman MK juga memuat mengenai informasi terkait administrasi umum, seperti Sistem Layanan Pengadaan Secara Elektronik (LPSE), Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum (JDIH), *Whistle Blowing System*, Laporan Tahunan, Laporan Kinerja, Laporan Anggaran, Jurnal Konstitusi, *Constitutional Review*, Majalah Konstitusi, dan masih banyak lagi lainnya. Fitur-fitur tersebut menunjukkan MK berupaya menerapkan kemoderenan prinsip transparansi MK.

Seiring dengan semakin meningkatnya wabah virus Covid-19 dan penerapan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) secara ketat di wilayah DKI Jakarta, MK juga turut mengambil kebijakan tegas untuk menyelenggarakan persidangan secara virtual. Pandemi Covid-19 yang memaksa hampir semua bidang meninggalkan pola lama yang sudah terbentuk dalam melaksanakan kegiatan sehari-hari termasuk kegiatan persidangan yang biasa dilakukan dengan cara tatap muka dan bertemu langsung, beralih dengan menggunakan pola virtual. Artinya, Majelis Hakim Konstitusi berada di ruang sidang MK, sementara para pihak diperkenankan hadir hanya secara virtual. Selain itu, pengajuan permohonan juga sebagian besar dilakukan secara *online*, sehingga kemudahan yang didapat oleh para pihak yang berperkara di MK adalah para pihak tidak perlu repot membawa berkas permohonan ke MK. Dasar hukum pelaksanaan proses persidangan tersebut diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

### **1.3 Penutup**

- a. Melalui sistem peradilan modern berbasis TIK diharapkan dapat lebih menghasilkan rasa keadilan, kepastian hukum, transparan, efisien, efektif, berintegritas, serta akuntabel.
- b. Melalui sistem peradilan modern walaupun di tengah mewabahnya pandemi Covid-19 yang merupakan krisis global tidak menjadikan proses penegakan hukum terhenti, namun, sistem peradilan kita harus dapat mengikuti kebutuhan dan perkembangan masyarakat, karena tidak akan pernah proses dalam penegakan hukum terhenti walau sedetikpun.
- c. Melalui sistem peradilan modern di masa pandemi Covid-19, semua warga negara tetap dapat mempertahankan hak konstitusionalnya, sehingga pada setiap warga negara tercipta sadar berkonstitusi.

## Referensi

- [1] Pasal 1 angka 1 UU Kekuasaan Kehakiman menyatakan bahwa, ‘Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia’.
- [2] Konsideran ‘Menimbang’ Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076.
- [3] Sukmana, Mayusef, Falasifah Ani Yuniarti, *The Pathogenesis Characteristics and Symptom of Covid-19 in the Context of Establishing a Nursing Diagnosis*, Jurnal Kesehatan Pasak Bumi Kalimantan, Vol. 3, No. 1, 1 Juni 2020.
- [4] Djalanet, Riyanti, Jonatan Lassa, Davin Setiamarga, Aruminingsih Sudjatma, Mochamad Indrawan, Budi Haryanto, Choirul Mahfud, Muhammad Sabaruddin Sinapoy, Susanti Djalante, Irina Rafliana, Lalu Adi Gunawan, Gusti Ayu Ktut Surtiari, Henny Warsilah, *Review and analysis of current responses to COVID-19 in Indonesia: Period of January to March 2020*, ELSEVIER, Progress in Disaster Science, Volume 6, April 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.pdisas.2020.100091>.
- [5] Konsiderans Menimbang huruf b Keppres 12/2020.
- [6] Konsiderans Menimbang huruf c Keppres 12/2020.
- [7] Maksud surat edaran ini adalah untuk mengatur pembentukan dan optimalisasi Satuan Tugas Protokol Kesehatan Memakai Masker, Menjaga Jarak, dan Mencuci Tangan Fasilitas Publik. Sementara tujuan surat edaran ini adalah untuk melakukan pemantauan, pengendalian, dan evaluasi dalam rangka penanganan Covid-19 di berbagai fasilitas publik.
- [8] Firman Floranta Adonara, *Prinsip Kebebasan Hakim dalam Memutus Perkara Sebagai Amanat Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015.
- [9] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja

- Grafindo Persada, Jakarta, 1985.
- [10] Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- [11] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 1986.
- [12] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 1986.
- [13] UU Kekuasaan Kehakiman.
- [14] Komprehensif, *Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas*, <https://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Komprehensif&oldid=16639818>, diunduh 8 September 2021.
- [15] Merkel, Angela, *The Chancellor and Her World. Alma Books, hlm. 300, ISBN 9781846883187*, 2014, [https://id.wikipedia.org/wiki/Angela\\_Merkel](https://id.wikipedia.org/wiki/Angela_Merkel), diunduh 8 September 2021.
- [16] Schlechtendahl, 2015, *Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas*, <https://id.wikipedia.org/wiki/Schlechtendahl>, diunduh 8 September 2021.
- [17] Kagermann, *Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas*, 2013, <https://id.wikipedia.org/wiki/Kagermann>, diunduh 8 September 2021.
- [18] Majalah Konstitusi, *Budaya Digital Mengokohkan Budaya Konstitusi*, No. 172, Agustus 2021.
- [19] Majalah Konstitusi, *Budaya Digital Mengokohkan Budaya Konstitusi*, No. 172, Agustus 2021
- [20] Satria, Rio, *Persidangan Secara Elektronik (E-Litigasi)*, Artikel Badilag.
- [21] Gracia, Majolica Ocarina Fae, dan Ronaldo Sanjaya, *Eksistensi E-Court Untuk Mewujudkan Efisiensi dan Efektivitas Pada Sistem Peradilan Indonesia di Tengah Covid-19*, Jurnal Syntax Transformation, Vol. 2, No. 4, April 2021.
- [22] Muhtar, Ahmad Farih Shofi, *Peran Hakim Menuju Modernisasi Peradilan Indonesia Berbasis Elektronik (E-Litigasi)*, <http://pa-purwodadi.go.id/index.php/publikasi-transparansi-peradilan/artikel/363-peran->

hakim-menuju-modernisasi-peradilan-indonesia-berbasis-elektronik-e-litigasi,  
diunduh 11 September 2021.

- [23] Majalah Konstitusi, *Budaya Digital Mengokohkan Budaya Konstitusi*, No. 172, Agustus 2021.
- [24] Majalah Konstitusi, *Budaya Digital Mengokohkan Budaya Konstitusi*, No. 172, Agustus 2021.
- [25] Hamzah, M. Guntur, *Usia 18 Tahun: MK, Peradilan Berbasis Elektronik*, Majalah Konstitusi, *Budaya Digital Mengokohkan Budaya Konstitusi*, No. 172, Agustus 2021.

## **BAB 13**

### **Beracara pada masa Pandemi Covid-19**

Mia Hadiati

Moody Rizqy Syailendra Putra

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

#### **Abstrak**

Pandemi COVID-19 telah menyebar secara luas di seluruh Indonesia. Sejak Februari 2020, Indonesia dinyatakan Darurat Pandemi COVID-19. Berbagai kebijakan dikeluarkan guna mencegah dan memutus penyebaran COVID-19. Salah satu kebijakan yang dikeluarkan adalah PSBB (Pembatasan Sosial Berskala Besar), yang membatasi aktifitas dan mobilitas masyarakat secara nasional. Berbagai Fasilitas Umum dan Perkantoran yang ditutup dan diberlakukan kebijakan *work from home* (WFH) atau bekerja dari rumah. Namun demikian proses beracara di Pengadilan tidak dapat dihentikan dan terus berjalan. Mahkamah Agung telah mengeluarkan Surat Edaran Nomot 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Selama Masa Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease* (COVID-19) di Lingkungan Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di bawahnya. Melalui peraturan ini, proses persidangan dilaksanakan secara elektronik atau secara daring (*online*). Selain itu Mahkamah Agung, Kejaksaan RI dan Kementerian Hukum dan HAM telah sepakat untuk mengadakan persidangan secara elektronik sampai pandemi COVID-19 selesai. Metode Penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah Metode Penelitian Hukum dengan sifat penelitian preskriptif.



Melalui tulisan ini diharapkan dapat diketahui proses beracara secara elektronik dan proses pembuktian melalui persidangan secara elektronik. Saran yang dapat penulisan berikan diantaranya, diperlukan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai proses beracara di Pengadilan secara elektronik/*online*. Hal ini diperlukan agar proses beracara dapat dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan azas-azas yang berlaku pada Hukum Positif yang ada di Indonesia.

Kata kunci: Persidangan, Daring, Pandemi, Covid-19.

### **1.1 Latar Belakang**

Pandemi COVID-19 telah melanda Indonesia sejak awal tahun 2020. Segala kegiatan dibatasi dan dihentikan menyusul Pandemi yang menyebar ke seluruh wilayah Indonesia. Akan tetapi perkara yang sedang di Proses di dalam Pengadilan tidak dapat dihentikan dan terus berjalan.[1] Hal ini berkenaan dengan adanya Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 2 Tahun 2014 yang mengatur tentang jangka waktu penyelesaian suatu perkara. Perkara Perdata ditetapkan selama 5 (lima) bulan, sedangkan jangka waktu penyelesaian perkara pidana mempertimbangkan juga masa tahanan terdakwa. Apabila perkara tidak dapat diselesaikan dalam jangka waktu yang telah ditetapkan tersebut, akan ada review dari Pengadilan Tinggi setempat, atau dalam hal perkara pidana dikhawatirkan terdakwa dapat lepas demi hukum sebelum diputus oleh Majelis Hakim.

Mahkamah Agung telah menerbitkan Surat Edaran Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Selama Masa Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease* (COVID-19) di Lingkungan Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang berada di Bawahnya (SEMA 1 Tahun 2020). Menurut peraturan tersebut, Hakim dan petugas Pengadilan dapat menjalankan tugas dengan bekerja di rumah atau tempat tinggalnya masing-masing atau secara luas dikenal dengan *work from home*

(WFH). Muatan aturan pada SEMA tersebut mengatur diantaranya mengenai pelaksanaan agenda persidangan dan pemeriksaan perkara yang dilakukan secara elektronik melalui media *teleconference*. Berdasarkan hal tersebut, persidangan secara elektronik telah dilakukan setelahnya. Sepanjang tahun 2020, MA mencatat telah dilaksanakan 186.987 perkara perdata.[2] Selain itu, Kejaksaan Agung mencatat sebanyak 176.912 perkara tindak pidana umum yang telah menjalani sidang secara elektronik.[3] Melalui tulisan ini penulis mengkaji mengenai proses beracara secara elektronik dan proses pembuktian melalui persidangan secara elektronik.

Sebuah MoU (*Memorandum of Understanding*) antara Mahkamah Agung, Kejaksaan RI, dan Kementerian Hukum dan HAM dalam hal ini Direktorat Jenderal Pemasyarakatan disahkan. MoU ini bersisi kesepakatan untuk melaksanakan persidangan secara elektronik selama masa pandemi COVID-19 sampai dengan berakhirnya pandemi COVID-19. Upaya melaksanakan persidangan online dimasa pandemi Covid-19 dianggap sebagai langkah progresif, dalam memecahkan permasalahan stagnasi perkara akibat penyebaran Covid-19.[4] Selanjutnya mengenai prosedur dan pembuktian dalam persidangan elektronik akan dibahas melalui tulisan ini.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, metode penelitian hukum yaitu untuk menemukan kebenaran koherensi atau kesesuaian.[5] Pada tulisan ini, penulis menggunakan metode penelitian hukum, yaitu suatu kegiatan *know-how* (mencari bagaimana), bukan sekadar *know-about* (mencari tentang). Sebagai kegiatan *know-how*, penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi. Dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip

hukum, maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.[6] Sifat penelitian yang dilakukan adalah bersifat penelitian preskriptif, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan guna mengatasi masalah-masalah tertentu. Dalam penelitian hukum dikenal beberapa pendekatan. Pada penelitian ini penulis menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*). Melalui pendekatan ini, penulis menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani

Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan, berikut adalah permasalahan-permasalahan yang penulis ajukan:

- a. Bagaimakah prosedur persidangan secara elektronik selama Pandemi COVID-19?
- b. Bagaimanakah proses pembuktian pada sidang elektronik?
- c. Bagaimanakah praktik persidangan elektronik di Indonesia?

## **1.2 Beracara pada Masa Pandemi Covid-19**

### **Prosedur Sidang Elektronik selama COVID-19**

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dan Perdata sendiri belum mengatur pelaksanaan sidang secara elektronik. Hal ini dikarenakan pada saat penyusunannya belum ada teknologi yang memungkinkan dilaksanakannya persidangan melalui perangkat elektronik. Walaupun persidangan secara elektronik populer dan secara masif dilaksanakan pada masa pandemi COVID-19, pengaturan mengenai pelaksanaan sidang secara elektronik sendiri telah diatur melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2018 tentang Administrasi Perkara dan Persidangan di Pengadilan Secara Elektronik (PERMA No. 3 Tahun 2018) yang kemudian disempurnakan melalui PERMA No. 1 Tahun 2019. PERMA ini kemudian menjadi payung hukum pelaksanaan persidangan melalui media elektronik, atau dikenal juga sebagai *e-court*. Pelaksanaan persidangan

melalui media elektronik, berdasarkan PERMA 1 Tahun 2020 haruslah memperhatikan dan mewujudkan penanganan perkara yang professional, transparan, akuntabel, efektif, efisien, dan modern yang terkandung di dalam UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

*E-Court* merupakan salah satu bentuk Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik yang diatur di dalam Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik. Melalui SPBE, penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi. Hakim Agung Syamsul Ma'arif mengatakan bahwa *e-court* yang efektif dapat menghemat waktu, biayam dan tenaga para pihak dan advokat yang kerap antre cukup lama pada saat bersidang di Pengadilan.[7] Selain itu, *e-court* merupakan bagian dari upaya pengadilan untuk memberikan akses kemudahan kepada masyarakat dan para pencari keadilan, selain tentunya menjadi pengadilan semakin transparan, efektif, dan efisien.[8]

Perma 1 Tahun 2019 memperkenalkan istilah sistem informasi pengadilan yang memiliki artian sebagai seluruh sistem informasi yang disediakan oleh Mahkamah Agung untuk memberi pelayanan terhadap para pencari keadilan yang meliputi administrasi, pelayanan perkara, dan persidangan secara elektronik.[9] Lebih lanjut, administrasi perkara secara elektronik merupakan serangkaian proses penerimaan gugatan/permohonan/penerimaan pembayaran, penyampaian panggilan/pemberitahuan, jawaban, replik, duplik, kesimpulan, penerimaan upaya hukum, serta pengelolaan, penyampaian, dan penyimpanan dokumen perkara dengan menggunakan sistem elektronik yang berlaku di masing-masing lingkungan peradilan.[10] Melalui PERMA 1 Tahun 2019 juga dikenalkan persidangan secara eletronik. Persidangan secara elektronik merupakan serangkaian proses memeriksa dan mengadili perkara oleh pengadilan yang dilaksanakan dengan dukungan teknologi informasi dan komunikasi. Persidangan

ini berlaku untuk proses persidangan dengan acara penyampaian gugatan/permohonan/keberatan/bantahan/perlawanan/intervensi beserta perubahannya, jawaban, replik, duplik, pembuktian, kesimpulan, dan pengucapan putusan/penetapan.[11]

Pendaftaran perkara dapat dilakukan secara elektronik melalui sistem informasi pengadilan. Dalam perkara gugatan, penggugat dapat mengajukan gugatan melalui sistem informasi pengadilan.[12] Kemudian, gugatan harus disertai dengan bukti-bukti baik berupa surat, maupun dalam bentuk dokumen elektronik.[13] Kemudian, pembayaran biaya panjar/uang muka perkara dapat ditujukan kepada rekening pengadilan pada bank secara elektronik. Penambahan dan/atau pengembalian uang panjar biaya perkara juga dilaksanakan secara elektronik pula.

Tata cara panggilan/pemberitahuan secara elektronik kemudian disampaikan dengan:[14]

- a. Penggugat yang melakukan secara elektronik; dan
- b. Tergugat atau pihak lain yang telah menyatakan persetujuannya untuk dipanggil secara elektronik. Akan tetapi, pernyataan tersebut tidak berlaku pada perkara Tata Usaha Negara.

Berdasarkan perintah hakim, jurusita/jurusita pengganti mengirimkan surat panggilan persidangan ke alamat surat elektronik yang telah dilakukan verifikasi oleh para pihak.[15] Perlu diperhatikan juga bahwa pada Pasal 17 ayat (1) PERMA 1/2019, dijelaskan bahwa dalam hal para pihak berdomisili di luar daerah hukum pengadilan, panggilan/pemberitahuan kepadanya dapat disampaikan secara elektronik dan ditembuskan kepada pengadilan di daerah hukum tempat pihak tersebut berdomisili.

Hakim/Hakim Ketua dapat menjelaskan mengenai hak dan kewajiban para pihak

terkait dengan persidangan secara elektronik pada sidang pertama, agar proses persidangan secara elektronik dapat berjalan dengan baik.[16] Selanjutnya persidangan elektronik dilaksanakan atas persetujuan para pihak, jika mediasi yang dilaksanakan sebelumnya dinyatakan tidak berhasil. Pada perkara yang tidak memerlukan adanya mediasi, persetujuan diberikan pada sidang yang dihadiri kedua belah pihak.[17] Kemudian, hakim/hakim ketua menetapkan jadwal persidangan elektronik untuk acara penyampaian jawaban, replik, dan duplik. Setelah terlaksananya persidangan elektronik dengan acara penyampaian duplik, hakim/hakim ketua menetapkan jadwal dan acara persidangan berikutnya hingga pada tahapan pembacaan putusan.[18]

Dalam hal persidangan elektronik dengan agenda penyampaian gugatan, jawaban, replik, duplik dan kesimpulan. Prosedurnya diatur dalam Pasal 22 ayat (1) PERMA 1/2019, dengan rincian sebagai berikut:

- a. Para pihak wajib menyampaikan dokumen elektronik paling lambat pada hari dan jam sidang sesuai dengan jadwal yang ditetapkan.
- b. Setelah menerima dan memeriksa dokumen elektronik tersebut, hakim/hakim ketua meneruskan dokumen elektronik kepada para pihak.

Persidangan dengan tahapan pembuktian dilaksanakan dengan hukum acara yang berlaku. Akan tetapi, jika para pihak menyetujui, persidangan pembuktian dengan acara pemeriksaan keterangan saksi/dan atau ahli dapat dilaksanakan dengan jarak jauh melalui *teleconference*. Putusan/penetapan diucapkan oleh hakim/hakim ketua secara elektronik. Proses persidangan secara elektronik yang dilaksanakan melalui sistem informasi pengadilan pada jaringan internet publik secara hukum telah memenuhi asas dan ketentuan persidangan terbuka untuk umum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Hal ini diatur di dalam Pasal 27 PERMA 1 Tahun 2019.

### **Pembuktian dalam Persidangan Elektronik**

Dengan adanya pandemi COVID-19, mau tidak mau proses persidangan yang dilaksanakan secara luring di Pengadilan harus digantikan dengan proses persidangan elektronik. Hal ini dikarenakan pandemi COVID-19 yang belum diketahui ujungnya, sementara proses pencarian keadilan oleh masyarakat harus tetap dijalankan. Beruntung saat ini kita hidup di era kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang tidak mengenal ruan g dan waktu. Para pencari keadilan tetap dapat memperjuangkan haknya melalui persidangan yang dilakukan secara daring melalui media elektronik.[19] Alat bukti yang digunakan di dalam persidangan elektronik tentunya juga berbentuk informasi elektronik dan /atau dokumen elektronik.[20]

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik menyatakan bahwa, Informasi Elektronik merupakan satu atau sekumpulan data elektronik yang meliputi, tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, *electronic data interchange* (EDI), surat elektronik, telegram, teleks, telecopy, atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol atau perforasi yang telah diolah dan memiliki arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya. Pada Pasal 1 ayat (4), UU ITE menyatakan bahwa seriap informasi elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya; yang dapat dilihat, ditampilkan dan/atau didengar melalui komputer atau sistem elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara atau gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya. Pada prinsipnya informasi elektronik tidak dapat dibedakan, akan tetapi tidak dapat dipisahkan dengan dokumen elektronik. Informasi elektronik merupakan sekumpulan data dalam berbagai bentuk sedangkan dokumen elektronik merupakan wadah atau bungkus dari

informasi elektronik.[21]

Berkenaan dengan bukti elektronik, pertama kali kita dapat menemukan dasar hukumnya melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan. UU ini tidak secara tegas menyatakan bukti elektronik, akan tetapi pada Pasal 15 dinyatakan bahwa data yang disimpan di dalam *microfilm* atau media lainnya dapat dianggap sebagai bukti yang sah.[22] Informasi yang disimpan melalui perangkat elektronik merupakan suatu bukti petunjuk. Hal ini diatur di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi. Selanjutnya, Pasal 5 UU ITE menyatakan bahwa informasi dan dokumen elektronik dinyatakan sebagai alat bukti yang sah.

Pasal 5 ayat (2) UU ITE mengatur bahwa informasi elektronik/dan atau dokumen elektronik dan.atau hasil cetaknya merupakan perluasan dari alat bukti yang sah, berdasarkan hukum acara di Indonesia. Perluasan di sini adalah, data dihubungkan dengan jenis alat bukti yang diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU ITE. Maksud dari perluasan adalah:[23]

- a. Menambah alat bukti yang telah diatur dalam hukum acara pidana di Indonesia, misalnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (“KUHAP”). Informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik sebagai Alat Bukti Elektronik menambah jenis alat bukti yang diatur dalam KUHAP;
- b. Memperluas cakupan dari alat bukti yang telah diatur dalam hukum acara pidana di Indonesia, misalnya dalam KUHAP. Hasil cetak dari informasi atau dokumen elektronik merupakan alat bukti surat yang diatur dalam KUHAP.

Mengenai perluasan yang diatur di dalam KUHAP, sebetulnya dapat kita kaji melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, misalnya pada UU Dokumen Perusahaan, UU Terorisme, UU Pemberantasan Korupsi, dan UU TPPU. Pada UU ITE, hal tersebut ditegaskan kembali bahwa dalam seluruh hukum



acara yang berlaku di Indonesia, informasi dan dokumen elektronik serta hasil cetaknya dapat dijadikan alat bukti hukum yang sah.[24]

Akan tetapi, mengenai hal ini perlu dicermati kembali, bahwa terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XIC/2016 terdapat ketentuan yang menyatakan frasa “Informasi Elektronik dan Dokumen Elektronik” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki ketentuan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai khususnya frasa “Informasi Elektronik dan Dokumen Elektronik” sebagai alat bukti yang dilakukan dalam rangka penegakkan hukum atas permintaan kepolisian, kejaksaan, dan/atau institusi penegak hukum lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (3) UU ITE, yang menyatakan: “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) tidak berlaku terhadap intersepsi atau penyadapan yang dilakukan dalam rangka penegakan hukum atas permintaan kepolisian, kejaksaan, atau institusi lainnya yang kewenangannya ditetapkan berdasarkan undang-undang”. Pada pertimbangan hukum Putusan MK No. 20/2016, dinyatakan bahwa putusan MK ini bertujuan untuk menegaskan bahwa setiap intersepsi harus dilakukan secara sah, terlebih jika dilaksanakan dalam rangka kepentingan penegakan hukum.

Pasal 5 ayat (4) UU ITE mengatur syarat formil, bahwa informasi atau dokumen elektronik bukan merupakan dokumen atau surat yang menurut perundang-undangan diharuskan berbentuk tertulis. Informasi dan/atau dokumen tersebut harus diperoleh dengan cara yang sah. Apabila suatu alat bukti diperoleh dengan cara yang tidak sah, alat bukti tersebut akan dikesampingkan oleh hakim dan dianggap tidak mempunyai nilai pembuktian oleh Pengadilan.[25] Selanjutnya, syarat material diatur di dalam Pasal 6, Pasal 15, dan Pasal 16 UU ITE. Pasal-Pasal tersebut mengatur bahwa informasi dan dokumen elektronik harus dapat dijamin keasliannya, keotentikannya, keutuhannya, dan ketersediannya. Untuk dapat menjamin hal-hal tersebut, terkadang dibutuhkan juga digital forensik yang

menjamin agar persyaratan material dapat terpenuhi.[26] Berangkat dari hal-hal tersebut, dapat dikatakan bahwa informasi dan dokumen elektronik merupakan alat bukti yang sah. Sehingga, email, rekaman chatting, dan berbagai dokumen elektronik lainnya dapat digunakan sebagai alat bukti yang sah.

### **Praktik Sidang Elektronik pada Peradilan di Indonesia**

*E-Court* atau sidang elektronik dapat dikatakan sebagai suatu solusi dalam rangka memberikan alternatif pada pelaksanaan persidangan di Pengadilan, dengan dilaksanakannya sidang elektronik, masyarakat dapat terus memperjuangkan haknya di tengah Pandemi COVID-19 yang memberikan kendala dalam pelaksanaan sidang secara tatap muka/luring. Pemenuhan hak masyarakat dalam pencarian keadilan dapat terus dilaksanakan di tengah terbatasnya interaksi manusia. Namun tetap terdapat berbagai kendala dan permasalahan yang dihadapi dalam rangka pelaksanaan sidang elektronik.

Permasalahan pertama berkaitan dengan peretujuan para pihak. PERMA 1 Tahun 2019 mengamanatkan persidangan elektronik pada perkara perdata, agama, militer, dan tata usaha negara tidak bersifat wajib. Untuk dapat dilaksanakan melalui persidangan elektronik, diperlukan peretujuan dari para pihak yang terlibat dalam perkara tersebut. Hal ini mengakibatkan persidangan secara elektronik tidak dapat berjalan tanpa adanya persetujuan para pihak.

Permasalahan kedua berkaitan dengan akses yang terbatas. Kendala jaringan dan akses yang belum terbuka berpotensi melanggar ketentuan Pasal 153 ayat (3) KUHP jo Pasal 13 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, dimana proses peradilan terbuka untuk umum, kecuali perkara-perkara lain yang ditentukan oleh undang-undang seperti misalnya perkara yang melibatkan anak di bawah umur. Selain itu, proses persidangan ini berpotensi batal demi hukum jika Hakim tidak mengucapkan putusannya di persidangan yang terbuka untuk umum. Pelaksanaan peradilan yang terbuka untuk umum juga diperlukan untuk mengetahui

transparansi dari proses perkara.

Permasalahan ketiga terkait dengan SDM dan sarana-prasarana, yakni ditemukan adanya potensi mal administrasi karena adanya penundaan berlarut dalam pelaksanaan persidangan secara elektronik. Hal ini ditunjukkan dengan adanya temuan seperti minimnya sumber daya petugas IT. Tenaga IT yang terbatas menyebabkan persiapan persidangan virtual menjadi lamban, terlebih jika terdapat kendala teknis di tengah persidangan. Selain itu ditemukan juga permasalahan lain yang berkenaan dengan ketidakjelasan waktu jalannya sidang, keterbatasan sarana dan prasarana seperti keterbatasan ruang sidang yang memiliki perangkat *teleconference*, serta Jaringan internet yang kurang stabil juga berpotensi menyebabkan penundaan berlarut dalam proses persidangan.[27] Kendala lainnya berkenaan dengan keterbatasan penguasaan teknologi oleh perangkat pengadilan dan koordinasi yang kurang baik antara para pihak dengan kuasa hukumnya. Terlebih lagi dalam sidang elektronik tidak dapat diketahui apabila saksi sedang berada di bawah tekanan atau sedang berdusta.

Selain kendala dan permasalahan yang telah disampaikan, terdapat masalah lain yang disampaikan oleh Lembaga Bantuan Hukum (Jakarta). Dalam rangka memperingati Hari Kehakiman yang diperingati seriap 1 Maret, LBH Jakarta menyampaikan sejumlah catatan terkait Hakim.[28] Salah satu temuan yang disampaikan adalah pelaksanaan sidang elektronik yang melanggar hak terdakwa. Pengabaian hak terdakwa ini ditemukan pada kasus yang melibatkan terdakwa dengan retardasi mental di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan serta kasus Aktivis KAMI (Koalisi Aksi Menyelamatkan Indonesia), Jumhur Hidayat yang diperiksa melalui persidangan *online* tanpa didahului dengan penetapan sesuai dengan prosedur yang diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana di Pengadilan Secara Elektronik.

Pada Kasus Juhur Hidayat, menegani ujaran kebencian dan berita bohong, berdasarkan PERMA No. 4/2020, pemeriksaan saksi dan/atau ahli dilakukan dalam ruang sidang pengadilan meskipun persidangan dilakukan secara elektronik. Namun pada kasus tersebut, menurut kuasa hukum, Majelis hakim cenderung tidak mempertimbangkan ketentuan PERMA tersebut. Majelis Hakim PN Jakarta Selatan memaksa saksi mendengarkan keterangannya secara virtual. Sehingga tidak dapat diketahui jika saksi berketerangan dusta atau dalam tekanan. Hal ini menyulitkan bagi tim kuasa hukum, karena tidak dapat menguji ulang keterangan-keterangan yang disampaikan saksi di persidangan.

### **1.3 Penutup**

Berdasarkan paparan yang telah penulis sampaikan, dapat dikemukakan beberapa kesimpulan dan saran terkait pelaksanaan persidangan secara elektronik, yakni sebagai berikut: Pertama, terkait dengan prosedur sidang elektronik, berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur di dalam SEMA Nomor 1 Tahun 2019, dapat dikatakan proses persidangan elektronik secara hukum telah memenuhi asas dan ketentuan persidangan terbuka untuk umum sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Kedua, Informasi dan Dokumen Elektronik berdasarkan berbagai peraturan-perundang-undangan yang ada dapat digunakan sebagai alat bukti yang sah. Akan tetapi terdapat syarat formil dan material yang dipenuhi. Sehingga, dapat kita katakan dokumen elektronik seperti tandatangan elektronik, rekaman suara, rekaman *chat*, dan berbagai dokumen elektronik lainnya dapat dijadikan alat bukti yang sah di persidangan jika telah memenuhi syarat formil dan material yang telah ditentukan. Ketiga, dalam pelaksanaannya persidangan secara elektronik masih memiliki berbagai kendala dan permasalahan. Kendala dan permasalahan yang ditemui bersifat substantif dan teknis.

Diperlukan pengembangan lebih lanjut utamanya pada SDM Hakim dan Perangkat Pengadilan dalam melaksanakan persidangan elektronik.

Berkenaan dengan kendala dan permasalahan-permasalahan tersebut, perlu adanya suatu solusi yang dapat mengatasi kendala dan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan persidangan elektronik. Salah satunya adalah dengan merumuskan peraturan perundang-undangan mengenai pelaksanaan persidangan secara elektronik. Kemudian, terkait pelaksanaan sidang elektronik, Mahkamah Agung perlu melakukan pengkajian ulang mengenai pelaksanaannya. Selain itu, Mahkamah Agung dapat mempersiapkan SDM Hakim dan Perangkat Pengadilan dengan mengadakan pelatihan-pelatihan dan pendidikan mengenai penggunaan jaringan elektronik dalam rangka menjalankan persidangan elektronik.

## Referensi

- [1] Ratna Astuti: Tetap Beracara di Pengadilan Walau Pandemi <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-tegal/baca-artikel/13156/Tetap-Beracara-di-Pengadilan-Walau-Pandemi-Melanda.html> Diakses 10 Agustus 2021.
- [2] Ady Thea: Sepanjang Tahun 2020, Jumlah Perkara E-Court Naik 295 Persen <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt602cded72af02/sepanjang-tahun-2020--jumlah-perkara-e-court-naik-295-persen/> Diakses 10 Agustus 2021
- [3] Dian Cahyaningrum, “Persidangan Secara Elektronik Pada Masa Pandemi Covid-19”, Info Singkat Bidang Hukum Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR, Vol.12 No.2 (Juli 2020), 2.
- [4] Refah Kurniawan: Keabsahan Pembuktian dalam Persidangan Online di Masa Pandemi Covid-19 <https://yoursay.suara.com/news/2020/05/22/163836/keabsahan-pembuktian-dalam-persidangan-online-di-masa-pandemi-Covid-19> Diakses 9 Agustus 2021.
- [5] Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2013.
- [6] *Ibid.*
- [7] Norman Edwin Elnizar: Slap-Siap, Litigasi Lewat *E-Court* Dimulai Tahun Ini <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d08d96f10a83/siap-siap--litigasi-lewat-e-court-dimulai-tahun-ini/> Diakses 10 Agustus 2021.a
- [8] Pasal 1 angka 2 PERMA 1/2019.
- [9] Pasal 1 angka 6 PERMA 1/2019.
- [10] Pasal 1 angka 7 dan Pasal 4 PERMA 1/2019
- [11] Pasal 8 PERMA 1/2019
- [12] Pasal 9 PERMA 1 /2019
- [13] Pasal 15 PERMA 1/2019
- [14] Pasal 16 *jo.* Pasal 1 angka 3 PERMA 1/2019
- [15] Pasal 19 PERMA 1/2019

- [16] Pasal 20 ayat (1) dan (2) PERMA 1/2019
- [17] Pasal 21 ayat (1) dan (2) PERMA 1/2019
- [18] Pasal 1 ayat (3) UU ITE
- [19] Pasal 1 ayat (14) UU ITE
- [20] Saufa Ata Taqiyya: Syarat dan Ketentuan Hukum Alat Bukti Elektronik  
<https://m.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl5461/syarat-dan-kekuatan-hukum-alat-bukti-elektronik> Diakses 11 September 2021
- [21] Pasal 15 UU 8 Tahun 1997
- [22] Josua Sitompul. *Cyberspace, Cybercrimes, Cyberlaw: Tinjauan Aspek Hukum Pidana*. Jakarta: Tatanusa, 2012.
- [23] *Ibid.*
- [24] *Ibid.*
- [25] Putusan MK 20/2016
- [26] *Ibid.*, Josua Sitompul
- [27] Siaran Pers OMBUDSMAN RI: Ombudsman RI Temukan Potensi Maladministrasi terkait Penyelenggaraan Persidangan Online di tengah Pandemi COVID-19. <https://ombudsman.go.id/news/r/-ombudsman-ri-temukan-potensi-maladministrasi-terkait-penyelenggaraan-persidangan-online-di-tengah-pandemi-Covid-19> Diakses 11 September 2021.
- [28] LBH Jakarta: Catatan LBH Jakarta dan LBH Masyarakat di Hari Kehakiman  
<https://www.gatra.com/detail/news/505064/hukum/catatan-lbh-jakarta-dan-lbh-masyarakat-di-hari-kehakiman> Diakses 10 September 2021.

