

Yordan Gunawan

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Jl. Lingkar Barat Tamantirto, Kasihan,
Bantul Yogyakarta.

Email: yordangunawan@umy.ac.id

TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION IN THE PERSPECTIVE OF INTERNATIONAL LAW OF STATE RESPONSIBILITY

ABSTRACT

In recent decades the Southeast Asia Countries have been affected by haze pollution which is caused by human activities in burning land/forest for plantation and/or agriculture. Indonesia is one of the major sources of the haze pollution in the region. The pollution does not stop at national borders only, but also causing transboundary pollution to the neighboring countries such as Malaysia and Singapore. As a reaction of this environmental crisis, ASEAN Agreement on transboundary Haze Pollution was signed. The Agreement recognizes that transboundary haze pollution which resulted from land and/or forest fires should be mitigated through concerted national efforts and international cooperation. As of June 2013, all the ASEAN countries, except Indonesia, have ratified the agreement. However Indonesia hopes to ratify the haze agreement by 2015. The study is normative legal research with Statute Approach and Case Approach. By using the qualitative descriptive method, this study will describe the transboundary haze pollution in details which could be seen in some international laws concerning law of state responsibility as for Draft Articles on State Responsibility and 1997 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution. The result shows that Indonesia needs to do the action, not only in term of how to combat the

forest fires with the deployment of personnel from ASEAN, but also preventing issue of it, namely by making the rule of law which effectively penalize the forest burning. Most of these problems can be overcome only if Indonesia ratified the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.

Key Words: Transboundary Haze Pollution, State Responsibility, International Law, ASEAN, ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution

ABSTRAK

Dalam beberapa dekade terakhir negara-negara di Asia Tenggara telah mengalami kerugian yang sangat besar akibat pencemaran asap batas lintas negara. Polusi asap tidak hanya mengganggu wilayah Indonesia saja, tetapi juga telah merugikan negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Sebagai respon dari peristiwa tersebut, pada tahun 2002, Perjanjian ASEAN tentang *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) telah ditandatangani oleh seluruh negara-negara ASEAN. Semua negara kecuali Indonesia. Indonesia diharapkan untuk dapat meratifikasi perjanjian AATHP tersebut paling lambat pada tahun 2015, agar permasalahan pencemaran asap batas lintas negara dapat. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Indonesia perlu melakukan tindakan nyata, tidak hanya dalam hal bagaimana untuk mengurangi kebakaran hutan dengan menggunakan segenap sumber daya yang dimiliki, namun Indonesia juga harus mencegah terjadinya kembali pencemaran asap lintas batas negara dengan membuat aturan hukum yang secara efektif dapat diberlakukan dan menghukum pelaku pembakaran hutan. Selain itu Indonesiapun wajib membuat pertanggungjawaban kepada negara-negara yang dirugikan oleh peristiwa pencemaran ini, mengingat kerugian yang dialami beberapa negara tetangga tidak hanya dari sisi kesehatan dan sosial, namun juga terancamnya sistem perekonomian negara lain. Penelitian ini menemukan fakta bahwa sebagian besar permasalahan pencemaran asap ini dapat diatasi hanya jika Indonesia meratifikasi AATHP.

Kata kunci: Pencemaran Asap Batas Lintas Negara, Pertanggungjawaban Negara, Hukum Internasional, ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution

I. INTRODUCTION

Major episodes of fire and transboundary haze pollution occurred in the region during the 1980s and 1990s. The blaze of 1997-1998 which affected Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand, was among the most damaging in recorded history. More than 9 million hectares of land were burnt, 6.5 million of which were forested areas. A social and economic loss incurred by ecological forest fires is large enough. The losses to be accepted by the Indonesia caused by forest fires in 2014 are estimated 10 trillion rupiah or 70.1% of the GDP of the forestry sector in 1997. In addition, Malaysian also had suffered a loss of \$ 300 million in the sector of tourism and industry, while Singapore experienced a loss of about \$ 60 million in tourism sector. (www.haze.asean.org, last viewed on January 15th, 2014 at 3.13 pm.)

States have the right to exploit their own natural resources and also the responsibility to ensure that the activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other states or areas beyond the limits of national jurisdiction. (Yusof, 2000: 8). Air pollution fires contrary to the principles of international environmental law. One of the principles is *"Sic utere alienum tuo ut non laedes"* which defines that one must use his own so as not to injure others and principles of *good neighborliness* (Murphy, 2012: 129).

Essentially, the principle of territorial integrity of a country should not be disturbed by other countries. Principles of international law for the protection of the environment is general prohibition to pollute principle, the prohibition of abuse of rights, the duty to prevent principle, the duty to inform the principle, the duty to negotiate and cooperate principle, intergenerational equity principle. (Samekto, 2009: 119).

The principles are recognized by international law in the UN Charter (in relation to state sovereign rights), and specifically in the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment 1972, the Declaration of the United Nations Conference on Environment and Development 1992, the 1933 London Convention, the 1971 Ramsar Convention, the 1978 Amazonian Treaty and in the 1983 International Tropical Timber Agreement. (Yusof, 2000: 8.) The consequences of that breach may be the basis of the State to hold the liability to the State who has committed acts that harm other countries. According to international law, the State liability arising in respect of the State concerned harming another State. In this case, a forest fire in Indonesia is having a negative impact towards neighboring countries.

ASEAN as an organization where the parties internationally shelter has the juridical form of international treaties, namely the 1997 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP). Yet ASEAN countries especially Malaysia and Singapore are not pleased because Indonesia has yet to ratify it so. In fact, all ASEAN countries have ratified the agreement, but not Indonesia.

II. RESEARCH QUESTION

How does the perspective of international law on transboundary haze pollution based on the Law of State Responsibility?

III. RESEARCH METHOD

A. The Type of Research

The type of this research is a normative legal research with the international law and Indonesian law approach through the regulations and conventions that regulate it, especially that related with the issue of transboundary haze pollution. This research would use statute approach, (Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media, p. 301) because it would tell some regulations such as ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, Draft Articles on State Responsibility and other conventions relating to the issue. This research would also use case approach, (Yusof, 2000: 302) because this research aims to study the norms or regulations in practice pertaining to transboundary haze pollution and state responsibility.

B. Technique of Collecting Data

The methods of collecting data in this research will be done through library research by literature learning. This method will collect data from reading, analyze, and try to make conclusion

from related documents namely convention, laws books, legal journals, and others which related to the main problem as the object of this research.

C. Data Analysis

The data will be analyzed systematically through juridical thinking. Systematically means the research will be analyzed based on international law, especially relating to the issue of transboundary haze pollution and state responsibility. Juridical thinking means it would be connected with the principle of law, conventions, and others related regulations.

IV. RESULT AND DISCUSSION

A. The Definition of Transboundary Haze Pollution

Article 1 (a) of the Convention on Long Range Transboundary Air Pollution (1979) defines air pollution the introduction by man, directly or indirectly of substances or energy into the air resulting in deleterious effects of such a nature as to endanger human health. (O'Brien, 2011: 559.)

According to the recommendations of the OECD, Principles Concerning Transfrontier Pollution in 1974, the definition of air pollution as follows: the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the environment resulting in deleterious effects of living resources and ecosystems, and impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment. Furthermore, ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution defined the air pollution as smoke resulting from land and/or forest fire which causes deleterious effects of such a nature as to endanger human health, harm living resources and ecosystems and material property and impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment.

In terms of discussing the problem of cross-border pollution, especially air pollution can be interpreted as an illustration, explaining that the contamination that occurred in an area of the country but their impact by the media due to pass through the atmosphere or biosphere to another area of the country.

Based on the above explanation, transboundary haze pollution means haze pollution whose physical origin is situated wholly or in part within the area under the national jurisdiction of one Member State and which is transported into the area under the jurisdiction of another Member State. (*ASEAN Agreement on Trans boundary Haze Pollution, 2002*). Thus concluded that the cross-border pollution is the air pollution derived in whole or in part of a country that have an impact in an area that is under the jurisdiction of another country.

B. The Impact of Transboundary Haze Pollution.

Transboundary smoke haze from land and forest fires during the traditional dry season from June to October has been a perennial problem in the southern ASEAN region in the past decade. These fires are caused mainly by land clearing and 'slash and burn' agricultural practices in Indonesia, particularly Sumatra and Kalimantan. The resultant smoke haze from such activities

can be carried over to Singapore and is dependent on factors such as the proximity and extent of the fires, the strength and direction of the prevailing winds, and the incidence and amount of rain.

Transboundary haze pollution affects human health adversely and can also cause significant disruptions to businesses and livelihoods in the countries surroundings. It is a complex issue, and ASEAN continues to adopt a multi-faceted approach to the problem via regional cooperation and domestic measures.

In recent studies, exposure to particulate pollution -either alone or with other air pollutants- has been linked with premature death, difficult breathing, aggravated asthma, increased hospital admissions and emergency room visits, and increased respiratory symptoms in children. People most at risk from exposure to fine particulate matter are children, the elderly, and people with chronic respiratory problems. According to the Economic and Environment Programme in South-east Asia and WWF, the haze of 1997 cost the people of Southeast Asia some USD1.4 billion, mostly in short-term health costs. More than 40,000 persons were hospitalized for respiratory and other haze-related ailments. The long-term impacts on health of exposed children and elderly are unknown. (www.haze.asean.org, last viewed on January 15th, 2014 at 12.30 am)

The haze also has many impacts pertaining to the ecological and environmental damage, such as: (1) The loss of species: forest fire destroys wildlife's habitat as well as a variety of trees in the forest. (2) The threat of erosion: The loss of wildlife caused open land so susceptible to erosion and can no longer hold back the flood. (3) The decline in foreign exchange: declining productivity automatically affect the micro economy which in turn affects the economy of the country. (4). Global warming: transboundary haze pollution also leads to changes in the composition of greenhouse gases in atmospheres, namely the increasing concentrations of greenhouse gases globally resulting in an increase in the average temperature of the earth's surface, which was then known as global warming. (5). Greater transboundary effects are generated by reactions of sulphur, nitrogen, and other substances, with water vapour in the atmosphere, where they form acidic compounds, deposited as acid rain, or create other pollutants such as ozone gas (O₃). (Birnie, *et al*, 2009: 343.)

C. State Responsibility

State responsibility is defined as liability of a state for failure to observe obligations imposed by rules of international law. (Breau, 2012: 135.) Furthermore, good neighborliness and international co-operation are two main principles of international law that are closely connected with the issue of responsibility of states to protect the environment. The United Nations Charter in its Article 74 stated that members of the United Nations also agree that their policy in respect of the territory to which this Charter applies... must be based on the general principle of good neighborliness, due account being taken of the interests and well-being of the rest of the world, in social, economic and commercial matter. (Jan, 2008: 322.) The law of state responsibility is cus-

tomary international law. Unlike state immunity, which has been developed largely by domestic legislation and domestic courts, state responsibility is pre-eminently an area of international law developed by state practice and international judgments, of which numerous examples are referred to in the ILC's Commentary on the Articles. (Aust, 2012: 377.)

The emergence of state responsibility for environmental based on the existence of the actions or activities committed in the territory of a country or in under the supervision of the country that carry consequences detrimental to the environment without knowing the limits of the state. Under international law, the State's responsibility in terms of international environmental law in particular haze transboundary pollution problems, be arranged in a number of international regulations, such as the Stockholm Declaration of 1972, the 1992 Rio Declaration, the Biodiversity Convention, and the Climate Change Convention, and equipped with the principles of international environmental law which have been mentioned above.

In Draft Articles on State Responsibility adopted by the International Law Commission (ILC), (Draft Articles *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* International Law Commission, 2001), stated in article 1 that "Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State". So, each acts or omissions prohibited by international law bring international responsibility for the country. ILC draft is not binding as an instrument of international law because it has not been established as a legal product. However, the binding strength of the ILC Draft is not seen as an instrument of its shape, but of their contents. ILC Draft can be used as an additional source and binding as customary law International. (Dixon, 1996: 219.)

In addition, the State liability forms stipulated in the draft articles of the ILC. Compensation or reparation stipulated in article 31. Compensation forms can be:

- a. Restitution (Article 35): the obligation to restore the situation to normal harmed.
- b. Compensation (Article 36): indemnity obligation in the form of material or money
- c. Satisfaction (Article 37): regret, a formal apology.

In the case of transboundary haze pollution, the aggrieved state can be sued by the Government of Indonesia for a number of international conventions have also been ratified by Indonesia, such as the Biodiversity Convention and the Climate Change Convention and the ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources, 1985, in which the Indonesian have ratified, which contains a provision that the state may be exploiting their natural resources, but is obliged to ensure that the activity does not cause damage to other countries in the region (state responsibility). Provision has even become customary international law (customary international law) and binds all civilized countries, even been applied since 1941 in the Trail Smelter case (U.S. vs. Canada).

In addition, the above provisions have also been adopted in the Act (Act) No. 32 of 2009 on the Protection and Management of the Environment. Therefore, there is no legal reason that

could liberate Indonesia from liability if the injured sued the state of Indonesia. Indonesian responsibility reinforced by Indonesia's own national law because Law No. 4/1999 on Forestry and Government Regulation (PP) No. 4/2001 on Forest Fire and PP No. 45/2004 on the Protection of Forests expressly prohibits the burning of forests. (Syarif, 2005).

To prove whether or not the Indonesian compensation be held, to be seen as a kind of loss caused by an act of the State which may be active (*an act*) or inaction (*omission*). Active action means action taken deliberately by the State apparatus which later became the responsibility of the State. While the State apparatus acts of omission are not taking any action, but because of the lack of action resulted in a loss for the other country.

Country contaminated by the pollution caused by the haze can certainly hold Indonesia. They must prove that the haze pollution into their territory is the failure of the Indonesian authorities in dealing with the haze. It could have foundered because what happens is instead of letting Indonesian officials (omission) of haze pollution, but because of the inability of authorities in Indonesia to handle completely. The inability of the action is not allowed. The inability of the action is already done but not sufficient.

Since a fairly large forest fires that occurred in 1982 which was then followed by a series of forest fires the next few years, actually has implemented several measures, both anticipatory (the prevention) as well as overcome by Indonesia.

D. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) and Indonesia

1. Background AATHP

The ASEAN Haze Agreement recognizes that transboundary haze pollution which result from land and/or forest fires should be mitigated through concerted national efforts and international cooperation. The Agreement comprehensively addresses all aspects of fire and haze including prevention, emphasizing the underlying causes, monitoring, and mitigation. An ASEAN Transboundary Haze Pollution Control Fund has been established to implement the Agreement. The Government of the ten ASEAN Member Countries signed the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution on 10 June 2002 in Kuala Lumpur, Malaysia. The Agreement is the first regional arrangement in the world that binds a group of contiguous states to tackle transboundary haze pollution resulting from land and forest fires. It has also been considered as a global role model for the tackling of transboundary issues.

The Agreement requires the Parties to the Agreement to:(i) cooperate in developing and implementing measures to prevent, monitor, and mitigate transboundary haze pollution by controlling sources of land and/or forest fires, development of monitoring, assessment and early warning systems, exchange of information and technology, and the provision of mutual assistance; (ii) respond promptly to a request for relevant information sought by a State or States that are or may be affected by such transboundary haze pollution, with a view to minimize the consequence of the transboundary haze pollution; and (iii) take legal, administrative and/ or other

measures to implement their obligations under the Agreement.

The study concludes that there are 7 (seven) of AATHP institutional implications, as follows: (1) human resource capacity building and equipment in disaster management of land and forest fires in Indonesia through a help of mechanisms and technical cooperation, (2) the improvement of information and data of management of land and forest fires in Indonesia are more effective through mechanisms of monitoring, reporting and communication with the ASEAN Centre, (3) the development of clarity of duties and functions of institutions in disaster management of land and forest fires in Indonesia through designation and establishment NFP (National Focal Point), NMC (National Monitoring Centre) and CA (Competent Authorities), (4) AATHP implicated in promoting the manufacture of Disaster Management SOP forest fires in Indonesia, (5) the development of the ASEAN Centre to facilitate cooperation and coordination between the Parties in the disaster relief efforts of forest and land fires in Indonesia, (6) Improvement of the development application Clearing Without Fuel (coal-fired plant) in the absence of guarantee that the Indonesian through legislative, administrative and other relevant measures will be taken to preventing land clearing by burning and technical cooperation between the Parties to further promote coal-fired plant, and (7) promoting a more adequate allocation of funds in disaster management of land and forest fires in Indonesia. (Saraswati *et. al.*, 2010)

2. The Impact of AATHP Ratification for Indonesia

AATHP consists of 32 articles and an attachment. Here are discussed the most important part of the deal that has an influence on Indonesian. (Saraswati *et. al.*, 2010)

1. Article 2: The purpose of this agreement is to prevent and to monitor trans boundary haze pollution caused by forest fires which should be done with the national efforts within regional and international cooperation;
2. Article 3: Principles. The principle of state responsibility, the Preventive Principle, precautionary principle, principles of safe development, and the principle of co-operation with all stakeholders including local communities, NGOs, farmers and private companies;
3. Article 4: General Obligations
 - a. Cooperate in the prevention of transboundary air pollution caused by forest fire monitoring efforts including development, a system of early warning, exchange of information and technology and give each other support,
 - b. When transboundary haze pollution occurs from a state, to respond immediately and inform the state or states affected or will be affected by air pollution is to minimize the consequences.
 - c. Legislative and administrative efforts to implement the obligations under this agreement;
 - d. Article 5: the existence of ASEAN center created to facilitate cooperation and coordination among the parties in managing the impacts of haze pollution. When a country declares a state of emergency, they may request assistance to ASEAN Centre;

- e. Article 16: technical and research cooperation including exchange of information, experts, technology and tools. Provide training, education and awareness campaigns about the impact of the development of air pollution on health and the environment; and

Article 27: Settling international disputes through peaceful means is a cardinal principle of the law of the United Nations (UN). An international dispute, irrespective of its nature, can be resolved peacefully either by diplomatic means, such as negotiation, use of good offices, mediation, conciliation or by judicial means, such as arbitration or litigation through court of law. (Hamid, 2012: 375). Moreover, one of the purposes of the UN as stated in Article 1 of UN Charter is to bring about peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law. (Hamid, 2012: 375.) States are under an obligation to settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered. (Wallace and Martin-Ortega, 2012: 333) Various rules of international law can be stated about the principles of international dispute resolution such as the principle of good faith, the principle of the prohibition of the use of violence in settling disputes, the principle of freedom of choice means of dispute resolution, the principle agreement of the parties, and the principles of international law concerning independence sovereignty and territorial integrity of states. (Adolf, 2004: 15-18). Likewise, in international law perspective, the case of forest fires in particular, the best dispute resolution can be used is direct diplomatic path and avoid the use of violence. (Malanczuk, 2007: 275)

Based on the explanation above, by ratifying the AATHP, Indonesia will get the most benefit, as follows: (Malanczuk, 2007: 275)

1. Indonesian human resources and funds can utilize provided under this agreement. Transboundary haze pollution is considered as a problem shared by the members of ASEAN. For Indonesia certainly beneficial considering the limitations and the inability to resolve itself;
2. From the perspective of state responsibility, Indonesia will avoid potential compensation held by neighboring countries. This is because of the haze problem is a problem of all members of ASEAN:

Indonesian budget will be collected from a variety of sources that can be used to cope with forest fires. Without any ratification, we will also release funds to extinguish the fire, but by ratifying the funds that could be used would be greater. With AATHP, fire prevention can be implemented together with other ASEAN countries. Indonesia also benefited because it will be host to a meeting of ASEAN on the agreement as well as being the center of activity for the reduction of haze pollution in ASEAN.

The Indonesian government's first act was to ratify the treaty, because Indonesia is in need of assistance and cooperation of ASEAN countries to extinguish forest fires. From the beginning to the end of the forest fire prevention, Indonesian resources and require substantial funds that he

cannot bear alone. The problem of illegal logging and other environmental issues should be discussed later after Indonesia ratified the treaty.

V. CONCLUSION AND SUGGESTION

A. Conclusion

In international law, state liability arising in that country harming another State, and is limited only to acts that violate international law. When seen, in fact Indonesia has made every effort they can to prevent and mitigate pollution caused by forest fire haze. This is clearly not an act of active state and also cannot be categorized as an act of allowing, given the efforts have been done. In addition, the President has apologized to Malaysia and Singapore as a form of responsibility, though only as a moral responsibility.

Most of these problems can be overcome only, if Indonesia ratified the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution is. When seen, the actual ratification of the deal more advantages than disadvantages to the Indonesian national interests and policies. Example Indonesia can benefit from technical assistance and funds in tackling forest fires. And also, Indonesia no longer be prosecuted because it was a shared responsibility of the ASEAN countries, despite the appearance of haze pollution originating from Indonesia.

B. Suggestion

1. The government should provide outreach to the community the importance of maintaining forests both economic and conservation benefits. It should also be emphasized continually that the areas adjacent to the forest during the dry season is very sensitive and prone to fires.
2. Law enforcement indiscriminately for land and forest burning. In other words should be given exemplary punishment for arsonists clear to both individuals and companies. For example, by giving a high administrative penalty, revocation of operating licenses, and so would be expected with such a deterrent effect arsonists make forests and land.
3. The government should also issue a policy on corporate responsibility towards the concession in case of fire. Companies must be responsible and penalized in case of forest fire in concessions.
4. Cooperating with neighboring countries in tackling haze terror. Because of the real terror of haze arising from land and forest fires are not only the responsibility of the Indonesian government.

REFERENCE

Books and Journals

- Adolf, Huala, 2004, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Aust, Anthony, 2012, *Handbook of International Law*, Cambridge University Press, New York.

- Birnie, Patricia, et. al., 2009, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, New York.
- Breau, Susan, 2011, *International Law*, Oxford University Press, New York.
- Hamid, Abdul Ghafur, 2012, *Public International Law*, Sweet and Maxwell Asia, Malaysia.
- Dixon, Martin, 1996, *Textbook on International Law*, Third Edition, Blackstone Press Limited.
- Jan, Mohammad Naqib Ishan, 2008, *Principles of Public International Law*, IIUM Press, Malaysia.
- Jan, Mohammad Naqib Ishan, 2013, *International Dispute Settlement Mechanisms*, IIUM Press, Malaysia.
- Ibrahim, Jhonny, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media
- Laode Syarif, *Menggantang Asap Indonesia*, Opini Kompas, August 15, 2005
- Malanczuk, Peter, 2007, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge.
- Murphy, Sean D., 2012, *Principles of International Law*, Second Edition, Thomson Reuters, United States of America.
- O'Brien, John, 2011, *International Law*, Cavendish Publishing, New York.
- Samekto, Adji, 2009, *Negara dalam Dimensi Hukum Internasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Saraswati, Nanda et. al., 2010, *Transboundary Haze Pollution dalam Perspektif Hukum Lingkungan Internasional: Kasus Indonesia dan ASEAN*, Makalah Hukum Kebijakan Lingkungan, Pasca Sarjana FH UI, Jakarta
- Wallace, Rebecca MM and Olga Martin-Ortega, 2012, *International Law*, Sweet and Maxwell, London.
- Yusof, M. Sabri, 2000, *International Environmental Law*, International Law Book Services, Malaysia.

Legislation

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, 2002.

Draft Articles Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, International Law Commission

Internet Link

www.haze.asean.org, last viewed on January 15th, 2014 3.13pm

Agus Raharjo & Sunarno

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman. Jl. Prof. Dr. H.R. Boenyamin, No.708, Grendeng,
Jawa Tengah E-mail: agus.raharjo007@gmail.com

PENILAIAN PROFESIONALISME ADVOKAT DALAM PENEGAKAN HUKUM MELALUI PENGUKURAN INDIKATOR KINERJA ETISNYA

ABSTRACT

The range of advocates work happens from investigation to law enforcement. The scope of the extensive works as a guard puts a major advocate in the resolution of the criminal case. The strategic position of the advocate and the pressure to win every case has caused most advocates take disgraceful behavior to achieve goals. Advocate profession as a real respectable profession (*officium nobile*) stained by the act of advocate it self. Personal commitment to uphold professional ethics in the performance of duties is not supported by an adequate level of supervision. Indeed, in the field of work, advocates have independence, but in relation to professional ethics they are under control of supervisor commission established by the advocate organization. According to what we need the supervision maximized through ethical assessment of performance indicators. This article will explain what ethical performance indicators are and their assessment of informants who become the object of research.

Keywords: Advocate, Supervision, *Officium Nobile*, Ethical Standards, Professional Ethics.

ABSTRAK

Pekerjaan advokat terentang dari penyidikan sampai pelaksanaan hukum. Ruang lingkup pekerjaan yang luas itu menempatkan advokat sebagai pengawal utama dalam penyelesaian perkara pidana. Posisi yang strategis dari advokat dan tekanan untuk memenangkan setiap perkara menyebabkan banyak advokat menempuh perilaku tak terpuji untuk mencapai tujuan yang diinginkan, baik oleh klien maupun advokat itu sendiri. Profesi advokat yang sesungguhnya sebagai profesi yang terhormat (*officium nobile*) tercoreng oleh ulah advokat sendiri. Komitmen diri untuk menegakkan etika profesi dalam pelaksanaan tugas kurang didukung oleh tingkat pengawasan yang memadai. Memang dalam bidang pekerjaannya, advokat memiliki independensi, akan tetapi dalam kaitannya dengan etika profesi, advokat tak lepas dari pengawasan yang dilakukan oleh komisi pengawas yang dibentuk oleh organisasi advokat. Untuk itu perlu dimaksimalkan pengawasan melalui penilaian indikator kinerja etis. Artikel ini akan memaparkan apa saja indikator kinerja etis tersebut beserta penilaian atas beberapa informan yang menjadi objek penelitian.

Kata kunci: Advokat, Pengawasan, *Officium Nobile*, Standar Etika, Etika Profesi.

I. PENDAHULUAN

Salah satu penegak hukum yang seringkali menjadi perhatian adalah advokat, karena kedudukan yang istimewa dalam penegakan hukum. Keistimewaan ini terlihat dari ruang lingkup pekerjaan yang terentang dari hulu ke hilir (dari penyidikan sampai pelaksanaan hukuman), berbeda dengan penegak hukum lain yang bersifat parsial saja. Bidang pekerjaan advokat adalah memberikan jasa hukum atau bantuan hukum bagi masyarakat yang membutuhkannya. Tentu saja pemberian bantuan hukum oleh advokat dalam kerangka yang lebih besar ditujukan untuk memenuhi tujuan hukum, memelihara keteraturan, penyeimbang berbagai kepentingan, kesejahteraan, dan kebahagiaan (Rahardjo, 2006; 2007; 2008; 2009; Pekuwali, 2008; Widyastuti, 2008; Suhardin, 2007: 270-280).

Pemberian jasa hukum maupun bantuan hukum diharapkan dapat mencegah perlakuan tidak adil dan tidak manusiawi atas tersangka atau terdakwa yang dinamakan *due process of law* atau proses hukum yang adil. Tersangka atau terdakwa dilindungi haknya sebagai orang yang menghadapi tuntutan hukum dan terdesak karena diadili (Winarta, 2000: 43; Nasution, 1988: 95). Lingkup kegiatan bantuan hukum meliputi pembelaan, perwakilan, baik di luar maupun di dalam pengadilan, pendidikan, penelitian dan penyebaran gagasan (Sunggono dan Harianto, 2001: 8)

Sebagai penegak hukum, advokat memiliki kedudukan yang hampir sama dengan hakim, yaitu mandiri, independen, dan bebas (Wisubroto, 2005: 9-23; Savitri, 2007: 339-350; Monteiro, 2007: 130-139; dan Riyanto, 2008: 51-56). Akan tetapi satu hal yang membedakan dengan hakim adalah tidak adanya hak pada advokat untuk memberikan putusan akhir terhadap suatu perkara pidana. Meski demikian kedudukan advokat dapat diibaratkan sebagai *olie* pada sebuah mesin besar yang dinamakan Sistem Peradilan Pidana.

Advokat dalam menjalankan tugasnya (khususnya pada proses litigasi) secara sadar menghadapi dilema etika yang mungkin timbul dalam mewakili kliennya untuk memegang kode etik dan tidak menyuap penegak hukum lainnya (Winarta, 1996: 45). Namun para advokat sadar, kalau

tidak memberi, perkaranya akan kalah. Cukup banyak pemberitaan di surat kabar tentang polisi, jaksa, dan hakim yang meminta imbalan berkenaan dengan perkara yang mereka tangani. Advokat yang kuat akan menghindari dari perbuatan yang tercela tersebut (Rajagukguk, 2008: 332). Dari berbagai penelitian menunjukkan bahwa advokat dapat menjadi saluran untuk melahirkan korupsi, tetapi juga dapat sebagai individu yang dapat memberantas korupsi (Rajagukguk, 2008: 329, Raharjo dkk, 2007; 2010; dan 2011; dan Asmara, 2011).

Apabila jalan pikiran dalam menganalisis cara kerja atau kinerja advokat dilakukan secara normatif yang linier dan deterministik seperti yang dilakukan oleh beberapa peneliti Adityawarman (2006), Mulyaningsih (2007), Sinaga (2005), Riyanto (2006), Sinaga (2006), dan Arizal (2011), maka tidak akan menemukan realitas sosial yang ada di balik penyelesaian suatu perkara. Cara kerja advokat yang demikian tak dapat dianalisis dengan analisis normatif belaka karena sebenarnya hal seperti itu sudah masuk ke ranah perilaku dan dalam tataran yang lebih luas hukum itu terwujud juga sebagai perilaku dari masyarakat, terutama aparat penegak hukum.

Perilaku advokat yang negatif itu tak dapat dilepaskan dari faktor internal dan eksternal. Faktor internal berkaitan dengan pengejawantahan kode etik profesi advokat yang seharusnya sudah terinternalisasi dalam diri dan terwujud pada perilaku, sedangkan faktor eksternal berkaitan dengan tuntutan untuk memenangkan setiap perkara yang dihadapi dan pengawasan atas kinerja yang dilakukan advokat dalam menyelesaikan setiap perkara yang ditanganinya. Dalam manajemen modern, pengawasan (*controlling*) merupakan faktor penting dalam keberhasilan suatu organisasi mencapai tujuan. Pengawasan terhadap advokat dalam dilakukan terhadap dua hal, yaitu pengawasan atas pelaksanaan kode etik profesi dan kinerja yang dilakukannya. Artikel ini akan mengupas lebih jauh mengenai pengawasan advokat, terutama yang bersifat internal yaitu penegakan kode etik. Harapan dari uraian ini adalah teridentifikasi mengenai sebab lemahnya pengawasan internal (kode etik) pada advokat dan lebih jauh lagi adalah pada perbaikan citra advokat dalam penegakan hukum.

II. PERMASALAHAN

Ada 3 (tiga) permasalahan yang dibahas dalam artikel ini. *Pertama*, mengenai tinjauan filosofis tentang etika profesi; *kedua*, berkaitan dengan pelaksanaan etika profesi oleh advokat dalam menangani perkara pidana; dan *ketiga*, membahas mengenai pengawasan internal (etika profesi) atas kinerja advokat dalam penanganan perkara pidana, baik advokat yang berpraktik mandiri, yang tergabung dalam lembaga bantuan hukum maupun *law office*. Pembahasan atas permasalahan tersebut merupakan salah satu upaya untuk menciptakan peradilan yang bersih dan berwibawa terutama dari sisi advokat.

III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif dan pendekatan terhadap hukum sebagai *law in action*, merupakan studi ilmu sosial yang non-doktrinal dan bersifat empiris. Sumber

data utama dalam penelitian ini adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Lokasi penelitian di Jawa Tengah (Banyumas, Pekalongan, Semarang, dan Surakarta), DI Yogyakarta dan Jakarta. Sasaran penelitian ini adalah norma hukum, dan perilaku masyarakat. Informan penelitian ditentukan secara purposive yang meliputi advokat, lembaga pengawasan advokat, dan pengguna jasa advokat. Informan penelitian tidak bersifat limitatif karena menggunakan prinsip bola salju (*snowball principle*). Data dikumpulkan dengan metode interaktif dan non interaktif. Data yang diperoleh dianalisis dengan model analisis interaktif.

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Etika Profesi Advokat: Sebuah Tinjauan Filosofis

Tayangan yang tersaji di hadapan kita atas penangkapan advokat yang berusaha untuk menyuap pejabat publik bukan merupakan persoalan teknis kemampuan advokat dalam menangani suatu perkara, akan tetapi lebih kepada persoalan moralitas. Moralitas menunjuk pada perilaku manusia sebagai manusia yang dikaitkan dengan tindakan seseorang, sehingga norma moral merupakan norma yang dipakai untuk mengukur betul salahnya tindakan manusia sebagai manusia (Poespo-prodjo, 1988: 102; Bertens, 2005: 11-15; Villiers, 1999: 48-50; dan Magniz-Suseno, 1994: 14). Ilmu yang membahas tentang moralitas atau tentang manusia sejauh berkaitan dengan moralitas atau yang menyelidiki tingkah laku moral adalah etika (Bertens, 2005: 15 dan Magniz-Suseno, 1987: 14).

Etika berasal dari kata Yunani "*ethos*" yang berarti kebiasaan atau watak, yang menunjuk pada sebuah disposisi istimewa, watak atau sikap orang, kebudayaan atau kelompok orang yang bersifat istimewa. Dalam arti ini, menurut Solomon, etika mempunyai dua *basic concern*, yakni watak individual, termasuk apa artinya menjadi "person yang baik"; dan peraturan atau norma-norma sosial yang mengatur dan membatasi perilaku kita, khususnya peraturan-peraturan ultimo berkaitan dengan "yang baik" dan "yang buruk" atau "yang salah" dan "yang benar" secara moral. Etika memberi orientasi normatif (yakni tentang apa yang seharusnya) bagi keputusan dan tindakan seseorang supaya keputusan dan tindakan orang itu disebut baik secara moral (Ujan, 2007: 140).

Profesi berasal dari bahasa Latin *professio* yang memiliki dua arti, *pertama*, pekerjaan yang dijalankan berdasarkan keahlian tertentu; dan *kedua*, janji atau ikrar (komitmen). Secara umum profesi dimengerti sebagai kegiatan berdasarkan keahlian yang dilaksanakan untuk mendapatkan nafkah. Profesi dalam arti umum ini, sekurang-kurangnya dari segi prinsip, tidak memiliki tujuan di dalam dirinya sendiri; tujuannya terletak di luar tindakan professional itu sendiri, yakni untuk mendapatkan imbalan materiil. Dalam arti ini, kegiatan apa saja yang dijalankan berdasarkan keahlian boleh disebut profesi (Ujan, 2007: 141).

Akan tetapi tidak semua okupasi dapat dikatakan sebagai profesi yang berhak dan layak memiliki kode etik tersendiri. Ada tiga kriteria yang dapat digunakan untuk mengukur apakah suatu okupasi itu dikatakan suatu profesi atau bukan. *Pertama*, profesi itu dilaksanakan atas dasar keahlian tinggi

dankarena itu hanya dapat dimasuki oleh mereka yang telah menjalani pendidikan dan pelatihan teknis yang amat lanjut. *Kedua*, profesi mensyaratkan agar keahlian yang dipakainya selalu berkembang secara nalar dan dikembangkan dengan teratur seiring dengan kebutuhan masyarakat yang minta dilayani oleh profesi yang menguasai keahlian professional tersebut, atau dengan kata lain ada standar keahlian tertentu yang dituntut untuk dikuasai. *Ketiga*, profesi selalu mengembangkan pranata dan lembaga untuk mengontrol agar keahlian-keahlian professional didayagunakan secara bertanggungjawab, bertolak dari pengabdian yang tulus dan tak berpamrih, dan semua itu dipikirkan untuk kemaslahatan umat (Wignyosoebroto, 2003: 316-317).

Pada pengertian kedua, istilah profesi menyiratkan adanya komitmen pribadi dalam melaksanakan kegiatan tertentu. Profesi dilihat sebagai pilihan bebas yang dilandasi sikap keterlibatan dan penyerahan diri total pada kegiatan yang dijalankan. Profesi adalah sebuah pilihan sadar manusia yang pelaksanaannya menuntut keahlian dan komitmen pribadi. Pada taraf yang lebih tinggi, komitmen yang bertanggungjawab terefleksikan melalui sikap pengabdian dan pelayanan pada kepentingan masyarakat. Di sini terlihat dimensi sosial dari profesi. Dengan kata lain, profesi adalah sebuah peran sosial dan karenanya mengandung dalam dirinya tanggungjawab sosial (Ujan, 2007: 141).

Profesi adalah suatu *moral community* (masyarakat moral) yang memiliki cita-cita dan nilai-nilai bersama. Mereka juga membentuk suatu profesi disatukan karena latar belakang pendidikan yang sama dan bersama-sama memiliki keahlian yang tertutup bagi orang lain. Dengan demikian, profesi menjadi suatu kelompok yang mempunyai kekuasaan tersendiri dan karena itu mempunyai tanggung jawab khusus. Oleh karena memiliki monopoli atas suatu keahlian tertentu, selalu ada bahaya profesi menutup diri bagi orang dari luar dan menjadi suatu kalangan yang sukar ditembus (Bertens, 2005: 280).

Etika profesi mengandaikan pembedaan secara tepat antara etika pada umumnya atau etika umum (*general ethics*) dan norma-norma perilaku etis yang secara khas berlaku pada suatu profesi (*applied ethics*). Etika profesi mengandaikan pemahaman tentang etika umum (yakni mengajarkan bagaimana hidup baik sebagai manusia) serta kejelasan tentang moralitas peran atau jabatan (bagaimana menjalankan profesi secara bertanggungjawab). Etika profesi bukan sekadar penegasan kembali norma-norma moral umum (yakni norma umum yang mengatur perilaku manusia sebagai manusia), norma etika profesi berkaitan dengan peranan atau fungsi sosial yang dilaksanakan seorang professional di dalam masyarakat. Dalam penerapannya, etika profesi berwajah majemuk sesuai dengan keragaman tuntutan kebutuhan masyarakat akan pelayanan professional, sehingga dalam masyarakat kita mengenal etika kedokteran, etika hukum, etika bisnis, yang memberi orientasi moral demi pelaksanaan kegiatan-kegiatan tersebut secara bertanggungjawab (Ujan, 2007: 139-140).

Etika profesi pada dasarnya memberikan *moral parameters* untuk pelbagai profesi. Seperti halnya etika umum, etika profesi membantu seorang professional untuk memahami dan membedakan “yang baik” dari “yang buruk”, “yang layak dilakukan” dari “yang tidak layak dilakukan”. Etika

profesi dengan demikian memberi orientasi ganda, yakni orientasi pada yang baik dan yang buruk; melakukan yang baik dan menghindari yang buruk dalam kegiatan professional. Sebagai orientasi, etika profesi berkaitan dengan praksis hidup manusia yang berusaha merefleksikan situasi dan tindakannya dalam bingkai acuan “baik” dan “buruk” (Ujan, 2007: 140).

Pedoman perilaku bagi pemegang profesi terangkum dalam Kode Etik yang di dalamnya mengandung muatan etika, baik etika deskriptif, normatif dan metaetika. Jadi kode etik berkaitan dengan profesi tertentu sehingga setiap profesi memiliki kode etiknya sendiri-sendiri. Kode etik dapat mengimbangi segi negatif profesi dan dengan adanya kode etik kepercayaan masyarakat akan suatu profesi dapat diperkuat, karena setiap klien mempunyai kepastian bahwa kepentingannya akan terjamin. Kode etik ibarat kompas yang menunjukkan arah moral bagi suatu profesi dan sekaligus juga menjamin mutu moral profesi itu di mata masyarakat. Supaya kode etik berfungsi dengan baik, kode etik harus menjadi *self-regulation* (pengaturan diri) dari profesi. Dengan membuat kode etik, profesi sendiri akan menetapkan hitam atas putih niatnya untuk mewujudkan nilai-nilai moral yang dianggapnya hakiki, yang tidak pernah dipaksakan dari luar. Syarat lain adalah bahwa pelaksanaannya diawasi terus menerus (Bertens, 2005: 280-282).

Profesi advokat dikatakan merupakan suatu profesi yang terhormat (*officium nobile*), yang berarti di dalamnya terkandung kewajiban mulai dalam pelaksanaan pekerjaan. Ungkapan *noblese obligee* berarti kewajiban untuk melakukan hal yang terhormat, murah hati dan bertanggung jawab, hanya dimiliki oleh mereka yang mulia. Tuntutan atas kehormatan profesi advokat ini menyebabkan perilaku seorang advokat harus jujur dan bermoral tinggi agar memperoleh kepercayaan publik.

Alkotsar (2010: 151) mengemukakan bahwa advokat mengemban tugas menegakkan keadilan dan meningkatkan martabat kemanusiaan sehingga pekerjaan advokat dikatakan sebagai *officium nobile*, pekerjaan yang luhur. Sebagai profesi yang elegan, advokat dituntut untuk dapat bekerja secara professional, terikat pada etika profesi dan tanggung jawab standar keilmuan. Citra advokat sebagai profesi yang anggun akan ditentukan oleh etos profesi dalam arti sejauh mana komunitas advokat sanggup menerapkan standar etika serta keterampilan teknik berprofesi.

Sebagai pengemban profesi yang mulia, advokat dalam melaksanakan tugasnya dituntut untuk mematuhi standar profesi yang ditetapkan oleh Perhimpunan Advokat Indonesia (Peradi) atau Asosiasi Advokat maupun hak dan kewajiban yang diatur dalam undang-undang. Standar etika advokat dibagi menjadi 4 (empat) bagian yaitu yang berkaitan dengan kepribadian advokat itu sendiri, dalam hubungannya dengan klien, dalam hubungan dengan teman sejawat, dan dalam hubungannya dengan penanganan perkara. Beberapa standar etika yang termasuk dalam hubungannya dengan standar etika kepribadian advokat adalah bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, bersikap satria, jujur dalam mempertahankan keadilan dan kebenaran dilandasi moral yang tinggi, luhur dan mulia (Pasal 2); penolakan pemberian jasa hukum apabila tidak sesuai keahlian; tidak bertujuan semata-mata untuk perolehan materi dan mengutamakan tegaknya hukum, kebenaran, dan keadilan; kebebasan dan independensi dalam menjalankan profesinya; solidaritas di antara

rekan sejawat; tidak diperkenankan melakukan pekerjaan lain yang dapat merugikan kebebasan, derajat, dan martabat advokat; menjunjung tinggi profesi advokat sebagai profesi terhormat (*officium nobile*); bersikap sopan terhadap semua pihak; kerelaan untuk tidak berpraktik sebagai advokat apabila diangkat/menduduki suatu jabatan negara (Pasal 3).

Standar etika advokat dalam perhubungannya dengan klien terdapat pada Pasal 4. Standar etika yang dimaksud adalah sebagai berikut: utamakan penyelesaian jalan damai; jangan sesatkan klien mengenai perkara yang diurusnya; jangan memberi jaminan kemenangan; pertimbangkan kemampuan klien dalam hal honorarium; jangan bebani klien dengan biaya-biaya yang tidak perlu; berikan perhatian sama untuk semua perkara; tolak perkara yang menurut keyakinan tidak ada dasar hukumnya; jaga rahasia jabatan dari mulai maupun setelah berakhirnya hubungan dengan klien; jangan melepaskan tugas yang diberikan pada saat posisi klien tidak menguntungkan; mengundurkan diri apabila mengurus kepentingan bersama dari dua pihak yang berselisih; dan adanya hak retensi.

Standar etika advokat yang berhubungan dengan teman sejawat diatur pada Pasal 5. Standar etika dimaksud adalah sebagai berikut: saling menghormati, menghargai dan mempercayai dalam hubungan dengan teman sejawat; gunakan kata-kata yang sopan dalam pembicaraan maupun dalam sidang pengadilan; ajukan keberatan jika ada tindakan teman sejawat yang dianggap bertentangan dengan kode etik advokat; jangan merebut klien dari advokat lain; terima klien dari advokat lain jika disertai bukti pencabutan pemberian kuasa; dan advokat yang dicabut kuasanya wajib memberikan semua surat dan keterangan yang berkaitan dengan perkara yang pernah dibelanya kepada advokat yang baru.

Standar etika lain yang tidak kalah penting adalah yang berkaitan dengan etika dalam penanganan perkara. Pasal 7 memberikan rambu-rambu bagi advokat apabila dalam penanganan perkara tidak boleh berhubungan secara sendiri (pribadi) dengan hakim. Advokat bisa menghubungi hakim bersama-sama dengan advokat dari pihak lawan (dalam perkara perdata) atau Jaksa Penuntut Umum (perkara pidana). Advokat tidak dibenarkan mengajari dan atau mempengaruhi saksi-saksi yang diajukan oleh pihak lawan dalam perkara perdata atau oleh jaksa penuntut umum dalam perkarapidana.

Setiap advokat yang wajib mematuhi kode etik advokat (Pasal 9 huruf a). Hal ini terjadi karena Kode Etik Advokat Indonesia adalah sebagai hukum tertinggi dalam menjalankan profesi, yang menjamin dan melindungi namun membebaskan kewajiban kepada setiap Advokat untuk jujur dan bertanggung jawab dalam menjalankan profesinya baik kepada klien, pengadilan, negara atau masyarakat dan terutama kepada dirinya sendiri. Beberapa ketentuan dalam kode etik ini diulang pada beberapa perundang-undangan, seperti UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat, dan UU No. 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum yang dikategorikan sebagai hak dan kewajiban advokat.

Meski kode etik ini telah diajarkan pada saat advokat menempuh pendidikan formal, pelatihan profesi advokat maupun teladan dari para seniornya, akan tetapi tetap saja ada pelanggaran kode

etik yang menyebabkan kerugian pada diri klien, rekan sejawat, dan secara lebih luas terpuruknya citra peradilan. Persoalan sebenarnya bukan hanya pada integritas moral yang ada pada diri advokat itu sendiri, akan tetapi juga faktor kurang maksimalnya pengawasan internal dari Organisasi Advokat. Persoalan ini akan dibahas pada bagian di bawah ini.

B. Pelaksanaan dan Penegakan Etika Profesi Advokat dalam Penanganan Perkara Pidana

Berdasar hak dan kewajiban yang dirumuskan pada beberapa pasal dari perundang-undangan dan kode etik itu terlihat bahwa advokat memiliki tugas mulia dalam penegakan hukum. Apabila hak dan kewajiban itu dilaksanakan secara benar, maka tak akan muncul istilah mafia yang menyebabkan buruknya citra peradilan. Simpulan bahwa tugas advokat sebagai tugas yang mulia sesuai dengan apa yang diputuskan dalam The World Conference of the Independence of Justice yang menghasilkan Deklarasi Montreal 1983. Salah satu point deklarasi itu adalah mengenai tugas dan fungsi sosial yang mulia dari seorang advokat, yaitu: *It shall be the responsibility of lawyers to educate members of the public about the principles of the Rule of Law, the importance of the independence of the judiciary and of the legal profession and to inform them about their rights and duties and the relevant and available remedies*

Penelitian yang dilakukan oleh Asmara (2011) sedikit banyak mengungkap peran advokat di luar konteks normatifnya. Akan tetapi karena penelitian ini fokus pada budaya ekonomi dan hukum hakim, maka peran advokat yang sesungguhnya bisa digali lebih jauh tak dilakukan. Peran advokat disinggung hanya sebagai stimulus atau pemantik terjadinya budaya *judicial corruption* dalam transaksi antara hakim dengan pihak yang berkepentingan. Padahal persoalan mengenai siapa yang berinisiatif dalam melakukan suap perlu digali lebih jauh, terutama peran advokat. Dengan menelusuri lebih jauh bagaimana para advokat itu dibentuk atau dikonstruksi oleh *setting* sosial atau situasi kerja ataupun oleh budaya kerja perusahaan (*law office*) maka akan diperoleh gambaran secara lengkap sebab-sebab perilaku kriminogen advokat itu menjadi gejala umum yang ada dalam pikiran para advokat.

Terjadi pergeseran ideologi dalam praktik penegakan hukum yang dilakukan advokat dari *officium nobile* menuju ke komersialisasi layanan bantuan dan jasa hukum. Pergeseran ini menyebabkan perubahan perilaku advokat dalam menjalankan profesinya. Tentu bukan hanya faktor intern dari advokat sendiri yang menyebabkan perilaku kriminogen muncul, juga faktor ekstern turut menentukan, oleh karena itu unsur pengendalian diri dari advokat turut menentukan, dan di sinilah ideologi yang anut advokat turut berbicara.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Banyumas, Pekalongan, Semarang, Surakarta, Yogyakarta, dan Jakarta, beberapa standar etika yang berhubungan dengan kepribadian dan sering dilanggar adalah pemberian jasa hukum yang tidak sesuai keahlian; pengutamaan perolehan materi daripada tegaknya hukum; solidaritas di antara rekan sejawat; dan melakukan pekerjaan lain, selain sebagai advokat. Di daerah Banyumas, Pekalongan, dan Semarang, spesialisasi kemampuan advokat dalam menangani perkara tertentu belum tercipta dengan baik, sehingga

advokat menerima perkara apa saja yang dimintakan bantuan oleh klien. Oleh karena advokat menerima perkara apa saja tanpa ada spesialisasi, maka sebenarnya di sini ada dilema etis antara standar etik berupa hak untuk menolak pemberian jasa hukum yang tidak sesuai keahlian berhadapan dengan kewajiban yang dibebankan oleh Pasal 21 ayat (1) UU No. 18 Tahun 2003, di mana iaberkewajiban memberikan bantuan hukum secara cuma-cuma tanpa bisa menolaknya meskipun perkara yang dimintakan bantuan itu tidak sesuai keahliannya.

Terjadinya pergeseran paradigma dari posisi advokat sebagai profesi yang *officium nobile* ke komersialisasi menyebabkan perubahan perilaku advokat dalam pemberian jasa hukum dengan mengutamakan mereka yang mampu untuk membayar. Materialisasi kehidupan tampak berimbas pada integritas moral dalam penegakan hukum. Hal ini terkait juga dengan totalitas advokat dalam profesinya dengan tiadanya pendapatan lain selain pemberian honorarium dari klien. Pada sisi lain, banyak pula advokat yang “nyambi” atau bekerja di luar bidangnya sebagai tambahan pendapatan. Standar etika lain, yaitu solidaritas rekan sejawat seringkali diartikan sebagai pemakluman atas perilaku advokat yang kurang baik, sehingga apabila terjadi pelanggaran kode etik, akan dibiarkan saja. Sesungguhnya hal ini terkait dengan pengawasan atas kinerja rekan sejawat, akan tetapi dengan adanya pemakluman seperti itu maka pengawasan menjadi tidak efektif atau dengan kata lain advokat tidak bisa menjadi ujung tombak pengawas bagi advokat lain dengan adanya standar etik yang disalahpahami itu. Sebenarnya bagi advokat, hal ini pun mengandung dilemma etis tersendiri, antara menegakkan etika atau membantu atau membiarkan advokat lain melakukan pelanggaran etika atau kejahatan.