## **BAB 14**

# **Pengaruh Kebijakan dan Efektivitas Peneggalaman Kapal terhadap Pencemaran Laut di Indonesia**

Ida Kurnia

Daniel Surianto

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

### **Abstrak**

Kebijakan peneggelaman kapal merupakan bentuk penegakan hukum yang dilakukan terhadap pelaku *illegal fishing* di Negara Indonesia. Hal ini dilakukan karena maraknya *illegal fishing* di perairan yang masuk dalam wilayah Indonesia. Adanya penerapan kebijakan tersebut perlu dikaji aspek pencemaran wilayah laut Indonesia. Tujuan dari kajian ini adalah untuk mengetahui peranan pemerintah Indonesia ditinjau dari segi bentuk penegakan hukum laut Indonesia dari kapal *illegal fishing* dengan mengedapankan aspek lingkungan laut Indonesia. Selain itu dalam studi ini akan mengkaji lebih dalam mengenai peraturan dan implementasi lingkungan dalam melakukan penegakan hukum laut di Indonesia. Metode yang digunakan normatif, dengan mengkaji peraturan-peraturan yang terkait.

Kata kunci: Kebijakan, *Illegal Fishing*, Pencemaran Laut.



## 1.1 Pendahuluan/ Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kepulauan secara geografis terletak pada bentang dari 6<sup>0</sup>LU sampai 11<sup>0</sup>LS dan 92<sup>0</sup> sampai 142<sup>0</sup>BT, terdiri dari pulau-pulau besar dan kecil yang jumlahnya kurang lebih 17.504 pulau. Tiga per-empat wilayahnya adalah laut (5,9 juta km<sup>2</sup>), dengan panjang garis pantai 95.161 km, terpanjang kedua setelah Kanada. Dengan cakupan laut yang begitu luasnya, maka potensi kekayaan alam yang terkandung di dalam laut Indonesia sangat banyak. Hal ini terbukti dari potensi jumlah tangkapan sumber daya ikan (SDI) yang diperbolehkan di wilayah pengelolaan perikanan (WPP) Indonesia mencapai 12,5 juta ton.[1] Sumber daya ikan yang sangat banyak ini tidak dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh rakyat Indonesia dengan segala faktor. Salah satu faktor yang utama yang mempengaruhi rakyat Indonesia tidak dapat memanfaatkan sumber daya ikan ini disebabkan oleh tidak adanya peralatan yang memadai untuk menangkap dan mengelola sumber daya ikan yang terkandung di dalam laut Indonesia. Dampak dari kondisi ini, sumber daya ikan di laut Indonesia seringkali terjadi kegiatan pencurian ikan yang dilakukan oleh negara asing di laut Indonesia atau yang lebih dikenal dengan kegiatan *illegal fishing*. [2]

Penegakan hukum terhadap kapal *illegal fishing* dapat dilakukan setelah adanya putusan pengadilan. Dalam keputusannya pengadilan seringkali memerintahkan untuk kapal *illegal fishing* tersebut ditenggelamkan di laut Indonesia. Adapun penenggelaman kapal biasanya dilakukan dengan cara diledakan atau membocorkan lambung kapal. Hal ini tentunya berakibat pada pencemaran lingkungan laut Indonesia (sisa-sisa zat yang terkandung di dalam kapal *illegal fishing*). Selanjutnya, pencemaran lingkungan laut akan berdampak pada kehidupan dan kelangsungan sumber daya hayati yang terkandung di dalam laut Indonesia serta akan berdampak juga kepada kesehatan manusia ketika mengkonsumsi sumber daya hayati tersebut.

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan di atas, penulis akan memfokuskan pembahasan pada peranan pemerintah Indonesia dalam mengatasi pencemaran laut akibat penenggelaman kapal dalam melakukan penegakan hukum terhadap pelaku *illegal fishing*. Pada akhirnya tulisan ini bertujuan untuk meninjau pengaruh kebijakan dan efektivitas penenggelaman kapal terhadap pencemaran di laut Indonesia.

## **1.2 Pengaruh Kebijakan dan Efektivitas Penenggelaman Kapal Terhadap Pencemaran Laut di Indonesia**

United Nations Convention On The Law Of The Sea (UNCLOS) 1982 yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang No.17 Tahun 1985 Tentang Pengesahan UNCLOS Tahun 1985, Undang- Undang Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perikanan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang No.17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1999 Tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Perlindungan Lingkungan Maritim, merupakan peraturan yang mempunyai tujuan yang sama, yaitu menginginkan Indonesia terbebas dari kegiatan *illegal Fishing* dengan cara melakukan penegakan hukum yang tidak menimbulkan dampak lingkungan ekosistem di laut Indonesia.

Pengaruh kebijakan dan efektivitas penenggelaman kapal terhadap pencemaran laut di Indonesia yang dilengkapi dengan data jumlah kasus *illegal fishing* yang terjadi di Indonesia, dapat dilihat dari jumlah kapal yang telah ditenggelamkan dari Bulan Oktober 2014 sampai dengan Bulan Juni Tahun 2019. Adapun data tersebut dapat dilihat secara rinci sbb:



Diagram Batang 1. mengenai Data Penangkapan Kapal yang melakukan *illegal fishing* di Indonesia dari Tahun 2014-Juni 2019.[3]

Berdasarkan data yang ditunjukkan dalam diagram batang 1 dapat diketahui bahwa terjadi tren kenaikan kasus *illegal fishing* di Perairan Kepulauan Negara Kesatuan Republik Indonesia dari Tahun 2014-2016 sebesar 125 kapal *illegal fishing* dari sebelumnya pada tahun 2014 terjadi 34 kapal dan di tahun 2015 terjadi 102 kasus kapal serta pada tahun 2016 yang menjadi puncaknya ditemukan 163 kapal *illegal fishing* di Perairan Indonesia. Walaupun pada tahun 2014-2016 terjadi tren kenaikan yang cukup signifikan akan tetapi pada tahun 2017-Juni 2019 terjadi tren penurunan jumlah kapal yang melakukan *illegal fishing*. Hal ini bisa terwujud dari peran serta pemerintah yang mengatasi dan membentuk satuan tugas (satgas) 115 yang terdiri dari beberapa lembaga penegak hukum, seperti Kementerian Kelautan dan Perikanan, Bakamla (Badan Keamanan Laut), TNI Angkatan Laut dan peran serta aktif masyarakat yang melaporkan setiap adanya kapal asing masuk ke wilayah perairan Indonesia dan mengambil sumber daya hayati dan non hayati di Perairan Indonesia. Selain turunnya jumlah kasus *illegal fishing* juga disebabkan oleh semakin gencarnya penegakan hukum berupa penenggelaman

kapal di laut Indonesia yang dapat dilihat pada diagram batang sebagai berikut ini:

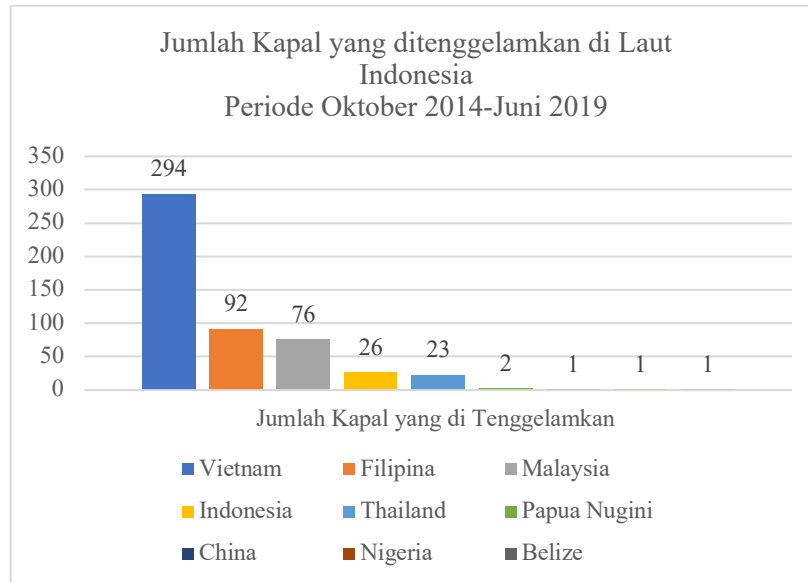


Diagram Batang 2. Jumlah Kapal yang ditenggelamkan di Laut Indonesia Periode Oktober 2014-Juni 2019[4]

Berdasarkan data yang disajikan di atas terdapat jumlah kapal *illegal fishing* yang ditenggelamkan di laut Indonesia dengan dasar keputusan pengadilan yang sudah berkekuatan hukum tetap dan mengikat di Indonesia. Data menunjukkan kapal yang paling banyak melakukan *illegal fishing* di wilayah zona maritim Indonesia adalah kapal *illegal fishing* berbendera Negara Vietnam dengan jumlah kapal sebanyak 294 kapal *illegal fishing* yang diputuskan dengan berdasarkan kekuatan hukum tetap pengadilan yang sifatnya sudah final dan mengikat untuk dieksekusi dengan cara ditenggelamkan di wilayah laut Indonesia. Pada posisi kedua data menunjukkan kapal *illegal fishing* berbendera Negara Filipina sebanyak 92 kapal *illegal fishing* yang diputuskan dengan berdasarkan kekuatan hukum tetap pengadilan yang sifatnya sudah final dan mengikat untuk dieksekusi dengan cara ditenggelamkan di wilayah laut Indonesia. Pada posisi ketiga data menunjukkan kapal *illegal fishing* berbendera Negara Malaysia sebanyak 76 kapal *illegal fishing* yang diputuskan dengan berdasarkan kekuatan hukum tetap pengadilan yang

sifatnya sudah final dan mengikat untuk dieksekusi dengan cara ditenggelamkan di wilayah laut Indonesia. Pada posisi keempat data menunjukkan kapal *illegal fishing* berbendera Negara Indonesia sebanyak 26 kapal *illegal fishing* yang diputuskan dengan berdasarkan kekuatan hukum tetap pengadilan yang sifatnya sudah final dan mengikat untuk dieksekusi dengan cara ditenggelamkan di wilayah laut Indonesia. Pada posisi kelima data menunjukkan kapal *illegal fishing* berbendera Negara Thailand sebanyak 23 kapal *illegal fishing* yang diputuskan dengan berdasarkan kekuatan hukum tetap pengadilan yang sifatnya sudah final dan mengikat untuk dieksekusi dengan cara ditenggelamkan di wilayah laut Indonesia. Pada posisi keenam data menunjukkan kapal *illegal fishing* berbendera Negara Papua Nugini (PNG) sebanyak 2 kapal *illegal fishing* yang diputuskan dengan berdasarkan kekuatan hukum tetap pengadilan yang sifatnya sudah final dan mengikat untuk dieksekusi dengan cara ditenggelamkan di wilayah laut Indonesia. Pada posisi ketujuh data periode Oktober 2014- Juni 2019 menunjukkan kapal *illegal fishing* berbendera Negara China sebanyak 1 kapal *illegal fishing* yang diputuskan dengan berdasarkan kekuatan hukum tetap pengadilan yang sifatnya sudah final dan mengikat untuk dieksekusi dengan cara ditenggelamkan di wilayah laut Indonesia. Pada posisi delapan data menunjukkan kapal *illegal fishing* berbendera Negara Nigeria sebanyak 1 kapal *illegal fishing* yang diputuskan dengan berdasarkan kekuatan hukum tetap pengadilan yang sifatnya sudah final dan mengikat untuk dieksekusi dengan cara ditenggelamkan di wilayah laut Indonesia. Pada posisi kesembilan data menunjukkan kapal *illegal fishing* berbendera Negara Belize sebanyak 1 kapal *illegal fishing* yang diputuskan dengan berdasarkan kekuatan hukum tetap pengadilan yang sifatnya sudah final dan mengikat untuk dieksekusi dengan cara ditenggelamkan di wilayah laut Indonesia. Total keseluruhan dari jumlah kapal pelaku *illegal fishing* dengan periode Oktober 2014 hingga juni 2019 sebanyak 516 kapal *illegal fishing*. Lebih spesifik, dalam tulisan ini disajikan data penenggelaman kapal yang terjadi pada Bulan Januari sampai dengan Bulan Juni Tahun 2019, sebagai berikut ini



Diagram Batang 3. Jumlah Kapal yang ditenggelamkan di Laut Indonesia Periode (Januari-Juni 2019)[5]

Berdasarkan data yang disajikan di atas dapat diketahui terdapat jumlah kapal yang ditenggelamkan di laut Indonesia berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan final. Data menunjukkan posisi pertama kapal *illegal fishing* berbendera Negara Vietnam sebanyak 23 kapal yang ditenggelamkan berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dan sifatnya sudah final serta mengikat untuk dieksekusi dengan cara ditenggelamkan di wilayah laut Indonesia. Pada posisi kedua data menunjukkan kapal *illegal fishing* berbendera Negara Malaysia sebanyak 3 kapal *illegal fishing* yang diputuskan dengan berdasarkan kekuatan hukum tetap pengadilan yang sifatnya sudah final dan mengikat untuk dieksekusi dengan cara ditenggelamkan di wilayah laut Indonesia. Pada posisi ketiga data menunjukkan kapal *illegal fishing* berbendera Negara Indonesia dan Negara Filipina yang masing-masing sebanyak 1 kapal *illegal fishing* yang telah diputuskan pengadilan dan berkekuatan hukum tetap yang sifatnya sudah final dan mengikat untuk dieksekusi dengan cara ditenggelamkan di wilayah laut Indonesia.

Pada saat ini Indonesia dan negara-negara di dunia sedang berusaha mengatasi pandemi Covid-19, sehingga penegakan hukum terhadap kapal *illegal fishing* di masa saat ini menjadi lemah dan membuat para pelaku *illegal fishing* semakin bertambah banyak. Berkaitan dengan hal tersebut, penulis melengkapi data kapal *illegal fishing* di Indonesia pada saat pandemi Covid-19 (periode Bulan Januari-12 Bulan Juni 2020) sebagai berikut:



Diagram Batang 4. Kapal *Illegal Fishing* yang berhasil ditangkap periode Januari-12 Juni 2020[6]

Berdasarkan data yang ditunjukkan di atas jumlah kapal *illegal fishing* berhasil ditangkap dan dilakukan penegakan hukum sebanyak 49 unit kapal *illegal fishing* yang tersebar di Wilayah Pengelolaan Perikanan Republik Indonesia (WPPRI), WPPRI 571, WPPRI 711, WPPRI 712, WPPRI 716. Data menunjukkan bahwa kapal berbendera Negara Vietnam dan Negara Malaysia banyak melakukan kegiatan *illegal fishing* sebanyak 16 unit kapal *illegal fishing* dan 9 unit kapal *illegal fishing* berbendera Malaysia yang beroperasi di WPPRI 571 meliputi Perairan Selat Malaka dan Laut Andaman & WPPRI 711 yang meliputi Perairan Selat Karimata, Laut Natuna, China Selatan dengan total keseluruhannya 25 unit kapal *illegal fishing* yang berhasil ditangkap pada WPPRI 571 & 711. Pada posisi kedua dari kapal berbendera Indonesia yang melakukan kegiatan *illegal fishing*

sebanyak 14 unit kapal di WPPRI 712 yang meliputi Perairan Laut Jawa. Pada Posisi ketiga kapal *illegal fishing* yang berbendera Filipina dan Taiwan beroperasi di WPPRI 716 yang meliputi perairan Laut Sulawesi dan sebelah utara Pulau Halmahera sebanyak 9 unit kapal berbendera Filipina dan 1 unit kapal berbendera Taiwan, dengan total keseluruhannya sebanyak 10 unit kapal *illegal fishing* yang berhasil di tangkap pada WPPRI 712. Data tersebut di atas menunjukkan adanya kenaikan jumlah *illegal fishing* yang cukup signifikan.

Berdasarkan data yang telah disampaikan di atas, menunjukkan bahwa kebijakan penenggelaman kapal sangat efektif dalam rangka untuk menanggulangi kegiatan *illegal fishing* di Indonesia. Artinya terjadi penurunan jumlah kapal yang melakukan kegiatan *illegal fishing* di wilayah zona maritim Indonesia dari periode Bulan Oktober Tahun 2014-Bulan Juni 2019. Namun jumlah kasus pada tahun 2020, yaitu pada saat terjadi pandemi Covid-19 mengalami kecenderungan adanya kenaikan kasus per bulannya, hal itu dikarenakan kurangnya pengawasan dari Pemerintah Indonesia yang sekarang ini sedang fokus untuk menanggulangi pandemi Covid-19.

Ketentuan penenggelaman kapal ini, diatur dalam Pasal 69 ayat (4) UU No 45 tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No 31 tahun 2004 tentang Perikanan jo Pasal 76A UU No 31 tahun 2004 tentang Perikanan jo Pasal 38, Pasal 45 UU No 8 tahun 1981 tentang KUHAP. Ada dua cara penenggelaman kapal ikan asing yang dilakukan oleh pemerintah RI melalui otoritas.[7]

- 1 Penenggelaman kapal melalui putusan pengadilan.
  - a) Otoritas yang menangkap kapal ikan asing membawa kapal dan ABK ke darat;
  - b) Di darat dimana ada pengadilan perikanan akan dilaksanakan proses hukum;



- c) Setelah disidang dan divonis bersalah dan putusan mempunyai kekuatan hukum tetap maka kapal yang tertangkap tersebut akan disita;
  - d) Apabila kapal disita maka tergantung pada jaksa eksekutor akan melakukan apa terhadap kapal tersebut, apakah kapal akan dilelang atau dimusnahkan;
  - e) Apabila dimusnahkan menjadi pilihan maka salah satu cara adalah diledakkan dan ditenggelamkan;
2. Penenggelaman kapal dilakukan dengan tertangkap tangan oleh otoritas. Cara kedua ini didasarkan pada pasal 69 Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 yang berbunyi:
- a) Kapal pengawas perikanan berfungsi melaksanakan pengawasan dan penegakan hukum di bidang perikanan dalam wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia;
  - b) Kapal pengawas perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat 1, dapat dilengkapi dengan senjata api;
  - c) Kapal pengawas perikanan dapat menghentikan, memeriksa, membawa dan menahan kapal yang diduga atau patut melakukan pelanggaran di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia ke pelabuhan terdekat untuk pemrosesan lebih lanjut;
  - d) Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) penyidik dan/atau pengawas perikanan dapat melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau penenggelaman kapal perikanan yang berbendera asing berdasarkan bukti permulaan yang cukup.

Selain UU No.45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU No.31 Tahun 2004 tentang Perikanan terdapat kebijakan pemerintah Indonesia yang mendukung pembakaran dan penenggelaman kapal asing yang menangkap ikan di wilayah Indonesia diatur dalam Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Tindakan Khusus Terhadap Kapal Perikanan Berbendera Asing. Dalam peraturan menteri tersebut sudah diatur tata cara pengaturan hukum

bagi kapal perikanan yang berbendera negara asing. Pasal 4 dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan, dinyatakan bahwa:

1. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan dan penegakan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Kapal Pengawas Perikanan dapat melakukan Henrikhan terhadap kapal perikanan berbendera asing yang diduga atau patut diduga melakukan pelanggaran di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia (WPPNRI).
2. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan dan penegakan hukum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Kapal Pengawas Perikanan dapat melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau penenggelaman kapal perikanan berbendera asing berdasarkan bukti permulaan yang cukup.
3. Tindakan khusus sebagaimana dimaksud ayat (2) dilaksanakan oleh Penyidik dan/atau Pengawas Perikanan.

Penerapan pembakaran dan penenggelaman kapal asing belakangan ini semua tata cara penerapannya sudah di atur dalam Peraturan Menteri Nomor 11 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Tindakan Khusus Terhadap Kapal Perikanan Berbendera Asing. Hal tersebut diatur dalam pasal-pasal di bawah ini:

Pasal 9 tentang Prosedur Tindakan Khusus, yaitu:

1. Dalam hal melakukan tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau penenggelaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2), Nahkoda Kapal Pengawas Perikanan wajib melaporkan kepada Direktur Jenderal hal-hal sebagai berikut:
  - (a) Nama kapal;
  - (b) Posisi perairan dan koordinat kapal;
  - (c) Asal kapal dan berbendera kebangsaan;
  - (d) Kewarganegaraan awak kapal;
  - (e) Dugaan pelanggaran; dan f. Barang bukti.

2. Bentuk laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
  - (a) Lisan melalui telepon satelit atau radio SSB; atau
  - (b) Tertulis melalui telegraf atau alat komunikasi lainnya.
3. Tindakan khusus berupa pembakaran dan/atau penenggelaman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) dapat dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan dari Direktur Jenderal.

Pasal 10 tentang Tindakan yang harus dilakukan Nahkoda Kapal Pengawas Perikanan sebelum melakukan pembakaran dan/atau penenggelaman, yaitu:

1. Memberikan peringatan kepada awak kapal perikanan untuk meninggalkan kapal;
2. Menyelamatkan seluruh anak buah kapal perikanan berbendera asing;
3. Mengupayakan melepaskan bendera kapal dari kapal asing yang akan dikenakan tindakan khusus;
4. Mendokumentasikan baik menggunakan kamera/kamera digital maupun audio visual/video; dan
5. Mencatat posisi kapal perikanan terbakar dan/atau tenggelam pada jurnal kapal.

#### **A. Regulasi terkait dalam Pencemaran Lingkungan**

- UU No.32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup[8]
  - Pasal 1 angka 14 dijelaskan Pencemaran Lingkungan Hidup adalah masuk atau dimaksukannya makhluk hidup, zat, energi dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.
  - Penenggelaman Kapal *illegal* akan berdampak terhadap pencemaran lingkungan dan hal mengenai sanksi diatur dalam Pasal 98-100 UUPPLH. Pada Pasal 98 ayat (1) dinyatakan bahwa Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara

ambien, baku mutu air, baku mutu air laut atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling sedikit 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) dan dalam ayat (2-3) dijelaskan mengenai ketentuan yang lebih lanjut pada ketentuan pasal 98 ayat (1) UUPPLH.

- Selain Pasal 98 ayat (1) UUPPLH, terdapat pula aturan yang mengatur jika terjadinya pencemaran terhadap laut yang diatur dalam Pasal 99 ayat (1) dinyatakan bahwa setiap orang yang karena kelalaiannya mengakibatkan dilampauinya baku mutu air udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan dalam ayat (2-3) dijelaskan mengenai ketentuan lebih lanjut mengenai Pasal 99 ayat (1) UU No.32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan lingkungan Hidup.
- Pasal 100 ayat (1) menyatakan bahwa Setiap orang yang melanggar baku mutu air limbah baku mutu emisi atau baku mutu gangguan dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp 3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan pada Pasal 100 ayat (2) menyatakan bahwa “Tindak Pidana sebagaimana dimaksud ayat (1) hanya dapat dikenakan apabila sanksi administratif yang telah dijatuhkan tidak dipatuhi atau pelanggaran dilakukan lebih dari satu kali.
- Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut[9]

- Penenggelaman Kapal dapat menyebabkan pencemaran dan kerusakan terhadap laut hal itu diatur dalam Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 1999 Tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan laut mengenai Perlindungan terhadap mutu laut diatur dalam Pasal 3 dinyatakan bahwa “Perlindungan mutu laut didasarkan pada baku mutu air laut, kriteria baku kerusakan laut dan status mutu laut”. Dan Pasal 10 ayat (1) dijelaskan bahwa “Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang dapat menyebabkan pencemaran laut, wajib melakukan pencegahan terjadinya pencemaran laut” Dengan adanya aturan tersebut yang terkandung dalam Pasal 10 ayat (1) PP No.19 Tahun 1999 Tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut maka Pemerintah dalam hal ini Kementerian Kelautan dan Perikanan serta pejabat yang memutuskan untuk menenggelamkan kapal *illegal fishing* wajib bertanggung jawab atas pencemaran lingkungan laut tersebut.
  - Pada Pasal 24 ayat (1) dijelaskan pula bahwa Setiap orang atau penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan laut wajib menanggung biaya penanggulangan pencemaran dan/atau perusakan laut serta biaya pemulihannya. Dalam hal ini Kementerian Kelautan dan Perikanan wajib menanggung biaya akibat kerusakan lingkungan laut yang ditimbulkan dari adanya penenggelaman kapal *illegal fishing*.
- Peraturan Pemerintah No.21 Tahun 2010 tentang Perlindungan Lingkungan Maritim[10]
  - Penenggelaman kapal *illegal fishing* termasuk dalam kegiatan pencemaran lingkungan laut yang dapat dibuktikan dalam Pasal 3 ayat (2) yang menyatakan Pencemaran lingkungan yang bersumber dari kapalnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa (a) Minyak, (b) Bahan Cair beracun, (c) muatan bahan berbahaya dalam bentuk kemasan,

(d) kotoran, (e) sampah, (f) udara, (g) air balas; dan/atau (h) barang dan bahan berbahaya bagi lingkungan yang ada di kapal.

- Dalam PP No.21 Tahun 2010 Tentang Perlindungan Lingkungan Maritim lebih menitikberatkan kepada nahkoda dan operator kapal sehingga mereka harus menjaga lingkungan akan tetapi dalam kebijakan penenggelaman kapal mereka tidak dapat melaksanakan PP No. 21 Tahun 2010 tersebut.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 7 Tahun 2014 tentang kerugian lingkungan hidup akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.[11]
  - Dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup No.7 Tahun 2014 lebih menerangkan besarnya sanksi yang berupa denda kepada individu atau instansi yang melakukan kegiatan Pencemaran Lingkungan.

## **B. Dampak Pembakaran dan Penenggelaman Kapal *illegal fishing* yang mengakibatkan pencemaran laut**

- Dampak Positif
  - Aparat penegak hukum di laut dalam hal ini TNI AL lebih efektif dalam melaksanakan tugasnya. Buktinya, dari pemeriksaan total 1.300 kapal asing yang selama ini beroperasi di Indonesia, ternyata hanya 10% kapal itu yang layak untuk menangkap ikan.[12]
  - Terjadi Penurunan kasus *illegal fishing* di perairan Indonesia hal ini terbukti dari jumlah kasus yang telah menurun dari bulan Oktober 2014 yang sebesar 38 Kapal dan terjadi puncaknya pada tahun 2016 sebesar 163 kapal yang ditangkap setelah tahun 2016 terjadi penurunan kasus pada yang cukup signifikan pada juni 2019 sebesar 67 kasus *illegal fishing*.

- Dampak Negatif
  - Timbulnya limbah serpihan-serpihan kecil dan bangkai kapal seperti oli, cat, bahan bakar (minyak), plastic dan lain sebagainya sehingga juga dapat menimbulkan polusi yang diakibat penenggelaman kapal dengan cara diledakan.
  - Penenggelaman kapal dapat menimbulkan pencemaran lingkungan yang berdampak pada beberapa hal seperti seperti sektor pariwisata dan ekonomi, perubahan iklim, serta ketahanan pangan yang berasal dari laut.
  - Penenggelaman kapal juga menimbulkan konflik antar negara serta dapat memicu peperangan.[13]

Dalam perkembangannya[14] terdapat perbedaan pendapat antara kabinet kerja yang dipimpin oleh Presiden Joko Widodo yaitu menurut Luhut Binsar Panjaitan selaku Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman mengatakan dan meminta kepada Menteri Susi selaku Menteri Kelautan dan Perikanan untuk menyudahi kebijakan penegelman kapal *illegal fishing* dan lebih difokuskan kepada kegiatan peningkatan ekspor, sedangkan menurut Sri Mulayani selaku Menteri Keuangan menyatakan bahwa kapal *illegal fishing* tersebut bisa dikelola oleh Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN) namun harus melalui proses hukum yang panjang, dan menurut Jusuf Kalla selaku mantan Wakil Presiden Republik Indonesia menyatakan bahwa ketimbang kapal-kapal *illegal fishing* ditenggelamkan, sebaiknya dilelang atau dipergunakan kembali mengingat saat ini dibutuhkan kapal-kapal penangkap ikan untuk meningkatkan ekspor.

Dalam hal ini, melihat kebijakan penenggelaman kapal *illegal fishing* sampai saat ini masih terjadi konflik antara lembaga di setiap Kementerian dan menimbulkan pro dan kontra atas kebijakan penenggelaman kapal *illegal*

*fishing* dan dikutip dari artikel kompas.com[15] dinyatakan bahwa Kementerian KKP yang dipimpin oleh Edhy Prabowo tidak akan meneruskan kebijakan penenggelaman kapal *illegal fishing*, hal ini dinilai kapal *illegal fishing* dapat dipergunakan untuk memodernisasi alat penangkapan ikan yang digunakan oleh nelayan lokal pesisir pantai dan untuk menjaga keseimbangan dan kelestarian ekosistem di laut. Kebijakan penenggelaman kapal *illegal fishing* harus didasarkan pada putusan yang dikeluarkan oleh Pengadilan dan jika Pengadilan memutuskan untuk mengeksekusi kapal *illegal fishing* dengan cara ditenggelamkan atau dapat dipergunakan lagi sesuai kepentingan masyarakat banyak.

### 1.3 Penutup

Peranan Pemerintah dalam melakukan penegakan hukum tentunya tidak terlepas dari dampak positif dan negatif, seperti halnya dalam penerapan kebijakan penenggelaman kapal terhadap pelaku *illegal fishing* dalam kaitannya dengan pencemaran laut. Dalam hal ini pemerintah dalam penerapan sanksi terhadap pelaku *illegal fishing* tetap harus mempertimbangkan dampak pencemaran, artinya sedapat mungkin tanpa harus melakukan pencemaran di laut Indonesia. Penenggelaman kapal *illegal fishing* membuat pelanggaran kasus *illegal fishing* semakin menurun. Dampak negatif dari penenggelaman kapal *illegal fishing* adalah timbulnya limbah dari serpihan-serpihan kecil dan bangkai kapal seperti oli, cat, bahan bakar (minyak), plastik dan lain sebagainya, sehingga menimbulkan polusi, disamping itu penenggelaman kapal *illegal fishing* akan berdampak pada beberapa sektor seperti pariwisata, ekonomi, perubahan iklim serta ketahanan pangan yang berasal dari laut, penenggelaman kapal *illegal fishing* juga akan menimbulkan konflik kepentingan antar negara. Dalam perkembangannya penerapan sanksi dan dampak dari penerapan sanksi tersebut masih belum ada kesepakatan.



## Referensi

- [1] Majalah Tempo, 2017.
- [2] Sumber daya ikan merupakan sumber daya hayati/hidup. Artinya selalu memproduksi, sehingga apabila tidak dimanfaatkan maka sumber daya hayati terus berkembang biak dan menjadi bertambah banyak. Hal inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh para pelaku *illegal fishing*.
- [3] Data di atas Berdasarkan Hasil Kesimpulan Periode (2014-Juni 2019) dari Penulis yang diambil dari beberapa Artikel “Kinerja Pengawasan KKP Sepanjang Triwulan 1/2019 Tunjukkan Capaian Positif” <https://kkp.go.id/artikel/10031-kinerja-pengawasan-kkp-sepanjang-triwulan-1-2019-tunjukkan-capaian-positif>, “Hasil Operasi Kapal Pengawas Perikanan KKP” [suarakarya.co.id](http://suarakarya.co.id).
- [4] Data Diagram Lingkaran II Jumlah Kapal yang ditenggelamkan di Laut Indonesia Periode Oktober 2014-Juni 2019 dikutip dari Gilas Audi. “516 Kapal Penangkap Ikan Illegal Ditenggelamkan” ([Jatimnet.com](http://jatimnet.com),2019) <https://jatimnet.com/516-kapal-penangkap-ikan-ilegal-ditenggelamkan/diakses> 27 September 2020.
- [5] *Ibid.*
- [6] Pung Nugroho Saksono “Upaya Indonesia Memerangi IUU Fishing” disampaikan dalam Webinar “Situasi Keamanan Laut China Selatan Ditengah Pandemi Covid-19 Dalam Perpektif Politik Hukum Internasional serta Sikap Indonesia”.
- [7] Desi Yunitasari. “Penegakan Hukum Di Wilayah Laut Indonesia Terhadap Kapal Asing Yang Melakukan Illegal Fishing Mengacu Pada Konvensi UNCLOS 1982”. Januari.2020. [https://www.researchgate.net/publication/338621398\\_penegakan\\_hukum\\_di\\_wilayah\\_laut\\_indonesia\\_terhadap\\_kapal\\_asing\\_yang\\_melakukan\\_illegal\\_fishing\\_mengacu\\_pada\\_konvensi\\_united\\_nations\\_convention\\_on\\_law\\_of\\_the\\_sea\\_1982/link/5e1fec4e92851cafc38739bb/download/diakses](https://www.researchgate.net/publication/338621398_penegakan_hukum_di_wilayah_laut_indonesia_terhadap_kapal_asing_yang_melakukan_illegal_fishing_mengacu_pada_konvensi_united_nations_convention_on_law_of_the_sea_1982/link/5e1fec4e92851cafc38739bb/download/diakses) 12 Maret 2020.

- [8] Indonesia. *Undang-Undang Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*. UU No.32 Tahun 2009. LN.No.140.TLN.No.5059.
- [9] Indonesia. *Peraturan Pemerintah Tentang Pengendalian dan Pencemaran dan/atau Perusakan Laut*. UU No.19 Tahun 1999. LN.No.32.TLN.No.3816.
- [10] Indonesia. *Peraturan Pemerintah Tentang Perlindungan Lingkungan Maritim*. UU No.21 Tahun 2010.LN. 2010 No.27.TLN.No.5109.
- [11] Indonesia. *Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Tentang Kerugian Lingkungan Hidup*. Permen LH No.7 Tahun 2014.
- [12] Bisnis, Penangkapan Ikan, <http://industri.bisnis.com/read/20150207/99/400021/penangkap-ikan-ribuan-kapal-asing-tak-layak-operasi-sesaki-perairan-indonesia>, (diakses 5 Juni 2015) dikutip dari Desi Yunitasari. *Op.Cit*.
- [13] Ibid. Hal tersebut dibuktikan akhir-akhir ini negara Malaysia mengungkapkan kurang terkesan terhadap presiden Republik Indonesia, Joko Widodo. Media online Malaysia, Utusan.com, menyatakan Presiden Joko Widodo ingin melakukan konfrontasi dengan negeri jiran tersebut. Artikel yang berjudul “Maaf Cakap, Inilah Jokowi”, media tersebut menulis rencana pemerintah Indonesia menenggelamkan kapal nelayan Malaysia yang menerobos perairan Indonesia kontroversial dikutip dari 21Koran Bisnis, Untung rugi Tenggelamkan Kapal Asing, <http://koran.bisnis.com/read/20150115/270/391280/spektrum-untung-rugi-tenggelamkan-kapal-asing>, (diakses 6 Juni 2015).
- [14] Mona Tobing Artikel “Dampak Buruk Penenggelaman Illegal Fishing” <https://www.alinea.id/bisnis/penenggelaman-kapal-asing-b1Us49pg/diakses28/09/2020>.
- [15] Artikel dikutip dari Kompas.Com dengan judul “Soal Penenggelaman Kapal Ilegal Fishing ini Penjelasan Menteri KKP Edhy Prabowo” <https://money.kompas.com/read/2019/11/15/061500126/soal-penenggelaman-kapal-ini-penjelasan-menteri-kkp-edhy-prabowo?page=all/diakses> 28 September 2020.

## **BAB 15**

### **Kebijakan Peradilan Pidana Virtual di Masa Pandemi**

Ade Adhari

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

#### **Abstrak**

Kejahatan bisa terjadi setiap saat dan pandemi sekalipun. Institusi peradilan harus selalu siap memeriksa dan memutus perkara tindak pidana. Pengadilan perkara pidana menjadi salah satu ruang bagi pencari keadilan untuk mendapatkan akses terhadap keadilan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Akses keadilan dan perlindungan hak asasi manusia oleh peradilan pidana harus dapat diakses dalam kondisi apapun termasuk di masa pandemi Covid-19. Pandemi Covid-19 telah memberikan dampak besar bagi kehidupan keseharian umumnya, dan institusi peradilan pidana khususnya. Tulisan ini bertujuan melihat persoalan perubahan kebijakan peradilan pidana virtual di Indonesia sebagai akibat adanya pandemi. Hasil kajian menunjukkan pandemi memaksa peradilan pidana melakukan inovasi terhadap layanan persidangan yang selama ini telah mapan dijalankan untuk diarahkan ke sebuah peradilan pidana virtual. Perubahan kebijakan peradilan virtual di Indonesia tertuang dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana di Pengadilan secara Elektronik. Pelaksanaan peradilan virtual harus selalu dievaluasi. Dalam SEMA 4/2020 diatur bagaimana pemeriksaan terhadap saksi, ahli dan terdakwa dilakukan secara virtual. Evaluasi ditujukan untuk menciptakan sistem peradilan virtual yang baik.

Kata kunci: Kejahatan, Peradilan Virtual, Covid-19.

## 1.1 Pendahuluan/ Latar Belakang

Kejahatan merupakan masalah yang dihadapi oleh setiap masyarakat di dunia. Di Indonesia, berdasarkan informasi yang disampaikan oleh Kepolisian Republik Indonesia, pada minggu kedua di tahun 2021 kasus kejahatan naik hingga 236 kejadian [1], selanjutnya pada pekan ke-4 juga mengalami kenaikan 7,56% [2]. Angka tersebut diatas menunjukkan, kejahatan terus terjadi meskipun di masa pandemi. Pandemi membuat negara menetapkan kebijakan yang membatasi gerak individu, namun pembatasan ini tidak membuat kejahatan berhenti.

Dalam kaitannya dengan kebijakan *lockdown* yang dilakukan di masa pandemi, Manuel Eisner dan Amy Nivette sebagaimana dikutip oleh UNODC menerangkan [3]:

*“Criminological theory suggests that lockdown measures could activate causal mechanisms for both a reduction and an increase in crime, in particular violent and property crime, with some types of crime more likely to increase and others more likely to decrease”.*

Sistem peradilan pidana disiapkan oleh negara untuk menanggulangi kejahatan. Peradilan pidana yang dijalankan tersebut dibuat atas dasar asumsi “negara dalam keadaan normal” sebelum menghadapi pandemi COVID-19. COVID-19 telah memaksa peradilan bekerja dalam keadaan “darurat”. Sehingga wajar apabila United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) menyatakan *The pandemic and states’ responses to it are having an unprecedented effect on the functioning of justice systems globally* [4].

Secara global, pada intinya virus corona telah membawa perubahan substansif dan prosedural yang cepat ke dalam sistem peradilan pidana [5]. Dalam menghadapi dampak yang ditimbulkan oleh pandemi pengadilan telah berusaha untuk mengatasi hal ini dengan berbagai cara, beberapa menutup gedung mereka

seluruhnya, yang lain membuka sebagian, dan semua harus bergerak cepat untuk memberikan keadilan dari jarak jauh dan melalui platform virtual [6]. Sarah Moore menilai pengadilan virtual mengonfigurasi ulang peran publik dalam 'melihat keadilan ditegakkan', yang mengarah pada munculnya 'visualitas teknokrasi' baru [7].

Keberadaan COVID-19 ditengah masyarakat menuntut pengadilan sebagai ruang publik berubah dari ruang terbuka (*open air*) hingga menjadi sidang virtual (*virtual hearings*). Perubahan kebijakan peradilan virtual juga terjadi di Indonesia. Perubahan tersebut dapat diamati dalam persidangan perkara pidana. Tulisan ini bertujuan untuk melihat bagaimana kebijakan peradilan virtual untuk perkara pidana yang terjadi di Indonesia.

## **1.2 Kebijakan Peradilan Pidana Virtual di Masa Pandemi**

Pandemi memberikan peluang untuk meninjau berbagai kebijakan peradilan pidana. [8]. Pengadilan virtual (*virtual courts*) merupakan bentuk inovasi yang mengubah cara pengadilan memberikan akses keadilan dari tata muka (*face-to-face*) ke online. UNICEF dalam dokumennya berjudul *Access to justice for Children in the Era of COVID-19: Learnings from the Field* tegas merekomendasikan “Virtual Juvenile or Children’s Courts”. UNICEF menyebutkan pengadilan virtual anak telah didirikan antara lain di Albania, Bangladesh, India, Kenya dan Nigeria. [9]

Dalam konteks di Indonesia, perubahan layanan pengadilan berbasis virtual mulai menjadi perhatian yang serius sejak adanya penyebaran COVID-19. Pada Tanggal 23 Maret 2020, Mahkamah Agung Republik Indonesia, melalui Surat Edaran Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Selama Masa Pencegahan Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) di Lingkungan Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang Berada di Bawahnya (SEMA No.

1/2020). SEMA No. 1/2020 berisi langkah-langkah yang harus dilakukan oleh Pimpinan, Hakim, dan Aparatur Peradilan pada Mahkamah Agung dan Badan Peradilan di Bawahnya. Dalam SEMA No. 1/2020 tersebut salah satu langkah yang harus diambil adalah “*pelaksanaan administrasi persidangan yang memanfaatkan aplikasi e-Court, pelaksanaan persidangan dengan menggunakan e-litigation, koordinasi, pertemuan dan tugas kedinasan lainnya*”. Sayangnya, untuk e-Litigation pelaksanaannya dianjurkan untuk para pencari keadilan persidangan perkara perdata, agama dan tata usaha negara.

Terkait dengan persidangan pengadilan pidana terdapat langkah-langkah yang harus diperhatikan dalam SEMA No. 1/2020 antara lain:

- a. Persidangan perkara pidana, pidana militer dan jinayat tetap dilaksanakan khusus terhadap perkara-perkara yang terdakwanya sedang ditahan dan penahannya tidak dapat diperpanjang lagi selama masa pencegahan penyebaran COVID-19 di lingkungan Mahkamah Agung dan Badan Peradilan di bawahnya;
- b. Persidangan perkara pidana, militer dan jinayat terhadap terdakwa yang secara hukum penahanannya masih beralasan untuk dapat diperpanjang, ditunda sampai dengan berakhirnya masa pencegahan penyebaran COVID-19 di lingkungan Mahkamah Agung dan Badan Peradilan di bawahnya. Penundaan persidangan dapat dilakukan dengan hakim tunggal;
- c. Terhadap perkara-perkara yang dibatasi jangka waktu pemeriksaannya oleh ketentuan perundang-undangan, hakim dapat menunda pemeriksaannya walaupun melampaui tenggang waktu pemeriksaan yang dibatasi oleh ketentuan perundang-undangan dengan perintah kepada Panitera Pengganti agar mencatat dalam Berita Acara Sidang adanya keadaan luar biasa berdasarkan surat edaran ini;
- d. Dalam hal terdapat perkara-perkara yang tetap harus disidangkan, maka:
  - 1). Penundaan persidangan dan pembatasan pengujung sidang merupakan

kewenangan majelis hakim untuk menentukan;

- 2). Majelis hakim dapat membatasi jumlah dan jarak aman antar pengunjung sidang (*social distancing*);
- 3). Majelis hakim dapat memerintahkan pendeteksian suhu badan serta melarang kontak fisik seperti bersalaman bagi pihak-pihak yang akan hadir ataupun dihadirkan di persidangan;
- 4). Majelis hakim maupun pihak-pihak dalam persidangan dapat menggunakan alat pelindung berupa masker dan sarung tangan medis sesuai dengan kondisi dan situasi persidangan;
- 5). Pencari keadilan dianjurkan untuk memanfaatkan aplikasi *e-litigation* untuk persidangan perkara perdata, perkara agama dan tata usaha negara.

SEMA No. 1/2020 telah mengalami beberapa kali perubahan melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan atas SEMA No. 1/2020; Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas SEMA No. 1/2020; Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas SEMA No. 1/2020; dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 5 Tahun 2020 tentang Perubahan Keempat atas SEMA No. 1/2020.

Terakhir Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 6 Tahun 2020 tentang Sistem Kerja di Lingkungan Mahkamah Agung dan Badan Peradilan yang Berada di bawahnya dalam Tatanan Normal Baru (SEMA No 6/2020). Dalam SEMA No 6/2020 dikatakan bahwa pelaksanaan sidang perkara pidana yang dilakukan secara daring/*teleconference* dalam masa pencegahan penyebaran *Corona Virus Disease* (COVID-19) agar tetap memperhatikan peraturan Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung dan Kementerian Hukum dan HAM tanggal 13 April 2020 Nomor 402/DJU/KM.01.1/4/2020; Kep-17/E/Ejp/04/2020; PAS-08.HH.04.05. Tahun 2020 tentang Pelaksanaan

Persidangan Melalui Teleconference.

Dalam rangka menyiapkan perangkat hukum persidangan perkara pidana secara daring atau elektronik, maka Mahkamah Agung Republik Indonesia membentuk sebuah Kelompok Kerja yang bekerja atas dasar Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 108/KMA/SK/IV/2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana Secara Elektronik (SKMA No. 108/2020). SKMA No. 108/2020 menetapkan tugas kelompok kerja tersebut antara lain: melakukan pemetaan dan analisis kebutuhan dalam rangka menyusun administrasi dan persidangan perkara pidana di pengadilan secara elektronik dan merancang administrasi dan persidangan perkara pidana di pengadilan secara elektronik.

Selanjutnya, Ketua Kelompok Kerja Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana Secara Elektronik pada tanggal 13 Mei 2020 membentuk sebuah Tim Kecil Penyusunan Regulasi Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana di Pengadilan Secara Elektronik dengan menerbitkan sebuah surat keputusan yakni Surat Keputusan No. 01/POKJA-EPID/SK/V/2020. Tim yang dibentuk tersebut bertugas untuk merumuskan peraturan Mahkamah Agung mengenai persidangan pidana secara elektronik.

Hasilnya, Mahkamah Agung berhasil menetapkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana di Pengadilan secara Elektronik (Perma No. 4/2020). Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP) mengemukakan alasan mengapa Perma No. 4/2020 ada:

- a. Persidangan pidana tetap harus dilanjutkan;
- b. Persidangan pidana di gedung pengadilan sangat berisiko menjadi sarana penyebaran virus Covid-19;



- c. Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung dan Kementerian Hukum dan HAM telah sepakat untuk mulai melaksanakan persidangan pidana secara *teleconference* tanggal 13 April 2020;
- d. Diperlukan panduan sidang secara elektronik agar pelaksanaannya seragam dan memenuhi hak-hak *fair trial*; dan
- e. Bencana alam dan keadaan darurat lainnya (Pasal 1 butir 16 Perma No. 4/2020) [10].

Apabila dikaji, perubahan layanan administrasi dan persidangan perkara pidana secara elektronik didasarkan pada pemikiran sebagai berikut:

- a. Landasan Filosofis

Peradilan pidana berbasis elektronik ditujukan untuk memenuhi akses terhadap keadilan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Dalam masyarakat demokratis, peradilan dibangun untuk melindungi hak asasi manusia dan menjamin keadilan dapat diakses oleh setiap individu meskipun negara dalam kondisi krisis sekalipun menghadapi bahayanya pandemi. Hal ini secara tegas diamanatkan dalam The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) [11], the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) [12] dan “Komentar Umum” Nomor 29 dari The Human Rights Committee [13] bahwa negara tidak dapat menanggukkan akses terhadap keadilan selama keadaan darurat publik (*public emergency*).

- b. Landasan Sosiologis

Pengadilan virtual memberikan manfaat: pertama mersepon adanya kebutuhan mendesak layanan yang berbasis jaga jarak (*physical distancing*) sesuai protokol kesehatan. Kedua, menekan angka penularan COVID-19 di dalam sistem peradilan pidana. Wesley G. Jennings dan Nicholas M. Perez mengatakan selama pandemi, seperti COVID-19, lembaga penegak hukum bertanggung jawab untuk bekerja sama dengan pemerintah dan pejabat

kesehatan masyarakat untuk menahan penyebaran, melayani masyarakat setempat, dan menjaga ketertiban umum [14].

c. Landasan Yuridis

Legitimasi peradilan pidana secara elektronik sebagaimana dikemukakan diatas diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana di Pengadilan secara Elektronik. Perma No. 4/2020 menjadi landasan yuridis yang melandasi pelaksanaannya. Secara khusus, dasar pertimbangan mengapa perlu layanan administrasi dan persidangan perkara pidana secara elektronik dinyatakan dalam ketentuan menimbang Perma No. 4/2020 yang menyatakan:

- 1). pengadilan berkewajiban membantu pencari keadilan dan erusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk mewujudkan peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan;
- 2). Cetak Biru Pembaruan Peradilan 2010-2035 diantaranya bertujuan untuk mewujudkan peradilan modern berbasis teknologi informasi; dan
- 3). Dengan adanya perkara yang terkendala keadaan tertentu membutuhkan penyelesaian secara cepat dengan tetap menghormati hak asasi manusia.

Dalam Perma No. 4/2020 diantaranya diatur tata cara pemeriksaan saksi dan/atau ahli dan pemeriksaan terdakwa secara elektronik. Secara umum ketentuannya adalah sebagai berikut:

a. Pemeriksaan Saksi dan/atau Ahli

Dalam Pasal 11 Perma No. 4/2020 pada pokoknya diatur bahwa tata cara pemeriksaan saksi dan/atau ahli dilakukan berdasarkan ketentuan hukum acara. Pemeriksaan saksi dan/atau ahli dilakukan dalam ruang sidang pengadilan meskipun persidangan dilakukan secara elektronik. Dalam keadaan tertentu, hakim/majelis hakim dapat menetapkan pemeriksaan yang dilakukan terhadap saksi dan/atau ahli yang berada di: kantor penuntut dalam daerah hukumnya; pengadilan tempat saksi dan/atau ahli berada apabila saksi dan/atau ahli berada

di dalam dan diluar daerah hukum pengadilan yang menyidangkan perkara; kedutaan/konsulat jenderal Republik Indonesia atas persetujuan/rekomendasi menteri luar negeri, dalam hal saksi dan/atau ahli berada di luar negeri; atau tempat lain yang ditentukan oleh hakim/majelis hakim.

Dalam hal pemeriksaan saksi dan/atau ahli dilakukan di pengadilan tempat saksi dan/atau ahli berada apabila saksi dan/atau ahli berada di dalam dan diluar daerah hukum pengadilan yang menyidangkan perkara, Ketua Pengadilan tempat saksi dan/atau ahli yang di dengar keterangannya menyediakan fasilitas persidangan secara elektronik serta menunjuk 1 (satu) orang hakim dan 1 (satu) orang panitera/panitera pengganti tanpa menggunakan atribut persidangan untuk mengawasi ketertiban jalannya pemeriksaan saksi dan/atau ahli.

Dalam hal pemeriksaan saksi dan/atau ahli dilakukan kedutaan/konsulat jenderal Republik Indonesia atas persetujuan/rekomendasi menteri luar negeri, dalam hal saksi dan/atau ahli berada di luar negeri, maka kedutaan/konsulat jenderal Republik Indonesia menyediakan fasilitas persidangan secara elektronik dan menunjuk 1 (satu) orang pegawai kedutaan untuk mengawasi ketertiban jalannya pemeriksian saksi dan/atau ahli.

Dalam Pasal 12 Perma No. 4/2020 mengatur pemeriksaan saksi yang identitasnya menurut peraturan perundang-undangan atau menurut hakim/majelis hakim wajib dirahasikan, Ketua Majelis hakim memerintahkan Panitera/Panitera Pengganti untuk mematikan fitur video dalam tampilan saksi pada aplikasi pelaksanaan sidang dan saksi hanya memberikan keterangan dalam format audio yang disamakan suaranya atau mendengarkan keterangan saksi tanpa dihadiri oleh terdakwa.

Apabila uraian tersebut diatas, hendak diilustrasikan maka berikut ini gambar yang dapat mengilustrasikannya:



Gambar 1. Pemeriksaan Saksi dan/atau Ahli

Sumber: Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP)

b. Pemeriksaan Terdakwa

Ketentuan terkait dengan pemeriksaan terdakwa diatur dalam Pasal 13 Perma No. 4/2020. Prinsipnya sama dengan pemeriksaan saksi dan/atau ahli yang dilakukan di ruang sidang sesuai dengan ketentuan hukum acara. Dalam hal pemeriksaan terdakwa dilakukan dalam persidangan secara elektronik: terdakwa yang berada dalam tahanan didengar keterangannya dari tempat terdakwa ditahan dengan didampingi/tidak didampingi oleh penasihan hukum; terdakwa yang berada dalam tahanan, tetapi tempat terdakwa ditahan tidak memiliki fasilitas untuk sidang secara elektronik, didengar keterangannya dari kantor penuntut; atau apabila terdakwa tidak ditahan, didengar keterangannya, di pengadilan, kantor penuntut, atau tempat lain yang ditentukan oleh hakim/majelis hakim melalui penetapan.

Pemeriksaan terdakwa dalam hal apabila terdakwa tidak ditahan, didengar keterangannya, di pengadilan, kantor penuntut, atau tempat lain yang ditentukan oleh hakim/majelis hakim melalui penetapan, ketua pengadilan

tempat terdakwa didengar keterangannya menyediakan fasilitas persidangan secara elektronik serta menunjuk 1 (satu) orang panitera/pamitera pengganti tanpa menggunakan atribut persidangan untuk mengawasi ketertiban jalannya pemeriksaan terdakwa.

Berikut ini disajikan ilustrasi pemeriksaan terdakwa berikut dengan berbagai kemungkinannya lengkap dengan keberadaan Majelis hakim, Panitera Pengganti, Penuntut dan Penasihat Hukum:



Gambar 2. Pemeriksaan Terdakwa dengan Berbagai Kemungkinan  
 Sumber: Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP)

Pelaksanaanya peradilan pidana virtual harus senantiasa dievaluasi. Evaluasi terhadap pelaksanaan pengadilan virtual adalah hal yang tidak boleh dilewatkan. Terkait dengan evaluasi ini, UNICEF pernah berbicara tentang pentingnya evaluasi pengadilan virtual anak, UNICEF mengingatkan:

*Conduct a rapid evaluation to document the benefits and limitations of virtual juvenile and children's courts, and produce evidence-based guidelines and tools to enable scaling up within countries and replication in additional countries. Create conditions (funding, technical assistance, learning opportunities) to enable countries to rapidly introduce or scale up virtual courts for appropriate hearings/processes.*

Beranjak pada pernyataan diatas, maka terkait dengan evaluasi pelaksanaan pengadilan virtual dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Negara harus melakukan evaluasi secara cepat terhadap pelaksanaan pengadilan virtual;
- b. Evaluasi terhadap pengadilan virtual mencakup manfaat dan keterbatasan dari pengadilan virtual;
- c. Evaluasi dijadikan sebagai basis untuk menghasilkan pedoman dan perangkat peradilan virtual yang lebih baik;
- d. Pedoman dan perangkat peradilan virtual yang telah disusun atas dasar evaluasi atas pelaksanaan peradilan virtual disuatu negara dapat direplikasi di negara lain; dan
- e. Evaluasi ditujukan untuk menciptakan sistem peradilan virtual yang baik (pendanaan, bantuan teknis dan kesempatan belajar).

### **1.3 Penutup**

Kebijakan peradilan pidana di Indonesia mengalami perubahan akibat pandemi Covid-19. Perubahan tersebut dilakukan terhadap penyelenggaraan layanan peradilan dan pemeriksaan terhadap perkara pidana. Hal ini tertuang dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Perkara Pidana di Pengadilan secara Elektronik.

## Referensi

- [1] Medcom.id, 2021, Angka Kriminalitas Naik pada Awal 2021, dapat diakses melalui <https://www.medcom.id/nasional/hukum/VNnlwyak-angka-kriminalitas-naik-pada-awal-2021>
- [2] Info Publik, 2021, Polri: Tren Angka Kejahatan Naik 7,56 Persen di Pekan ke-4, dapat diakses melalui <https://infopublik.id/kategori/nasional-politik-hukum/507253/polri-tren-angka-kejahatan-naik-7-56-persen-di-pekan-ke-4>
- [3] United Nations Office on Drugs and Crime, 2020, Research Brief: Effect of the COVID-19 Pandemic and related Restriction on Homicide and Property Crime, UNODC, 1-16
- [4] United Nations Office on Drugs and Crime, 2020, *Ensuring Access to Justice in the Context of COVID-19* (UNODC Vienna International Centre)
- [5] Will Hays., Alex du Sautoy., 2020, *Criminal Justice in the Time of a Pandemic*, Judicial Review, 1-18
- [6] Office for Democratic Institution and Human Rights, 2020, *The Fuctioning of Courts in The COVID-19 Pandemic* (OSCE ODIHR)
- [7] Sarah Moore, 2019, Digital Government, Public Participation and Service Transformation: The Impact of Virtual Courts, Policy and Politics 47-3-495
- [8] J. Mitchell Miller., Alfred Blumstein, 2020, *American Journal of Criminal Justice* 45-40-515
- [9] United Nations Children's Fund, 2020, *Access to justice for Children in the Era of COVID-19: Learnings from the Field* (UNICEF New York)
- [10] Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan, 2020, Infografis Perma Nomor 4 Tahun 2020 tentang Administrasi dan Persidangan Pidana Secara Elektronik, dapat diakses melalui <https://leip.or.id/infografis-perma-nomor-4-tahun-2020-tentang-administrasi-dan-persidangan-pidana-secara-elektronik/>
- [11] The International Covenant on Civil and Political Rights, *supra* note 3, at arts. 4, 5, 14(1)
- [12] The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *supra* note



3, at arts. 4, 5

[13] The Human Rights Committee's *General Comment*, Human Rights Committee, *Gen. Comment No. 29, supra* note 3, at paras. 14-15. <sup>[L]</sup><sub>[SEP]</sub>

[14] Wesley G. Jennings., Nicholas M. Perez., 2020, *The Immediate Impact of COVID-19 on Law Enforcement in the United States*, *American Journal of Criminal Justice*, 6-1-12

## **BAB 16**

# **Peran Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mewujudkan Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan dan Tujuan Pembangunan**

Mella Ismelina F. R.

Rian Achmad P.

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

### **Abstrak**

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu pilar kekuasaan kehakiman, yang berwenang mengadili sengketa tata usaha negara, merupakan bagian tidak terpisahkan dari upaya untuk menegakkan hukum administrasi lingkungan dan pembangunan berkelanjutan. Penulisan artikel ini bertujuan untuk melihat sejauh mana kewenangan dan peran PTUN untuk menegakkan hukum administrasi lingkungan dan pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Metode yang digunakan yaitu penelitian hukum normatif dengan tipologi penelitian eksplanatoris dan menggunakan pendekatan kasus, perundang-undangan, serta konseptual. Ditemukan bahwa PTUN pada nyatanya memang berwenang dalam mengadili perkara TUN di bidang lingkungan hidup sepanjang merupakan obyek sengketa TUN sebagaimana yang di atur dalam peraturan perundang-undangan

Kata kunci: Kewenangan, PTUN, HAN, Pembangunan Berkelanjutan.

## 1.1 Latar Belakang

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai suatu lembaga yang lahir pada masa perkembangan sistem hukum modern, telah dikembangkan berdasarkan kebutuhan sistem hukum modern, yang terdiri proses-proses formal. Proses-proses formal ini (bersama-sama dengan proses informal) [1], di antaranya adalah birokrasi administrasi, transformasi, maupun sub-sub sistem, membentuk jalinan prosedur yang merupakan jantung dari hukum. [2] Sub-sub sistem tersebut, secara sinergis membentuk satu jalinan sistem PTUN, oleh karenanya di antara sub sistem tersebut harus bersifat integratif, dan tidak boleh bersifat kontradiktif satu dengan lainnya. Sifat integratif ini, didukung dengan kebutuhan untuk mencapai tujuan akhir, dari sistem itu sendiri (yaitu berhasil memproses perkara yang masuk dan menghasilkan produk putusan sesuai norma yang dianut oleh sistem).[3] Peradilan dalam kedudukannya sebagai sistem yang mandiri, hidup dalam *egoisme* sistem, artinya lebih mementingkan keberhasilan dari tujuan sistem, daripada fungsi pelayanannya sebagai akses keadilan. Akibatnya sistem yang dikembangkan, di dalam sub-sub sistem yang ada di dalamnya (termasuk instrumen pendukungnya, budaya hukum para pelakunya, bahkan sampai tahap paradigmanya pun), lebih bersifat *egocentris* yaitu untuk memenuhi kebutuhan sistem peradilan itu sendiri. [4]

Konstitusi telah secara jelas mengamanahkan agar segala tindakan atau kegiatan pembangunan, termasuk kegiatan pembangunan ekonomi, hendaknya dilakukan berdasarkan asas berkelanjutan dan berwawasan lingkungan sebagai mana tertuang dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: [5]

*“perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip..... berkelanjutan, berwawasan lingkungan,....*

Dapat dijelaskan jika kata “berkelanjutan” itu sebenarnya berkaitan dengan *sustainable development* atau dalam bahasa Indonesia disebut pembangunan

berkelanjutan. [6] Hal ini sejalan dengan perkembangan gagasan tentang pentingnya wawasan pemeliharaan, pelestarian, dan perlindungan lingkungan hidup yang sehat, di mana dewasa ini telah menjadi wacana dan kesadaran umum di seluruh penjuru dunia untuk menerapkannya dalam praktik.[7] Oleh karena itu, kedua istilah ini dapat dikatakan berkaitan erat satu sama lain. Pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) merupakan salah satu perwujudan dari wawasan lingkungan yang dimaksud dalam UUD NRI 1945 tersebut.[8] Sebaliknya, prinsip pembangunan yang berkelanjutan juga harus diterapkan dalam pembangunan yang berwawasan lingkungan. Tidak ada pembangunan berkelanjutan tanpa lingkungan hidup sebagai unsur utamanya, dan tidak ada wawasan lingkungan tanpa pembangunan berkelanjutan.[9]

Deklarasi Stockholm, Deklarasi Nairobi, Serta Deklarasi Manila jelas menggariskan hubungan antara lingkungan dan pembangunan. Selanjutnya, hal itu juga disepakati dalam Deklarasi Tokyo (1987) dan Deklarasi Rio de Janeiro (1992). Sejak diselenggarakan Konferensi Stockholm telah diungkapkan permasalahan yang dihadapi oleh negara-negara berkembang (*the pollution of poverty*). Apabila negara maju kemudian memperingatkan “hentikan pertumbuhan” (*the limits to growth*) untuk mencegah pencemaran lingkungan, maka negara berkembang justru sedang giat melaksanakan pembangunan. Deklarasi Stockholm mengakui pentingnya perhatian ditujukan kepada permasalahan lingkungan di negara berkembang, sebagaimana tercantum dalam angka 4:[10]

*In the developing countries most of the environmental problems are caused by underdevelopment. Millions continue to live far below the minimum levels required for a decent human existence, deprived of adequate food and clothing, shelter and education, health and sanitation. Therefore, the developing countries must direct their efforts to development, bearing in mind their priorities and the need to safeguard and improve the environment. For the same purpose, the*

*industrialized countries should make efforts to reduce the gap between themselves and the developing countries. In the industrialized countries, environmental problems are generally related to industrialization and technological development.*

Dalam pengertian yang lebih sederhana, pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dapat dirumuskan sebagai upaya sadar dan terencana yang memadukan lingkungan, termasuk sumber dayanya, ke dalam proses pembangunan yang menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa sekarang dan generasi yang akan datang.[11] Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan merupakan salah satu cara bagi manusia untuk mampu terus berkembang tanpa harus mengesampingkan kestabilan lingkungan hidup.