Standar etika advokat yang berhubungan dengan klien dan sering dilanggar berdasarkan hasil penelitian di Banyumas, Pekalongan, Semarang, Surakarta, Yogyakarta, dan Jakarta adalah pemberian jaminan kemenangan, membeban klien dengan biaya-biaya yang tidak perlu, tidak adanya perhatian yang sama untuk semua perkara yang ditangani, tidak menjaga rahasia jabatan terutama setelah usainya hubungan dengan klien. Kebanyakan advokat memang tidak memberikan jaminan kemenangan, akan tetapi pemberian pengharapan yang berlebihan terhadap posisi perkara yang dihadapi klien sama saja dengan pemberian jaminan. Hal ini tidak sesuai dengan standar etika pribadi terutama untuk berkata atau berperilaku jujur. Orientasi pada kemenangan dalam penanganan setiap perkara juga menyebabkan munculnya biaya-biaya di luar sewajarnya. Biaya-biaya ini sebenarnya terkait dengan penanganan perkara, akan tetapi bukan untuk kepentingan beracara sesuai dengan aturan normatif yang ada, melainkan untuk suap atau gratifikasi terhadap hakim yang menangani perkara.

Standar etika yang sering dilanggar yang berkaitan dengan hubungan rekan sejawat pada beberapa daerah penelitian adalah tidak diajukannya keberatan atas perilaku rekan sejawat yang melanggar kode etik ke Komisi Pengawas atau Dewan Kehormatan pada masing-masing lokasi penelitian. Hal ini terjadi karena dua hal. *Pertama*, pada daerah tersebut (Banyumas, Pekalongan, Surakarta) belum ada Komisi Pengawas atau Dewan Kehormatan Profes Advokat maupun keengganan untuk melaporkan rekan sejawat meski kelengkapan organisasi itu sudah ada

(Semarang, Yogyakarta, dan Jakarta). *Kedua*, karena ada *esprit de corps* dan pemakluman sekaligus pembiaran dan perasaan senasib dalam pencarian nafkah di bidang yang sama. Pemahaman yang keliru ini menyebabkan maraknya pelanggaran kode etik advokat yang tak terjamah oleh lembaga pengawas.

Pelanggaran terhadap standar etika yang berkaitan dengan penanganan perkara adalah menemui hakim tanpa didampingi advokat pihak lawan (dalam perkara pidana) dan mempengaruhi saksi-saksi atau dalam lingkup yang lebih besar adalah mensetting pengadilan agar berjalan sesuai yang diinginkan. Tentu ada motif tersembunyi dari advokat yang menemui hakim tanpa pendampingan dari advokat pihak lawan. Hal ini terkait dengan lobby pemenangan perkara yang berujung pada transaksi uang, barang atau jasa sebagai imbal baliknya. Pertemuan rahasia antara salah satu advokat juga terkait dengan jalannya perkara, yaitu dengan cara mensetting baik saksi, situasi maupun faktor pendukung lain. Pada kondisi yang sedemikian, sebenarnya jalannya peradilan telah dikonstruksi sedemikian rupa sehingga tidak lagi *genuine*, dan jika menggunakan bahasa Goffman, maka peradilan itu hanyalah sandiwara.

Advokat dalam menghadapi dilemma moral pada penanganan perkara, dapat menggunakan empat model pemikiran moral yang bisa dijadikan sebagai landasan dalam pengambilan keputusan. Keempat model pemikiran moral ini sesungguhnya saling berseberangan, sehingga keputusan mengenai mana yang etis dan yang tidak ditentukan oleh orang atau sekelompok orang lain (dalam hal ini Dewan Kehormatan) yang menjadi kecenderungan pemikiran moral pada saat itu.

Pemikiran utilitarianisme selalu dipertentangkan dengan deontology. Utilitarianisme menekankan pada pentingnya manfaat dalam penilaian moral sebagaimana ditekankan oleh pencetusnya yaitu Jeremy Bentham yang mengatakan *the greatest happiness of the greatest number*. Pemikiran deontology berbanding terbalik dengan utilitarianisme, karena yang dipentingkan bukan manfaat, akan tetapi konsekuensi (termasuk manfaat) tidak boleh enentukan etis atau tidaknya suatu perbuatan, yang menentukan adalah kewajiban apa yang seharusnya dilakukan.

Pemikiran moral lain adalah teori hukum kodrat dan teori hak. Teori hukum kodrat menekankan agar manusia menghormati kodrat yang ada dan tidak menganggap bahwa apabila melawan kodrat, manusia dianggap tidak berlaku etis. Teori hak menentukan bahwa manusia dapat selalu mengikuti haknya, dan perbuatan yang menghalangi orang lain menjalankan haknya adalah suatu perbuatan yang tidak etis karena sama saja dengan diskriminasi. Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa keduanya mengambil posisi yang berseberangan dengan standar moral tertentu yang menjadi dasar pembenaran.

Seorang advokat yang utilitarianis bisa saja menjadi pendukung teori hak dengan mengembangkan naluri dasariah untuk selalu bahagia dengan cara mengumpulkan harta sebanyak mungkin dari perkara yang ditangani dengan anggapan bahwa menerima honorarium atau uang lainnya sebagai hak. Seorang utilitarianis dan pendukung teori hak sebenarnya merupakan seorang hedonis. Hal ini berkebalikan dengan pendukung deontologist dan teori kodrat yang bertindak

sesuai dengan kewajiban yang dibebankan oleh kode etik profesinya, perundang-undangan maupun tuntutan moral lainnya. Akan tetapi bagi advokat, apakah akan menjadi seorang utilitarianis atau deontologist, pendukung teori hukum kodrat atau teori hak merupakan suatu pilihan yang mengandung konsekuensi, dan sebagai bentuk tanggung jawab profesi, pilihan itu harus dapat dipertanggungjawabkan kepada klien, pengadilan, negara, masyarakat, diri sendiri maupun asosiasi advokat (Peradi).

C. Kondisi Pengawasan Internal atas Kinerja Advokat

Berdasar *perspektif sejarah*, pengawasan advokat dilakukan melalui dua cara, yaitu pengawasan internal dan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh Dewan Kehormatan Profesi yang pada masa orde baru tidak bisa berjalan dengan lancar karena banyaknya campur tangan pemerintah dalam organisasi profesi, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh badan-badan peradilan yang berdasar amanat undang-undang diberi kewenangan untuk melakukan hal tersebut (Winarta, 1995: 62-63)

Berdasarkan peraturan (UU No. 14 Tahun 1985, UU No. 2 Tahun 1986, dan SKB Ketua MA dan Menteri Kehakiman No.KMA/005/SKB/VII/1987, No.M.03-PR.08.05 Tahun 1987 – semuanya sudah tidak berlaku) tersebut, terlihat bahwa pemerintah memiliki porsi yang besar dalam pengawasan terhadap advokat. Bahkan Departemen Kehakiman telah bertindak tidak sekadar mengawasi perilaku advokat di pengadilan, akan tetapi juga sudah mencampuri urusan organisasi advokat. Bahkan dikatakan oleh Winarta (1995: 63) campur tangan pemerintah ini telah berhasil memporakporandakan organisasi advokat, akibatnya pengawasan internal profesi advokat boleh dikatakan tidak bisa berjalan dengan baik dan Dewan Kehormatan Profesi Advokat hanya menjadi “macan ompong”.

Sesungguhnya tidak pada tempatnya pemerintah menjalankan fungsi pengawasan terhadap advokat, yang disebabkan oleh tugas-tugas lain dari lembaga pengawas dari pemerintah itu sudah terlalu banyak. Pengawasan seperti itu juga menyebabkan independensi advokat dalam menjalankan tugasnya menjadi tidak bisa dijaga, terutama pada penanganan perkara yang berkaitan dengan pemerintah. Idealnya, pengawasan terhadap advokat dilakukan oleh Dewan Kehormatan Profesi, karena advokatlah yang paling tahu seluk beluk profesi advokat (Raharjo, 2013).

Seiring berjalannya waktu dan perubahan yang terjadi pada negeri ini, muncullah UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Kelahiran undang-undang ini memenuhi harapan dari para advokat dalam pengawasan kinerjanya. Secara normatif, pengawasan terhadap advokat diatur pada Bab III Pasal 12 dan Pasal 13.UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Pada Pasal 12, ditentukan bahwa pengawasan terhadap advokat dilakukan oleh Organisasi Advokat, dengan tujuan agar advokat dalam menjalankan profesinya selalu menjunjung tinggi kode etik profesi advokat dan peraturan perundang-undangan. Pasal 13 menentukan bahwa pelaksanaan pengawasan sehari-hari dilakukan oleh Komisi Pengawas yang dibentuk oleh Organisasi Advokat, di mana keanggotaan komisi itu terdiri dari advokat senior, para ahli/akademisi, dan masyarakat.

Selanjutnya ditentukan pula bahwa tata carapengawasan diatur lebih lanjut dengan keputusan Organisasi Advokat (Raharjo, 2013).

Berdasarkan hasil penelitian mengenai pengawasan terhadap cara kerja dan kinerja advokat yang dilakukan di Yogyakarta, Solo, Semarang, Pekalongan, Banyumas, dan Jakarta diperoleh data sebagai berikut. Di Yogyakarta berdasarkan informasi dari Ketua Peradinya, sampai saat ini belum terbentuk Dewan Kehormatan Advokat Daerah apalagi Komisi Pengawas sehingga secara struktural keorganisasian, belum ada yang mengawasi advokat. Di Jawa Tengah, DPC Peradi berinisiatif menampung laporan atau pengaduan dari masyarakat atau advokat lain. Dari laporan itu kemudian akan diklarifikasi ke Dewan Kehormatan, jadi sifatnya hanya klarifikasi, bukan persidangan. Di Jawa Tengah juga belum ada Komisi Pengawas yang bertugas mengawasi advokat secara langsung (Raharjo, 2013). Di Jakarta sudah ada Komisi Pengawas dan Dewan Kehormatan Profesi Advokat Daerah, sehingga mereka lebih aktif dalam penegakan etika profesi dibanding dengan daerah lain.

Oleh karena sifat pengawasan yang kurang maksimal dan hanya mengandalkan pada laporan atau pengaduan saja, maka jumlah atau statistik yang menunjukkan advokat bermasalah di Yogyakarta dan Jawa Tengah tercatat sedikit sekali (kurang dari 10 dalam setahun). Akan tetapi hal ini jangan diterima sebagai kebenaran, karena berdasarkan penelusuran terhadap para informan, diperoleh data bahwa sebenarnya mereka tahu ada pelanggaran kode etik dalam pelaksanaan tugas pemberian jasa atau bantuan hukum oleh advokat, akan tetapi mereka enggan melaporkannya karena ada solidaritas sesama rekan sejawat. Beberapa pengaduan yang ada di Yogyakarta dapat diselesaikan melalui mediasi dan tidak sampai kepada Dewan Kehormatan Kode Etik Peradi, dan tentu saja yang menjadi *cause célèbre* dalam hal ini adalah kasus yang menimpa advokat yang memberi jasa hukum pada Probosutedjo (Raharjo, 2013).

Secara umum, pengawasan terhadap kinerja yang berkaitan dengan penegakan kode etik memang dilakukan oleh Organisasi Profesi melalui Komisi Pengawas. Akan tetapi terhadap advokat yang berpraktik mandiri, pengawasan secara internal tidak ada karena tidak mungkin mengawasi diri sendiri. Bagi advokat yang berpraktik di kantor hukum atau organisasi bantuan hukum, pengawasan terhadap kinerja maupun penegakan kode etik dilakukan oleh atasan atau pimpinannya. Meski demikian, dapat saja terjadi pelanggaran kode etik yang merupakan hasil keputusan bersama antara advokat dan pimpinannya sehingga kesalahan yang dilakukan tidak lagi bersifat individual, tetapi juga organisasional (Raharjo, 2013).

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat bahwa keinginan menggebu-gebu dari advokat untuk mempunyai lembaga pengawasan sendiri terlepas dari pemerintah belum diikuti dengan langkah konkrit dari organisasi advokat. Alat kelengkapan lembaga pengawas belum semua hadir di daerah, sehingga pembiaran terjadinya pelanggaran kode etik masih dapat dijumpai. Perlu dilakukan langkah yang konkrit dari organisasi advokat agar ke depan Dewan Kehormatan dan Komisi Pengawas dapat terbentuk di semua daerah sehingga perkara-perkara yang ada di daerah dapat diselesaikan tanpa terhalang jarak dan waktu (Raharjo, 2013).

Persoalan yang muncul dalam pengawasan advokat bukanlah persoalan yang bersifat tunggal yang dengan mudah dapat dicarikan solusinya. Bukan pula bersebab tunggal apabila ada advokat yang melakukan pelanggaran kode etik dalam menjalankan tugas profesinya, karena hal tersebut sebenarnya berkelindan dengan persoalan-persoalan yang ada dalam peradilan. Keinginan dari orang yang berkepentingan dalam penanganan suatu perkara (para pihak, polisi, jaksa, hakim, dan advokat) membentuk lingkaran setan yang melahirkan mafia peradilan. Selama lembaga pengawas tidak bisa menjangkau ruang dan waktu yang digunakan oleh mereka yang berkepentingan dalam penanganan suatu perkara maka selama itu pula pelanggaran kode etik akan terus terjadi. Dewan Kehormatan dan Lembaga Pengawas pada akhirnya akan tetap menjadi “macan ompong” seperti pada masa orde baru. Perlu dilakukan perombakan dalam mekanisme, cara kerja, dan penambahan wewenang pada lembaga pengawas agar menjadi lembaga yang berwibawa dan ditakuti oleh para advokat (Raharjo, 2013).

Satu hal yang perlu dikembangkan adalah perlunya pemberdayaan masyarakat dalam pengawasan kinerja advokat. Perundang-undangan yang ada sampai saat ini belum memberi kesempatan atau memberi landasan yuridis keterlibatan masyarakat dalam pengawasan advokat. Oleh karena itu, keterlibatan masyarakat – baik sebagai klien maupun anggota masyarakat biasa yang memiliki informasi – perlu dikembangkan, akan tetapi pertama-tama tentulah harus ada dasar hukum atau landasan yuridis keterlibatan mereka.

V. SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan atas permasalahan tersebut di atas, dapat disimpulkan beberapa hal. *Pertama*, kode etik advokat merupakan sumber hukum tertinggi bagi advokat. Profesionalisme advokat dalam penegakan hukum dapat diukur dengan menggunakan standar etika yang rumuskan dalam kode etik tersebut. Dalam penegakan hukum, advokat mengalami dilemma moral yang dapat menyeret advokat untuk melakukan perbuatan tidak terpuji. *Kedua*, standar etika yang telah ditetapkan oleh Asosiasi Advokat atau Peradi itu seringkali dilanggar oleh advokat baik yang berkaitan dengan dirinya sendiri (integritas), yang berkaitan dengan klien, rekan sejawat maupun penanganan perkara. Banyak pelanggaran yang tidak ditindaklanjuti atau dilaporkan ke Komisi Pengawas Organisasi Advokat maupun Dewan Kehormatan, baik karena solidaritas maupun pemakluman atas tindakan rekan sejawat. *Ketiga*, banyaknya pelanggaran kode etik yang tak tertangani salah satunya disebabkan oleh lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawas internal, tidak berjalannya pengawasan antar advokat, dan tiadanya pengawasan oleh lembaga lain.

Berdasarkan pada simpulan tersebut, saran yang dapat diberikan adalah perlunya penguatan pada integritas moral pada advokat. Mengingat integritas moral ini tak dapat diukur secara eksak, maka penguatan ini dilakukan dengan jalan pemutakhiran informasi pengetahuan yang berkembang terus menerus dari waktu ke waktu. Saran lain adalah dibentuknya lembaga pengawas sampai ke daerah-daerah bagi yang belum ada dan penguatan lembaga pengawas internal yang

sudah. Perlu juga dibentuk lembaga pengawas eksternal atau pemberdayaan masyarakat dalam pengawasan kinerja advokat, hal ini perlu dilakukan karena selama ini perundang-undangan tidak mengakomodasi partisipasi masyarakat dalam pengawasan advokat.

VI. UCAPAN TERIMA KASIH

Artikel ini merupakan sebagian dari hasil Penelitian Hibah Kompetensi 2013, dimana dalam pelaksanaan penelitian melibatkan beberapa pihak. Untuk itu Tim Peneliti mengucapkan terima kasih kepada Direktorat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (Ditlitabmas) DIKTI yang telah memberikan dana penelitian sehingga penelitian ini dapat berjalan dengan lancar. Ucapan terima kasih disampaikan pula kepada Ketua LPPM UNSOED, para mahasiswa yang membantu terlaksananya penelitian ini, para informan yang telah meluangkan waktu dan memberikan informasi kepada peneliti.

DAFTAR PUSTAKA

- Adityawarman. 2006. *Peran Bantuan Hukum terhadap Perlindungan Hak-hak Tersangka dalam Proses Penjudikan Tindak Pidana Umum (Studi Kasus pada Pos Bantuan Hukum DKI Jakarta)*. Tesis. Jakarta: Program Pascasarjana FH UI;
- Alkotsar, Artidjo. 2010. *Peran dan Tantangan Advokat dalam Era Globalisasi*. Yogyakarta: FH UII Press;
- Arizal. 2011. Urgensi Pemberian Bantuan Hukum oleh Advokat terhadap Pelaku Tindak Pidana Terorisme. Tesis. Medan: Program Pascasarjana USU;
- Asmara, Teddy. 2011. *Budaya Ekonomi Hukum Hakim*. Semarang: Fasindo;
- Bertens, K. 2005. *Etika*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama;
- Magnis-Suseno, Franz. 1987. *Etika Dasar: Masalah-masalah Pokok Filsafat Moral*. Yogyakarta: Kanisius;
- . 1994. *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama;
- Monteiro, Josef M. “Putusan Hakim dalam Penegakan Hukum di Indonesia”. *Jurnal Hukum Pro Justitia* Vol. 25 No. 2 April 2007;
- Mulyaningsih, Siti. 2007. *Bantuan Hukum Bagi Prajurit TNI dan Keluarganya (Kajian tentang Bantuan Hukum yang Dilaksanakan oleh Dinas Hukum TNI Angkatan Darat)*. Tesis. Jakarta: Program Pascasarjana FH UI;
- Nasution, Adnan Buyung. 1988. *Bantuan Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES;
- Pekuwali, Umbu Lily. “Memposisikan Hukum sebagai Penyeimbang Kepentingan Masyarakat”. *Jurnal Hukum Pro Justitia* Vol. 26 No. 4 Oktober 2008;
- Poespoprodjo, W. 1988. *Filsafat Moral, Kesusilaan dalam Teori dan Praktik*. Bandung: Remadja Karya;
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas;
- . 2007. *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*. Jakarta: Kompas;

- . 2008. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Press;
- . 2009. *Hukum dan Perilaku, Hidup Baik Adalah Dasar Hukum yang Baik*. Jakarta: Kompas;
- Raharjo, Agus. “Pendayagunaan Teknologi Informasi sebagai Upaya Meningkatkan Pengawasan Terhadap Bekerjanya Sistem Peradilan Pidana di Jawa Tengah”. *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 10 No. 3 September 2010;
- . (dkk). 2007. *Sistem Peradilan Pidana (Studi tentang Pengembangan Model Penyelesaian Perkara Pidana melalui Jalur Non Litigasi di Jawa Tengah)*. Laporan Penelitian Hibah Bersaing XV/I. Purwokerto: FH Unsoed;
- dan Angkasa. “Perlindungan Hukum terhadap Tersangka dari Kekerasan yang Dilakukan oleh Penyidik dalam Penyidikan di Kepolisian Resort Banyumas”. *Jurnal Mimbar Hukum* Vol. 23 No. 1 Februari 2011;
- Rajagukguk, Erman. “Advokat dan Pemberantasan Korupsi”. *Jurnal Hukum*, Vol. 15 No. 3 Juli 2008;
- Riyanto, Agus. 2006. *Eksistensi Profesi Advokat dalam Implementasi Jasa Hukum dan Perbandingan dengan Advokat Asing di Indonesia: Peran Negara dalam Pengaturan Profesi*. Tesis. Jakarta: Pascasarjana FH UI;
- Savitri, Niken. “Tugas Hakim dan Penafsiran atas KUHP”. *Jurnal Hukum Pro Justitia* Vol. 25 No. 4 Oktober 2007;
- Sinaga, Japansen. 2006. *Tanggungjawab Profesional Advokat dalam Penyelesaian Sengketa Bisnis*. Tesis. Medan: Sekolah Pascasarjana USU;
- Sinaga, Wannison. 2005. *Pertanggungjawaban Hukum Advokat terhadap Klien Ditinjau dari UU No. 18 Tahun 2003 (Tentang Advokat) di Kota Medan*. Tesis. Medan: Program Pascasarjana USU;
- Suhardin, Yohanes. “Peranan Hukum dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat”. *Jurnal Hukum Pro Justitia* Vol. 25 No. 3 Juli 2008;
- Sunggono, Bambang; dan Aries Harianto. 2001. *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar Maju;
- Ujan, Andre Ata. “Profesi: Sebuah Tinjauan Etis”. *Studia Philosophica et Theologica*, Vol. 7 No. 2 Oktober 2007;
- Widyastuti, A. Reni. “Penegakan Hukum: Mengubah Strategi dari Supremasi Hukum ke Mobilisasi Hukum untuk Mewujudkan Kesejahteraan dan Keadilan”. *Jurnal Hukum Pro Justitia* Vol. 26 No. 3 Juli 2008;
- Wignyosoebroto, Soetandyo. 2003. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Jakarta: ELSAM dan HuMA;
- Winarta, Frans Hendra. 1995. *Advokat Indonesia: Citra, Idealisme dan Keprihatinan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan;
- . “Kedudukan Advokat atau Penasihat Hukum sebagai Penegak Hukum, Advokat atau Penasihat Hukum Menuju Undang-undang Profesi”. *Majalah Hukum Pro Justitia* Tahun XIV No. 4 Oktober 1996. FH UNPAR Bandung;

-
- . 2000. *Bantuan Hukum Suatu Hak Asasi manusia Bukan Belas Kasihan*. Jakarta: Elex Media Komputindo;
- Wisnubroto, Al. “Upaya Mengembalikan Kemandirian Hakim Melalui Pemahaman Realitas Sosialnya”. *Jurnal Hukum Pro Justitia* Tahun XX No. 1 Januari 2003;
- Villiers, Peter. 1999. *Better Police Ethics, A Practical Guide*. Jakarta: Cipta Manunggal.

Muhammad Fauzan

Fakultas Hukum UNSOED Purwokerto. Jl. Prof. Dr. H.R. Boenyamin, No.708, Grendeng, Jawa Tengah. Email: fauzanhtn@yahoo.co.id

Kadar Pamuji

Fakultas Hukum UNSOED Purwokerto. Jl. Prof. Dr. H.R. Boenyamin, No.708, Grendeng, Jawa Tengah. Email: karpamuji@yahoo.co.id

MODEL KERJASAMA ANTAR DAERAH DALAM PENYELESAIAN SENGKETA KEWENANGAN PADA DAERAH KABUPATEN/KOTA HASIL PEMEKARAN

ABSTRACT

The title of this study is a model of inter-regional cooperation in the Settlement Authority In District / Municipal Expansion. This research is motivated many conflicts / disputes regarding both the authority on government affairs and other matters between the Regional Holding with areas of the division. Results of the study include, first, the policy of regional expansion in addition to having the advantage in matters relating to the acceleration and improvement of public services and also has brought the potential development that could affect the relationship between regional harmonization with the Regional Holding Redistricting results, primarily due to a conflict of authority on asset management area. Second, the model of inter-regional cooperation in resolving disputes between the authority of the regency / municipality division of the District Holding wear two (2) approach, which is a formal legal approach and local wisdom approach, namely by providing "touch" argument that "touch" people's emotional, the use of the term "interests of the whole community and mutual respect" with no regard to administrative boundaries of the Regional District of Holding and Expansion Results. This

means that the interests of the community should be encouraged regardless of whether the incoming administration in the District or Regional Expansion.

Keywords: Cooperation, Dispute, Regional

ABSTRAK

Judul penelitian ini adalah Model Kerjasama Antar Daerah Dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Pada Daerah Kabupaten/Kota Hasil Pemekaran. Penelitian ini dilatarbelakangi banyak terjadi konflik/sengketa baik menyangkut kewenangan atas urusan pemerintahan maupun hal-hal lain antara Daerah Induk dengan Daerah-daerah hasil pemekaran. Hasil penelitian sementara dapat diketengahkan bahwa *pertama*, kebijakan pemekaran daerah di samping memiliki keuntungan dalam hal yang berkaitan dengan akselerasi dan peningkatan pelayanan masyarakat dan pembangunan juga telah mendatangkan potensi yang dapat mempengaruhi harmonisasi hubungan antara Daerah Induk dengan Daerah Hasil Pemekaran, terutama disebabkan karena konflik yang berhubungan dengan kewenangan pengelolaan atas aset daerah. *Kedua*, model kerjasama antar daerah dalam menyelesaikan sengketa kewenangan antara Daerah Kabupaten/Kota hasil pemekaran dengan Daerah Kabupaten Induk dengan menggunakan 2 (dua) pendekatan, yakni pendekatan legal formal dan dengan pendekatan kearifan lokal, yakni dengan memberikan "sentuhan" argumentasi yang "menyentuh" kadar emosional masyarakat, yakni menggunakan terminologi "kepentingan seluruh masyarakat dan saling menghormati" dengan tidak melihat batas wilayah administratif Kabupaten Daerah Induk dan Daerah Hasil Pemekaran. Artinya kepentingan masyarakat harus dikedepankan tanpa melihat apakah itu secara administrasi masuk Daerah Kabupaten atau Daerah Hasil Pemekaran. Kata Kunci: Kerjasama, Sengketa, Daerah

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bergantinya UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 23 Tahun 2014, maka persoalan kerjasama antara daerah kemudian diatur dalam Pasal 363 yang intinya juga sama dengan yang diamanatkan dalam Pasal 195 UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 363 UU No. 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa: *Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerjasama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.*

Kerjasama antar daerah adalah suatu kerangka hubungan kerja yang dilakukan oleh dua daerah atau lebih, dalam posisi yang setingkat dan seimbang untuk mencapai tujuan bersama yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sedangkan Patterson dalam Warsono mendefinisikan kerjasama antar daerah (*intergovernmental cooperation*) sebagai "*an arrangement two or more governments for accomplishing common goals, providing a service or solving a mutual problem*". (Hadi Warsono, 2009). Sedangkan berdasarkan Pasal 1 ayat (2) PP No. 50 Tahun 2007 dan Pasal 1 ayat (3) Permendagri No. 22 Tahun 2009 yang dimaksud dengan kerja sama daerah adalah kesepakatan antara gubernur dengan gubernur atau gubernur dengan bupati/wali kota atau antara bupati/wali kota dengan bupati/walikota yang lain, dan atau gubernur, bupati/wali kota dengan pihak ketiga, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban.

Berdasarkan hal tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kerjasama antar daerah merupakan kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah daerah untuk mengadakan relasi dengan

daerah lain termasuk pihak ketiga baik swasta maupun luar negeri untuk melaksanakan secara bersama sebuah urusan yang dilandasi persamaan kepentingan dengan maksud untuk memberikan pelayanan bersama atau memecahkan masalah secara bersama-sama.

Adanya keterkaitan (*interconnection*) dan saling ketergantungan (*interdependence*) antara pemerintah daerah yang satu dengan pemerintah daerah lainnya dalam penyelenggaraan urusan Dan/atau kewenangan tertentu, menuntut adanya dukungan pihak lain. Dalam konteks ini, alasan utama diperlukan kerjasama antara pemerintah daerah adalah agar berbagai masalah lintas wilayah administratif dapat diselesaikan bersama dan sebaliknya agar banyak potensi yang mereka miliki dapat dimanfaatkan untuk kepentingan bersama, dan potensi sengketa/konflik kewenangan dapat dicegah.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia, pembentukan daerah otonom mengalami berbagai dinamika sesuai dengan suasana perubahan undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Sejak tahun 1999 telah terbentuk 191 daerah otonom baru, yang terdiri dari 7 Provinsi, 153 Kabupaten, serta 31 Kota. Dengan demikian jumlah totalnya menjadi 510 daerah otonom yang terdiri dari; 33 Provinsi, 386 kabupaten serta 91 Kota.

Semakin banyaknya daerah otonom dalam tataran implementasi dirasa sangat “menghawatirkan” akan terjadinya disintegrasi, hal ini disebabkan otonomi yang dianut sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 adalah otonomi seluas-luasnya. Kekhawatiran akan pemahaman masyarakat daerah mengenai otonomi yang seluas-luasnya sebagai “kebebasan tanpa batas” sangat mungkin terjadi jika tidak dilakukan sosialisasi tentang konsep otonomi dan kemandirian daerah. Sehingga untuk menghindari. Fenomena lain yang terjadi pada daerah-daerah hasil pemekaran justru gagalnya tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yakni peningkatan pelayanan, peningkatan kesejahteraan dan kemandirian daerah.

Sengketa kewenangan antar Daerah pada Daerah pemekaran tidak dapat dilepaskan dari persoalan menarik garis batas wilayah. Penetapan garis batas antar dua daerah otonom memerlukan pertimbangan berbagai aspek agar tujuan desentralisasi dan otonomi daerah dapat tercapai. Salah satu aspek adalah konflik keruangan. Dalam tataran Negara, batas wilayah territorial Negara mencerminkan wilayah kedaulatan dan hak berdaulat di atasnya (*sovereignty right*). Dengan mengacu prinsip tersebut maka garis batas wilayah menjadi faktor penting dalam pemekaran daerah. Garis batas menunjukkan kedaulatan dan hak berdaulat dalam lingkup tugas dan kewajiban yang diatur dalam undang undang. (Djoko Harmantyo, 2007)

Terjadinya konflik/sengketa antara daerah hasil pemekaran dengan Daerah Induk menjadi fakta yang tidak dapat dibantah. Oleh karena itu untuk menghindari kemungkinan semakin besarnya konflik/sengketa, termasuk sengketa kewenangan yang semakin besar dan dapat berpotensi menimbulkan terjadinya disintegrasi bangsa, maka Kerjasama daerah yang dalam implementasinya dapat dilakukan antara gubernur dengan gubernur atau gubernur dengan bupati/walikota atau antara bupati/walikota dengan bupati/walikota yang lain, dan/atau gubernur, bupati/

walikota dengan pihak ketiga, yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban, menjadi alternatif pilihan yang tepat.

II. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat diketengahkan beberapa permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimakah perkembangan tentang kerjasama antar daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia ?
- b. Bagaimanakah model kerjasama antar daerah dalam penyelesaian sengketa kewenangan pada Daerah Kabupaten/Kota hasil pemekaran ?

III. TUJUAN

Bersarkan identifikasi permasalahan tersebut di atas, maka penulisan ini bertujuan untuk: *pertama*, untuk mengetahui perkembangan mengenai Kerjasama Antar Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, dan *kedua*, untuk menemukan model kerjasama antar daerah (KAD) yang dapat menyelesaikan sengketa kewenangan antar daerah pada daerah hasil pemekaran.

IV. METODE PENELITIAN

A. Pendekatan Penelitian

Penelitian merupakan *legal research*, yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk mengkaji kaedah dan asas hukum. (Bagir Manan, 1999, hlm, 4 dan Soemitro, 1983, hlm, 10). Sedangkan metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis-normatif dan yuridis empiris,. Metode pendekatan yuridis normatif dimaksudkan untuk mengkaji kaedah-kaedah hukum yang berlaku (hukum positif) yang mengatur mengenai pemekaran daerah dan kerjasama antar Daerah (KAD). Sedangkan metode pendekatan yuridis sosiologis diarahkan kepada identifikasi (pengenalan) terhadap hukum yang berlaku (*the living law*), yang implisit berlaku (sepenuhnya) bukan yang eksplisit (jelas, tegas diatur) di dalam perundangan atau yang diuraikan dalam kepustakaan.

B. Metode pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan lintas metoda (*triangulasi metoda*) yaitu studi pustaka, observasi dan wawancara, sesuai dengan jenis-jenis sumber data yang diperlukan.

C. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kab. Tasikmalaya dan Kota Tasikmalaya

D. Analisa

Data yang diperoleh akan dianalisis teori otonomi daerah. Sedangkan analisis data dilakukan secara normatif-kualitatif.

V. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Perkembangan Kerjasama Antar Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Memperhatikan begitu banyak peraturan yang pernah berlaku mengenai pemerintahan daerah, maka dalam penulisan mengenai kerjasama antar daerah ini hanya akan dikemukakan kerjasama antar daerah yang pernah berlaku pada masa pemerintahan orde baru dan orde reformasi, dengan alasan bahwa pemerintahan orde baru adalah merupakan tahapan sejarah perjalanan Bangsa Indonesia yang relatif panjang dilihat dari sisi waktunya, dimana pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto selama 32 Tahun telah banyak membuat “catatan-catatan” yang tidak akan pernah dapat terjadi pada masa yang akan datang, karena jabatan seorang Presiden setelah UUD 1945 diamandemen paling lama 10 (sepuluh) tahun, demikian juga dilihat dari UU yang pernah mengatur pemerintahan daerah, UU No. 5 Tahun 1994 tercatat sebagai UU pemerintahan daerah yang berlaku sampai 25 (duapuluh lima) tahun, sementara pada masa reformasi yang ditandai dengan berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto pada media Mei 1998, sampai sekarang sudah tercatat paling tidak 3 (tiga) UU tentang pemerintahan daerah, yakni UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2014, padahal dilihat dari kurun waktunya, Orde Reformasi baru berjalan 15 (lima belas) tahun.

Alasan utama diperlukan kerjasama antara pemerintah daerah adalah agar berbagai masalah lintas wilayah administratif dapat diselesaikan bersama dan sebaliknya agar banyak potensi yang mereka miliki dapat dimanfaatkan untuk kepentingan bersama. Konsekuensinya adalah harus dilakukan pembenahan *micro organizational abilities of governments* ditingkat daerah—suatu bentuk reformasi manajemen public yang harus diperhatikan pemerintah saat ini, dan tidak semata membenahi *macro organizational capacities* ditingkat pusat. (Pollit, C.&G. Bouckaert, 2000, hlm. 10).

Sebagaimana diketahui bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa pemerintahan Orde Baru dilaksanakan berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. Berkaitan dengan persoalan kerjasama antar daerah, Pasal 65 UU No. Tahun 1974 menentukan bahwa:

- 1) Beberapa Pemerintah Daerah dapat menetapkan Peraturan Bersama untuk mengatur kepentingan Daerahnya secara bersama-sama.
- 2) Peraturan Bersama yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, demikian pula mengenai perubahan dan pencabutannya, berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.
- 3) Dalam hal tidak tercapai kata sepakat mengenai perubahan dan atau pencabutan yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini, maka pejabat yang berwenang mengambil keputusan.
- 4) Menteri Dalam Negeri menetapkan Peraturan untuk melancarkan pelaksanaan kerjasama antar Pemerintah Daerah.

Berakhirnya pemerintahan Orde Baru yang ditandai dengan berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto yang sudah hampir 3 (tiga) dasawarsa, juga ditandai dengan paradigma baru

penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Di tengah tuntutan kemandirian daerah untuk menentukan “nasibnya”, maka diundangkanlah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Berkaitan dengan masalah kerjasama antar Daerah, Pasal 87 UU No. 22 Tahun 1999 menentukan bahwa: *Beberapa daerah dapat mengadakan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama*. Di samping hal tersebut, UU No. 22 Tahun 1999 juga menentukan bahwa Daerah dapat mengadakan kerja sama yang saling menguntungkan dengan lembaga/badan di luar negeri, yang diatur dengan keputusan bersama, kecuali menyangkut kewenangan Pemerintah dan tata cara kerjasama ditetapkan oleh Pemerintah.

Bergantinya UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004, maka mengenai kebijakan kerjasama antar daerah diamanatkan dalam Pasal 195 UU No. 32 Tahun 2004 yang menentukan bahwa:

- 1) Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerjasama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan.
- 2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama.

Kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 196 UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa:

- 1) Pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola bersama oleh daerah terkait.
- 2) Untuk menciptakan efisiensi, daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya untuk kepentingan masyarakat.
- 3) Untuk pengelolaan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), daerah membentuk badan kerjasama.
- 4) Apabila daerah tidak melaksanakan kerjasama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), pengelolaan pelayanan public tersebut dapat dilaksanakan oleh pemerintah.

Beberapa hambatan yang mengakibatkan belum optimalnya dilaksanakan kerjasama daerah adalah:

1. Belum tergalinya potensi yang dimiliki oleh daerah, sehingga daerah belum mengenal sejauhmana kemampuan daerahnya dalam memanfaatkan potensi yang dimiliki.
2. Pemerintah daerah belum memahami urusan-urusan yang menjadi kewenangannya yang dapat dijadikan objek kerjasama, dan subjek yang akan diajak melakukan kerjasama serta manfaat yang didapatkan sebagai hasil dari kerjasama.
3. Egoisme kedaerahan yang selalu ingin mendominasi dan merasa sebagai daerah yang lebih superior sehingga beranggapan tidak perlunya kerjasama dengan daerah lain, toh permasalahan dapat diselesaikan secara internal daerahnya sendiri.

4. Ketakutan akan justru terjadinya konflik antar daerah atau perselisihan dan kerugian bila hasil kerjasama ternyata melenceng dari harapan.
5. *Political will* maupun produk hukum yang dibuat oleh kepala daerah dan DPRD yang tidak sejalan dengan semangat kerjasama daerah. (<http://politik.kompasiana.com/2013/11/03/kerjasama-daerah-sebuah-peluang-peningkatan-kesejahteraan-masyarakat-604913.html>. Diunduh Tanggal 20 Oktober 2014)

Beberapa hal yang perlu mendapatkan perhatian agar dapat berhasil melaksanakan kerjasama antar daerah tersebut dibutuhkan prinsip-prinsip umum sebagaimana terdapat dalam prinsip “*good governance*”. Beberapa prinsip diantara prinsip *good governance* yang ada dapat dijadikan pedoman dalam melakukan kerjasama antara Daerah yaitu:

1. **Transparansi.** Pemerintahan Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerjasama harus transparan dalam memberikan berbagai data dan informasi yang dibutuhkan dalam rangka kerjasama tersebut, tanpa ditutup-tutup.
2. **Akuntabilitas.** Pemerintah Daerah yang telah bersepakat untuk melakukan kerjasama harus bersedia untuk mempertanggungjawabkan, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan kegiatan kerjasama, termasuk kepada DPRD sebagai wakil rakyat, atau kepada para pengguna pelayanan publik.
3. **Partisipatif.** Dalam lingkup kerjasama antar Pemerintah Daerah, prinsip partisipasi harus digunakan dalam bentuk konsultasi, dialog, dan negosiasi dalam menentukan tujuan yang harus dicapai, cara mencapainya dan mengukur kinerjanya, termasuk cara membagi kompensasi dan risiko.
4. **Efisiensi.** Dalam melaksanakan kerjasama antar Pemerintah Daerah ini harus dipertimbangkan nilai efisiensi yaitu bagaimana menekan biaya untuk memperoleh suatu hasil tertentu, atau bagaimana menggunakan biaya yang sama tetapi dapat mencapai hasil yang lebih tinggi.
5. **Efektivitas.** Dalam melaksanakan kerjasama antar Pemerintah Daerah ini harus dipertimbangkan nilai efektivitas yaitu selalu mengukur keberhasilan dengan membandingkan target atau tujuan yang telah ditetapkan dalam kerjasama dengan hasil yang nyata diperoleh.
6. **Konsensus.** Dalam melaksanakan kerjasama tersebut harus dicari titik temu agar masing-masing pihak yang terlibat dalam kerjasama tersebut dapat menyetujui suatu keputusan. Atau dengan kata lain, keputusan yang sepihak tidak dapat diterima dalam kerjasama tersebut.
7. **Saling menguntungkan dan memajukan.** Dalam kerjasama antar Pemerintah Daerah harus dipegang teguh prinsip saling menguntungkan dan saling menghargai. Prinsip ini harus menjadi pegangan dalam setiap keputusan dan mekanisme kerjasama. (Edralin Dalam Yermias T. Keban, *Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk Dan Prinsip*, http://www.bappenas.go.id/files/7713/5230/0987/03yermiastkeban__2009101413-1110__2258__0.pdf, diunduh pada 20 Oktober 2014).

Sebagai tindak lanjut UU No. 32 Tahun 2004, diundangkan PP No. 50 Tahun 2007. Beberapa

hal yang harus diperhatikan oleh daerah yang akan mengadakan kerjasama dengan daerah lain atau pihak ketiga antara lain meliputi *Pertama*, daerah yang akan mengadakan kerjasama antar daerah harus memperhatikan prinsip-prinsip kerjasama antar daerah, yakni efisiensi, efektifitas, sinergi, saling menguntungkan, kesepakatan bersama, itikad baik, mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah NKRI, persamaan kedudukan, transparansi, dan kepastian hukum. *Kedua*, obyek kerjasama yang dapat dilaksanakan merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan *Ketiga*, harus dituangkan dalam bentuk kerjasama antar daerah, *Keempat*, kerjasama antar daerah harus dilaksanakan dengan memperhatikan prosedur dan mekanisme yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. *Kelima*, kerjasama daerah yang membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan masyarakat harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sejak 2 Oktober 2014 UU No. 32 Tahun 2004 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku dengan diundangkannya UU No. 23 Tahun 2014, oleh karena itu pengaturan mengenai kerjasama antar daerah harus mendasarkan kepada ketentuan di dalam UU No, 23 Tahun 2014. Beberapa hal yang harus diperhatikan oleh daerah dalam melaksanakan kerjasama dengan daerah berdasarkan ketentuan Pasal 363 UU No. 23 Tahun 2014 antara lain seperti:

1. Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.
2. Kerja sama dilakukan oleh Daerah dengan Daerah lain, pihak ketiga, dan/atau lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kerja sama dengan Daerah lain dikategorikan menjadi kerja sama wajib dan kerja sama sukarela.

Berbeda dengan UU No. 32 Tahun 2004, UU No, 23 Tahun 2014 mengklasifikasikan adanya kerjasama wajib dan kerjasama sukarela, kerjasama wajib adalah kerja sama antar daerah yang berbatasan untuk *pertama* penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang memiliki eksternalitas lintas Daerah, dan *kedua*, *penyediaan* layanan publik yang lebih efisien jika dikelola bersama.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa peluang untuk melakukan kerjasama antara Daerah dalam sistem ketatanegaraan RI secara normatif telah “dibuka” hanya yang perlu diperhatikan adalah bahwa kerjasama antara daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, sinergitas penyelenggaraan pemerintahan, saling menguntungkan, dan harus didasarkan atas itikad baik, serta mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah NKRI.

1. Model Kerjasama Antar Daerah Dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Pada Daerah Kabupaten/Kota Hasil Pemekaran

Fakta pemekaran daerah yang ada saat ini, 80% daerah pemekaran belum dapat memperlihatkan peningkatan pembangunan daerah setempat juga didorong dengan faktor maraknya

konflik keuangan. Secara umum tidak ada satupun daerah DOB yang bisa dikelompokkan dalam kategori mampu, meski penataan berbagai aspek pemerintahan untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan telah sesuai dengan pedoman yang ada. Penyebabnya adalah pemerintahan DOB kurang mampu merumuskan dengan tepat kewenangan ataupun urusan yang akan dilaksanakan agar sesuai dengan kondisi, karakteristik daerah serta kebutuhan masyarakat (Studi Evaluasi Pemekaran Daerah 2001-2007, hlm. 2)

Bergantinya status Kota Administratif Tasikmalaya menjadi Daerah Kota berdasarkan UU No. 10 Tahun 2001 yang diundangkan pada tanggal 17 Oktober 2001 bukan berarti tanpa masalah. Beberapa persoalan yang menyertai dan memakan waktu relatif lama, yakni berkaitan dengan konflik kewenangan atas aset yang dimiliki antara Kabupaten Tasikmalaya dengan Daerah Kota Tasikmalaya, antara lain berkaitan dengan mekanisme pembagian aset milik daerah, dan penyerahannya dari kabupaten Tasikmalaya ke Kota Tasikmalaya.

Untuk menghindari konflik kewenangan atas pengelolaan aset sebagai akibat pemekaran Kabupaten Tasikmalaya, Pasal 14 UU No. 10 Tahun 2001 menentukan bahwa:

- 1) Untuk kelancaran penyelenggaraan pemerintahan Kota Tasikmalaya, Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non-Departemen yang terkait, Gubernur Jawa Barat, dan Bupati Tasikmalaya sesuai dengan kewenangannya menginventarisir dan menyerahkan kepada Pemerintah Kota Tasikmalaya, hal-hal yang meliputi:
 - a. Pegawai yang karena tugasnya diperlukan oleh Pemerintah Kota Tasikmalaya;
 - b. Barang milik/kekayaan negara/daerah yang berupa tanah, bangunan, barang bergerak dan barang tidak bergerak lainnya yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dimanfaatkan oleh Pemerintah, Provinsi Jawa Barat dan Kabupaten Tasikmalaya yang berada di Kota Tasikmalaya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - c. Badan Usaha Milik Daerah Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Tasikmalaya yang kedudukan dan kegiatannya berada di Kota Tasikmalaya;
 - d. Utang-piutang Kabupaten Tasikmalaya yang kegunaannya untuk Kota Tasikmalaya; dan
 - e. Dokumen dan arsip yang karena sifatnya diperlukan oleh Kota Tasikmalaya.
- 2) Pelaksanaan penyerahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selambat-lambatnya diselesaikan dalam waktu satu tahun, terhitung sejak diresmikannya Kota Tasikmalaya.
- 3) Tata cara inventarisasi dan penyerahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sebagai tindak lanjut dari kebijakan pemekaran Daerah serta untuk mengantisipasi persoalan yang timbul sebagai akibat “perebutan” kewenangan atas aset yang ada, maka dikeluarkan Kepmendagri No. 42 No. 2001 tentang Pedoman Pelaksanaan Penyerahan Barang Dan Hutang Piutang Pada Daerah Yang Baru Dibentuk. Berdasarkan ketentuan Permendagri No. 42 Tahun 2001 tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa mekanisme penyerahan aset atau dalam bahasa penulis pembagian/distribusi aset baik yang berupa sumber daya manusia (pegawai) maupun aset

dalam bentuk lainnya seperti barang milik/kekayaan negara/daerah, serta BUMD yang beroperasi yang berada di Kota Tasikmalaya harus sudah dapat diselesaikan dalam waktu 1 (satu) tahun sejak diresmikannya Kota Tasikmalaya sebagai daerah otonom.

Fakta dilapangan menunjukkan bahwa “konflik kewenangan” antara Kabupaten Tasikmalaya dengan Kota Tasikmalaya membutuhkan waktu yang lama untuk menyelesaikannya. Bahkan berdasarkan wawancara dengan Kepala Bidang Aset Daerah DPKAD Kabupaten Tasikmalaya dan pengamatan langsung, konflik kewenangan atas distribusi aset sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 14 UU No. 10 Tahun 2001 telah mengakibatkan banyak aset yang rusak dan tidak terurus, serta dalam banyak hal telah mengakibatkan “suhu” politik masyarakat kedua daerah tersebut meninggi. Beberapa upaya dan model pendekatan dalam rangka penyelesaian konflik kewenangan antara Kabupaten Tasikmalaya dengan Kota Tasikmalaya terus dilaksanakan, mulai dari kebijakan bersama untuk melakukan *sharatas* Pendapatan Asli Daerah (PAD), Pembentukan Tim Penyelesaian Aset baik di lingkungan Kabupaten Tasikmalaya, Kota Tasikmalaya dan termasuk Tim Fasilitasi Penyerahan Aset dari Pemeirntahan Provinsi. Perundingan yang di fasilitasi oleh pihak Pemerintah Provinsi dan Menteri Dalam Negeri.

Konflik yang berkepanjangan terkait distribusi kewenangan antara Kabupaten Tasikmalaya dengan Kota Tasikmalaya sebenarnya juga sangat disadari, bahwa hal tersebut akan mengakibatkan pelayanan kepada masyarakat menjadi terganggu, sehingga jika tidak cepat diselesaikan maka tujuan kebijakan pembentukan daerah otonom termasuk di dalamnya pemekaran untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan kemandirian dan pembangunan daerah sulit direalisasikan.

Memperhatikan hal itu, maka terobosan yang diambil dalam penyelesaian konflik kewenangan antara Kabupaten Tasikmalaya dengan Kota Tasikmalaya, disamping tentunya tetap mendasarkan pada aturan normatif, tetapi dalam implementasinya tidaklah “kaku”, upaya penyelesaian sengketa dilakukan dengan 2 (dua) model pendekatan, yakni pendekatan legal formal dan dengan pendekatan kearifan lokal, yakni dengan memberikan “sentuhan” argumentasi yang “menyentuh” kadar emosional masyarakat, yakni menggunakan terminologi “kepentingan seluruh masyarakat Tasikmalaya dan saling menghormati” dengan tidak melihat nomenklatur Kabupaten Tasikmalaya dan Kota Tasikmalaya, Artinya kepentingan masyarakat “Tasimalaya” harus dikedepankan tanpa melihat apakah itu secara administrasi masuk Daerah Kabupaten Tasikmalaya atau Daerah Kota Tasikmalaya.

Dalam perspektif normatif penyelesaian konflik yang berpotensi terjadi dalam setiap kebijakan pemekaran daerah otonom, termasuk dalam kasus pemekaran Kabupaten Tasikmalaya dengan Kota Tasikmalaya, berbagai peraturan perundangan dapat dijadikan rujukan, seperti UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 10 Tahun 2001, serta Kepmendagri No. 42 Tahun 2001.

Upaya penyelesaian konflik kedua satuan pemerintahan tersebut “menemukan” titik penyelesaian setelah dengan tercapainya kesepakatan bersama antara Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dan Pemerintah Kota Tasikmalaya tentang

Penyelesaian Aset Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya Yang Terletak di Wilayah Kota Tasikmalaya, Nomor: 130/24Otdaksm, Nomor: 073/Ksd.13-Pe/X/2013 dan Nomor: 028/MoU.38-Aset/2013 yang ditandatangani pada Tanggal 16 Oktober 2013.

Kesepakatan bersama tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Kesepakatan Bersama Nomor:130/24Otdaksm, Nomor: 073/Ksd.13-Pe/X/2013 dan Nomor: 028/MoU.38-Aset/2013, dimaksudkan pertama, untuk menyelesaikan permasalahan penyerahan aset Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya yang terletak di Wilayah Kota Tasikmalaya kepada Pemerintah Kota Tasikmalaya dengan prinsip saling menguntungkan bagi Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dan Kota Tasikmalaya. Kedua, agar Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya sebagai Daerah Induk dan Pemerintah Kota Tasikmalaya sebagai Daerah Otonom Baru dapat secara optimal menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat di wilayah masing-masing sesuai dengan tujuan pembentukan Daerah Otonomi Baru.

Terdapat 2 (dua) ruang lingkup penyelesaian konflik kewenangan antara Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dengan Pemerintah Kota Tasikmalaya, yakni melalui kebijakan penyerahan aset milik Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya yang terletak di Wilayah Kota Tasikmalaya dan adanya pemberian hibah atas beberapa aset yang telah diserahkan oleh Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya yang terletak di wilayah Kota Tasikmalaya kepada Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dengan fasilitasi dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Berdasarkan hal tersebut di atas, satu hal yang dapat disimpulkan adalah adanya *positioning* yang saling menguntungkan antara Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dengan Pemerintah Kota Tasikmalaya, yakni adanya penyerahan seluruh aset Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya yang berada di wilayah hukum Pemerintah Kota Tasikmalaya, kemudian dengan “sentuhan” kearifan lokal yakni “kepentingan bersama masyarakat Tasikmalaya secara keseluruhan” dan “saling menghormati”. Pemerintah Kota Tasikmalaya dengan “kesadaran” akan “kepentingan bersama seluruh masyarakat Tasikmalaya” dan “saling menghormati”, menyepakati beberapa aset yang sebenarnya sudah diserahkan oleh Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya, untuk selanjutnya dihibahkan kepada Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya.

Memperhatikan hal tersebut, maka dalam kesepakatan bersama antara Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dan Pemerintah Kota Tasikmalaya, proses penyerahan aset dari Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya kepada Pemerintah Kota Tasikmalaya dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Usulan penghapusan dan pemindahtanganan dari Bupati Tasikmalaya kepada DPRD Kabupaten Tasikmalaya.
2. Persetujuan DPRD Kabupaten Tasikmalaya atas usulan penghapusan dan pemindahtanganan aset.
3. Penetapan Keputusan Bupati Tasikmalaya tentang penghapusan dan pemindahtanganan aset.
4. Berita acara serah terima dari Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya kepada Pemerintah Kota Tasikmalaya dengan dilampiri seluruh dokumen aset.

Menindaklanjuti tahapan tersebut, maka berdasarkan Keputusan DPRD Kabupaten Tasikmalaya No. 33 Tahun 2013 tentang Persetujuan Penghapusan 85 (delapan puluh lima) Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya yang akan diserahkan kepada Pemerintah Kota Tasikmalaya Bupati Kabupaten Tasikmalaya untuk dan Keputusan Bupati Tasikmalaya No. 030/Kep.366-DPPKAD/2013 tentang Penghapusan 85 Aset Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dari Daftar Barang Milik Daerah Kabupaten Tasikmalaya, Bupati Kabupaten Tasikmalaya untuk dan atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten Tasikmalaya menyerahkan 85 (delapan puluh lima) aset milik Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dengan total nilai aset yang terdiri dari tanah dengan luas 99.871 m² dan yang berupa bangunan 2.303 m³ dengan total nilai Rp. 660.939.474.002,- (Enam ratus enam puluh miliar sembilan ratus tigapuluh sembilan juta empat ratus tujuh puluh empat ribu dua rupiah).

Dengan semata-mata mempertimbangkan kepentingan seluruh masyarakat Tasikmalaya, untuk menindaklanjuti Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Pemerintah kabupaten Tasikmalaya dan Kota Tasikmalaya Nomor: 130/24/Otdaksm, Nomor: 073/Ksd.13-Pe/X/2013, Nomor: 028/MoU.38-Aset/2013, Pasal 5 mengatur mengenai pemberian hibah dari Pemerintah Kota Tasikmalaya kepada Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dengan tahapan sebagai berikut:

1. Walikota mengajukan permohonan persetujuan pemindahtanganan aset kepada DPRD Kota Tasikmalaya.
2. Persetujuan DPRD Kota Tasikmalaya terhadap permohonan atas usulan penghapusan dan pemindahtanganan dalam bentuk penyerahan aset.
3. Penetapan Keputusan Walikota Tasikmalaya tentang penghapusan dan pemindahtanganan dalam bentuk penyerahan aset.
4. Pembuatan Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD).
5. Penyusunan Berita Acara Serah Terima.

Sebagai tindak lanjut untuk melaksanakan ketentuan Pasal 5 Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Provinsi Jawa Barat, Pemerintah kabupaten Tasikmalaya dan Kota Tasikmalaya Nomor: 130/24/Otdaksm, Nomor: 073/Ksd.13-Pe/X/2013, Nomor: 028/MoU.38-Aset/2013, Pemerintah Kota Tasikmalaya mengeluarkan Keputusan Walikota No. 030/Kep.66-BPKBD/2014 tentang Hibah Tanah dan Bangunan Milik Pemerintah Kota Tasikmalaya kepada Kabupaten Tasikmalaya dengan total aset meliputi 41 (empat puluh satu) aset dengan luas tanah 268.367 m² dan luas bangunan 40.413 m² dengan total nilai Rp. 221.409.011.000,- (Duaratus duapuluh satu miliar empat ratus sembilan juta sebelas ribu rupiah).

Memperhatikan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa model kerjasama antara Daerah Induk dalam hal ini Kabupaten Tasikmalaya dengan Daerah Hasil Pemekaran dalam hal ini Kota Tasikmalaya, di samping memperhatikan prinsip-prinsip tentang kerjasama daerah sebagaimana diatur dalam PP No. 50 Tahun 2007 beberapa hal yang harus diperhatikan oleh daerah yang akan mengadakan kerjasama dengan daerah lain atau pihak ketiga antara lain

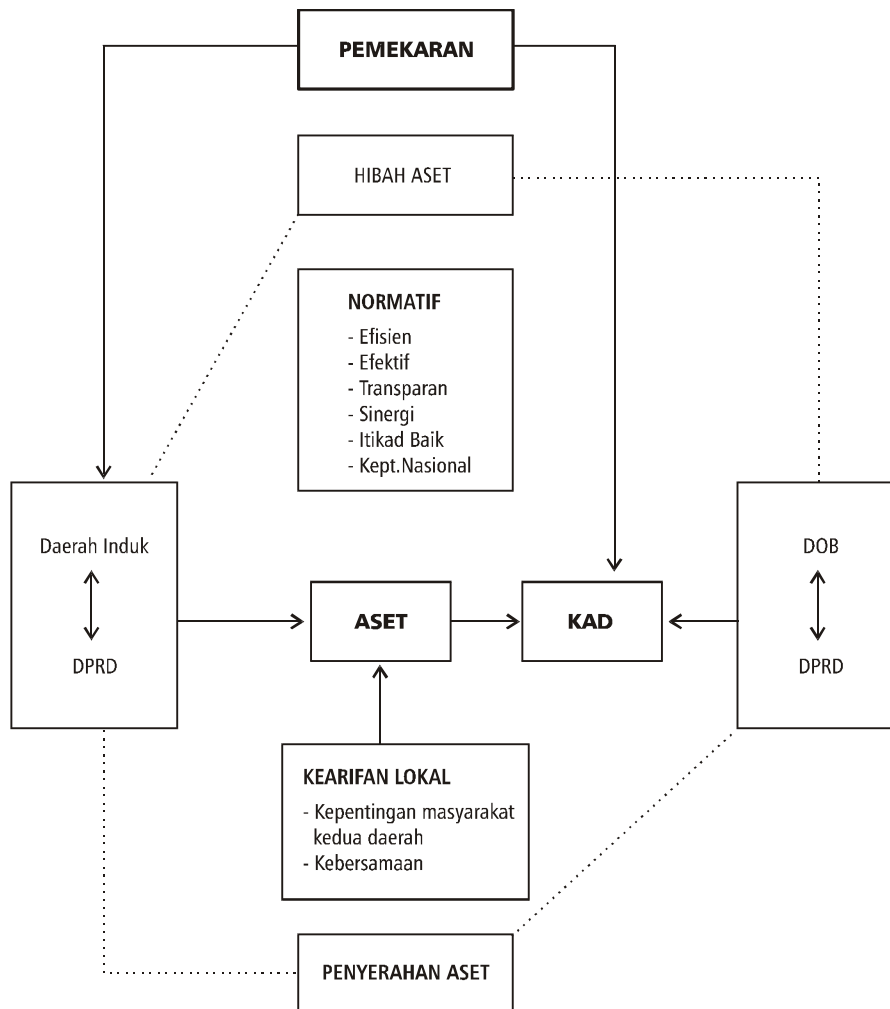
meliputi *Pertama*, daerah yang akan mengadakan kerjasama antar daerah harus memperhatikan prinsip-prinsip kerjasama antar daerah, yakni efisiensi, efektifitas, sinergi, saling menguntungkan, kesepakatan bersama, itikad baik, mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah NKRI, persamaan kedudukan, transparansi, dan kepastian hukum. *Kedua*, obyek kerjasama yang dapat dilaksanakan merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan *Ketiga*, harus dituangkan dalam bentuk kerjasama antar daerah, *Keempat*, kerjasama antar daerah harus dilaksanakan dengan memperhatikan prosedur dan mekanisme yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. *Kelima*, kerja sama daerah yang membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan masyarakat harus mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah dikemukakan dalam bagian lain laporan penelitian ini, juga adanya prinsip *win-win solution* antara kedua belah pihak dengan senantiasa berpegang pada kepentingan seluruh masyarakat dan saling menghormati dari Daerah Induk dengan Daerah Hasil Pemekaran.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dalam menyelesaikan sengketa kewenangan yang timbul sebagai akibat adanya pemekaran wilayah/daerah, harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan modifikasi dalam implementasinya dilaksanakan tidak secara “kaku” atau rigid melainkan tetap harus memperhatikan nilai-nilai kearifan lokal yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat.

Memperhatikan uraian tersebut di atas juga dapat disimpulkan bahwa kerjasama yang dilaksanakan antara Kabupaten Tasikmalaya sebagai Daerah Induk dengan Kota Tasikmalaya sebagai daerah hasil Pemekaran, berkaitan dengan penyelesaian sengketa kewenangan atas aset yang ada, telah dilaksanakan dengan terobosan implementasinya selalu memperhatikan nilai kearifan lokal. Disamping itu juga dapat dikatakan bahwa kerjasama yang dilaksanakan telah mendasarkan pada prinsip tata kelola yang baik (*good governance*). Seperti prinsip Transparansi, pelaksanaan kerjasama antara Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dengan Kota Tasikmalaya, sekalipun membutuhkan waktu yang lama jika melihat ketentuan Pasal 14 UU No. 10 Tahun 2001, telah dilakukan dengan terbuka, dan melibatkan lembaga/institusi yang merupakan representasi rakyat kedua belah pihak, yakni adanya persetujuan mengenai penghapusan dan pemindah tanganan aset dari DPRD Kabupaten Tasikmalaya dengan DPRD Kota Tasikmalaya.

Demikian juga prinsip Akuntabilitas, kedua belah pihak baik Pemerintah Kabupaten Tasikmalaya dan Kota Tasikmalaya telah mempertanggungjawabkan, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan kegiatan kerjasama yang dilaksanakan, baik kepada DPRD masing-masing daerah maupun dengan memberi laporan kepada satuan pemerintahan yang lebih tinggi. Prinsip partisipatif dalam kerjasama penyelesaian sengketa akibat kebijakan pemekaran juga sudah dilaksanakan, yakni dengan keterlibatan Pemerintah Provinsi Jawa Barat yang ikut berpartisipasi sebagai fasilitator tercapainya kesepakatan atau perjanjian tersebut. Termasuk di dalamnya kerjasama sudah dilaksanakan dengan prinsip Saling menguntungkan dan memajukan.

Berikut skema model kerjasama antar daerah dalam penyelesaian sengketa kewenangan antara Daerah Induk dengan Daerah Hasil Pemekaran:



Terlepas dari kemungkinan terjadinya konflik kewenangan antara Daerah Induk dengan Daerah Hasil Pemekaran, beberapa keuntungan pelaksanaan kerjasama antar daerah yang dapat dirasakan antara lain:

1. Manajemen konflik antar daerah, dimana kerjasama antar daerah dapat menjadi forum komunikasi dan dialog antar aktor utama daerah. Dengan adanya forum seperti ini, maka dapat meningkatkan pemahaman dan toleransi sehingga konflik antar daerah dapat diantisipasi.
2. Efisiensi dan Standarisasi Pelayanan, dimana kerjasama antar daerah dapat dimanfaatkan daerah-daerah untuk membangun aksi bersama. Dalam konteks pelayanan publik, kerjasama antar daerah sangat mendukung daerah menerapkan efisiensi dan standarisasi pelayanan antar daerah.

3. Pengembangan Ekonomi, dimana kerjasama antardaerah akan mendorong terjadinya pengembangan ekonomi di suatu wilayah yang akan meningkatkan daya saing kawasan. Seringkali terjadi, pengembangan ekonomi suatu wilayah terhambat karena keterbatasan cakupan wilayah.
4. Pengelolaan Lingkungan, dimana kerjasama antar daerah akan mendorong pengelolaan lingkungan yang menjadi masalah bersama. Tanpa adanya kerjasama tersebut, penanganan lingkungan tidak akan berjalan sinergis sehingga sangat berpotensi menimbulkan permasalahan lingkungan, tidak hanya bagi daerah tersebut, tetapi juga bagi daerah lain yang secara geografis berdekatan, seperti kebakaran hutan, banjir, dan tanah longsor. (Sigit Murwito, 2013, hlm. 4)

VI. SIMPULAN

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

- A. Persoalan kerjasama antar daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia selalu diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang Pemerintahan Daerah, dan berdasarkan peraturan perundangan tersebut peluang untuk melakukan kerjasama antara Daerah telah “dibuka” seluas-luasnya, hanya yang perlu diperhatikan adalah bahwa kerjasama antara daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektifitas, sinergitas penyelenggaraan pemerintahan, saling menguntungkan, dan harus didasarkan atas itikad baik, serta mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah NKRI.
- B. Model kerjasama antar daerah dalam menyelesaikan sengketa kewenangan antara Daerah Kabupaten/Kota hasil pemekaran dengan Daerah Kabupaten Induk dengan menggunakan 2 (dua) pendekatan, yakni pendekatan legal formal dan dengan pendekatan kearifan lokal, yakni dengan memberikan “sentuhan” argumentasi yang “menyentuh” kadar emosional masyarakat, yakni menggunakan terminologi “kepentingan seluruh masyarakat dan saling menghormati” dengan tidak melihat batas wilayah administratif Kabupaten Daerah Induk dan Daerah Hasil Pemekaran. Artinya kepentingan masyarakat harus dikedepankan tanpa melihat apakah itu secara administrasi masuk Daerah Kabupaten atau Daerah Hasil Pemekaran.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Anonimous, Ringkasan Eksekutif, 2008, *Studi Evaluasi Dampak Pemekaran Daerah 2001-2007*, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) Bekerja Sama Dengan United Nations Development Programme(UNDP);
- Bogdan, Robert dan Taylor, Steven, 1975. *Introduction to Qualitative Research Methods*. New York: John Wiley and Sons;
- Murwito, Sigit dkk, 2013, *Kejasama Antar Daerah di Bidang Perdagangan sebagai Alternatif Kebijakan Peningkatan Perekonomian Daerah*, Kerjasama antara USAID, KPPOD dan AEADI, Komite Pemantau Pelaksanaan Otonoi Daaerah, Jakarta;

- Pollit, C.&G. Bouckaert, 2000, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* New York: Oxford University Press;
- Soemitro, Ronny Hanintijo, 1983, *Model Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta;
- Warsono,Hadi, 2009, *Regionalisasi Dan Manajemen Kerjasama Antar Daerah (Studi Kasus Dinamika Kerjasama Antar Daerah Yang Berdekatan di Jawa Tengah)*, [Disertasi] Program Doktor Ilmu Administrasi Negara,, Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta;

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Dasar 1945 Hasil Amandemen;
- Undang-undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
- Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah;
- Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
- Undang-undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- Undang-undang No. 10 Tahun 2001 tentang Pembentukan Kota Tasikmalaya;
- PP No. 129 Tahun 2001 tentang Persyaratan Pembentukan Dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan Dan Penggabungan Daerah
- PP No. 50 Tahun 2007 tentang tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah;
- Keppmendagri No. 42 No. 2001 tentang Pedoman Pelaksanaan Penyerahan Barang Dan Hutang Piutang Pada Daerah Yang Baru Dibentuk.

Jurnal

- Manan, Bagir, 1999, Penelitian Di Bidang Hukum, JurnalHukum Puslitbangkum, No. 1, UNPAD, Bandung.
- Harmantyo, Djoko, 2007, *Pemekaran daerah dan Konflik Keruangan (Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia)*, Makasa Sain Vol. II No. 11;

Lainnya

- Edralin Dalam Yeremias T. Keban, *Kerjasama Antar Pemerintah Daerah Dalam Era Otonomi: Isu Strategis, Bentuk Dan Prinsip*, http://www.bappenas.go.id/files/7713/5230/0987/03yeremiastkeban__20091014131110__2258__0.pdf, diunduh pada 20 Oktober 2014;
- Jose Rizal, <http://politik.kompasiana.com/2013/11/03/kerjasama-daerah-sebuah-peluang-peningkatan-kesejahteraan-masyarakat-604913.html>, Diakses Pada 20 Oktober 2014;

Sulastriono

Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada. Jalan Sosio Justisia No. 1, Bulaksumur, Sleman, Daerah Istimewa Yogyakarta. Email: sulatriyono@yahoo.com

PENYELESAIAN KONFLIK PENGELOLAAN SUMBER DAYA ALAM BERBASIS PRANATA ADAT

ABSTRACT

Conflict resolution of natural resources management is considered to be based on adat institutions when a conflict is resolved by adat law justice system in an adat forum by applying adat norms. Government, adat law community, and the private sector parties must be serious in empowering adat institutions. The seriousness of the government towards the recognition of adat institution is outlined in the legislation. The seriousness of the adat law community is shown by receiving critically and carefully various new values that are good for strengthening the social life of the next community. The position and status of members of adat law communities are not only as a passive recipient of the local culture, but also as an actor, creator, and innovator agents of adat institutions. Members of adat law communities as active subjects carry out innovation and revitalization of adat institutions in order to adjust to the challenges of the times. The seriousness of the private sector is manifested in the willingness form of consultation with members of adat law communities to understand the feelings of the heart and the willingness of members of adat law communities.

Keywords: Natural Resource Management, Conflict, and Adat Institutions

ABSTRAK

Resolusi konflik pada pengelolaan sumber daya alam dianggap berdasar kepada pranata adat ketika suatu konflik diselesaikan melalui sistem peradilan adat didalam sebuah forum dengan menerapkan norma-norma adat. Pemerintah, masyarakat hukum adat, dan pihak swasta harus serius dalam memberdayakan lembaga-lembaga adat. Keseriusan pemerintah terhadap pengakuan institusi adat diuraikan dalam undang-undang. Keseriusan masyarakat hukum adat ditunjukkan dengan menerima secara kritis dan hati-hati berbagai nilai baru yang baik untuk memperkuat kehidupan sosial masyarakat selanjutnya. Posisi dan status anggota masyarakat adat tidak hanya sebagai penerima pasif budaya lokal, tetapi juga sebagai aktor, pencipta, dan agen inovator dari lembaga adat. Anggota masyarakat hukum adat sebagai subjek aktif melakukan inovasi dan revitalisasi dari lembaga adat agar dapat menyesuaikan dengan perkembangan zaman. Keseriusan pihak swasta diwujudkan dalam bentuk kesediaan untuk berkonsultasi dengan masyarakat hukum adat untuk memahami perasaan hati dan kesediaan anggota masyarakat hukum adat.

Keywords: Pengelolaan Sumber Daya Alam, Konflik, Dan Lembaga Adat

I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang memiliki bermacam-macam suku, bahasa, adat-istiadat dan budaya sehingga bersifat pluralistik. Fakta pluralisme tersebut memberikan identitas kebhinnekaan kepada negara Indonesia yang patut disyukuri bukan untuk disesali. Pluralisme tersebut justru menunjukkan kekayaan dan keunikan negara Indonesia, bukan sebaliknya bahwa pluralisme merupakan nestapa yang harus diubah menjadi unifikasi. Dengan kata lain bahwa bagi negara Indonesia, pluralisme adalah fakta sedangkan unifikasi adalah mimpi. Pluralisme di Indonesia didorong oleh bermacam-macam masyarakat hukum adat yang hidup, tumbuh, dan berkembang di Indonesia dari masa sebelum Indonesia merdeka sampai saat ini. Masyarakat hukum adat merupakan sekelompok manusia yang hidup di suatu wilayah yang mempunyai tata susunan tetap, mempunyai pengurus, mempunyai harta benda, bertindak sebagai satu kesatuan terhadap dunia luar. (Soepomo, 2000: 51). Secara konstitusional berdasarkan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945: masyarakat hukum adat diakui keberadaannya dan dihormati hak-hak tradisionalnya, termasuk hak untuk melakukan pengelolaan sumber daya alam berdasarkan pranata adat.

Pranata adat mencakup lembaga (*institute*) dan aturan (*institution*) yang digunakan oleh masyarakat hukum adat dalam mewujudkan tata kehidupan masyarakat yang tertib, aman dan teratur. Aturan yang dibuat, dilaksanakan, dan ditegakkan oleh masyarakat hukum adat dalam bentuk yang tidak tertulis dalam perundang-undangan guna mewujudkan tata kehidupan yang tertib dan teratur dalam kehidupan masyarakat disebut hukum adat. Hukum adat senantiasa ada, hidup, tumbuh, berkembang di masyarakat sehingga merupakan *the living law*. Mekanisme penegakan hukum adat diatur dalam sistem peradilan adat yang dijalankan oleh lembaga (*institute*) adat dengan tujuan agar hukum adat berlaku efektif.

Dalam kehidupan bermasyarakat, konflik merupakan fakta atau gejala sosial yang setiap saat dapat muncul sebagai akibat adanya interaksi antar manusia. Menurut I Nyoman Nurjaya, fenomena konflik muncul karena adanya konflik nilai (*conflict of value*), konflik norma (*conflict of norm*), dan/ atau konflik kepentingan (*conflict of interest*) dari komunitas, etnik, agama, maupun

golongan dalam masyarakat. Konflik juga terjadi karena persoalan diskriminasi pengaturan dan perlakuan pemerintah pusat terhadap masyarakat di daerah dengan mengabaikan, mengusir dan bahkan mematisurikan nilai-nilai, norma hukum adat, tradisi- masyarakat melalui dominasi dan penegakan hukum negara. (Nurjaya, 2008: 2). Konflik yang muncul di masyarakat harus segera diselesaikan agar tidak menimbulkan keresahan dan bahkan menimbulkan eskalasi meningkat menjadi sengketa di masyarakat. Di satu sisi, umumnya konflik berdampak negatif dan merugikan masyarakat karena konflik mengganggu keharmonisan tata kehidupan masyarakat. Di lain sisi, konflik dapat berdampak positif jika konflik dapat diselesaikan dengan baik sehingga menimbulkan tata kehidupan masyarakat baru yang lebih baik dan berbeda dengan tata kehidupan sebelumnya.

Dalam kerangka hukum Indonesia, model penyelesaian konflik dibedakan menjadi dua yaitu melalui jalur litigasi (melalui pengadilan negara) atau melalui jalur nonlitigasi (tanpa melalui pengadilan negara). (Nasir, 2012: 3). Kedua model penyelesaian konflik tersebut mengandung kelebihan dan kekurangan. Kelebihan model penyelesaian konflik melalui jalur litigasi yaitu bahwa putusan pengadilan dapat dilaksanakan dengan secara paksa oleh aparat penegak hukum sehingga ada jaminan kepastian hukum bagi yang menang. Adapun kekurangan model penyelesaian konflik melalui jalur litigasi yaitu: bahwa isi putusan pengadilan adalah menang atau kalah (*win or lose*). Putusan pengadilan yang berisi menang atau kalah tersebut menyebabkan rasa kecewa dan dendam bagi pihak yang kalah sehingga potensial mengganggu keharmonisan tata kehidupan masyarakat.

Model penyelesaian konflik yang lain adalah melalui jalur nonlitigasi (tanpa melalui pengadilan negara) dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Kelebihan model penyelesaian konflik melalui jalur nonlitigasi yaitu bahwa putusan dicapai berdasarkan konsensus dari para pihak yang berkonflik sehingga tercapai keadilan bagi para pihak yang berkonflik. Isi putusan penyelesaian konflik melalui jalur nonlitigasi bukan menang atau kalah, tetapi sama-sama menang (*win-win solution*). Putusan *win-win solution* bertujuan untuk mewujudkan keadilan yang dapat diterima oleh para pihak yang berkonflik. Kelemahan model penyelesaian konflik melalui jalur nonlitigasi adalah tergantung iktikad baik dari para pihak yang berkonflik untuk melaksanakan putusan. Pelaksanaan putusan tidak dapat dipaksakan jika tidak ada iktikad baik dari para pihak yang berkonflik karena tidak ada pihak yang memaksakan, kecuali para pihak yang berkonflik sendiri.

Model penyelesaian konflik melalui jalur nonlitigasi dengan menggunakan pranata adat telah dilaksanakan oleh masyarakat secara turun temurun dalam kehidupan masyarakat hukum adat di Indonesia. Model penyelesaian konflik berbasis pranata adat sesuai dengan budaya Indonesia yang mengutamakan keadilan bukan kepastian hukum. Dalam kehidupan sehari-hari muncul kata-kata bijak dalam menyelesaikan konflik yaitu “selesaikan saja secara adat”. Hal ini berarti bahwa pranata adat dapat digunakan sebagai basis dalam menyelesaikan konflik, termasuk konflik pengelolaan sumber daya alam. Salain itu, hal ini juga sejalan dengan rekomendasi Alvon Kurnia Palma bahwa “resolusi konflik perlu dilakukan berdasarkan nilai-nilai adatyaitu dengan mengikuti kaidah-kaidah hukum adat” (Palma, 2005: 267) sehingga menarik untuk dikaji secara ilmiah.

II. PEMBAHASAN

A. Masyarakat Hukum Adat dalam Kisaran Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam

Masyarakat hukum adat sudah ada, hidup, tumbuh, dan berkembang sebelum Indonesia merdeka. Setelah Indonesia merdeka, masyarakat hukum adat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Masyarakat hukum adat telah melaksanakan pengelolaan sumber daya alam secara turun temurun berdasarkan pranata adat, namun dalam praktik sering berbenturan dengan pihak luar termasuk pihak swasta dan pemerintah sehingga muncul konflik. Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) melaporkan:

Setidaknya sampai bulan Desember 2012, ada 613 konflik di 29 provinsi di Indonesia yang berlatar belakang pengelolaan sumber daya alam. WALHI menerima pengaduan dan melakukan advokasi terhadap 149 kasus yang terdiri dari kasus perkebunan kelapa sawit 51 kasus, tambang 31 kasus, kehutanan 33 kasus, agraria 14 kasus, dan pencemaran 15 kasus. Sementara itu Komnas HAM menyatakan bahwa di akhir tahun 2012 ada 1.064 pengaduan terkait dengan isu sengketa hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya. (Tim Ahli DPD RI, 2014: 29.)

Masalah penting yang dihadapi Indonesia pada saat ini dan masa yang akan datang adalah adanya konflik pengelolaan sumber daya alam seperti tanah, hutan, air, dan bahan tambang. Pranata adat dapat digunakan sebagai basis dalam menyelesaikan konflik pengelolaan sumber daya alam dan telah ditekankan oleh Arkauddin bahwa: “pranata adat yang berkaitan dengan penyelesaian konflik perlu dilestarikan sehingga dapat dijadikan sebagai bahan atau landasan untuk memecahkan masalah baik yang terjadi dalam komunitas etnik itu maupun etnik lain yang kasusnya sama”.

Menurut sifatnya konflik dibedakan menjadi konflik bersifat vertikal dan konflik bersifat horizontal. Konflik bersifat vertikal berarti bahwa kedudukan para pihak yang berkonflik tidak sejajar (subordinatif). Dalam konteks konflik pengelolaan sumber daya alam, konflik secara vertikal terjadi antara masyarakat hukum adat dengan pihak Kementerian Kehutanan (Perhutani, Taman Nasional) atau dengan Swasta yang didukung oleh pemerintah. Konflik secara vertikal sering disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang melakukan marginalisasi terhadap posisi masyarakat hukum adat melalui perundang-undangan dan kebijakan yang meminggirkan kedudukan, peran, dan fungsi masyarakat hukum adat dalam mengelola sumber daya alam. Menurut Laporan HuMa, di Jawa, Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi muncul konflik yaitu:

- (a) konflik hutan adat Nagari Kambang yang pada tahun 1995 yang ditetapkan sebagai kawasan Taman Nasional Kerinci, Seblat;
- (b) konflik pengelolaan sarang burung wallet di gua Nan Panjang Nagari Simarasok;
- (c) konflik penyerobotan hutan di Desa Saurenu;
- (d) kasus konflik ruang kelola masyarakat Cisangku di Jawa Barat karena kampung Cisangku termasuk perluasan Taman Nasional Gunung Halimun Salak;
- (e) konflik masyarakat Kasepuhan Cibedug dengan Perhutani;
- (f) kasus sengketa tanah Perhutani Desa Cacaban, Singorejo, Kendal;
- (g) konflik PT Bumi Raya Utama Wood dengan masyarakat Nangan Awin di Kalimantan Barat;
- (h) konflik pemindahan paksa masyarakat hukum adapt Tompu di Sulawesi Tengah;
- dan (i) konflik masyarakat hukum adapt Pakurehua dengan PT Perkebunan HASFARM-Nepu;
- (j) kasus rencanapertambangan emas oleh PT Frantikakerja sama dengan PT Avocet Mining Kore ayang

berkonflik dengan masyarakat hukum adat Siguntu Sulawesi Selatan; dan (k) konflik Taman Wisata Alam Nanggala III dengan masyarakat hukum adat setempat. (Tim HuMa, 2006: 43-52.)

Sebagai tambahan, menurut catatan Bawor Tandiono dari HuMa, bahwa pada tahun 2013: “Ada 12 kasus sengketa antara masyarakat hukum adat dengan pihak perusahaan atau pihak luar”. (Purbaya, 2013). Selain konflik yang bersifat vertikal, dalam pengelolaan sumber daya alam juga muncul konflik yang bersifat horizontal karena posisi atau kedudukan para pihak yang berkonflik adalah sejajar. Contoh konflik pengelolaan sumber daya alam yang bersifat horizontal yaitu konflik antar masyarakat hukum adat, konflik antara masyarakat hukum adat dengan transmigran di lokasi transmigrasi. Menurut catatan I Nyoman Nurjaya, bahwa dalam kurun waktu dua dasa warsa terakhir ini, kasus-kasus konflik cenderung meningkat baik kualitas maupun kuantitasnya. (Nurjaya, 2011: 61)

Berdasarkan intensitasnya, konflik pengelolaan sumber daya alam juga dapat dibedakan menjadi konflik tersembunyi (*laten*), konflik yang mencuat (*emerging*) dan konflik terbuka (manifest). (Sirait, et. al., 2014.) Penyebab munculnya konflik dalam pengelolaan sumber daya alam yaitu kekayaan sumber daya alam dan daya dukung lingkungan yang makin terbatas. Menurut Sudjito, konflik yang terjadi di Indonesia karena Indonesia memiliki keanekaragaman baik budaya, agama, etnis, dan suku. Selain itu, konflik juga disebabkan adanya ketimpangan dalam kehidupan masyarakat, dan bangsa ini tidak mempunyai kesiapan mental menerima keragaman (perbedaan) sebagai anugerah dan peluang. (Sudjito, 2013: 1)

Jika konflik pengelolaan sumber daya alam baik yang bersifat vertikal maupun horizontal tidak segera diselesaikan maka konflik akan bereskalasi menjadi sengketa. Beberapa kemungkinan eskalasi konflik menjadi sengketa pengelolaan sumber daya alam yaitu: dari konflik ringan menjadi berat, dari konflik kecil menjadi besar, dari konflik khusus menjadi umum, dan dari konflik yang jumlahnya sedikit menjadi banyak. Eskalasi konflik pengelolaan sumber daya alam dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa model yaitu model *aggressor-defender* (model penyerang-bertahan), model spiral-konflik, dan model perubahan struktural. (Pruitt dan Rubin, 1986: 143)

Sampai saat ini, upaya penyelesaian konflik pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan oleh pemerintah belum menunjukkan hasil yang optimal karena di berbagai daerah masih muncul berbagai konflik. Model penyelesaian konflik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah melalui kebijakan berupa pencegahan konflik, penanganan konflik pada saat terjadi konflik, dan penanganan pasca konflik untuk pemulihan kondisi, reintegrasi, dan rehabilitasi kondisi kehidupan masyarakat yang terganggu. Untuk mencegah timbulnya konflik antara masyarakat hukum adat dengan pemerintah (Kementerian Kehutanan) perlu ada pengakuan negara yang serius, sungguh-sungguh, dan bukan setengah hati kepada masyarakat hukum adat yang mencakup: bahwa secara nyata/fakta ada masyarakat hukum adat dan hak-haknya untuk melakukan pengelolaan sumber daya alam. Untuk menyelesaikan konflik antara masyarakat hukum adat dengan pihak pemerintah maka perlu ada komitmen dari pemerintah untuk duduk

bersama/berdialog mendengarkan keluhan masyarakat hukum adat guna mendapatkan solusi yang dapat diterima para pihak yang bersengketa.

Konflik sebagai perjuangan atas nilai-nilai dan klaim-klaim atas status, kekuasaan dan sumber daya dapat memenuhi fungsi positif. Misalnya, konflik dapat mendamaikan kelompok-kelompok yang saling bersaing, mengarahkan pihak-pihak yang sedang berjuang untuk mengekspresikan identitas mereka sendiri, mengurangi ketidakpastian dengan menjaga batas-batas kelompok dan merangsang kelompok-kelompok untuk mencari asumsi-asumsi serta nilai-nilai dasar umum atau lembaga-lembaga pengamanan dan sebagainya. Tidak setiap konflik bersifat produktif karena juga ada konflik yang berkepanjangan sehingga bersifat destruktif. Konflik-konflik tersebut mau tidak mau harus diselesaikan. Di satu sisi, konflik melekat dalam kehidupan bermasyarakat sebagai hasil proses sosiokultural. Di sisi lain, ilmu sosial bisa menjadi piranti yang berharga untuk menangani konflik secara produktif dan tanpa kekerasan. (Hartkamp, 2005: 3-7)

B. Pranata Adat dalam Perundang-Undangan

Menurut Koentjaraningrat, istilah pranata dan lembaga sering dikacaukan pengertiannya. Sama halnya dengan istilah *institution* dengan istilah *institute*. Padahal kedua istilah itu memiliki makna yang berbeda. Pranata juga berasal dari bahasa Latin *instituere* yang berarti mendirikan. Kata bendanya adalah *institution* yang berarti pendirian. Dalam bahasa Indonesia *institution* diartikan institusi (pranata) dan *institute* diartikan lembaga. Institusi adalah sistem norma atau aturan yang ada. Institut adalah wujud nyata dari norma-norma.

Jika dilihat berdasarkan proses pembentukannya maka pranata adat berbeda dengan hukum positif. Pranata adat dibentuk oleh masyarakat hukum adat yang lahir dari tradisi masyarakat sebagai pernyataan budayanya. Adapun hukum positif dibentuk oleh negara dalam bentuk perundang-undangan. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (UU PKS) merupakan contoh peraturan perundang-undangan yang mengatur berbagai hal yang berkaitan dengan konflik.

Pengakuan pranata adat dalam UU PKS ada dalam beberapa pasal antara lain: Pasal 1 angka 15 UU PKS menjelaskan bahwa "Pranata adat adalah lembaga yang lahir dari nilai adat yang dihormati, diakui, dan ditaati oleh masyarakat". Pengertian pranata adat dalam pasal tersebut diartikan secara sempit karena hanya mencakup lembaga (*institute*) pada hal pranata juga mencakup norma atau aturan (*institution*). Pasal 37 ayat (1) menegaskan, bahwa pemerintah dan pemerintah daerah melakukan rekonsiliasi antara para pihak dengan cara: a) perundingan secara damai; b) pemberian restitusi; dan/atau c) pemaafan. Pasal 37 ayat (2) menyatakan bahwa: "Rekonsiliasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dengan pranata adat dan/atau pranata sosial atau satuan tugas penyelesaian konflik sosial".

Secara kelembagaan Pasal 40 UU PKS mengatur bahwa kelembagaan penyelesaian konflik terdiri atas pemerintah, pemerintah daerah, pranata adat dan/atau pranata sosial, serta satuan tugas penyelesaian konflik sosial. Adapun Pasal 41 ayat (1) mengatur: bahwa penyelesaian konflik

dilaksanakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah dengan mengedepankan pranata adat dan/atau pranata sosial yang ada dan diakui keberadaannya. Dalam Pasal 41 ayat (2) dijelaskan bahwa: “pemerintah dan pemerintah daerah mengakui hasil penyelesaian konflik melalui mekanisme pranata adat dan/ atau pranata sosial”.

Pada ayat (3) dijelaskan bahwa hasil kesepakatan penyelesaian konflik melalui mekanisme pranata adat dan/atau pranata sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memiliki kekuatan yang mengikat bagi kelompok masyarakat yang terlibat dalam konflik. Pasal 41 ayat (5) mengatur tentang penyelesaian konflik melalui mekanisme pranata adat dan/atau pranata social difasilitasi oleh pemerintah daerah kabupaten/ kota dengan melibatkan aparatur kecamatan dan kelurahan/ desa setempat. Hal ini menunjukkan bahwa sampai saat ini politik hukum pemerintah Indonesia masih menempatkan peran aparatur pemerintah sebagai ujung tombak yang dominan dalam menyelesaikan konflik. Para tokoh masyarakat, seperti kepala adat, tetua adat, dan pemimpin agama belum diberi peran secara proporsional oleh pemerintah, pada hal peran-peran tersebut telah berurat berakar dalam kebudayaan nusantara dan memperoleh legitimasi berdasarkan faktor-faktor seperti keluarga, kedudukan sebagai orang tua dan tradisi. Sarana yang efektif untuk berkomunikasi dengan massa yang tengah berkonflik adalah dengan menggunakan saluran-saluran pengaruh informal dan pemimpin-pemimpin setempat dengan didukung oleh aparatur pemerintah.

Hukum positif lainnya yang mengatur penyelesaian sengketa nonlitigasi adalah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Model penyelesaian sengketa menurut undang-undang ini dibedakan ke dalam: Pertama, mediasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa alternatif di mana pihak ketiga yang untuk membantu proses penyelesaian sengketa bersifat pasif dan tidak berhak memutuskan sengketa. Yang dimaksud dengan mediasi adalah penyelesaian sengketa dengan menggunakan jasa seorang atau lembaga, tetapi bukan arbitrase. Manfaat dari cara penyelesaian ini juga sama seperti arbitrase, yakin hemat waktu, tenaga, dan biaya dengan hasil *win-win solution*.

Pihak yang bertindak selaku mediator harus disepakati oleh para pihak sebagai pencari jalan terbaik. Jika cara-cara perundingan secara langsung tidak memungkinkan dan tidak menyelesaikan karena pihak-pihak sulit melakukan pertemuan, maka pihak mediator akan mendatangi pihak-pihak yang bersengketa dengan mencari informasi dari pihak-pihak yang bersengketa. Mediator aktif turut memecahkan persoalan yang terjadi. Hanya saja, para pihak tidak harus menggunakan pemikiran ataupun usulan dari mediator. (Dwiyatmi, 2006: 120-122.)

Kedua, konsiliasi adalah suatu proses penyelesaian sengketa alternatif yang melibatkan seorang pihak ketiga atau lebih, dimana pihak ketiga yang diikutsertakan untuk menyelesaikan sengketa adalah seorang yang secara profesional sudah dapat dibuktikan keahliannya. Konsiliator berkewajiban menyampaikan pendapatnya mengenai duduk persoalan dari masalah atau sengketa yang dihadapi, alternatif cara penyelesaian yang terbaik, keuntungan, dan kerugian bagi para pihak, serta akibat hukumnya. Konsiliator tidak berhak untuk membuat putusan dalam sengketa

untuk dan atas nama para pihak. Putusan yang diambil atau hasil akhir proses konsiliasi ini akan diambil sepenuhnya oleh para pihak dalam sengketa yang dituangkan dalam bentuk kesepakatan di antarapara pihak yang bersengketa. Ketiga, arbitrase, merupakan suatu bentuk penyelesaian sengketa alternatif yang melibatkan pengambilan putusan oleh arbiter. Arbiter berkewajiban untuk memutuskan sengketa yang disampaikan kepadanya secara profesional, tanpa memihak, menurut kesepakatan yang telah tercapai di antara para pihak yang bersengketa.

Kelebihan penyelesaian sengketa melalui lembaga arbitrase ialah: (1) prosesnya cepat dan tidak terkait dengan prosedur hukum acara serta formalitas seperti yang terdapat dalam pengadilan umum serta lebih murah; (2) ditangani oleh para ahli di bidang sengketa yang dialami para pihak; (3) dapat memilih hukum yang akan diterapkan untuk menyelesaikan sengketa; (4) keputusan arbitrase mengikat kedua belah pihak serta pelaksanaan putusan dapat dimintakan kepada pengadilan.

Pada tataran perundang-undangan di bawah undang-undang yaitu ada Peraturan Daerah (Perda) yang mengakomodasikan pranata adat sebagai sarana untuk menyelesaikan konflik yaitu terdapat dalam Bab VII Perda Propinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya yang mengatur tentang Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat. Menurut ketentuan Pasal 12 ayat (1) Perda tersebut bahwa sengketa tanah ulayat di nagari diselesaikan oleh Kerapatan Adat Nagari (KAN) menurut ketentuan adat: *bajanjang naiak batangga turun* (berjenjang naik bertangga turun) dan diupayakan dengan jalan perdamaian melalui musyawarah dan mufakat dalam bentuk keputusan perdamaian. Jika keputusan perdamaian tidak tercapai maka pihak-pihak yang bersengketa dapat mengajukan perkaranya ke Pengadilan Negeri. Pada Pasal 12 ayat (3) Perda tersebut juga ditegaskan bahwa keputusan KAN pada ayat (1) menjadi bahan pertimbangan hakim dalam mengambil keputusan. Pranata adat sebagai basis dalam penyelesaian konflik pemanfaatan hak ulayat juga telah diatur dalam Pasal 13 ayat (1) Perda Propinsi Sumatera Barat Nomor 16 Tahun 2008 yang menegaskan bahwa "Sengketa tanah ulayat antar nagari diselesaikan oleh KAN antarnagari yang bersengketa menurut hukum adat yang berlaku secara musyawarah dan mufakat dalam bentuk perdamaian". Dalam Pasal 13 ayat (2) Perda tersebut juga ditegaskan bahwa: apabila tidak tercapai penyelesaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) maka pemerintah Kabupaten/Kota maupun Provinsi dapat diminta sebagai mediator. Namun, jika tidak ada penyelesaian sebagaimana dimaksud ayat (2) maka dapat diajukan ke Pengadilan Negeri.

C. Kontribusi Pranata Adat sebagai Basis dalam Menyelesaikan Konflik Pengelolaan Sumber Daya Alam

Hubungan sosial dalam kehidupan masyarakat senantiasa akan menghasilkan dua hal yaitu: Pertama, hubungan sosial positif yang mendatangkan manfaat bersama; Kedua, hubungan sosial negatif yang menghasilkan konflik. Konflik pengelolaan sumber daya alam merupakan contoh hubungan sosial negatif yang perlu strategi untuk menyelesaikan dan mencegah konflik tersebut. Strategi yang dapat digunakan masyarakat bersama pemerintah untuk mencegah dan

menyelesaikan konflik pengelolaan sumber daya alam adalah dengan menerapkan manajemen pengelolaan konflik yang berbasis pada akar budaya setempat yaitu pranata adat.

Implementasi strategi penyelesaian dan pencegahan konflik pengelolaan sumber daya alam berbasis pranata adat yaitu mengenali aturan yang berupa adat istiadat, hukum, kebiasaan, agama dan kepercayaan; mengenali kondisi sosial warga masyarakat termasuk para pemimpin dan tokoh masyarakat setempat; dan mengenali kondisi geografis masyarakat hukum adat setempat. Strategi lain yang dapat dilaksanakan yaitu dengan menerapkan model transformasi budaya secara timbal balik dengan melakukan pertukaran ilmu, keahlian dan teknologi, yang dapat berupa kegiatan pelatihan-pelatihan seperti: pendidikan hukum, pemetaan wilayah masyarakat hukum adat. Selain itu juga dapat dilakukan strategi dan pendekatan dengan melakukan penggalangan dukungan pihak luar untuk pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat. (Syamsudin, 2008: 351.)

Implementasi strategi yang digunakan oleh pemerintah dalam menyelesaikan konflik pengelolaan sumber daya alam yaitu dengan menerapkan program-program perdamaian yang mendorong kearah keserasian sosial, pengembangan desa berketahanan sosial, penguatan akses kearifan lokal, kampanye perdamaian dan pengembangan tenaga pelopor perdamaian. Pemerintah harus mengintensifkan dialog antar kelompok masyarakat, pelaku penggerak konflik, melestarikan nilai budaya dan kearifan lokal. Pemerintah dan masyarakat hukum adat juga wajib menyelenggarakan musyawarah dengan kelompok pelaku usaha dalam bidang pertanahan, hutan, air, tambang perkebunan, perikanan dan pertanian.

Implementasi dalam mencegah dan menyelesaikan konflik pengelolaan sumber daya alam yang dilaksanakan masyarakat yaitu menguatkan peran pranata adat yang ada di masyarakat. Hukum adat sebagai unsur pranata adat menurut perkembangannya berasal dari adat yang mempunyai sanksi, kemudian berkembang menjadi keputusan-keputusan yang diambil oleh penguasa adat di dalam lingkungan masyarakat dan berkaitan dengan ikatan-ikatan struktural masyarakat. Hukum adat merupakan bagian dari adat yang ada hidup tumbuh dan berkembang di masyarakat. Di dalam sistem peradilan adat dikenal sanksi pelanggaran yang disebut "denda adat" atau "kena adat". Lembaga adat yang berhak mengadili konflik pengelolaan sumber daya alam adalah sebuah forum kerapatan adat yang beranggotakan para tetua adat, tokoh agama, tokoh masyarakat dan dipimpin oleh kepala adat/desa.

Perbandingan keuntungan penyelesaian konflik secara litigasi dengan proses adat yaitu: yang memimpin proses dalam litigasi adalah hakim, sedangkan dalam adat adalah kepala adat. Prosedur dalam litigasi adalah formalistik dan teknik, dalam adat adalah formal adat. Jangka waktu proses dalam litigasi adalah lama/ lambat (5-12 tahun), sedangkan dalam adat 3-5 hari. Biaya dalam litigasi sangat mahal, sedangkan dalam adat ditanggung oleh para pihak yang bersengketa. Proses aturan pembuktian dalam litigasi sangat formal dan teknis, dalam adat menghadirkan saksi dan meninjau lokasi.

Proses publikasi dalam litigasi terbuka untuk umum, sedangkan dalam adat terbuka untuk

warga. Hubungan para pihak dalam litigasi bermusuhan sedangkan dalam adat prinsip kemanusiaan dan kekeluargaan. Fokus penyelesaian litigasi masa lalu dan dalam adat perbaikan ke depan. Cara negosiasi dalam litigasi sama keras pada prinsip, dalam adat prinsip kemanusiaan. Komunikasi dalam litigasi menghadapi jalan buntu sedangkan dalam adat memperbaiki yang sudah terjadi. Hasil yang dicapai dalam litigasi kalah-menang, dalam adat mencari yang benar. Proses pemenuhan litigasi ditolak dengan mencari dalih, dalam adat perbaikan moral pihak yang salah. Suasana emosi litigasi bergejolak dalam adat terkendali. (Nasir, 2012: 53).

Ruang-ruang penyelesaian yang mengedepankan hukum lokal menjadi pilihan dalam menyelesaikan konflik. Banyaknya produk hukum yang tidak berpihak kepada masyarakat menjadikan pluralisme hukum sebagai jalan membuka peluang bagi hukum rakyat untuk tampil membela kepentingan masyarakat. Meskipun demikian, didasari adanya kelemahan dari pluralisme hukum, yakni tidak adanya mekanisme kontrol yang jelas terhadap proses penyelesaian konflik yang menggunakan hukum rakyat untuk memastikan akuntabilitas dan responsibilitas fungsinya terhadap korban konflik. Dalam hal penyelesaian konflik pengelolaan sumber daya alam, penggunaan hukum adat justru efektif dibandingkan dengan hukum negara. Hukum adat yang berasal dari kebiasaan masyarakat dan mengakomodasikan kepentingan mereka menjadi alat bagi masyarakat untuk melindungi hak-hak mereka yang belum juga tuntas diakui oleh negara. (Andriani, 2011: 161-162)

III. SIMPULAN DAN SARAN

Masyarakat hukum adat melaksanakan pengelolaan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan hidup para anggota baik, orang tua, anak-anak, maupun pemuda. Implementasi pengelolaan sumber daya alam sering ada perbedaan kepentingan sehingga muncul konflik. Upaya penyelesaian konflik pengelolaan sumber daya alam berbasis pranata adat merupakan implementasi model penyelesaian konflik melalui jalur nonlitigasi. Penyelesaian konflik pengelolaan sumber daya alam dikatakan berbasis pranata adat apabila konflik diselesaikan berdasarkan sistem peradilan adat dalam suatu forum/kerapatan adat dengan menerapkan aturan adapt masyarakat hukum adat setempat. Agar pranata adat dapat berkontribusi sebagai basis dalam penyelesaian konflik pengelolaan sumber daya alam maka perlu ada upaya serius dan sungguh-sungguh untuk memberdayakan pranata adat dari pihak pemerintah, masyarakat hukum adat, dan pihak swasta. Pihak pemerintah wajib memberikan perhatian dan niat baik (*good will*) yang dituangkan dalam perundang-undangan untuk memberdayakan pranata adat yang ada, hidup, tumbuh dan berkembang di masyarakat. Sementara itu bagi masyarakat hukum adapt wajib menerima secara kritis dan hati-hati berbagai nilai-nilai baru yang sifatnya baik untuk memperkuat kehidupan sosial masyarakat kedepan. Dalam konteks ini maka posisi dan status warga masyarakat hukum adat bukan hanya sekedar sebagai penerima pasif dari budaya lokal, tetapi hendaknya berperan sebagai aktor, creator, dan agen-agen pembaharu pranata adat yang ada. Dengan kata lain warga masyarakat hukum adat bukan sebagai obyek dalam upaya menjaga, membina, dan menegakkan

pranata adat tetapi justru sebagai subjek yang aktif melaksanakan inovasi dan revitalisasi pranata adat agar dapat menyesuaikan diri dengan tantangan zaman. Bagi pihak swasta upaya wajib mendukung pemberdayaan pranata adapt dengan cara mau bersedia berunding (musyawarah) duduk bersama dengan masyarakat hukum adat untuk memahami perasaanhati masyarakat hukum adat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dwiyatmi, Sri Hartini, 2006, *Pengantar Hukum Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Hartkamp, Anton Van, 2005, *Konflik-Konflik dalam Ilmu Sosial*, Kanisius, Yogyakarta.
- Nasir, Muhammad Muhdar, 2012, *Resolusi Konflik terhadap Sengketa Penguasaan Lahan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Epistema Institute, Jakarta.
- Nurjaya, I Nyoman, 2008, *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.
- Pruitt, Dean G. dan Jeffrey Z. Rubin, 1986, *Teori Konflik Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Palma, AlvonKurnia, 2005, *Kearifan Lokal Pengelolaan SDA (Kekayaan Nagari Menatap Masa Depan)*, LBH Padang, Padang.
- Soepomo, 2000, *Bab-Bab tentang Hukum Adat*, PradnyaParamita, Jakarta
- Sudjito, 2013, *Bumi Hukum*, Buletin Mahasiswa Magister Ilmu Hukum UGM, Yogyakarta.
- Tim Ahli DPD RI, 2014, *Naskah Akademik Rancangan Undang Undang tentang Pengadilan Agraria*, DPD RI, Jakarta.
- Tim HuMa, 2006, *Peta Tumpang Tindih Pemanfaatan Sumber Daya Alam*, Penerbit HuMa, Jakarta.