Kemudian dalam hal pembangunan, *sustainable development* merupakan kunci pembangunan yang adil, yaitu membangun peradaban dan disaat yang bersamaan juga memanusiakan manusia, dimana hal tersebut sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo dalam teori Hukum Progresifnya. Satjipto Rahardjo memaknai hukum progresif dengan kalimat, *pertama*, hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya. Hukum tidak ada untuk dirinya melainkan untuk sesuatu yang luas, yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan dan kemuliaan manusia.[12] *Kedua*, hukum bukan merupakan institusi yang mutlak serta final karena hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in making*).[13] Hukum adalah untuk rakyat bukan sebaliknya. Seorang hakim bukan hanya teknisi corong undang-undang tetapi juga makhluk sosial. Tugas hakim sangat mulia, karena bukan hanya bermain dengan pikiran tapi juga nuraninya. Sehingga keberadaan hukum progresif bertolak dari dua komponen basis dalam hukum, yaitu peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Hukum ditempatkan sebagai aspek perilaku namun

juga sekaligus sebagai peraturan. Peraturan akan membangun suatu sistem hukum positif, sedangkan perilaku atau manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah (akan) terbangun.[14]

Menurut Samsul Wahidin, konsep pembangunan dewasa ini dilakukan lebih ke arah model pembangunan yang meyakini ekonomi merupakan suatu sistem dengan lingkungan sebagai sub sistemnya.[15] Dalam bahasa sederhana, pemenuhan tingkat kebutuhan hidup adalah dari sisi ekonominya. Dalam hal ini yang diutamakan adalah kepentingan ekonomi, akibatnya kepentingan lingkungan diletakkan di bawah kepentingan ekonomi.[16] Padahal lingkungan merupakan komponen penting dari sistem ekonomi, karena tanpa lingkungan, sistem ekonomi tidak akan berfungsi. Pembangunan yang terlalu menekan pada pertumbuhan ekonomi semata, sering kali berbenturan dengan kepentingan masyarakat luas yang menginginkan keadilan dan keberlanjutan.[17] Pembangunan yang tidak lagi memedulikan kaidah-kaidah konservasi merupakan pembangunan yang menggunakan landasan filosofi *cartesian world view* yang lebih cenderung ke *anthropocentric*, yaitu menempatkan kepentingan manusia sebagai pertimbangan utama dan satu-satunya dalam pembangunan.[18] Berdasarkan hal tersebut, pertumbuhan ekonomi yang baik juga harus didukung lingkungan sebagai wadah dari jaringan kehidupan. Setiap pembangunan ekonomi yang dilakukan perlu memperhitungkan dampak terhadap lingkungan agar tidak mematikan kehidupan itu sendiri. Jadi dalam hal ini ekonomi adalah sub-sistem dari lingkungan.[19]

Ekonomi sebagai sub-sistem dari lingkungan tidak berarti pertumbuhan ekonomi tetap perlu diperhatikan karena menghentikan pertumbuhan ekonomi dapat pula menyebabkan proses degradasi lingkungan, terutama berkaitan dengan masalah kemiskinan, kurang tersedianya kebutuhan manusia dan pengangguran. Berdasarkan konsep ekonomi sebagai sub-sistem dari lingkungan tersebut, maka perlu dikembangkan dan diimplementasikan pola pembangunan berkelanjutan

(*sustainable development*). [20]

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah satu pilar kekuasaan kehakiman, yang berwenang mengadili sengketa tata usaha negara, merupakan bagian tidak terpisahkan dari upaya untuk menegakkan hukum administrasi lingkungan dan pembangunan berkelanjutan. Berdasarkan latar belakang tersebut maka akan dilakukan penelitian dengan judul “Peran Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mewujudkan Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan dan Pembangunan Berkelanjutan.”

Berlandaskan latar belakang tersebut, tulisan ini akan menguraikan 2 (dua) pokok permasalahan, yaitu:

1. Bagaimana kewenangan peradilan tata usaha negara dalam mengadili perkara di bidang lingkungan hidup?
2. Bagaimana peran peradilan tata usaha negara dalam mewujudkan penegakan hukum administrasi lingkungan dan tujuan pembangunan berkelanjutan?

Metode penelitian yang digunakan penulis dalam karya tulis ini adalah penelitian *normatif* yaitu penelitian hukum yang mempergunakan sumber hukum sekunder,[21] yang mengacu kepada asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum.[22] Penelitian ini juga disebut sebagai penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang memberi pemahaman terhadap permasalahan norma yang dialami oleh ilmu hukum dogmatik dalam kegiatannya mendeskripsikan norma hukum, merumuskan norma hukum (membentuk peraturan perundang-undangan), dan menegakkan norma hukum (praktik yudisial).[23] Pendekatan yuridis normatif dilakukan dengan mendekati masalah yang diteliti dengan menggunakan sifat hukum normatif.[24] Tipologi penelitian adalah Penelitian Ekplanatoris (*ex-planatory research*) yaitu suatu penelitian pendalaman berupa pengujian dan bahkan bisa menolak suatu teori atau hipotesa-hipotesa serta hasil-hasil penelitian yang ada.[25]

Selain itu, untuk mendukung pengujian yang dihasilkan secara eksplanatoris, penelitian ini akan dilakukan dengan tipologi penelitian evaluatif. Penelitian evaluatif adalah suatu penelitian yang tujuannya untuk menilai, baik melalui pengujian (eksplanatoris) maupun melalui analisis mengenai hubungan antara variabel-variabel. Hasil dari penelitian ini digunakan untuk perbaikan dan atau peningkatan dari program dan isu kebijakan tersebut.[26] Adapun pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

## **1.2 Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mengadili Perkara di Bidang Lingkungan Hidup**

Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) adalah lembaga peradilan yang memiliki kewenangan untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Peran PTUN semakin penting untuk melaksanakan fungsi peradilan yang dilaksanakan bersama dengan fungsi pengawasan. Pengawasan terhadap jalannya pemerintahan perlu untuk dilakukan dan ditingkatkan, agar dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Fungsi pengawasan oleh PTUN adalah penting untuk menjamin dilindungi serta terpenuhinya hak sebagai warga negara, dan penegakan hukum administrasi negara dalam kerangka negara hukum.[27] Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.[27] Sedangkan menurut Soedikno Mertokusumo, kompetensi absolut atau kewenangan mutlak pengadilan adalah wewenang badan pengadilan dalam memeriksa jenis perkara tertentu yang secara mutlak tidak dapat diperiksa oleh badan pengadilan dalam lingkungan pengadilan lain.[28] Kompetensi absolut atau kewenangan mutlak ini memberi jawaban atas



pertanyaan, peradilan apa yang berwenang mengadili suatu perkara tertentu.[29] Menurut ketentuan pasal 47 UU Peradilan Tata Usaha Negara, kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara adalah bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Dan yang dimaksud sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dibidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata akibat diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara.[30]

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.[31] Penetapan tertulis terutama menunjuk pada isi, bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah pejabat di pusat dan di daerah yang melakukan kegiatan yang bersifat eksekutif. Tindakan Hukum TUN adalah perbuatan Badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu hukum Tata Usaha Negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban bagi orang lain. Bersifat konkret artinya obyek yang diputuskan tidak abstrak tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Bersifat individual artinya keputusan TUN tidak ditujukan kepada umum tetapi tertentu baik alamat maupun yang dituju. Bersifat final artinya sudah definitif, dan karenanya sudah dapat menimbulkan akibat hukum.

Dilihat dari uraian di atas, keputusan Tata Usaha Negara yang dapat menjadi obyek sengketa Tata Usaha Negara, sangat luas. Namun apabila dilihat dari pembatasan yang diberikan Undang-undang Peradilan Tata Usaha itu sendiri sebagaimana diatur dalam pasal 2 UU Peradilan TUN, maka kompetensi Peradilan TUN dalam mengadili Keputusan TUN adalah terbatas.

Secara khusus, lingkup kewenangan PTUN dalam perkara-perkara yang dapat diadili olehnya telah di atur dalam undang-undang tentang peradilan tata usaha negara, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *juncto* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara *juncto* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, lebih tepatnya pada BAB III Kekuasaan Pengadilan.

Terkait dengan posisi PTUN dalam mengadili perkara di bidang lingkungan hidup, dalam praktiknya PTUN telah beberapa kali mengadili perkara-perkara TUN terkait dengan lingkungan hidup. Beberapa di antaranya bahkan sampai dengan tingkat kasasi. Beberapa perkara tersebut disajikan dalam bentuk tabel berikut:

Tabel 1. Perbandingan Putusan PTUN di Bidang Lingkungan Hidup

No.	Pengadilan	Nomor Putusan	Tingkat	Obyek	Putusan
1	Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang	28/G/LH/2018/PTUN.SMG	Pertama	Keputusan Walikota Semarang Tgl. 22 Februari 2018 No. 660.1/398/B.Iv/Ii/2018 Tentang Pemberatan Penerapan Sanksi Administratif Pencabutan Keputusan Walikota Semarang Nomor 660.1/1165/B-II/VII/2015 Tanggal 31 Juli 2015 Tentang Ijin Lingkungan Kepada PT. Havindo Pakan Optima Atas Usaha Dan/Atau Kegiatan Industri Ransum	Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya

				Makanan Hewan Di Kawasan Industri Candi Blok 11 C. Kelurahan Bambankerep, Kecamatan Ngaliyan, Kota Semarang	
2	Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta	102/G/LH/2017/PTUN.JKT	Pertama	Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK. 498/Menlhk-PHLHK/PPSA/PHLHK.0/02/2017 Tentang Penerapan Sanksi Administratif Paksaan Pemerintah Kepada PT. Multazam	Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya
3	Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung	144/G/LH/2019/PTUN.BDG	Pertama	Keputusan Kepala Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Kabupaten Subang Nomor : 503/31-IL-DPMPTSP/V/2018 Tanggal 21 May 2018 Tentang Izin Lingkungan Kegiatan Peternakan Sapi Terpadu Kepada PT. Global Dairi Alami Desa Manyeti Kecamatan Dawuan Kabupaten Subang	Menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya
4	Pengadilan	80/G/LH/20	Pertama	Surat Izin Kepala	Menolak

	Tata Usaha Negara Bandung	19/PTUN.BDG		Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kota Bandung Nomor : 0001/ILP/V/2019/D PMPTSP tentang Izin Lingkungan	gugatan para Penggugat untuk seluruhnya
5	Pengadilan Tata Usaha Negara Aceh	19/G/2011/P TUN-BNA	Pertama	Surat Gubernur No. 525/BP2T/5322/2011 tanggal 25 Agustus 2011 tentang Izin Usaha Perkebunan Budidaya kepada PT. Kalista Alam di Desa Pulo Kruet Kecamatan Darul Makmur Kabupaten Nagan Raya Provinsi Aceh	Menyatakan Pengadilan Tata Usaha Negara Banda Aceh tidak berwenang untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa dalam Perkara No. 19/G/2011/P TUN-BNA  Gugatan Penggugat tidak diterima
6	Pengadilan Tata Usaha Negara Makassar	11/G/LH/2016/PTUN.Mks	Pertama	Surat Izin Gubernur Sulawesi Selatan Nomor: 644 /6272 / Tarkim tentang Izin Lokasi Reklamasi pada Kawasan Pusat Bisnis Terpadu Indonesia di Provinsi Sulawesi Selatan	Gugatan Penggugat tidak diterima
7	Pengadilan Tinggi Tata Usaha	368/B/LH/2017/PT.TU N.Jkt	Banding	Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Dan	Mengabulkan Banding dari Tergugat,

	Negara Jakarta			Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK. 498/Menlhk-PHLHK/PPSA/PHLHK.0/ 02/2017 Tentang Penerapan Sanksi Administratif Paksaan Pemerintah Kepada PT. Multazam	membatalkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta No. 102/G/LH/2017/PTUN.JKT
9	Mahkamah Agung	423 K/TUN/2018	Kasasi	Keputusan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor SK. 498/Menlhk-PHLHK/PPSA/PHLHK.0/ 02/2017 Tentang Penerapan Sanksi Administratif Paksaan Pemerintah Kepada PT. Multazam	Menolak permohonan Kasasi dari Pemohon Kasasi PT. MULTAZAM

Berdasarkan penjabaran di atas, maka PTUN pada nyatanya memang berwenang dalam mengadili perkara TUN di bidang lingkungan hidup sepanjang merupakan obyek sengketa TUN sebagaimana yang di atur dalam peraturan perundang-undangan. Adapun pada praktiknya ditemukan putusan yang telah sampai pada tingkat kasasi.

### **1.3 Peran Peradilan Tata Usaha Negara dalam Mewujudkan Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan dan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan**

Upaya mewujudkan penegakan hukum administrasi negara merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Dalam UU PPLH, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup diartikan sebagai upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.[32] Adapun lingkungan hidup sendiri didefinisikan sebagai kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.[33] Pada UU PPLH, asas-asas yang mendasari perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sendiri diatur pada Pasal 2.

Hubungan linier antara hukum administrasi lingkungan tidak dapat dilepaskan pula dari konsep dari Hukum Administrasi Negara (HAN). Pengertian dan istilah HAN berasal dari Negara Belanda, yakni *administratief recht* atau *Bestuursrecht* yang berarti lingkungan kekuasaan/administratif di luar dari legislatif dan yudisial, di Perancis disebut *Droit Administrative*, di Inggris disebut *Administrative Law*, di Jerman disebut *Verwaltung recht*. Istilah hukum administrasi negara adalah terjemahan dari *administratief rech* (Bahasa Belanda).[33] Namun istilah '*administrasi recht*' juga diterjemahkan menjadi Istilah lain yaitu Hukum Tata Usaha Negara dan hukum pemerintahan. Hukum administrasi meliputi peraturan-peraturan yang berkenan dengan administrasi. Administrasi berarti sama dengan pemerintahan. Sehingga HAN (Hukum Administrasi Negara) disebut juga hukum tata pemerintahan. Perkataan pemerintah dapat disamakan dengan kekuasaan eksekutif, artinya pemerintahan merupakan bagian dari organ dan fungsi pemerintahan, yang tugas utamanya bukankah organ dan fungsi pembuat undang-

undang dan peradilan.[34]

Terdapat beberapa pengertian HAN yang dikemukakan oleh beberapa ahli, di antaranya:

- a. R. Abdoel Djamali,[35] Hukum administrasi negara adalah peraturan hukum yang mengatur peraturan hukum yang mengatur tentang administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahannya yang menjadi sebab hingga negara tersebut berfungsi;
- b. E.Utrecht,[36] Hukum administrasi negara adalah hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan, akan kemungkinan para pejabat melakukan tugas mereka yang khusus;
- c. Van Apeldoorn,[37] Hukum administrasi negara adalah keseluruhan aturan yang harus diperhatikan oleh para penguasa yang disertai tugas pemerintahan dalam menjalankan tugasnya;

Penegakan hukum atau *law enforcement* adalah upaya untuk menegakkan norma/kaidah dan nilai hukum yang terdapat di belakang norma tersebut.[38] Nilai hukum adalah tercapainya kondisi pelestarian kemampuan lingkungan hidup.[39] Untuk tercapainya kondisi pelestarian kemampuan lingkungan hidup yang baik dan sehat diperlukan kemampuan aparaturnya penegak hukum dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, adapun hukum tersebut yaitu hukum administratif, pidana dan perdata.[40] Siti Sundari Rangkuti mengemukakan bahwa penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan dalam ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) sarana administratif, kepidanaan dan keperdataan.[41] Pada lazimnya aparaturnya penegakan hukum lingkungan dikategorikan sebagai: Polisi, Jaksa, Hakim, Penasihat hukum, Pejabat/instansi yang berwenang memberi izin (Instansi Kementerian Lingkungan Hidup dan Instansi Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang

bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup).[42] Maupun pihak yang terkait dengan pengelolaan lingkungan hidup seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Masyarakat, Pengusaha, dan Pers. [43]

Siti Sundari Rangkuti, menyebutkan bahwa penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif dan represif, sesuai dengan sifat dan efektivitasnya, adapun penegakan hukum lingkungan secara preventif dan represif, ialah: [44]

*“Penegakan hukum yang bersifat preventif berarti bahwa pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkret yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Instrumen penegakan hukum preventif adalah penyuluhan, pemantauan, dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan (pengambilan sampel, penghentian mesin-mesin dan sebagainya). Dengan demikian, penegak hukum yang utama adalah pejabat/aparat pemerintah yang berwenang memberi izin dan mencegah terjadinya pencemaran lingkungan. Penegakan hukum yang bersifat represif dilakukan dalam hal perbuatan yang melanggar peraturan dan bertujuan untuk mengakhiri secara langsung perbuatan terlarang.”*

Penegakan hukum administrasi merupakan bagian kekuasaan memerintah (*besturen*). Maka penegakan hukum administrasi negara tunduk kepada asas-asas umum (hukum pemerintahan), yaitu: asas keabsahan (*rechtmatigheid van bestuur*); asas efisiensi dan efektifitas (*doelmatigheid en doeltreffendheid*); asas keterbukaan (*openbaarheid van bestuur*); dan asas berencana (*planmatigheid*).[45] J.B.J.M. ten Berge menyatakan bahwa instrumen penegakan hukum administrasi meliputi dua hal, yaitu pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksa kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksa kepatuhan.[46] Mas Achmad Santosa, menyatakan bahwa perangkat-perangkat penegakan hukum administrasi dalam sebuah sistem hukum dan pemerintahan paling tidak harus meliputi lima



perangkat yang merupakan prasyarat awal dari efektivitas penegakan hukum administrasi di bidang lingkungan hidup. Kelima perangkat itu ialah:[47]

1. Izin, yang didayagunakan sebagai perangkat pengawasan dan pengendalian;
2. Persyaratan dalam izin dengan merujuk pada AMDAL, standar baku mutu lingkungan, peraturan perundang-undangan;
3. Mekanisme pengawasan penataan;
4. Keberadaan pejabat pengawasan (inspektur) yang memadai baik kuantitas maupun kualitasnya; dan
5. Sanksi administrasi.

Sanksi administratif dapat dilaksanakan langsung oleh badan dan/atau pejabat tata usaha negara itu sendiri, tanpa melalui perantara hakim, namun bukan berarti tidak ada penerapan sanksi administrasi melalui perantara hakim. Artinya, sanksi dalam hukum administrasi negara itu adalah semua sanksi yang tidak hanya diterapkan oleh pemerintah sendiri, tetapi juga yang dibebankan oleh hakim administrasi atau instansi banding administrasi.[48] Maka dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, sanksi administrasi berlaku apabila seseorang atau badan usaha yang melanggar ketentuan hukum administrasi lingkungan.

Dalam rangka melakukan penegakan hukum administrasi lingkungan, Pemerintah Pusat (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) dan Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota (instansi yang terkait) dapat menerapkan beberapa jenis sanksi administrasi terutama yang mempunyai fungsi instrumental yaitu pengendalian perbuatan terlarang.[49] Selain itu, sanksi administratif terutama ditujukan kepada perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan yang dilanggar tersebut. Beberapa jenis sarana penegakan hukum administrasi lingkungan, yaitu teguran tertulis, paksaan pemerintah, pembekuan izin lingkungan dan pencabutan izin lingkungan.[50]

Konteks penegakan hukum administrasi lingkungan yang dilakukan oleh PTUN dalam hal ini berkaitan langsung dengan upaya pejabat atau badan TUN yang berwenang di bidang lingkungan hidup dalam upaya mewujudkan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan sarana penegakan hukum administrasi. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, bahwa TUN memang memiliki kewenangan untuk mengadili perkara TUN di bidang lingkungan hidup, dan telah ada beberapa putusan terkait hal tersebut, bahkan sampai ke tingkat kasasi, dalam hal ini putusan yang dimaksud yaitu putusan Mahkamah Agung Nomor: 423 K/TUN/2018.

Pada tingkat pertama, PTUN Jakarta mengabulkan gugatan para penggugat untuk seluruhnya melalui putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor: 102/G/LH/2017/PTUN.JKT tanggal 26 September 2017 yang pada pokok gugatannya memohon kepada Pengadilan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan Gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan batal atau tidak sah Surat Keputusan yang diterbitkan oleh Tergugat Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK 498/Menlhk-PHLHK/PPSA/PHLHK.0/02/2017 tentang Penerapan Sanksi Administratif Paksaan Pemerintah kepada PT. Multazam;
3. Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK 498/Menlhk-PHLHK/PPSA/PHLHK.0/02/2017 tentang Penerapan Sanksi Administratif Paksaan Pemerintah kepada PT. Multazam;
4. Menghukum Tergugat untuk membayar seluruh biaya yang timbul dalam perkara ini.

Adapun pada saat banding, Pengadilan Tinggi TUN Jakarta melalui putusan Nomor 368/B/LH/2017/PT.TUN.Jkt tanggal 6 Maret 2018 kemudian menerima banding dengan membatalkan putusan pada tingkat pertama. Dalam hal ini PT

TUN menyatakan bahwa Surat Keputusan yang di terbitkan oleh Tergugat Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK 498/Menlhk–PHLHK/PPSA/PHLHK.0/02/2017 tentang penerapan Sanksi Administratif Paksaan Pemerintah kepada PT. Multazam kembali berlaku. Atas putusan PT TUN tersebut, penggugat kemudian mengajukan Kasasi ke Mahkamah Agung. Selanjutnya Mahkamah Agung melalui putusan Nomor: 423 K/TUN/2018 menolak permohonan kasasi dari pemohon Kasasi PT Multazam, dalam hal ini Putusan PT TUN Jakarta justru dikuatkan oleh Mahkamah Agung.

Dari hal tersebut di atas, dapat dilihat bahwa peran PTUN dalam penegakan hukum administrasi lingkungan begitu besar, di mana hal ini tentu berhubungan dengan upaya mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan. Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) merupakan satu upaya yang masif dengan melibatkan lebih banyak pihak dan memiliki lebih banyak tujuan.[51] Berbeda dari pendahulunya Millenium Development Goals (MDGs), Sustainable Development Goals (SDGs) dirancang dengan melibatkan seluruh aktor pembangunan, baik itu Pemerintah, Civil Society Organization (CSO), sektor swasta, akademisi, dan sebagainya. Kurang lebih 8,5 juta suara warga di seluruh dunia juga berkontribusi terhadap Tujuan dan Target SDGs.[52] Setiap negara diwajibkan membuat dokumen laporan perkembangan tujuan pembangunan berkelanjutan secara berkala. Dokumen tersebut akan menjadi tolak ukur kebijakan apa yang dianggap sukses, gagal, atau harus dilakukan dalam mewujudkan TPB. Nilai-nilai yang terkandung dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, yang saat ini menjadi rencana aksi global, nyatanya telah diusahakan sejak lama dan bahkan menjadi amanat yang harus dipatuhi oleh para pembuat kebijakan di Indonesia karena telah dijamin dalam UUD NRI 1945.

Tujuan pembangunan berkelanjutan, dalam hal ini upaya mewujudkan dan memastikan kehidupan yang sehat dan mendukung kesejahteraan bagi semua untuk semua usia; Melindungi, memulihkan dan mendukung penggunaan yang berkelanjutan terhadap ekosistem daratan, mengelola hutan secara berkelanjutan, memerangi desertifikasi (penggurunan), dan menghambat dan membalikkan degradasi tanah dan menghambat hilangnya keanekaragaman hayati; dan Memastikan ketersediaan dan manajemen air bersih yang berkelanjutan dan sanitasi bagi semua, merupakan bagian tidak terpisahkan dari perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai bagian dari hukum administrasi lingkungan, dan kehadiran putusan-putusan PTUN di bidang lingkungan hidup merupakan bagian tidak terpisahkan dari peran peradilan tata usaha negara dalam mewujudkan penegakan hukum administrasi lingkungan dan upaya mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan di Indonesia.

#### **1.4 Penutup**

Pada dasarnya, keputusan Tata Usaha Negara yang dapat menjadi obyek sengketa Tata Usaha Negara, sangat luas. Namun apabila dilihat dari pembatasan yang diberikan Undang-undang Peradilan Tata Usaha itu sendiri sebagaimana diatur dalam pasal 2 UU Peradilan TUN, maka kompetensi Peradilan TUN dalam mengadili Keputusan TUN adalah terbatas. PTUN pada nyatanya memang berwenang dalam mengadili perkara TUN di bidang lingkungan hidup sepanjang merupakan obyek sengketa TUN sebagaimana yang di atur dalam peraturan perundang-undangan. Adapun pada praktiknya ditemukan putusan TUN di bidang lingkungan hidup yang telah sampai pada tingkat kasasi. Selanjutnya, penegakan hukum administrasi merupakan bagian kekuasaan memerintah (*besturen*). Maka penegakan hukum administrasi negara tunduk kepada asas-asas umum (hukum pemerintahan). Kehadiran putusan-putusan PTUN di bidang lingkungan hidup merupakan bagian tidak terpisahkan dari peran peradilan tata usaha negara dalam

mewujudkan penegakan hukum administrasi lingkungan dan upaya mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan di Indonesia. Seperti kasus TUN yang melibatkan PT Multazam dan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, baik itu mulai dari tingkat pertama hingga putusan kasasi, keterlibatan PTUN dalam hal ini adalah peran aktif dalam penegakan hukum administrasi lingkungan dan turut serta dalam mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan di Indonesia.

Maka dari itu, upaya untuk menguatkan peran PTUN dalam mewujudkan penegakan hukum administrasi lingkungan dan tujuan pembangunan berkelanjutan harus dimulai dari lingkungan peradilan itu sendiri, sejalan dengan upaya turun tangan bersama dari para pemegang kebijakan dan masyarakat umum. Beberapa upaya tersebut di antaranya yaitu upaya peningkatan kapasitas dan kompetensi hakim PTUN dalam bidang lingkungan hidup secara berkala dan berkelanjutan, baik berupa seminar, *workshop*, *focus group discussion*, maupun penelitian bersama dengan melibatkan berbagai pihak terkait seperti akademisi dan praktisi; membuka seluas-luasnya proses persidangan dan dokumen terkait persidangan TUN, seperti putusan, agar dapat dipelajari secara luas dalam upaya memberikan pemahaman hukum maupun telaah atas substansi putusan; dan studi banding terhadap PTUN di negara lain, utamanya terkait dengan penanganan kasus TUN di bidang lingkungan hidup.

## Referensi

- [1] Daniel Lev, *Lembaga Peradilan dan Budaya Hukum di Indonesia (dalam Hukum dan Perkembangan Sosial)*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1988), hlm. 38.
- [2] Philippe Nonet, dan Philip Selznick, , *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, (Jakarta: HuMa, 2003), hlm. 35.
- [3] Tatang Amirin,, *Pokok-Pokok Teori Sistem*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1996), hlm. 23-24.
- [4] Achmad Ali, *Sosiologi Hukum Kajian Empiris Terhadap Pengadilan*, (Jakarta: BP IBLAM, 2004), hlm. 101.
- [5] UUD NRI 1945, Ps. 33 ayat (4).
- [6] Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution: Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 133.
- [7] *Ibid.*
- [8] *Ibid.*
- [9] *Ibid.*
- [10] Annual Review of United Nations Affairs 1971-1972, hlm. 173.
- [11] Asshiddiqie, *Green Constitution*. hlm. 135.
- [12] Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006), hlm. 188.
- [13] Satjipto Rahardjo, “Indonesia Ingin Penegakan Hukum Progresif”, Kompas 15 Juli 2002.
- [14] Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, hlm. 265.
- [15] Samsul Wahidin, *Dimensi Hukum Perlindungan & Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 19. Samsul Wahidin, *Dimensi Hukum Perlindungan & Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 19.
- [16] *Ibid.*
- [17] *Ibid.*

- [18] *Ibid.*
- [19] *Ibid.*
- [20] *Ibid.*
- [21] Soejono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rineka Cipta, 2010), hlm. 56.
- [22] *Ibid.*, hlm. 55.
- [23] I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hlm. 84.
- [24] Haliman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 60.
- [25] Waluyo, “Menetapkan dan Merumuskan Masalah dalam Kegiatan Penelitian”, makalah disampaikan pada seminar Latihan Jabatan Metodologi Penelitian bagi Tenaga Edukasi, Semarang, 18 Februari 1991, hlm. 88.
- [26] Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, (Bandung: Alfabeta, 2017), hlm. 21
- [27] Aju Putrijanti dan Lapon Tukan Leonard, “Kompetensi Peratun Untuk Memeriksa Unsur Penyalahgunaan Wewenang,” *Jurnal IUS*, Vol. VII, No. 1 (April 2019), 108-127, hlm. 108.
- [28] S.F.Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Penerbit Liberty, 2003), hlm. 59
- [29] Soedikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 79.
- [30] Bambang Heryanto, “Ruang Lingkup Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara (Berdasarkan Paradigma UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara),” Bahan pemaparan seminar Fakultas Hukum Universitas Pakuan Bogor, diakses melalui <https://ptun-serang.go.id/index.php/component/content/article/17-berita/225-pembayaran-tunjangan-jabatan-bagi-pegawai-negeri-sipil-pns-yang-menggunakan-cuti-besar.html>, diakses 7 September 2021.
- [31] Pasal 1 angka 10 UU Peradilan TUN, Sengketa Tata Usaha Negara adalah

sengketa yang timbul da-lam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Kepu-tusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- [32] Lihat Pasal 1 angka 9 UU Peradilan TUN
- [33] Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, UU Nomor 32 Tahun 2009, LN Nomor 140, TLN Nomor 5059, Ps. 1 angka 2.
- [34] *Ibid.* Ps. 1 angka 1
- [35] Muhamad Rakhmat, *Hukum Administrasi Indonesia*, (Bandung: Logoz Publishing, 2014), hlm. 14.
- [36] *Ibid.*
- [37] R. Abdul Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1998), hlm.
- [38] E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrsai Negara*. (Jakarta: PT. Ictiar Baru, 1985), hlm. 5.
- [39] L. J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1993), hlm. 321.
- [40] *Panduan Penegakan Hukum Pidana Lingkungan*, Edisi Kesatu, diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2003, hlm. 3. Dalam Aditia Syaprilla, “Penegakan Hukum Administrasi Lingkungan Melalui Instrumen Pengawasan,” *Jurnal Bina Hukum Lingkungan*, Vol. 1, No. 1 (Oktober 2016), hlm. 101.
- [41] *Ibid.*
- [42] *Ibid.*
- [43] Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Edisi Ketiga, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005), hlm. 214.
- [44] *Ibid.*



- [45] Aditia Syaprilla, “Penegakan Hukum Administrasi,” *Ibid.* hlm. 102.
- [46] Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan*, *Ibid.* hlm. 215-216.
- [47] Philipus M. Hadjon, “Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup” dalam B. Arief Sidharta, ed., *Butir-Butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan Yang Layak (Sebuah Tanda Mata bagi 70 Tahun Prof. Dr. Ateng Syafrudin. S.H)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 335.
- [48] J.B.J.M ten Berge, Course Book, *Recent Development in General Administrative Law in the Netherland*, dalam Aditia Syaprilla, “Penegakan Hukum Administrasi,” *Ibid.* hlm. 103.
- [49] Mas Achmad Santosa, *Pengembangan dan Penegakan Hukum Administrasi di Bidang Lingkungan Hidup Dalam Konteks Otonomi Daerah*, Dikutip dari Moh. Hasyim, “Penegakan Hukum Administrasi Terhadap Izin Usaha Industri Sebagai Instrumen Yuridis Penataan Lingkungan Hidup (Studi Tentang Pengawasan dan Penerapan Sanksi Administrasi di Kota Semarang)”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Edisi No. 27 Vol. 11, 2004, hlm. 27. Dalam Aditia Syaprilla, “Penegakan Hukum Administrasi,” *Ibid.* hlm. 103.
- [50] Ridwan H.R, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, (Yogyakarta FH UII Press, 2009), hlm. 112.
- [51] Aditia Syaprilla, “Penegakan Hukum Administrasi,” *Ibid.* hlm. 104.
- [52] *Ibid.*
- [53] Dalam TPB, sektor yang di jangkau jauh lebih luas dan lebih kompleks dibandingkan dengan TPM. Pada TPB terdapat 17 tujuan/*goals*, termasuk di dalamnya tentang air bersih dan sanitasi layak, energi bersih dan terjangkau, kota dan pemukiman yang berkelanjutan, dan penanganan perubahan iklim.
- [54] *Ibid.*

## **BAB 17**

# **Menyorot Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia Setelah Kebijakan Asimilasi Narapidana di Tengah Pandemi Covid-19**

Rugun Romaida Hutabarat

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

### **Abstrak**

Ditengah situasi pandemi, pemerintah telah mengambil langkah kebijakan untuk mencegah penyebaran COVID-19 yang terjadi di Lapas/Rutan. Salah satu kebijakan yang diambil adalah pemberian asimilasi dan integrasi. Rumusan masalah adalah bagaimana peran hukum dalam upaya penanganan pandemi Covid-19 di Indonesia dan implementasi kebijakan untuk memberikan asimilasi dan integrasi beberapa penelitian di bidang COVID-19. Penelitian ini dilakukan oleh penulis dengan melakukan penelitian hukum normatif melalui pendekatan undang-undang dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan asimilasi tidak memberikan perubahan berarti di tengah kondisi lapas yang overkapasitas. Masalah ini tentunya harus dipandang serius. Mengingat penyebaran Covid19 yang membutuhkan *social distancing* dan pertimbangan tujuan pemidanaan.

Kata kunci: Lembaga Pemasyarakatan, Asimilasi, Covid19.

## 1.1 Latar Belakang

Hingga sekarang pandemi Covid-19 masih mewabah di penjuru dunia termasuk Indonesia. Meskipun penyebaran Covid-19 melambat di beberapa negara karena program vaksinasi dan *lockdown*, krisis akibat pandemi virus corona baru masih belum berakhir pada tahun 2021. Pada 11 Maret 2020 WHO mengumumkan dunia dalam pandemi global dimana jumlah terinfeksi di seluruh dunia telah mencapai lebih dari 121.000.[1] Dalam kondisi tersebut pemerintah mengeluarkan berbagai upaya yang di bentuk sebagai himbauan tetapi belum dipatuhi secara benar oleh masyarakat. Bahkan sebagian besar masyarakat menganggap bahwa virus tersebut tidak akan menyebar luas sebagaimana di negara tempat awal penyebarannya.

Di masa pandemi Covid-19, pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk membebaskan narapidana melalui program Asimilasi yaitu pembinaan narapidana dan anak dengan membiarkan mereka hidup berbaaur di masyarakat dan Integrasi dimana narapidana yang telah memenuhi syarat-syarat pembebasan bersyarat, cuti bersyarat, dan cuti menjelang bebas. Covid-19 merupakan penyakit yang disebabkan oleh *virus severe acute respiratory syndrome* yang dapat menyebabkan infeksi paru-paru, seperti pneumonia. Virus tersebut berasal dari Kota Wuhan (Cina) lalu menyebar di Indonesia awal 2020 dan menjadi *pandemic* global. Covid-19 yang sangat mudah menular dan menyebar, mengharuskan pemerintah membuat tatanan baru dalam kehidupan masyarakat melalui berbagai aturan.