Artikel Jurnal

- Nurjaya, I Nyoman, "Memahami Posisi dan Kapasitas Hukum Adat dalam Politik Pembangunan Hukum di Indonesia: Perspektif Antropologi Hukum", *Majalah Hukum Nasional*, Vol. XVI, No. 4, September 2011.
- Syamsudin, "Beban Masyarakat Adat Menghadapi Hukum Negara", *Jurnal Hukum*, Vol. 15, No. 3, Juli 2008.

Hasil Penelitian

- Arkanudin, Rupita, dan Zuhriadi, 2007, *Resolusi Konflik Pertanahan Berdasarkan Pranata Adat. Studi Pada Etnik Dayak Ribun Yang Berada di Sekitar PIR-BUN Kelapa Sawit Parindu, Sanggau, Kalimantan Barat*, Laporan Penelitian, PDII, Jakarta.

Makalah

- Purbaya, Bawor Tandiono, "Ketika Negara Tidak Ma(mp)u: Keberadaan Peradilan Adat dalam Konflik SDA", *Makalah*, disampaikan dalam acara *Focus Group Discussion Pengkajian Hukum*

tentang Peluang Peradilan Adat Dalam Menyelesaikan Sengketa Antara Masyarakat Hukum Adat dengan Pihak Luar, Jakarta, 29 Oktober 2013.

Artikel dalam Antologi dengan Editor

Dahnar, Andriani, "Pluralisme Hukum dalam Pengakuan dan Kepastian Hak Masyarakat Atas Tanah dan Kekayaan Alam: Perkembangan dan Masalahnya di Kabupaten Sigibiromaru, Sulawesi Tengah" dalam Myrna A. Safitri (Ed.), 2011, *Untuk Apa Pluralisme Hukum? Konsep, Regulasi, Negosiasi dalam Konflik Agraria di Indonesia*, Epistema, Jakarta.

Sumber Internet

Sirait, Martua, Chip Fay, dan A. Kusworo, "Bagaimana Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam Diatur?", <http://siraitmargaku.blogspot.com/2013/01/upacara-adat-batak-untuk-orang-meninggal.html>, diakses 14 Februari 2014.

Ane Permatasari

Fakultas Isipol, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Jl. Lingkar Barat Tamantirto, Kasihan,
Bantul Yogyakarta.
Email: interaction@zorpia.com

OTONOMI KHUSUS DAERAH PERBATASAN, ALTERNATIF SOLUSI PENYELESAIAN MASALAH PERBATASAN DI INDONESIA

ABSTRACT

Border dispute of Indonesia is not a new thing. Since Indonesia got its sovereignty, border had been becoming an unsolved problem until now. A problem that frequently happens is bordered disputes with neighboring countries that have a direct border with Indonesia either land or water borders. In addition, the Indonesian government should pay more attention to problems related to the welfare of people who live in the border. Development and facilities such as education, health, transportation, information and so on should be adequate. The Indonesian government should pay more attention to the needs of people in border areas, therefore they are not segregated from the external world. In accordance with that perspective, this paper would like to identify how the special autonomy of border areas could become the alternative solution to settle disputes in border areas. Generally, poverty and backwardness of people in border areas are the lack of their social and economic accessibility. Border areas have an important function since the complexity of problem that being faced. Border areas should be treated as a front yard, not the back yard of Republic of Indonesia. The treatment for border areas should be differentiated in accordance with the situation and condition of those areas. Therefore, metric decentralization should become the mindset of policy-making related to the relationship between the center and the region, especially related to the border areas and that is not reactive because of the demand of the region. Special autonomy in border areas is an option solution which is worth to be considered, to solve the complex problems in the border areas.

Keywords: Border Areas, Autonomy of the Region, Special Autonomy

ABSTRAK

Sejak Indonesia menjadi negara yang berdaulat, perbatasan sudah menjadi masalah yang bahkan belum menemukan titik terang sampai sekarang. Permasalahan yang paling sering muncul adalah sengketa perbatasan dengan negara tetangga yang berbatasan langsung dengan wilayah darat maupun wilayah laut Indonesia. Selain itu, masalah kesejahteraan masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah perbatasan juga perlu diperhatikan. Makalah ini ingin mengidentifikasi bagaimana otonomi khusus daerah perbatasan bisa menjadi alternatif solusi untuk menyelesaikan masalah daerah perbatasan. Secara umum kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat di wilayah perbatasan adalah minimnya aksesibilitas sosial dan ekonomi mereka. Pembangunan fisik infrastruktur harus dibarengi dengan pembangunan sosial ekonomi mereka. Integrasi perencanaan, regulasi, kelembagaan dan pembiayaan pembangunan harus berjalan sinergis yang melibatkan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat. Pendekatan yang dibutuhkan bersifat ganda, yakni pendekatan keamanan dan pendekatan kesejahteraan. Perbatasan perlu mendapatkan perlakuan khusus mengingat perannya sebagai batas dengan negara tetangga. Oleh karena itu, desentralisasi asimetris harus menjadi pola pikir pengambilan kebijakan terkait hubungan pusat daerah, terutama menyangkut daerah-daerah perbatasan dan bukan bersifat reaktif karena tuntutan daerah.

Kata Kunci: Daerah Perbatasan, Otonomi Daerah, Otonomi Khusus

I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara kepulauan dengan garis pantai sekitar 81.900 kilometer dan memiliki wilayah perbatasan dengan banyak negara baik perbatasan darat (kontinen) maupun laut (maritim). Batas darat wilayah Republik Indonesia berbatasan langsung dengan negara-negara Malaysia, Papua Nugini dan Timor Leste. Sedangkan wilayah laut Indonesia berbatasan dengan 10 negara, yaitu India, Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, Filipina, Republik Palau, Australia, Timor Leste dan Papua Nugini. Wilayah perbatasan laut pada umumnya berupa pulau-pulau terluar yang jumlahnya 92 pulau dan termasuk pulau-pulau kecil.

Sebelah utara Indonesia berbatasan dengan Malaysia yang berupa daratan di Pulau Kalimantan, tepatnya di Kalimantan Barat dan Timur. Selain batas darat, juga berbatasan laut dengan negara Singapura, Malaysia, Filipina. Di sebelah timur, berbatasan darat dan laut dengan Papua Nugini di Papua. Sebelah selatan berbatasan darat dengan Timor Leste di Nusa Tenggara Timur dan berbatasan laut dengan Australia di Samudra Hindia. Di sebelah barat berbatasan dengan Samudra Hindia.

Masalah perbatasan wilayah Indonesia bukan lagi menjadi hal baru saat ini. Sejak Indonesia menjadi negara yang berdaulat, perbatasan sudah menjadi masalah yang bahkan belum menemukan titik terang sampai saat ini. Permasalahan yang paling sering muncul adalah sengketa perbatasan dengan negara tetangga yang berbatasan langsung dengan wilayah darat maupun wilayah laut Indonesia. Selain itu, masalah kesejahteraan masyarakat yang bertempat tinggal di wilayah perbatasan juga perlu diperhatikan.

Daerah perbatasan merupakan pintu masuk suatu negara, oleh sebab itu diperlukan perhatian lebih. Pembangunan dan juga fasilitas seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, informasi dan sebagainya harus memadai. Masyarakat di daerah perbatasan harus lebih diperhatikan kebutuhannya, sehingga mereka tidak terisolir dari dunia luar.

Kawasan perbatasan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari wilayah yang dibentuk dengan Undang-Undang maka dari itu penataan, pengembangan dan pembangunan kawasan perbatasan merupakan sesuatu/hal yang sangat penting dan mendasar dalam rangka percepatan pelaksanaan pembangunan nasional dan pelayanan masyarakat, serta bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat.

Perbatasan suatu wilayah merupakan manifestasi utama kedaulatan wilayah/daerah, dimana perbatasan mempunyai peranan penting dalam penentuan batas wilayah kedaulatan, pemanfaatan sumber daya dan kepastian hukum bagi penyelenggaraan aktifitas pemerintahan.

Kawasan perbatasan negara memiliki potensi dan peluang untuk berkembang dengan baik, jikalau sejumlah kendala dan hambatan mendasar yang juga telah menyebabkan berbagai masalah mendasar, seperti rendahnya taraf kehidupan masyarakat, tingginya kesenjangan sosial dan ekonomi, masalah politik, keamanan dan ketertiban dapat dikelola demi pemecahannya dengan baik, melalui kebijakan yang lebih baik dalam arti lebih terintegrasi dan menyeluruh dengan semangat pembaharuan dan perubahan pada berbagai aspek/dimensinya, seperti hal pembaharuan dan perubahan paradigma berpikir dan strategi, aturan, organisasi dan tata kelola termasuk bidang-bidang pengelolaan; serta dukungan sumberdaya. Sedemikian rupa proses dari semua hal itu, sehingga terciptanya kondisi yang lebih menjamin proses dan pencapaian tujuan pembangunan nasional umumnya dan pengelolaan batas negara dan kawasan perbatasan khususnya (Rupidara, 2010: 1).

Selain itu, pada wilayah perbatasan ini juga menyimpan banyak masalah laten yang kalau tidak diselesaikan akan sangat merugikan kedua belah pihak khususnya masyarakat yang berdiam pada wilayah tersebut. Bahaya laten tersebut salah satunya adalah konflik perebutan lahan yang sering sekali terjadi antara masyarakat di wilayah tersebut. Terdapat empat jenis perbatasan yang sering kali memunculkan konflik, yaitu: (1) *Territorial*, dimana suatu Negara/daerah mengaku suatu kawasan tertentu sebagai milik yang sah, (2) *Positional*, dimana suatu Negara/daerah mempermasalahkan definisi dan demarkasi tentang batas-batasnya dengan Negara/daerah yang lainnya, (3) *Functional*, suatu Negara mempunyai perselisihan paham tentang penggunaan fungsi-fungsi dari objek yang ada di kawasan perbatasan, (4) *Resources Based*, dimana suatu Negara/daerah bersaing untuk mendapatkan penguasaan atas suatu negara/daerah bersaing untuk mendapatkan penguasaan atas suatu daerah tapal batas.

Dalam perspektif pertahanan, perbatasan negara merupakan kedaulatan negara, kedua hal ini mempunyai kaitan yang sangat erat yaitu perwujudan kedaulatan negara dengan baik dapat menjaga perbatasan negara, begitupun juga sebaliknya dengan terjaganya perbatasan negara dengan baik maka itu merupakan perwujudan dari kedaulatan negara. Namun, pengelolaan perbatasan tidak hanya sampai pada rasa aman dan tertib di wilayah tersebut akan tetapi mencakup banyak dimensi termasuk didalamnya pembangunan manusia dalam aspek ekonomi, pendidikan, kesehatan dan infrastruktur di wilayah perbatasan. Begitupun juga dengan dimensi kehidupan politik masyarakat perlu dilakukan sehingga masyarakat yang berdiam pada wilayah tersebut paham

akan hak-hak politiknya dan berpartisipasi secara aktif dalam proses, perencanaan, pelaksanaan dan pembangunan yang dilaksanakan di wilayah tersebut.

Kawasan perbatasan perlu mendapatkan perhatian yang serius karena kondisi tersebut akan mendukung kedaulatan suatu wilayah. Kesadaran akan adanya perbedaan persepsi kawasan perbatasan antar daerah telah mendorong para birokrat dan perumus kebijakan untuk mengembangkan suatu kajian tentang penataan kawasan perbatasan yang dilengkapi dengan perumusan sistem-sistemnya yang akan menjadi isu strategis karena penataan kawasan perbatasan terkait dengan proses *nation state building* terhadap kemunculan potensi konflik internal disuatu wilayah dan bahkan pula dengan wilayah tetangganya. Tulisan ini akan mengidentifikasi bagaimana otonomi khusus daerah perbatasan bisa menjadi alternatif solusi untuk menyelesaikan masalah daerah perbatasan.

II. PEMBAHASAN

A. OTONOMI KHUSUS DI INDONESIA

Pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai *asymmetrical decentralization*, *asymmetrical devolution* atau *asymmetrical federalis*, atau secara umum *asymmetrical intergovernmental arrangements*. Secara prinsipil, berbagai bentuk penyebaran kekuasaan yang bercorak asimetris di atas merupakan salah satu instrumen kebijakan yang dimaksudkan untuk mengatasi dua hal fundamental yang dihadapi suatu negara, yakni persoalan bercorak politik, termasuk yang bersumber pada keunikan dan perbedaan budaya; dan persoalan yang bercorak teknokratis-menejerial, yakni keterbatasan kapasitas suatu daerah atau suatu wilayah dalam menjalankan fungsi dasar pemerintahan.

Alasan-alasan yang bercorak teknokratis-manajerial umumnya terkait dengan kapasitas pemerintahan daerah. Hal ini muncul ketika daerah tidak mampu menyediakan pelayanan publik secara memadai dan efisien sebagaimana daerah lain yang berada di level yang sama. Pendekatan asimetris memungkinkan pejabat pemerintah yang berwenang di tingkat nasional memaksimalkan rentang fungsi dan kekuasaannya. Rentang fungsi dan kekuasaan ini bisa dibatasi di kemudian hari apabila telah terbangun kapasitas yang cukup memadai. Untuk itu, perlu dilakukan pengukuran terhadap kapasitas.

Pengaturan asimetris yang terkait dengan politik ditempuh sebagai strategi kebijakan untuk mempertahankan *basic boundaries* unit politik suatu negara dan atau sebagai apresiasi atas keunikan budaya tertentu. Dengan tingkat keberhasilan yang berbeda-beda, representasi minoritas pada level sub-nasional serta pemberian status keistimewaan/khusus bagi satu daerah atau kawasan daerah dapat mendorong kelompok/daerah, yang menuntut status keistimewaan/kekhususan,

meniadakan/meminimalkan kekerasan dan mempertahankan keutuhan wilayah.

Otonomi khusus atau desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan sebuah keberlanjutan sejarah yang telah dimulai dari masa kolonial dan ditegaskan dalam tiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Dasar dari kebijakan tersebut dapat dirujuk dalam konstitusi sebagai kesatuan hukum tertinggi. Otonomi khusus menyangkut urusan yang fundamental terkait pola hubungan pusat dan daerah menyangkut disain kewenangan, kelembagaan, finansial dan kontrol yang berbeda. Otonomi khusus setidaknya dapat diberikan dengan pertimbangan: konflik, sejarah dan budaya, daerah perbatasan, ibukota negara dan pengembangan ekonomi. Pusat pengembangan ekonomi didasarkan atas pertimbangan geografis karena potensial memicu kecemburuan antar daerah.

B. DASAR-DASAR OTONOMI KHUSUS BAGI INDONESIA KONTEMPORER

Dalam penelitian yang dilakukan oleh JPP Fisipol UGM (JPP-UGM 2010) menunjukkan setidaknya terdapat lima alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di Indonesia. *Pertama*, alasan konflik dan tuntutan separatisme. Tidak dapat dipungkiri, dua daerah (tiga Provinsi) yaitu Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat mendapatkan perlakuan khusus dalam bentuk otonomi khusus karena konflik antara kedua daerah tersebut dengan pemerintah nasional yang antara lain karena perebutan sumber daya. Otonomi khusus untuk kedua daerah ini diatur dengan, bagi Aceh diberlakukan UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh; dan untuk Provinsi Papua dan Papua Barat diberlakukan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Jika diringkas, otonomi khusus untuk Aceh dan Papua secara prinsipil terdiri dari: Pertama, dana Otonomi Khusus sebagai kompensasi ketiga provinsi masih dapat bergabung di Republik Indonesia. Kedua, pengakuan terhadap identitas lokal yang terwujud dalam institusi politik. Di Aceh proses ini ditandai dengan adanya lembaga baru yang merepresentasikan adat dan agama. Di Papua, wewenang diberikan kepada adat dan gereja. Ketiga, pengakuan terhadap simbol-simbol lokal seperti bendera, bahasa dan lain-lain. Keempat, partai politik lokal. Aceh memanfaatkan momentum partai lokal dengan tumbuhnya partai lokal dan memenangkan pemilu, sedangkan di Papua belum ada walaupun ruang untuk hal tersebut telah ada. Kelima, adanya *affirmative action* untuk menjadi pemimpin lokal. Di Aceh wujudnya dengan dapat membaca Al Quran, di Papua pemimpinnya harus orang asli papua yang disahkan oleh Majelis Rakyat Papua. Keenam dan mungkin paling penting, pengaturan terkait sumber daya. Selain dana otsus yang jumlahnya sangat besar, pengelolaan sumberdaya daerah adalah isu yang spesifik. Aceh memiliki beberapa kekhususan spesifik terkait dengan pengelolaan sumber daya, misalnya pertanahan, hutan dan eksploitasi minyak. Karena peliknya urusan sumber daya ini, Pemerintah belum diserahkan ke Aceh dalam bentuk regulasi pendukung misalnya Peraturan Pemerintah sesuai batas waktu yang tertera dalam UU.

Kedua, alasan ibukota negara. Perlakuan khusus ini hanya diberikan untuk Provinsi DKI dengan Bagi Provinsi DKI Jakarta dengan diberlakukannya UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengingat DKI yang wilayahnya terjangkau dengan infrastruktur terbaik di negeri ini, perlakuan khusus diwujudkan dalam ketiadaan pemilukada untuk Bupati/Walikota dan tidak ada DPRD Kabupaten/Kota yang ditunjuk oleh Gubernur. Konsekuensinya, pemilukada Gubernur menggunakan sistem absolut majority dimana pemenang sedikitnya mendapatkan 50% suara. Di daerah lain, kecuali Yogyakarta, cukup mendapatkan lebih dari 30% suara.

Ketiga, alasan sejarah dan budaya. Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan perlakuan istimewa mengingat sejarahnya di masa revolusi dan perebutan kemerdekaan. Dalam perjalanan sejarah, kedudukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Daerah Otonom setingkat Provinsi sesuai dengan maksud pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) diatur dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Undang-undang Pokok Pemerintahan Daerah. Sebagai tindak lanjutnya kemudian Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 sebagaimana telah diubah, dan ditambah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1955 (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1819) yang sampai saat ini masih berlaku. Dalam undang-undang tersebut dinyatakan DIY meliputi Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, dan Daerah Kadipaten Pakualaman. Pada setiap undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah, dinyatakan keistimewaan DIY tetap diakui, sebagaimana dinyatakan terakhir dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Saat ini Keistimewaan DIY diatur dengan Undang-undang Nomor 13 tahun 2012 yang meliputi (UU No. 13/2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 7 Ayat (2):

1. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur, dan Wakil Gubernur;
2. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. kebudayaan;
4. pertanahan; dan
5. tata ruang.

Kewenangan istimewa ini terletak di tingkatan Provinsi Dalam tata cara pengisian jabatan gubernur, dan wakil gubernur salah satu syarat yang harus dipenuhi calon gubernur, dan wakil gubernur adalah bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur, dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur.

Kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diselenggarakan untuk mencapai efektivitas, dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk, dan susunan pemerintahan asli yang selanjutnya diatur dalam Perdais.

Kewenangan kebudayaan diselenggarakan untuk memelihara, dan mengembangkan hasil cipta,

rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY yang selanjutnya diatur dalam Perdais.

Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan Kasultanan Yogyakarta, dan Kadipaten Pakualaman dinyatakan sebagai badan hukum. Kasultanan, dan Kadipaten berwenang mengelola, dan memanfaatkan tanah Kasultanan, dan tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat.

Kewenangan Kasultanan, dan Kadipaten dalam tata ruang terbatas pada pengelolaan, dan pemanfaatan tanah Kasultanan, dan tanah Kadipaten yang selanjutnya diatur dalam Perdais. Perdais adalah peraturan daerah istimewa yang dibentuk oleh DPRD DIY dan Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan Kewenangan Istimewa. Selain itu, pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan DIY dalam Anggaran Pendapatan, dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.

Keempat, alasan perbatasan. Menurut Tim JPP (JPP-UGM 2010), perbatasan perlu mendapatkan perlakuan khusus mengingat perannya sebagai batas dengan negara tetangga. Daerah perbatasan memegang fungsi penting karena kompleksitas masalah yang dihadapi. Daerah perbatasan harus diperlakukan sebagai halaman depan dan bukan halaman belakang RI. Perlakuan daerah perbatasan, misalnya di Kalimantan Barat hendaknya berbeda, misalnya dengan mewajibkan Gubernurnya berasal dari kalangan militer karena potensi pelintas batas yang tinggi disamping penguatan infrastruktur dan pelayanan pendidikan dan kesehatan. Detail tentang asimetrisme perbatasan masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

Kelima, pusat pengembangan ekonomi. Daerah yang secara geografis memiliki peluang untuk menjadi daerah khusus ekonomi seharusnya dikembangkan agar memiliki daya saing ekonomi tinggi. Daerah seperti Batam dapat dikembangkan dan dibentuk untuk menyaingi Singapura. Alokasi kekhususan misalnya menyangkut bea masuk dan pengembangan infrastruktur pengembangan ekonomi seperti pelabuhan dan tata system pelabuhan. Pelabuhan terbesar di Indonesia saat ini, Tanjung Priok di Jakarta lebih untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri karena posisi geografisnya. Jika Batam dikembangkan dengan pelabuhan modern dengan sistem yang baik, tidak mustahil mampu mengambil potensi pelabuhan Singapura yang memiliki keterbatasan ruang. Detail tentang asimetrisme pengembangan ekonomi masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

Itulah kelima alasan bagi munculnya otonomi khusus di Indonesia pasca reformasi. Selain itu, muncul wacana agar undang-undang yang mengatur tentang pemekaran daerah di tingkat provinsi dapat memasukkan asas desentralisasi asimetris yang menambah daya jual provinsi baru. Artinya, rencana Provinsi baru seharusnya memasukkan pengaturan asimetris terkait dengan fungsi perbatasan. Pemekaran provinsi tidak hanya sama dengan daerah lain di Indonesia tetapi sudah harus memperhatikan kekhususan yang dimiliki menyangkut wewenang, lembaga, keuangan dan kontrol yang berbeda sehingga tidak perlu membuat dua kali undang undang. Sayangnya, sampai pembentukan Provinsi Kalimantan Utara disahkan DPR, ruang asimetrisme tidak ada.

C. OTONOMI KHUSUS DAERAH PERBATASAN

Kenapa wacana tentang otonomi khusus daerah perbatasan begitu penting? Daerah perbatasan merupakan wilayah pembelahan kultural sebuah komunitas yang dianggap berasal dari satu akar budaya yang sama namun oleh kebijakan pemerintah dua negara bertetangga, akhirnya dibagi menjadi dua entitas yang berbeda. Daerah perbatasan juga merupakan cerminan dari tingkat kemakmuran antara dua negara dan tidak jarang, daerah ini menjadi ajang konflik antara penduduk yang berbeda kewarganegaraannya karena tujuan-tujuan tertentu. Bahkan daerah perbatasan merupakan salah satu wilayah yang potensial untuk melakukan penyelundupan dan merugikan negara dalam jumlah besar, bahkan kerugian negara untuk darat dan laut bila dinominalkan bisa mencapai \pm 20 milyar US\$ per tahun. Sedangkan kemiskinan merupakan masalah klasik di daerah perbatasan, yang sampai sekarang belum tuntas ditangani. Daerah perbatasan juga sangat rawan terjadi tindak illegal logging dimana penyebabnya adalah beberapa patok tapal batas Indonesia dan negara tetangga, yaitu Malaysia, rusak dimakan waktu serta hilang atau terkubur oleh alam.

Batas darat wilayah Republik Indonesia berbatasan langsung dengan negara-negara Malaysia, Papua Nugini dan Timor Leste. Sedangkan wilayah laut Indonesia berbatasan dengan 10 negara, yaitu India, Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, Filipina, Republik Palau, Australia, Timor Leste dan Papua Nugini. Wilayah perbatasan laut pada umumnya berupa pulau-pulau terluar yang jumlahnya 92 pulau dan termasuk pulau-pulau kecil.

Sebelah utara Indonesia berbatasan dengan Malaysia yang berupa daratan di Pulau Kalimantan, tepatnya di Kalimantan Barat dan Timur. Selain batas darat, juga berbatasan laut dengan negara Singapura, Malaysia, Filipina. Di sebelah timur, berbatasan darat dan laut dengan Papua Nugini di Pulau Irian Jaya. Sebelah selatan berbatasan darat dengan Timor Leste di Nusa Tenggara Timur dan berbatasan laut dengan Australia di Samudra Hindia. Di sebelah barat berbatasan dengan Samudra Hindia. Masalah perbatasan wilayah Indonesia bukan lagi menjadi hal baru saat ini. Sejak Indonesia menjadi negara yang berdaulat, perbatasan sudah menjadi masalah yang bahkan belum menemukan titik terang sampai saat ini. Permasalahan perbatasan tersebut tidak hanya menyangkut batas fisik yang telah disepakati namun juga menyangkut cara hidup masyarakat di daerah tersebut, misalnya para nelayan tradisional atau kegiatan lain di sekitar wilayah perbatasan.

Ada sepuluh negara tetangga yang perairannya berbatasan langsung dengan wilayah Nusantara. Mereka adalah Malaysia, Singapura, Thailand, India, Filipina, Vietnam, Papua New Guinea, Australia, Republik Palau dan Timor Leste.

Berdasarkan permasalahan yang telah diungkapkan terlebih dahulu, maka yang perlu kita ketahui terlebih dahulu adalah pengertian batas itu sendiri. Menurut Hayati dan Yani, 2007: 45; batas merupakan pemisah unit regional geografi (fisik, sosial, budaya) yang dikuasai oleh suatu negara. Kesan umum mengenai batas negara dipeta adalah tanda kawasan kedaulatan dan yuridiksi suatu negara biasanya berupa garis tegas di peta. Secara politis, batas negara adalah garis kedaulatan

yang terdiri dari daratan, lautan dan termasuk potensi yang berada pada perut bumi.

Sedangkan, istilah batas (*boundary*) dan perbatasan (*frontier*) dibedakan. Batas didefinisikan sebagai “*an international boundary marks the outer limits of the area over which government has sovereignty*” (Carlson, 1960), yaitu tanda yang membatasi bagian wilayah yang paling luar yang dikuasai oleh suatu negara. Sedangkan perbatasan (*frontier*) adalah tapal batas atau garis pemisah antara dua negara. *Boundary* memiliki makna ke dalam (*intern*), sedangkan *frontier* memiliki makna batas relasi antara dua negara yang bertetangga. Jika “*a boundary is a line, separating factor, which is inner oriented*” maka “*a frontier is a zone of transition, an integrating factor...*” (Alexander, 1966).

Pada kondisi ini, memberikan keleluasaan lebih kepada pemerintah daerah setempat untuk mengurus rumah tangganya sendiri dengan pendanaan yang cukup menjadi sebuah pilihan yang rasional. Oleh karena itu, pemberian otonomi khusus kepada daerah perbatasan menjadi sebuah opsi yang bisa dipertimbangkan.

Ada beberapa hal mengapa pemberian otonomi khusus untuk daerah perbatasan menjadi alternatif solusi bagi penyelesaian masalah perbatasan di Indonesia. Penulis mencoba untuk menganalisa permasalahan perbatasan tersebut di atas kedalam beberapa perspektif, yakni:

1. Perspektif Geopolitik

Pandangan tentang geopolitik dikemukakan oleh Haushofer. Geopolitik dapat dikatakan sebagai perkembangan dari geografi politik, dimana negara dipandang sebagai suatu organisme yang hidup dan berkembang dari waktu ke waktu. Perkembangan atau evolusi tersebut berlangsung secara *spatial*/dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat bangsanya atau tuntutan kebutuhan akan ruang (*Lebensraum*). Ditangan para ahli geografi Jerman pada saat itu, khususnya Haushofer, geopolitik berkembang dengan pesat sebagai salah satu cabang ilmu pengetahuan, dimana politik dan ruang merupakan fokus utamanya. Sehingga kemudian Haushofer menamakan geopolitik sebagai *science of the state* yang mencakup bidang-bidang politik, ruang, ekonomi, sosiologi, antropologi, sejarah dan hukum.

Batas-batas negara menjadi pusat perhatian para ahli geografi politik karena batas negara adalah bagian dari urusan negara. Lokasi pengawasannya dan persatuannya adalah tugas negara yang paling utama mengingat bahwa tujuan pemerintah adalah untuk melindungi daerah teritorial negara dan melindungi otonomi warga negaranya. Tujuan pemerintah pada daerah perbatasan adalah perlindungan secara tegas, pihak luar yang akan masuk ke suatu negara harus dihentikan atau diseleksi, tanah milik negara harus diawasi untuk menentukan jika pihak luar bertindak merugikan (Hayati dan Yani, 2007: 49).

Perbatasan negara juga menggambarkan kedaulatan suatu negara yang mana keberadaannya diakui oleh dunia. Selain itu keamanan di wilayah perbatasan juga merupakan salah satu faktor pendukung kehadiran negara pada wilayah tersebut untuk melindungi hak-hak warganya. Permasalahan atau konflik yang sering terjadi pada wilayah perbatasan tersebut dapat mengganggu stabilitas keamanan suatu negara, sehingga apabila stabilitas keamanan suatu negara tersebut

terganggu maka bukan tidak mungkin kehidupan sosial, ekonomi dan politik masyarakat pada wilayah tersebut tidak dapat berjalan dengan baik.

Kebijakan peningkatan keamanan dan ketertiban masyarakat merupakan kebijakan yang lebih terintegrasi dan komprehensif yang meliputi berbagai aspek/dimensi pembangunan nasional, karena pada dasarnya kondisi keamanan dan ketertiban merupakan akumulasi fungsi dari berbagai aspek/dimensi tersebut.

Kebijakan penjagaan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia di perbatasan, terarah pada rangkaian cara dan upaya yang lebih terintegrasi dan komprehensif dalam berbagai aspek/dimensinya, yang secara umum meliputi dua kebijakan pokok yakni kebijakan penjagaan kedaulatan dalam arti sempit dan dalam arti luas. Dalam arti sempit, kebijakan penjagaan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia diarahkan pada rangkaian upaya penjagaan garis batas pemisah wilayah kedua negara yang ditandai dengan pilar batas oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI) dengan dukungan komponen lainnya. Dalam arti luas, kebijakan penanganan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, terarah pada rangkaian cara dan upaya penjagaan berbagai kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia di wilayah negara termasuk batas negara dan kawasan perbatasannya oleh semua komponen bangsa dan negara dalam mewujudkan kedaulatan negara dalam arti yang sebenar-benarnya yakni adanya kekuasaan tertinggi Negara Kesatuan Republik Indonesia atas wilayah negaranya termasuk batas negara dan kawasan perbatasannya, berdasarkan pengakuan dan kekuatan riil Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjaga wilayah negaranya termasuk batas dan kawasan perbatasan tersebut, demi kepentingan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Dalam konteks politik modern, pengelolaan wilayah perbatasan secara efektif dan terus-menerus dapat dilihat tidak hanya perlu kehadiran simbol-simbol pelaksanaan pemerintahan negara yang bersangkutan tetapi juga sejauh mana politik dan pendekatan pembangunan yang dilakukan di wilayah-wilayah dimaksud dapat dirasakan manfaatnya bagi rakyat setempat dan diakui reputasinya oleh negara-negara lainnya. Secara lebih konkrit NKRI, pengelolaan wilayah perbatasan harus digunakan paradigma baru yang menjadikan wilayah perbatasan tidak lagi menjadi pagar belakang tetapi merupakan beranda depan suatu negara. Dengan demikian, dalam pengelolaan wilayah perbatasan, politik pembangunan yang ditempuh dengan paradigma baru tersebut sebagai contoh dapat diwujudkan dengan sejauh mana Indonesia dapat mendesain sebuah rencana induk pengelolaan perbatasan secara nasional dan terpadu (Hariyadi, 2007: 7).

2. Perspektif Ekonomi Kerakyatan

Berdasarkan pada kondisi dan permasalahan kawasan perbatasan, maka kebijakan pengelolaan perbatasan di bidang perekonomian kerakyatan diarahkan pada peningkatan nilai tambah dan nilai lebih pada potensi dan sumber daya ekonomi yang ada di dalam kawasan perbatasan. Kebijakan ini meliputi hal-hal sebagai berikut:

a. Pemberdayaan masyarakat di bidang pengelolaan sumber daya alam sehingga menjadi lebih

produktif dan bernilai ekonomis untuk menjamin kecukupan pangan dan gizi serta peningkatan pendapatan untuk berpartisipasi memenuhi kebutuhan sosial lainnya dalam hal ini pendidikan, kesehatan dan hubungan sosial kemasyarakatan.

- b. Pemberdayaan masyarakat di bidang kehidupan beragama dan ideologi negara untuk menjamin terlaksananya kehidupan yang rukun antar warga.
- c. Peningkatan derajat pendidikan masyarakat untuk menjamin pendidikan dasar 9 tahun dan tersedianya tenaga-tenaga terampil pengelola sumber daya alam dan jasa pada kawasan perbatasan.
- d. Peningkatan derajat kesehatan masyarakat untuk menurunkan kasus-kasus kematian ibu dan bayi, kasus penyakit endemik seperti malaria dan penyakit karena rendahnya kebersihan seperti frambosia, menurunnya kasus gizi buruk pada anak balita serta penyakit IMS dan HIV-AIDS.
- e. Peningkatan kondisi kesehatan lingkungan pemukiman untuk penyediaan perumahan sehat dan sanitasi lingkungan rumah tangga desa-desa perbatasan dan penyangga perbatasan; pengelolaan waduk, embung-embung dan tempat penyimpanan air lainnya untuk pencegahan penyakit yang bersifat endemik.
- f. Pembangunan dan rehabilitasi prasarana perhubungan berupa jalan desa, jalan antar desa, kecamatan dan kabupaten.
- g. Pengaktifan pasar perbatasan yang dilengkapi dengan prosedur yang tegas tentang pengelolaan lalu lintas barang dan jasa dengan pengaturan porsi pelayanan yang tegas antara pedagang pasar perbatasan dengan pedagang antar negara.

Dari permasalahan tersebut, perlu dilakukan upaya-upaya penanganan sebagai salah satu bentuk penguatan ekonomi kerakyatan sehingga derajat hidup masyarakat di kawasan perbatasan pada bidang perekonomian dapat meningkat. Upaya-upaya tersebut dapat dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. Mendorong atau memberikan masukan kepada Pemerintah Pusat agar secara intensif mengadakan perundingan dengan pihak Republik Demokratik Timor Leste agar kesepakatan yang sudah ditandatangani dapat dilaksanakan;
- b. Dengan segala keterbatasan melaksanakan Kesepakatan Perdagangan Lintas Batas sehingga dapat berjalan dengan baik dan hal ini dapat dilakukan apabila kedua belah pihak merespon dan mempersiapkannya dengan baik;
- c. Pemerintah daerah kabupaten yang berbatasan agar lebih aktif dalam mendorong dan memfasilitasi warga dan pedagang di sekitar perbatasan agar dapat memanfaatkan bangunan pasar dan infrastruktur penunjang yang sudah ada untuk kegiatan perdagangan;
- d. Optimalisasi pemanfaatan bantuan dengan meningkatkan koordinasi yang intensif antara Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten mulai dari perencanaan sampai pada monitoring dan evaluasi.

Selain langkah-langkah penanganan tersebut, yang perlu dilakukan juga adalah implementasi

dari kebijakan perdagangan yang selama ini telah ada, yakni:

- a. Meningkatkan pembinaan dan pengembangan industri di wilayah perbatasan;
- b. Meningkatkan daya saing produk industri khususnya industri kecil menengah di wilayah perbatasan;
- c. Mendorong partisipasi masyarakat profesional (Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Lembaga Perbankan) untuk berperan dalam pembinaan dan pengembangan industri di wilayah perbatasan;
- d. Meningkatkan pengawasan barang beredar di wilayah perbatasan;
- e. Meningkatkan sistem distribusi barang di wilayah perbatasan;
- f. Meningkatkan pembinaan kepada pedagang kecil wilayah perbatasan;
- g. Meningkatkan perdagangan lintas batas dan ekspor di wilayah perbatasan;

Ketujuh kebijakan perdagangan tersebut bukan hanya slogan semata yang hanya bisa dikumandangkan tanpa harus dilaksanakan karena implementasi dari kebijakan-kebijakan tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat yang bermukim pada kawasan perbatasan secara khusus dan peningkatan perekonomian daerah secara umum, sehingga implementasi dari pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut merupakan cara atau upaya untuk meningkatkan derajat hidup masyarakat pada kawasan perbatasan.

Tujuan dari perdagangan lintas batas ini yakni; i) Memfasilitasi perdagangan penduduk yang tinggal di daerah perbatasan; ii) Meningkatkan kesejahteraan penduduk yang tinggal di daerah perbatasan; iii) Memudahkan penempatan lalu lintas orang dan barang; iv) Meningkatkan kapasitas pengelolaan potensi wilayah perbatasan; v) Mengurangi penyelundupan.

3. Perspektif Pemberdayaan

Tidak bisa dipungkiri lagi bahwa kondisi masyarakat di wilayah perbatasan selalu dihantui dengan masalah-masalah sosial seperti kemiskinan dan keterbelakangan. Bila dilihat lebih dalam lagi maka jenis kemiskinan yang terjadi di wilayah perbatasan tersebut bisa bilang kemiskinan struktural dan situasional. Yang dimaksud dengan kemiskinan struktural dalam konteks ini adalah tidak hadirnya pemerintah untuk melaksanakan pembangunan pada wilayah tersebut yang mana tercermin dari kurangnya sarana dan prasarana pendukung pemenuhan kebutuhan dasar seperti pendidikan, kesehatan dan transportasi serta perumahan. Sedangkan kemiskinan situasional adalah kemiskinan yang terjadi karena adanya konflik yang berkepanjangan pada wilayah lain sehingga menyebabkan adanya eksodus secara besar-besaran pada wilayah yang mengakibatkan wilayah tujuan eksodus tersebut menerima beban yang berlebih, kelompok eksodus inilah yang kemudian menjadi kelompok orang miskin baru pada wilayah tersebut.

Masalah tersebut yang kemudian menjadikan wilayah perbatasan menjadi suatu wilayah yang sangat terbelakang dan rawan konflik-konflik sosial dalam hal perebutan lahan dan sebagainya. Masalah ini menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah untuk menyelesaikannya terutama untuk

mengurangi angka kemiskinan pada wilayah tersebut, cara yang dapat dipakai untuk mengatasi masalah tersebut dengan jalan memberdayakan masyarakat yang bermukim di wilayah perbatasan tersebut karena dengan begitu masyarakat dapat membebaskan dirinya dari lingkaran kemiskinan baik secara fisik maupun mental.

Melalui konsep pemberdayaan ini pemerintah dapat membangun strategi untuk mulai dapat meningkatkan partisipasi masyarakat baik itu dalam proses maupun pelaksanaan pembangunan, konsep atau kebijakan pembangunan menganut dua filosofi dasar yaitu *public touch* dan *bringing the public in* yakni suatu konsep kebijakan yang sungguh-sungguh menyentuh kebutuhan masyarakat dan juga mampu membawa masyarakat masuk kedalam ruang-ruang kebijakan atau yang dikenal dengan nama pembangunan partisipatif.

Seperti apa yang diutarakan oleh Jim Ife, bahwa pemberdayaan adalah memberikan sumberdaya, kesempatan, pengetahuan, dan keterampilan kepada warga untuk meningkatkan kemampuan mereka dalam menentukan masa depannya sendiri dan berpartisipasi didalamnya serta mempengaruhi kehidupan dari masyarakatnya (Zubaedi, 2007). Sedangkan prinsip demokrasi dijabarkan dalam partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan perencanaannya.

Konsep pemberdayaan yang dilakukan dengan maksud untuk mewujudkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan, sehingga kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat, sedangkan kemandirian berarti mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumber daya yang ada di lingkungannya, mampu mengakses sumber daya di luar lingkungannya, serta mengelola sumber daya tersebut untuk mengatasi masalah-masalah sosial yang terjadi di lingkungannya.

Konsep yang digunakan dalam pelaksanaan program tersebut adalah konsep pemberdayaan. Konsep ini digunakan karena munculnya dua premis kepermukaan, yaitu kegagalan dan harapan. Kegagalan yang dimaksud adalah gagalnya model-model pembangunan ekonomi dalam menanggulangi kemiskinan dan lingkungan berkelanjutan. Sedangkan harapan muncul karena adanya alternatif pembangunan yang memasukan nilai-nilai demokrasi, persamaan gender, persamaan antar generasi dan pertumbuhan ekonomi yang memadai (Friedman: 1992).

Untuk mendorong terwujudnya masyarakat yang berdaya perlu sekiranya dilakukan upaya pemberdayaan masyarakat (*empowerment society*) yang lebih komprehensif serta berorientasi jauh kedepan dan berkelanjutan (*sustainable*). Pemberdayaan yang dilakukan adalah bagaimana pemerintah dan *stakeholder* lainnya mampu bersinergi dalam merencanakan program dan tetap mempertimbangkan nilai-nilai sosial (*social value*) dan kearifan lokal (*local wisdom*) yang sudah ada (Huri, dkk, 2008: 93).

Merujuk pada teori implementasi kebijakan versi Grindle, maka berhasil tidaknya kebijakan ini dalam implementasinya sangat didasarkan pada beberapa hal yang menjadi *content* dan *context* kebijakan tersebut. *Content* dari kebijakan tersebut yakni sejauhmana persoalan pemberdayaan masyarakat di perbatasan terakomodir dalam desain kebijakan penanganan perbatasan dan sejauhmana perubahan yang diinginkan dari kebijakan tersebut. Sedangkan *context* kebijakan

penanganan masalah perbatasan ini menyangkut tiga hal yang saling berkaitan, yakni *pertama* kewenangan pemerintah untuk melakukan intervensi kebijakan secara tepat dalam mengatasi persoalan pemberdayaan masyarakat di wilayah perbatasan dengan terlebih dahulu memahami akar masalah-masalah sosial yang terjadi. *Kedua*, karakteristik pemerintahan yang demikian, diharapkan mampu mengimplementasikan kebijakan secara tepat. *Ketiga*, jika ini bisa dilakukan, maka respons masyarakat pun menjadi positif dan memiliki kepatuhan dan daya tanggap yang memadai dalam mendukung secara total pelaksanaan kebijakan penanganan masalah perbatasan.

Hal penting yang sering terlupakan dalam implementasi kebijakan tersebut adalah bagaimana membuat masyarakat berkeinginan untuk berpartisipasi secara aktif baik itu dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan. Perspektif pengembangan wilayah perbatasan sebagai teras depan bangsa bukan saja terlihat pada infrastruktur yang memadai tetapi juga harus dibarengi dengan pembangunan karakter masyarakat di wilayah tersebut.

Konsep pemberdayaan ini digunakan karena munculnya dua premis ke permukaan, yaitu kegagalan dan harapan. Kegagalan yang dimaksud adalah gagalnya model-model pembangunan ekonomi dalam menanggulangi kemiskinan dan lingkungan berkelanjutan. Sedangkan harapan muncul karena adanya alternatif pembangunan yang memasukan nilai-nilai demokrasi, persamaan gender, persamaan antar generasi dan pertumbuhan ekonomi yang memadai (Friedman, 1992).

Didalam konsep pemberdayaan masyarakat ini yang lebih ditekankan pada peningkatan partisipasi secara aktif dari masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan mereka. Banyak pakar kebijakan publik yang berbicara mengenai konsep partisipasi, baik itu strategi maupun teknik untuk meningkatkan partisipasi masyarakat. Unsur penting dari partisipasi adalah keterlibatan dan keterwakilan publik dalam proses-proses kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Ini berarti dalam partisipasi berlangsung proses dimana negara membuka ruang dan adanya aktivitas masyarakat untuk turut mengambil bagian didalamnya.

Seperti yang dikatakan oleh Nanang dan Hanif bahwa keterwakilan warga menjadi salah satu unsur penting dalam partisipasi karena merupakan aspek penting dari apa yang disebut dengan keadilan demokratis. Ini artinya, adanya peluang yang sama untuk memberikan suara dan menyatakan pilihan bagi dari seluruh warganegara tanpa pengecualian menjadi sesuatu yang mutlak. Sebab Konsep keadilan demokratis ini selalu erat kaitannya dengan konsep “*penyertaan*” (*inclusion*). Namun demikian perwujudan partisipasi dalam proses kebijakan tidak berarti mengambillalih mekanisme-mekanisme formal dan ruang lembaga representasi formal yang sudah ada. Pola hubungan mekanisme partisipasi dengan mekanisme perwakilan formal yang sudah ada lebih bersifat saling mengisi bukan saling meniadakan. Kehadiran mekanisme partisipasi akan menjadi elemen penting yang akan membuat proses kebijakan berlangsung optimal. Selain itu dengan adanya partisipasi, ada banyak *lesson learning* yang akan didapat pemerintah daerah maupun masyarakat sendiri. Sedangkan makna dari keterlibatan adalah adanya keterlibatan pihak-pihak yang berkepentingan dan yang merasakan langsung efek kebijakan mutlak adanya. Sebab pada dasarnya, yang menjadi kehirauan utama dalam kebijakan publik adalah masalah

publik itu sendiri. Bila masalah tersebut adalah masalah publik maka publik pula lah yang berhak menentukan penyelesaiannya (*if the problem is ours, the solution must be ours*).

Dengan demikian kawasan perbatasan dapat dijadikan sebagai teras depan bangsa yang mana cerminan awal wajah bangsa dapat terlihat dari kawasan perbatasan negara sehingga pengelolaan perbatasan bukan hanya sampai pada rasa aman dan nyaman saja akan tetapi juga pada pembangunan karakter manusianya demi mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang bermukim pada kawasan perbatasan tersebut.

III. SIMPULAN DAN SARAN

Masalah paling utama masyarakat yang tinggal di perbatasan adalah kesejahteraan dan kurangnya pembangunan infrastruktur. Hal ini menyebabkan masyarakat perbatasan tertarik untuk menyeberang ke negara lain yang terlihat lebih sejahtera.

Wilayah-wilayah perbatasan yang merupakan beranda depan Republik ini harus tetap dijaga. Penjagaannya melalui orientasi pembangunan kawasan perbatasan yang integratif dan berkesinambungan. Artinya segenap komponen bangsa memiliki peran dan tanggungjawab yang sama, baik pemerintah, swasta maupun masyarakat dalam memajukan kawasan perbatasan. Integrasi perencanaan, regulasi, kelembagaan dan pembiayaan pembangunan harus berjalan sinergis yang melibatkan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat.

Secara umum kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat di wilayah perbatasan adalah minimnya aksesibilitas sosial dan ekonomi mereka. Pembangunan fisik infrastruktur harus dibarengi dengan pembangunan sosial ekonomi mereka. Dalam kerangka itulah Presiden SBY melakukan panen raya padi, sekaligus meresmikan Universitas Musamus Merauke pada November 2010 lalu.

Komitmen untuk mengubah paradigma pembangunan perbatasan telah diambil Presiden SBY yang mengubah arah kebijakan pembangunan dari *inward looking* ke *outward looking* yakni disamping sebagai wilayah pertahanan karena berbatasan dengan negara tetangga juga untuk meningkatkan aktivitas perekonomian masyarakat. Dengan demikian, pendekatan yang dibutuhkan bersifat ganda, yakni pendekatan keamanan dan pendekatan kesejahteraan.

Kehadiran Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) diharapkan mampu mewujudkan hasil konkret pembangunan wilayah perbatasan dengan arahan yang jelas. Peran BNPP adalah memberikan petunjuk umum berupa *grand design* pengelolaan kawasan perbatasan negara. Daerah-daerah yang memiliki kawasan perbatasan akan menjadikan *grand design* tersebut sebagai acuan rencana aksi mereka sesuai karaktersitik wilayah perbatasannya.

Sejauh ini, masing-masing Kabupaten/Kota yang termasuk daerah perbatasan berjalan sendiri-sendiri. Untuk kasus Kalimantan dan Papua misalnya, terdapat beberapa Kabupaten/Kota di kedua wilayah itu yang termasuk wilayah perbatasan. Pemerintah provinsi dapat memfasilitasi Kabupaten/Kota di wilayahnya menyusun rencana strategi (renstra) bersama pengelolaan perbatasan di wilayahnya berdasarkan *grand design* dari BNPP tersebut. Sudah lama rakyat kita di

perbatasan menantikan kesejahteraan itu datang menyapa mereka. Untuk itu, tidak ada jalan lain kecuali menjadikan tema “membangun beranda depan Republik” sebagai gerakan pembangunan nasional yang bersifat terpadu, urgen sekaligus emergen.

DAFTAR PUSTAKA

- Alexander, Lewis M (1966). *World Politic Pattern*, Chicago: Rand McNally and Company;
- Carlson, Lucile dan Philbrick, Allenk (1960). *Geography and World Politics*, New Jersey: Prentice Hall Inc;
- Friedman, John. (1992). *Empowerment The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell Publisher;
- Haryati, Sri dan Yani, Ahmad. (2007). *Geografi Politik*, Bandung: PT. Refika Aditama;
- Huri, Daman., dkk. (2008). *Demokrasi dan Kemiskinan*, Malang, Averroes Press, Program Sekolah Demokrasi PLaCIDS (Public Policy Analysis and Community Development Studies) Averroes dan KID (Komunitas Indonesia untuk Demokrasi);
- JPP-UGM (2010). *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*. Yogyakarta, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM.
- Tallo, Piet. (2005). *Memahami Dengan Hati Dalam Membangun Nusa Tenggara Timur; Abstraksi Pemikiran Piet Alexander Tallo*, Jakarta: Bentara;
- Zubaedi. (2007). *Wacana Pembangunan Alternatif, Ragam Perspektif Pengembangan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
- Nanang dan Hanif., *Mengarusutamakan Partisipasi dalam Proses Kebijakan di Pemerintah Daerah*, Modul Partisipasi, S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM, Yogyakarta;
- Rupidara, Lerry (2010). *Policy Paper Pengelolaan Batas Negara dan Kawasan Perbatasan*, Kupang: Badan Pengelolaan Perbatasan Provinsi NTT.
- Hariyadi (2007). <http://www.dpr.go.id/kajian/Pengelolaan-Perbatasan-Indonesia-Timor-Leste-dalam-Perspektif-Kebijakan-Publik-2008.pdf>. Diakses pada tanggal 1 Juni 2011 Pukul 17.00 wita; Website Resmi Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur. <http://www.nttprov.go.id>. Diakses pada tanggal 6 Juni 2001 Pukul 19.00 wita.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Nanik Prasetyoningsih

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Jl. Lingkar Barat Tamantirto, Kasihan,
Bantul Yogyakarta. Email: nanikprasetyoningsih@yahoo.com

DAMPAK PEMILIHAN UMUM SERENTAK BAGI PEMBANGUNAN DEMOKRASI INDONESIA

ABSTRACT

Elections are a democratic mechanism to elect person who will represent the people and lead the government. Since 1955; Indonesia has been held 11 general elections. According to the Article 1 (3) 1945 Constitution, which mentioned the principle of popular sovereignty; it means that people hold the highest authority should be given the opportunity to determine the power. The aim of this study was to analysis of the effect of electoral systems for developing Indonesia's democracy. Talking on democratic government its always related with the degree of legitimation, means that the government should have the legitimation from the people trough the general election. The type of research is a legal research with normative point of view. The approach of the research are statue and conceptual approach. The main data of this research is a secondary data, which consist of a primary legal material and secondary legal material. In 2014, Indonesia hosted the general election to elect the parliament members and President which held in the different day. A month before general election done, the Constitutional Court announced the judicial review verdict of Law Number 42 Year 2008. Constitutional Court decided the legislative elections and the election of the president and vice president were held simultaneously. Decision of constitutional court Number 14/PUUXI/2013 has legal implication on general election of 2014 and also general election of 2019. From the very beginning the new law was endorsed, the General Election Commission have made all preparations to organize simultaneous elections in Indonesia. The goal is mainly to reduce costs. Indonesian democracy has long been perceived as being too costly. The quality of democracy depends on the fairness of general election not the cost. Everybody get their rights properly and savely. This is important to ensure justice while at the same time avoiding possible conflict.

Keywords: Democracy; Constitutional Court Verdict; Simultanous General Election.

ABSTRAK

Pemilu adalah mekanisme demokrasi untuk memilih seseorang yang akan mewakili rakyat dan memimpin pemerintahan. Sejak 1955, Indonesia telah menyelenggarakan 11 pemilu. Berdasarkan UUD 1945 pasal 1 ayat 3, memberikan hak kepada rakyat untuk menentukan kekuasaan. Tujuan dari studi ini adalah untuk menganalisis dampak dari sistem pemilihan umum untuk mengembangkan demokrasi di Indonesia. Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang dan konseptual. Data utama penelitian ini adalah dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Pada tahun 2014, Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota parlemen dan presiden yang digelar dihari yang berbeda. Sebulan sebelum pemilihan umum dilakukan, Mahkamah Konstitusi mengumumkan peninjauan pengujian Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008. Mahkamah Konstitusi memutuskan pemilihan legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden yang digelar serentak. Keputusan Mahkamah Konstitusi No 14/PUU-XI/2013 memiliki implikasi hukum pada pemilihan umum 2014 dan juga pemilihan umum 2019. Sejak awal hukum baru disahkan, KPU telah membuat semua persiapan untuk menyelenggarakan pemilihan secara serentak di Indonesia. Tujuan utamanya adalah untuk mengurangi biaya. Kualitas demokrasi tergantung kepada keadilan bukan kepada biaya yang dihabiskan. Hal ini penting untuk memastikan keadilan dan pada waktu yang bersamaan juga menghindari terjadinya konflik yang mungkin terjadi.

Kata kunci: Demokrasi; Putusan Mahkamah Konstitusi; Pemilu serentak

I. PENDAHULUAN

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan Pemilu yang demokratis saling merupakan "*conditio sine qua non*", *the one can not exist without the others* Dalam arti bahwa Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik (Veri Junaidi, 2009: 106).

Pemilu menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan bahwa kepada rakyatlah para pejabat bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya (David Bentham dan Kevin Boyle, 2000). Selanjutnya Moh. Mahfud mengatakan bahwa kedaulatan rakyat mengandung pengertian adanya pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, menunjukkan bahwa pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) di mata rakyat (Moh. Mahfud MD, 1999). Pemerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya (Tim ICCE UIN Jakarta, 2003). Pemerintahan dari rakyat memberikan gambaran bahwa pemerintah yang sedang memegang kekuasaan dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh melalui pemilihan dari rakyat bukan dari pemberian wangsit

atau kekuasaan supranatural. Pemilu yang adil dan bebas adalah pemilu-pemilu yang kompetitif adalah piranti utama membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada pengawasan rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politik antara warga Negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara serta kebebasan dalam hak politik (David Bentham dan Kevin Boyle, 2000). Di kebanyakan negara demokrasi, Pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri. Dengan kata lain, Pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik (Bisariyadi, 2012: 536). Dalam konteks hukum tata negara bahwa Pemilu juga terkait dengan prinsip negara hukum, karena rakyat memilih dan telah mempercayai memberi hak untuk menciptakan produk hukum, melaksanakan dan mengawasinya sebagaimana kehendak rakyat (Andi Subri, 2013: 521). Dalam konteks global, Pemilihan umum merupakan padanan dari kata bahasa inggris yaitu *“general election”*, menurut *Black’s Law Dictionary* definisi dari kata *“election”* yang paling relevan adalah: *“The process of selecting a person to occupy an office (usually a public office), membership, award, or other title or status”*. Sedangkan *“general election”* diartikan dalam literatur yang sama sebagai *“an election that occurs at a regular interval of time”* atau pemilihan yang berlangsung dalam jangka waktu yang rutin (Bisariyadi, 2012).

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian Hukum Normatif (yuridis normatif) adalah metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Data Sekunder sebagai fokus kajian dalam riset ini. Data sekunder yang dianalisis dalam penelitian ini antara lain: UUD 1945; UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Preseiden dan Wakil Presiden; Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum; Undang-undang No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; serta Putusan Hakim Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-I/2013.

Dalam kaitannya dengan penelitian normatif, digunakan beberapa dua pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan pemilu dan peraturan organik lain yang berhubungan dengan objek penelitian. Pendekatan konsep (*conceptual approach*) digunakan untuk memahami konsep-konsep demokrasi.

Data hasil penelitian melalui studi dokumen, tersebut dianalisis dengan menggunakan metode *content analysis*. Seluruh bahan-bahan yang telah terkumpul, dilakukan inventarisasi dan sistematisasi, selanjutnya dikaji, dan dianalisis keterkaitannya dengan permasalahan yang dikaji.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Pemilihan Umum di Indonesia

Pemilihan Umum dilaksanakan di Indonesia untuk memilih anggota lembaga perwakilan, presiden dan wakil presiden. Konstitusi dalam Pasal 22E UUD 1945 mengatur ketentuan tentang Pemilu secara jelas dan detail, sebagai berikut:

- 1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali;
- 2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik
- 4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- 5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- 6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dijabarkan kedalam beberapa undang-undang, yaitu: Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-undang No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan Undang-undang No.42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang No.15 Tahun 2011 disebutkan bahwa Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 2 Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum mengatur mengenai asas penyelenggara pemilu sebagai pedoman pada asas: mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

1. Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan

Pemilu anggota lembaga perwakilan secara khusus di atur dalam Undang-undang No.8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang ini merupakan elaborasi dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Makna dari “kedaulatan berada di tangan rakyat” adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan

masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di NKRI dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.

Pasal 1 angka 2 Undang-undang No.15 Tahun 2011 mengatur pemilihan lembaga perwakilan bahwa Pemilu adalah untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu lembaga perwakilan ini dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

2. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara (1) langsung oleh rakyat.
- 2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh (2) partai politik atau gabungan paratai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- 3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan (3) suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia...”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6A UUD 1945 di atas, dalam hubungannya dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden, yang substansinya mengatur mengenai sistem *electoral law*, *electoral process*, dan *law enforcement*. Sistem *electoral law*, yang meliputi sistem pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pembagian daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara, metode penentuan pemenang/penetapan calon terpilih dengan aplikasi sistem pemilu yang digunakan. *Electoral process* mengatur mengenai organisasi dan peserta pemilu, dan tahapan penyelenggaraan pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan, *law enforcement* khusus mengenai pengawasan pemilu dan penegakan hukum, menurut hemat penulis sulit mencerminkan ke arah Pemilu Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan sistem Presidensil dengan *dukungan suara mayoritas pilihan rakyat* (Abdul Latief, 2009: 26).

Pasal 1 angka 3 Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyebutkan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, penyelenggaraan Pemilu Presiden haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Salah satu di antara kesepakatan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat saat melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah memperkuat sistem presidensial.

Menurut Sulardi bahwa UUD 1945 bahwa salah satu tujuan perubahan UUD 1945 adalah memperkuat sistem pemerintahan presidensiil. Hal tersebut akan menjadi dasar penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensiil yang baik, efektif dan efisien. Adapun konsep sistem pemerintahan presidensiil murni itu memuat dua belas ciri, yaitu (Sulardi, 2012) (a) Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan; (b) Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat; (c) Masa Jabatan Presiden yang pasti; (d) Kabinet atau dewan menteri dibentuk oleh Presiden; (e) Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif; (f) Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif; (g) Menteri tidak boleh merangkap anggota badan legislatif; (h) Menteri bertanggung jawab kepada Presiden; (i) Masa jabatan menteri tergantung pada kepercayaan Presiden; (j) Peran eksekutif dan legislatif dibuat seimbang dengan sistem *checks and balances* (k) Pembuatan undang-undang oleh badan legislatif tanpa melibatkan lembaga eksekutif; dan (l) Hak veto Presiden terhadap Undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif.

Giovanni Sartori menegaskan bahwa sistem politik dikatakan pemerintahan presidensiil, jika presiden: (i) result from populer election, (ii) during his or her pre-establish tenure cannot be discharged by a parliamentary vote, and (iii) heads or otherwise directs the government that he or she appoints (Saldi Isra, 2013). Dalam sistem presidensiil murni salah satu cirinya adalah Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Sulardi, 2012). Sehingga menurut UUD 1945, sistem presidensiil harus dibangun oleh mekanisme pemilihan langsung Presiden dan penyelenggaraannya secara serentak. Sistem pemilihan langsung adalah sebuah sistem yang menggantungkan stabilitas pemerintahan pada dukungan rakyat secara langsung (Abdul Latief, 2009), karena beberapa alasan (*raison d'être*) yang sangat mendasar, yaitu: *Pertama*, Presiden yang terpilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil; *Kedua*, pemilihan Presiden langsung secara otomatis akan menghindari intrik-intrik politik dalam proses pemilihan dengan sistem perwakilan. *Ketiga*, pemilihan Presiden langsung akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain. Keempat, pemilihan langsung dapat menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* antara Presiden dengan lembaga perwakilan karena sama-sama dipilih oleh rakyat (Saldi Isra, 2009).

Satya Arinanto sebagaimana dikutip Abdul Latief mengemukakan sejumlah alasan diselenggarakannya pemilihan presiden secara langsung yaitu: (Abdul Latief, 2009)

- a. Presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung;
- b. Presiden terpilih tidak terkait pada konsesi partai-partai atau faksi-faksi politik yang telah

memilihnya. Artinya presiden terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut;

- c. Sistem ini menjadi lebih “accountable” karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya melalui MPR yang para anggotanya tidak seluruhnya terpilih melalui pemilihan umum;
- d. Kriteria calon presiden juga dapat dinilai secara langsung oleh rakyat.

Menurut Satya Arinanto, dalam sistem pemilihan Presiden secara langsung dikenal beberapa sistem yang berkaitan dengan cara pengambilan keputusan, yaitu: (Satya Arinanto)

- a. *First Past the Post*, didasarkan pada suara terbanyak. Digunakan dalam konstitusi Mexico, Kenya, Filipina, Zambia, Korea Selatan, Malawi, Irlandia, Zimbabwe. Dalam pemilihan Presiden di Filipina May 1992 Fidel Ramos terpilih dari 7 kandidat dengan memenangkan 25% suara.
- b. *Two Round System*, pemilihan dilaksanakan dua putaran jika dalam putaran pertama tidak ada seorang kandidat yang memperoleh suara mayoritas. Digunakan di konstitusi Amerika Serikat, Filandia, Austria, Bulgaria, Portugal, Rusia, Polandia, Perancis. Di negara Afrika Selatan, Mali, Pantaoi Gading, Siera Lione, Nambia, dan Kongo.
- c. *Preferential System*, dilakukan dengan memberikan preferensi pada kandidat. Jika tidak ada kandidat yang memperoleh suara mayoritas absolute, dihitung dengan cara preferensi. Sistem ini memungkinkan kandidat pada urutan bawah memenangkan pemilihan. Presiden Mary Robinson terpilih sebagai Presiden Irlandia 1990.
- d. *Distribution Requirement*, cara yang diterapkan dengan menetapkan dukungan dari beberapa daerah yang dipersyaratkan. Di negara di samping memenangkan pemilihan plural, harus memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari 31 propinsi.

3. Pemilu Serentak

Di Indonesia saat ini, menggunakan sistem pemilu berkala, yaitu antara sistem pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) terpisah dengan pemilu presiden dan wakil presiden, ditambah dengan pemilu kepala daerah. Alasannya, menurut Assiddiqie, yaitu: (1) perubahan atas sikap dan pendapat masyarakat sebagai aspirasi dalam memilih pemimpin dan wakilnya di parlemen; (2) kondisi dan aspek kehidupan masyarakat juga mengalami perubahan sesuai dengan kondisi dan situasi, tergantung dari lingkungan yang mempengaruhinya. Artinya, ada beberapa faktor yang dapat merubah aspirasinya, yaitu karena faktor dinamika dalam lingkungan lokal atau dalam negeri, atau dunia international, baik karena faktor internal maupun eksternal masyarakat itu sendiri; (3) meningkatnya pertumbuhan penduduk, dapat juga mempengaruhi aspirasi rakyat; dan (4) diperlukannya pemilu secara teratur untuk ritme pemerintahan yang lebih baik.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-XI/2013 merupakan pengujian Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Beberapa pasal tersebut mengatur

ketentuan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Presiden yang dilaksanakan terpisah, namun berdasar putusan Mahkamah Konstitusi ketentuan beberapa pasal tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Implikasi dari pembatalan tersebut adalah dilaksanakannya “Pemilihan Umum Nasional Serentak” atau Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Presiden dilakukan secara serentak yang dimulai pada tahun 2019 dan tahun-tahun selanjutnya. Putusan ini menarik dan sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang semakin demokratis, Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengawal demokrasi dan satu-satunya lembaga penafsir konstitusi memiliki kewenangan untuk menata sistem ketatanegaraan dan demokratisasi yang mengarah pada idealisasi sistem pemilu di Indonesia melalui pengujian undang-undang. Perkembangan demokratisasi di Indonesia pasca reformasi memang telah melaju kencang, misalnya Pilpres langsung.

Menurut Mahkamah Konstitusi bahwa dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik sehingga dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang.

Mahkamah Konstitusi bertujuan menata sistem pemilu lebih baik dan mampu melahirkan presiden dan wakil presiden yang berkualitas, serta mampu menyelesaikan persoalan bangsa dan negara. Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif (Pemilu tidak serentak) telah menyebabkan sistem pemilu dan sistem pemerintahan presidensiil keluar dari rel konstitusi, sehingga untuk mengembalikan hal tersebut pada sistem yang benar menurut konstitusi harus dengan membatalkan beberapa ketentuan Pasal dalam UU Pilpres yang mengatur hal tersebut. Menurut Mahkamah Konstitusi bahwa norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali” dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, serta

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”.

Artinya pemilu yang tidak serentak menurut UU Pilpres tersebut bertentangan dengan UUD 1945, namun dalam dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi bahwa penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2009 dan 2014 yang diselenggarakan secara tidak serentak dengan segala akibat hukumnya harus tetap dinyatakan sah dan konstitusional. Adapun argumentasi Mahkamah Konstitusi bahwa Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-undang No.42 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945 didasarkan pada tiga pertimbangan pokok, yaitu kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas, meliputi:

1. Rancang bangun Sistem Presidensial

Pandangan Mahkamah Konstitusi bahwa penyelenggaraan Pilpres haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Salah satu di antara kesepakatan Badan MPR saat melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah memperkuat sistem presidensial, dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945. Berdasarkan sistem pemerintahan yang demikian, posisi Presiden secara umum tidak tergantung pada ada atau tidak adanya dukungan DPR sebagaimana lazimnya yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer. Hanya untuk tindakan dan beberapa kebijakan tertentu saja tindakan Presiden harus dengan pertimbangan atau persetujuan DPR. Walaupun dukungan DPR sangat penting untuk efektivitas jalannya pemerintahan yang dilakukan Presiden tetapi dukungan tersebut tidaklah mutlak. Menurut UUD 1945, seluruh anggota DPR dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang pesertanya diikuti oleh partai politik, sehingga anggota DPR pasti anggota partai politik. Oleh karena konfigurasi kekuatan DPR, berkaitan dengan konfigurasi kekuatan partai politik yang memiliki anggota di DPR, maka posisi partai politik yang memiliki kursi di DPR dalam sistem pemerintahan Indonesia adalah penting dan dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pemerintahan oleh Presiden. Walaupun demikian, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan partai politik, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka dukungan dan legitimasi rakyat itulah yang seharusnya menentukan efektivitas kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden.

Ketentuan UUD 1945 tersebut memberikan makna bahwa pada satu sisi, sistem pemerintahan Indonesia menempatkan partai politik dalam posisi penting dan strategis, yaitu Presiden memerlukan dukungan partai politik yang memiliki anggota di DPR untuk efektivitas penyelenggaraan pemerintahannya dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan legitimasi seorang Presiden. Di samping itu, pada satu sisi calon Presiden/Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam

posisi yang menentukan karena siapa yang menjadi Presiden sangat tergantung pada pilihan rakyat. Hak eksklusif partai politik dalam pencalonan Presiden sangat terkait dengan hubungan antara DPR dan Presiden dan rancang bangun sistem pemerintahan yang diuraikan di atas, karena anggota DPR seluruhnya berasal dari partai politik, akan tetapi hak eksklusif partai politik ini diimbangi oleh hak rakyat dalam menentukan siapa yang terpilih menjadi Presiden dan legitimasi rakyat kepada seorang Presiden. Dengan demikian, idealnya menurut desain UUD 1945, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden sangat berkaitan dengan dua dukungan, yaitu dukungan rakyat pada satu sisi dan dukungan partai politik pada sisi yang lain. Hal yang sangat mungkin terjadi adalah pada satu sisi Presiden mengalami kekurangan (defisit) dukungan partai politik yang memiliki anggota DPR, tetapi pada sisi lain mendapat banyak dukungan dan legitimasi kuat dari rakyat.

Dalam kondisi yang demikian, terdapat dua kemungkinan yang akan terjadi, yaitu *pertama*, sepanjang tidak ada pelanggaran yang ditentukan oleh UUD 1945 oleh Presiden yang dapat digunakan sebagai alasan pemakzulan, Presiden tetap dapat menjalankan pemerintahan tanpa dapat dijatuhkan oleh DPR walaupun tidak dapat melaksanakan pemerintahannya secara efektif. Kemungkinan *kedua*, adalah DPR akan mengikuti kemauan Presiden, karena jika tidak, partai-partai politik akan kehilangan dukungan rakyat dalam pemilihan umum. Berdasarkan kerangka sistem yang demikian, menurut Mahkamah Konstitusi mekanisme pemilihan Presiden dalam desain UUD 1945 harus dikaitkan dengan sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945. Dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih, calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik yang menurut Mahkamah dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian, menurut Mahkamah, penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang. Hal demikian akan lebih memungkinkan bagi penggabungan partai politik secara alamiah dan strategis sehingga dalam jangka panjang akan lebih menjamin penyederhanaan partai politik. Dalam kerangka itulah ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 harus dimaknai.

Menurut Mahkamah Konstitusi bahwa praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pileg ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah

Pileg tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Dalam praktiknya, model koalisi yang dibangun antara partai politik dan/atau dengan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh gabungan partai politik tidak lantas membentuk koalisi permanen dari partai politik atau gabungan partai politik yang kemudian akan menyederhanakan sistem kepartaian. Berdasarkan pengalaman praktik ketatanegaraan tersebut, pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh konstitusi. Oleh karena itu, norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pileg telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*" dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*", serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".

2. Perspektif *original intent* dan penafsiran sistematik

Apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pileg. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan *draft* perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa "*...yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu.*" Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu "*... Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota.*" (vide *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum*(2010), halaman 602 yang mengutip Risalah Komisi A ke-2 Sidang Majelis pada Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 5 November 2001). Dengan demikian, dari sudut pandang *original intent* dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres

diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Hal demikian sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum berada dalam satu tarikan nafas, yakni, "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*".

Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pileg dan Pilpres. Terkait dengan hal tersebut, pemilihan umum yang dimaksud frasa "*sebelum pelaksanaan pemilihan umum*" dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang selengkapnya menyatakan, "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*" adalah pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Maksud penyusunan perubahan UUD 1945 dalam rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 pada kenyataannya adalah agar pelaksanaan pemilihan umum diselenggarakan secara bersamaan antara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan) dan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres). Selain itu, dengan mempergunakan penafsiran sistematis atas ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*", dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*", adalah tidak mungkin yang dimaksud "sebelum pemilihan umum" dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 adalah sebelum Pilpres, karena jika frasa "*sebelum pemilihan umum*" dimaknai sebelum Pilpres, maka frasa "*sebelum pemilihan umum*" tersebut menjadi tidak diperlukan, karena calon Presiden dengan sendirinya memang harus diajukan sebelum pemilihan Presiden. Dengan demikian menurut Mahkamah Konstitusi, baik dari sisi metode penafsiran *original intent* maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal secara komprehensif, Pilpres dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan. Menurut Mahkamah Konstitusi, dalam memaknai ketentuan UUD mengenai struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan harus mempergunakan metode penafsiran yang komprehensif untuk memahami norma UUD 1945 untuk menghindari penafsiran yang terlalu luas, karena menyangkut desain sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang dikehendaki dalam keseluruhan norma UUD 1945 sebagai konstitusi yang tertulis.

3. Efisiensi Anggaran Pemilu

Penyelenggaraan Pilpres dan Pileg secara serentak memang akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Hal itu akan meningkatkan kemampuan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan

dalam Pembukaan UUD 1945 yang antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, Pilpres yang diselenggarakan secara serentak dengan Pileg juga akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat; Bahwa selain itu, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilihan umum serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta *checks and balances* dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri. Untuk itu warga negara dapat mempertimbangkan sendiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon presiden dan wakil presiden. Hanya dengan pemilihan umum serentak warga negara dapat menggunakan haknya untuk memilih secara cerdas dan efisien. Dengan demikian pelaksanaan Pilpres dan Pileg yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas.

Pemilu serentak dapat diberlakukan pada pemilu selanjutnya (pemilu 2019 dan seterusnya) hal ini dilakukan demi pertimbangan penataan sistem Pemilu dan budaya hukum Pemilu yang belum mampu melaksanakan pemilu serentak. Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi terkait penundaan keberlakuan putusan, yaitu:

1. Meskipun Mahkamah menjatuhkan putusan mengenai Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU 42/2008, namun menurut Mahkamah penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2009 dan 2014 yang diselenggarakan secara tidak serentak dengan segala akibat hukumnya harus tetap dinyatakan sah dan konstitusional.
2. Merujuk pada Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 dan Putusan Nomor 026/PUU-III/2005 tersebut, maka dalam perkara ini pembatasan akibat hukum hanya dapat dilakukan dengan menanggukkan pelaksanaan putusan *a quo* sedemikian rupa sampai telah terlaksananya Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2014. Selanjutnya, penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan harus mendasarkan pada putusan Mahkamah *a quo* dan tidak dapat lagi diselenggarakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara terpisah. Selain itu, Mahkamah berpendapat memang diperlukan waktu untuk menyiapkan budaya hukum dan kesadaran politik yang baik bagi warga masyarakat, maupun bagi partai politik untuk mempersiapkan diri dan melaksanakan agenda penting ketatanegaraan.
3. Dengan diputuskannya Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008 dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan Pilpres maka diperlukan aturan baru sebagai dasar hukum untuk melaksanakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak. Berdasarkan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945, ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum haruslah diatur dengan Undang-Undang. Jika aturan baru tersebut dipaksakan untuk dibuat dan diselesaikan demi menyelenggarakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak pada tahun 2014, maka menurut penalaran yang wajar, jangka waktu yang tersisa tidak memungkinkan atau sekurang-kurangnya tidak cukup memadai

untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik dan komprehensif.

4. Bahwa tahapan penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2014 telah dan sedang berjalan mendekati waktu pelaksanaan. Seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai tata cara pelaksanaan pemilihan umum, baik Pilpres maupun Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan, telah dibuat dan diimplementasikan sedemikian rupa. Demikian juga persiapan-persiapan teknis yang dilakukan oleh penyelenggara termasuk persiapan peserta pemilihan umum dan seluruh masyarakat Indonesia telah sampai pada tahap akhir, sehingga apabila Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008 dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan Pilpres yang akan diputuskan dalam perkara ini harus diberlakukan segera setelah diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum maka tahapan pemilihan umum tahun 2014 yang saat ini telah dan sedang berjalan menjadi terganggu atau terhambat, terutama karena kehilangan dasar hukum. Hal demikian dapat menyebabkan pelaksanaan pemilihan umum pada tahun 2014 mengalami kekacauan dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang justru tidak dikehendaki karena bertentangan dengan UUD 1945.

Artinya bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi ini merupakan putusan yang baik dan sangat *acceptable* (Sidarto Danusubroto, 2014) dengan berbagai argumentasi bahwa: (1) pemilu yang tidak serentak justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensiil; (2) pemilu serentak merupakan amanat konstitusi, (3) dan tentunya akan mengarah pada efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas, sehingga pemilu serentak memang akan lebih efisien dan pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya.

Dalam ranah teoritis konsep pemilu serentak adalah suatu kebijakan politik untuk melakukan penggabungan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam satu hari H pemungutan suara. Dalam konteks perbandingan (*comparative*) sistem politik yang berkembang konsep pemilu serentak hanya dikenal di negara-negara penganut sistem pemerintahan presidensiil. Sebab, dalam sistem ini, baik anggota legislatif maupun pejabat eksekutif dipilih melalui pemilu. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana pemilu legislatif dengan sendirinya menghasilkan pejabat eksekutif. Sebab, parpol atau koalisi parpol yang memenangi pemilu menguasai mayoritas kursi parlemen sehingga bisa membentuk pemerintahan (Ria Casmi Arrsa, 2014).

Merujuk pada perkembangan demokratisasi di Indonesia, ternyata urgensi pemilihan langsung Presiden saja ternyata tidak cukup untuk memperkuat sistem presidensiil, sehingga diperlukan penataan ideal bahwa Pilpres dilakukan secara langsung dan serentak bersamaan dengan Pemilu Legislatif. Misalnya hasil Pilpres 2009 yang terkesan hambar disebabkan karena banyak kelemahan dan kekurangan selama proses pesta rakyat tersebut berlangsung, banyak peraturan-peraturan pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat serta bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia (Sudi Prayitno, 2009). Selain itu, pendalaman demokrasi juga dapat dipandang sebagai upaya untuk merealisasikan pemerintahan

yang efektif, untuk itu negara dan masyarakat seharusnya saling bersinergi sehingga bisa saling memperkuat perannya masing-masing (Siti Zuhro, 2012). Dengan pemilu nasional serentak diharapkan memperkuat hubungan legislatif dan eksekutif dalam kerangka *checks and balances* yang dikehendaki oleh konstitusi sehingga akan menciptakan pemerintahan yang lebih stabil dan efektif dalam konteks sistem pemerintahan presidensiil yang telah dikonsepsikan dalam UUD RI 1945 (Rosa Rositawati, 2009).

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa dengan mekanisme Pemilu Nasional Serentak banyak sekali manfaat yang dapat diperoleh dalam memperkuat sistem pemerintahan, meliputi: (a) sistem pemerintah diperkuat melalui '*political separation*' (*decoupled*) antara fungsi eksekutif dan legislatif yang memang sudah seharusnya salingimbang. Para pejabat di kedua cabang kekuasaan ini dibentuk secara sendiri-sendiri dalam waktu yang bersamaan, sehingga tidak terjadi konflik kepentingan ataupun potensi sandera menyandera yang menyuburkan politik transaksional; (b) Salah satu kelemahan sistem '*decoupling*' ini potensi terjadinya gejala '*divided government*' atau '*split-government*' sebagai akibat kepala pemerintahan tidak menguasai dukungan suara mayoritas di parlemen. Namun hal ini haruslah diterima sebagai kenyataan yang tentunya harus diimbangi dengan penerapan prinsip tidak dapat saling menjatuhkan antara parlemen dan pemerintah; (c) Sistem '*impeachment*' hanya dapat diterapkan dengan persyaratan ketat, yaitu adanya alasan tindak pidana, bukan alasan politik; (iv) untuk menjaga iklim dan dinamika "*public policy debatè*" di parlemen. Harus dimungkinkan anggota partai politik berbeda pendapat dengan partainya dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, dan kebijakan "*party recall*" harus ditiadakan dan diganti dengan kebijakan "*constituent recall*". Dengan cara demikian, maka keputusan untuk diterapkannya sistem pemilu serentak mulai tahun 2019 dapat dijadikan momentum untuk penguatan sistem pemerintahan. Ini harus dijadikan agenda utama pasca terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2014, sehingga periode 2014-2019 benar dimanfaatkan untuk konsolidasi demokrasi yang lebih produktif dan efisien serta penguatan sistem pemerintahan presidential (Jimly Asshiddieqie, 2014: 1).

Pemilu nasional serentak tidak hanya memberikan implikasi pada ranah hukum tata negara atau politik ketatanegaraan saja, tetapi memiliki implikasi yang besar dalam kajian ilmu politik. Dalam perspektif ilmu politik, pemilu nasional serentak memiliki sejumlah keuntungan yang bersifat hipotetik dilihat dari sisi pelebagaan politik dan konsolidasi demokrasi di Indonesia, meliputi:

1. Pemilu nasional serentak bertujuan menciptakan hasil pemilu yang kongruen

Secara akademis konsep pemilu serentak ini hanya memungkinkan berlaku dalam sistem pemerintahan presidensial. Inti konsep ini adalah menggabungkan pelaksanaan pemilu legislatif dan eksekutif dalam satu hari yang sama, sehingga kemungkinan terciptanya pemerintahan yang kongruen, maksudnya terpilihnya pejabat eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) yang mendapat dukungan legislatif sehingga pemerintahan stabil dan efektif. Kongruensi pemerintahan yang tercipta ini diasumsikan akan berkorelasi secara signifikan terhadap stabilitas dan efektivitas

pemerintahan. Pemerintahan diharapkan akan efektif dalam pengambilan keputusan karena mayoritas kursi parlemen dipegang oleh partai yang mengusung presiden terpilih. Inilah yang sering diasumsikan bahwa pemilu serentak berkorelasi positif terhadap penguatan presidensialisme di Indonesia.

Konsep dan desain ini didasarkan pengalaman Negara-negara Amerika Latin yang menggunakan sistem pemilu presidensial dengan pemilu tidak serentak yang mengakibatkan pemerintahannya tidak stabil akibat pertikaian antara presiden terpilih dengan parlemen yang mayoritas anggotanya tidak berasal dari partainya presiden atau partai koalisi pendukung presiden. Untuk mengatasi persoalan ini, Brasil kemudian mengadakan pemilu serentak mulai 1994 dan dalam waktu 15 tahun kemudian Brasil menunjukkan stabilitasnya, dan bahkan menjadi salah satu kekuatan ekonomi dunia saat ini. Sukses Negara Brasil kemudian diikuti oleh banyak Negara di kawasan itu. Menurut Shugart, kongruensi ini tercipta karena dalam pemilu serentak terdapat efek yang namanya *coattail effect*, di mana keterpilihan calon presiden akan mempengaruhi keterpilihan calon legislative (Matthew Soberg Shugart dan Scott Mainwaring, 1997). Artinya, orang setelah memilih capres akan cenderung memberikan pilihannya terhadap legislatif yang berasal dari partai yang mengusung presiden (Heather Stoll, 2011).

2. Pemilu nasional serentak ini mendorong terciptanya koalisi berbasis kebijakan

Pemilu nasional serentak ini mendorong terciptanya koalisi berbasis kebijakan, sebab pemilu juga membutuhkan partai politik yang kuat dan daya tahan memadai dalam mewakili kepentingan masyarakat dan menawarkan pilihan-pilihan kebijakan untuk menunjukkan kemampuannya dalam menuju kebaikan umum (*bonum publicum*) (A.Ahsin Tohari, 2012: 580), dan sekaligus meminimalkan pragmatisme politik yang kerap menjadi acuan aktor-aktor dan partai-partai politik dalam berkoalisi. Sebagaimana yang terjadi saat ini, pemilu model serial/ tidak serentak sangat rawan pragmatisme politik karena parpol bergabung dalam sebuah koalisi cenderung untuk mendapatkan kekuasaan (*office-oriented approach*), bukan karena memperjuangkan kebijakan (*policy-oriented approach*). Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut di atas pelaksanaan pemilu yang tidak serentak membuat pengawasan maupun *checks and balances* antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Sebab, pasangan calon presiden dan wakil presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik. Apa yang terjadi dalam dua kali pelaksanaan pemilihan presiden ini tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Dengan pemilu serentak, parpol tak bisa lagi berkoalisi secara pragmatis. Parpol akan lebih selektif mencari calon, dan tak sekadar mengandalkan pertimbangan matematis. Dalam jangka panjang, hal ini diharapkan bermuara pada penyederhanaan sistem kepartaian secara alamiah.

3. Pemilu nasional serentak mendorong kualitas Parpol yang lebih demokratis

Kehadiran dan peran partai politik saat ini menjadi prasyarat penting bagi praktik demokrasi

modern, bahkan demokrasi modern adalah demokrasi partai (Richard S Katz, 1980). Literatur studi demokrasi umumnya menyebut adanya partai politik yang bebas, otonom, dan kompetitif merupakan *conditio sine qua non* bagi praktik demokrasi. Sistem politik demokratis diyakini mampu memfasilitasi kehidupan partai politik yang bebas, otonom, dan kompetitif, maka demokratisasi partai politik mensyaratkan demokratisasi sistem politik terlebih dulu. Tanpa sistem politik demokratis, sulit muncul partai politik yang bebas, otonom, dan kompetitif. Dalam sistem politik non-demokratis, kehidupan partai politik umumnya tidak bebas, tidak otonom, dan tidak kompetitif (Munafrizal Manan, 2012).

Sebagai saluran utama pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden, demokratisasi internal partai politik menjadi sebuah keniscayaan. Artinya, pasangan calon yang diajukan harus berasal dari hasil sebuah proses yang terbuka dan partisipatif. Dengan cara seperti itu, posisi sentral (seperti ketua umum, ketua dewan pembina dan lain-lain) di partai politik tidak otomatis menjadi jalan tol menjadi calon presiden dan/atau wakil presiden. Melihat realitas empirik selama ini, mengharapkan semua partai politik untuk lebih demokratis. Karena itu, tidak ada pilihan lain, kecuali Undang-undang tentang Partai Politik memberikan paksaan yang tak mungkin dihindari. Dalam hal ini, undang-undang tersebut harus menentukan kerangka dasar keterbukaan proses pengajuan pasangan calon. Jika perlu, sekiranya tidak melakukan proses terbuka dan partisipatif, partai politik bersangkutan kehilangan haknya mengajukan pasangan calon.

4. Pemilu nasional serentak potensial meminimalkan konflik antar partai atau pendukung partai. Konflik tak lagi berkepanjangan sepanjang tahun, sehingga dari sisi manajemen konflik jadi lebih mudah untuk ditangani. Energi pendukung partai dapat diarahkan untuk kegiatan positif lain yang mengarah pada pelebagan partai politik.

Bahkan pemilu nasional serentak lebih efisien, hemat waktu dan hemat biaya. Efisiensi dalam konteks pemilu serentak ini bisa dilihat dari beberapa aspek, antara lain efisiensi waktu dan biaya pemilu. Trilyunan uang negara dapat dialihkan untuk memenuhi hak konstitusional lain yang tidak kalah penting, sebab dalam tahapan pemilu legislatif dan presiden yang bersamaan/ serentak banyak hal yang bisa diringkas dalam satu paket pekerjaan. Apalagi sekitar 65% biaya pemilu dialokasikan untuk honor petugas pemilu, sehingga makin banyak pemilu digelar, maka makin besar biaya yang dikeluarkan. Selanjutnya dalam aspek efisiensi biaya politik, karena biaya kampanye caleg dan capres jadi satu maka politik biaya tinggi sebagaimana praktik yang terjadi saat ini bisa diminimalkan. Dampak positif lebih lanjut, berpotensi kurangi *money politics* dan korupsi, sebab strategi pemenangan kandidat dengan menggunakan praktik politik uang memunculkan persaingan tidak sehat dalam pemilu karena memunculkan lapangan bermain yang tidak sama (*un equity of playing field*), ketimpangan akses menuju pucuk pimpinan jabatan publik, dan lahirnya politik yang terkooptasi yang menurunkan kualitas demokrasi, dan mengorbankan kepentingan public (Devi Darmawan, 2012). Selain itu, dengan pemilu nasional serentak akan terjadi perubahan drastis mengenai *presidential threshold*, sebab semua partai politik yang lolos menjadi peserta pemilu

akan bisa mengajukan calon presiden dan calon wakil presiden. Bahkan, bisa jadi akan masuk juga calon presiden independen (Sudarto Danusubroto).

Menurut Didik Supriyanto sebagaimana dikutip Ria Casmi Arrsa (Ria Casmi Arrsa, 2014: 532-533) bahwa gagasan Pemilu serentak mampu mengatasi politik dinasti dengan dasar argumentasi *Pertama*, bila pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dilaksanakan bersamaan, setiap orang (termasuk petahana dan kerabatnya) memiliki peluang terbatas untuk mencalonkan diri. Mereka harus memilih salah satu jabatan yang hendak digapai: anggota legislatif atau jabatan eksekutif. Baik yang terpilih maupun yang tidak berada dalam posisi sama dalam kurun lima tahun ke depan. Bandingkan dengan situasi saat ini. Pada saat pemilu legislatif, setiap orang memburu kursi DPR, DPD, dan DPRD. Selang satu atau dua tahun kemudian, mereka yang sudah mendapat kursi parlemen maupun yang gagal bergerak ke arena eksekutif berebut kursi kepala daerah dalam pilkada. Bagi pemilik kursi parlemen yang gagal bisa kembali menduduki kursinya; sedangkanyang berhasil akan meninggalkan kursinya untuk orang lain, yang bisa jadi adalah kerabatnya.

Kedua, penggabungan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif memaksa partai-partai politik membangun koalisi sejak dini. Mereka sadar, keterpilihan calon pejabat eksekutif yang mereka usung akan memengaruhi keterpilihan calon-calon anggota legislatif. Hal ini mendorong partai-partai akan membangun koalisi besar sehingga pasca pemilu menghasilkan *blocking politic* di satu pihak, terdapat koalisi besar yang memenangi jabatan eksekutif sekaligus menguasai kursi parlemen; di pihak lain terdapat koalisi gagal meraih jabatan eksekutif yang menjadi kelompok minoritas parlemen sehingga mau tidak mau menjadi oposisi. Dengan demikian melalui gagasan Pemilu serentak diharapkan menjadikan suatu upaya untuk membangun kualitas demokrasi yang terkonsolidasi sehingga secara simultan akan berdampak pada menguatnya sistem Presidensial di Indonesia.

Pemilu serentak dapat diberlakukan pada pemilu selanjutnya (pemilu 2019 dan seterusnya) hal ini dilakukan demi pertimbangan penataan sistem Pemilu dan budaya hukum Pemilu yang belum mampu melaksanakan pemilu serentak. Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi terkait penundaan keberlakuan putusan, yaitu: (Ria Casmi Arrsa, 2014)

1. Meskipun Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan mengenai Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU 42/2008, namun menurut Mahkamah penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2009 dan 2014 yang diselenggarakan secara tidak serentak dengan segala akibat hukumnya harus tetap dinyatakan sah dan konstitusional.
2. Merujuk pada Putusan Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 dan Putusan Nomor 026/PUU-III/2005 tersebut, maka dalam perkara ini pembatasan akibat hukum hanya dapat dilakukan dengan menanggukhkan pelaksanaan putusan *a quosedemikian* rupa sampai telah terlaksananya Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2014. Selanjutnya, penyelenggaraan

Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan harus didasarkan pada putusan Mahkamah *a quo* dan tidak dapat lagi diselenggarakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara terpisah. Selain itu, Mahkamah berpendapat memang diperlukan waktu untuk menyiapkan budaya hukum dan kesadaran politik yang baik bagi warga masyarakat, maupun bagi partai politik untuk mempersiapkan diri dan melaksanakan agenda penting ketatanegaraan.

3. Dengan diputuskannya Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008 dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan Pilpres maka diperlukan aturan baru sebagai dasar hukum untuk melaksanakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak. Berdasarkan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945, ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum haruslah diatur dengan Undang-Undang. Jika aturan baru tersebut dipaksakan untuk dibuat dan diselesaikan demi menyelenggarakan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak pada tahun 2014, maka menurut penalaran yang wajar, jangka waktu yang tersisa tidak memungkinkan atau sekurang-kurangnya tidak cukup memadai untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik dan komprehensif.
4. Bahwa tahapan penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2014 telah dan sedang berjalan mendekati waktu pelaksanaan. Seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai tata cara pelaksanaan pemilihan umum, baik Pilpres maupun Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan, telah dibuat dan diimplementasikan sedemikian rupa. Demikian juga persiapan-persiapan teknis yang dilakukan oleh penyelenggara termasuk persiapan peserta pemilihan umum dan seluruh masyarakat Indonesia telah sampai pada tahap akhir, sehingga apabila Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008 dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan Pilpres yang akan diputuskan dalam perkara ini harus diberlakukan segera setelah diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum maka tahapan pemilihan umum tahun 2014 yang saat ini telah dan sedang berjalan menjadi terganggu atau terhambat, terutama karena kehilangan dasar hukum. Hal demikian dapat menyebabkan pelaksanaan pemilihan umum pada tahun 2014 mengalami kekacauan dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang justru tidak dikehendaki karena bertentangan dengan UUD 1945. Selain itu, pentingnya Pemilu dalam negara demokrasi senada dengan tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri, yaitu: (Bisariyadi: 533). Membuka peluang untuk terjadinya pergantian pemerintahan sekaligus momentum untuk menguji dan mengevaluasi kualitas dan kuantitas dukungan rakyat terhadap keberhasilan dan kekurangan pemerintah yang sedang berkuasa;
 - a. Sebagai sarana penyerapan dinamika aspirasi rakyat untuk diidentifikasi, diartikulasikan, dan diagregasikan selama jangka waktu tertentu, dan
 - b. (Yang paling pokok) untuk menguji kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri.

Untuk mewujudkan Pemilu yang benar-benar demokratis, terdapat beberapa standar yang harus menjadi acuan: (Bisariyadi)

- a. Pelaksanaan pemilihan umum harus memberikan peluang sepenuhnya kepada semua partai politik untuk bersaing secara bebas, jujur, dan adil.
- b. Pelaksanaan pemilu memang benar dimaksudkan untuk memilih wakil rakyat yang berkualitas, memiliki integritas moral dan yang paling penting wakil-wakil tersebut betul-betul mencerminkan kehendak rakyat.
- c. Pelaksanaan pemilu harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi sedikitpun, sehingga rakyat benar-benar mempunyai kepercayaan bahwa dirinya adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat.
- d. Pemilu dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberi kesempatan kebebasan pada warga negara, peluang ke arah pemilu yang demokratis dapat dicapai.
- e. Pelaksanaan pemilu hendaknya mempertimbangkan instrument penyelenggaranya, karena sangat mungkin kepentingan-kepentingan penyelenggara akan mengganggu kemurnian pemilu.
- f. Pada persoalan yang lebih filosofis, pemilu hendaknya lebih ditekankan pada manifestasi hak masyarakat, guna menciptakan partisipasi dalam pemerintahan.

Menurut Hamdan Zoelva bahwa untuk menjamin terwujudnya Pemilu yang benar-benar sesuai dengan kaidah demokrasi, pelaksanaannya harus dilakukan dengan sistem yang baik, yaitu adanya bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*subsystems*) seperti *electoral regulation*, *electoral process* dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai Pemilu yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon, dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process* adalah seluruh kegiatan yang terkait langsung dengan pelaksanaan pemilu merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat *legal* maupun bersifat teknis. *Electoral law enforcement* merupakan penegakan hukum terhadap aturan-aturan pemilu baik politis, administratif, atau pidana. Terpenuhinya ketiga bagian pemilu tersebut sangat menentukan sejauh mana kapasitas sistem dapat menjembatani pencapaian tujuan dan proses pemilu, masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan karena merupakan suatu kesatuan utuh (Hamdan Zoelva, 2013).

Selain tujuan Pemilu dan demokratisnya sebuah Pemilu, juga terdapat fungsi pemilu yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain, yaitu: (1) sebagai sarana legitimasi politik, terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik untuk mendapatkan sumber otoritas dan kekuatan politiknya. (2) fungsi perwakilan rakyat. Fungsi ini menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilu merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan maupun lembaga-lembaga perwakilan. (3) sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi elit penguasa. Keterkaitan pemilu dengan sirkulasi elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas (Septi Nur Wijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2009). Menurut Dieter Nohlen bahwa negara demokrasi sebagai sistem politik, maka sifat Pemilunya harus kompetitif (*competitive elections*) (Dieter Nohlen, 1993). Pemilu-

pemilu yang kompetitif adalah piranti utama yang membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada kontrol rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara para warga negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara mereka (Dieter Nohlen, 1993).

IV. KESIMPULAN

Tujuan Pemilu dan demokratisnya sebuah Pemilu, juga terdapat fungsi pemilu yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain, yaitu: (1) sebagai sarana legitimasi politik, terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik untuk mendapatkan sumber otoritas dan kekuatan politiknya. (2) fungsi perwakilan rakyat.

Pemilu nasional serentak memiliki sejumlah keuntungan yang bersifat hipotetik dilihat dari sisi pelebagaan politik dan konsolidasi demokrasi di Indonesia, meliputi: (1) Pemilu nasional serentak bertujuan menciptakan hasil pemilu yang kongruen; (2) Pemilu nasional serentak ini mendorong terciptanya koalisi berbasis kebijakan; (3) Pemilu nasional serentak mendorong kualitas Parpol yang lebih demokratis; (4) Pemilu nasional serentak potensial meminimalkan konflik antar partai atau pendukung partai. Konflik tak lagi berkepanjangan sepanjang tahun, sehingga dari sisi manajemen konflik jadi lebih mudah untuk ditangani. Energi pendukung partai dapat diarahkan untuk kegiatan positif lain yang mengarah pada pelebagaan partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- A.Ahsin Thohari. (2012). Deklinasi Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No. 4 Desember 2012.
- Abdul Latif. (2009). Pilpres dalam Perspektif Koalisi Multipartai. *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009.
- Andi Subri. (2013). Pemilihan Umum Tahun 2014: Pemilih Rasional dan Pemilih Irrasional. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2013.
- Bisariyadi, et.al. (2012). Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional. *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012.
- David Bentham dan Kevin Boyle. (2000). Demokrasi. Yogyakarta: Kanisius.
- Devi Darmawan. (2012). Tinjauan terhadap Pengaturan Politik Uang dalam Peraturan Kepemiluan. *Jurnal Pemilu Demokrasi* Volume 4 Desember 2012.
- Dieter Nohlen. (1993). Elections and Electoral Systems, Democracy and Social Change. Germany: Friedrich Ebert Stiftung.
- Hamdan Zoelva. (2013). Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013.
- Heather Stoll. (2011). Presidential Coattail: A Closer Look, *Paper presented at the 2011 National*

- Conference of the Midwest Political Science Association*. Chicago Illinois, 31 March–3 April 2011.
- Jimly Asshiddiqie. (2014). Pemilihan Umum Serentak dan Penguatan Sistem Pemerintahan. Retrieved from [http://www.jimly.com/makalah/namafile/173/ Pemilihan_Umum_Serentak.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/173/Pemilihan_Umum_Serentak.pdf).
- Matthew Soberg Shugart dan Scott Mainwaring. (1997). Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate. In Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart (Ed). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Moh.Mahfud, MD. (1999). Pergulatan Politik dan Hukum. Yogyakarta: Gama Media.