Salah satunya adalah dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum RI Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19. Berdasarkan Permenkumham ini, pemerintah mencoba mencegah tersebarnya virus corona di dalam Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) yang kondisinya masih didominasi over kapasitas (*overcrowding*). Kebijakan ini

menjadi wewenang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Hukum dan HAM ini didasari atas kekhawatiran pemerintah akan penyebaran virus corona di dalam lembaga pemasyarakatan (lapas). Mengingat keadaan lapas di Indonesia mengalami kelebihan kapasitas menjadi pertimbangan utama diperlukannya kebijakan dari pemerintah untuk menekan naiknya angka terjangkitnya virus Covid19 ini.

Kementerian Hukum dan HAM menyempurnakan kebijakan pengeluaran narapidana dan anak di tengah pandemi Covid-19 dengan menerbitkan Permenkumham Nomor 32 Tahun 2020. Permenkumham tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Asimilasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat bagi Narapidana dan Anak dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19 ini sebagai pengganti Permenkumham Nomor 10 Tahun 2020. Hal ini menjadi upaya lanjutan yaitu penyempurnaan dalam rangka mencegah dan menanggulangi penyebaran Covid-19 di lapas/LPKA/rutan melalui pemberian asimilasi dan integrasi.

Terdapat beberapa poin penyempurnaan dalam Permenkumham Nomor 32 Tahun 2020, diantaranya terkait dengan syarat dan tata cara pemberian asimilasi dan hak integrasi, pembatasan bagi tindak pidana tertentu, mengakomodasi pemberian hak terhadap warga negara asing, serta penerbitan surat keputusan secara daring yang akan terakomodasi dalam sistem basis data pemasyarakatan. Asimilasi tidak akan diberikan kepada narapidana dan anak yang melakukan tindak pidana terkait dengan narkoba, prekursor narkoba, dan psikotropika, terorisme, korupsi, kejahatan terhadap keamanan negara, kejahatan hak asasi manusia yang berat, serta kejahatan transnasional terorganisasi lainnya.

Selain itu, asimilasi tidak diberikan kepada narapidana dan anak dengan tindak pidana pembunuhan Pasal 339 dan Pasal 340, pencurian dengan kekerasan Pasal 365, kesusilaan Pasal 285, sampai dengan Pasal 290 KUHP, serta kesusilaan terhadap anak sebagai korban Pasal 81 dan Pasal 82 UU Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Narapidana dan anak yang melakukan pengulangan suatu tindak pidana yang sebelumnya telah dijatuhi pidana dan berkekuatan hukum tetap, serta narapidana kasus narkoba, prekursor narkoba, dan psikotropika yang dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun juga dipastikan tidak akan mendapatkan hak asimilasi. Ketentuan ini dikecualikan bagi narapidana kasus narkoba, prekursor narkoba, dan psikotropika dengan pidana di bawah 5 tahun yang tetap diberikan asimilasi dan integrasi sesuai dengan Permenkumham Nomor 32 Tahun 2020. Aturan ini menjadi harapan baru pada masalah overkapasitas yang tidak kunjung membaik. Namun demikian aturan yang ada ini apakah berjalan dengan baik atau tidak menjadi sorotan tajam, mengingat diperlukan *social distancig* demi memutus rantai virus Covid19 termasuk di lembaga pemasyarakatan.

## **1.2 Menyorot Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia Setelah Kebijakan Asimilasi Narapidana di Tengah Pandemi Covid-19**

Penyebaran Covid-19 telah menjadi suatu kekhawatiran masyarakat sejak keberadaan virus tersebut yang mulai ada di Indoensia Maret 2020. Selanjutnya WHO mengumumkan dunia dalam pandemi global dimana jumlah terinfeksi di seluruh dunia telah mencapai lebih dari 121.000.[2] Kondisi ini mengharuskan negara-negara di dunia untuk menentukan sikap, termasuk Indonesia. Presiden Joko Widodo mengharuskan masyarakat mengakui/melaporkan kasus COVID-19 yang disebabkan oleh virus SARS-Cov-2 demi memutus rantai virus ini. Dalam kondisi tersebut pemerintah mengeluarkan berbagai upaya yang dibentuk sebagai himbauan tetapi belum dipatuhi secara benar oleh masyarakat. Bahkan sebagian besar masyarakat menganggap bahwa virus tersebut tidak akan menyebar luas

sebagaimana di negara tempat asal penyebarannya.

Keberadaan virus tersebut mulai dirasakan ketika pemerintah menerapkan berbagai protokol pemakaman bagi penderita COVID-19 yang oleh masyarakat dianggap sangat menakutkan. Penyebaran virus yang tak-pernah-disangka (*atau tak pernah diantisipasi*) akan sampai di Indonesia hingga kini masih berlanjut. Kesehatan merupakan suatu kebutuhan dasar manusia, yang di jamin oleh konstitusi. Hak atas Kesehatan ada sejak Konstitusi Republik Serikat (RIS) 1949 dan Undang-Undang Dasar sementara yang berbunyi “Penguasa senantiasa berusaha dengan sungguh-sungguh memajukan kebersihan umum dan kesehatan rakyat”.<sup>[3]</sup> Konstitusi World Health Organization (WHO) 1948 pun telah menegaskan pula bahwa “memperoleh derajat kesehatan yang setinggi-tingginya adalah suatu hak asasi bagi setiap orang” (*the enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being*).

Hal tersebut pula dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28H ayat (1) yang menyebut “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Dari pasal tersebut dapat terlihat bahwa Kesehatan tidak dipandang sekedar urusan pribadi akan tetapi ada hubungannya dengan tanggung jawab negara, melainkan suatu hak hukum yang harus dijamin oleh negara.

Untuk menindaklanjuti antisipasi kedaruratan COVID-19, telah diberlakukan serangkaian regulasi yang mengatur upaya perlindungan dan pencegahan COVID-19 menular sebagai turunan dari peraturan berikut yaitu :

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3273);
3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4723);
4. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063);
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6236);
6. Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Kedaruratan Bencana pada Kondisi Tertentu (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 34)

Mengacu pada aturan-aturan tersebut, kemudian dalam upaya penanggulangan wabah ini, pemerintah telah menerbitkan beberapa regulasi terkait dengan pembatasan sosial, perekonomian, pendidikan, kesehatan termasuk pula pelaksanaan di lembaga pemasyarakatan. Jika ditinjau dari aspek hukum, berbagai regulasi telah diterbitkan untuk mencegah penyebaran COVID-19 namun realitas sampai saat ini menunjukkan bahwa belum ada perubahan signifikan dalam penanganan kasus COVID-19 di Indonesia, jumlah pasien semakin bertambah, angka kematian pun semakin melaju. Pelaksanaan sosial distancing pun tidak dilaksanakan secara maksimal. Salah satu masalah besarnya adalah bahwa lapas yang masih mengalami kendala over kapasitas.

Kapasitas Lapas di Indonesia saat ini hanya bisa menampung 160 ribu orang. Namun faktanya, penghuni Lapas kini telah mencapai 270 ribu orang. Sehingga dalam konteks pencegahan dan penanggulangan Covid-19, tidak mungkin

dilaksanakan pembatasan sosial di Lapas. Harus pula dipahami bahwa kurang lebih 32 ribu narapidana yang memperoleh asimilasi dan hak integrasi tersebut bukan serta merta dibebaskan, melainkan dirumahkan. Narapidana yang dimaksud terdiri dari mereka yang telah memenuhi syarat sebagaimana telah disebutkan di atas. Perlu digaris bawahi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat adalah program pembinaan untuk mengintegrasikan narapidana dan anak ke dalam kehidupan masyarakat setelah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan.[4]

Hal ini berbeda dengan narapidana yang menjalani asimilasi. Seharusnya, merujuk pada ketentuan dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 03 Tahun 2018 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat, narapidana yang menjalankan asimilasi pada siang hari berada di luar Lapas untuk melakukan kerja sosial dan sore harinya kembali ke Lapas. Seperti tersebut di atas, kebijakan pembebasan narapidana didasari karena kapasitas narapidana yang melebihi daya tampung rutan. Jika mundur kebelakang maka masalah tersebut dilatarbelakangi oleh kebijakan pemerintah yang masih mengutamakan hukuman penjara sebagai upaya memberikan efek jera dalam penegakan hukum. Hal ini diperparah dengan presentase besarnya penggunaan hukuman penjara dalam peraturan perundangan undangan dengan sarana prasana yang tersedia tidaklah seimbang. Selama tidak ada perubahan dalam kebijakan tersebut maka *overcrowding* akan terus terjadi.

Sebagai solusi pemerintah harus menerapkan sistematika lain dalam penegakan hukum terutama untuk kasus-kasus yang tergolong ringan, sistem *restorative justice* dapat menjadi pertimbangan sebagai suatu upaya untuk penyelesaian permasalahan kelebihan kapasitas ini. Konsep *restorative justice* merupakan suatu pendekatan yang lebih menitikberatkan pada kondisi terciptanya keadilan dan keseimbangan bagi para pelaku tindak pidana serta korban.[5] Terdapat pula



alternatif pemidanaan yang dapat diterapkan dan dipandang lebih efisien daripada hukuman penjara. Dengan ini negara akan mencapai tujuan membina atau merehabilitasi narapidana sebelum akhirnya bisa bebas dan kembali hidup di lingkungan masyarakat. Hal ini sesuai dengan teori pemidanaan *relative* yang dikemukakan oleh Muladi, dimana pemidanaan bukan sebagai pembalasan atas kesalahan pelaku tetapi sarana mencapai tujuan yang bermanfaat.[6]

Jika dilihat seluruh ketentuan KUHP memuat perumusan delik kejahatan, yaitu sejumlah 587 pidana penjara tercantum di dalam 575 perumusan delik (kurang lebih 97,96%) menempatkan sanksi pidana penjara paling dominan. Banyaknya penjatuhan pidana penjara dalam KUHP Indonesia berimplikasi pula dalam pelaksanaan pidana sebagai bagian sub sistem pemidanaan. Sanksi penjara menjadi sanksi paling dominan dalam KUHP, sekitar 70 % penjara tunggal dan total keseluruhan pidana penjara sebesar 98%. Implikasinya adalah overload di lembaga pemasyarakatan sehingga ide pemasyarakatan sangat kecil kemungkinan terwujud dalam sistem pemidanaan.

Ide pemasyarakatan yang bertolak dari dari ide rehabilitasi dan resosialisasi, jelas menghendaki adanya individualisasi pidana dan kelonggaran dalam menetapkan pidana yang sesuai untuk terdakwa. Konsep atau ide demikian jelas kontradiktif dengan sistem perumusan tunggal yang seolah kaku. Ini berarti ide dasar dari pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan tidak dapat disalurkan/ diwujudkan dengan baik lewat sistem perumusan tunggal. Mengamati karakteristik yang demikian jelas terlihat bahwa sistem demikian merupakan bukti dari adanya peninggalan atau pengaruh yang sangat mencolok dari aliran klasik. Sebagaimana dimaklumi, aliran klasik ingin mengobyektifkan hukum pidana dari sifat-sifat subyektif pelaku pidana dan tidak memberi kebebasan kepada hakim untuk menetapkan jenis pidana dan ukuran pemidanaan.

Alih-alih masalah demikian, pandemi covid ini harus diatasi dengan *social distancing* yang nyatanya menjadi polemik jika diterapkan di lapas Indonesia. Pemerintah dalam hal ini Kemenkumham ambil tindakan dengan menerapkan pemberian asimilasi melalui Keputusan Menteri Hukum dan HAM nomor : M.HH.19.PK.01.01.04 Tahun 2020 tanggal 30 Maret 2020 tentang Pengeluaran dan Pembebasan Narapidana dan Anak melalui Integrasi dan Asimilasi dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19. Namun jika dilihat dari kondisi over kapasitas di lembaga pemasyarakatan di Indonesia tidak kunjung membaik, hal ini menjadi pertanyaan besar. Kebijakan asimilasi telah diterapkan dengan mengeluarkan 30.000 napi dewasa dan anak. Meskipun demikian dari keseluruhan 33 Kantor wilayah (Kanwil) hanya 4 kanwil di Indonesia yang tidak melebihi kapasitas yaitu Kanwil Gorontalo, Kanwil D.I Yogyakarta, Kanwil Maluku Utara dan Kanwil Nusa Tenggara Timur.[7] Kondisinya yang masih tetap sama, diperlukan adanya kebijakan sebagai pedoman untuk menghindari adanya kondisi over kapasitas ini. Ide pemasyarakatan berupa rehabilitasi juga akan sulit terwujud dengan timbulnya over kapasitas di sejumlah lembaga pemasyarakatan. Jumlah narapidana di Lembaga Pemasyarakatan menjadi tidak seimbang dengan jumlah bangunan Lembaga Pemasyaratannya. Sehingga lambat laun tujuan pelaksanaan pidana penjara menjadi kurang efektif. Jika dilihat dari data kapasitas Kantor Wilayah Pemasyarakatan di Indonesia, maka dapat disimpulkan bahwa sejak dikeluarkannya Keputusan Menteri Hukum dan HAM nomor : M.HH.19.PK.01.01.04 Tahun 2020 tanggal 30 Maret 2020 tentang Pengeluaran dan Pembebasan Narapidana dan Anak melalui Integrasi dan Asimilasi dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19, tidak ada perubahan signifikan atas masalah lapas yang overkapasitas. Kebijakan ini mulai diterapkan Maret 2020 dan data menunjukkan bahwa yang tidak overkapasitas tidak lebih dari 20 % jumlah Kanwil pelaksana lapas di Indonesia. Inilah yang harus diperhatikan dalam urgensi pelaksanaan pidana di Indonesia.

Kapasitas Lapas di Indonesia saat ini hanya bisa menampung 160 ribu orang. Namun faktanya, penghuni Lapas kini telah mencapai 270 ribu orang. Sehingga dalam konteks pencegahan dan penanggulangan COVID-19, tidak mungkin dilaksanakan pembatasan sosial di Lapas. Harus pula dipahami bahwa kurang lebih 32 ribu narapidana yang memperoleh asimilasi dan hak integrasi tersebut bukan serta merta dibebaskan, melainkan dirumahkan. Narapidana yang dimaksud terdiri dari mereka yang telah memenuhi syarat sebagaimana telah disebutkan di atas. Perlu digarisbawahi, pembebasan bersyarat, cuti menjelang bebas, dan cuti bersyarat adalah program pembinaan untuk mengintegrasikan narapidana dan anak ke dalam kehidupan masyarakat setelah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan.[8]

Jika ditelaah lebih jauh Indonesia termasuk negara yang tetap mempertahankan pidana penjara, tidak luput pula dari usaha-usaha untuk melakukan pembaharuan dan mencari bentuk-bentuk alternatif dari pidana penjara. Sudarto menyatakan bahwa usaha melakukan pembaruan tersebut didasarkan pada alasan-alasan baik politik, sosiologis maupun praktis. Alasan politik dilandasi oleh pemikiran suatu negara merdeka harus mempunyai hukum sendiri yang bersifat nasional, demi kebanggaan nasional. Alasan sosiologis menghendaki adanya hukum yang mencerminkan nilai-nilai kebudayaan dari suatu bangsa, sedangkan alasan praktis antara lain bersumber pada kenyataan biasanya bekas-bekas negara jajahan mewarisi hukum negara yang menjajahnya dengan bahasa aslinya, yang kemudian banyak tidak dipahami oleh generasi muda dari negara yang baru merdeka tersebut. Hal ini disebabkan karena biasanya negara yang baru merdeka tersebut ingin menjadikan bahasanya sendiri sebagai bahasa kesatuan, sehingga bahasa dari negara penjajahnya hanya dimiliki oleh generasi yang mengalami penjajahan.[9] Dalam kondisi pandemi ini, urgensi membicarakan over kapasitas ini menjadi hal yang tidak dapat ditawar lagi. Nyatanya setelah dilakukan pembebasan bersyarat pun tidak terlepas dari masalah yang selalu menjadi sorotan dalam sistem peradilan

pidana, yaitu pelaksanaan pidana. Secara materill, banyaknya sanksi pidana penjara yang dicantumkan dalam KUHP maupun undang-undang di luar KUHP dibandingkan dengan jenis pidana pokok lainnya menjadi perlu diberikan pembahasan. Seperti pandangan yang menyatakan pidana penjara merupakan satu-satunya pidana pokok yang ada dalam KUHP yang memungkinkan diadakannya pembinaan secara terencana dan terarah terhadap terpidana.[10] Namun sorotan keras terhadap pidana penjara tidak hanya diberikan oleh pakar individu tetapi juga oleh lembaga internasional, yaitu laporan kongres PBB kelima tahun 1975 mengenai Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Pelaku Kejahatan. Gerakan penghapusan pidana penjara (*prison abolition*) terlihat dengan adanya ICOPA (*International Conference On Prison Abolition*) yang diselenggarakan pertama kali pada bulan Mei 1983 di Toronto Kanada. Pada konferensi ke-3 tahun 1987 di Montreal, Kanada, istilah "*Prison abolition*" telah diubah menjadi "*penal abolition*" di Amerika dan Eropa menekankan penolakannya terhadap sistem peradilan pidana secara keseluruhannya dimana sistem kepenjaraan merupakan sentralnya yang bersifat represif.

Jika diamati seluruh ketentuan KUHP yang menyangkut perumusan sanksi pidana, maka dapat diidentifikasi hal-hal berikut:

1. KUHP hanya menganut dua sistem perumusan yaitu
  - a) perumusan tunggal (hanya diancam satu pidana pokok);
  - b) perumusan alternatif
2. Pidana pokok yang diancam/dirumuskan secara tunggal hanya pidana penjara, kurungan atau denda. Tidak ada pidana mati atau penjara seumur hidup yang diancam secara tunggal.
3. Perumusan alternatif dimulai dari pidana pokok terberat sampai yang paling ringan.[11]

Jika dilihat kebijakan legislatif/formulatif dalam merumuskan sanksi pidana penjara, masih banyak yang dirumuskan secara imperatif (baik perumusan tunggal maupun perumusan kumulatif). Hal ini tentu bertentangan dengan dua aspek pokok tujuan pemidanaan yaitu aspek perlindungan masyarakat dan aspek perlindungan pelaku. Apalagi perumusan secara tunggal jelas tidak sesuai dengan ide dasar dari pidana penjara yang ingin dikembangkan di Indonesia dengan sistem pemasyarakatan. Konsep pemasyarakatan yang bertolak dari ide rehabilitasi dan resosialisasi jelas menghendaki adanya individualisasi pidana dan kelonggaran dalam menetapkan pidana yang sesuai untuk terdakwa.

Asimilasi juga merupakan bagian dari hak Warga Binaan Pemasyarakatan (WBP) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga binaan Pemasyarakatan dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (HAM RI) Nomor 03 Tahun 2018 tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.

Asimilasi dan integrasi dirumah yang merupakan sebuah upaya hukum ditengah suasana kedaruratan yang dapat mengancam kehidupan (COVID-19) memiliki beberapa syarat sesuai Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia yaitu :

- 1 Asimilasi Narapidana dilaksanakan di rumah dengan bimbingan dan pengawasan Bapas;
- 2 Narapidana dapat diberikan Asimilasi dengan syarat:
  - 1) Berkelakuan baik dan tidak menjalani hukuman disiplin dalam waktu 6 (enam) bulan terakhir;
  - 2) Aktif mengikuti program pembinaan dengan baik; dan
  - 3) Telah menjalani ½ masa pidana.

- 3 Anak dapat diberikan Asimilasi dengan syarat:
  - 1) Berkelakuan baik dan tidak menjalani hukuman disiplin dalam waktu 3 (tiga) bulan terakhir;
  - 2) Aktif mengikuti program pembinaan dengan baik; dan
  - 3) Telah menjalani masa pidana paling singkat 3 (tiga) bulan.[12]

Selain itu, Keputusan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia menambahkan syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Pengeluaran Narapidana melalui asimilasi dengan ketentuan:
  - 1) Narapidana yang 2/3 masa pidananya jatuh sampai dengan tanggal 31 Desember 2020;
  - 2) Narapidana yang tidak terkait Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012, yang tidak sedang menjalani subsidair dan bukan warga Negara asing;
  - 3) Asimilasi dilaksanakan di Rumah;
  - 4) Surat Keputusan Asimilasi diterbitkan oleh Kepala LAPAS, Kepala LPKA dan Kepala Rutan.
- b. Pembebasan Narapidana melalui integrasi (Pembebasan Bersyarat, Cuti Bersyarat dan Cuti Menjelang Bebas) dengan ketentuan:
  - 1) Narapidana yang telah menjalani 2/3 masa pidana;
  - 2) Narapidana yang tidak terkait Peraturan Pemerintah Nomor 99 Tahun 2012, yang tidak sedang menjalani subsidair dan bukan warga Negara asing;
  - 3) Usulan dilakukan melalui sistem database pemsasyarakatan;
  - 4) Surat Keputusan Integrasi diterbitkan oleh Direktur Jenderal Pemsasyarakatan.[13]

Pemberian asimilasi dan integrasi bagi narapidana akan dilaksanakan setelah mereka memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh undang-undang dan peraturan-peraturan. Akan tetapi pemberian asimilasi dan integrasi tersebut memiliki akibat hukum sendiri. Persoalan yang muncul dalam masyarakat adalah apakah narapidana yang dibebaskan sudah mempunyai kesadaran dan tidak akan mengulangi perbuatannya lagi. Persoalan ini timbul karena para narapidana belum menyelesaikan hukumannya. Masa hukuman yang tidak dijalani secara penuh bisa mengakibatkan tujuan dari pemidanaan tersebut, yaitu rehabilitasi dan efek jera, tidak terimplementasi secara penuh pula. Hal tersebut berpotensi mengakibatkan narapidana tersebut belum siap untuk berintegrasi dan berasimilasi kembali ke masyarakat. Ketidaksiapan tersebut bisa mengakibatkan narapidana tersebut untuk kembali melakukan tindak pidana demi kelangsungan hidupnya.

Sebelum mendapatkan hak asimilasi dan integrasi, narapidana wajib membuat surat pernyataan yang menyatakan jika melanggar hukum kembali, narapidana yang telah mendapatkan haknya akan dikenakan sanksi yang lebih berat. Selain hukuman tersebut, narapidana bakal dikenai hukuman baru di dalam Lembaga Pemasyarakatan karena melakukan perbuatan pidana saat menjalani masa asimilasi dan integrasi. Walaupun sudah ada peraturan sebagai berikut, program ini tetap perlu pengawasan yang baik sebagai akibat narapidana yang dibebaskan kembali terlibat melakukan kejahatannya. Selain pengawasan kondisi lapas yang over kapasitas jelas tidak mendukung tujuan dari Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor : M.HH.19.PK.01.01.04 Tahun 2020 tanggal 30 Maret 2020 tentang Pengeluaran dan Pembebasan Narapidana dan Anak melalui Integrasi dan Asimilasi dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19.

### 1.3 Penutup

#### **Kesimpulan**

Over kapasitas di Lembaga Pemasyarakatan (lapas) di Indonesia tidak kunjung membaik. Harapan adanya kebijakan asimilasi dalam mengurangi over kapasitas di masa pandemi Covid-19 nyatanya tidak dapat terwujud meskipun pemerintah telah mengeluarkan 30.000 napi dewasa dan anak. Setelah pemberian asimilasi dari keseluruhan 33 Kantor wilayah (Kanwil) dilihat dari rata-rata perbulannya hanya 4 kanwil di Indonesia yang tidak melebihi kapasitas yaitu Kanwil Gorontalo, Kanwil D.I Yogyakarta, Kanwil Maluku Utara dan Kanwil Nusa Tenggara Timur. Kondisi demikian sudah dapat dikatakan bahwa masalah lapas di Indonesia sangat serius, diperlukan adanya kebijakan sebagai pedoman untuk menangani masalah ini. Ide pemasyarakatan berupa rehabilitasi juga akan sulit terwujud dengan timbulnya over kapasitas di sejumlah lembaga pemasyarakatan. Jumlah narapidana di Lembaga Pemasyarakatan menjadi tidak seimbang dengan jumlah bangunan Lembaga Pemasyarakatan. Sehingga lambat laun tujuan pelaksanaan pidana penjara menjadi tidak efektif.

#### **Saran**

Diperlukan adanya kebijakan dalam menangani over kapasitas di Indonesia, terutama dalam masa Pandemi covid 19 yang mengharuskan adanya *social distancing* demi memutus rantai penyebaran Covid-19. Pemerintah perlu melihat secara serius kondisi yang tidak kunjung membaik di lapas Indonesia. Tentu untuk mencapai harapan dalam regulasi yang sudah dikeluarkan terkait pembatasan sosial maka diperlukan dukungan kondisi yang memang cukup untuk menampung narapidana di lapas/rutan/LPKA yang masih overkapasitas. Diharapkan pemerintah memberikan kebijakan terkait masalah pelaksanaan pidana penjara ini secara keseluruhan dengan membahas kembali regulasi yang terlalu memprimadonakan pidana penjara.



## Referensi

- [1] World Health Organization, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020*, diakses dari <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-COVID-19—11-march-2020> pada 22 Maret 2021
- [2] World Health Organization, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 – 11 March 2020*, diakses dari <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-COVID-19—11-march-2020> pada 22 Maret 2021
- [3] Indra Perwira, *Memahami Kesehatan Sebagai Hak Asasi Manusia, 2014*, Koleksi Dokumentasi Elsam, diakses dari [https://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2014/12/Kesehatan\\_Sebagai\\_Hak\\_Asasi\\_Manusia.pdf](https://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2014/12/Kesehatan_Sebagai_Hak_Asasi_Manusia.pdf) pada 23 Maret 2021
- [4] Pasal 1 angka 5 Permenkumham 10/2020, selanjutnya dalam Pasal 2 disebutkan bahwa Narapidana yang dapat diberikan Asimilasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat: a. berkelakuan baik dibuktikan dengan tidak sedang menjalani hukuman disiplin dalam kurun waktu 6 (enam) bulan terakhir; b. aktif mengikuti program pembinaan dengan baik; dan c. telah menjalani  $\frac{1}{2}$  (satu per dua) masa pidana.
- [5] Trias Palupi Kurnianingrum, “Kontroversi Pembebasan Narapidana di Tengah Pandemi COVID-19”, *Kajian Terhadap Isu Aktual dan Strategis*, Vol. 12 No. 8, 2020, hlm. 4
- [6] Ibid.
- [7] Dari catatan, Kanwil tertinggi mengalami overkapasitas adalah Kanwil Kalimantan Timur, Kanwil DKI Jakarta, Kanwil Sumatera Utara, dan Kanwil Riau. <http://smslap.ditjenpas.go.id/public/grl/current/monthly/year/2021/month/4>, Diakses tanggal 8 April 2021
- [9] Pasal 1 angka 5 Permenkumham 10/2020
- [10] Sudarto, *Masalah-masalah Dasar Dalam Hukum Pidana Kita dalam : Hukum dan Hukum Pidana*, (Bandung : Alumni, 1977), hal 70-72
- [11] Djisman Samosir, *Fungsi Pidana Penjara Dalam Sistem Pemidanaan di Indonesia*, (Bina Cipta, Bandung, 1992), hal. 6.

- [12] Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, (PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. 1996), hal. 180.
- [13] Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2020 tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi Bagi Narapidana dan Anak Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19. Peraturan ini dikeluarkan dengan pertimbangan bahwa Lembaga Pemasyarakatan, Lembaga Pembinaan Khusus Anak, dan Rumah Tahanan Negara merupakan sebuah institusi tertutup yang memiliki tingkat hunian tinggi, sangat rentan terhadap penyebaran dan penularan Covid-19; bahwa Covid-19 telah ditetapkan sebagai bencana nasional non-alam, perlu dilakukan langkah cepat sebagai upaya penyelamatan terhadap tahanan dan warga binaan pemasyarakatan yang berada di Lembaga Pemasyarakatan, Lembaga Pembinaan Khusus Anak, dan Rumah Tahanan Negara; bahwa untuk melakukan upaya penyelamatan terhadap narapidana dan anak yang berada di Lembaga Pemasyarakatan, Lembaga Pembinaan Khusus Anak, dan Rumah Tahanan Negara, perlu dilakukan pengeluaran dan pembebasan melalui asimilasi dan integrasi untuk pencegahan dan penanggulangan penyebaran Covid-19; d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Syarat Pemberian Asimilasi dan Hak Integrasi bagi Narapidana dan Anak dalam rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran Covid-19
- [14] Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.HH-19.PK.01.04.04 Tahun 2020 tentang Pengeluaran dan Pembebasan Narapidana dan Anak Melalui Asimilasi dan Integrasi Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Penyebaran COVID-19

## **BAB 18**

### **Efektifitas Pemberian Sanksi Pidana terhadap Pengguna Narkotika di Era Pandemi Covid-19**

Urbanisasi

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

#### **Abstrak**

Sanksi pidana mempunyai tujuan untuk memberikan efek jera bagi pelaku tindak pidana agar dapat menciptakan suatu efektifitas dalam pemberian sanksi pidana terhadap pengguna narkotika. Permasalahannya adalah bagaimana efektifitas pemberian sanksi pidana terhadap pengguna narkotika di era Pandemi Covid-19? Tujuannya adalah untuk mengetahui efektifitas pemberian sanksi pidana terhadap pengguna narkotika di era Pandemi Covid-19. Kesimpulannya adalah efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, hal ini tentunya dalam pemberian sanksi pidana terhadap pengguna narkotika, untuk memberikan rasa bersalah atau efek jera diterapkan suatu hukuman minimal untuk para pengguna sebagai contoh diberikan hukuman pidana, denda minimal dengan jumlah yang besar dan rehabilitasi.

Kata Kunci: Pidana, Sanksi, Narkotika, Covid-19.

## 1.1 Latar Belakang

Tindak pidana adalah pengertian dasar dalam hukum pidana. Tindak pidana merupakan bentuk tingkah laku yang dilakukan yang melanggar undang–undang pidana. Tindak pidana dikenal dengan beberapa istilah lain yaitu perbuatan pidana peristiwa pidana dan delik. Narkotika bukan istilah yang asing lagi di Indonesia, narkotika adalah obat yang bekerja secara selektif pada susunan saraf pusat (SSP) dan mempunyai efek utama terhadap perubahan kesadaran atau membuat terjadinya penurunan kesadaran, hilangnya rasa dan mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri.[1]

Menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika Pasal 1 angka (1) pengertian narkotika yaitu : “Narkotika adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintetis maupun semisintetis, yang dapat, menyebabkan penurunan atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa, mengurangi sampai menghilangkan rasa nyeri dan dapat menimbulkan ketergantungan, yang dibedakan ke dalam golongan-golongan sebagaimana terlampir dalam Undang-Undang ini” Tindak pidana disini adalah tindak pidana narkotika atau kejahatan narkotika. Kejahatan narkotika adalah merupakan salah satu bentuk kejahatan yang di kenal sebagai kejahatan tanpa korban (*victimless crime*).

Kejahatan tanpa korban adalah hubungan antara pelaku dan korban tidak kelihatan akibatnya. Tidak ada sasaran korbannya, sebab semua pihak adalah terlibat dan termasuk dalam kejahatan tersebut, menjadi pelaku sekaligus korban dari tindak pidana atau kejahatannya tersebut. Kejahatan tanpa korban ini adalah kejahatan yang grafiknya terus meningkat karena terlibatnya kelompok tertentu, kejahatan ini berkembang menjadi kejahatan yang terorganisasi. Setiap perbuatan yang berhubungan dengan narkotika yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung merupakan bagian dari tindak pidana. Narkotika dan obat–obatan terlarang atau yang di Indonesia sering disingkat dengan kata Narkoba mulai

terkenal pada tahun 1960.

Pada tahun 2002 narkoba telah merambah ke seluruh penjuru wilayah Indonesia dari kota sampai desa yang terpencil. Narkoba saat ini sangat mudah didapat, walaupun sering kali mendengar bahwa banyak pengedar yang tertangkap polisi, namun kenyataannya pengguna narkoba senantiasa bertambah banyak. Pemerintah mulai serius menangani masalah narkoba dengan menyatakan bahwa narkoba merupakan ancaman yang serius bagi bangsa Indonesia. Menyangkut kejahatan narkoba di Indonesia kejahatan ini sudah sangat mengerikan meskipun menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba ancaman yang paling berat dapat dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana narkoba ini adalah hukuman mati, tetapi tindak pidana ini tetap berlangsung dan terus menerus.