JURNAL

- Munafrizal Manan. (2012). Partai Politik dan Demokrasi di Indonesia Menyongsong Pemilu 2014. *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2012.
- Rosa Ristawati. (2009). Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dalam Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensiil. *Jurnal Konstitusi Puskoling Universitas Airlangga*, Vol. II, No. 1, Juni 2009.
- Ria Casmi Arrsa. (2014). Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi. *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 3, September 2014.
- Richard S. Katz. (1980). A Theory of Parties and Electoral Systems. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Saldi Isra. 2009. Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial. *Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas*, Volume II, No. 1, Juni 2009.
- Saldi Isra. (2013). Hubungan Presiden dan DPR. *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013.
- Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih. (2009). Politik Ketatanegaraan. Yogyakarta: Laboratorium Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Sidarto Danusubroto. (2014). Keputusan Yang Baik dan Akseptabel. *Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi Majelis*, Edisi No.02/TH.VIII/Februari 2014.
- Siti Zuhro. (2012). Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya. *Jurnal Pemilu dan Demokrasi* Volume 4 Desember 2012.
- Sudi Prayitno. (2009). Refleksi Yuridis Pilpres 2009. *Jurnal Konstitusi* Volume 6 Nomor 3, September 2009.
- Sulardi. (2012). Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang-Undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni. *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012.
- Tim ICCE UIN Jakarta. (2003). Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani. ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, Jakarta.
- Veri Junaidi. (2009). Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan

MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU). *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009.

Putusan MK No.14/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Widayati, Absori, & Aidul Fitriadi Azhari

Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta. Jl. A. Yani Tromol Pos 1 Pabelan Kartasura Surakarta. Email: widayati.winanto@gmail.com

REKONSTRUKSI KEDUDUKAN KETETAPAN MPR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

ABSTRACT

Amendments of UUD 1945 Constitution to change the state system of Indonesia, including changes in state institutions, especially institutions MPR. After amendment of 1945 Constitution, MPR position parallel with other state institutions, and the authority of MPR also changed. MPR no longer as the highest state institutions and actors sovereignty of the people so that their authority is very limited. MPR no longer authorized to elect the President and Vice President, and is no longer authorized to establish GBHN. By not competent MPR sets GBHN, then MPR is not authorized to establish to form TAP MPR. It becomes polemic when Law No. 12/2011 2011 places TAP MPR to the kind and hierarchy of Laws and Regulations. Therefore, This research will analyze the development of position of TAP MPR related to authority of MPR, then reconstructed to the position of TAP MPR on Indonesia's constitutional system. The method used to analyze is normative. In the reconstruction of the position of TAP MPR carried by the fifth amendment of the 1945 Constitution to strengthen the MPR institutions and give the highest authority MPR, one of which is to develop a state policy that is poured into legal products MPR.

Keywords: Reconstruction, Decree of People's Consultative Assembly (TAP MPR), Constitutional System

ABSTRAK

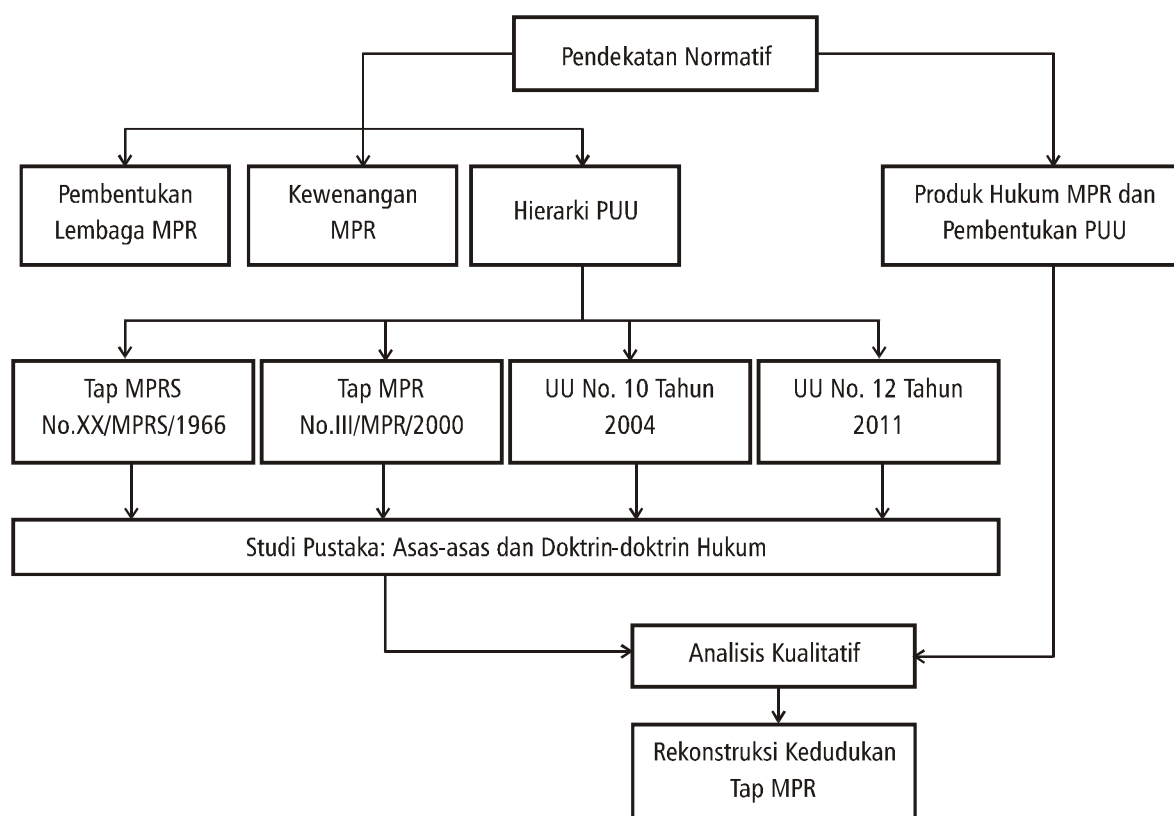
Amandemen UUD 1945 mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk perubahan kelembagaan negara terutama lembaga MPR. Pasca amandemen UUD 1945, kedudukan MPR sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain, dan kewenangan MPR pun berubah. MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku kedaulatan rakyat sehingga kewenangannya sangat terbatas. MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan tidak lagi berwenang menetapkan GBHN. Dengan tidak berwenangnya MPR menetapkan GBHN, maka MPR tidak berwenang untuk membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Menjadi perdebatan ketika Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu dalam penelitian ini permasalahan yang akan dianalisis adalah perkembangan kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan, kedudukan Ketetapan MPR kaitannya dengan kewenangan MPR, untuk kemudian dilakukan rekonstruksi terhadap kedudukan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Metode yang digunakan untuk menganalisis adalah yuridis normatif. Dalam melakukan rekonstruksi terhadap kedudukan Ketetapan MPR dilakukan dengan amandemen kelima UUD 1945 untuk memperkuat lembaga MPR dan memberikan kewenangan yang tertinggi kepada MPR, salah satunya adalah menyusun haluan negara yang dituangkan ke dalam produk hukum MPR. Kata kunci: rekonstruksi, Ketetapan MPR, sistem ketatanegaraan.

I. PENDAHULUAN

Sistem ketatanegaraan Indonesia berubah pasca amandemen UUD 1945. Salah satu perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia adalah terjadi pergeseran paradigma kelembagaan negara. Menurut UUD 1945 setelah amandemen, semua lembaga negara kedudukannya sejajar. UUD 1945 pasca amandemen tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara berkonsekuensi pada tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara. Konsekuensi lainnya adalah perubahan kedudukan produk hukum yang dibentuk oleh masing-masing lembaga negara, terutama produk hukum MPR yang berupa Ketetapan MPR. Produk hukum MPR yang semula sebagai lembaga tertinggi negara, kedudukannya juga lebih tinggi dari pada produk hukum yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara lain.

Perubahan UUD 1945 yang menempatkan MPR sejajar lembaga-lembaga negara lain dengan kewenangan terbatas berkonsekuensi pada Ketetapan MPR. UUD 1945 tidak memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk Ketetapan MPR yang isinya bersifat mengatur. Oleh karena itu, menjadi persoalan ketika Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menempatkan Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Penempatan kembali Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menimbulkan perdebatan diantara para ahli hukum, khususnya ahli hukum tata negara berkaitan dengankedudukan dan kewenangan MPR pasca amandemen UUD 1945. MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan MPR tidak berwenang untuk membentuk Ketetapan MPR yang isinya bersifat mengatur. Penempatan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan juga menimbulkan persoalan berkaitan dengan pengujian Ketetapan MPR jika bertentangan dengan Undang-Undang



Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pengujian Undang-Undang jika bertentangan dengan Ketetapan MPR. Untuk menjawab berbagai persoalan tersebut dalam tulisan ini akan dibahas: pertama, bagaimana perkembangan kedudukan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kedua, berkaitan dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945, apakah MPR berwenang mengeluarkan produk hukum yang bersifat mengatur selain Perubahan UUD 1945. Pembahasan akan berujung pada rekonstruksi terhadap kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

II. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan serta doktrin. Penelitian hukum normatif meneliti kaidah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. (Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010: 36). Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Sekunder yang terdiri dari Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan bahan Hukum Tertier yang diperoleh dari buku-buku, literature, makalah, peraturan perundang-undangan dan sumber data lain. Pengumpulan data sekunder dilakukan menggunakan metode pendekatan literature, yaitu suatu penelitian kepustakaan dengan menggunakan bahan-bahan pustaka hukum yang

mendukung dalam penelitian ini. Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan cara penelusuran, pengumpulan, dan studi dokumen secara konvensional seperti membaca, melihat, mendengarkan, maupun dengan teknologi informasi (media internet)

Data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier yang telah dikumpulkan dan diolah akan dianalisis dengan metode normatif yang kemudian akan disajikan secara deskriptif. Analisis data dalam penelitian ini digambarkan sebagaimana bagan terlampir:

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. PERKEMBANGAN KEDUDUKAN KETETAPAN MPR DALAM HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Sistem hukum Indonesia mengenal adanya suatu tingkatan atau hierarki peraturan perundang-undangan. Semua peraturan perundang-undangan yang mengikat, disusun secara hierarkis yang mempunyai konsekuensi bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya merupakan dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya, sehingga peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Meskipun sistem hukum Indonesia mengenal adanya hierarki, akan tetapi UUD 1945 sebelum ataupun sesudah amandemen tidak mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan tersebut. Di dalam UUD 1945 hanya mengatur mengenai jenis produk hukum dan lembaga pembentuk hukumnya.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat, sampai saat ini terdapat empat produk hukum yang mengatur mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1. **Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966**

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dibentuk pada masa awal pemerintahan Orde Baru. Tata urutan peraturan perundangan sebagaimana lampiran II Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
- b. Ketetapan MPR
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Keputusan Presiden
- f. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:
 - Peraturan Menteri

- Instruksi Menteri
- dan lain-lainnya

Tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut menimbulkan pertanyaan, karena UUD 1945 dan Ketetapan MPR dibentuk oleh lembaga negara yang sama, tetapi kedudukan UUD 1945 lebih tinggi daripada Ketetapan MPR. Orang beranggapan bahwa fungsi MPR menurut UUD 1945 (sebelum amandemen) mempunyai bobot yang sama, sedangkan apabila diperhatikan benar-benar, ketiga fungsi MPR itu dapat dibedakan dalam dua kualitas berikut ini. (Maria Farida Indrati Soeprato, 1998: 42).

Fungsi I: Menetapkan Undang-Undang Dasar.

Fungsi IIa: Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara

Fungsi IIb: Memilih Presiden dan Wakil Presiden

MPR dalam menjalankan fungsi pertama mempunyai kedudukan lebih utama, MPR mempunyai kualitas sebagai konstituante, yaitu menetapkan Undang-Undang Dasar yang hanya dilaksanakan apabila negara benar-benar menghendaki. Fungsi pertama ini tidak dilaksanakan secara teratur. Untuk fungsi kedua, pelaksanaannya secara teratur dalam jangka waktu lima tahun sekali, yaitu ketika MPR bersidang.

Penempatan Ketetapan MPR di bawah UUD 1945 selain ditinjau dari fungsi MPR, dapat pula ditinjau dari segi perubahannya. Untuk mengubah Undang-Undang Dasar, syarat dan prosedurnya ditentukan dalam Undang-Undang Dasar itu sendiri, yaitu dalam Pasal 37, sedangkan untuk mengubah ataupun mencabut Ketetapan MPR tidak diperlukan syarat dan prosedur sebagaimana mengubah Undang-Undang Dasar.

Dengan adanya perbedaan kualitas fungsi-fungsi MPR, dilihat dari syarat dan prosedur perubahan Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR, maka menjadi jelas bahwa kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai *Verfassungsnorm* lebih tinggi dari pada Ketetapan MPR yang ditetapkan setiap lima tahun sekali pada waktu MPR bersidang. (Maria Farida Indrati Soeprato, 1998: 42)

Penempatan Ketetapan MPR dibawah UUD 1945 mempunyai konsekuensi bahwa materi muatan Ketetapan MPR harus sesuai atau tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945, karena UUD 1945 merupakan sumber dan dasar dari pembentukan norma-norma Ketetapan MPR. Fungsi Ketetapan MPR adalah merupakan pengaturan lebih lanjut hal-hal yang belum diatur di dalam UUD 1945, dan merupakan penjabaran lebih lanjut aturan-aturan yang ada dalam UUD 1945.

Ditematkannya Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dapat disimpulkan bahwa menurut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR termasuk peraturan perundang-undangan. Padahal apabila dikaji, tidak semua Ketetapan MPR materi muatannya bersifat pengaturan. Terdapat pula materi muatan Ketetapan MPR yang bersifat penetapan (*beschikking*), yang bersifat konkrit individual, misalnya Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden.

2. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dibentuk ketika awal reformasi. Setelah runtuhnya pemerintahan Orde Baru yang dimulai dengan Sidang Istimewa MPR pada tahun 1998 dan dilanjutkan dengan Sidang Umum MPR pada tahun 1999, kemudian dilanjutkan dengan Sidang Tahunan MPR pada tahun 2000, barulah MPR menetapkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 sebagai pengganti Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966.

Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia menurut Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 adalah berikut ini.

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia
- c. Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- e. Peraturan Pemerintah
- f. Keputusan Presiden
- g. Peraturan Daerah.

Kedudukan Ketetapan MPR tidak mengalami perubahan, sama sebagaimana yang diatur di dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Meskipun proses amandemen UUD 1945 sudah dilakukan dan MPR hasil pemilu pasca reformasi sudah terbentuk, akan tetapi pada saat Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dibentuk, MPR masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana penuh kedaulatan rakyat, sehingga kewenangan dan fungsi MPR pun belum berubah. Justru kewenangan MPR bertambah, yaitu melakukan pengujian terhadap undang-undang jika bertentangan dengan UUD 1945 dan Ketetapan MPR, sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 yang menyatakan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat." (Pada waktu Ketetapan MPR ini dibentuk, lembaga Mahkamah Konstitusi belum dibentuk. Berdasarkan ketentuan Pasal III Aturan Peralihan dalam amandemen keempat UUD 1945, Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada tanggal 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk, segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung).

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dibentuk setelah UUD 1945 diamandemen dan setelah dibentuk Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 adalah berikut ini.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Peraturan Presiden.
- e. Peraturan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tidak mencantumkan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan, ketika Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dibentuk, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana penuh kedaulatan rakyat. MPR tidak berwenang mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur. Produk hukum MPR yang bersifat pengaturan adalah ketika MPR melakukan perubahan terhadap UUD 1945.

TABEL 1: PENGATURAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966	Ketetapan MPR No.III/MPR/2000
<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 4. Peraturan Pemerintah 5. Keputusan Presiden 6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti: <ul style="list-style-type: none"> - Peraturan Menteri - Instruksi Menteri dan lain-lainnya 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Dasar 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. Undang-Undang 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) 5. Peraturan Pemerintah 6. Keputusan Presiden 7. Peraturan Daerah.
Undang-Undang RI No. 10 Tahun 2004	Undang-Undang RI No. 12 Tahun 2011
<ol style="list-style-type: none"> 1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. 3. Peraturan Pemerintah. 4. Peraturan Presiden. 5. Peraturan Daerah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang 4. Peraturan Pemerintah 5. Peraturan Presiden 6. Peraturan Daerah Provinsi 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah berikut ini.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Ketetapan MPR masuk ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR yang dimaksud di sini adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

Pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia ditinjau dari ajaran Hans Kelsen mengenai “*Stufenbau des Recht*” atau “*The hierarchy of law*”, Hans Kelsen tidak mengelompokkan norma-norma hukum perundang-undangan secara berjenjang-jenjang. Kelsen hanya menyatakan bahwa setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan dari pada kaidah-kaidah. Dalam *stufentheorienya* Hans kelsen hanya mengemukakan bahwa di puncak “*stufenbau*” terdapat kaidah yang fundamental yang disebut dengan “*Grundnorm*” yang bersifat abstrak, yang ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya. *Grundnorm* bersifat *meta juridisc*, bukan produk badan pembuat undang-undang, bukan bagian dari peraturan perundang-undangan, tetapi merupakan sumber dari semua sumber dari tatanan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya.

Grundnorm dalam sistem hukum Indonesia adalah Pancasila yang merupakan sumber dari segala sumber hukum. Jika Hans Kelsen tidak mengemukakan secara rinci aturan hukum di bawah *Grundnorm*, sistem hukum Indonesia mengatur secara rinci aturan hukum yang berada di bawah Pancasila.

Pengaturan tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan ditinjau dari teori Hans Nawiasky mengenai “*De Lehre vom de Stufenbau der Rechtsordnung*” atau “*Die Stufenordnung der Rechtsnormen*” bahwa susunan norma hukum terdiri dari *Staatsfundamentalnorm* (Norma fundamental negara), *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara), *Formell gesetz* (undang-undang formil), dan *Verordnung and autonome satzung* (peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom), dalam norma hukum Indonesia menurut A. Hamid S. Attami telah dikelompokkan bahwa *Staatsfundamentalnorm* (Norma fundamental negara) terdiri dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945, *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara) terdiri dari Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan, *Formell gesetz* (undang-undang formal) yaitu Undang-Undang, dan *Verordnung and autonome satzung* secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Penempatan Pembukaan UUD 1945 dalam *Staatsfundamentalnorm* dan Batang Tubuh UUD 1945 dalam *Staatsgrundgesetz* karena Pembukaan UUD 1945 yang di dalamnya memuat rumusan Pancasila merupakan norma hukum tertinggi yang bersifat *pre-supposed* dan merupakan landasan filosofis.

Berbagai pengaturan mengenai tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan di atas, kedudukan Ketetapan MPR berada satu tingkat di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan satu tingkat di atas Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, kecuali di dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR tidak dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Keberadaan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tergantung pada keberadaan lembaga MPR itu sendiri. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengubah kedudukan lembaga MPR menjadi perdebatan ketika lembaganya berubah kedudukan dan kewenangannya, tetapi produk hukum yang dihasilkannya tidak berubah kedudukannya.

Penempatan Ketetapan MPR yang bersamaan dengan Batang Tubuh UUD 1945 menurut A. Hamid S. Attamimi berdasarkan teori Hans Nawiasky di atas adalah pada saat itu MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Ketetapan MPR sebagaimana Batang Tubuh UUD 1945 merupakan *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara) yang berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara. Norma hukum Ketetapan MPR berdasarkan teori HLA Hart merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati dengan norma hukum sekunder.

Penempatan Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ternyata terabaikan, karena meskipun Ketetapan MPR telah dimasukkan lagi ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dan ditempatkan lebih tinggi dari pada Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, tetapi faktanya Ketetapan MPR belum dijadikan sebagai dasar hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Ketetapan MPR, seperti dalam pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Padahal salah satu makna hierarki peraturan perundang-undangan adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau dibawahnya, sehingga isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

B. KEWENANGAN MPR DALAM PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM

Sebelum UUD 1945 diamandemen, kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas. Kewenangan yang diberikan kepada MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 adalah berikut ini.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan undang-undang dasar dan Garis-garis besar dari pada haluan negara (Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945).
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. (Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945).

3. Untuk mengubah undang-undang dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah yang hadir. (Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945).

Setelah UUD 1945 diamandemen, Perubahan Pasal 1 ayat (2) mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia dari supremasi MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar itulah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat.

Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) berimplikasi pada pengurangan kewenangan MPR. Kewenangan MPR yang berkurang adalah MPR tidak lagi berwenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, MPR tidak lagi berwenang menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, dan MPR tidak diberikan kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur.

Menurut Pasal 3 UUD 1945 setelah amandemen, kewenangan MPR adalah berikut ini.

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki tersebut, MPR bukanlah lembaga yang menjalankan kewenangannya secara rutin. Sifat pekerjaan MPR tidaklah bersifat tetap, melainkan bersifat *ad hoc*. Meskipun di atas kertas MPR itu sebagai lembaga negara memang terus ada, tetapi dalam arti yang aktual atau nyata, MPR itu sendiri sebenarnya baru dapat dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau fungsinya sedang dilaksanakan (*in action*). (Jimly Asshiddiqie, 2006: 86)

Sifat pekerjaan MPR dikatakan *ad hoc* karena, berdasarkan kewenangan yang dimilikinya, satu-satunya kewenangan MPR yang bersifat rutin dan dapat direncanakan adalah kegiatan persidangan untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden setiap lima tahunan. Sidang MPR untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden itu sendiri bersifat fakultatif. Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat. Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung. Untuk kewenangan yang lain tidak bersifat tetap. Perubahan dan penetapan Undang-Undang Dasar tentunya hanya akan dilakukan oleh MPR sewaktu-waktu. Setelah perubahan empat kali berturut-turut pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001, dan tahun 2002, masih akan lama untuk adanya perubahan lagi atas UUD 1945. Kita belum memperkirakan sampai waktu kapan akan ada lagi

agenda perubahan atas UUD 1945.

Demikian pula dengan agenda pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden serta agenda pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi lowongan jabatan. Kita tidak dapat membuat ramalan mengenai kedua agenda ini akan dijalankan dalam waktu dekat. (Jimly Asshiddiqie, 2006: 89)

TABEL 2: PERBANDINGAN MPR SEBELUM AMANDEMEN UUD 1945 DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945

MPR	Sebelum Amandemen UUD 1945	Sesudah Amandemen UUD 1945
Kedudukan	Lembaga Negara Tertinggi	Sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain
Susunan	Anggota DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan	Anggota DPR dan Anggota DPD
Pengisian Keanggotaan	<ul style="list-style-type: none"> - Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dari calon yang diusulkan partai politik dan anggota DPR yang diangkat dari ABRI - Utusan Daerah diangkat - Utusan Golongan diangkat 	<ul style="list-style-type: none"> - Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum dari calon yang diusulkan oleh partai politik. - Anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum dari calon perseorangan
Kewenangan	<p>Sebagai lembaga tertinggi negara MPR mempunyai kekuasaan tidak terbatas. Kewenangan MPR antara lain:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara - Memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak. - Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden (tanpa proses hukum terlebih dahulu) 	<p>Terbatas pada:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mengubah dan menetapkan UUD - Melantik Presiden dan Wakil Presiden - Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (setelah melalui proses politik di DPR dan proses hukum di MK)

C. REKONSTRUKSI KEDUDUKAN KETETAPAN MPR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Dalam melakukan rekonstruksi kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terlebih dahulu perlu dilakukan rekonstruksi terhadap kelembagaan MPR dan rekonstruksi terhadap kewenangan MPR.

Rekonstruksi kelembagaan MPR dilakukan untuk menempatkan lembaga MPR yang anggotanya paling representatif dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara yang lain menjadi lembaga negara yang mempunyai kewenangan utama atau kewenangan tertinggi. Dengan menempatkan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan utama atau kewenangan tertinggi salah satunya dimaksudkan untuk mengatasi faktor penyebab lemahnya pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara.

Setelah perubahan UUD 1945, telah terjadi perubahan susunan lembaga-lembaga negara. Perubahan susunan lembaga-lembaga negara diikuti pula dengan perubahan kewenangan masing-masing lembaga negara, termasuk kewenangan MPR. Perubahan kewenangan MPR diantaranya adalah hapusnya kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Kewenangan MPR yang selama ini diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membelenggu lembaga MPR, karena MPR tidak mempunyai kewenangan rutin kecuali dalam acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum setiap 5 (lima) tahun sekali. Meskipun kewenangan MPR terbatas sebagaimana yang ditentukan di dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, akan tetapi apabila dikaji secara mendalam, di dalam prakteknya kewenangan yang diberikan kepada MPR substansinya bersifat sangat mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan mengubah dan menetapkan UUD misalnya, merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan karena dalam hierarki peraturan perundang-undangan, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berkedudukan paling tinggi diantara peraturan perundang-undangan yang lain. Artinya peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara selain MPR substansinya tidak boleh bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah ditetapkan oleh MPR. Meskipun setelah mengubah dan menetapkan UUD, MPR menundukkan diri dan taat pada UUD yang ditetapkannya.

Berkaitan dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini berarti pelaksanaan kedaulatan rakyat ditentukan oleh MPR, karena MPR merupakan lembaga negara yang diberikan kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, lembaga MPR tetap dibutuhkan keberadaannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pada masa yang akan datang, MPR perlu diberikan kewenangan selain yang telah diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kewenangan tersebut antara lain adalah MPR diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan dalam menentukan haluan negara. Karena, lembaga MPR merupakan lembaga yang anggotanya paling representatif dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Keanggotaan MPR meliputi perwakilan rakyat dan perwakilan daerah. Haluan negara penting untuk merealisasikan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan serta terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah.

Kewenangan MPR dalam membuat kebijakan menentukan haluan negara dituangkan dalam produk hukum MPR, yang saat ini lazim disebut dengan Ketetapan MPR. Penggunaan istilah Ketetapan MPR dapat menimbulkan konotasi, materi muatannya bersifat *beschikking* bukan *regeling*. Untuk itu, dapat dipertimbangkan penggunaan istilah Peraturan Negara untuk mengganti istilah Ketetapan MPR.

Produk hukum MPR yang berupa Peraturan Negara dimasukkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Produk hukum MPR yang berupa Peraturan Negara, yang materinya berisi pengaturan dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan dan dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Tempatnya adalah setingkat di bawah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan setingkat di atas Undang-Undang/Perpu. Kedudukan Peraturan Negara berdasarkan teori Hans Nawiasky merupakan *Staatsgrundgesetz* atau berdasarkan sejarah ketatanegaraan pada masa Hindia Belanda seperti *Indische Staatsregeling*.

Rekonstruksi terhadap lembaga MPR beserta dengan kewenangannya tidak sekedar dilakukan dengan mengubah Undang-Undang yang mengatur mengenai MPR, tetapi perlu dilakukan amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang akan datang, MPR sebagai lembaga negara utama diberikan kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD, menetapkan haluan negara, dan menerima laporan kinerja lembaga-lembaga negara sebagai bentuk akuntabilitas publik. Meskipun dalam perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 nantinya MPR tidak diberikan kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi MPR mempunyai kewenangan utama atau kewenangan tertinggi.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah dibahas pada bab terdahulu dapat diambil simpulan berikut ini.

1. Kedudukan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tidak mengalami perubahan meskipun peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berubah. Kedudukan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tetap yaitu satu tingkat di bawah UUD 1945 dan satu tingkat di atas Undang-Undang/Perpu. Hal ini menimbulkan perdebatan karena kedudukan dan kewenangan MPR berubah seiring dengan perubahan UUD 1945.
2. Sebelum UUD 1945 diamandemen, MPR mempunyai kekuasaan tidak terbatas yang menyebabkan produk hukum MPR yang berupa Ketetapan MPR materinya juga tidak terbatas. Setelah amandemen UUD 1945, kewenangan MPR berkurang, salah satunya adalah, MPR tidak berwenang untuk menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara, dan MPR tidak diberikan kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR yang isinya bersifat mengatur. Setelah UUD 1945 diamandemen, semua kewenangan yang dimiliki oleh MPR bersifat *beschikking* kecuali mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
3. Rekonstruksi Ketetapan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan rekonstruksi kelembagaan MPR dan kewenangan MPR, karena dengan kewenangan yang berubah akan mempengaruhi kedudukan produk hukum

MPR. Rekonstruksi kewenangan MPR dilakukan dengan menambah kewenangan MPR menentukan haluan negara yang dituangkan dalam produk hukum MPR yang diberi nama Peraturan Negara. Peraturan Negara tersebut kemudian dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang tempatnya satu tingkat di bawah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan satu tingkat di atas Undang-Undang/Perpu. Konsekuensinya adalah, terhadap Peraturan Negara dapat dilakukan pengujian, dan pengujian atau *re-view* Peraturan Negara dilakukan oleh MPR sendiri. Untuk pengujian peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di bawah Peraturan Negara dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dengan dimasukkannya Peraturan Negara ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, maka Peraturan Negara tersebut menjadi sumber hukum formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di bawah Peraturan Negara, dan akan memberikan kepastian hukum dalam negara hukum Indonesia.

B. SARAN

Beberapa saran sebagai rekomendasi dari penelitian disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Kepada MPR, untuk melakukan perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal-pasal yang berkaitan dengan keanggotaan dan kewenangan MPR diubahberikutini:
 - a. Pasal 2 ayat (1) perlu diubah agar keanggotaan MPR mewakili seluruh elemen masyarakat, dengan perumusan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, dan utusan golongan yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang."
 - b. Pasal 2 ayat (2) diubah dengan perumusan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam satu tahun di ibukota negara"
 - c. Pasal 3 ditambah satu ayat, ditempatkan pada ayat (2), dengan perumusan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Peraturan Negara"
2. Kepada pembentuk Undang-Undang: untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pasal yang berkaitan dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ditentukan sebagai berikut:
 - a. Pasal 7 ayat (1), jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 2. Peraturan Negara
 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undangg-Undang
 4. Peraturan Pemerintah
 5. Peraturan Presiden
 6. Peraturan Daerah Provinsi
 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
 - b. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b yang membatasi Ketetapan MPR yang termasuk dalam

jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR sebagaimana yang dimaksud di dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR 2003 dihapuskan, agar produk hukum yang dibentuk oleh MPR masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- A. Hamid. S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, zdisertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia, 12 Desember 1990*
- Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, Cetakan IX, 1985
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010
- MPR, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasa Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2013

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia
- Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan
- Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Paninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Eddy Rifai dan Khaidir Anwar

Fakultas Hukum Universitas Lampung. Jalan Sumantri Brojonegoro 1 Bandar Lampung. E-mail:
eddyrifai@gmail.com

POLITIK HUKUM PENANGGULANGAN TINDAK PIDANA PERIKANAN

ABSTRACT

The study examines the political response to the crime of fisheries law, where criminal offenses prevention fishery does not operate effectively so that the results can only be overcome small fishermen. The research method uses juridical normative and empirical research sites in Lampung Province. The results showed that the politics of law including the formulation of policy or legislation making, policy application and execution or implementation of the legislation and enforcement of criminal law. Legislation on fisheries contained in the Fisheries Act has adequate set of law enforcement against criminal acts fishery, but there are obstacles in the application and execution stages, such as barriers in terms of law enforcement, infrastructure and public awareness. Keywords: Politic of law, prevention, criminal acts fisheries.

ABSTRAK

Penelitian mengkaji tentang politik hukum penanggulangan tindak pidana perikanan, dimana penanggulangan tindak pidana perikanan belum berjalan secara efektif dan efisien sehingga hasilnya hanya dapat mengatasi nelayan-nelayan kecil saja. Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris dengan lokasi penelitian di Provinsi Lampung. Hasil penelitian menunjukkan bahwa politik hukum meliputi kebijakan formulasi atau pembuatan peraturan perundang-undangan, kebijakan aplikasi dan eksekusi atau pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum pidana. Peraturan perundang-undangan

tentang perikanan yang terdapat dalam UU Perikanan telah cukup memadai mengatur penegakan hukum terhadap tindak pidana perikanan, tetapi terdapat hambatan-hambatan dalam tahap aplikasi dan eksekusi, seperti hambatan dari segi aparat penegak hukum, sarana dan prasarana serta kesadaran hukum masyarakat.

Kata kunci: Politik hukum, penanggulangan, tindak pidana perikanan.

I. PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah merupakan negara kepulauan, yang sebagian besar wilayahnya terdiri dari wilayah perairan (laut) yang sangat luas, potensi perikanan yang sangat besar dan beragam. Potensi perikanan yang dimiliki merupakan potensi ekonomi yang dapat dimanfaatkan untuk masa depan bangsa, sebagai tulang punggung pembangunan nasional.

Diantara sekian banyak masalah ekonomi ilegal, praktik pencurian ikan atau IUU (*illegal, unregulated and unreported fishing practices*) oleh nelayan-nelayan menggunakan armada kapal ikan asing adalah yang paling banyak merugikan negara. Pencurian ikan oleh armada kapal ikan asing dari wilayah laut Indonesia diperkirakan sebesar 1 juta ton/tahun (Rp30 triliun/tahun) yang berlangsung sejak pertengahan 1980-an. Selain kerugian uang negara sebesar itu, pencurian ikan oleh nelayan asing berarti juga mematikan peluang nelayan Indonesia untuk mendapatkan 1 juta ton ikan setiap tahunnya. Lebih dari itu, volume ikan sebanyak itu juga mengurangi pasokan ikan segar (*raw materials*) bagi industri pengolahan hasil perikanan nasional serta berbagai industri dan jasa yang terkait. Aktivitas pencurian ikan oleh para nelayan asing juga merusak kelestarian stok ikan laut Indonesia, karena biasanya mereka menangkap ikan dengan teknologi yang tidak ramah lingkungan. Hal yang sangat penting dicermati adalah apabila terus membiarkan terjadinya *illegal fishing* maka kedaulatan wilayah pun bisa terongrong. Oleh karenanya, harus ada upaya strategis dan signifikan dalam rangka menanggulangi aktivitas pencurian ikan secara *illegal* di wilayah perairan laut Republik Indonesia (Suhardi, 2013:2).

Komitmen pemerintah untuk memerangi pencurian ikan menjadi langkah yang sangat strategis dalam memperkuat sektor perikanan Indonesia untuk menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015. Bahkan, langkah tersebut akan menjadi hal yang sangat penting bagi Indonesia jika ingin menjadi pemain utamanya. Jangan sampai Indonesia yang kaya akan sumber daya ikan hanya menjadi penonton ketika pasar bebas tersebut berlaku. Bahkan, semakin kehilangan kedaulatannya karena tidak mampu menghentikan tindak pencurian ikan yang dilakukan negara lain di kawasan laut Indonesia dan menimbulkan kerugian sangat besar bagi perekonomian Indonesia.

Kementerian Kelautan dan Perikanan R.I. (2012) menyebutkan pencurian ikan yang terjadi selama ini di perairan Indonesia telah mengakibatkan susut hasil hingga sebesar 48% dari total produksi perikanan tangkap Indonesia. Hal ini menyebabkan perdagangan hasil ikan Indonesia jauh tertinggal dengan beberapa negara ASEAN lainnya seperti Thailand dan Vietnam sebagai negara yang memiliki *share* perdagangan terbesar ketiga dan keempat di dunia. Indonesia hanya menempati posisi ketujuh. Padahal, Indonesia merupakan produsen ikan terbesar kedua di dunia

setelah China dengan total produksi sebesar 5,3 juta ton untuk perikanan tangkap dan 4,7 juta ton untuk perikanan budidaya, jauh diatas Thailand dan Vietnam (Jurnal Maritim, 2015).

Tindak pidana perikanan yang dilakukan oleh kapal asing sebagian besar terjadi di *Exclusive Economic Zone* atau Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) dan juga cukup banyak terjadi di perairan kepulauan. Jenis alat tangkap yang digunakan oleh kapal asing *illegal*/di perairan Indonesia adalah alat-alat tangkap produktif seperti *purse seine* dan *trawl*. Tindak pidana perikanan selain dilakukan oleh Warga Negara Asing juga dilakukan oleh Warga Negara Indonesia. Beberapa modus/jenis kegiatan *illegal* yang sering dilakukan Warga Negara Indonesia, antara lain: penangkapan ikan tanpa izin, memiliki izin tapi melanggar ketentuan sebagaimana ditetapkan oleh perundang-undangan yang berkaitan dengan perikanan, pemalsuan/manipulasi dokumen, *transshipment* dilaut, tidak mengaktifkan *transmitter*, dan penangkapan ikan yang merusak dengan menggunakan bahan kimia, bahan biologis, bahan peledak, alat dan/atau cara, dan/atau bangunan yang membahayakan melestarikan sumberdaya ikan (Rokhmin Dahuri, 2013:2).

Tindak pidana perikanan di wilayah perairan Provinsi Lampung, berdasarkan data pada Direktorat Perairan Polda Lampung tahun 2009-2014 adalah sebagai berikut:

TABEL 1. TINDAK PIDANA PERIKANAN DI WILAYAH PERAIRAN PROVINSI LAMPUNG TAHUN 2009-2014

No	Tahun	Jumlah Tindak Pidana	Pelaku Tindak Pidana
1	2009	1	2
2	2010	1	3
3	2011	2	3
4	2012	1	3
5	2013	2	4
6	2014*	1	2
Jumlah		1	1

Sumber: Data Sekunder pada Direktorat Perairan Polda Lampung 2014
Keterangan: * Bulan Januari – Agustus 2014

Penegakan hukum pidana penanggulangan tindak pidana perikanan merupakan bagian dari kebijakan kriminal yang berasal dari istilah *policy* (Inggris) atau *politiek* (Belanda). Bertolak dari kedua istilah asing ini, maka istilah kebijakan kriminal dapat pula disebut dengan istilah politik kriminal. Dalam kepustakaan asing istilah politik kriminal sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain *penal policy*, *criminal law policy* atau *strafrechtspolitiek*. Pengertian kebijakan atau politik kriminal dapat dilihat dari politik hukum maupun politik kriminal.

Menurut Sudarto (1981:159), politik hukum adalah: (a) Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat; (b) Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Bertolak dari pengertian demikian Sudarto (1983:20) selanjutnya menyatakan, bahwa melaksanakan politik kriminal berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang undangan pidana yang paling baik. Usaha dan kebijakan untuk membuat peraturan hukum pidana, yang baik pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari tujuan penanggulangan kejahatan. Jadi kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian dari politik kriminal. Dengan kata lain, dilihat dari sudut politik kriminal, politik hukum pidana identik dengan pengertian kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana. Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari usaha penegakan hukum. Oleh karena itu, sering pula dikatakan bahwa politik/kebijakan hukum pidana merupakan bagian pula dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).

Upaya penanggulangan kejahatan lewat pembuatan undang undang (hukum) pidana pada hakikatnya merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social welfare*), maka wajar apabila kebijakan atau politik hukum pidana merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*). Kebijakan kriminal dalam pencegahan dan penanggulangan kejahatan merupakan salah satu kebijakan, selain kebijakan pembangunan lainnya (politik sosial). Barda Nawawi Arief (2002:27) menyatakan “Upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan, dalam arti ada keterpaduan antara politik kriminal dan politik sosial; ada keterpaduan (*integral*) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan penal dan non penal. Kebijakan sosial dapat diartikan sebagai segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat. Dengan demikian, di dalam pengertian “*social policy*” sekaligus tercakup di dalamnya “*social welfare policy*” dan “*social defence policy*”.

Upaya penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dibagi dua, yaitu lewat jalur “*penal*” (hukum pidana) dan lewat jalur “*non penal*” (di luar hukum pidana). Upaya penanggulangan kejahatan melalui sarana “*penal*” lebih menitik-beratkan pada sifat “*repressive*” (penindasan/ pemberantasan/ penumpasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur “*nonpenal*” lebih menitikberatkan pada sifat “*preventive*” (pencegahan/ penangkalan/ pengendalian) sebelum kejahatan terjadi. Dikatakan sebagai perbedaan secara kasar, karena tindakan represif pada hakikatnya juga dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa politik hukum pidana menggunakan sarana penal dan nonpenal. Penggunaan sarana pidana dalam kebijakan kriminal, tiap masyarakat yang terorganisasi memiliki sistem hukum pidana yang terdiri dari: (a) peraturan perundang undangan hukum pidana, dan sanksinya; (b) suatu prosedur hukum pidana, dan (c) suatu mekanisme pelaksanaan (pidana), sedangkan sarana nonpenal adalah penggunaan upaya-upaya di luar hukum pidana untuk menanggulangi kejahatan.

Politik hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana perikanan telah diundangkan beberapa peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan serta beberapa peraturan

pelaksanaannya seperti peraturan pemerintah dan peraturan menteri. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan ini telah dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam kegiatan penyelidikan dan penyidikan (polisi, perwira TNI dan PPNS), penuntutan (jaksa penuntut umum), pemeriksaan di muka sidang pengadilan (hakim) dan pelaksanaan putusan pengadilan (lembaga pemasyarakatan). Upaya-upaya nonpenal dilaksanakan melalui sosialisasi kepada masyarakat untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat terhadap penanggulangan tindak pidana perikanan. Penyelenggaraan peradilan pidana dalam penanggulangan tindak pidana perikanan di Provinsi Lampung belum berjalan efektif dan efisien, hal itu terjadi karena adanya masalah koordinasi dalam proses penyelidikan, penyidikan dan penuntutan, sehingga hasil penegakan hukum pidana masih relatif kecil dan pelaku-pelakunya hanya mengenai nelayan-nelayan lokal saja. Begitu pula dalam upaya nonpenal, kebijakan-kebijakan untuk meningkatkan ekonomi produktif nelayan masih kurang dan sosialisasi kepada masyarakat belum berjalan baik sehingga masih rendah kesadaran hukum masyarakat dalam penegakan hukum pidana penanggulangan tindak pidana perikanan. Dengan penegakan hukum terhadap tindak pidana perikanan yang berjalan efektif dan efisien akan menanggulangi terjadinya tindak pidana perikanan serta nelayan menghasilkan produk perikanan yang melimpah yang dapat meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan nelayan sehingga nelayan dapat bersaing dalam perekonomian masyarakat ASEAN mendatang.

II. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian dan Jenis Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang berusaha untuk menggambarkan dan menguraikan tentang persoalan yang berkaitan dengan politik hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana perikanan di Provinsi Lampung. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Dalam kaitan dengan penelitian normatif, pendekatan yang digunakan adalah:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan tindak pidana perikanan seperti Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan; Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP dan beberapa peraturan pelaksanaan yang berhubungan dengan objek penelitian.
2. Pendekatan konsep (*conceptual approach*) digunakan untuk memahami konsep-konsep tentang barang bukti, tindak pidana perikanan dan putusan pengadilan. Dengan adanya konsep yang jelas maka diharapkan penormaan dalam aturan hukum tidak lagi terjadi pemahaman yang kabur dan ambigu.

2. Sumber dan Jenis Data

Sumber data berasal dari dua sumber yaitu data lapangan dan data kepustakaan, sedangkan jenis data berupa data primer dan data sekunder:

1. Data primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari hasil penelitian di lapangan, baik melalui pengamatan atau wawancara dengan nara sumber, dalam hal ini adalah pihak-pihak yang berhubungan langsung dengan masalah penulisan penelitian ini.
2. Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dengan menelusuri literatur-literatur maupun peraturan-peraturan dan norma-norma yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini. Data sekunder tersebut meliputi:
 - a. Bahan hukum primer yaitu: Undang-undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Undang-undang No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan dan Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang KUHAP.
 - b. Bahan hukum sekunder yaitu Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, serta peraturan-peraturan lainnya yang berkaitan dengan perikanan.
 - c. Bahan hukum tersier yaitu karya-karya ilmiah, bahan seminar, dan hasil-hasil penelitian para sarjana yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang dibahas.

3. Penentuan Narasumber

Dalam penelitian ini, yang menjadi narasumber penelitian adalah: 1 orang polisi, 1 orang perwira TNI, 1 orang PPNS, 1 orang jaksa Kejaksaan Negeri Bandar Lampung, 1 orang hakim Pengadilan Negeri Kelas IA Tanjungkarang, 1 orang pengacara/penasehat hukum, dan 1 orang teoritisi/akademisi.

4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

Dalam pengumpulan data penulis mengambil langkah-langkah sebagai berikut: Untuk memperoleh data sekunder, dilakukan dengan serangkaian kegiatan dokumenter dengan cara membaca, mengutip buku-buku, menelaah peraturan perundang-undangan, dokumen dan informasi lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas.

Untuk memperoleh data primer, dilakukan dengan cara melakukan studi lapangan dengan menggunakan metode wawancara. Dalam metode wawancara materi-materi yang akan ditanyakan telah dipersiapkan terlebih dahulu oleh penulis sebagai pedoman, metode ini digunakan agar nara sumber bebas memberikan jawaban-jawaban dalam bentuk uraian-uraian.

Setelah data tersebut terkumpul, pengolahan data dilakukan dengan cara:

1. *Editing* dalam hal ini data yang masuk akan diperiksa kelengkapannya, kejelasannya, serta relevansi dengan penelitian.
2. *Evaluating* yaitu memeriksa dan meneliti data untuk dapat diberikan penilaian apakah data tersebut dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya dan digunakan untuk penelitian.

5. Analisis Data

Untuk menganalisis data yang telah terkumpul penulis menggunakan analisis kualitatif. Analisis kualitatif dilakukan untuk melukiskan kenyataan-kenyataan yang ada berdasarkan hasil penelitian

yang berbentuk penjelasan-penjelasan, dari analisis tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan secara induktif, yaitu cara berpikir dalam mengambil suatu kesimpulan terhadap permasalahan yang membahas secara umum yang didasarkan atas fakta-fakta yang bersifat khusus.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing dapat dikategorikan dalam tiga kelompok: (1) *Illegal fishing* yaitu kegiatan penangkapan ikan secara ilegal di perairan wilayah atau ZEE suatu negara, atau tidak memiliki izin dari negara tersebut; (2) *Unregulated fishing* yaitu kegiatan penangkapan di perairan wilayah atau ZEE suatu negara yang tidak mematuhi aturan yang berlaku di negara tersebut; dan (3) *Unreported fishing* yaitu kegiatan penangkapan ikan di perairan wilayah atau ZEE suatu negara yang tidak dilaporkan baik operasionalnya maupun data kapal dan hasil tangkapannya. Praktek terbesar dalam *IUU Fishing* adalah penangkapan ikan oleh negara lain tanpa izin dari negara yang bersangkutan, atau dengan kata lain, pencurian ikan oleh pihak asing (*illegal fishing*).

Pada prakteknya keterlibatan pihak asing dalam pencurian ikan dapat digolongkan menjadi dua, yaitu sebagai berikut: Pertama, pencurian semi-legal, yaitu pencurian ikan yang dilakukan oleh kapal asing dengan memanfaatkan surat izin penangkapan legal yang dimiliki oleh pengusaha lokal, dengan menggunakan kapal berbendera lokal atau bendera negara lain. Praktek ini tetap dikategorikan sebagai *illegal fishing* karena selain menangkap ikan di wilayah perairan yang bukan haknya, pelaku *illegal fishing* ini tidak jarang juga langsung mengirim hasil tangkapan tanpa melalui proses pendaratan ikan di wilayah yang sah. Praktek ini sering disebut sebagai praktek “pinjam bendera” (*flag of convenience*). Kedua, adalah pencurian murni *illegal*, yaitu proses penangkapan ikan yang dilakukan oleh nelayan asing dan kapal asing tersebut menggunakan benderanya sendiri untuk menangkap ikan di wilayah Indonesia. Kegiatan ini jumlahnya cukup besar, berdasarkan perkiraan FAO (2008) ada sekitar 1 juta ton per tahun dengan jumlah kapal sekitar 3.000 kapal. Kapal-kapal tersebut berasal dari Thailand, Vietnam, Malaysia, RRC, Pilipina, Taiwan, Korsel, dan lainnya.

Praktek *illegal fishing* tidak hanya dilakukan oleh pihak asing, tetapi juga oleh para nelayan/pengusaha lokal. Praktek *illegal fishing* yang dilakukan oleh para nelayan/pengusaha lokal dapat digolongkan menjadi 3 (tiga) golongan, yaitu:

- 1) Kapal ikan berbendera Indonesia bekas kapal ikan asing yang dokumennya palsu atau bahkan tidak memiliki dokumen izin;
- 2) Kapal Ikan Indonesia (KII) dengan dokumen asal atau “asli tapi palsu” (pejabat yang mengeluarkan bukan yang berwenang, atau dokumen palsu);
- 3) Kapal ikan Indonesia yang tanpa dilengkapi dokumen sama sekali, artinya menangkap ikan tanpa izin (Suhardi, 2013:4).

Politik hukum pidana dalam penanggulangan tindak pidana perikanan perlu dilakukan dengan membangun hukum pidana. Untuk membangun/menyusun ulang hukum pidana/merekonstruksi

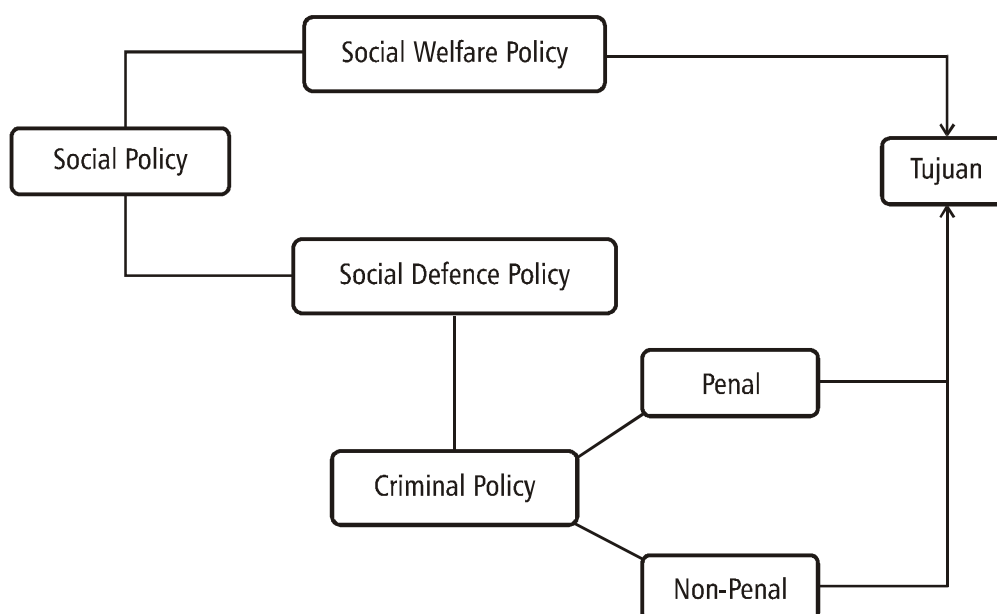
upaya penanggulangan tindak pidana perikanan dipandang tepat dilakukan melalui kebijakan integral sebagai konsep hukum yang tepat untuk memberantas dan menanggulangi tindak pidana perikanan melalui pendekatan konvergensi politik kriminal dan politik sosial.

Pentingnya pilihan kepada kebijakan integral karena kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Upaya atau kebijakan untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan kejahatan termasuk bidang kebijakan kriminal (*criminal policy*). Kebijakan kriminal ini pun tidak terlepas dari kebijakan yang lebih luas, yaitu kebijakan sosial (*social policy*) yang terdiri dari kebijakan/upaya-upaya untuk kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) dan kebijakan/upaya-upaya untuk perlindungan masyarakat (*social defence policy*). Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah “perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat” (Barda Nawawi Arief, 2010:2).

Perumusan tujuan politik kriminal yang demikian itu pernah pula dinyatakan dalam salah satu laporan kursus latihan ke-34 yang diselenggarakan oleh UNAFEI di Tokyo tahun 1973. sebagai berikut: “*Most of group members agreed some discussion that “protection of the society” could be accepted as the final goal of criminal policy, although not the ultimate aim of society, which might perhaps be described by terms like “happiness of citizens”, “a wholesome and cultural living”, “social welfare” or “equality.”*” (Barda Nawawi Arief, 2010:4)

Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial (yaitu, kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial). Secara skematis hubungan itu dapat digambarkan sebagai berikut:

BAGAN 1: HUBUNGAN KEBIJAKAN SOSIAL DAN PENEGAKAN HUKUM PIDANA



Dari uraian dan skema sebelumnya terlihat bahwa upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan dalam arti: (1) Ada keterpaduan (integralitas) antara politik kriminal dan politik sosial; (2) Ada keterpaduan (integralitas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan “penal” dan “nonpenal”.

Penegakan hukum pidana dilaksanakan oleh Direktorat Perairan Polda Lampung sebagai institusi penegakan hukum terhadap tindak pidana perikanan. Fungsi Kepolisian Direktorat Kepolisian Perairan ini didasarkan pada tugas, fungsi dan wewenangnya sebagaimana diatur dalam Pasal 202 Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia No.22 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pada Tingkat Kepolisian Daerah, Ditpolair merupakan unsur pelaksana tugas pokok Polda yang berada dibawah Kapolda. Ditpolair bertugas menyelenggarakan fungsi Kepolisian perairan yang mencakup patroli, TPTKP di perairan, SAR di wilayah perairan, dan binmas pantai atau perairan serta pembinaan fungsi Kepolisian perairan dalam lingkungan Polda.

Terkait dengan penanggulangan tindak pidana perikanan, fungsi utama Ditpolair Polda Lampung adalah melakukan penyelidikan dan penyidikan. Anggota Ditpolair sesegera mungkin menanggapi setiap adanya laporan dari anggota masyarakat atau menemukan adanya tindak pidana perikanan, dengan melakukan penyelidikan, karena laporan tersebut harus didukung oleh bukti-bukti yang kuat untuk menentukan apakah termasuk sebagai tindak pidana atau bukan. Dalam penyelidikan ini, rangkaian tindakan penyelidikan bertujuan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana, guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan. Rangkaian tindakan penyelidikan hanya dimaksudkan untuk menemukan peristiwa pidana dan tidak mencari/menemukan tersangka. Tindakan penyidikan tidak harus didahului dengan penyelidikan. Manakala penyidik menemukan peristiwa yang dinilai sebagai tindak pidana, dapat segera melakukan penyidikan.

Proses yang dilakukan Kepolisian ini sesuai dengan Pasal 1 Butir (2) KUHP, bahwa tindakan penyidikan tiada lain daripada “rangkaiannya” tindakan mencari dan mengumpulkan bukti, agar peristiwa tindak pidananya terang serta tersangkanyadan berkas perkara tindak pidananya dapat diajukan kepada penuntut umum. Berkas perkara tindak pidana tersebut berisi nama lengkap, tempat lahir, umur atau tanggal lahir, jenis kelamin, kebangsaan, tempat tinggal, agama dan pekerjaan tersangka. Selain itu dideskripsikan uraian secara cermat, jelas dan lengkap mengenai tindak pidana yang didakwakan dengan menyebutkan waktu dan tempat tindak pidana itu dilakukan (Agus Irawan, 2014:77).

Undang-undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan memberikan kewenangan penyidikan selain kepada Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia juga kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan (PPNS Perikanan) dan Perwira TNI AL. Ketiga instansi penyidik tersebut memiliki kewenangan yang sama dalam melaksanakan penyidikan tindak pidana di bidang Perikanan. Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan diberi kewenangan yang terbatas dalam melakukan kegiatan prnyidikan tindak pidana di bidang perikanan, yakni tidak diberi kewenangan untuk

penangkapan dan/atau penahanan, kewenangan hanya sebatas pada: (1) Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya pelanggaran; (2) Melakukan pemanggilan dan pemeriksaan terhadap tersangka dan pelaku pelanggaran; (3) Mengeledah kapal perikanan, sarana angkutan dan tempat menyimpan, mendinginkan dan mengawetkan ikan yang diduga di pergunakan dalam atau menjadi tempat melakukan pelanggaran; dan (4) Melakukan penyitaan ikan yang dihasilkan, alat-alat dan surat yang digunakan dalam melakukan perbuatan pelanggaran.

Disamping itu Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan juga diwajibkan untuk: (1) Melaporkan tentang penyidikan yang dilakukan kepada penyidik Polri; (2) Memberitahukan perkembangan penyidikan yang dilakukan kepada penyidik Polri; (3) Menyerahkan berkas hasil penyidik kepada Penuntut Umum melalui Penyidik Polri; (4) Dalam melaksanakan tugasnya (penyidikan) sebagaimana tersebut diatas, Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan tidak diberikan kewenangan untuk melakukan penangkapan dan/atau penahanan (Suriadi, 2013:5).

Aplikasi peran jaksa dalam penegakan hukum pidana tindak pidana perikanan dilaksanakan melalui kegiatan penuntutan dan eksekusi.

- a) Penuntutan: Menerima pemberitahuan dimulainya penyidikan; Menerima penyerahan tahap I (berkas pemeriksaan); Mengembalikan berkas yang belum lengkap; Melengkapi berkas yang belum lengkap; Pemberitahuan kepada penyidik tentang penunjukkan penuntut umum; Menerima penyerahan tahap II (berkas pemeriksaan, tersangka dan barang bukti); Perpanjangan penahanan; Mengisi riwayat perkara; Membuat surat dakwaan; Pelimpahan perkara ke pengadilan negeri; Pemanggilan tersangka dan saksi; Pembacaan surat dakwaan; Membuat tangkisan dan perlawanan; Mengadakan pembuktian; Membuat laporan hasil sidang; Membuat tuntutan pidana; Membuat replik; Menerima atau menolak putusan pengadilan; Melaksanakan penetapan hakim; Melakukan upaya hukum.
- b) Eksekusi: Melaksanakan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap berupa: Hukuman pokok (pidana badan, hukuman sementara, hukuman seumur hidup, hukuman bersyarat, pidana denda). Hukuman tambahan: Perampasan barang untuk negara, pengembalian barang.

Putusan pengadilan atas perkara tindak pidana perikanan dapat diterima atau ditolak baik oleh Penuntut Umum maupun terdakwa/penasehat hukum terdakwa. Putusan pengadilan yang diterima oleh kedua belah pihak pelaksanaan eksekusinya dilakukan oleh Penuntut Umum, sedangkan putusan pengadilan yang ditolak baik oleh Penuntut Umum maupun terdakwa/penasehat hukum terdakwa atau oleh salah satu pihak saja dapat dilakukan upaya hukum sesuai dengan jenis putusan pengadilan. Putusan pengadilan yang membebaskan terdakwa atau menyatakan terdakwa tidak bersalah dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung, sedangkan putusan pengadilan yang memidana terdakwa tetapi dirasakan kurang adil dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi.

Salah satu perkara tindak pidana perikanan yang terjadi diwilayah perairan Kepolisian Daerah Lampung adalah penggunaan alat tangkap ikan yang dapat membahayakan kelestarian sumber

daya ikan dan atau lingkungannya, yaitu perkara Carkum dan Saikun yang menggunakan “dogol” modifikasi saat menangkap ikan diperairan Pulau Legundi, Pesawaran. Terhadap Carkum diajukan dengan Pasal 85, sementara Saikun Pasal 84 Undang-undang No.45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-undang No.31 Tahun 2004 tentang Perikanan.”Dogol” yang diperbolehkan sesuai dengan Peraturan Menteri Perikanan dan Kelautan No. 18 Tahun 2013 tentang Jalur Penangkapan Ikan dan Penempatan Alat Penangkapan Ikan dan Alat Bantu Penangkapan ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara R.I., berukuran minimum 1,5 inci, tetapi kedua nelayan itu menggunakan “dogol” berukuran 1 inci atau telah dimodifikasi. Penangkapan Carkum dan Saikun terjadi pada awal Juli 2014. Ketika Kapal KM Sinar Jaya Si Roy yang dinakhodai Saikun bersama anak buah kapalnya (ABK) berangkat dari Pulau Sepak yang berjarak sekitar 500 meter dari Pulau Legundi, Pesawaran. Ketika KM Sinar Jaya tiba diperairan Legundi, Saikun selaku nakhoda memerintahkan ABK untuk menangkap ikan dengan cara jaring “dogol” diturunkan kelaut yang diikuti kaki-kakinya berupa besisiku dan dua papan pemberat (*outerboard*) dengan masing-masing seberat 30 kilogram (kg). Setelah itu, Saikun melanjutkan perjalanannya ke Pulau Keringgung untuk menjual hasil tangkapan. Namun, ditengah perjalanan sekitar pukul 11.30 WIB, kapal mereka dihentikan kapal tim patroli Direktorat Polisi Air Polda Lampung. Kemudian kapal terdakwa digeledah dan ditemukan satu jaring “dogol” yang telah dimodifikasi serta ikan seberat 200kg yang terdiri ikan krisisekitar 50 kg, ikan sriding 120 kg, dan udang krosok 30 kg. Terhadap Carkum dan Saikun dipidana penjara masing-masing 4 (empat) bulan dan denda Rp500.000. (lima ratus ribu rupiah) (Direktori Putusan MA, 2015).

Pemidanaan terhadap nelayan kecil di atas ternyata menarik perhatian masyarakat dan bahkan terjadi unjuk rasa yang dilakukan oleh nelayan dan lembaga swadaya masyarakat di Pengadilan Negeri Kelas IA Tanjungkarang yang menuntut tidak dilakukannya kriminalisasi terhadap nelayan kecil, tetapi putusan pengadilan tetap menjatuhkan pidana terhadap para nelayan tersebut (Harian Umum Lampung Post, 2014).

Lemahnya penegakan hukum disektor kelautan dan perikanan juga bersinggungan dengan lambannya koordinasi antar instansi. Badan Koordinasi Keamanan Laut (Bakorkamla) terdiri dari 13 institusi seperti Kementerian Kelautan dan Perikanan, TNI Angkatan Laut dan Bea Cukai, dan sebagainya. Akibatnya, menghambat pemberantasan kejahatan yang terjadi di laut, termasuk pencurian ikan,serta menyedot banyak anggaran. Oleh karenanya perlu diusulkan agar Bakorkamla dirombak menjadi lembaga yang terdiri dari satu institusi tapi mengerjakan banyak hal guna memberantas kejahatan di laut,seperti pencurian ikan dan perdagangan manusia. Wewenang yang dipikul satu lembaga itu akan memangkas biaya operasional dan mendorong efektifitas. Oleh karena itu pemerintah segera membentuk Badan Keamanan Laut (Bakamla) sebagaimana amanat Pasal 67 Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan (UU Kelautan). Pasal 63 ayat (2) UU Kelautan menyebut kewenangan Bakamla terintegrasi dan terpadu dalam satu kesatuan komando dan kendali (Hukumonline, 2014).

Penegakan hukum pidana terhadap tindak pidana perikanan yang dilakukan pemerintah

seyogianya tidak hanya dengan melakukan peneggelaman kapal asing yang mencuri ikan dan menghukum ABK-nya termasuk pula para nelayan kecil lokal. Hal ini karena pencurian ikan melibatkan banyak pemain besar atau mafia pencuri ikan dengan aparat. Pengamatan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) disebutkan adanya indikasi “permainan” antara aparat dengan mafia internasional (Harian Tribun, 2014) yang nota bene adalah pemilik kapal atau pemilik perusahaan yang berada di luar wilayah Indonesia. Bahkan cenderung sangat terorganisasi dan rapih atau disebut dengan *Transnational Organized Crimes* Dalam *UN Convention on Transnational Organized Crimes* disebutkan suatu kejahatan dianggap sebagai suatu tindak pidana transnasional karena dilakukan di lebih dari satu wilayah negara, terorganisasi, dan mengancam kedaulatan suatu negara. Namun, dalam konvensi tersebut baru 5 bentuk kejahatan yang dikategorikan sebagai tindak pidana *transnational*, yakni korupsi, pencucian uang, perdagangan orang khususnya perempuan dan anak, penyelundupan kelompok migran, dan perdagangan senjata api ilegal.

Oleh karena itu, komitmen pemerintah dalam memerangi pencurian ikan harus diperkuat dengan menempatkan pencurian ikan sebagai kejahatan serius dan terorganisasi lintas negara yang dapat menyentuh pada pemain-pemain besar atau mafia pencuri ikannya baik yang berada di Indonesia maupun yang berada di luar Indonesia. Penegakan hukumnya harus melampaui batas-batas yuridiksi suatu negara yang mewajibkan negara lain turut serta melakukan penegakan hukum tindak pencurian ikan atau disebut dengan *extraterritorial obligations* Pencurian ikan sebagai kejahatan yang sangat serius juga harus dikategorikan sebagai kejahatan luar biasa (*extraordinary crimes*). Sebagaimana disebutkan dalam Statuta Roma, pencurian ikan sebagai kejahatan luar biasa harus dianggap sebagai suatu kejahatan yang melanggar hak asasi manusia atau *crimes against humanity* (Jurnal Maritim, 2015).

Dalam kaitan dengan perlindungan terhadap nelayan kecil lokal, tidak hanya dilakukan dengan pelarangan terhadap alat tangkap dan penegakan hukum pidana, karena akar masalah mereka adalah kemiskinan. Upaya pengentasan nelayan dari kemiskinan antara lain dilakukan melalui diversifikasi usaha dengan memberikan pelatihan usaha ekonomi produktif di luar usaha pokok menangkap ikan. Pemberian stimulans modal sangat dibutuhkan untuk memulai usaha tersebut, termasuk bantuan modal untuk penggantian alat tangkap yang ramah lingkungan (Toto Subandriyo, 2015: 7).

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa politik hukum pidana penanggulangan tindak pidana perikanan adalah melalui pembaruan peraturan perundang-undangan di bidang perikanan baik peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah maupun peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya yang mendukung penegakan hukum pidana di bidang perikanan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan serta meningkatkan koordinasi penegakan hukum serta melalui kebijakan nonpenal meningkatkan usaha ekonomi produktif kepada nelayan agar nelayan dapat meningkatkan hasil produksinya dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat sehingga dapat bersaing secara kompetitif dengan masyarakat nelayan di kalangan ASEAN.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Penegakan hukum pidana penanggulangan tindak pidana perikanan dilaksanakan oleh kepolisian, PPNS Perikanan, Perwira TNI AL, kejaksaan dan pengadilan di Provinsi Lampung belum berjalan efektif dan efisien, sehingga penegakan hukum lebih banyak mengenai kepada nelayan-nelayan kecil lokal. Di samping itu, banyaknya instansi dalam penegakan hukum menimbulkan masalah koordinasi, sehingga diperlukan adanya lembaga Badan Keamanan Laut;
2. Dalam rangka menyongsong MEA pada akhir tahun 2015 perlu adanya politik hukum pidana pembaruan undang-undang perikanan untuk mengkualifikasikan tindak pidana perikanan sebagai *extra-ordinary crime* dan adanya kebijakan-kebijakan non-penal terhadap nelayan kecil lokal.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU DAN MAKALAH

- Barda Nawawi Arief, 2002. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- , 2010. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Kencana, Jakarta.
- Sudarto, 1981. *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung.
- , 1983. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, Sinar Baru, Bandung.
- Suhardi, 2013, “Aspek Hukum Penanganan Tindak Pidana Perikanan (*Illegal Fishing*) di Indonesia”, Makalah Coaching Clinic PPNS Perikanan, Surabaya.
- Suriadi, 2013. “Kewenangan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Perikanan Berdasarkan Undang-Undang No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan”. Universitas Taman Siswa, Padang.
- Dahuri, Rokhmin, 2013. “Aspek Hukum Penanganan Tindak Pidana Perikanan”. Makalah Diklat Teknis Penanganan Tindak Pidana Perikanan Angkatan II, Pusdiklat Kejagung R.I.
- Irawan, Agus, 2014. “Penegakan Hukum Pidana terhadap Tindak Pidana perikanan (Studi di Direktorat Perairan Polda Lampung)”, Program Magister Hukum Unila, Bandar Lampung.

SURAT KABAR DAN MAJALAH

- Subandriyo, Toto. “Cantrang dan Kearifan Kita”, Harian Kompas, 26 Maret 2015.
- Harian Umum Lampung Post, 23 Oktober 2014, hal. 6.
- Harian Tribun, 24 Desember 2014, hal. 8.

WEBSITE

- Direktori Putusan MA. [www/putusan.mahkamahagung.go.id/](http://www.putusan.mahkamahagung.go.id/) diakses 10 Maret 2014.
- Jurnal Maritim. www/jurnalmaritim.com/Putusan.mahkamahagung.go.id/pengadilan/

mahkamah-agung/periode/putus/2015/index-1.html diakses pada 8 Januari 2014 pukul 20.00 WIB.

Hukumonline. www.hukumonline.com/8?q=hukumonline+Pasal+67+Undang-Undang+No.+32+Tahun+2014+tentang+Kelautan+%28UU+Kelautan%29 diakses pada 8 Desember 2014 pukul 19.05 WIB.

Norma Sari

Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan. Jl Pramuka No 42 Yogyakarta 55162. E-mail:
norma.sari@law.uad.ac.id

PEMBERDAYAAN HAK KONSUMEN ATAS INFORMASI OBAT

ABSTRACT

This research aims to investigate and identify the empowerment of consumer rights on drug information. Research questions focused on how the role of the Food and Drug Supervisory Agency (BPOM) and pharmacists in the empowering consumers on drug information. Research indicates very important information for consumers in taking the medication. Basic settings need to be protected and fulfilled people the right to information is the Constitution of the Republic of Indonesia in 1945 under Article 28F, Articles 7 and 8 of Law No. 36 of 2009 on, and Article 4 of Law No. 8 of 1999 on Consumer Protection Act. Implementing rules and derivatives can be found in the Decree of the Minister of Health No. 1197 / Minister of Health / SK / X / 2004 on Standards of Pharmaceutical Services in Hospitals and Organizational Rules Number 004 / PPIAI / 1418 / VII / 2014 about the Organization Regulations Concerning Guidelines for Discipline Pharmacist Indonesia Chapter IV. The right to information is also related to the basic rights of Human Rights. The conclusions showed that the agency's role in empowering consumers POM top right drug information is by monitoring the promotion / advertising and labeling of drugs, Communication, Information, Education and Communication (IEC) and formed a Consumer

Complaints Service Unit. While the pharmacist's role on the self medication drug at the pharmacy and hospital pharmacists, by providing information, counseling, promotion and education

Keywords: empowerment, consumer, drug information

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengidentifikasi pemberdayaan hak konsumen atas informasi obat. Pertanyaan penelitian tertuju pada bagaimana peran Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dan apoteker dalam pemberdayaan konsumen atas informasi obat. Penelitian menunjukkan informasi sangat penting bagi konsumen dalam mengkonsumsi obat. Dasar pengaturan perlunya masyarakat dilindungi dan dipenuhi hak atas informasi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dalam Pasal 28F, Pasal 7 dan 8 Undang-undang No 36 tahun 2009 tentang dan Pasal 4 UU No. 8 Tahun 1999 tentang Undang-undang Perlindungan Konsumen. Aturan pelaksana dan turunan dapat ditemukan pada Keputusan Menkes RI No. 1197/MENKES/SK/X/2004 tentang Standar Pelayanan Farmasi di Rumah Sakit dan PO. 004/ PP. IAI/1418/VII/2014 Tentang Peraturan Organisasi Tentang Pedoman Disiplin Apoteker Indonesia Bab IV. Hak atas informasi ini juga terkait hak dasar yakni Hak Asasi Manusia. Kesimpulan penelitian adalah peran Badan POM dalam pemberdayaan konsumen atas hak informasi obat adalah melalui pengawasan promosi/iklan dan penandaan obat, Komunikasi, Informasi dan Edukasi (KIE) dan membentuk Unit Layanan Pengaduan Konsumen (ULPK). Sedangkan peran apoteker dalam pemberdayaan konsumen atas informasi obat dilaksanakan pada pengobatan swa-medikasi di apotek dan di rumah sakit apoteker memberdayakan konsumen atas informasi obat dengan cara memberikan informasi, konseling, promosi dan edukasi

Kata kunci: Pemberdayaan, Konsumen, Informasi Obat

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Definisi pemberdayaan dalam konteks hukum adalah tentang penguatan kapasitas semua orang untuk menggunakan hak mereka, baik sebagai individu atau sebagai anggota masyarakat (https://www.opensocietyfoundations.org/projects/legal-empowerment_). Setiap upaya untuk membuat konsumen menjadi berdaya, selain merupakan tanggung jawab pemerintah juga merupakan tanggung jawab dari konsumen itu sendiri. Tahun 1999 dengan telah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 8 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), hak-hak konsumen semakin dijamin. Pasal 4 huruf c mengatur bahwa hak konsumen salah satunya adalah hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa. Pasal tersebut secara analogis dapat diterapkan pada kategori produk obat, yang berarti bahwa konsumen berhak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan obat.

Mengapa informasi mengenai obat menjadi sangat penting? Kasus yang pernah terjadi di Indonesia adalah soal iklan obat menyesatkan. Deputi Bidang Pengawasan Produk Terapeutik dan Napza A Retno Tyas Utami mengatakan masyarakat perlu mewaspadaai iklan obat yang menyesatkan yang banyak ditayangkan di media cetak, online, maupun elektronik. Iklan obat harus seimbang antara edukasi dan kepentingan komersial, namun sayangnya banyak pengusaha yang menayangkan iklan obat yang tidak sesuai dengan kenyataan, seperti iklan klinik Tong Fang yang menjamin kesembuhan pasien. Selain itu juga ada iklan yang sudah dipotong oleh BPOM, namun yang ditayangkan malah iklan yang utuh. Iklan obat yang perlu diwaspadai seperti

menawarkan obat keras tanpa resep dokter, informasi dalam iklan berlebihan dan menyesatkan, menawarkan harga yang jauh lebih murah, hingga menjanjikan cepat sembuh, efek instan dan garansi (<http://www.antarajatim.com>).

Informasi yang tidak tepat juga muncul dalam transaksi konsumen obat di apotek. Diduga hampir 99 persen apotek di Indonesia tetap buka dan menerima pelanggan walaupun apotekernya tidak di tempat. Kondisi ini mengakibatkan kerugian bagi pasien sebagai pihak yang lemah. Konsumen tidak mendapat informasi lengkap tentang khasiat obat yang dibeli dari apotek terkecuali penjelasan singkat tentang aturan pakai dari pelayan apotek tersebut, meski untuk menebus obat itu pasien harus mengeluarkan biaya mahal. Praktisi kesehatan Ernawati Sinaga mengungkapkan penilaiannya bahwa peran apoteker atau farmasis komunitas di Indonesia belum optimal. Apoteker di Indonesia sudah sangat terbiasa untuk membiarkan apoteknya buka tanpa kehadirannya (www.waspada.online).

Informasi terkait obat penting bagi konsumen. Dengan mengetahui secara mendetail informasi, maka konsumen dapat mengetahui dengan pasti tujuan penggunaan dan hal-hal lain yang terkait dengan obat yang dikonsumsi. Obat akan berfungsi sebagaimana mestinya apabila digunakan sesuai dengan tujuan dan cara penggunaannya. Hal yang demikian ini hanya dapat dicapai apabila dalam penggunaannya berada dibawah pengawasan dokter beserta informasi-informasi yang diberikan baik dari dokter maupun apoteker secara jelas, jujur, dan benar. Obat berbalik akan berfungsi menjadi racun dengan segala bentuk akibatnya sampai dengan kematian, apabila digunakan tidak sesuai dengan tujuan dan cara penggunaannya. Pada dasarnya konsumen pengguna tidak akan mengetahui semua jenis produk barang dan jasa sehingga mereka sangat memerlukan informasi produk barang dan jasa apa saja yang ada di pasaran. Latar belakang inilah yang mendasari perlunya konsumen obat yang berdaya, khususnya atas hak informasi obat.

Tidak mudah mencari definisi pemberdayaan konsumen. Setidaknya unsur-unsur berikut tampaknya menjadi penting untuk definisi pemberdayaan (Nardo Michela dkk, 2011: 18) adalah:

1. Konsumen harus menyadari keputusan mereka ketika membeli (syarat dan ketentuan misalnya, membandingkan harga, label produk ');
2. Konsumen harus bisa mendapatkan informasi tentang hak-hak mereka;
3. Konsumen harus memiliki akses ke mekanisme advokasi dan ganti rugi.

Menurut *The Legal Services Consumer Panel*, pemberdayaan konsumen terdiri dari dua elemen yang luas yang berinteraksi untuk menciptakan kondisi bagi konsumen untuk berkembang. Pertama, konsumen memiliki sumber daya untuk membuat pilihan yang lebih baik. Ini termasuk keadaan pikiran tertentu (percaya diri dan kesediaan untuk berperan aktif), seperti informasi sebagai alat pengambilan keputusan yang baik, dan keterampilan untuk menggunakan informasi untuk menghasilkan keputusan yang efektif dan hasil positif. Kedua, lembaga -misalnya perlindungan konsumen dan peraturan organisasi - yang mendukung konsumen untuk membentuk pasar (2013: 1).

Konsumen yang berdaya adalah konsumen yang memiliki kesadaran dan pengetahuan yang tinggi terhadap mutu dan kegunaan suatu produk. Konsumen dapat memberdayakan dirinya dengan mengupayakan untuk mendapatkan informasi yang tepat. Hak atas informasi yang jelas dan benar dimaksudkan agar konsumen dapat memperoleh gambaran yang benar tentang suatu produk, karena dengan informasi tersebut konsumen dapat memilih produk yang diinginkan/ sesuai kebutuhannya serta terhindar dari kerugian akibat kesalahan dalam penggunaan produk (Sutarman Yodo, 2011: 41).

B. Rumusan masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana peran Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dalam pemberdayaan konsumen atas informasi obat?
2. Bagaimana peran apoteker dalam pemberdayaan konsumen atas informasi obat?

II. METODE PENELITIAN

A. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian segi tujuan penelitian adalah penelitian hukum normatif, sedangkan dari segi sifat laporannya adalah penelitian deskriptif analitis. Penelitian ini dikategorikan sebagai *legal research* atau *legal research instruction* (Sri Mamudji, 2006: 23).

B. Materi Penelitian

Materi Penelitian ini adalah:

1. Peran Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dalam pemberdayaan konsumen atas informasi obat.
2. Peran apoteker dalam pemberdayaan konsumen atas informasi obat.

C. Lokasi penelitian

Penelitian dilakukan di Yogyakarta

D. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data sekunder adalah studi dokumen, yaitu dengan cara membaca, mengkaji, dan mengidentifikasi secara sistematis sumber data sekunder yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

E. Teknik Pengolahan dan analisis data

Setelah data-data terkumpul selanjutnya akan dilakukan analisa data dengan cara deskriptif kualitatif, yaitu suatu cara menarik kesimpulan dengan memberikan gambaran atau menjabarkan terhadap data yang terkumpul dalam bentuk uraian kalimat sehingga pada akhirnya dapat mengantarkan pada kesimpulan.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Kajian Pustaka

1. Obat dan Informasi Obat

Obat adalah bahan atau paduan bahan, termasuk produk biologi yang digunakan untuk mempengaruhi atau menyelidiki sistem fisiologi atau keadaan patologi dalam rangka penetapan diagnosis, pencegahan, penyembuhan, pemulihan, peningkatan kesehatan dan kontrasepsi bagi manusia (1 Angka 8 Undang-undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan).

Peranan obat yang sedemikian besar menegaskan pentingnya obat dalam upaya kesehatan sekaligus aktivitas reproduksi. Dengan menggunakannya secara tepat, bisa didapatkan manfaat yang optimal dari obat. Penggunaan obat yang tepat bukan suatu yang sulit untuk dilakukan oleh konsumen, antara lain dimulai dengan mematuhi semua informasi yang tertera pada kemasan obat atau aturan pakai yang dituliskan oleh apotik. Jika masih kurang atau belum dapat memahaminya, konsumen berhak untuk meminta informasi obat kepada apotek atau kepada Pusat Informasi Obat yang memberikan layanan informasi kepada masyarakat luas seperti PIO nas Badan POM (Pusat Informasi Obat Nasional Badan POM).

2. Konsumen Obat

Istilah konsumen berasal dari kata *consumer* (Inggris-Amerika), atau *consument/konsument* (Belanda) (Celina Tri Siwi, 2009: 22). Kamus Bahasa Inggris-Indonesia memberi kata *consumer* sebagai pemakai atau konsumen (Nasution, 2001: 3). Pengertian konsumen dalam Pasal 1 Angka 2 Undang-undang No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK), konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Sebagai pembanding, definisi konsumen di Australia tertera di Bagian 3 Australian Consumer Law (ACL) adalah seseorang memperoleh barang atau jasa yang harga kurang dari 40.000 dollar Australia. Juga lebih dari 40.000 dollar Australia sepanjang diperoleh untuk pribadi, penggunaan domestik atau rumah tangga atau konsumsi (2010; 1). Perancis berdasarkan doktrin dan yurisprudensi yang berkembang mengartikan konsumen sebagai *the person who obtains goods or services for personal or family purposes*. Dari definisi diatas terkandung dua unsur, yaitu (1) konsumen hanya orang dan (2) barang atau jasa yang digunakan untuk keperluan pribadi atau keluarganya (Shidarta, 2006: 3).

Pengertian umum konsumen secara analog dapat digunakan untuk mengkualifikasikan konsumen obat. Definisi singkat konsumen obat adalah setiap orang pemakai obat yang tersedia di masyarakat untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, maupun makhluk hidup lain serta tidak untuk diperdagangkan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dalam Pasal 28F juga menyatakan 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.

Pengaturan secara khusus hak-hak konsumen obat di Indonesia atas informasi ditetapkan dalam Pasal 7 Undang-undang No 36 tahun 2009 tentang Kesehatan yang menyatakan setiap orang berhak untuk mendapatkan informasi dan edukasi tentang kesehatan yang seimbang dan bertanggung jawab. Setiap orang juga berhak memperoleh informasi tentang data kesehatan dirinya termasuk tindakan dan pengobatan yang telah maupun yang akan diterimanya dari tenaga kesehatan (Pasal 8).

Konsumen obat juga memiliki beberapa hak terkait informasi yang dilindungi oleh Pasal 4 UU No. 8 Tahun 1999 tentang UUPK yang meliputi hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen.

Kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen berupa perlindungan terhadap hak-hak konsumen, yang diperkuat melalui beberapa undang-undang secara khusus. Tujuannya adalah agar pelaku usaha tidak bertindak sewenang-wenang yang selalu merugikan hak-hak konsumen (Happy Susanto, 2008: 4).

3. Pelaku Usaha, Kewajiban dan Larangan Terkait Informasi

Definisi pelaku usaha pada Pasal 1 angka 3 Undang-undang Perlindungan Konsumen menetapkan bahwa yang dimaksud dengan pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian penyelenggaraan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi. Termasuk dalam pengertian pelaku usaha ini adalah perusahaan, korporasi, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), koperasi, importir, pedagang, distributor dan lain-lain kegiatan di bidang perekonomian.

Sebagai konsekuensi dari hak konsumen, pelaku usaha dibebankan pula kewajiban-kewajiban terkait informasi sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUPK, yaitu memberikan informasi yang jelas, benar, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa, serta memberikan penjelasan penggunaan, perbaikan, dan pemeliharaan. Pentingnya penyampaian informasi yang benar terhadap konsumen mengenai suatu produk, agar konsumen tidak salah terhadap gambaran mengenai suatu produk tertentu. Penyampaian informasi terhadap konsumen tersebut dapat berupa representasi, peringatan, maupun yang berupa instruksi. Pelaku usaha juga dibebani beberapa larangan yaitu untuk mengupayakan agar barang dan/atau jasa yang beredar di masyarakat merupakan produk yang layak edar, antara lain asal-usul, kualitas sesuai dengan informasi pengusaha baik melalui label, etiket, iklan, dan lain sebagainya.

Perspektif lain dalam mengkaji persoalan informasi yang berupa iklan obat adalah Hak Asasi Manusia. Misalnya persoalan seputar *Direct-To-Consumer Advertising*(DTCA) atau (Iklan langsung

terhadap konsumen) menempatkan posisi analisis pada hak otonomi di bidang kesehatan yakni pengambilan keputusan, yang pada gilirannya terkait informasi. Keterkaitan selanjutnya adalah hak untuk mengakses informasi yang dapat dipercaya dan bermanfaat melalui kesempatan iklan komersial. Hak lain manusia penting adalah hak untuk tidak dirugikan oleh produk yang tidak aman ataspenyalahgunaan jabatan perusahaan atau kelalaian (Alex Wellington, 2010: 749).

Berbeda dengan produk-produk lainnya, terhadap barang-barang yang berupa sediaan farmasi mendapat perlakuan khusus, karena apabila barang jenis ini rusak, cacat atau bekas, tercemar maka dilarang untuk diperdagangkan, walaupun disertai dengan informasi yang lengkap dan benar tentang barang tersebut. Sedangkan barang lainnya tetap dapat diperdagangkan asal disertai dengan informasi yang lengkap dan benar atas barang tersebut.

Informasi yang benar dan tidak menyesatkan merupakan hal penting bagi konsumen, karena melalui informasi tersebut konsumen juga dapat menggunakan hak pilihnya secara benar. Hak untuk memilih tersebut merupakan hak dasar yang tidak dapat dihapuskan oleh siapa pun juga. Konsumen dapat menentukan cocok tidaknya barang dan/atau jasa yang ditawarkan/ diperdagangkan sesuai dengan kebutuhan masing-masing konsumen dengan menggunakan hak pilihnya tersebut (Abdul Halim, 2010: 44).

Menurut Keputusan Menkes RI No. 1197/MENKES/SK/X/2004 tentang Standar Pelayanan Farmasi di Rumah Sakit, pelayanan informasi obat merupakan kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh apoteker untuk memberi informasi secara akurat, tidak bias dan terkini kepada dokter, apoteker, perawat, profesi kesehatan lainnya dan pasien.

Konsumen sering menghadapi kendala dalam hal memperoleh obat dari apotek, antara lain sebagai berikut:

- a. Penggantian obat tanpa meminta izin dokter.
- b. Mendapat obat yang rusak atau kadaluarsa.
- c. Terpaksa membeli obat setengah resep karena dokter meresepkan obat yang mahal atas pesan sponsor yakni perusahaan obat.

Kendala yang dihadapi oleh pasien/ konsumen tersebut merupakan wujud pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha atau apoteker. Padahal terdapat larangan apoteker diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Melakukan perbuatan yang bertentangan dengan profesi apoteker
- b. Melakukan perbuatan yang bertentangan dengan kode etik apoteker
- c. Menjalankan profesinya di luar tempat yang tercantum dalam Surat Izin Apotek (SIA)
- d. Menjalankan profesinya dalam keadaan jasmani dan rohani terganggu (Yustina Sri, 2010:10).

Surat Keputusan Pengurus Pusat Ikatan Apoteker Indonesia Nomor: PO. 004/ PP.IAI/1418/ VII/2014 Tentang Peraturan Organisasi Tentang Pedoman Disiplin Apoteker Indonesia Bab IV memuat bentuk Pelanggaran Disiplin Apoteker sebagai berikut (MEDAI, 2014: 5):

1. Melakukan praktik kefarmasian dengan tidak kompeten. Melakukan Praktek kefarmasian tidak dengan standar praktek Profesi/standar kompetensi yang benar, sehingga berpotensi

- menimbulkan/mengakibatkan kerusakan, kerugian pasien atau masyarakat.
2. Membiarkan berlangsungnya praktek kefarmasian yang menjadi tanggung jawabnya, tanpa kehadirannya, ataupun tanpa Apoteker pengganti dan/atau Apoteker pendamping yang sah.
 3. Mendelegasikan pekerjaan kepada tenaga kesehatan tertentu dan/atau tenaga-tenaga lainnya yang tidak memiliki kompetensi untuk melaksanakan pekerjaan tersebut.
 4. Membuat keputusan profesional yang tidak berpihak kepada kepentingan pasien/masyarakat.
 5. Tidak memberikan informasi yang sesuai, relevan dan *up to date* dengan cara yang mudah dimengerti oleh pasien/masyarakat, sehingga berpotensi menimbulkan kerusakan dan/atau kerugian pasien.
 6. Tidak membuat dan/atau tidak melaksanakan Standar Prosedur Operasional sebagai Pedoman Kerja bagi seluruh personil di sarana pekerjaan/pelayanan kefarmasian, sesuai dengan kewenangannya.
 7. Memberikan sediaan farmasi yang tidak terjamin mutu, keamanan, dan khasiat/manfaat kepada pasien.
 8. Melakukan pengadaan (termasuk produksi dan distribusi) obat dan/atau bahanbaku obat, tanpa prosedur yang berlaku, sehingga berpotensi menimbulkan tidak terjaminnya mutu, khasiat obat.
 9. Tidak menghitung dengan benar dosis obat, sehingga dapat menimbulkan kerusakan atau kerugian kepada pasien.
 10. Melakukan penataan, penyimpanan obat tidak sesuai standar, sehingga berpotensi menimbulkan penurunan kualitas obat.
 11. Menjalankan praktik kefarmasian dalam kondisi tingkat kesehatan fisik ataupun mental yang sedang terganggu sehingga merugikan kualitas pelayanan profesi.
 12. Dalam penatalaksanaan praktik kefarmasian, melakukan yang seharusnya tidak dilakukan atau tidak melakukan yang seharusnya dilakukan, sesuai dengan tanggung jawab profesionalnya, tanpa alasan pembenar yang sah, sehingga dapat membahayakan pasien.
 13. Melakukan pemeriksaan atau pengobatan dalam pelaksanaan praktik swa-medikasi (*self medication*) yang tidak sesuai dengan kaidah pelayanan kefarmasian.
 14. Memberikan penjelasan yang tidak jujur, dan/ atau tidak etis, dan/atau tidak objektif kepada yang membutuhkan.
 15. Menolak atau menghentikan pelayanan kefarmasian terhadap pasien tanpa alasan yang layak dan sah.
 16. Membuka rahasia kefarmasian kepada yang tidak berhak.
 17. Menyalahgunakan kompetensi Apotekernya.
 18. Membuat catatan dan/atau pelaporan sediaan farmasi yang tidak baik dan tidak benar.
 19. Berpraktik dengan menggunakan Surat Tanda Registrasi Apoteker (STRA) atau Surat Izin Praktik Apoteker/Surat Izin kerja Apoteker (SIPA/SIKA) dan/atau sertifikat kompetensi yang tidak sah.

20. Tidak memberikan informasi, dokumen dan alat bukti lainnya yang diperlukan MEDAI untuk pemeriksaan atas pengaduan dugaan pelanggaran disiplin.
21. Mengklankan kemampuan/pelayanan atau kelebihan kemampuan/pelayanan yang dimiliki, baik lisan ataupun tulisan, yang tidak benar atau menyesatkan.
22. Membuat keterangan farmasi yang tidak didasarkan kepada hasil pekerjaan yang diketahuinya secara benar dan patut.

Apoteker harus memahami dan menyadari ada kemungkinan terjadinya kesalahan pengobatan dan pemberian obat dalam proses pelayanan kesehatan. Kesalahan ataupun kelalaian yang dilakukan apoteker dalam melaksanakan tugasnya dapat berakibat fatal, oleh karena itu apoteker dalam menjalankan praktek harus sesuai dengan standar profesi. Artinya bahwa apoteker dalam menjalankan tugasnya memberikan pelayanan kepada masyarakat luas, diberi kewenangan dan sekaligus pembatasan yang telah digariskan oleh Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

B. Peran Badan Pengawas Obat dan makanan (BPOM) dalam pemberdayaan konsumen atas informasi obat

1. Badan Pengawas Obat dan makanan

Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND), yaitu sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 merupakan lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintah tertentu dari presiden serta bertanggung jawab langsung kepada presiden. Latar belakang terbentuknya Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) adalah dengan melihat kemajuan teknologi telah membawa perubahan-perubahan yang cepat dan signifikan pada industri farmasi, obat asli Indonesia, makanan, kosmetika dan alat kesehatan.

Kemajuan teknologi tersebut produk-produk dari dalam dan luar negeri dapat tersebar cepat secara luas dan menjangkau seluruh strata masyarakat. Semakin banyaknya produk yang ditawarkan mempengaruhi gaya hidup masyarakat dalam mengonsumsi produk. Sementara itu pengetahuan masyarakat masih belum memadai untuk dapat memilih dan menggunakan produk secara tepat, benar dan aman. Di lain pihak iklan dan promosi secara gencar mendorong konsumen untuk mengonsumsi secara berlebihan dan seringkali tidak rasional.

Perubahan teknologi produksi, sistem perdagangan internasional dan gaya hidup konsumen tersebut pada realitasnya meningkatkan risiko dengan implikasi yang luas pada kesehatan dan keselamatan konsumen. Apabila terjadi produk sub standar, rusak atau terkontaminasi oleh bahan berbahaya maka risiko yang terjadi akan berskala besar dan luas serta berlangsung secara amat cepat. Untuk itu Indonesia harus memiliki Sistem Pengawasan Obat dan Makanan (SisPOM) yang efektif dan efisien yang mampu mendeteksi, mencegah dan mengawasi produk-produk termaksud untuk melindungi keamanan, keselamatan dan kesehatan konsumennya baik di dalam maupun di luar negeri. Badan Pengawas Obat dan Makanan yang dibentuk, memiliki jaringan

nasional dan internasional serta 24 kewenangan penegakan hukum dan memiliki kredibilitas profesional yang tinggi.

Fungsi Badan Pengawas Obat dan Makanan, yaitu:

- a. Pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan Obat dan Makanan.
- b. Pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan Obat dan Makanan.
- c. Koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Badan POM.
- d. Pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang pengawasan Obat dan Makanan.
- e. Penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga (www.pom.go.id/new/index.php/view/fungsi).

Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Pasal 69 mengatur tentang wewenang Badan Pengawas Obat dan Makanan, yaitu:

- a. Penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya;
- b. Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro;
- c. Penetapan sistem informasi di bidangnya;
- d. Penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman pengawasan peredaran obat dan makanan;
- e. Pemberian izin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi;
- f. Penetapan pedoman penggunaan konservasi, pengembangan dan pengawasan tanaman obat.

Salah satu fungsi strategis Badan POM adalah untuk melindungi kesehatan masyarakat dari Obat dan Makanan yang tidak memenuhi persyaratan keamanan, khasiat/manfaat, dan mutu. Hal ini sejalan dengan agenda meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program reformasi kesehatan masyarakat dalam upaya pencapaian derajat kesehatan masyarakat yang optimal.

2. Peran Badan Pengawas Obat dan makanan (BPOM) dalam pemberdayaan konsumen atas informasi obat

- a. Pengawasan Promosi/Iklan dan Penandaan Obat

Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) terus melakukan pengawasan terhadap iklan-iklan produk makanan minuman, obat, vitamin, mineral, kosmetik, rokok yang tidak memiliki izin dari lembaga terkait seperti kementerian Kesehatan dan BPOM. Iklan diwajibkan tunduk pada peraturan perundang-undangan dan Etika Pariwisata Indonesia (EPI).

BPOM telah melakukan pengawasan iklan obat baik sebelum maupun sesudah beredar. Terhadap iklan dan penandaan yang tidak memenuhi ketentuan tersebut telah dilakukan tindak lanjut sanksi administratif berupa Peringatan dan Peringatan Keras kepada Industri Farmasi pemilik nomor izin edar obat.

b. Komunikasi, Informasi dan Edukasi (KIE)

Pelayan informasi dan komunikasi timbal balik dengan konsumen mempunyai arti yang penting untuk pemberdayaan konsumen. Semakin tinggi pengetahuan masyarakat akan semakin tinggi pula kepedulian dan kesadarannya sehingga mampu untuk membentengi dirinya sendiri terhadap penggunaan produk yang tidak berkualitas yang dapat merugikan dirinya sendiri.

Tingginya tingkat pelanggaran di bidang Obat dan Makanan antara lain disebabkan oleh ketidaktahuan dan ketidakpedulian baik konsumen maupun produsen. Pemberdayaan masyarakat akan berujung pada kepatuhan produsen dalam memenuhi aturan-aturan di bidang Obat dan Makanan. Masyarakat yang telah diberdayakan akan mampu “menyeleksi” produk yang memenuhi syarat sehingga produk-produk yang tidak memenuhi persyaratan, khasiat dan mutu, tidak akan dibeli oleh masyarakat.

c. Membentuk Unit Layanan Pengaduan Konsumen (ULPK)

Badan POM telah menerima pengaduan/permintaan informasi mengenai obat dan makanan. Pengaduan/permintaan informasi dari masyarakat yang diterima Badan POM antara lain melalui telepon, email, pesan singkat (SMS = *Short Message Service*), faksimili, surat atau dengan datang langsung ke ULPK Badan POM dan ULPK Balai Besar/Balai POM di seluruh Indonesia.

d. Bekerjasama dengan Berbagai instansi

Upaya kerjasama yang dilakukan oleh BPOM dalam pemberdayaan konsumen atas informasi obat diantaranya:

1) Bekerjasama dengan Komisi Penyiaran Indonesia.

Pada tanggal 15 April 2014, disepakati adanya kerjasama KPI dengan BPOM (Badan Pengawasan Obat dan Makanan). Pengawasan tayangan iklan obat, makanan, minuman dan iklan terkait lainnya harus ketat karena ada tayangan iklan yang dimaksud melanggar aturan P3 dan SPS, peraturan perundang serta etika pariwisata Indonesia (EPI) seperti misalnya iklan yang dibintangi oleh tenaga profesional. KPI menemukan adanya pelanggaran terkait etika profesi, dan juga adanya testimoni dalam iklan yang dilarang dalam aturan. KPI sudah menyampaikan surat kepada seluruh Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (KPID) untuk melakukan pengawasan terhadap iklan-iklan yang dimaksud yang tayang di lembaga penyiaran lokal (<http://www.kpi.go.id/>).

2) Bekerjasama dengan *International Criminal Police Organization (ICPO)-Interpol*

Operasi Pangea VII pada pertengahan Mei 2014, BPOM menemukan 302 situs yang memasarkan aneka obat dan suplemen ilegal dan palsu. Saat itu, BPOM menyita 868 jenis obat atau 1.385.440 buah dengan aneka obat baik tradisional, suplemen kesehatan dan pangan ilegal termasuk palsu dengan nilai ekonomi mencapai Rp7,47 miliar. Operasi Pangea sendiri merupakan operasi serempak di beberapa negara yang dikoordinir oleh *International Criminal Police Organization (ICPO)-Interpol* dengan tujuan memberantas peredaran

obat, obat tradisional, suplemen makanan dan kosmetika ilegal termasuk palsu yang diedarkan melalui media Internet (<http://nasional.republika.co.id/>)

C. Peran apoteker dalam pemberdayaan konsumen atas informasi obat

1. Ikatan Apoteker Indonesia

Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2009 menyebutkan bahwa apoteker adalah sarjana farmasi yang telah lulus sebagai Apoteker dan telah mengucapkan sumpah jabatan Apoteker. Apoteker adalah seseorang yang mempunyai keahlian dan kewenangan di bidang kefarmasian baik di apotek, rumah sakit, industri, pendidikan, dan bidang lain yang masih berkaitan dengan bidang kefarmasian. Pendidikan apoteker dimulai dari pendidikan sarjana, kurang lebih empat tahun, ditambah satu tahun untuk pendidikan profesi apoteker. Apoteker di Indonesia bergabung dalam organisasi profesi Apoteker yang disebut Ikatan Apoteker Indonesia (IAI).

Ikatan Apoteker Indonesia pertama kali didirikan pada tanggal 18 Juni 1955. Kemudian berubah nama menjadi Ikatan Sarjana Farmasi Indonesia (ISFI) dengan ketetapan kongres VII Ikatan Apoteker Indonesia di Jakarta pada tanggal 26 Februari 1965 dan merupakan satu-satunya Organisasi Profesi Kefarmasian di Indonesia yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 41846/KMB/121 tertanggal 16 September 1965. Dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 51 tahun 2009 tentang Pekerjaan Kefarmasian, maka pada Kongres XVII tanggal 8 Desember 2009 di Jakarta nama Ikatan Sarjana Farmasi Indonesia (ISFI) diubah kembali menjadi Ikatan Apoteker Indonesia (IAI).

Visi Ikatan Apoteker Indonesia adalah terwujudnya profesi farmasi yang paripurna, sehingga mampu mewujudkan kualitas hidup sehat bagi setiap manusia. Sedangkan Misi Ikatan Apoteker Indonesia adalah:

- a. Menyiapkan Apoteker yang berbudi luhur, professional, memiliki kesejawatan yang tinggi, dan inovatif serta berorientasi kemasa depan
- b. Membina, menjaga dan meningkatkan profesionalisme Apoteker sehingga mampu menjalankan praktik kefarmasian secara bertanggung jawab
- c. Memperjuangkan dan melindungi anggota dalam menjalankan profesinya
- d. Mengembangkan kerja sama dengan organisasi profesi lainnya baik Nasional maupun Internasional(www.ikatanapotekerindonesia.net/about-iai)

2. Peran apoteker dalam pemberdayaan konsumen atas informasi obat

a. Peran apoteker dalam pengobatan sendiri atau swa-medikasi

Masyarakat semakin banyak yang melakukan swamedikasi, maka informasi mengenai obat yang tepat & sesuai dengan kebutuhan mereka juga semakin diperlukan. Apoteker harus memberikan edukasi apabila masyarakat ingin mengobati diri sendiri (swamedikasi) untuk penyakit ringan dengan memilihkan obat yang sesuai dan berpartisipasi secara aktif dalam promosi dan edukasi. Apoteker ikut membantu diseminasi informasi, antara lain dengan

penyebaran leaflet / brosur, poster, penyuluhan, dan lain lainnya.

Apoteker juga berperan sebagai komunikator, menginisiasi dialog dengan pasien atau dokter pasien tersebut bila diperlukan, untuk memperoleh riwayat pengobatan pasien sebelumnya.