Undang-Undang yang mengatur seperti penyalahgunaan, peredaran gelap dan untuk mengatur pemberantasan terhadap tindak pidana narkoba melalui ancaman sanksi pidana yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkoba. “akan tetapi, jika dilihat secara sosiologis bahwa masyarakat pun harus bertanggung jawab pula atas timbulnya kejahatan tersebut, sebab masyarakat itu juga merupakan korban dari kejahatan dengan pengertian bahwa tidak mungkin terjadi kejahatan jika tidak menimbulkan korban, meskipun ada beberapa kejahatan yang tidak menimbulkan korban dipihak lain seperti perjudian, penggunaan obat-obatan terlarang, prostitusi”.[2]

Tindak pidana narkoba itu adalah merupakan salah satu sebab terjadinya berbagai macam kategori tindak pidana kejahatan ataupun, yang secara langsung menimbulkan akibat pada masyarakat, generasi muda dan terutama pada pengguna narkoba itu sendiri. Kategori tindak pidana narkoba yang umum dikenal di dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkoba dapat dikelompokkan antara lain sebagai berikut :

1. Pasal 111 sampai dengan Pasal 112 mengatur tentang tindak pidana narkotika berkaitan dengan menanam, memelihara, mempunyai dalam persediaan, atau menguasai narkotika (yang dalam bentuk tanaman atau bukan tanaman)
2. Pasal 113 mengatur tentang memproduksi, mengekspor, mengimpor, serta menyalurkan narkotika golongan I.
3. Pasal 114 mengatur tentang tindak pidana menawarkan untuk dijual, membeli, menjual, menerima, menjadi perantara dalam jual beli, menukar atau menyerahkan narkotika golongan I.
4. Pasal 115 mengatur tentang tindak pidana membawa, mengirim, mengangkut atau mentransito narkotika golongan I.
5. Pasal 116 mengatur tindak pidana setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum menggunakan narkotika golongan I terhadap orang lain atau memberikan narkotika golongan I untuk digunakan orang lain.
6. Pasal 117 mengatur tentang tindak pidana melawan hukum menyimpan, memiliki, menguasai, atau menyediakan narkotika golongan II
7. Pasal 118 mengatur tentang tindak pidana tanpa hak atau melawan hukum mengimpor, mengekspor, memproduksi, atau menyalurkan Narkotika golongan II.
8. Pasal 119 mengatur tentang tindak pidana menawarkan untuk dijual, menjual, membeli, menerima, menukar menyerahkan narkotika atau menjadi perantara dalam jual beli, golongan II.
9. Pasal 120 mengatur tentang tindak pidana membawa, mengangkut, mengirim, atau mentransito narkotika golongan II.
10. Pasal 121 mengatur tindak pidana mengenai Setiap orang yang tanpa hak melawan hukum menggunakan narkotika golongan II terhadap orang lain atau memberikan narkotika golongan II untuk digunakan orang lain.
11. Pasal 122 mengatur tentang tindak pidana mengenai setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum menyimpan, memiliki, menyediakan atau menguasai Narkotika golongan III.

12. Pasal 123 mengatur tentang tindak pidana mengenai setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum memproduksi, menyalurkan, mengekspor, atau mengimpor Narkotika golongan III
13. Pasal 124 mengatur tindak pidana mengenai setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum menawarkan untuk, membeli, menerima, dijual, menjual, menjadi perantara dalam jual beli, menukar, atau menyerahkan Narkotika dalam golongan III
14. Pasal 125 mengatur tentang tindak pidana membawa, mengangkut, mengirim, atau mentransito Narkotika golongan III.
15. Pasal 126 mengatur tindak pidana mengenai setiap orang yang tanpa hak atau melawan hukum menggunakan Narkotika golongan III terhadap orang lain atau memberikan untuk digunakan orang lain.
16. Pasal 127 ayat 1 mengatur mengenai setiap orang penyalahguna narkotika golongan I, narkotika golongan II, narkotika golongan III bagi diri sendiri.
17. Pasal 128 mengatur mengenai pecandu narkotika yang sengaja tidak melaporkan.

Tindak pidana narkotika tentu berkaitan dengan sanksi pidana. Di Indonesia aturan hukuman terhadap pelaku kejahatan sudah diatur dalam Undang-Undang. Setiap perbuatan yang bertentangan dan melanggar Undang-Undang pasti akan ada hukuman yang setimpal dan memberikan efek jera pada pelakunya. Hukum positif di Indonesia, ancaman hukuman terhadap pelaku tindak pidana terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). KUHP menetapkan dalam Pasal 10 bahwa jenis-jenis tindak pidana atau hukuman yang terbagi menjadi dua bagian yaitu hukuman pokok dan hukuman tambahan. Sejarah perundang-undangan yang mengatur tentang narkotika memiliki 4 tahap pergantian Undang-Undang yaitu :

1. Masa berlakunya berbagai Ordonantie Regie
2. Berlakunya Verdovende Midellen Ordonantie
3. Berlakunya Undang – Undang Nomor 9 Tahun 1976 Tentang Narkotika

4. Berlakunya Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1997 Tentang Narkotika Di Indonesia sendiri undang–undang yang digunakan adalah Undang–Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika. Kebijakan perubahan Undang–Undang Nomor 22 Tahun 1997 menjadi Undang–Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika adalah untuk meningkatkan kegiatan guna mencegah dan memberantas penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika yang sangat merugikan dan membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Undang–Undang yang baru ini bertujuan untuk mengatur upaya pemberantasan terhadap tindak pidana narkotika melalui ancaman sanksi pidana penjara, pidana seumur hidup dan pidana mati. Undang–undang narkotika tidak menjelaskan apa itu pengertian tindak pidana. Didalam Undang–Undang Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika menentukan aturan beberapa tindak pidana narkotika, yakni Pasal 111 sampai Pasal 148.

Bagi pecandu narkotika lebih tepat disebut sebagai korban pergaulan bebas, tidak tepat apabila pecandu narkotika diberi sanksi pidana yang berupa penjatuhan pidana penjara, apabila diterapkan pada para pecandu narkotika dapat mengalami depresi yang dapat mengganggu mental, yang seharusnya mendapatkan bantuan dari psikologii (Rehabilitasi) Terdapat definisi tentang rehabilitasi yang ada di dalam Pasal 56 Undang–Undang Narkotika Nomor 35 Tahun 2009 Tentang Narkotika yaitu :

1. Rehabilitasi Medis adalah suatu proses kegiatan pengobatan secara terpadu untuk membebaskan pecandu dari ketergantungan narkotika.
2. Rehabilitasi Sosial adalah suatu proses kegiatan pemulihan secara terpadu, baik fisik, mental maupun sosial agar bekas pecandu narkotika dapat kembali melaksanakan fungsi sosial dalam kehidupan masyarakat.



Sanksi–sanksi pidana tersebut mempunyai tujuan untuk memberikan efek jera bagi pelaku tindak pidana yang melakukannya. Peran masyarakat juga mempunyai kesempatan yang seluas–luasnya, mempunyai hak dan tanggung jawab untuk membantu pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika. Pengawasan dan perhatian dari para penegak hukum akan mempengaruhi berkurangnya tindak pidana narkotika yang selama ini berjalan di Indonesia. Pengawasan dari penegak hukum harus lebih diperketat, maka kemungkinan penyalahgunaan dan peredaran narkotika di Indonesia dapat diatasi sepenuhnya.

Berbicara masalah keefektifan suatu pemidanaan tentu tak terbatas hanya pada berat vonis yang dijatuhkan oleh majelis hakim ataupun lama masa pemidanaan seorang narapidana, akan tetapi juga sangat bergantung pada sarana maupun fasilitas-fasilitas penunjang. Sebagai informasi tambahan, dapat diketahui bahwa keberadaan dan esensi dari tujuan suatu lembaga pemasyarakatan narkotika sudah dipastikan berbeda dari lembaga pemasyarakatan pada umumnya. Selain untuk mengembalikan keseimbangan dari sikap pelaku kejahatan agar jera dan tidak mengulang kejahatannya lagi, lembaga pemasyarakatan narkotika memiliki tugas penting untuk menangani dan berusaha menghilangkan sifat ketergantungan narkotika dari warga binaannya.[3]

Saat ini Indonesia sedang dilanda pandemi Covid-19. Wabah ini telah ditetapkan sebagai darurat kesehatan global. Virus ini sempat membuat semua kegiatan sehari-hari manusia terhambat. Karantina saja mungkin tidak cukup untuk mencegah penyebaran virus COVID-19 ini, dan dampak global dari infeksi virus ini adalah salah satu yang semakin memprihatinkan.[4] Pemerintah Indonesia telah melakukan banyak langkah-langkah dan kebijakan untuk mengatasi permasalahan pandemic ini. Salah satu langkah awal yang dilakukan oleh pemerintah yaitu mensosialisasikan gerakan Social Distancing untuk masyarakat. Langkah ini

bertujuan untuk memutus mata rantai penularan pandemi Covid-19 ini karena langkah tersebut mengharuskan masyarakat menjaga jarak aman dengan manusia lainnya minimal 2 meter, tidak melakukan kontak langsung dengan orang lain serta menghindari pertemuan massal.[5] Namun, pada kenyataannya langkah-langkah tersebut tidak disikapi dengan baik oleh masyarakat, sehingga jumlah kasus terus meningkat. Salah satunya adalah kasus pengguna narkotika. Pengguna narkotika pada di era Pandemi Covid-19 sangat meningkat dengan pesat dan tidak ada perubahan dalam penurunannya. Hal ini ditandai dengan adanya jumlah kasus terhadap pengguna narkotika yang ada di Badan Narkotika Nasional (BNN) yang menunjukkan bahwa sampai dengan bulan Maret 2021 telah menyita barang bukti ganja sebanyak 3.462,75 kilogram atau meningkat 143.64 persen dibandingkan barang bukti tahun 2020 sebanyak 2.410 kilogram.

Dalam penelitian ini apakah sanksi hukum terhadap pengguna narkotika sudah efektif atau justru tidak efektif. Berdasarkan uraian di atas maka yang menjadi permasalahannya adalah bagaimana efektifitas pemberian sanksi pidana terhadap pengguna narkotika di era Pandemi Covid-19? Tujuannya adalah untuk mengetahui efektifitas pemberian sanksi pidana terhadap pengguna narkotika di era Pandemi Covid-19.

## **1.2 Efektifitas Pemberian Sanksi Pidana Terhadap Pengguna Narkotika di Era Pandemi Covid-19**

Konsep efektivitas merupakan konsep yang luas, mencakup berbagai faktor di dalam maupun di luar organisasi.[6] Efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan. Semakin besar kontribusi output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program, atau kegiatan.[7] Efektivitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang tepat dan mencapainya. Karena itu efektivitas menunjuk pada kaitan antara output atau apa yang sudah dicapai atau hasil yang sesungguhnya dicapai dengan tujuan atau

apa yang sudah ditetapkan dalam rencana atau hasil yang diharapkan. Suatu organisasi dikatakan efektif jika output yang dihasilkan bisa memenuhi tujuan yang diharapkan. Dalam konteks mencapai tujuan, maka efektivitas berarti *doing the right things* atau mengerjakan pekerjaan yang benar. Efektivitas menunjuk pada keberhasilan pencapaian sasaransasaran organisasional, sehingga efektivitas digambarkan sebagai satu ukuran apakah manajer mengerjakan pekerjaan yang benar. Efektivitas didefinisikan sebagai sejauh mana sebuah organisasi mewujudkan tujuan-tujuannya. Keefektifan organisasional adalah tentang *doing everything you know to do and doing it well*. [8]

Berkaitkan dengan pemberian sanksi pidana terhadap pengguna narkoba di era pandemi Covid-19 apakah sudah efektif atau belum. Hal ini dapat di lihat bahwa dalam penanganan pengguna dari penyalahgunaan dan dikaitkan dengan pemahaman tujuan pemidanaan maka tepat apabila sistem pemidanaan gabungan dijadikan suatu sistem pemidanaan dasar untuk membuat suatu batas minimal pemidanaan bagi orang-orang yang menyalahgunakan narkoba, karena dalam hal ini orang-orang yang menyalahgunakan narkoba telah jelas melanggar ketentuan hukum positif yang ada di Indonesia yang selain efek negatif dari penyalahgunaan itu berdampak pada diri orang yang menggunakan hal tersebut baik secara fisik ataupun psikis. Oleh karena itu untuk memberikan rasa bersalah atau efek jera diterapkan suatu hukuman minimal untuk para pengguna sebagai contoh diberikan hukuman pidana pokok, denda minimal dengan jumlah yang besar dan rehabilitasi. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika mengamanatkan kepada masyarakat, khususnya para penegak hukum untuk menangani penyalahgunaan narkotika agar menjamin upaya pengaturan rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial bagi penyalahguna dan pecandu narkotika. Amanat Undang-Undang tadi secara khusus diberikan kepada para hakim yang memeriksa dan mengadili perkara penyalahguna narkotika (tersangka penyalah guna dan dalam keadaan ketergantungan). Kepada tersangka penyalah guna narkotika yang

terbukti bersalah, hakim dapat memutuskan memerintahkan yang bersangkutan menjalani rehabilitasi.

Begitu pula kepada pengguna narkoba yang tidak terbukti bersalah, hakim dapat menetapkan untuk memerintahkan yang bersangkutan menjalani rehabilitasi. Hukuman rehabilitasi merupakan hukuman paling tepat bagi penyalahguna narkoba yang bermasalah dengan hukum sebagai alternatif atau pengganti hukuman, dimana penyalah guna narkoba harus menjalani tindakan perawatan, pendidikan, *after care*, rehabilitasi dan reintegrasi sosial.

Tujuan pemberian sanksi pidana seperti teori retributif, teori teleologis dan teori retributif teleologis.[9] Menurut para pendukung teori retributif pemberian sanksi pidana terhadap orang yang telah melakukan tindak pidana itu adil karena akan memperbaiki keseimbangan moral yang telah dirusak oleh kejahatan. Orang baik akan berbahagia dan orang jahat akan menderita karena perilakunya yang jahat. Akan terjadi ketidakseimbangan apabila pelaku kejahatan gagal mendapatkan penderitaan karena perbuatan jahatnya. Keseimbangan moral akan tercapai apabila pelaku kejahatan diberi sanksi pidana dan korban mendapatkan kompensasi. Sementara itu, menurut para penganjur teori teleologis, sanksi pidana dapat diberikan untuk memperoleh kemanfaatan. Pemberian sanksi pidana pelaku kejahatan dapat menjadikannya seorang yang lebih baik dan sekaligus dapat mencegah penjahat yang potensial agar dunia menjadi tempat yang lebih baik. Kejahatan dianggap sebagai sakit jiwa dan dapat disembuhkan dengan obat yang tidak menyenangkan, yaitu sanksi pidana. Para pemikir teori teleologis menyatakan bahwa subyek moral harus mempunyai pilihan bahwa tindakannya dapat mempunyai kemanfaatan maksimum.

Kemanfaatan suatu tindakan dapat diukur dari keberhasilannya menciptakan kebahagiaan atau mengurangi penderitaan bagi setiap orang. Selanjutnya, menurut para penganjur teori retributif teleologis, tujuan pemberian sanksi pidana itu jamak karena berkaitan dengan prinsip-prinsip teleologis dan retributif dalam suatu kesatuan, oleh karena itu teori ini juga disebut teori integratif. Teori ini menganjurkan kemungkinan untuk mengintegrasikan beberapa fungsi sekaligus yaitu fungsi retributif dan fungsi kemanfaatan, misalnya pencegahan dan rehabilitasi, yang harus dikombinasikan sebagai target yang diterima melalui perencanaan dalam memberikan sanksi pidana. Sanksi pidana harus menjadi sarana untuk mengasimilasikan narapidana agar mereka dapat kembali dan hidup bersama dengan warga lainnya didalam masyarakat. Berkaitan hal ini dapat dikatakan bahwa pidana merupakan suatu seni.

Di antara ketiga teori tersebut, teori integratif mengenai tujuan pemberian sanksi pidana cocok untuk Indonesia karena sekarang ini pemberian sanksi pidana sangat rumit sebagai akibat dari upaya-upaya yang mengarahkan perhatian terhadap faktor-faktor yang berkaitan dengan HAM dan menjadikan sanksi pidana menjadi operasional dan fungsional. Pilihan teori integratif mengenai tujuan pemberian sanksi pidana didasarkan pada beberapa alasan, seperti alasan ideologis, sosiologis dan yuridis.

Dalam pemberian sanksi pidana terhadap pengguna narkotika dengan rehabilitasi ini sangat efektif dalam menekan jumlah penyalahguna narkotika bahkan dapat mencegah si penyalahguna narkotika yang pernah menjalankan rehabilitasi untuk menggunakan narkotika kembali.[10] Hanya saja ada beberapa kelemahan yang dihadapi dalam implementasinya baik dari segi sarana, tenaga medis, maupun pola pikir aparat penegak hukum yang masih belum ada kesamaan satu sama lainnya mengenai definisi dari korban penyalahgunaan narkotika sehingga dalam memberikan putusan sanksi rehabilitasi di tingkat pengadilan saat ini masih rendah.

### **1.3 Penutup**

Berdasarkan uraian di atas, efektifitas pemberian sanksi pidana terhadap pengguna narkoba di era Pandemi Covid-19 dapat disimpulkan bahwa efektifitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, hal ini tentunya dalam pemberian sanksi pidana terhadap pengguna narkoba dapat dilihat dari sistem pemidanaan gabungan yang mana suatu sistem pemidanaan dasar untuk membuat suatu batas minimal pemidanaan bagi orang-orang yang menyalahgunakan narkoba, karena dalam hal ini orang-orang yang menyalahgunakan narkoba telah jelas melanggar ketentuan hukum positif yang ada di Indonesia yang selain efek negatif dari penyalahgunaan itu berdampak pada diri orang yang menggunakan hal tersebut baik secara fisik ataupun psikis. Oleh karena itu untuk memberikan rasa bersalah atau efek jera diterapkan suatu hukuman minimal untuk para pengguna sebagai contoh diberikan hukuman pidana pokok, denda minimal dengan jumlah yang besar dan rehabilitasi. Namun faktanya pada era pandemi Covid-19 penggunaan narkoba sangat meningkat dengan pesat sesuai dengan data dari BNN yaitu bahwa sampai dengan bulan Maret 2021 telah menyita barang bukti ganja sebanyak 3.462,75 kilogram atau meningkat 143.64 persen dibandingkan barang bukti tahun 2020 sebanyak 2.410 kilogram.

## Referensi

- [1] Darda Syahrizal, *Undang-Undang Narkotika & Aplikasinya*, Jakarta, Laskar Aksara, 2013.
- [2] Chaerudin, Victimologi, *Beberapa Aspek Korban Kejahatan*, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam As-syafiah, tt.
- [3] Rina Dwi Haryanti, Burham Pranawa, Joko Mardiyanto, Efektivitas Sanksi Pidana Terhadap Pelaku Tindak Pidana Narkotika Dihubungkan Dengan Meningkatnya Penyalahgunaan Narkotika Di Wilayah Hukum Polres Boyolali, *Jurnal Bedah Hukum*, Vol.4, No.1, April 2020.
- [4] Sohrabi C, Alsafi Z, O'Neill N, et al. *World Health Organization declares global emergency: A review of the 2019 novel coronavirus (COVID19)*. *International Journal of Surgery*, 2020.
- [5] Buana, D. R. Analisis Perilaku Masyarakat Indonesia dalam Menghadapi Pandemi Virus Corona (Covid-19) dan Kiat Menjaga Kesejahteraan Jiwa. *Journal National Research Tomsk State University*, Universitas Mercu Buana, 2020.
- [6] Donni Juni Priansa, dan Agus Garnida, *Manajemen Perkantoran Efektif, Efisien, dan Profesional*, Bandung, Alfabeta, 2013.
- [7] Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, 2015.
- [8] Ulber Silalahi, *Asas-asas Manajemen*, Bandung, Refika Aditama, 2015.
- [9] Ali Johardi Wirogioto, Kepastian Hukum Terhadap Pelaksanaan Putusan Pidana Mati Yang Telah Berkekuatan Hukum Tetap Di Indonesia (Suatu Tinjauan Terhadap Putusan Pidana Mati Perkara Narkotika Pada 2014-2018), *Disertasi*, Jakarta : Universitas Krisnadwipayana, 2021.
- [10] Simon Nahak, Dessy Lina Oktaviani Suendra, Kade Richa Mulyawati, Efektivitas Sanksi Pidana Rehabilitasi Dalam Tindak Pidana Penyalahgunaan Narkotika Di Provinsi Bali, dalam <https://e-journal.unmas.ac.id/index.php/advokasi/article/download/93/87>. Diunduh tanggal 11 September 2021.



## **BAB 19**

# **Mengatur Urusan Pemerintahan Melalui Peraturan Kebijakan**

Rasji

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara

### **A. Pendahuluan/ Latar Belakang**

Indonesia adalah sebuah negara hukum. Hukum menjadi dasar atau landasan semua aktivitas kehidupan bernegara. Karena itu, Negara Indonesia membentuk berbagai jenis hukum tertulis yang disebut peraturan perundang-undangan dan melalui putusan pengadilan yang disebut yurisprudensi. Selain itu Negara Indonesia juga mengakui dan memberlakukan hukum yang tidak tertulis, yang disebut hukum adat dan konvensi ketatanegaraan. Berbagai hukum tersebut menjadi pengukur kesalahan dan kebenaran hukum semua aktivitas dalam berkehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat Indonesia.

Berdasarkan hal di atas, Negara Indonesia mempunyai wewenang mengatur melalui peraturan melalui peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan adalah peraturan dibentuk berdasarkan kewenangan administratif atau eksekutif, dalam rangka melaksanakan tugas-tugas administratif atau eksekutif. Karena itu negara, khususnya pemerintah berwenang membentuk peraturan kebijakan sesuai dengan kebutuhan hukum dalam rangka keberhasilan melaksanakan tugasnya.

Sampai saat ini tidak banyak orang memahami peraturan kebijakan, pengaturan melalui peraturan kebijakan, dan kewenangan pemerintah mengatur melalui peraturan kebijakan. Selain itu, masih banyak orang bahkan ahli hukum yang tidak memahami tentang pemerintah dan lingkup kewenangannya dalam membuat peraturan kebijakan. Tulisan ini sengaja menyajikan pemahaman tentang peraturan kebijakan, kewenangan pemerintah dalam membuat peraturan kebijakan, dan pengaturan urusan pemerintah melalui peraturan kebijakan. Melalui tulisan ini diharapkan setiap orang mendapatkan pemahaman mengenai hal-hal tersebut, sehingga mampu memahami dan mengaplikasikan hal-hal di atas sesuai dengan kepentingan dan profesinya

## **B. Urusan Pemerintah**

Pada saat ini, khususnya dalam ranah hukum Indonesia terdapat istilah pemerintah, namun para ahli hukum belum sepakat atau belum ada kesatuan pendapat mengenai istilah tersebut dan pengertiannya. Para ahli hukum masih menggunakan istilah lain selain istilah pemerintah dan merumuskan pengertiannya berbeda-beda menurut sudut pandang masing-masing<sup>1</sup>. Ridwan HR telah merangkum perbedaan istilah yang digunakan para ahli tersebut yaitu istilah pemerintah, “administrasi”, “administrasi negara”, “administrasi negara Indonesia”, “tata pemerintahan”, “tata usaha”, “tata usaha negara”, tata usaha pemerintahan, dan “karya tantra”<sup>2</sup>. Sebagai contoh, S. Prajudi Atmosudirdjo menggunakan istilah administrasi dan administrasi negara<sup>3</sup>, Philipun M. Hadjon menggunakan istilah administrasi negara dan pemerintahan<sup>4</sup>. E. Utrecht dan Bachsan Mustafa menggunakan istilah

---

<sup>1</sup> Safri Nugroho, et al., *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: FH UI, 2008), h.17.

<sup>2</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), h. 26.

<sup>3</sup> S. Prajudi Atmosudirdjo, *Administrasi dan Management Umum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), h. 50

<sup>4</sup> Philipus M. Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Negara (Introduction of Administrative Law)*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), h. 5.

tata usaha negara. W. Friedman menggunakan istilah pemerintah<sup>5</sup>, dan Poerrnadi Poerbatjarakan menggunakan istilah karya tantra.

Dari perbedaan istilah tersebut, terdapat perbedaan pengertian istilah di atas yang dirumuskan oleh para ahli hukum. Secara garis besar sebagian ahli hukum membedakan pengertian istilah di atas dalam arti luas dan dalam arti sempit<sup>6</sup>. Misalnya Stelinga, Denoek dan Koenig, dan M. Nata Saputra mengartikan administrasi negara/pemerintah dalam arti luas yang meliputi seluruh aktivitas dalam pembuatan undang-undang, melaksanakan undang-undang, dan melaksanakan peradilan, sedangkan administrasi negara/ pemerintah dalam arti sempit adalah keseluruhan aktivitas selain pembuatan undang-undang dan peradilan<sup>6</sup>. Berbeda dengan pandangan tersebut, Philipus M. Hajon menyatakan administrasi negara menurut sudut pandang Hukum Administrasi Negara hanya mencakup lapangan legislatif<sup>7</sup>. Demikian juga Kuntjoro Poerbopranoto menyatakan administrasi negara hanya mencakup satu organ atau lembaga yakni Presiden<sup>8</sup>.

Perbedaan penggunaan istilah dan pengertiannya di atas menimbulkan pertanyaan secara hukum Indonesia. Istilah apakah yang dianut oleh hukum Indonesia? Bagaimana pengertian istilah tersebut menurut hukum Indonesia? Kedua pertanyaan tersebut sangat penting untuk dijawab secara hukum Indonesia, agar ada kepastian hukum tentang pemahaman hukum dan implementasinya. Dengan mendapatkan kepastian hukum, maka siapapun akan mempunyai pemanaham yang sama atas istilah dan pengertiannya secara hukum Indonesia.

---

<sup>5</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Op.Cit.*, h. 20.

<sup>6</sup> M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1988), h. 4.

<sup>7</sup> Philipus M. Hadjon et al., *Pengantar...Op.Cit.*, h. 5.

<sup>8</sup> Koentjoro Poerbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1975), h. 40-41.

Sebagai negara hukum, kepastian hukum mengenai istilah di atas dan pengertiannya dapat dilihat dari ketentuan hukum Indonesia. Indonesia mempunyai hukum positif yang tertulis yang disebut peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (UUD 1945) dan peraturan lain di bawahnya. Batang Tubuh UUD 1945 secara tegas dan limitatif menggunakan istilah pemerintah dan tata usaha negara. Hal ini tampak pada rumusan Pasal 4 ayat (1), Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Pasal 4 ayat (1) menyatakan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan “pemerintahan” menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal 18 menyatakan:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai “pemerintahan” daerah, yang diatur dengan undang-undang,
- (2) “Pemerintahan” daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan “pemerintahan” menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) “Pemerintah” daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (5) “Pemerintahan” daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan “pemerintah” pusat.
- (6) “Pemerintahan” daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan “pemerintahan” daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A menyatakan:

- (1) Hubungan wewenang antara “pemerintah” pusat dan “pemerintahan” daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara “pemerintah” pusat dan “pemerintahan” daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B ayat (1) menyatakan Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan “pemerintahan” daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Pasal 22 Ayat (1) dan Ayat (2) menyatakan:

- (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 yang berikut.

Pasal 23 Ayat (3) menyatakan apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, “pemerintah” menjalankan anggaran pendapatan dan belanja negara tahun yang lalu. Pasal 27 Ayat (1) menyatakan segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan “pemerintahan” wajib menjunjung tinggi hukum dan “pemerintahan” itu tanpa ada kecualinya. Pasal 31 menyatakan:

- (1) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan “pemerintah” wajib membiayainya.
- (2) “Pemerintah” mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.
- (3) “Pemerintah” memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan

menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan kesatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Pasal 24 ayat (2) yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan “tata usaha negara”, dan oleh sebuah Mahkamah konstitusi.

Peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 menggunakan istilah pemerintah, tata usaha negara, administrasi, dan eksekutif. Hal ini dapat dilihat pada contoh undang-undang berikut ini.

- a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menggunakan istilah tata usaha negara, istilah administrasi, istilah pemerintah, dan istilah eksekutif. Nama UU No. 5 Tahun 1986 adalah Undang-Undang tentang “Peradilan Tata Usaha Negara”. Pasal 1 angka 1 menyebutkan “tata usaha negara” adalah “administrasi negara” yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan “pemerintahan” baik di pusat maupun di daerah. Menurut Penjelasan Pasal 1 angka 1 urusan “pemerintahan” ialah kegiatan yang bersifat “eksekutif”. Pasal 1 angka 2 menyebutkan istilah tata usaha negara dan pemerintah, dalam rumusannya bahwa badan atau pejabat “tata usaha Negara” adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan “pemerintahan” baik di pusat maupun di daerah. Badan atau pejabat “tata usaha Negara” dimaksud adalah badan atau pejabat yang melakukan kegiatan “eksekutif”. Pasal 144 menyebutkan Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara disebut juga Undang-undang “Peradilan Administrasi Negara”.
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan istilah “pemerintah”. Selain menyebut “pemerintah” pada nama

undang-undang tersebut, Pasal 1 angka 1 merumuskan pengertian “pemerintah” pusat, yaitu Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan “pemerintahan” negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri. Kemudian Pasal 1 angka 3 merumuskan “pemerintah” daerah, yaitu kepala daerah sebagai unsur penyelenggara “pemerintahan” daerah yang memimpin pelaksanaan urusan “pemerintahan” yang menjadi kewenangan daerah otonomi.

- c. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menggunakan istilah pemerintah, administrasi, dan tata usaha. Pasal 1 Angka 1 menyebutkan “administrasi” “pemerintahan” adalah tata laksana pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat “pemerintahan”. Pasal 1 angka 7 menyebutkan keputusan administrasi pemerintahan disebut juga keputusan “tata usaha negara” atau keputusan “administrasi negara”.
- d. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme menggunakan istilah “pemerintah” dan “administrasi”. Pasal 17 ayat (2) huruf b yang menyatakan istilah instansi “pemerintah”... Penjelasan Pasal 15 ayat (1) menyatakan penggunaan istilah “administrasi”. Penjelasan Pasal 11 menyatakan penggunaan istilah “eksekutif”.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan di atas, maka hukum Indonesia menggunakan istilah pemerintah, yang mengandung kesamaan dengan istilah administrasi negara, tata usaha negara, dan eksekutif. Istilah-istilah tersebut mempunyai pengertian sama yaitu semua fungsi dan aktivitas eksekutif negara, yang dilaksanakan oleh Presiden. Herman Heller menegaskan perbedaan penggunaan istilah-istilah tersebut tersebut hanyalah soal selera dan manisnya saja

yang tidak menimbulkan perbedaan makna<sup>9</sup>. Ridwan H.R. juga menyatakan istilah pemerintah dan administrasi negara adalah pengertian yang sama, karena pemerintahan itu sendiri merupakan terjemahan dari kata administrasi<sup>10</sup>. Dalam konteks ini penulis menggunakan istilah pemerintah sesuai dengan konstitusi.

Dengan demikian, hukum Indonesia hanya mengenal satu pengertian pemerintah dan pemerintahan. Pemerintah adalah Presiden beserta semua jajaran pejabat dan pegawai di bawahnya. Pemerintahan adalah fungsi pemerintah yang bersifat eksekutif. Karena itu, hukum Indonesia tidak mengenal pembagian pemerintah dan pemerintahan dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintah adalah pemerintah. Selain pemerintah adalah bukan pemerintah. Pemerintah adalah Presiden dan jajaran di bawahnya. Selain itu adalah bukan pemerintah

### C. Peraturan Kebijakan

#### 1) Istilah dan Pengertian Peraturan Kebijakan

Dalam Bahasa Indonesia terdapat dua kata yang mirip yaitu “kebijakan” dan “kebijaksanaan”. R.M. Girindro Pringgodigdo menyatakan bahwa “kebijakan” adalah terjemahan dari kata “*policy*” (Inggris) atau “*beleid*” (Belanda), sedangkan “kebijaksanaan” terjemahan dari kata “*wisdom*” (Inggris) atau “*wijshed*” (Balanda)<sup>11</sup>. R.M. Girindro Pringgodigdo mengartikan “kebijakan” sebagai tindakan-tindakan seketika (*instan decision*) berdasarkan situasi yang dihadapi, berupa pengambilan keputusan yang bersifat pengaturan berdasarkan wewenang diskresioner (*discretionary power/authority, freies ermessen*), sedangkan

---

<sup>9</sup> M. Hadin Muhdjad, *Beberapa Masalah tentang Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, (Jakarta: Akademika Pressindo, 1985), h. 28.

<sup>10</sup> Ridwan HR., *Op.Cit*, h. 27.

<sup>11</sup> A. Hamid S. Attamimi, “Perbedaan Antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan,” Pidato Dies Natalis, Jakarta: Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, 1992, h. 10.



“kebijaksanaan” diartikan sebagai serangkaian tindakan dan kegiatan yang direncanakan untuk mencapai sasaran atau tujuan yang diinginkan<sup>12</sup>. A. Hamis S. Attamimi menyatakan “kebijakan” dan “kebijaksanaan” merupakan tindakan berdasarkan kewenangan yang dimilikinya, baik berkaitan dengan rencana pelaksanaan kerja maupun untuk mengatasi masalah yang dihadapi. Dalam praktik tindakan tersebut berbentuk keputusan atau tindakan fisik. Keputusan ditujukan pada masalah yang dihadapi atau rencana kerja yang akan datang, sedangkan tindakan fisik hanya ditujukan pada masalah yang dihadapi, sehingga “kebijakan bersifat mengatur” dan “kebijaksanaan” bersifat menetapkan<sup>13</sup>. Dari pengertian tersebut, penulis menggunakan kata “kebijakan” sebagai tindakan mengatur<sup>14</sup>.

Istilah peraturan kebijakan merupakan terjemahan dari istilah dalam bahasa Belanda yaitu *beleidregel*<sup>15</sup>, *pseudowetgeving*<sup>16</sup>, dan *speigelrecht* (Belanda),<sup>17</sup> atau *policy rule*, (Inggris)<sup>18</sup>. J. Mannoury berpendapat bahwa *beleidregel* ibarat *speigelrecht* (hukum cermin) yaitu hukum yang timbul dari pantulan cermin. Menurutnya *speigelrecht* bukan hukum melainkan sekadar mimpi hukum (...*niet als recht maar als spegeling van recht-op recht galijked-*

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, lihat pula Philipun M. Hadjon, *Pengantar...Op.Cit.*, 148-149.