Untuk dapat memberikan saran mengenai obat bebas yang sesuai, maka apoteker harus:

- 1) Bertanya pertanyaan yang sesuai kepada pasien & juga mampu memberikan informasi penting yang dibutuhkan (seperti cara konsumsi obat atau indeks keamanan obat).
- 2) Mempersiapkan diri & dilengkapi dengan peralatan yang memadai untuk melakukan skrining terhadap kondisi atau penyakit tertentu, tanpa melampaui kewenangan seorang dokter.
- 3) Menyediakan informasi yang objektif tentang obat.
- 4) Menggunakan & mengartikan sumber informasi lain, untuk dapat memenuhi kebutuhan pasien atau konsumen.
- 5) Membantu pasien melakukan pengobatan sendiri atau swamedikasi yang tepat & bertanggung jawab, atau memberikan saran ke pasien untuk konsultasi lebih lanjut ke dokter bila diperlukan.
- 6) Menjamin kerahasiaan informasi tentang keadaan kesehatan pasien. (<https://swamedikasi.wordpress.com/>)

b. Peran Apoteker dalam Pemberdayaan Konsumen atas Informasi Obat di Apotek

Berdasarkan Kepmenkes 1027/Menkes/SK/IX/2004 tentang Standar Pelayanan Kefarmasian di Apotek maka Apoteker harus memberikan informasi yang benar, jelas dan mudah dimengerti, akurat, tidak bias, etis, bijaksana, dan terkini. Informasi obat pada pasien sekurang-kurangnya meliputi: cara pemakaian obat, cara penyimpanan obat, jangka waktu pengobatan, aktivitas serta makanan dan minuman yang harus dihindari selama terapi.

Tahap selanjutnya Apoteker harus memberikan konseling, mengenai sediaan farmasi, pengobatan dan perbekalan kesehatan lainnya, sehingga dapat memperbaiki kualitas hidup pasien atau yang bersangkutan terhindar dari bahaya penyalahgunaan atau penggunaan obat yang salah. Untuk penderita penyakit tertentu seperti kardiovaskular, diabetes, TBC, asma dan penyakit kronis lainnya, apoteker harus memberikan konseling secara berkelanjutan.

c. Peran Apoteker dalam Pemberdayaan Konsumen atas Informasi Obat di Rumah Sakit

Berdasarkan Kepmenkes No 1197/Menkes/SK/X/2004 tentang Standar Pelayanan Farmasi di Rumah Sakit, Apoteker berkewajiban memberikan informasi obat. Pelayanan Informasi Obat Merupakan kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh Apoteker untuk memberikan informasi secara akurat, tidak bias dan terkini kepada dokter, apoteker, perawat, profesi kesehatan lainnya dan pasien.

Tujuannya pemberian informasi adalah:

- 1) Memberikan informasi obat kepada pasien dan tenaga kesehatan di lingkungan rumah sakit
- 2) Menyediakan informasi untuk pembuatan kebijakan yang berhubungan dengan obat

- 3) Meningkatkan profesionalisme apoteker
- 4) Menunjang terapi obat profesional

Kegiatan pemberian informasi meliputi:

- 1) Memberikan dan menyebarkan informasi kepada konsumen secara aktif dan pasif.
- 2) Menjawab pertanyaan dari pasien maupun tenaga kesehatan melalui telepon, surat atau tatap muka.
- 3) Membuat buletin, leaflet, label obat.
- 4) Menyediakan informasi bagi Komite/Panitia Farmasi dan Terapi sehubungan dengan penyusunan Formularium Rumah Sakit.
- 5) Bersama dengan PKMRS melakukan kegiatan penyuluhan bagi pasien rawat jalan dan rawat inap.
- 6) Melakukan pendidikan berkelanjutan bagi tenaga farmasi dan tenaga kesehatan lainnya.
- 7) Mengkoordinasi penelitian tentang obat dan kegiatan pelayanan kefarmasian.

Kegiatan lain yang dilakukan apoteker adalah konseling. Konseling ditujukan untuk meningkatkan hasil terapi dengan memaksimalkan penggunaan obat-obatan yang tepat. Salah satu manfaat dari konseling adalah meningkatkan kepatuhan pasien dalam penggunaan obat, sehingga angka kematian dan kerugian (baik biaya maupun hilangnya produktivitas) dapat ditekan. Selain itu pasien memperoleh informasi tambahan mengenai penyakitnya yang tidak diperolehnya dari dokter karena tidak sempat bertanya, malu bertanya, atau tidak dapat mengungkapkan apa yang ingin ditanyakan (Novita Tumiwa, 2014: 311).

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

Peran Badan POM dalam pemberdayaan konsumen atas hak informasi obat dilakukan dengan tiga hal; pertama, pengawasan promosi/iklan dan penandaan obat. Kedua, Komunikasi, Informasi dan Edukasi (KIE). Ketiga, membentuk Unit Layanan Pengaduan Konsumen (ULPK).

Peran apoteker dalam pemberdayaan konsumen atas informasi obat dilaksanakan pada tiga kondisi. Pertama, dalam swa-medikasi apoteker berperan berpartisipasi secara aktif dalam promosi dan edukasi. Apoteker ikut membantu diseminasi informasi, antara lain dengan penyebaran leaflet / brosur, poster, penyuluhan, dan lain lainnya. Kedua, di apotek pemberdayaan yang dilakukan apoteker adalah memberikan informasi yang benar, jelas dan mudah dimengerti, akurat, tidak bias, etis, bijaksana, dan terkini. Dilanjutkan pada tahapan berikutnya memberikan konseling. Ketiga, di rumah sakit apoteker memberdayakan konsumen atas informasi obat dengan caramemberikan informasi secara akurat, tidak bias dan terkini kepada dokter, apoteker, perawat, profesi kesehatan lainnya dan pasien. Dilanjutkan pada tahapan selanjutnya dengan memberikan konseling.

DAFTAR PUSTAKA**BUKU**

- Australian Consumer Law. 2010. *The Australian Consumer Law A guide to provisions* Canberra: Commonwealth Copyright Administration
- Barkatullah, Abdul Halim. 2010. *Hak-Hak Konsumen*. Bandung: Nusa Media.
- Hartini, Yustina Sri. 2010. *Apotek Ulasan Beserta Naskah Peraturan Perundang-undangan Terkait Apotek Termasuk Naskah dan Ulasan Permenkes Tentang Apotek Rakyat*. Yogyakarta: Universitas Sanata Dharma.
- Kristiyanti, Celina Tri Siwi. 2009. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Majelis Etik dan Disiplin Apoteker Indonesia. 2014. *Pedoman Disiplin Apoteker Indonesia 2014*. Jakarta
- Miru, Ahmadi dan Sutarman Yodo. 2011. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Nardo Michela Loi Massimo, Manca Anna Rosati Rossana, 2011. *The Consumer Empowerment Index* Italy: European Commission Joint Research Centre Institute for the Protection and Security of the Citizen
- Nasution. 2011. *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*. Jakarta: Diadit Media
- Shidarta. 2006. *Hukum Perlindungan Konsumen Edisi Revisi 2006*. Jakarta: Grasindo
- Soerdjono Soekanto, Sri Mamudji, 2006. *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers
- The Legal Services Consumer Panel. 2013. *Empowering consumers Background paper 1: possibilities and limitations* London: Legal Services Board

JURNAL

- Novita N.G Tumiwa, Paulina V.Y. Yamlean, dan Gayatri Citraningtyas. 2014. *Pelayanan Informasi Obat terhadap Kepatuhan Minum Obat Pasien Geriatri di Instalasi Rawat Inap RSUP Prof. Dr. R.d Kandou Manado*. PHARMACON Jurnal Ilmiah Farmasi – UNSRAT Vol. 3 No. 3 Agustus 2014 ISSN 2302 – 2493
- Wellington A. *To Ban or Not To Ban: Direct-To-Consumer Advertising and Human Rights Analysis* AMJ, 2010, 3, 749-766 Doi 10.4066/AMJ.2010.500

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang No 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
- Undang-undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
- Keppres No 103 TAHUN 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen

Kepmenkes 1027/Menkes/SK/IX/2004 tentang Standar Pelayanan Kefarmasian di Apotek
Kepmenkes RI No. 1197/MENKES/SK/X/2004 tentang Standar Pelayanan Farmasi di Rumah
Sakit

WEBSITE

<http://www.antarajatim.com>

<http://www.ikatanapotekerindonesia.net/about-iai>

<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/11/27/nfo495-bpom-penjualan-obat-di-internet-dicitrakan-murah-dan-manjur>

<http://www.kpi.go.id/>

<https://www.opensocietyfoundations.org/projects/legal-empowerment>

<http://www.pom.go.id/new/index.php/view/fungsi>

<https://swamedikasi.wordpress.com/>

<http://www.waspadaonline.com>

**Sulaiman, M. Adli Abdullah, Teuku Muttaqin
Mansur, and Zulfan**

Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh. Jl. Putroe Phang No. 1 Darussalam, E-mail:
sulaiman.fh@unsyiah.ac.id

**PEMBANGUNAN HUKUM
PERLINDUNGAN NELAYAN
TRADISIONAL DI ACEH DALAM
KAITAN PEMANFAATAN SUMBER
DAYA PERIKANAN SECARA
BERKEADILAN**

ABSTRACT

Traditional fishermen feel the impact of the damage of marine ecosystems and fisheries. The damage is not only caused by the consumption aspect, but also due to the government policy. Although it has great potential, but most of the traditional fishing communities are poor. This study seeks to answer three questions, namely: how to protect traditional fishermen in Aceh in connection with the consumption of fishery resources? What factors cause justice to be important in the context of the protection of traditional fishermen? How does the development of the law is supposed to do to protect traditional fishing? This study examines the law in non-doctrinal perspective with socio-legal approach. The third source of information is the Bureau of Maritime Affairs and Fisheries, FAO staff, the community of fishermen, fishery-environmental NGOs, and academics marine, fisheries, and the customary law of the sea. Protection of traditional fishermen is very important undertaken by the country in the consumption of fishery resources due to the presence of traditional fishermen in exploiting fisheries resources not only as an economic activity, but also related to culture. Fairness factor in the protection of traditional fishermen need to be explored to remember a few things, namely poverty, access, utilization, ease of access to

markets, and access management. Development protection laws in connection with the issue of fishermen should be the most important principle, which is to bring the state in providing basic rights as outlined in the Constitution. Access restrictions or lack of interest will basically lead a traditional fishing in marginal conditions either political, social, cultural, or economic. This study suggests that in order to restore the traditional fishermen, it is important to conduct study on the various legislations, ranging from legal to technical regulations, to find a map of the position of traditional fishermen in Indonesia. Based on these maps, traditional fishing is authorized with the participation of various sectors of the program provided for the fishing communities.

Keywords: Development of Law, Traditional Fishermen, Fishery Resources, Justice

ABSTRAK

Nelayan tradisional turut merasakan imbas atas kerusakan ekosistem sumber daya kelautan dan perikanan. Kerusakan tersebut tidak semata disebabkan tuntutan konsumsi, namun juga dari kebijakan. Dengan potensi yang besar, justru banyak masyarakat nelayan miskin. Penulisan ini ingin menjawab, yakni bagaimana perlindungan nelayan tradisional di Aceh dalam kaitan pemanfaatan sumber daya perikanan? Apa yang menyebabkan faktor keadilan menjadi sangat penting dalam konteks perlindungan nelayan tradisional? Bagaimana pembangunan hukum idealnya dilakukan? Penulisan ini melihat hukum dalam perspektif non-doktrinal. Pendekatan yang digunakan adalah sosio legal. Pihak yang menjadi sumber informasi adalah Pejabat Dinas Kelautan dan Perikanan, unsur Panglima Laut, unsur masyarakat nelayan, LSM perikanan-lingkungan, dan akademisi kelautan, perikanan, dan hukum adat laut. Dari pembahasan dapat disimpulkan bahwa perlindungan nelayan tradisional sangat penting dilakukan negara dalam pemanfaatan sumber daya perikanan disebabkan karena keberadaan nelayan tradisional dalam memanfaatkan sumber daya perikanan tidak semata-mata sebagai kegiatan ekonomi, melainkan juga terkait dengan kebudayaan. Faktor keadilan dalam perlindungan nelayan meliputi: yakni angka kemiskinan, akses pemanfaatan, kemudahan mengakses pasar, dan akses pengelolaan. Pembangunan hukum perlindungan nelayan harus terkait dengan isu dasar yang paling penting, yakni menghadirkan negara dalam memberikan pelayanan hak dasar sebagaimana disebutkan dalam Konstitusi. Pembatasan akses pada dasarnya akan menggiring nelayan tradisional dalam kondisi marjinal baik secara politik, sosial, budaya, maupun ekonomi.

Kata Kunci: Pembangunan Hukum, Nelayan Tradisional, Sumber Daya Perikanan, Keadilan

I. PENDAHULUAN

Kerusakan ekosistem sumber daya perikanan, sudah masuk dalam kategori parah. Lima tahun terakhir, *United Nations for Food and Agriculture Organization* (UN FAO), mengingatkan bahwa setengah dari persediaan ikan laut dunia telah sepenuhnya dieksploitasi dan diambil. Seperempatnya lagi telah dieksploitasi secara berlebihan. Laporan FAO tahun 2010 menyebutkan, total produksi perikanan dunia meningkat secara bertahap dari 19,3 juta ton tahun 1950, meningkat menjadi 100 juta ton tahun 1989 dan 134 juta ton di tahun 2002. Dalam durasi waktu 39 tahun, penambahan mencapai 114,7 jutan ton. Sementara dalam 13 tahun terakhir, mencapai angka 34 juta ton (Sulaiman, 2013: 241; Kurien, 2007: 5-6).

Dari segi kontribusi, tahun 1950, penangkapan perikanan laut sebesar 16,7 juta ton (86% dari total produksi perikanan dunia). Tahun 1980, penangkapan perikanan laut meningkat menjadi 62 juta ton, tahun 2000 sebanyak 86,8 juta ton, tahun 2002 total 84,5 juta ton, dan tahun 2003 sebanyak 81,5 juta ton. Menurut Laporan FAO, total produksi perikanan tangkap dunia sejak 2000 berkisar di atas angka 90 persen dari total produksi, yaitu: 2000 (95,6 persen), 2001 (93,1), 2002 (93,3), 2003 (90,5), 2004 (95,0), dan 2005 (93,8). (Sulaiman, 2013: 241; Kurien, 2007: 5-6).

Di samping itu, untuk Indonesia sendiri meningkat secara tajam. Pada tahun 1960, produksi perikanan tangkap Indonesia mencapai 410 ribu ton, naik menjadi 722,5 ribu ton pada 1968. Produksi tahun 2004, mencapai 4,8 juta ton. Dalam waktu 30 tahun meningkat mencapai hampir 700 persen. (Sulaiman, 2013: 241; Kurien, 2007: 5-6).

Angka tersebut memperlihatkan potensi perikanan di satu pihak, dan kondisi kritis di pihak lain, yang dominan disebabkan keserakahan manusia. Kenyataannya, dari jumlah 2,7 juta nelayan, sebanyak 95,6 persennya merupakan nelayan tradisional yang beroperasi di sekitar pesisir pantai. Di samping itu, dari 2,7 juta yang *full time*, 1,1 juta, sisanya, nelayan *part time* (Republika, 30 Agustus 2014).

Kenyataan lain adalah kesejahteraan nelayan dari tahun ke tahun cenderung menurun (Grahadyarini, 2014: 8). Tingginya tingkat kemiskinan, dimana pada 2010 angka kemiskinan mencapai angka 7,8 juta jiwa yang tersebar di 10.640 desa pesisir (DKP, 2012). Hal yang sama dialami Aceh. Provinsi ini memiliki panjang garis pantai 1.660 km. Luas wilayah perairan laut mencapai 295.370 km², terdiri atas laut wilayah 56.563 km² dan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) 238.807 km². Terdapat 119 gugusan pulau yang mengelilingi Aceh dan sebagiannya adalah pulau terluar Indonesia (DKP, 2013: 2). Potensi sumber daya ikan diperkirakan mencapai 220.090 ton. Sementara pemanfaatan mencapai 141.619,6 ton pada tahun 2009 (Abdullah, 2012: 6).

Sementara data Badan Pusat Statistik Aceh Tahun 2013, angka kemiskinan di Aceh mencapai 17,6%, sebanyak 25% diantaranya masyarakat pesisir. Angka ini disebabkan bahwa jumlah nelayan juga semakin meningkat, yang di Aceh hampir mencapai 100 ribu jiwa, sementara pada saat yang sama, *fishing ground* tidak berubah, dengan kondisi kerusakan lingkungan yang semakin parah (Abdullah, 2012: 6).

Kondisi ini, secara langsung atau tidak, disebabkan oleh pemihakan terhadap nelayan kecil – dengan jumlah 95,6% dari seluruh nelayan – diabaikan oleh negara. Menurut Damanik (2014), tanpa memastikan terpenuhi kesejahteraan nelayan kecil, mustahil Indonesia dapat mengurangi kemiskinan. Padahal dalam sidang ke-31 Komite Perikanan (COFI), Organisasi Pangan Dunia (FAO) berhasil mengadopsi Instrumen Internasional Perlindungan Nelayan Skala Kecil atau *Voluntary Guidelines on Small-scale Fisheries* (VGSSF). Ini merupakan instrumen pertama di dunia yang khusus memberi kepastian atas kewajiban setiap negara guna melindungi nelayan kecil. Indonesia adalah bagian dari negara di dunia yang berkomitmen untuk menjalankan instrumen ini (Siagian, Sinar Harapan, 30 Agustus 2014).

Dalam konteks Aceh, pemihakan tersebut terkait paling tidak dengan sejumlah isu krusial. *Pertama*, penggunaan alat tangkap yang tidak ramah, tidak hanya dilakukan oleh nelayan yang datang dari luar daerah dan luar negeri, namun juga oleh nelayan lokal sendiri, disebabkan pemerintah tidak menjalankan hukum perikanan ramah lingkungan. *Kedua*, pencurian ikan besar-besaran oleh asing yang melego jangkar hingga ke pinggir, akibat melemahnya pengawasan. *Ketiga*, proses perizinan dalam melakukan eksploitasi sumberdaya perikanan, terus menggerogoti *fishing ground* nelayan kecil. *Keempat*, konflik pemanfaatan dan kewenangan yang berpotensi

menurun pada konflik arus bawah.

Dari sejumlah isu kritikal di atas, dirumuskan sejumlah masalah untuk dijawab, yakni bagaimana perlindungan nelayan tradisional di Aceh dalam kaitan pemanfaatan sumber daya perikanan? Apa yang menyebabkan faktor keadilan menjadi sangat penting dalam konteks perlindungan nelayan tradisional? Bagaimana pembangunan hukum idealnya dilakukan?

II. METODE PENELITIAN

Penulisan ini melihat hukum dalam perspektif sosial (non-doktrinal), dikarenakan penulisan ini tidak semata memandang hukum sebagai kumpulan norma. Pendekatan yang digunakan adalah sosio legal, dalam hal ini, hukum dilihat sebagai ruang bagi proses studi keilmuan dalam rangka pencarian kebenaran. Dengan demikian penulisan tidak terkungkuh oleh suatu corak pemikiran saja dalam melihat suatu persoalan yang ingin dibahas.

Ranah kajian *socio-legal* mengonsepsikan hukum sebagai norma sekaligus sebagai perilaku, hukum dilihat sekedar sebagai sesuai yang konkret, tertulis, memuat sanksi dan dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang yang di dalam bekerjanya dipengaruhi oleh berbagai faktor-faktor lain seperti ekonomi, politik, budaya, agama, dan seterusnya (Samekto, 2012: 73). Penggunaan socio-legal research terkait ingin mehami hukum secara lebih menyeluruh (Rahardjo, 2009: 43). Dalam hal ini, *socio-legal research* membawa kita pada pemahaman hukum secara lebih menyeluruh, utuh, bukan teks semata. Ingin juga diketahui apakah peraturan itu efektif, positif, produktif, atau malah mengganggu dan merusak (Rahardjo, 2009: 127; Tamanaha, 2006: 1-2).

Pihak yang menjadi sumber informasi adalah Pejabat Dinas Kelautan dan Perikanan, unsur Panglima Laot, unsur masyarakat nelayan, LSM perikanan-lingkungan, dan akademisi kelautan, perikanan, dan hukum adat laut.

Proses deskripsi dan penjelasan terhadap permasalahan yang diajukan, dilakukan bertujuan untuk saling melengkapi dalam hukum dan realitas. Analisis yang digunakan berbasis pada corak analisis dengan melihat hukum dalam perspektif sosial. Dalam hal ini, digunakan analisis berbasis deskriptif-kualitatif.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Perlindungan Nelayan Tradisional dalam Pemanfaatan Sumber Daya Perikanan

Dalam UU No. 45/2009 tentang Perubahan UU No. 31/2004 tentang Perikanan ditegaskan bahwa pemanfaatan sumber daya perikanan harus dilakukan dengan cara dan alat tangkap yang ramah lingkungan. Ketegasan ini dimaksudkan sebagai upaya untuk menjaga keberlanjutan sumberdaya ikan.

Dalam rangka mendukung kebijakan ini, Menteri menetapkan sejumlah kebijakan, antara lain jenis, jumlah, dan ukuran alat penangkapan ikan; jenis, jumlah, ukuran, dan penempatan alat bantu penangkapan ikan; dandaerah, jalur, dan waktu atau musim penangkapan ikan.

Dalam UU Perikanan dikecualikan kepada nelayan kecil dan/atau pembudi daya-ikan kecil.

Pasal 1 angka Pasal; 1 angka 24 Qanun Aceh No.7/2010 tentang Perikanan, menyebutkan bahwa “Nelayan tradisional adalah nelayan yang menggantungkan seluruh hidupnya dari kegiatan penangkapan ikan, dilakukan secara turun-temurun dengan menggunakan alat tangkap yang sederhana. “Nelayan tradisional diukur dengan pendapatan yang diperoleh dari kegiatan penangkapan ikan, serta aktivitas penangkapan ikan itu dilakukan dengan menggunakan alat tangkap yang sederhana. Dalam melakukan aktivitasnya, nelayan tradisional tidak dikenakan kewajiban memiliki izin usaha perikanan (Pasal 10 ayat (2)). UU Perikanan menggunakan istilah “nelayan kecil orang yang mata pencahariannya menangkap ikan untuk kebutuhan sehari-hari yang menggunakan kapal perikanan berukuran paling besar 5 (lima) gross ton (GT)”. Nelayan kecil bebas menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia.

Selain konsep, Kusnadi melakukan penggolongan sosial masyarakat nelayan dalam tiga sudut pandang. *Pertama*, dari segi penguasaan alat-alat produksi dan alat tangkap (perahu, jaring dan perlengkapan lain), struktur masyarakat nelayan terbagi dalam masyarakat pemilik (alat-alat produksi) dan nelayan buruh. *Kedua*, ditinjau dari segi skala investasi modal usahanya struktur masyarakat nelayan terbagi ke dalam nelayan besar dan nelayan kecil. *Ketiga*, dipandang dari tingkat teknologi peralatan tangkap yang digunakan masyarakat nelayan terbagi dalam nelayan modern dan tradisional (Satria, 2012: 54-86).

Permendagri No. 30/2010 tentang Pengelolaan Sumber Daya Di Wilayah Laut, menyebutkan, nelayan tradisional adalah seseorang yang mata pencahariannya sehari-hari mengeksploitasi sumber daya laut secara turun temurun dengan menggunakan bahan dan peralatan tradisional. Dengan demikian menjadi nelayan tradisional tidak semata-mata merupakan kegiatan ekonomi survival semata, melainkan juga pengertian kebudayaan sekaligus. Secara ekonomi merupakan kegiatan survival, secara kebudayaan merupakan ekspresi dari hubungan manusia dengan lingkungan sosial serta lingkungan hidup sekitarnya. Bagi nelayan tradisional, relasi manusia dan laut adalah relasi ekonomi dan kebudayaan secara bersamaan (Adli dan Mansur, 2012: 61).

Masalah krusial dihadapi nelayan tradisional, misalnya jumlahnya yang lebih banyak dari nelayan modern yang menggunakan alat tangkap merusak seperti trawl, kemudian memicu konflik (Satria, 2012: 54-86). Di samping itu, konflik nelayan tradisional dengan kawasan konservasi. Hal lain yang juga terjadi di Aceh adalah banyak nelayan yang ditangkap oleh beberapa negara tetangga karena dianggap melewati batas.

Hal lain yang penting mendapat perhatian adalah posisi nelayan dalam perundingan WTO, terkait subsidi perikanan. Berdasarkan laporan FAO, nilai ekspor produk perikanan terus meningkat dari US\$15 miliar tahun 1980an menjadi US\$ 56 miliar pada awal tahun 2000an. Pada kurun waktu tersebut, kontribusi negara-negara berkembang terhadap total ekspor juga meningkat dari 40% menjadi 50%. Sebaliknya negara-negara maju masih mendominasi impor hingga 80% total impor dunia. Bagi negara-negara berkembang, seperti Indonesia, ekspor produk perikanan dalam perdagangan global memberikan penerimaan yang besar bagi negara. Seiring dengan meningkatnya produksi perikanan dunia, muncul dua isu utama, yakni pertama, menurunnya

kapasitas sumber daya perikanan; dan kedua, meluasnya zona perikanan yang telah mengalami eksploitasi secara berlebihan (Satria, 2012: 54-86).

Dalam WTO, subsidi perikanan memperoleh perhatian serius. Negara-negara yang tergabung dalam Friend of Fish, seperti Amerika Serikat, Chili, Ekuador, Islandia, Selandia Baru, Peru, Filipina dan Australia menolak subsidi perikanan. Menurut mereka adanya subsidi berakibat pada *over fishing* Mereka sudah berupaya mengiapkan draf aturannya sejak tahun 2007, karena menurut mereka subsidi berkorelasi dengan berkurangnya stok ikan dunia. Peraturan tersebut terdapat dalam usulan Annex VIII yang baru. Teks tersebut mengusulkan subsidi yang dilarang dan yang diizinkan. Kategori yang dilarang termasuk subsidi pada pembuatan kapal penangkap ikan yang baru serta subsidi biaya operasional kapal (Satria, 2012: 54-86).

Bagi Indonesia sendiri, perikanan merupakan salah satu sektor yang penting bagi perekonomian nasional. Makanya menolak usulan pencabutan subsidi perikanan. Untuk menolak klausul tersebut, Indonesia bersama dengan India dan china mengajukan proposal bersama berisi perlakuan khusus dan berbeda di dalam teks subsidi perikanan WTO, antara lain berisi pentingnya perlakuan khusus bagi industri perikanan negara berkembang, mengingat latar belakang dan karakteristik perikanan yang masih didominasi nelayan tradisional. Desakan penghapusan subsidi sendiri harus dimaknai sebagai bentuk industrialisasi berbasis korporasi multinasional. Hal tersebut secara serius berdampak pada 2,7 juta nelayan tradisional. Padahal nelayan tradisional memiliki model pengelolaan sumber daya perikanan yang arif terhadap ekosistem pesisir dan laut serta berkelanjutan (Satria, 2012: 54-86).

Dengan alasan tersebut, maka perlindungan hukum terhadap nelayan tradisional termasuk dalam hal pemihakan kebijakan. Konsep perlindungan hukum yang dimaksudkan tidak terbatas pada proses pada sisi tertentu, melainkan pencapaian tujuan pembangunan nasional Indonesia seutuhnya sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi. Dalam hal ini, perlindungan juga mencakup penyediaan data yang akurat, visi dan misi yang memihak nelayan kecil, serta pemberdayaan organisasinya.

Banyak negara yang sudah menerapkan konsep pengelolaan bersama perikanan, dengan melibatkan pemerintah, dunia usaha, masyarakat nelayan, dan masyarakat adat. Aceh sendiri sudah mulai membicarakan konservasi sumberdaya ikan dan ekosistem laut, keputusan tentang regulasi/pengaturan usaha perikanan, melarang penangkapan ikan dengan metode tertentu, dan pembagian hasil perikanan secara adil dan merata. Perwujudan isu tersebut harus berlangsung dengan perbaikan kualitas sumberdaya manusia (Sulaiman dan Muttaqin, 2010: 434).

B. Faktor Keadilan dalam Perlindungan Nelayan Tradisional

Secara nasional, Indonesia memiliki empat pekerjaan rumah, yakni: Pertama, angka kemiskinan yang tinggi. Berdasarkan faktor-faktor penyebab kemiskinan, Satria (2009) membagi kemiskinan masyarakat pesisir menjadi tiga macam: (i) kemiskinan struktural, (ii) kemiskinan kultural, dan (iii) kemiskinan alamiah. Kedua, akses pemanfaatan wilayah pesisir dan laut oleh nelayan tradisional,

serta memanfaatkan sumberdaya alam yang ada di dalamnya yang tidak berpihak. Ketiga, kemudahan mengakses pasar bagi nelayan tradisional ini tergolong hak ekonomi (sosial-budaya) yang dinyatakan secara khusus di dalam konstitusi. Dalam hal ini ketergantungan terhadap pasar. Pada titik inilah, negara harus memberikan pelayanan publiknya secara maksimal kepada nelayan tradisional. Hal ini disebabkan komoditas yang dihasilkan harus segera dijual untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari atau membusuk sebelum laku dijual. Keempat, akses pengelolaan, dimana sumber daya tidak sepenuhnya dapat diakses karena adanya dominasi hukum negara, yang kadang dibuat tidak dengan cara partisipatif dan merupakan hasil pertimbangan dari pemerintah pusat tanpa memperhatikan aspek sosial ekonomi masyarakat setempat. Akibatnya, kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan justru menimbulkan masalah-masalah baru karena masing-masing pihak memiliki kepentingan, keinginan dan prioritas yang ada merupakan sumber pemicu munculnya konflik (Satria, 2012: 54-86).

Dengan empat hal tersebut di atas, maka dapat ditemukan keterkaitan dalam perlindungan hukum nelayan di Aceh. Perlindungan ini harus dilakukan menyeluruh karena saling terkait satu sama lain. Kondisi fisik lingkungan pesisir Aceh sangat memprihatinkan (Suryawan, 2007). Terjadi penurunan penutupan terumbu karang sebesar 7% dalam tiga tahun terakhir. Di samping itu, kerusakan lebih 75 % hutan mangrove (Marzuki, 2013). Kerusakan mangrove mencapai 1.000 Ha/tahun. Penyusutan hutan mangrove terjadi akibat pembalakan, alih fungsi lahan untuk tambak, dan pembukaan kebun sawit (Setiabudi, Harian Waspada, 10 Januari 2012; Nasution, 2009).

Hancurnya mangrove memberi implikasi kepada rantai makanan (Ali, 2009: 86). Salah satu manfaat mangrove adalah perangkap sedimen dan peranan vegetasi mangrove adalah sebagai tempat pemijahan dan tempat asupan bagi ikan dan biota laut lainnya (Suryawan, 2007: 62-63).

Nelayan tradisional Aceh merasakan dampak langsung akibat kerusakan mangrove dan terumbu karang. Mereka harus menjangkau lebih jauh untuk mendapatkan sumber daya perikanan, padahal alat tangkap mereka sangat sederhana. Nelayan yang mengandalkan jaring pantai tidak mendapatkan apa-apa akibat kerusakan terumbu karang dan mangrove, karena habitat dan tempat pemijahan ikan sudah tidak ada (Burhanuddin, Kompas, 11 Agustus 2011). Terjadi penurunan fungsi ekosistem yang lebih luas menyebabkan ikan hasil tangkapan menurun, hingga terpuruknya ekonomi masyarakat pesisir yang mayoritas bermata pencaharian sebagai nelayan (Lubis, Waspada, 10 April 2011).

Implikasi lebih jauh dari fenomena ini adalah meningkatnya angka kemiskinan Aceh. Menurut data Badan Pusat Statistik Aceh Tahun 2013, angka kemiskinan di Aceh mencapai 17,6%, dengan angka penduduk pesisir miskin di Aceh mencapai angka 25%. Angka ini disebabkan bahwa jumlah nelayan juga semakin meningkat, yang di Aceh hampir mencapai 100 ribu jiwa, sementara pada saat yang sama, *fishing ground* tidak berubah, dengan kondisi kerusakan lingkungan yang semakin parah. Kondisi ini memunculkan fenomena yang disebut *fleet migration*. Jumlah armada yang beroperasi di wilayah pesisir terus meningkat, pada saat yang sama mengalami penurunan stok

dan produksi, menyebabkan peningkatan kompetisi dengan dengan mencari *fishing ground* baru (Fauzi, 2005: 28).

Keberadaan nelayan tradisional yang umumnya memanfaatkan sumber daya perikanan dengan pola sederhana dan biasanya dengan kearifan lokal pesisir, juga berkompetisi di wilayah yang sama. Kawasan ini seyogianya mendapat perlindungan khusus mengingat status nelayan kecil menggunakan alat tangkap yang sederhana.

Dalam Undang-undang Perikanan sudah ada beberapa pengaturan dan mengenai memberdayakan nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil. Penekanan lain, misalnya dengan melihat sejumlah ketentuan: (1) Nelayan kecil bebas menangkap ikan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia; (2) Pembudi daya-ikan kecil dapat membudidayakan komoditas ikan pilihan di seluruh wilayah pengelolaan perikanan Republik Indonesia; (3) Nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil wajib menaati ketentuan konservasi dan ketentuan lain yang ditetapkan oleh Menteri; (4) Nelayan kecil atau pembudi daya-ikan kecil harus ikut serta menjaga kelestarian lingkungan perikanan dan keamanan pangan hasil perikanan sesuai dengan ketentuan yang berlaku; (5) Nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil harus mendaftarkan diri, usaha, dan kegiatannya kepada instansi perikanan setempat, tanpa dikenakan biaya, yang dilakukan untuk keperluan statistik serta pemberdayaan nelayan kecil dan pembudi daya-ikan kecil.

Kondisi demikian sangat penting diperhatikan, karena menyangkut dengan keadilan. Dalam konteks psikologi sosial, pertanyaan yang ingin digali jawaban adalah apakah yang mereka terima adil. Distribusi atas sumber daya dan keuntungan, atas hak dan imbalan, posisi dan kemudahan, yang adil akan dinilai memuaskan. Sebaliknya, distribusi yang dinilai tidak adil akan menyebabkan rasa tidak puas. Penilaian adil akan berdampak pada perilaku sosial yang positif, sementara penilaian tidak adil akan berdampak negatif. Salah satu bentuknya adalah deprivasi relatif yang sering diekspresikan dalam perilaku protes, anarkhi, dan pemberontakan (Faturachman, 2007: 3).

Abdul Halim mengungkap data mengerikan. Sedikitnya 22 kabupaten/kota di Indonesia sudah dan tengah menjalankan proyek reklamasi di wilayah pesisir. Lebih dari 18.151 nelayan digusur atas nama investasi apartemen, hotel, kawasan wisata bahari berbayar dan konservasi laut. Pengrusakan hutan mangrove untuk perkebunan kelapa sawit dan pembukaan tambak budidaya juga menimbulkan ancaman bencana banjir rob, intrusi air laut ke daratan dan tsunami bagi masyarakat nelayan. Ancaman terhadap hak-hak konstitusional masyarakat nelayan ini terjadi akibat pembiaran dan pelanggaran terhadap pelanggaran di laut oleh aparat penegak hukum, di antaranya pemakaian alat tangkap merusak pukat harimau (*trawl*), pembolehan membuang limbah ke laut (*dumping*) dan perompakan (Halim, 2014: 3-5).

C. Pembangunan Hukum Perlindungan Nelayan

Dengan berdasarkan penjelasan di atas, pembangunan hukum dianggap sebagai salah satu jalan yang harus ditempuh. Terminologi “pembangunan hukum” memiliki banyak istilah yang

sama maksudnya, seperti “pembaruan hukum”, “pembangunan hukum”, “perubahan hukum”, “pembinaan hukum”, “reformasi hukum” (*legal reform*), dan “modernisasi hukum”. Satjipto Rahardjo menggunakan istilah “pembaruan hukum” (Rahardjo, 2009: 15). Menurut Barda Nawawi Arief, pembaharuan/pembangunan hukum pada hakikatnya merupakan pembaharuan/pembangunan yang berkelanjutan. Suatu pembaharuan hukum tidak boleh berhenti pada titik tertentu, karena ia terus berkorespondensi dengan perkembangan zaman (Arief, 1994: 15).

Di dalam pembaharuan/pembangunan hukum, juga selalu terkait dengan perkembangan masyarakat. Hal ini juga harus secara berkelanjutan. Kata penting lain adalah “*law reform*”, yang sesungguhnya menggambarkan bahwa tidak hanya perkembangan zaman dan perkembangan masyarakat, pembaharuan hukum juga terkait dengan perkembangan yang berkelanjutan dari kegiatan/aktivitas ilmiah dan pemikiran filosofi/ide-ide dasar/ konsepsi intelektual. Kajian terhadap masalah ini tentunya merupakan kajian yang “bergenerasi” (Arief, 2009). Soetandyo Wignjosoebroto membedakan pembaruan hukum dalam arti *legal reform* (berfungsi sebagai *tool of social engineering* semata) dengan pembaruan hukum dalam arti *law reform* (hukum bukanlah urusan para hakim dan penegak hukum lainnya, tetapi juga urusan publik secara umum) (Wignjosoebroto, 2007: 94).

Di samping itu, merujuk pada konsep “pembaharuan” itu sendiri, seyogianya juga memperbaiki sistemnya. Dalam Kamus Oxford, diartikan “reform” sebagai “*improve a system, organization etc. by making changes to it; behave better than before.*” (Oxford, 2005: 360). Konsep demikian memosisikan pembaharuan seiring memperbaiki sebuah sistem dengan membuat berbagai perubahan pada sistem tersebut. Pembaharuan tersebut juga memiliki makna menuju ke arah yang lebih baik dari sebelumnya.

Menurut Barda Nawawi Arief, pembaharuan terhadap sistem tidak dilakukan secara parsial/fragmentaris, melainkan menyeluruh terhadap sebuah sistem. Dengan skema di atas seluruh kebijakan pada akhirnya terangkai dalam sebuah sistem yang bertujuan (*purposive system*), sebagaimana tujuan negara dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, pembaharuan hukum harus mengacu pada tujuan negara, melindungi segenap bangsa Indonesia dan bertujuan memajukan kesejahteraan umum (Arief, 2009: 9).

Upaya pembangunan hukum di Indonesia yang sudah dimulai sejak lahirnya UUD 1945, tidak dapat dilepaskan pula dari landasan sekaligus tujuan yang ingin dicapai oleh bangsa Indonesia seperti telah dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945 yaitu, “melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila” (Arief, 2009: 9).

Dengan konsep demikian, maka pembangunan hukum perlindungan nelayan tradisional, dengan menggunakan patron Christophe Béné, setidaknya bisa dikaitkan dengan sejumlah isu dasar, yakni: Pertama, menghadirkan negara dalam memberikan pelayanan hak dasar sebagaimana konstitusi. Tidak maksimalnya pelayanan ini menyebabkan kemiskinan, ditambah lagi dengan kerentanan akibat ketidakpastian sistem produksi dan perlindungan terhadap wilayah tangkapnya.

Ketidakmampuan pemangku kebijakan mengejawantahkan mandat UU inilah yang berujung pada tingginya resiko kegagalan ekonomi, kebijakan dan institusi masyarakat nelayan. Kedua, marjinalisasi sosial dan politik oleh kekuasaan berimbas kepada minimnya akses masyarakat nelayan terhadap pelayanan hak-hak dasar, misalnya kesehatan, pendidikan, dan pemberdayaan ekonomi (Halim, 2014: 3-5).

Menurut Riza Damanik (2014), sebagai negara yang telah mengadopsi IGSSF, dapat dilihat dalam dua level, nasional dan internasional. Level nasional, IGSSF diharapkan dapat membantu seluruh pihak (pemerintah dan pemerintah daerah) dalam menyusun kebijakan, mengevaluasi kinerja, hingga akselerasi komitmen negara dalam melindungi nelayan kecil di Indonesia. Level internasional, IGSSF diharapkan mampu mengoreksi berbagai ketimpangan pengelolaan perikanan di dunia.

Instruksi Presiden No. 15 Tahun 2011 tentang Perlindungan Nelayan yang mempertegas peran dan fungsi seluruh sektor, baik pemerintah dan pemerintah daerah, dalam melindungi dan memberdayakan nelayan di Indonesia. Sama halnya, Undang-undang No. 31 Tahun 2004 dan revisinya No. 45 Tahun 2009 tentang Perikanan yang mengamanatkan kepada pemerintah untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah tentang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan Skala-Kecil.

Dalam Inpres disebutkan, Presiden menginstruksikan masing-masing kepada menteri terkait, Gubernur dan Para Bupati/Walikota, untuk melakukan langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing secara terkoordinasi dan terintegrasi untuk memberikan jaminan kesejahteraan, kepastian, dan perlindungan hukum bagi nelayan yang mengoperasikan kapal perikanan sampai dengan 60 *Gross Tonnage* (GT). Dalam melakukan langkah-langkah tersebut, masing-masing pihak mengkoordinasikan hal terkait sesuai bidang masing-masing.

Di samping itu, merumuskan rencana dan melakukan koordinasi antar instansi Pemerintah Pusat dan Daerah dalam mengeluarkan kebijakan yang diperlukan terkait dengan perlindungan nelayan sesuai dengan tugas dan tanggung jawab masing-masing dengan dikoordinasikan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan.

Ketika IGSSF dibahas, setidaknya terdapat empat isu pokok yang menjadi perhatian: Pertama, terkait pendefinisian nelayan skala kecil yang bervariasi dari berbagai negara. kedua, terkait harmonisasi IGSSF dengan hukum internasional, dimana sebagai negara hendak memasukkan ketentuan WTO dalam teks IGSSF. Ketiga, sebagian negara bermaksud mengadopsi sepenuhnya instrumen WTO dalam IGSSF guna memfasilitasi nelayan skala kecil ke pasar internasional dan ini harus ditolak karena membahayakan nelayan kecil. Keempat, ketentuan redistribusi sumberdaya pesisir, termasuk tanah kepada keluarga nelayan kecil. Bagi sebagian negara beranggapan ketentuan ini dapat mengancam eksistensi pemerintah dalam mengelola kawasan pesisir, utamanya terkait isu kriminalitas dan penduduk ilegal (Damanik, 2014).

Dengan gambaran tersebut, maka pembangunan hukum terkait perlindungan nelayan tidak

boleh melepaskan nelayan skala kecil itu pada ruang pasar. Keberadaan nelayan kecil atau nelayan tradisional tidak boleh semata-mata dipandang sebagai peluang bagi pangsa pasar. Memberdayakan nelayan kecil terkait dengan subsidi dan memulihkan kehidupan nelayan dalam berbagai sektor kehidupan.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan sebelumnya terkait dengan tujuan penulisan ini, dapat disimpulkan sebagai berikut: Pertama, Perlindungan nelayan tradisional sangat penting dilakukan negara dalam pemanfaatan sumber daya perikanan disebabkan karena keberadaan mereka dalam memanfaatkan sumber daya tidak semata-mata sebagai kegiatan ekonomi survival. Kegiatan pemanfaatan sumber daya perikanan oleh nelayan tradisional juga terkait dengan kebudayaan, dalam kaitan hubungan manusia dengan lingkungan, hubungan sesama manusia, bahkan dengan Pencipta. Karenanya perlindungan nelayan tradisional baik untuk kemandirian maupun kapasitas mereka, tak bisa dilepaskan dari subsidi dan mengawasi zona mereka.

Kedua, faktor keadilan dalam perlindungan nelayan tradisional harus didalami mengingat beberapa hal, yakni angka kemiskinan, akses pemanfaatan, kemudahan mengakses pasar, dan akses pengelolaan. Tanpa pemihakan kepada nelayan tradisional berpotensi hancurnya lingkungan fisik yang berujung pada lingkungan sosial budaya dan ekonominya. Nelayan tradisional menganggap bahwa semua ekosistem dalam sumber daya pasarnya saling terkait satu sama lain. Ketika terganggu satu subsistem, maka akan mengganggu lainnya.

Ketiga, pembangunan hukum perlindungan nelayan harus terkait dengan isu dasar yang paling penting, yakni menghadirkan negara dalam memberikan pelayanan hak dasar sebagaimana disebutkan dalam Konstitusi. Pembatasan akses atau tidak adanya pemihakan pada dasarnya akan menggiring nelayan tradisional dalam kondisi marjinal baik secara politik, sosial, budaya, maupun ekonomi.

B. Saran

Penulisan ini menyarankan bahwa untuk memulihkan nelayan tradisional, penting sekali untuk dilakukan pengkajian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, mulai level undang-undang hingga peraturan teknis, untuk menemukan peta posisi nelayan tradisional di Indonesia. Berdasarkan peta tersebut, kemudian nelayan tradisional diberdayakan dengan melibatkan berbagai program sektor yang diperuntukkan bagi masyarakat nelayan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Abdullah, M. Adli, dkk, 2012, *Pembagian Kewenangan Kelola Laut Aceh*, Banda Aceh, Pusat Studi Hukum Adat Laut Universitas Syiah Kuala.

- Abdullah, M. Adli, dan T. Muttaqin, 2012, *Tata Kelola Laut Aceh*, Banda Aceh, Pusat Studi Hukum Adat Laut dan Kebijakan Perikanan, Universitas Syiah Kuala.
- Aceh, DKP, 2013, *Statistik Perikanan Aceh 2012*, Banda Aceh, Dinas Kelautan dan Perikanan Aceh.
- Ali, M. dkk, 2009, "Kondisi Vegetasi dan Kerang Geloina Pascatsunami dalam Kawasan Ekosistem Mangrove Pesisir Barat Kabupaten Aceh Besar", *Jurnal Torani*, Vol. 19, No. 2.
- Arief, Barda Nawawi, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana, Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum Undip, Semarang, 1994.
- Arief, Barda Nawawi, 2009, *Tujuan dan Pedoman Pemidanaan, Perspektif Pembaharuan Hukum Pidana dan Perbandingan Beberapa Negara*, Semarang, BadanPenerbit Undip.
- Arief, Barda Nawawi, "Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia", Kuliah Umum pada Program Magister Ilmu Hukum UBH Padang, 16 Mei 2009.
- Burhanuddin, M., "Lingkungan Rusak, Warga Pesisir Pun Terdesak," *Kompas*, 11 Agustus 2011.
- Damanik, M. Riza, 2014, *International Guidelines For Securing Sustainable Small-Scale Fisheries: Peluang Dan Tantangannya Bagi Indonesia*, Jakarta, KNTI.
- DKP, "Konservasi perairan dan kesejahteraan masyarakat pesisir", Siaran Pers DKP No. B. 136/PDSI/HM.310/X/2012.
- Faturochman, *Psikologi Keadilan untuk Kesejahteraan dan Kohesivitas Sosial*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Psikologi Sosial pada Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, 2007.
- Fauzi, Akhmad, 2005, *Kebijakan Perikanan dan Kelautan: Isu, Sintesis, dan Gagasan*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Grahadyarini, BM. Lukita, "Nasib Perempuan Nelayan", *Kompas*, 26 Mei 2014.
- Halim, Abdul, 2014, *Menghadirkan Negara di Laut*, *Jurnal Landreform*, Vol. 2, Edisi 2.
- Iranda, "25 Persen Penduduk Pesisir Hidup di Bawah Garis Kemiskinan", *Analisa*, 16 Juni 2013.
- Kurien, John, "Manajemen Pengelolaan Pesisir", Makalah "Workshop Rehabilitasi dan Pengembangan Berkelanjutan Sektor Kelautan Aceh", Food and Agriculture, Banda Aceh, 23 Mei 2007.
- Lubis, Anggraini, "Pesisir Aceh Gawat Darurat", *Waspada*, 10 April 2011.
- Marzuki dkk, "Pesisir Aceh Menjanjikan, Tapi Kesejahteraan Menyedihkan", Hasil Diskusi Jaringan KuALA, Banda Aceh, 13 September 2013.
- Nasution, Arifsyah, "Pemetaan Partisipatif Permasalahan Pesisir", Makalah Diskusi Jaringan KuALA, Tamiang, 10 Oktober 2009.
- Oxford, 2005, *Oxford Learner's Pocket Dictionary*, Oxford, UK. Oxford University Press.
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Pendidikan Hukum sebagai Pendidikan Manusia: Kaitannya dengan Profesi Hukum dan Pembangunan Hukum Nasional*, Yogyakarta, Genta Publishing.
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Lapisan-Lapisan dalam Studi Hukum*, Malang, Bayumedia Publishing.
- Rahardjo, Satjipto, 2009, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia*, Yogyakarta, Genta Pub-

lishing.

Republika, "KKP Siapkan Aturan Khusus Nelayan Kecil", Republika, 30 Agustus 2014.

Samekto, FX. Adji, 2012, *Ilmu Hukum dalam Perkembangan Pemukiman Menuju Post-Modernisme*, Lampung, Indep Publishing.

Satria, Arif, dkk, 2012, *Pengkajian hukum Tentang Perlindungan Nelayan Tradisional dalam Pengelolaan Sumber Daya Kelautan*, Jakarta, Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Setiabudi, Prawira, "Laju Kerusakan Mangrove di Aceh 1.000 Hektare Pertahun", Waspada, 10 Januari 2012.

Siagian, Naomi, "Nelayan Didorong agar Mandiri, Sinar Harapan", 30 Agustus 2014.

Sulaiman, 2013, *Model Penyelesaian Konflik Alat Tangkap di Kabupaten Aceh Barat*, Jurnal Kanun, No. 59 Tahun XV.

Sulaiman dan Teuku Muttaqin, 2010, "Pembagian Peran dan Tanggung Jawab dalam Pengelolaan Perikanan di Aceh", Jurnal Litigasi Vol. 11 No. 1.

Suryawan, Feri, 2007, *Studi Kondisi Vegetasi dan Kondisi Fisik Kawasan Pesisir serta Upaya Konservasi di Nanggroe Aceh Darussalam*, Tesis, Tidak Dipublikasi, Pascasarjana IPB, Bogor.

Suryawan, Feri, 2007, "Keanekaragaman Vegetasi Mangrove Pasca Tsunami di Kawasan Pesisir Pantai Timur Nanggroe Aceh Darussalam", Jurnal Biodiversitas, Vol. 8 No. 4.

Tamanaha, Brian Z., 2006, *A General Jurisprudence of Law and Society*, New York, Oxford University Press.

Wignjosuebrotto, Soetandyo, 2007, "Pembaruan Hukum Masyarakat Indonesia Baru", dalam Donny Donardono, *Wacana Pembaharuan Hukum di Indonesia*, Jakarta, Perkumpulan HuMa.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 2011 tentang Perlindungan Nelayan

Permendagri No. 30/2010 tentang Pengelolaan Sumber Daya Di Wilayah Laut.

Qanun Aceh Nomor 7 Tahun 2010 tentang Perikanan.