<sup>13</sup> A. Hamid S. Attamimi, “Perbedaan Antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan,” Pidato Dies Natalis, Jakarta: Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, 1992, h. 13.

<sup>14</sup> Rasji, “Kebijakan Administrasi sebagai Instrumen Efektivitas Layanan Publik”, *Era Hukum, Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, No. 4/Th.1/April 1995, h. 60.

<sup>15</sup> Istilah *Beleidsregel* digunakan pada tahun 1982 dalam risalah yang disusun oleh commissie wetgevingsvraagstukken, walaupun digunakan secara bersamaan dengan istilah-istilah “*psudowetgevinf*”, “*bekang makingan van voorgenomen beleid*”, “*algemene belleidsregels*”. Lihat Abdul Rozak, Hakikat Peraturan Kebijakan, dalam [www.negara.hukum.com](http://www.negara.hukum.com), 2 April 2015., h.1.

<sup>16</sup> Bagir Manan dan Kuantana Magmar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), h. 167.

<sup>17</sup> Philipus M. Hadjo dalam Hotma P. Sibuea, *Op.Cit.*, 101.

<sup>18</sup> Safri Nugraha, *Op.Cit.*, h. 93.

*beschouwt*)<sup>19</sup>. J. Van Der Hovven memandang peraturan kebijakan (*beleidsregel*) adalah *pseudowetgeving* (perundang-undangan semu) karena pembuatannya tidak didukung oleh kewenangan perundang-undangan namun memiliki karakteristik perundang-undangan<sup>20</sup>. Dalam Kamus Bahasa Belanda istilah *pseudowetgeving* berarti *regelstelling door een betrokken bestuursorgaan zonder dat dit op grond van een uitdrukkelijke wettelijke beveling die bevoegdheid bezit* (perundang-undangan semu adalah tata aturan oleh organ pemerintahan yang terkait tanpa memiliki dasar ketentuan undang-undang yang secara tegas memberikan kewenangan kepada organ tersebut<sup>21</sup>. Peraturan kebijakan dipandang sebagai hukum tetapi bukan peraturan perundang-undangan<sup>22</sup>.

Philipus M. Hadjon menyatakan peraturan kebijakan (*beleidregel, policy rule, pseudowetgeving, speigerecht*) adalah peraturan yang diciptakan oleh pejabat pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah. Eksistensi peraturan ini merupakan konsekuensi atas negara hukum kesejahteraan yang membebaskan tugas pemerintah sangat luas, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan rakyat (*welfare state*). Tugas-tugas pemerintah dapat diselenggarakan apabila pemerintah diberi kebebasan untuk mengambil kebijakan sesuai dengan situasi dan kondisi faktual. Kebijakan-kebijakan tersebut dituangkan ke dalam peraturan kebijakan<sup>23</sup>. Peraturan kebijakan dimaksudkan untuk memberikan petunjuk atau pedoman pejabat pemerintah

---

<sup>19</sup> Laica Marzuki, "Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*), Hakikat Serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan", Makalah disampaikan pada Penataran nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Hasanudin Ujung Pandang, 1996, h. 2.

<sup>20</sup> *Ibid.*, 2-3.

<sup>21</sup> Tjeenk Willink, *Juridisch Woordenboek*, (Tanpa tempat terbit: Andreae's Fockema,, 1985), h. 396.

<sup>22</sup> Abdul Rozak, "Hakikat Peraturan Kebijakan", <http://www.negarahukum.com/hukum/hakikat-peraturan-kebijakan.html>, 2 April 2015, h. 1.

<sup>23</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. (Jakarta: Erlangga, 2010), h.101.

dalam melaksanakan undang-undang<sup>24</sup>. Meskipun demikian, dasar kewenangan pemerintah dalam menciptakan peraturan kebijakan bukan dari peraturan perundang-undangan (*legislation*), tetapi berdasarkan kewenangan bebas atau diskresi atau *freies ermesen* yang dimilikinya<sup>25</sup>. Kewenangan bebas dimaksud adalah kewenangan pemerintah yang tidak terikat pada peraturan perundang-undangan<sup>26</sup>, sehubungan dengan kondisi faktual yang dihadapi pemerintah.

Sepaham dengan hal di atas, Van Kreveld yang diikuti oleh A. Hamid S. Attamimi, yang kemudian dikutip pula oleh Hotma P. Sibuea menyatakan ciri-ciri peraturan kebijakan sebagai berikut:

- a. Peraturan itu, langsung atau tidak langsung, tidak berdasar pada ketentuan *formele wet* atau *grondwet* yang memberikan kewenangan mengatur, dengan perkataan lain tidak mempunyai dasar hukum yang tegas dalam *wet*.
- b. Peraturan itu dapat:
  - 1) tidak tertulis, kemudian terjadi serangkaian keputusan instansi Administrasi Negara yang berdiri sendiri dalam rangka menyelenggarakan kewenangan Administrasi Negara yang tidak terikat;
  - 2) ditetapkan dengan tegas secara tertulis oleh suatu instansi Administrasi Negara.
- c. Peraturan itu pada umumnya menunjukkan bagaimana suatu instansi Administrasi Negara akan bertindak dalam menyelenggarakan kewenangan Administrasi Negara yang tidak terikat terhadap setiap orang dalam situasi sebagaimana dimaksud pada peraturan itu.

---

<sup>24</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Op.Cit.*, h.103.

<sup>25</sup> *Ibid.*, h. 104.

<sup>26</sup> A. Hamid S. Attamimi, "Perbedaan...Loc.Cit.", h.16.

P. de Haan dan kawan-kawan mengemukakan empat elemen peraturan kebijakan. Keempat elemen tersebut adalah:

- a. *een algemene regel* (peraturan umum);
- b. *omtrent de uitoefening van een bestuursbevoegdheid jegens de burger* (berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintah terhadap warga negara);
- c. *vastgesteld door een bestuursinstantie die de bevoegdheid daartoe niet uitdrukkelijk aan de grondwet of formele wet ontleent, doch impliciet aan de bestuursbevoegdheid zelf* (ditetapkan oleh suatu instansi pemerintahan yang berwenang untuk itu, dan kewenangannya bukan berasal dari UUD atau undang-undang formal, tetapi implisit pada wewenang pemerintahan itu sendiri);
- d. *welke in beginsel bindend is ingevolge de algemene beginselen van behoorlijk bestuur* (peraturan kebijakan itu terikat dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik).

Pengertian ini memperlihatkan bahwa peraturan kebijakan merupakan peraturan yang berlaku mengikat secara umum dan dibuat berdasarkan wewenang pemerintahan.

Menurut Bagir Manan ada enam ciri peraturan kebijakan. Keenam ciri tersebut adalah:

- a. Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan;
- b. Asas-asas pembatasan dan pengujian peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan;
- c. Peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara *wetmatigeheid* karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijakan;
- d. Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen* dan ketiadaan wewenang Administrasi Negara bersangkutan membuat peraturan perundang-

- undangan;
- e. Pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* sehingga batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak;
  - f. Dalam praktik diberi format berupa berbagai bentuk dan jenis aturan, yakni: keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain-lain, bahkan dijumpai dalam bentuk peraturan<sup>27</sup>.

Dari pendapat tersebut, Bagir Manan mengakui dan membenarkan adanya peraturan kebijakan sebagai peraturan, tetapi bukan sebagai peraturan perundang-undangan. Meskipun bukan peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan mempunyai kesamaan dengan peraturan perundang-undangan. Menurut A. Hamid S. Attamimi, kesamaan peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan adalah:

- a. Aturan yang berlaku umum  
Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan mempunyai *adressat* dan subjek norma dan pengaturan berlaku atau objek norma yang sama, yaitu bersifat umum dan abstrak (*algemene regeling atau algemene regel*).
- b. Peraturan yang berlaku keluar  
Peraturan perundang-undangan berlaku “ke luar” dan ditujukan kepada masyarakat umum (*naar buiten werkend, tot een ieder gericht*), demikian juga peraturan kebijakan berlaku “ke luar” dan ditujukan kepada masyarakat umum yang bersangkutan.
- c. Kewenangan pengaturan yang bersifat umum/publik  
Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan dibuat oleh lembaga/pejabat yang mempunyai kewenangan umum/publik untuk itu<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Ridwan H.R., *Hukum...Op.Cit.*, h. 186-187.

<sup>28</sup> A. Hamid S. Attamimi, “Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan kebijakan”, Pidaro Purna Bakti, (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 1993), h, 12-13.

Selain persamaan, peraturan kebijakan mempunyai perbedaan dengan peraturan perundang-undangan. A.Hamid S. Attamini mengemukakan perbedaan tersebut adalah:

- a. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan fungsi negara.  
Pembentukan hukum melalui peraturan perundang-undangan dilakukan oleh rakyat sendiri, oleh wakil-wakil rakyat, atau sekurang-kurangnya dengan persetujuan wakil-wakil rakyat. Kekuasaan di bidang perundang-undangan atau kekuasaan legislatif hanya diberikan kepada lembaga yang khusus untuk itu, yaitu lembaga legislatif.
- b. Fungsi pembentukan peraturan kebijakan ada pada pemerintah dalam arti sempit (eksekutif).

Kewenangan pemerintah dalam arti sempit atau ketataprajaan (kewenangan eksekutif) mengandung juga kewenangan pembentukan peraturan-peraturan dalam rangka penyelenggaraan fungsinya. Oleh karena itu, kewenangan pembentukan peraturan kebijakan yang bertujuan mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dapat dilakukan oleh setiap lembaga pemerintah yang mempunyai kewenangan penyelenggaraan pemerintahan.

- c. Materi muatan peraturan perundang-undangan berbeda dengan materi muatan peraturan kebijakan.

Peraturan kebijakan mempunyai materi muatan yang berhubungan dengan kewenangan membentuk keputusan-keputusan dalam arti *beschikkingen*, kewenangan bertindak dalam bidang hukum privat, dan kewenangan membuat rencana-rencana (plan) yang memang ada pada lembaga pemerintahan. Materi muatan peraturan perundang-undangan mengatur tata kehidupan masyarakat yang jauh lebih mendasar, seperti mengadakan suruhan atau larangan untuk berbuat atau tidak berbuat, yang apabila perlu disertai sanksi pidana adat sanksi pemaksa.

d. Sanksi dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan

Sanksi pidana dan sanksi pemaksa yang jelas mengurangi dan membatasi hak-hak asasi warga negara dan penduduk hanya dapat dituangkan dalam undang-undang yang pembentukannya dilakukan dengan persetujuan wakil rakyat. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lainnya hanya dapat mencantumkan sanksi pidana bagi pelanggar ketentuannya apabila hal itu secara tegas diatribusikan oleh undang-undang. Peraturan kebijakan hanya dapat mencantumkan sanksi administrasi.

Laica Marzuki menambahkan bahwa *beleidsregel* mempunyai unsur-unsur yang menyebabkan itu disebut peraturan kebijakan. Unsur-unsur seperti berikut:

- a. Dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara sebagai perwujudan *freies ermessen (discretionary power)* dalam bentuk tertulis, yang diumumkan keluar guna diberlakukan kepada warga;
- b. Isi peraturan kebijakan dimaksud, pada nyatanya telah merupakan peraturan umum (*generale rule*) tersendiri, jadi tidak sekedar sebagai petunjuk pelaksanaan operasional sebagaimana tujuan semula dari peraturan kebijakan atau *beleidsregel* itu sendiri. Badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan peraturan kebijakan itu sama sekali tidak memiliki kewenangan membuat peraturan umum (*generale rule*) namun tetap dipandang *legitimated* mengingat *beleidsregel* merupakan perwujudan *freies ermessen* yang diberi bentuk tertulis<sup>29</sup>.

Pendapat di atas memperlihatkan bahwa peraturan kebijakan merupakan peraturan yang berlaku umum dan *legitimated*, meskipun tidak dibentuk berdasarkan wewenang membuat peraturan umum.

---

<sup>29</sup> Sakti Lazuardi, "Beleiregel atau Peraturan Kebijakan dalam Administrasi Negara", <http://diskusiasik.blogspot.com/2011/10/beleidsregel-atau-peraturan-kebijakan.html>, 2 April 2015)

Pendapat lain dikemukakan oleh J.P. Tak bahwa peraturan kebijakan merupakan peraturan yang berlaku umum. Hal ini tampak dari rumusannya yang menyatakan: *Beleidsregels zijn algemene regels die een bestuursinstantie stelt omtrent de uitoefening van een bestuursbevoegdheid jegens de burgers of een andere bestuursinstantie en voor welke regelstelling de grondwet noch de formele wet direct of indirect een uitdrukkelijke grondslag bieden. beleidsregels berusten dus niet op een bevoegdheid tot wetgeving-en kunnen daarom ook geen algemeen verbindende voorschriften zijn-maar op een bestuursbevoegdheid van een bestuursorgaan en betreffen de uitoefening van die bevoegdheden* (Peraturan kebijakan adalah peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan berkenaan dengan pelaksanaan wewenang pemerintahan terhadap warga negara atau terhadap instansi pemerintahan lainnya dan pembuatan peraturan tersebut tidak memiliki dasar yang tegas dalam UUD dan undang-undang baik langsung maupun tidak langsung. Artinya peraturan kebijakan tidak didasarkan pada kewenangan pembuatan undang-undang –oleh karena itu tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum- tetapi dilekatkan pada wewenang pemerintahan dari suatu organ administrasi dan terait dengan pelaksanaan kewenangannya).

Peraturan kebijakan tersebut diumumkan keluar, lalu mengikat warga negara (*burger*)<sup>30</sup>.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas dapat dikatakan bahwa peraturan kebijakan adalah peraturan yang dibuat oleh pemerintah berdasarkan wewenang administrasi. Wewenang administrasi adalah wewenang melaksanakan peraturan perundang-undangan, yaitu mengimplementasikan peraturan perundang-undangan pada tugas-tugas pemerintahan. Peraturan kebijakan tidak dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan,

---

<sup>30</sup> Laica Marzuki dalam Philipus M. Hadjon, *Hukum...Op.Cit.*, h. 56.



karena itu peraturan ini bukan peraturan perundang-undangan. Normanya adalah seperti peraturan perundang-undangan, karena itu peraturan kebijakan juga disebut sebagai peraturan perundang-undangan semu atau peraturan bayangan dari peraturan perundang-undangan.

## 2) Dasar Kewenangan Mengatur Melalui Peraturan Kebijakan

Pemerintah adalah pelaksana kekuasaan eksekutif, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan atau menjalankan perintah undang-undang. Pada awalnya, pada masa negara hukum formal, kekuasaan menjalankan undang-undang dibatasi oleh norma-norma yang ditentukan oleh undang-undang, sehingga dalam hal ini pemerintah harus tunduk pada asas legalitas. Pada perkembangan berikutnya, pada masa negara hukum material atau negara hukum modern atau negara hukum kesejahteraan, pemerintah tidak hanya terikat pada asas legalitas tetapi dapat membuat kebijakan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat, karena “eksekutif juga mempunyai kewenangan mengatur”<sup>31</sup>.

Dalam rangka membuat kebijakan, Abdul Latief menyatakan bahwa selain terikat pada peraturan perundang-undangan, pemerintah juga bisa menyelenggarakan kebijakan pemerintahan yang tidak terikat (*vrijbeleid*), yang akan dikeluarkan dalam bentuk berbagai peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersumber pada fungsi eksekutif<sup>32</sup>. Kebijakan pemerintahan yang tidak terikat dimaksud adalah kewenangan bebas pemerintah. Hal senada juga disampaikan oleh A. Hamid S. Attamimi bahwa kewenangan pemerintahan dalam arti sempit atau ketataprajaan (kewenangan eksekutif) mengandung juga kewenangan pembentukan peraturan-peraturan dalam rangka penyelenggaraan fungsinya. Oleh karena itu, kewenangan pembentukan peraturan kebijakan yang bertujuan untuk mengatur lebih lanjut

---

<sup>31</sup> A. Hamid S. Attamimi, “Peranan...Loc.Cit”, h. 11.

<sup>32</sup> Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan pada Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), h. 85.

penyelenggaraan pemerintahan senantiasa dapat dilakukan oleh setiap lembaga pemerintahan yang mempunyai kewenangan penyelenggaraan pemerintahan. Pendapat ini menegaskan bahwa dasar kewenangan membuat peraturan kebijakan adalah kewenangan mengatur yang bersumber pada fungsi eksekutif, bukan berdasarkan pada kewenangan mengatur yang bersumber pada legislasi, delegasi legislasi, atau atribusi legislasi.

Sebagaimana dikemukakan di atas, dalam kewenangan eksekutif terdapat kewenangan pemerintah untuk bebas bertindak yang disebut dengan *discretion* atau kebebasan bertindak<sup>33</sup>. Kebebasan bertindak ini adalah atas dasar inisiatif sendiri yang diberikan oleh undang-undang kepada pejabat pemerintah untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang dihadapi<sup>34</sup>. Karena itu peraturan kebijakan dibentuk oleh pemerintah berdasarkan kewenangan bertindak bebas atau diskresi (*discretion*) atau *freies ermessen*<sup>35</sup>

Bagir Manan menyatakan peraturan kebijakan (*beleidsregel, pseudowegeving, policy rules*) yaitu peraturan yang dibuat –baik kewenangan maupun materi muatannya- tidak berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, delegasi, atau mandat, melainkan berdasarkan wewenang yang timbul dari *freies ermessen* yang diletakan pada administrasi negara untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu yang dibenarkan oleh hukum. Aturan kebijakan hanya didapati dalam lapangan administrasi negara<sup>36</sup>.

Kebebasan bertindak (diskresi) tersebut semata-mata berdasarkan kewenangan administratif/pemerintahan untuk melaksanakan undang-undang, bukan

---

<sup>33</sup> John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006), h. 185-185.

<sup>34</sup> Markus Lukman, " *Freies Ermessen* dalam Proses Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Kota di Kotamadya Pontianak", Tesis Magister Hukum, (Bandung: Unpad, 1989), h. 116.

<sup>35</sup> Laica Marzuki dalam Philipus M. Hadjon, *Hukum...Op.Cit.*, h. 56.

<sup>36</sup> Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*, (Yogyakarta: UII Press, 2004), h. 15.

berdasarkan kewenangan pembentukan peraturan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Penggunaan diskresi atau *freies ermessen* merupakan konsekuensi dari dianutnya prinsip negara hukum kesejahteraan, yang salah satu cirinya adalah tindakan pemerintah berdasarkan atas hukum atau undang-undang. Undang-undang atau hukum yang berlaku umum dan abstrak hanya mengatur hal-hal pokok, sehingga tidak menjawab kebutuhan hukum terhadap semua masalah dan kondisi yang dihadapi. Karena itu, peraturan kebijakan diperlukan dalam rangka menjamin ketaat-azasan tindakan pemerintah. Ketaat-azasan pemerintah tidak hanya berlaku bagi tindakan yang bersumber pada peraturan perundang-undangan, juga berlaku bagi tindakan-tindakan yang berdasarkan pada kebebasan bertindak. Dengan adanya peraturan kebijakan tersebut maka akan terjamin ketaat-azasan tindakan pemerintah dan untuk setiap peristiwa yang mengandung persamaan, kepastian hukum, dan tindakan-tindakan dapat dipercaya karena didasarkan pada “peraturan” yang sudah ditentukan<sup>37</sup>.

Para ahli masih berbeda paham mengenai maksud dari tindakan bebas atau diskresi (*discretion* atau *freies ermessen*) pemerintah. Akibat perbedaan paham tersebut, muncul beberapa pertanyaan, antara lain, apa yang dimaksud tindakan bebas? apakah tindakan bebas dimaksud adalah tanpa batas? bukankah tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum atau undang-undang? dan bukankah tindakan bebas itu akan menimbulkan kesewenang-wenangan? Pertanyaan-pertanyaan tersebut berkaitan dengan kekhawatiran akan munculnya dampak negatif dari penerapan kewenangan bebas bertindak. Hal ini seperti dikemukakan oleh A.V. Dicey yang menyamakan diskresi dengan kekuasaan sewenang-wenang. Dimana ada diskresi di situ ada ruang kesewenang-wenangan dan kewenangan diskresi yang diberikan pada pemerintah secara pasti berarti ancaman bagi

---

<sup>37</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan...Op.Cit.*, h. 168-189.

kebebasan hukum warga negara<sup>38</sup>. Kekhawatiran yang senada juga dikemukakan oleh Cora Hoexter dan Rosemary Lyster, yang menyatakan kewenangan diskresi tidak selalu memiliki reputasi yang baik. Para ahli hukum selama beberapa tahun cenderung curiga, lebih suka menempatkan kepercayaannya terhadap netralitas, keumuman, dan kepastian aturan hukum yang dianggap benar<sup>39</sup>.

P.P. Crag berpendapat diskresi tidak sesuai dengan prinsip *rule of law*<sup>40</sup>. Kekuasaan diskresi telah menimbulkan kekhawatiran para sarjana. Diskresi tanpa batas merupakan sosok kejam. Diskresi seperti ini lebih menghancurkan kebebasan dibandingkan intervensi seseorang atas pihak lain. Karena itu, perlu pembatasan terhadap penggunaan *discretionary power* agar tidak mengarah pada penyalahgunaan wewenang atau perbuatan sewenang-wenang<sup>41</sup>.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 pada Pasal 1 angka 9 telah merumuskan batas kewenangan diskresi yang dapat digunakan oleh pemerintah. Pasal tersebut menyebutkan Diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap, tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Rumusan pasal ini secara prinsip menghendaki penggunaan diskresi untuk mengambil keputusan atau tindakan pemerintah, tetapi bukan pembuatan peraturan. Keputusan yang dimaksud adalah keputusan administrasi (pemerintah) atau keputusan tata usaha negara yaitu ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan dan/atau pejabat pemerintah dalam melaksanakan pemerintahan (Pasal 1 angka 7 UU No, 30 Tahun 2014). Tindakan

---

<sup>38</sup> A.V. Dicey dalam Ridwan. *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*. (Yogyakarta: FH UII Press, 2014). h.151.

<sup>39</sup> Cora Hoexter dan Rosemary Lyster dalam *Ibid.*

<sup>40</sup> P.P. Crag dalam Ridwan dalam *Ibid.*, h. 152.

<sup>41</sup> Bernard Schwartz dalam *Ibid.*

yang dimaksud adalah tindakan administrasi negara atau pemerintah yaitu perbuatan pejabat pemerintah atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Penggunaan diskresi ini dalam lingkup atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah dapat menggunakan diskresi untuk membuat keputusan atau tindakan di luar peraturan perundang-undangan apabila peraturan perundang-undangan tidak mengatur atau tidak lengkap mengatur kondisi yang dihadapi pemerintah.

Menurut kamus hukum “*discretionair, bij bevoegdheid of macht: de zodanig die niet aan vaste regels, aan instructies vooraf of controle achteraf is gebonden; net vrije goedvinden der administratie*”<sup>42</sup> (diskresi adalah wewenang atau kekuasaan yang tidak terikat secara tegas pada peraturan, instruksi, atau pengawasan; kehendak bebas pemerintahan). Pengertian ini menunjukkan kebebasan bertindak pemerintah tanpa batas. Pemerintah dapat menggunakan kewenangannya sendiri untuk bertindak walaupun menyimpang dari peraturan, instruksi, atau pengawasan.

Philipus M. Hadjon berpandangan bahwa kebebasan bertindak (*freies ermessen*) pada dasarnya berarti kebebasan untuk mengetrapkan peraturan dalam situasi konkret, kebebasan untuk mengatur situasi konkret tersebut, dan kebebasan untuk bertindak meskipun tidak ada atau belum ada pengaturannya secara tegas (sifat aktifnya pemerintah). Lebih lanjut Philipus M. Hadjon menyatakan *discretionary power* hakikatnya sebagai lawan dari wewenang terikat (*gebonden bevoegdheid*). Dengan demikian yang dimaksud kewenangan bebas (kebebasan bertindak) dalam hal ini bukan dalam arti kemerdekaan (*onafhankelijkheid*) yang lepas dari bingkai

---

<sup>42</sup> S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Handwoordenboek*, Tweede Druk, (Groningen: J.B. Wolter's Uitgeversmaatschappij, 1951), h. 95.

hukum<sup>43</sup>. Demikian juga dikatakan oleh H.D. van Wijk dan Wilem Konijnnebelt bahwa *bestuursorganen bij het hanteren die voortuloeien uit algemene wet vestuursrecht en het ongechreven rechtorgeschreven beginselen van behoerlik bertuur* (organ pemerintah dalam menggunakan kewenangan-kewenangannya selalu tetap pada norma hukum yang berasal dari undang-undang hukum administrasi umum dan norma hukum tertulis asas-asas pemerintahan yang baik yang tidak tertulis).

Pandangan yang sedikit berbeda dengan ahli hukum di atas, adalah pandangan Bagir Manan, yang menyatakan prinsip-prinsip *doelmatigheid* tidak boleh digunakan untuk mengesampingkan prinsip *rechtmatigheid*, kecuali benar-benar dapat ditunjukkan bahwa hal tersebut sangat diperlukan sebagai sesuai terpaksa (*compelling interest*) untuk mencapai tujuan pemerintahan yang sah menurut prinsip negara berdasarkan atas hukum. Penggunaan prinsip *freies ermessen* atau *discretionary power* harus dibatasi pada hal yang tidak melanggar asas penyelenggaraan administrasi negara yang baik (*algemene beginselen van behoerlijk bestuur*) yang tetap menjadi kepastian hukum, persamaan perlakuan, tidak bias (karena ada *conflict of interest*), dan lain-lain<sup>44</sup>.

Pada bagian lain, Bagir Manan menegaskan bahwa kebebasan bertindak (diskresi) adalah dalam lingkup hukum. Penggunaan *freies ermessen* atau *beleidsvrijheid* yang semata-mata berkaitan dengan *doelmatigheid* dan tidak terikat dengan unsur *rechtmatigheid*, bahkan dapat menyimpangi *rechtmatigheid* adalah tidak benar (keliru). Kebebasan bertindak adalah kebebasan dalam lingkup hukum atau wewenang yang telah ditentukan berdasarkan hukum. Segala tindakan administrasi negara di luar wewenang yang telah ditentukan hukum, termasuk

---

<sup>43</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengertian-Pengertian Dasar tentang Tindakan Pemerintahan (Bestuurshandeling)*, (Surabaya: Djumali, 1980), h. 40-41.

<sup>44</sup> Bagir Manan, *Teori dan Praktik Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), h. 152.

tindakan berdasarkan *freies ermessen* adalah tindakan melampaui wewenang (*deteurnement de pouvoir*) bahkan dapat melawan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*), atau penyalahgunaan wewenang (*misbruk van recht*)<sup>45</sup>.

Pendapat di atas mengandung pemahaman bahwa pada prinsipnya penggunaan kekuasaan diskresi dibatasi oleh hukum. Kebebasan bertindak pemerintah bukan kekuasaan tanpa batas, karena harus memperhatikan ketentuan hukum (undang-undang), tujuan hukum, atau asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Pengecualian terhadap pembatasan tersebut dapat dilakukan, apabila terdapat alasan keadaan terpaksa demi mencapai tujuan atau tugas pemerintahan, sehingga penggunaan kekuasaan diskresi oleh pemerintah boleh menyimpang dari aspek-aspek tersebut. Tentu saja penyimpangan ini hanya bersifat sementara dan merupakan pilihan terbaik dibandingkan tidak mengeluarkan peraturan kebijakan.

S. Prajudi Atmosudirjo lebih tegas membedakan kebebasan bertindak (diskresi) pemerintah ke dalam dua macam, yaitu diskresi bebas dan diskresi terikat. Pada diskresi bebas, undang-undang hanya menetapkan batas-batas, dan administrasi negara (pemerintah) bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas tersebut. Pada diskresi terikat, undang-undang menetapkan beberapa alternatif, dan administrasi negara (pemerintah) bebas memilih salah satu alternatif tersebut<sup>46</sup>. Pendapat ini hanya membedakan kedua macam diskresi dari kriteria ruang kebebasan yang diberikan oleh undang-undang. Pada kebebasan bertindak yang terikat, ruang kebebasan pemerintah berada pada pilihan alternatif yang diberikan undang-undang. Pada kebebasan bertindak yang bebas (tidak terikat), ruang kebebasan pemerintah berada pada batas-batas atau rambu-rambu yang ditetapkan oleh undang-undang. Dari kedua macam diskresi

---

<sup>45</sup> *Ibid.* h. 16.

<sup>46</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum...Op.Cit.*, h. 82.

tersebut dapat dikatakan bahwa tindakan bebas (diskresi) pemerintah menurut pandangan S. Prajudi Admosudirjo adalah masih dalam ruang lingkup undang-undang. Dengan lain perkataan bahwa tindakan bebas pemerintah menurut S. Prajudi Atmosudirjo tidak boleh menyimpang atau keluar dari undang-undang.

Markus Lukman juga membedakan diskresi menjadi dua macam, dengan menggunakan istilah *objectieve beoordelingstuimte* dan *sobjectieve beoordelingruimte*. *Objectieve beoordelingstuimte* adalah sama dengan diskresi terikat yaitu kebebasan bertindak yang bertitik tolak pada pertimbangan objektif yang diberikan oleh undang-undang. Dalam hal ini undang-undang hanya mengatur kriteria, tanda-tanda, atau ketentuannya masih samar mengenai tindakan yang harus dilakukan oleh pejabat pemerintah terhadap situasi, kondisi, atau objek permasalahan yang dihadapi. *Sobjectieve beoordelingruimte* adalah sama dengan diskresi bebas, yaitu kebebasan bertindak yang bertitik tolak pada pertimbangan subyektif yang diberikan oleh undang-undang. Dalam hal ini undang-undang memberikan kebebasan yang lebih luas kepada pejabat pemerintah untuk mengambil keputusan atau tindakan nyata berdasarkan inisiatif sendiri meskipun dalam batas-batas yang ditentukan undang-undang.

Menurut H.D. van Wijk dan Willem Konijnembelt pemerintah memiliki dua kebebasan bertindak dalam menggunakan wewenang diskresinya. Pertama adalah kebebasan mengambil kebijakan (*beleidsvrijheid*) yaitu kebebasan yang diambil pemerintah ketika undang-undang tidak memberikan arahan kapan wewenang itu dilaksanakan atau tidak dilaksanakan atau dalam hal apa wewenang itu dilaksanakan atau tidak dilaksanakan. Kedua adalah kebebasan mempertimbangkan yaitu kebebasan yang diambil oleh pemerintah ketika undang-undang memuat pengertian atau norma-norma yang samar yang harus dirinci



untuk kepentingan praktik<sup>47</sup>.

Berbeda dengan pendapat di atas, menurut J.B.J.M Ten Berge pemerintah mempunyai tiga macam kebebasan dalam menggunakan wewenang diskresinya, yaitu *interpretatievrijheid* (kebebasan interpretasi), *beoordelingsvrijheid* (kebebasan mempertimbangkan), dan *beleidsvrijheid* (kebebasan mengambil kebijakan)<sup>48</sup>. Kebebasan interpretasi adalah kebebasan yang dilakukan pemerintah untuk menafsirkan undang-undang atau peraturan perundang-undangan, mengingat ketentuan undang-undang atau peraturan perundang-undangan kurang atau tidak jelas. Dalam hal ini, tindakan bebas pemerintah dilakukan dengan cara melakukan penafsiran terhadap norma peraturan perundang-undangan yang bersifat umum-abstrak terhadap kondisi faktual, kasual, konkret, atau detail yang dihadapi pemerintah. Kebebasan mempertimbangkan dapat digunakan pemerintah ketika undang-undang atau peraturan perundang-undangan menawarkan dua alternatif wewenang atau syarat-syarat tertentu yang dapat dipilih oleh pemerintah. Dalam hal ini peraturan perundang-undangan menyerahkan penerapannya kepada pertimbangan pemerintah sesuai dengan kondisi faktual atau peristiwa yang dihadapi pemerintah. Kebebasan mengambil kebijakan dapat dilakukan ketika undang-undang atau peraturan perundang-undangan memberikan wewenang kepada pemerintah untuk melakukan inventarisasi dan memperhatikan berbagai kepentingan<sup>49</sup>.

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 telah mengatur penggunaan kewenangan diskresi secara sah oleh pemerintah. Pasal 7 ayat (2) huruf e menyatakan penggunaan diskresi disesuaikan dengan tujuannya (*doelmatigheid*). Pasal 22

---

<sup>47</sup> H.D. van Wijk dan Willen Konijnnebelt dan lihat pula F.C.M.A. Michiels dalam Ridwan, *Diskresi...Op.Cit.*, h. 134-135

<sup>48</sup> J.B.J.M. ten Berge dalam *Ibid.*, h. 135.

<sup>49</sup> *Ibid.*, h. 135-137.

ayat (2) menggariskan tujuan setiap penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintah, yaitu untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, serta mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Menurut Pasal 23 lingkup tindakan diskresi yang dapat dilakukan oleh pejabat pemerintah meliputi:

- a. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan;
- b. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d. Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Lebih lanjut Pasal 24 menentukan persyaratan sahnya penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintah, yaitu:

- a. Sesuai tujuan diskresi sebagaimana dimaksud pada Pasal 22 Ayat (2);
- b. Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Sesuai dengan AUPB;
- d. Berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- e. Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- f. Dilakukan dengan itikad baik.

Berdasarkan beberapa pendapat dan peraturan di atas dapat dikatakan bahwa dasar kewenangan pemerintah dalam membentuk peraturan kebijakan adalah adanya kewenangan diskresi atau *freies ermessen* (tindakan bebas) yang dimiliki setiap pejabat pemerintah. Tindakan bebas pemerintah dibedakan atas dua macam yaitu tindakan bebas terbatas dan tindakan bebas tanpa batas. Tindakan bebas terbatas

dimaksud adalah tindakan beban pemerintah yang masih tetap dalam ruang lingkup hukum atau peraturan perundang-undangan atau asas-asas umum pemerintahan yang baik. Tindakan bebas tanpa batas dimaksud adalah tindakan bebas pemerintah yang dapat menyimpang dari lingkup hukum atau peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Tindakan bebas tanpa batas ini hanya bersifat pengecualian dan sementara mengingat keadaan terpaksa atau darurat dengan maksud mencapai tujuan tugas-tugas pemerintah. Penggunaan kewenangan diskresi yang mengarah pada penyimpangan peraturan perundang-undangan dan kesewenang-wenangan adalah tidak sah. Penggunaan kewenangan diskresi yang mengarah pada penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien serta tidak bertentangan dengan norma hukum yang berlaku adalah sah.

### 3) Kedudukan Peraturan Kebijakan dalam Sistem Pengaturan Negara

Sebagaimana dikemukakan pada uraian di atas, para ahli dan pemerintah telah mengakui keberadaan peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan dibuat dan digunakan oleh pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya. Meskipun masih terdapat perbedaan pendapat mengenai status norma peraturan kebijakan, apakah merupakan norma hukum atau bukan norma hukum, tetapi dalam kenyataannya peraturan kebijakan mempunyai kekuatan mengikat.

Kewenangan diskresi melekat pada setiap pejabat pemerintah. Pada dasarnya pemerintah atau eksekutif berfungsi untuk melaksanakan undang-undang atau peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah kerap kali berhadapan dengan permasalahan yang sangat kondisional, faktual, personal, temporer, ketidakjelasan norma peraturan perundang-undangan, atau hal-hal yang belum diatur oleh peraturan perundang-undangan. Pada sisi lain, pemerintah berkewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat umum. Karena itu, pemerintah mempunyai kewenangan bebas untuk mengatur hal-hal tersebut

dengan membentuk peraturan kebijakan berdasarkan kewenangan administrasi atau pemerintah semata-mata. Artinya dalam hal ini pemerintah tidak mendapatkan delegasi atau atribusi dari UUD 1945 atau peraturan perundang-undangan untuk membuat peraturan di bawahnya.

Menurut S. Prajudi Atmosudirjo kewenangan diskresi merupakan pelengkap dari asas legalitas yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan atau perbuatan administrasi negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Undang-undang tidak mungkin mengatur segala macam kasus posisi dalam praktik kehidupan sehari-hari. Oleh karena itu, perlu adanya kebebasan atau diskresi dari administrasi negara untuk mengambil kebijakan<sup>50</sup>. Kebijakan tertulis dituangkan ke dalam peraturan kebijakan, yang akan dijadikan landasan atau dasar bertindak badan atau pejabat pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Dengan demikian, peraturan kebijakan merupakan pelengkap dari peraturan perundang-undangan yang digunakan oleh pemerintah sebagai landasan atau dasar hukum bertindak pemerintah dalam penyelenggaraan tugas-tugasnya.

Hukum positif Indonesia, yakni UU No. 30 Tahun 2014 tidak mengatur secara jelas dan tegas pengaturan kebijakan. UU tersebut mengatur kewenangan diskresi, yang menurut Pasal 22 Ayat (2) tujuan setiap penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintah adalah untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan, mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, serta mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum. Perkembangan sosial politik yang begitu cepat, kerap kali hukum atau peraturan perundang-undangan ketinggalan. Meskipun demikian, kewenangan diskresi yang

---

<sup>50</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Hukum...Op.Cit.* h.82.

diberikan oleh UU tersebut kepada pejabat pemerintah, bukan untuk membuat peraturan kebijakan, tetapi untuk membuat keputusan pemerintah (keputusan TUN) dan tindakan konkret/nyata pemerintah. Karena itu hukum positif belum menempatkan kedudukan peraturan kebijakan dalam sistem pengaturan negara.

Manurut J. Mannoury peraturan kebijakan berkedudukan sebagai hukum bayangan (*speigelrecht*) karena tidak dibentuk berdasarkan kewenangan membuat peraturan tetapi berdasarkan kewenangan melaksanakan peraturan atau melaksanakan undang-undang.<sup>51</sup> Sepaham dengan J. Mannoury, J. Van Der Hovven menyebutkan kedudukan peraturan kebijakan sebagai perundang-undangan semu (*pseudowetgeving*), karena pembuatannya tidak didukung oleh kewenangan membuat peraturan perundang-undangan<sup>52</sup> tetapi peraturan itu mempunyai karakter perundang-undangan. Dari kedua pendapat inipun tampak bahwa peraturan kebijakan dipandang sebagai hukum tetapi bukan peraturan perundang-undangan<sup>53</sup>.

#### 4) Jenis-jenis Peraturan Kebijakan dalam Pengaturan Negara

Hukum positif Indonesia tidak mengatur secara jelas jenis peraturan kebijakan yang dapat dibuat oleh pemerintah. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 hanya menyebutkan bentuk tindakan bebas (diskresi) yang dapat dilakukan pemerintah adalah pembuatan “keputusan” dan melakukan “tindakan”. Menurut Pasal 1 angka 7 yang dimaksud dengan “keputusan” adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 8 yang dimaksud dengan “tindakan” adalah perbuatan pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk

---

<sup>51</sup> Laica Marzuki, “Peraturan...Loc.Cit”, h. 2.

<sup>52</sup> *Ibid.*, h. 2-3.

<sup>53</sup> Abdul Rozak, “Hakikat Peraturan Kebijakan”, <http://www.negarahukum.com/hukum/hakikat-peraturan-kebijakan.html>, 2 April 2015, h. 1.

melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Apabila yang dimaksud “keputusan” adalah ketetapan tertulis, maka norma yang dibentuk berdasarkan kewenangan diskresi tersebut adalah *beschikking*, bukan *regeling*. Padahal semua pendapat ahli hukum sebagaimana dimaksud di atas, peraturan kebijakan merupakan legislasi semu, yang artinya walaupun bukan peraturan perundang-undangan, tetapi normanya menyerupai peraturan perundang-undangan. Norma peraturan perundang-undangan adalah umum-abstrak, sehingga norma peraturan kebijakapun adalah norma umum-abstrak, sedangkan norma *beschikking* adalah norma individual-konkret. Karena itu pengertian “keputusan” sebagai hasil kewenangan diskresi menurut UU No. 30 Tahun 2014 adalah bukan merupakan peraturan kebijakan tetapi keputusan TUN atau tindakan konkret.

Selain itu, hasil penggunaan wewenang diskresi berupa “tindakan” pemerintah masih belum mengandung kejelasan. Apakah tindakan itu menghasilkan norma atau tindakan fisik? UU No. 30 Tahun 2014 tidak memberikan penjelasan. Jika memperhatikan pengertian tindakan dalam Pasal 1 angka 8, maka tindakan pemerintah berdasarkan kewenangan diskresi bukan menghasilkan norma atau kaedah hukum, tetapi berupa tindakan konkret/fisik.

Van Kreveld yang dikutip oleh Markus Lukman dan Ridwan<sup>54</sup>, mengemukakan ada beberapa jenis peraturan kebijakan yang ditemui dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, seperti: *beleidslijnen* (garis-garis kebijakan), *het beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtkijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-penunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties*

---

<sup>54</sup> Ridwan, *Diskresi...Op.Cit.*, h.150.

(resolusi-resolusi), *aauschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglementen ministeriele* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *en bekenmakingen* (pengumuman- pengumuman).

Beberapa ahli hukum lain juga menyebutkan beberapa jenis peraturan kebijakan berbeda-beda. Bagir Manan mengemukakan bahwa yang termasuk dalam kategori peraturan kebijakan adalah surat edaran, juklak (maksudnya petunjuk pelaksana), dan juknis (maksudnya petunjuk teknis)<sup>55</sup>. Philipus M. Hadjon menyebutkan jenis-jenis peraturan kebijakan antara lain peraturan, pedoman, pengumuman, dan surat edaran<sup>56</sup>. Demikian juga dikemukakan oleh Zafrullah Salim, bahwa selain surat edaran, petunjuk pelaksana, petunjuk teknis, yang termasuk ke dalam jenis peraturan kebijakan juga adalah petunjuk operasional, instruksi, dan pengumuman<sup>57</sup>. Ida Zuraida menambahkan jenis peraturan kebijakan berupa memorandum, buku, *standard operating procedure* (SOP)<sup>58</sup>.

Ronald S. Lumbun mengemukakan jenis-jenis peraturan kebijakan terdiri dari: surat edaran (*circulair*), surat perintah (*suprin*), instruksi, pedoman kerja atau manual, petunjuk pelaksana (juklak), petunjuk teknis (juknis), buku panduan atau *guide* (*guidance*), kerangka acuan (*term of reference*), desain kerja atau desain proyek (*project design*), dan lain sebagainya.

Berdasarkan pendapat para ahli hukum di atas dan UU No. 30 Tahun 2014 tampak bahwa jenis-jenis peraturan kebijakan yang muncul dalam praktik sangat beragam,

---

<sup>55</sup> Bagir Manan, *Hukum Positif...Op.Cit.*, h. 15.

<sup>56</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar...Op.Cit.* h. 152.

<sup>57</sup> Zafrullah Salim, "Legislasi Semu (Pseudowtgeving), Makalah, diterbitkan pada <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/1299-legislasi-semu-pseudowtgeving.html>, 2 April 2015, h. 15.

<sup>58</sup> Ida Zuraida, "Kedudukan Aturan Kebijakan (Surat Edaran, Instruksi, Petunjuk Teknis) dalam Hukum Positif Indonesia", <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/167-artikel-pajak/19902-kedudukan-peraturan-kebijakan-surat-edaran,-instruksi,-petunjuk-teknis-dalam-hukum-positif-di-indonesia>, 2 April 2015), h. 4.

yaitu: peraturan, keputusan, surat edaran, pedoman, petunjuk pelaksana, petunjuk teknis, memo, surat perintah, resolusi, instruksi, kerangka acuan, pengumuman, maklumat, buku panduan, pedoman kerja, dan sebagainya. Semua jenis peraturan kebijakan tersebut dapat dibuat oleh setiap pejabat/badan pemerintah dan tidak ada gradasi atau tata susunan yang jelas. Hal ini dikarenakan tidak ada hukum positif, termasuk UU No. 30 Tahun 2014 yang menetapkan secara definitif nama, jumlah, dan tata susunan peraturan kebijakan.

Dari semua jenis peraturan kebijakan di atas, sampai saat ini belum terdapat rumusan pengertiannya jenis peraturan kebijakan secara hukum. Sebagai panduan dalam penulisan ini, penulis mengemukakan pengertian setiap jenis peraturan kebijakan berdasarkan kamus dan pendapat para ahli hukum, yaitu sebagai berikut:

- 1) Peraturan adalah norma atau kaidah yang bersifat umum-abstrak yang dibuat berdasarkan kewenangan administrasi atau pemerintahan.
- 2) Keputusan adalah norma atau kaidah yang bersifat individual-konkret yang dibuat berdasarkan kewenangan administrasi atau pemerintahan.
- 3) Surat edaran (*circulaires*) disingkat SE adalah surat yang diedarkan kepada perseorangan atau kantor-kantor yang berisi pengumuman<sup>59</sup>. SE ini dibuat oleh badan atau pejabat (termasuk pemerintah) yang digunakan untuk memberitahukan kepada jajaran di bawahnya mengenai suatu kebijakan yang harus dilaksanakan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan<sup>60</sup>.
- 4) Pedoman adalah petunjuk<sup>61</sup> yang digunakan sebagai pegangan, patokan, atau rujukan perbuatan pemerintah dalam melaksanakan tugas-tugasnya.
- 5) Petunjuk Pelaksana yang disingkat Juklak adalah suatu bentuk kebijakan yang

---

<sup>59</sup> J.S. Badudu dan Sutan Muhammad Zein, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cetakan Keempat, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), h. 1381.

<sup>60</sup> Gerald Prambudi, "Lengkap Pengertian Surat Edaran dan Jenis-jenisnya", <http://geraldprambudi.blogspot.co.id/2011/12/lengkap-pengertian-surat-edaran-dan.html>, 4 Febr 2016).

<sup>61</sup> *Ibid.*, h. 1010.



dikeluarkan oleh pejabat sebagai pedoman pelaksanaan norma yang di atasnya bagi bawahan untuk melaksanakan peraturan tertentu yang termasuk dalam tugas pokok dan fungsinya.

- 6) Petunjuk operasional atau petunjuk teknis adalah petunjuk yang memuat berbagai tata cara teknis administratif dan pelaksanaan (operasional) mengenai tugas tertentu.
- 7) Instruksi adalah suatu bentuk perintah yang dikeluarkan oleh pimpinan kepada jajaran bawahannya untuk menjalankan tugas tertentu.
- 8) Pengumuman adalah pemberitahuan<sup>62</sup> suatu bentuk kebijakan yang antara lain berisi informasi yang diperlukan bagi masyarakat yang berkepentingan mengenai suatu pelayanan publik yang disediakan oleh instansi pemerintah<sup>63</sup>.
- 9) Maklumat adalah pemberitahuan atau pengumuman<sup>64</sup> yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah berkaitan dengan kebijakan yang ditetapkannya.
- 10) Memo adalah pesan singkat yang digunakan secara intern dalam sebuah kantor atau organisasi untuk keperluan menyampaikan berita pendek dan sederhana. Memo berisi pesan/perintah yang meminta atau memberi informasi atau pengiriman pesan, memberi petunjuk, mengingatkan kembali sesuatu yang telah diberitahu sebelumnya, meminta suatu bantuan, dan instruksi kepada bawahannya<sup>65</sup>.
- 11) Kerangka acuan adalah standar rujukan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam melaksanakan fungsinya<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> J.S. Badudu dan Sutan Muhammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cetakan Keempat, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), h. 1586,.

<sup>63</sup> lim brahim, "Pengertian Surat Edasaran, Pengumuman, Memo, dan Disposisi", <http://limibrahim.blogspot.co.id/2011/12/IPengertian-surat-edaran-pengumuman-Memo-Disposisi.html>, 5 Januari 2016. 1.

<sup>64</sup> J.S. Badudu dan Sutan Muhammad Zain, *Kamus...Op.Cit.*, 848,.

<sup>65</sup> lim Ibrahim, "Pengertian Surat Edasaran, Pengumuman, Memo, dan Disposisi", <http://limibrahim.blogspot.co.id/2011/12/IPengertian-surat-edaran-pengumuman-Memo-Disposisi.html>, 5 Januari, h. 2.

<sup>66</sup> *Ibid.*

- 12) Buku panduan adalah buku yang digunakan sebagai panduan kerja bawahannya yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah yang berwenang<sup>67</sup>.
- 13) Pedoman kerja adalah pedoman atau rujukan teknis pelaksanaan pekerjaan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah untuk pejabat yang ada di bawahnya.
- 14) Disposisi adalah pendapat seseorang pejabat mengenai urusan yang termuat dalam surat dinas yang langsung ditulis pada surat yang bersangkutan atau lembar khusus.

Jenis-jenis peraturan kebijakan di atas dibuat oleh pejabat yang berwenang berdasarkan kewenangan administrasi/pemerintahan semata, karena pembentukannya tidak berdasarkan kewenangan delegasi atau atribusi dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam rangka pelaksanaan tugas pemerintahan atau eksekutif, setiap pejabat atau badan pemerintah dapat mengeluarkan setiap jenis peraturan kebijakan di atas sesuai dengan kebutuhan pejabat atau badan pemerintah yang bersangkutan.

- 5) Kekuatan Mengikat Peraturan Kebijakan dalam Sistem Pengaturan Negara  
Para ahli hukum, khususnya ahli hukum administrasi negara, masih berbeda pandangan mengenai kekuatan mengikatnya peraturan kebijakan. Kekuatan mengikat yang dimaksud adalah daya paksa berlakunya peraturan kebijakan, agar ditaati oleh semua pihak yang terikat. Perbedaan pandangan tersebut dibedakan atas dua pandangan. Pertama adalah pandangan yang menyatakan peraturan kebijakan tidak berlaku mengikat secara hukum. Kedua adalah pandangan yang menyatakan peraturan kebijakan berlaku mengikat secara hukum.

Bagir Manan menyatakan “sebagai peraturan yang bukan peraturan perundang-

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

undangan, peraturan kebijakan tidak secara langsung mengikat secara hukum tetapi mengandung relevansi hukum. Alasannya adalah karena pembuat peraturan kebijakan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan<sup>68</sup>. Lebih lanjut dikatakannya bahwa “meskipun demikian, ketentuan dimaksud (maksudnya ketentuan peraturan kebijakan) secara tidak langsung akan dapat mengikat masyarakat umum. Suatu juklak pelaksanaan tender hanya berisi ketentuan mengenai tata cara administrasi negara menyelenggarakan tender, akan tetapi ketentuan-ketentuan tersebut secara tidak langsung akan mengenai calon peserta tender<sup>69</sup>.”

Menurut pendapat di atas peraturan kebijakan mempunyai kekuatan mengikat masyarakat umum, namun kekuatan mengikatnya adalah secara tidak langsung. Senada dengan pendapat tersebut, Indro Harto menyatakan suatu peraturan kebijakan itu bagi masyarakat, lalu menimbulkan keterikatan secara tidak langsung. Karena ia (maksudnya peraturan kebijakan) bukan suatu peraturan perundang-undangan, melainkan suatu tindakan hukum. TUN yang hanya menimbulkan suatu akibat yang tidak langsung<sup>70</sup>.

Pengertian kekuatan mengikat secara “tidak langsung” maksudnya adalah peraturan kebijakan tidak ditujukan kepada masyarakat umum sebagai sasaran yang harus mentaati peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan mengikat dua pihak, yaitu:

- 1) Para pejabat pemerintah yang terikat secara langsung oleh peraturan kebijakan, karena peraturan kebijakan itu ditujukan atau dialamatkan kepada para pejabat pemerintah di bawahnya;

---

<sup>68</sup> Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), h.169.

<sup>69</sup> *Ibid.*, h. 170.

<sup>70</sup> Indro Harto dalam Paulus Efendi Lotulung, *Himpunan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), h.45.

2) Masyarakat umum yang diikat secara tidak langsung karena masyarakat umum terkena dampak atau pengaruh berlakunya peraturan kebijakan.

Masyarakat umum ikut terikat pada peraturan kebijakan. Sebagai contoh, pada saat masyarakat umum berkepentingan dengan pejabat pemerintah, sedangkan pejabat pemerintah telah diikat secara langsung oleh peraturan kebijakan, maka pada akhirnya masyarakat umum tersebut harus mengikuti ketentuan peraturan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.

Pengaruh peraturan kebijakan terhadap masyarakat umum juga dikemukakan oleh S. Prajudi Atmosudirdjo. Dengan menggunakan istilah legislasi semu, S. Prajudi Atmosudirdjo menyatakan bahwa legislasi semu ini berasal dari kata diskresi atau *freies ermessen* yang dipunyai oleh administrasi negara yang pada umumnya dipakai untuk menetapkan *policy* pelaksanaan ketentuan undang-undang<sup>71</sup>. Walaupun legislasi semu bukan hukum hanya merupakan garis-garis pedoman intern departemen belaka, pengaruhnya terhadap praktik besar sekali<sup>72</sup>, karena memang dimaksudkan untuk mempunyai akibat hukum.

Menurut teori hukum, akibat hukum yang timbul dari peraturan adalah munculnya hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban hanya dapat diciptakan oleh pemegang kekuasaan legislatif. Menurut teori kedaulatan rakyat, pemegang kekuasaan legislatif adalah rakyat atau wakil rakyat<sup>73</sup>. Pemerintah hanya menjalankan atau menerapkan hak dan kewajiban yang sudah ditetapkan oleh legislatif melalui peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, peraturan kebijakan tidak menciptakan atau membuat hak dan kewajiban baru masyarakat. Meskipun demikian, pemerintah dapat membuat pedoman atau petunjuk pelaksanaan atau penerapan hak dan kewajiban tersebut melalui peraturan kebijakan. Meskipun

---

<sup>71</sup> S. Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum...Op.Cit.*, h.98.

<sup>72</sup> *Ibid.*, 100.

<sup>73</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas...Op.Cit.*, h.126-127.

pedoman atau petunjuk tersebut diperuntukan bagi para pejabat pemerintah di bawahnya, pada akhirnya masyarakat harus mengikuti ketentuan peraturan kebijakan.

### **C. Pengaturan Urusan Pemerintah melalui Peraturan Kebijakan**

Pada awalnya pemerintah tidak mempunyai kewenangan mengatur, karena hanya berfungsi melaksanakan peraturan yang sudah ditetapkan oleh legislatif. Dalam teori pemisahan kekuasaan negara, seperti yang dikemukakan oleh Montesquieu dengan trias politikanya, kekuasaan mengatur ada pada legislatif, sedangkan kekuasaan eksekutif hanya melaksanakan undang-undang. Dalam perkembangannya, sejalan dengan munculnya konsep negara hukum kesejahteraan (negara hukum material), pemerintah mempunyai kewenangan mengatur. Seperti dikemukakan oleh S. Prajudi Atmosudirjo bahwa Administrasi Negara (pemerintah) mempunyai fungsi: mengatur<sup>74</sup>. Jimly Asshiddiqie juga menyatakan apabila mendapat pendelegasian wewenang, maka cabang kekuasaan eksekutif juga dapat membuat peraturan, sehingga dapat dikatakan bahwa kewenangan mengatur itu juga dimiliki oleh (a) cabang kekuasaan legislatif, (b) cabang kekuasaan eksekutif, ataupun (c) cabang kekuasaan yudikatif<sup>75</sup>. Karena itu eksekutif atau pemerintah memiliki wewenang membuat peraturan, termasuk peraturan kebijakan<sup>76</sup>.

Badan atau pejabat pemerintah adalah organ penyelenggara negara yang bertanggungjawab melaksanakan norma yang ditetapkan oleh lembaga konstitutif atau lembaga legislatif. Dalam melaksanakan norma tersebut, pemerintah berhadapan dengan berbagai hal yang bersifat kondisional, personal, temporer, dan faktual, yang kadang atau kerap kali mengalami kesulitan dalam

---

<sup>74</sup> S. Prajudi Atmosudirjo, *Op.Cit.*, h.14

<sup>75</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara II*, (Jakarta: Konpres, 2006), h.12-13.

<sup>76</sup> Hotma P. Sibuea, *Op.Cit.*, h.113-115

mengimplementasikan norma-norma tersebut. Di satu sisi, pemerintah wajib dan bertanggungjawab untuk mengeksekusi norma UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan, serta harus bertindak berdasarkan hukum, tetapi di sisi lain pemerintah menghadapi kondisi-kondisi seperti di atas, sehingga pemerintah mengambil kebijakan berdasarkan kewenangan administrasinya. Dalam hal ini, pemerintah mempunyai wewenang diskresi<sup>77</sup> untuk menentukan kebijakan yang perlu diambil. pada umumnya kebijakan yang dituangkan dalam bentuk tertulis menjadi peraturan kebijakan<sup>78</sup>.

Dalam praktik, pemerintah Indonesia telah menggunakan kewenangan administrasi untuk mengeluarkan peraturan kebijakan (*beleidregel*). Peraturan ini dijadikan pilihan pemerintah untuk mengatur kehidupan bernegara yang dalam lingkup eksekutif. Tujuannya adalah untuk memberikan landasan hukum pemerintah untuk bertindak/berbuat dalam melaksanakan tugasnya, sehingga tugas dan tanggung jawab yang dibebankan oleh aturan dasar dan/atau peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan dengan baik oleh pemerintah.

#### **D. Kesimpulan**

Secara hukum, pemerintah adalah lembaga yang melaksanakan tugas eksekutif. Pada awalnya pemerintah hanya memiliki tugas dan wewenang melaksanakan undang-undang, namun dalam perkembangannya pemerintah mempunyai kewenangan mengatur. Selain mendapat kewenangan atribusi dan delegasi mengatur melalui peraturan perundang-undangan, pemerintah juga memiliki kewenangan diskresi untuk mengatur urusan pemerintahan melalui peraturan kebijakan.

---

<sup>77</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan ...Op.Cit.*, h.168.

<sup>78</sup> Ridwan, *Diskresi...Op.Cit.*, h.143.

Peraturan kebijakan adalah peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan administrative/pemerintahan, sesuai dengan urusan pemerintahan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Peraturan ini bukan hanya berlaku mengikat secara internal pemerintah tetapi juga mengikat umum yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pemerintahan. Tujuannya adalah tugas-tugas pemerintah tidak mengalami stagnasi, mengatur pilihan hukum yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, memberikan kejelasan peraturan yang dianggap masih abstrak, dan melengkapi peraturan yang belum ada yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pemerintahan.

## Referensi

Andreae, S.J. Fockema. *Rechtsgeleerd Handwoordenboek*. Tweede Druk. (Groningen: J.B. Wolter's Uitgeversmaatschappij, 1951).

Asshiddiqie, Jilmy. *Pengantar Hukum Tata Negara II*, (Jakarta: Konpres, 2006).

Atmosudirdji, S. Prajudi. *Administrasi dan Management Umum*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982).

Attamimi, A. Hamid S. "Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan". Pidaro Purna Bakti. (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 1993).

\_\_\_\_\_. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia. Disertasi Doktor. (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 1990).

\_\_\_\_\_. "Perbedaan Antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan". Pidato Dies Natalis. Jakarta: Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, 1992.

Badudu, J.S. dan Sutan Muhammad Zain. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Cetakan Keempat. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001).

Echols, John M. dan Hasan Shadily. *Kamus Inggris Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2006).

Hadjon, Philipus M. et al. *Pengantar Hukum Administrasi Negara (Introduction of Administrative Law)*. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002).

\_\_\_\_\_. *Pengertian-Pengertian Dasar tentang Tindakan Pemerintahan (Bestuurshandeling)*. (Surabaya: Djumali, 1980).

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013).

Ibrahim, Iim. "Pengertian Surat Edasaran, Pengumuman, Memo, dan Disposisi", <http://IimIbrahim.blogspot.co.id/2011/12/IPengertian-surat-edaran-pengumuman-Memo-Disposisi.html>, 5 Januari 2020.



- Latief, Abdul. *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan pada Pemerintahan Daerah*. (Yogyakarta: UII Press, 2005).
- Lazuardi, Sakti. “Beleiregel atau Peraturan Kebijakan dalam Administrasi Negara”. <http://diskusiasik.blogspot.com/2011/10/beleidsregel-atau-peraturan-kebijaksanaan.html>, 2 April 2015).
- Lotulung, Paulus Efendi. *Himpunan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), 45.
- Lukman, Markus. ”*Freies Ermessen* dalam Proses Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Kota di Kotamadya Pontianak”. Tesis Magister Hukum, (Bandung: Unpad, 1989).
- Manan, Bagir. *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*. (Yogyakarta: UII Press, 2004).
- \_\_\_\_\_. *Teori dan Praktik Konstitusi*. (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).
- \_\_\_\_\_. dan Kuantana Magmar. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. (Bandung: Alumni, 1997).
- \_\_\_\_\_. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. (Bandung: Alumni, 1997).
- Marzuki, Laica. “Peraturan Kebijakan (*Beleidsregel*), Hakikat Serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan”, Makalah disampaikan pada Penataran nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Hasanudin Ujung Pandang, 1996.
- Muhdjad, M. Hadin. *Beberapa Masalah tentang Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*. (Jakarta: Akademika Pressindo, 1985).
- Nugroho, Safri et al., *Hukum Administrasi Negara*. (Jakarta: FH UI, 2008).
- Poerbopranoto, Koentjoro. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1975).
- Prambudi, Gerald. “Lengkap Pengertian Surat Edaran dan Jenis-jenisnya”. <http://geraldprambudi.blogspot.co.id/2011/12/lengkap-pengertian-surat-edaran-dan.html>, 4 Feb 2016.

Rasji. “Kebijakan Administrasi sebagai Instrumen Efektivitas Layanan Publik”. *Era Hukum, Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*. No. 4/Th.1/April 1995.

Rozak, Abdul. “Hakikat Peraturan Kebijakan”, dalam [www.negarahukum.com](http://www.negarahukum.com), 2 April 2015.

Salim, Zafrullah. “Legislasi Semu (Pseudowetgeving). Makalah, diterbitkan pada <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/1299-legislasi-semu-pseudowetgeving.html>, 2 April 2015.

Saputra, M. Nata. *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1988).

Sibuea, Hotma P. *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. (Jakarta: Erlangga, 2010).

Willink, Tjeenk. *Juridisch Woordenboek*. (Tanpa tempat terbit: Andreae’s Fockema, 1985).

Zuraida, Ida. “Kedudukan Aturan Kebijakan (Surat Edaran, Instruksi, Petunjuk Teknis) dalam Hukum Positif Indonesia”, <http://www.bppk.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel/167-artikel-pajak/19902-kedudukan-peraturan-kebijakan-surat-edaran,-instruksi,-petunjuk-teknis-dalam-hukum-positif-di-indonesia>, 2 April 2015).



**PENERBIT**

LPPI UNTAR (UNTAR Press)  
Lembaga Penelitian dan Publikasi Ilmiah  
Universitas Tarumanagara

Jln. Letjen S. Parman No. 1  
Kampus I UNTAR, Gedung M, Lantai 5  
Jakarta 11440

Email: [dppm@untar.ac.id](mailto:dppm@untar.ac.id)

ISBN 978-623-6463-12-3



**SURAT TUGAS**  
**Nomor: 324.A-D/FH-UNTAR/VIII/2021**

Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara dengan ini menugaskan kepada:

**Dr. Gunardi, S.H., M.H.**



Sebagai Penulis *Bookchapter* dengan judul buku "Kebijakan Penyelenggaraan Penerbangan di Masa Pandemi Covid-19" dan "Aspek Hukum Perlindungan Data Pribadi Pada Kasus Kebocoran Data Pengguna Aplikasi *E-Hac* di Indonesia".

Setelah 1 (satu minggu) acara dilaksanakan segera melaporkan kegiatan beserta dengan lampirannya. Apabila tidak dilaporkan, maka penugasan kegiatan selanjutnya akan ditunda.

Demikian surat tugas ini diterbitkan untuk dilaksanakan dengan baik.

Jakarta, 7 Agustus 2021

Dekan,



**Prof. Dr. Amad Sudiro, S.H., M.H., M.M., MKn.**

Tembusan Yth.:

1. Wadek FH
2. Kabag. Tata Usaha FH
3. Personalia FH

Wa..ck

Perihal : LAPORAN SEMINAR/LOKAKARYA/PANEL  
DISKUSI/SIMPOSIUM/PELATIHAN/KURSUS/  
RAPAT/RAPAT KERJA/KUNJUNGAN KERJA\*

Jakarta, \_\_\_\_\_

Kepada Yth.  
Dekan Fakultas Hukum UNTAR  
Jakarta.

Sehubungan dengan surat tugas Nomor.....  
dengan ini saya laporkan sbb :

1. Judul/nama pertemuan : \_\_\_\_\_
2. Tempat penyelenggaraan / pertemuan : \_\_\_\_\_
3. Waktu penyelenggaraan : \_\_\_\_\_
4. Penyelenggara/pemrakarsa : \_\_\_\_\_
5. Tujuan kegiatan/pertemuan (lampirkan undangan bila ada).
6. Unsur-unsur yang diundang : \_\_\_\_\_
7. Tingkat wilayah (Internasional/ Regional / Lokal / Terbatas/ Lainnya)\*
8. Peran (Peserta, Pembicara, Moderator, Pembahas, lainnya)\*
9. Hadir dalam kapasitas sebagai : ..... (sebutkan jabatan).
10. Atau mewakili : ..... (sebutkan pejabat yang diwakili).
11. Jadwal acara (terlampir).
12. Cara penyelenggara : \_\_\_\_\_
13. Daftar makalah (terlampir).
14. Sertifikat (lampirkan bila ada).
15. Intisari / hal-hal yang dibahas (memuat garis besar bahasan yang disampaikan pada acara tersebut).
16. Kesimpulan (uraikan kesimpulan secara singkat serta usul-usul yang konstruktif untuk pengembangan Fakultas Hukum UNTAR).
17. Saran-saran (uraikan langkah-langkah / evaluasi yang harus dilakukan oleh Fakultas Hukum UNTAR).

\*coret yang tidak perlu.

**\*DIMOHON MELAMPIRKAN DAN MENULISKAN NOMOR SURAT TUGAS**

Pelapor,

.....  
REKOMENDASI/CATATAN :

EVALUASI: