

Volume 16, Nomor 1 : Mei 2016

*P*erspektif **HUKUM**

*Fakultas Hukum
Universitas Hang Tuah Surabaya
2016*

Dewi Krisna Hardjanti

Kajian Yuridis tentang Penyandang Disabilitas.....1-17

Tri Rusti Maydrawati

**Tinjauan Hukum Lingkungan dan Kebijakannya terhadap
Perlindungan dan Pengelolaan Keanekaragaman Hayati**

.....18-44

Heillen Martha Yesephine Tita

**Surat Paksa dalam Penagihan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea
Balik Nama Kendaraan Bermotor Terhadap Peningkatan
Pendapatan Daerah Provinsi Maluku.....45-59**

Taufiqul Hulam, Muhammad Azani

**Penjadwalan Kembali (Rescheduling) Tagihan Murabahah di
Bank Rakyat Indonesia Syariah (BRIS) Kota Pekanbaru
Berdasarkan Hukum Islam.....60-74**

Indriyana Dwi Mustikarini

**Perlindungan Hukum Rahasia Dagang Terhadap Masyarakat
Ekonomi Asean (MEA).....75-88**

Yalid

**Pengembangan dan Penataan yang Setara Berkeadilan Terhadap
Minimarket di Kota Pekanbaru berdasarkan Peraturan Daerah
Kota Pekanbaru Nomor 09 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Pasar
Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan.....89-98**

Asmuni

**Eksekutabilitas Penetapan Penundaan Pelaksanaan Keputusan
Tata Usaha Negara.....99-121**

Dwikky Ananda Rinaldi, Mokhamad Khoirul Huda

**Bitcoin sebagai Alat Pembayaran Online dalam Perdagangan
Internasional.....122-138**

Kajian Yuridis tentang Penyandang Disabilitas

Dewi Krisna Hardjanti

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Jl. Mrican Baru 28 Yogyakarta 55281

Email: deeandrew.09@gmail.com

Abstract: *This research analyzes how the urgency Formation Draft Law of Persons with Disabilities, as a consequence of the ratification of the International Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the Optional Protocol to the Convention Against (UN Resolution No. 61/1061 dated December 13, 2006) and set forth in Law No. 19 In 2011 on the Ratification of the International Convention on the rights of Persons with Disabilities. The use of the term disability have consequences on the paradigm shift that affects the approach to empowering people with disabilities. The research is normative juridist. The data obtained from primary legal materials, secondary and tertiary legal materials. The analysis is conducted qualitatively. Basing on the analysis concludes that the regulation of persons with disabilities in the legislation is very important. In addition because Indonesia is a country that has the goal of achieving prosperity, Indonesia also has an obligation to implement the convention on disability, other than the reality shows that the number of persons with disabilities each year is increasing. Therefore, as a form of government attention to persons with disabilities and as a consequence of the ratification of Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), the government will issue a separate law governing persons with disabilities in all its aspects in accordance with the values of the philosophy of the Indonesian nation.*

Keywords: *Welfare State, Convention, the Draft Legislation, Disability.*

Abstrak: Penelitian ini menganalisis bagaimana urgensi Pembentukan Rancangan Undang-Undang Penyandang Disabilitas, sebagai konsekuensi telah diratifikasinya Konvensi International Hak-Hak Penyandang Cacat dan Protokol Opsional Terhadap Konvensi (Resolusi PBB No 61/1061 tanggal 13 Desember 2006) dan yang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Hak-hak Penyandang Cacat. Penggunaan istilah disabilitas membawa konsekuensi pada perubahan paradigma yang mempengaruhi pendekatan dalam upaya memberdayakan penyandang disabilitas. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Data diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan tersier. Analisis dilakukan secara kualitatif. Mendasarkan pada analisis dapat disimpulkan bahwa pengaturan tentang penyandang disabilitas dalam undang-undang sangat penting artinya. Di samping karena Indonesia merupakan negara yang memiliki tujuan mewujudkan kesejahteraan, Indonesia juga memiliki kewajiban melaksanakan konvensi tentang disabilitas, lain daripada itu realitas menunjukkan bahwa jumlah penyandang disabilitas setiap tahun semakin meningkat. Dengan demikian, sebagai bentuk perhatian pemerintah terhadap penyandang disabilitas dan sebagai konsekuensi pemerintah meratifikasi *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD), pemerintah segera mengeluarkan undang-undang tersendiri yang mengatur tentang penyandang disabilitas dengan segala aspeknya yang sesuai dengan nilai-nilai filosofi bangsa Indonesia.

Kata kunci: *Negara Kesejahteraan, Konvensi, Rancangan Undang-Undang, Disabilitas.*

Pendahuluan

Di dalam alinea ke empat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) secara tegas telah dinyatakan apa yang menjadi prinsip negara sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Di samping prinsip negara kesatuan, prinsip negara hukum, prinsip negara republik, prinsip negara demokrasi, juga melekat prinsip negara yang lain adalah prinsip negara kesejahteraan, yang dalam berbagai literatur juga disebut sebagai *welfare state*. Dari sejumlah definisi yang ada, inti dari istilah *welfare state* adalah tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya. Seperti dalam *Encyclopedia Britannica*, *welfare state* diartikan sebagai konsep pemerintahan dimana negara memainkan peran kunci dalam menjaga dan memajukan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya. Sedangkan *the Concise Oxford Dictionary of Politics* mendefinisikannya sebagai sebuah sistem dimana pemerintah menyatakan diri bertanggung jawab untuk menyediakan jaminan sosial dan ekonomi bagi penduduk melalui sarana pensiun, tunjangan jaminan sosial, layanan kesehatan gratis dan sebagainya.¹

Prinsip atau paham negara kesejahteraan merupakan prinsip yang diawali dengan perkembangan prinsip negara hukum liberal dan negara hukum formal dan negara hukum materiil yang kemudian juga dipahami sebagai negara kesejahteraan. Sebagaimana disebutkan dalam tulisan Soerjono Soekanto yang berjudul *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*

bahwa dalam negara kesejahteraan melekat ciri-ciri sebagai berikut:

1. Pemisahan kekuasaan berdasarkan *trias politica* dipandang tidak prinsipil lagi. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi kerja lebih penting daripada pertimbangan-pertimbangan dari sudut politis, sehingga peranan dari organ-organ eksekutif lebih penting daripada organ legislatif;
2. Peranan negara tidak terbatas pada penjaga keamanan dan ketertiban saja, akan tetapi negara secara aktif berperan dalam penyelenggaraan kepentingan rakyat di bidang-bidang sosial, ekonomi dan budaya, sehingga perencanaan (*planning*) merupakan alat yang penting dalam *welfare state*;
3. *Welfare state* merupakan negara hukum materiil yang mementingkan keadilan sosial dan bukan persamaan formil;
4. Hak milik tidak lagi dianggap sebagai hak yang mutlak, akan tetapi dipandang mempunyai fungsi sosial, yang berarti ada batas-batas dalam kebebasan penggunaannya; dan
5. Adanya kecenderungan bahwa peranan hukum publik semakin penting dan semakin mendesak peranan hukum perdata. Hal ini disebabkan karena semakin luasnya peranan negara dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya.²

Sebagai negara yang memiliki prinsip sebagai negara kesejahteraan melahirkan konsekuensi di mana penyelenggara negara memiliki tugas dan tanggung jawab untuk memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya tanpa kecuali. Se-

¹Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 3, September 2012.

² Jurnal Hukum No. 3 Vol. 16 Juli 2009, hal. 379-395.

cara khusus prinsip negara kesejahteraan ini ditegaskan kembali di dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. Di dalam Pasal 27 ayat (2) dinyatakan bahwa *"Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan"*. Selanjutnya dalam Pasal 28 H dinyatakan pula bahwa:

1. Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
2. Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
3. Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
4. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.

Demikian juga ditentukan dalam Pasal 28 I bahwa:

1. Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut, adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.
2. Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

3. Identitas budaya dan hak masyarakat dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
4. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.
5. Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada pasal-pasal di atas menunjukkan bahwa konstitusi memberikan jaminan kepada setiap warga negara untuk mendapatkan kesejahteraan. Ketentuan yang melarang adanya diskriminasi dan kewajiban adanya perlakuan yang adil terhadap setiap warga negara sekaligus merupakan jaminan konstitusional bagi warga negara yang memiliki keterbatasan karena kondisi fisik maupun psikisnya. Pengaturan yang sekaligus memberikan jaminan konsitusional terhadap warga negara untuk mendapatkan kesejahteraan (meskipun tidak disebut secara tegas) setidaknya memberikan kedudukan yang sangat kuat berkaitan dengan hak warga negara dan sekaligus merupakan amanat dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh (penyelenggara) negara. Dalam kaitannya dengan penyandang disabilitas di Indonesia yang sekaligus juga memiliki kedudukan sebagai warga negara, dalam dirinya juga memiliki hak yang sama untuk mendapatkan kesejahteraan seperti warga negara lainnya.

Indonesia telah meratifikasi Konvensi International Hak-Hak Penyandang Cacat dan Protokol Opsional Terhadap

Konvensi (Resolusi PBB No 61/1061 tanggal 13 Desember 2006) dan telah disahkan sebagai Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan Konvensi Internasional Hak-hak Penyandang Cacat. Secara yuridis Indonesia juga telah memiliki Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat. Namun ketentuan tentang penyandang cacat dalam UU No. 4 Tahun 1997 tersebut belum mencerminkan jiwa dalam Konvensi Internasional Hak-hak Penyandang Disabilitas. Ketentuan-ketentuan dalam UU No. 4 Tahun 1997 tersebut memang telah mengatur hak-hak penyandang disabilitas. Namun pengaturan dalam undang-undang ini masih terasa diskriminatif bagi penyandang disabilitas. Pengakuan penyandang disabilitas dalam undang-undang ini masih terkesan ala kadarnya. Bahkan penamaannyapun kurang sesuai lagi dengan Konvensi hak-hak penyandang disabilitas. Penyebutan sebagai penyandang cacat seolah tidak memanusiakan manusia. Padahal menjadi penyandang disabilitas kadang sudah merupakan bawaan lahir. Kata cacat juga berkonotasi negatif, mengarah pada suatu keadaan rusak yang tak berguna lagi. Sementara bukan demikian yang terjadi pada penyandang disabilitas. Mereka merupakan masyarakat yang memerlukan kebutuhan khusus. Kekhususannya ini kadang tak dimengerti oleh masyarakat normal lainnya. Sehingga mayoritas penyandang disabilitas termarginalkan dan terdiskriminasi haknya. Dalam kenyataannya penyandang disabilitas masih dianggap sebagai bagian dari masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial. Hal tentu tentu tidak adil bagi penyandang disabilitas. Penyandang disabilitas bukan penyandang masalah kesejah-

teraan sosial sehingga hanya memerlukan bantuan-bantuan sosial saja. Namun lebih daripada itu penyandang disabilitas mempunyai potensi-potensi yang luar biasa untuk dikembangkan. Selaras dengan jiwa Indonesia yang telah menjunjung tinggi hak dan martabat manusia dalam Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan UU Hak Asasi Manusia, maka dirasa sangat perlu untuk menyusun ulang pengaturan penyandang disabilitas dalam peraturan perundangan yang baru yang lebih manusiawi dan menjunjung harkat martabat manusia.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yang mengamati dan menganalisis urgensi pengaturan tentang penyandang disabilitas dalam undang-undang. Data diperoleh dari sumber hukum primer, sumber hukum sekunder dan sumber hukum tersier. Data dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode berfikir deduktif.

Hasil dan Pembahasan

Tinjauan tentang Penyandang Cacat/Disabilitas

Pengertian Penyandang Cacat/Disabilitas

Dalam Konvensi International Hak-Hak Penyandang Cacat dan Protokol Opsional Terhadap Konvensi (Resolusi PBB 61/106 13 Desember 2006) penyandang cacat berarti setiap orang yang tidak mampu menjamin oleh dirinya sendiri, seluruh atau sebagian, kebutuhan individual normal dan/atau kehidupan sosial, sebagai hasil dari kecacatan mereka, baik yang bersifat bawaan maupun tidak, dalam hal kemampuan fisik atau mental-

nya. Secara yuridis pengertian penyandang cacat diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UU No 4 Tahun 1997 sebagai berikut:

“Setiap orang yang mempunyai kelainan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan kegiatan secara selayaknya, yang terdiri dari:

- a. penyandang cacat fisik;
- b. penyandang cacat mental;
- c. penyandang cacat fisik dan mental”.

Pengertian ini sama dengan pengertian penyandang cacat/disabilitas yang dimuat dalam PP No. 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat.

Dalam Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, penyandang cacat/disabilitas merupakan kelompok masyarakat rentan yang berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kehususannya. Dalam UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, ditegaskan bahwa penyandang cacat/disabilitas digolongkan sebagai bagian dari masyarakat yang memiliki kehidupan yang tidak layak secara kemanusiaan dan memiliki kriteria masalah sosial. Menurut Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Pekerjaan Umum No. 30/PRT/M/2006 tentang Pedoman Teknis Fasilitas dan Aksesibilitas Pada Bangunan Gedung dan Lingkungan, yang dimaksud dengan penyandang cacat adalah setiap orang yang mempunyai kelemahan/kekurangan fisik dan/atau mental, yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan hambatan baginya untuk melakukan kegiatan kehidupan dan kehidupan secara wajar.

Menurut *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi mengenai Hak-hak Penyandang Disabilitas) yang telah disahkan dengan UU No. 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention On The Rights of Persons With Disabilities* (Konvensi mengenai Hak-hak Penyandang Disabilitas), penyandang disabilitas termasuk mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama di mana ketika berhadapan dengan berbagai hambatan, hal ini dapat menghalangi partisipasi penuh dan efektif mereka dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya. Konvensi ini tidak memberikan batasan tentang penyandang cacat. Dalam konvensi ini penyandang cacat disebut sebagai penyandang disabilitas.

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, penyandang cacat/disabilitas diakui sebagai bagian integral bangsa Indonesia, yang tidak terpisahkan dari anggota masyarakat lainnya. Penyandang cacat/disabilitas mempunyai kedudukan, hak, kewajiban dan peran yang sama sebagai warga negara Indonesia. Penyandang cacat/disabilitas merupakan aset negara bidang Sumber Daya Manusia (SDM) yang mempunyai kelebihan dan kekurangan sebagaimana manusia lainnya. Potensi yang dimiliki penyandang cacat/disabilitas dapat dikembangkan sesuai dengan talenta yang dibawa sejak lahir. Namun karena kecacatan yang disandangnya penyandang cacat/disabilitas mengalami hambatan fisik, mental dan sosial, untuk mengembangkan dirinya secara maksimal.

Menurut WHO (1980), pengertian penyandang cacat dibagi menjadi 3 hal, yaitu:

- a. *impairment* merupakan suatu kehilangan atau ketidaknormalan baik psikologis, fisiologis maupun kelainan struktur atau fungsi anatomi.
- b. *disability* diartikan sebagai suatu ketidakmampuan melaksanakan suatu aktivitas/kegiatan tertentu sebagaimana layaknya orang normal yang disebabkan oleh kondisi *impairment*.
- c. *handycap* diartikan kesulitan/kesukaran dalam kehidupan pribadi, keluarga dan masyarakat baik dibidang sosial ekonomi maupun psikologi yang dialami oleh seseorang yang disebabkan ketidaknormalan tersebut.³

Berikut adalah tabel katagori penyandang cacat/disabilitas dan dasar penggolongannya menurut Etty Papuyungan (Etty Papuyungan, 2006:14).

N o	Nama Ahli/Sumber	Dasar Kategori	Katagori Penyandang Cacat/Disabilitas
1	WHO	Pendekatan medis atau dokter	a. Impairment b. Disability c. Handicap
2	Peter Coloredge	Pendekatan Sosial	a. Impairment b. Disability/handi-cap
3	UU No. 4 tahun 1997	Pendekatan sosial	a. Penyandang cacat fisik b. Penyandang cacat mental c. Penyandang cacat ganda
4	Manual RBM	Pendekatan medis, sosial, pendidikan dan keterampilan	a. Gangguan kejang b. Gangguan belajar c. Gangguan wicara d. Gangguan pendengaran e. Gangguan penglihatan

³ Marjuki, 2010, *Penyandang Cacat Berdasarkan Klasifikasi Internasional (Classification of Functioning for Disability and Health (ICF))*.

			f. Gangguan gerak g. Gangguan perkembangan h. Gangguan tingkah laku i. Gangguan lain-lain
--	--	--	--

Tabel 1. Kategori Penyandang Cacat/Disabilitas dan Dasar Penggolongan

Sumber: Diolah dari Coloredge (1997), Nomor 4 tahun 1977 dan Manual RBM (1998).

Klasifikasi Penyandang Cacat/Disabilitas

Pasal 1 ayat (1) UU No. 4 Tahun 1997 mengatur bahwa penyandang cacat adalah orang yang berkelainan fisik dan/atau mental. Secara khusus pasal ini menegaskan bahwa kelainan tersebut dapat diklasifikasi menjadi 3 golongan yaitu: cacat fisik, cacat mental serta cacat fisik dan mental. Menurut Pasal 1 angka 2 UU No. 4 Tahun 1997 dan Pasal 1 angka 2 PP No. 43 Tahun 1998 tentang Upaya Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat yang dimaksud dengan derajat kecacatan adalah berat ringannya keadaan cacat yang disandang seseorang. Pada Pasal 2 PP No. 43 Tahun 1998 diatur bahwa penentuan jenis dan tingkat kecacatan yang disandang oleh seseorang ditetapkan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang kesehatan.

Lebih lanjut Pasal 6 Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor: 104/MENKES/PER/II/1999 tentang Rehabilitasi Medik, dinyatakan bahwa penyandang cacat dapat dibedakan dalam jenis dan derajat kecacatan yang meliputi cacat fisik, cacat mental dan cacat fisik dan mental. Cacat fisik meliputi cacat bahasa, penglihatan, pendengaran, *skeletal*, rupa, *visceral* dan *generalisata*. Cacat mental meliputi cacat intelektual dan psikologi lainnya. Cacat

fisik dan mental mencakup kecacatan baik yang dimaksud dalam kriteria cacat fisik dan cacat mental.

Hak-hak Penyandang Disabilitas

Dalam Deklarasi Hak Penyandang Cacat diatur beberapa hak penyandang cacat/disabilitas. Pasal 2 deklarasi tersebut menyatakan bahwa:

“Penyandang cacat berhak menikmati semua hak yang ditetapkan dalam Deklarasi ini. Hak-hak tersebut harus diberikan kepada semua penyandang cacat tanpa pengecualian apa pun dan tanpa perbedaan atau diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lainnya, asal usul nasional atau sosial, kekayaan, kelahiran atau situasi lain dari penyandang cacat itu sendiri atau pun keluarganya”.

Hak penyandang cacat/disabilitas yang diatur dalam Konvensi Mengenai Hak-hak Penyandang Disabilitas yang telah disahkan dengan UU No. 19 Tahun 2011 meliputi:

1. hak atas aksesibilitas;
2. hak untuk hidup;
3. hak memperoleh jaminan perlindungan dan keselamatan penyandang disabilitas dalam situasi berisiko, termasuk situasi konflik bersenjata, darurat kemanusiaan, dan terjadinya bencana alam;
4. hak atas kesetaraan pengakuan di hadapan hukum;
5. hak atas akses terhadap keadilan;
6. hak atas kebebasan dan keamanan;
7. hak atas kebebasan dari penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia;

8. hak atas kebebasan dari eksploitasi, kekerasan, dan pelecehan;
9. hak untuk mendapatkan penghormatan atas integritas mental dan fisiknya atas dasar kesetaraan dengan yang lainnya;
10. hak untuk memperoleh dan mengubah kewarganegaraan;
11. hak untuk hidup secara mandiri dan dilibatkan dalam masyarakat;
12. hak atas mobilitas pribadi;
13. hak atas kebebasan berekspresi dan berpendapat serta akses terhadap informasi;
14. hak memperoleh penghormatan terhadap keleluasaan pribadi;
15. hak memperoleh penghormatan terhadap rumah dan keluarga;
16. hak atas pendidikan, kesehatan, rehabilitasi dan rehabilitasi;
17. hak atas pekerjaan dan lapangan kerja;
18. hak untuk mendapatkan standar kehidupan dan perlindungan sosial yang layak bagi mereka sendiri dan keluarganya;
19. hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik dan publik;
20. hak untuk berpartisipasi dalam kegiatan budaya, rekreasi, hiburan dan olah raga hak untuk memperoleh jaminan hak asasi manusia dan kebebasan fundamental.

Masalah Penyandang Disabilitas dan Dampaknya

Masalah penyandang cacat berdasarkan hasil penelitian adalah sebagai berikut :

1. Masyarakat, aparat pemerintah dan dunia usaha masih banyak yang belum memahami eksistensi penyan-

dang cacat sebagai potensi Sumber Daya Manusia sehingga diabaikan.

2. Stigma dalam masyarakat, memiliki anggota keluarga cacat merupakan aib, memalukan, menurunkan harkat dan martabat keluarga.
3. Pandangan masyarakat bahwa penyandang cacat sama dengan orang sakit, perlu perlakuan khusus sehingga memperoleh perlindungan berlebihan.
4. Perlakuan masyarakat diskriminatif dalam berbagai hal termasuk dalam rekrutmen tenaga kerja.
5. Aksesibilitas penyandang cacat baik aksesibilitas fisik maupun aksesibilitas non fisik yang tersedia sangat terbatas⁴.

Dampak adanya permasalahan tersebut dalam kehidupan penyandang cacat adalah:

1. Adanya keterbatasan dalam mengembangkan potensi dirinya.
2. Kurang kemampuan atau keberanian mengungkapkan tentang keinginannya.
3. Kesempatan untuk belajar sangat terbatas atau tidak ada sama sekali.
4. Tidak mampu untuk hidup mandiri secara ekonomi.
5. Ketergantungan hidup pada orang lain secara sosial dan ekonomi.⁵

Permasalahan tersebut akan dialami oleh penyandang cacat selama hidupnya, apabila tidak ada langkah-langkah kongkrit untuk mengatasinya. Jadi perlu adanya penanganan secara komprehensif, lintas sektoral dan lintas disiplin serta diperlukan adanya kesungguhan dari semua pihak yang terkait.

Terkait dengan diratifikasinya CRPD, maka Konsorsium Nasional untuk Hak Difabel Indonesia melakukan analisis terhadap kebijakan nasional yang berkaitan dengan difabel atau penyandang disabilitas dan realitas hidup sehari-hari para penyandang disabilitas. Analisa ini dilakukan berdasarkan pasal-pasal dalam Konvensi Hak-hak Penyandang Disabilitas (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities*) untuk menemukan permasalahan yang masih ada. Hasil analisis menunjukkan bahwa hampir semua kewajiban ((*duty bearer*)) dalam pasal-pasal tersebut telah ada dalam peraturan perundang-undangan. Artinya, jika negara menerapkan apa yang telah dimiliki dalam perundang-undangan nasional, maka banyak sekali masalah yang berkaitan dengan pemenuhan, penghormatan dan perlindungan hak-hak penyandang disabilitas sudah teratasi. Namun sayang sekali bahwa implementasi tidak dilakukan secara serius, bahkan ditemukan beberapa produk kebijakan yang tidak konsisten dan tidak memiliki perspektif hak penyandang disabilitas.

Sehubungan dengan hal tersebut, Konsorsium Nasional untuk Hak Difabel Indonesia memberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Semua kebijakan dan peraturan nasional serta program-program dalam pembangunan nasional harus mengacu dan berpedoman pada prinsip-prinsip umum CRPD dan pasal-pasal yang termaktub dalam CRPD yaitu dalam memberikan penghormatan, pemenuhan, pemajuan dan perlindungan bagi hak-hak penyandang disabilitas.
2. Masyarakat Indonesia adalah juga meliputi penyandang disabilitas yang

⁴ Imma Indra Dewi W, et.al, 2012, *Model Pemberdayaan Penyandang Cacat di Propinsi DIY*, Hasil Penelitian.

⁵ *Ibid*.

memiliki hak yang sama dalam mengakses berbagai bidang kehidupan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu, negara Indonesia berkewajiban memberikan pelayanan yang adaptif dan aksesibel, serta melakukan perbaikan kualitas layanan yang ada di segala bidang kehidupan untuk mendukung kemandirian dan partisipasi sosial bagi penyandang disabilitas.

3. Upaya pemenuhan dan perlindungan hak-hak penyandang disabilitas harus dilakukan secara kolektif dari lintas pemangku kepentingan yaitu lintas kementerian/departemen di tingkat pusat maupun daerah, lintas sektoral baik dari sektor swasta, pemerintah, organisasi dan masyarakat secara berkelanjutan.
4. Adanya “*disability rights mainstreaming*” atau pengarusutamaan hak-hak penyandang disabilitas dalam perencanaan program dan penganggaran program pembangunan di tingkat pusat dan daerah;
5. Melibatkan partisipasi dan peran serta penyandang disabilitas sebagai bagian dari pelaku aktif dalam proses pembangunan baik di tingkat pusat maupun daerah di Indonesia.

Pengakuan dan Perlindungan terhadap Penyandang Disabilitas dalam Berbagai Undang-Undang.

Prinsip kesejahteraan yang ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945 (konstitusi) memiliki sifat yang umum dan mendasar, oleh sebab itu implementasinya harus diatur di dalam undang-undang organik atau dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah lain-

nya. Beberapa undang-undang yang mengandung materi muatan yang ber aspek kesejahteraan rakyat terutama yang berkaitan dengan hak-hak penyandang disabilitas telah dikeluarkan. Hal ini dimaksudkan agar keinginan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi mereka dapat dicapai dalam berbagai aspek kehidupan. Di samping itu beberapa undang-undang yang memuat perlindungan terhadap penyandang cacat (disabilitas) juga merupakan bukti bahwa persoalan penyandang disabilitas merupakan hal sangat penting (urgen), karena kebutuhan penyandang disabilitas tidak berbeda dengan kebutuhan manusia lainnya yang memiliki berbagai aspek kebutuhan. Dari sisi kuantitas, jumlah penyandang disabilitas juga cenderung mengalami kenaikan. Menteri Sosial (Mensos), Salim Segaf Al Jufri, mengatakan penyandang cacat di Indonesia masih banyak yakni mencapai 2,8 juta dari jumlah penduduk di Indonesia.⁶

Setidak-tidaknya bisa ditemukan beberapa peraturan perundang-undangan yang memuat materi muatan yang ber aspek kesejahteraan, seperti:

- a. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat;
- b. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak;
- d. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung;
- e. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;

⁶ <http://www2.agendaasia.org/index.php/id/artikel/berita/146-profilorganisasi-persatuan-penyandang-cacat-indonesia-ppci>, diakses 23 Januari 2016.

- f. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional;
- g. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial;
- h. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional;
- i. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Culture Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya);
- j. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik);
- k. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian;
- l. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran;
- m. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan;
- n. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
- o. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
- p. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
- q. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan; dan
- r. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas).

Urgensi Pembentukan Undang-undang Penyandang Disabilitas

Konsekuensi negara Indonesia sebagai negara yang berpirinsip negara kesejahteraan, maka menjadi kewajiban negara untuk mewujudkan kesejahteraan bagi setiap warga negaranya tanpa kecuali. Demikian pula, sebagai negara hukum yang demokratis yang mensyaratkan adanya perlindungan dan jaminan terhadap hak asasi manusia, maka sudah menjadi tanggung jawab negara melalui penyelenggara negara untuk melindungi dan menjamin pemenuhan hak-hak asasi setiap warganya, sebagaimana juga telah diperintahkan dalam UU No. 39 Tahun 1999.

Warga negara yang kebetulan menyandang disabilitas juga adalah warga negara yang harus dilindungi dan dijamin pemenuhannya terhadap hak-haknya sama dengan warga negara lainnya. Terlebih dengan diratifikasinya *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tidak hanya memberikan kewajiban moral bagi negara, tetapi juga menjadi kewajiban hukum untuk melaksanakan prinsip-prinsip yang dimuat dalam konvensi tersebut. Ratifikasi ini menjadi momentum kesuksesan berikutnya dari proses advokasi dalam mendorong pemenuhan hak-hak penyandang disabilitas di Indonesia. Pengesahan UU No. 19 Tahun 2011 itu tidak hanya bermakna pemenuhan atas aspek formal dalam pengesahan undang-undang di Indonesia, tetapi lebih jauh lagi, penandatanganan itu ibarat membuka lembaran baru bagi bangsa Indonesia dalam upaya memenuhi hak-hak pe-

nyandang disabilitas sebagai bagian dari masyarakat Indonesia.⁷

Pengaturan terhadap penyandang disabilitas (dalam berbagai undang-undang masih menggunakan istilah penyandang cacat) menunjukkan bahwa, penyandang disabilitas harus diperlakukan sama dengan hak-hak warga negara lainnya, apalagi dalam faktanya menunjukkan tingkat perkembangan yang semakin meningkat penyandang disabilitas. Berdasarkan data di Pusdatin Kementerian Sosial RI pada tahun 2009 jumlah penyandang cacat sebanyak 1.541.942 jiwa. Bahkan Menteri Sosial, Salim Segaf Al Jufri, mengatakan penyandang cacat di Indonesia masih banyak yakni mencapai 2,8 juta dari jumlah penduduk di Indonesia.⁸

Kondisi ini tentunya harus menjadi perhatian utama, terutama bagi pemerintah pusat untuk secara nyata memikirkan upaya dalam memberikan perlindungan bagi para penyandang disabilitas, yang dapat dilakukan melalui pembentukan undang-undang bagi penyandang disabilitas. Semua pihak, terutama pemegang kekuasaan legislasi wajib mendorong terbentuknya undang-undang ini, DPD sebagai salah satu organ legislatif memegang peranan yang penting, terlebih dalam proses legislasi melalui pembahasan tripartit menyebabkan DPD memiliki posisi yang tidak bisa dikesampingkan.

⁷ Fajri Nursamsi, "Urgensi Pembentukan RUU Penyandang Disabilitas", *Makalah* dalam FGD bersama Dewan perwakilan Daerah pada tanggal 18 Nopember 2014 Setjen DPD.

⁸ <http://www.antaranews.com/berita/399334/penyandang-cacat-di-indonesia-mencapai-28-juta>, diakses 23 Januari 2016.

Pergeseran Pola Penanganan dan Pelayanan

Upaya memberikan perlindungan terhadap penyandang disabilitas bukan persoalan yang mudah. Apabila upaya itu dilakukan secara tidak tepat, maka hasilnya tidak akan seperti yang diharapkan. Oleh sebab itu persoalan pendekatan dalam pola penanganan akan banyak menentukan. Dengan perkataan lain, harus ada pergeseran pola penanganan penyandang disabilitas dari pelayanan dan rehabilitasi (*charity based*) menjadi pendekatan berbasis hak (*right based*). Penanganan yang berdasarkan belas kasihan hanya akan membantu penyandang disabilitas dalam waktu yang bersifat sesaat. Upaya yang dilakukan menjadi terbatas pada bantuan "bantuan sosial" Penanganan penyandang disabilitas hanya berupa belas kasihan dan bantuan sosial tapi berupa merupakan pemenuhan hak asasi. Hal tersebut selaras dengan CRPD yang diadopsi Majelis Umum PBB pada tanggal 13 Desember 2006 dan menjadi hukum positif di Indonesia (*Ius Constitutum*) berdasarkan UU Nomor 19 Tahun 2011.

Pendekatan berbasis hak akan menempatkan penyandang disabilitas sebagai manusia sutuhnya yang *inheren* melekat hak-hak dasar manusia. Dengan pendekatan yang berbasis hak, penyandang disabilitas *diberdayakan* sesuai dengan hak dasar yang dimiliki. Selain Pasal 28 H UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan jaminan konstitusional hak setiap warga negara, Pasal 28 C dengan tegas juga memberikan hak kepada setiap warga negara untuk mengembangkan diri, mendapat pendidikan, memperoleh manfaat dari IPTEK, seni dan budaya, memajukan diri secara kolektif. Pendekatan berbasis hak setidaknya-tidaknya memberikan kesem-

patan kepada penyandang Disabilitas dalam mengembangkan diri sesuai dengan kemampuan yang dimiliki.

Penyandang Disabilitas Mempunyai Berbagai Jenis dan Derajat

Selama ini hanya dikenal penyandang disabilitas dalam UU Penyandang Cacat hanya sebagai daksa, disabilitas rungu wicara, disabilitas netra, dan disabilitas grahita. Kenyataannya penyandang disabilitas tidak terbatas pada disabilitas seperti tersebut di atas. Batasan dan penjenisan cacat (istilah yang digunakan dalam undang-undang selama ini) akan berpengaruh pada pendekatan yang dilakukan, yang bisa menyebabkan hasilnya tidak sesuai dengan yang diharapkan, sehingga usaha-usaha yang dilakukan tampak hanya sekedar membantu.

Sebagaimana dinyatakan oleh Didi Tarsidi dosen pada Jurusan Pendidikan Luar Biasa, Fakultas Ilmu Pendidikan, Universitas Pendidikan Indonesia (UPI), WHO mendefinisikan *disability* bukan sekedar ketidakmampuan, melainkan ketidakmampuan untuk melakukan suatu kegiatan dengan cara-cara yang dipandang normal, dan oleh karenanya istilah ini tetap memberi ruang bagi orang dengan *disability* untuk melakukan kegiatan dengan cara yang berbeda (sebagaimana dicontohkan dengan kasus programmer tunanetra di atas). Contoh itu dengan jelas menunjukkan bahwa orang dengan *disability* bukan memiliki “kemampuan yang berbeda” seperti yang diklaim oleh istilah “*diffability*”, melainkan dapat memiliki kemampuan yang sama

tetapi harus menggunakan cara yang berbeda.⁹

Demikian juga juga apabila berdasarkan pada *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD), di dalam Pasal 1, bahwa tujuan Konvensi adalah untuk memajukan, melindungi dan menjamin penikmatan penuh dan setara semua hak asasi manusia dan kebebasan fundamental oleh semua penyandang disabilitas, dan untuk meningkatkan penghormatan atas martabat yang melekat pada mereka. Penyandang disabilitas termasuk mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama di mana ketika berhadapan dengan berbagai hambatan, hal ini dapat menghalangi partisipasi penuh dan efektif mereka dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya.

Berdasarkan definisi disabilitas dari WHO maupun tujuan dari konvensi, jelaslah bahwa penyandang disabilitas memiliki pengertian yang lebih luas daripada penyandang cacat. Untuk itu istilah disabilitas perlu dituangkan dalam undang-undang yang baru. Hal ini juga akan menentukan pendekatan dan metode dalam memberdayakan para penyandang disabilitas sehingga sesuai dengan apa yang diharapkan. Kalaupun istilah disabilitas merupakan istilah yang belum dan tidak memiliki kata serapan dalam bahasa Indonesia, maka penggunaan kata *tuna* bisa dipergunakan untuk menggantikan istilah disabilitas.

⁹ http://pertuni.idp-europe.org/Artikel-Makalah/istilah_penyandang_cacat.php, diakses 24 Januari 2016.

Perlakuan Diskriminatif terhadap Penyandang Disabilitas

Meskipun negara telah membuat regulasi dalam rangka memberikan perlindungan dan memberdayakan penyandang disabilitas yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Namun dalam praktiknya, masing sering terjadi adanya perlakuan yang diskriminatif. Banyak perlakuan diskriminatif yang diterima oleh penyandang disabilitas, diantaranya dalam bidang kesehatan, aksesibilitas, pendidikan, dan kesehatan¹⁰ Diskriminasi tersebut dilakukan oleh pejabat negara, keluarga, maupun masyarakat serta peraturan perundangan.

Apabila berdasarkan pada Pasal 3 *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD) yang memuat Prinsip Umum, dinyatakan bahwa prinsip-prinsip Konvensi adalah:

- (a) Penghormatan pada martabat yang melekat, otonomi individu; termasuk kebebasan untuk menentukan pilihan, dan kemerdekaan perseorangan;
- (b) Nondiskriminasi;
- (c) Partisipasi penuh dan efektif dan keikutsertaan dalam masyarakat;
- (d) Penghormatan pada perbedaan dan penerimaan penyandang disabilitas sebagai bagian dari keragaman manusia dan kemanusiaan;
- (e) Kesetaraan kesempatan;
- (f) Aksesibilitas;
- (g) Kesetaraan antara laki-laki dan perempuan;
- (h) Penghormatan atas kapasitas yang terus berkembang dari penyandang disabilitas anak dan penghormatan

pada hak penyandang disabilitas anak untuk mempertahankan identitas mereka.

Prinsip ini harus menjadi prinsip dalam undang-undang nasional tentang disabilitas. Di samping itu, agar efektivitas undang-undang ini dapat terjamin, maka ketentuan sanksi perlu dipertegas. Hal ini diperlukan agar pemerintah, penyelenggara negara maupun masyarakat wajib mentaati dan melaksanakan serta tidak melakukan pelanggaran terhadap prinsip ini, khususnya prinsip **non diskriminasi**.

Kewajiban Pemerintah Berdasar Konvensi Internasional

Beberapa konsep kunci di dalam wacana negara kesejahteraan adalah kesempatan yang setara bagi setiap warga negara untuk mendapatkan perlindungan sekaligus kesempatan untuk memperoleh hidup yang layak: (1) penyebaran kekayaan bagi seluruh warga negara (tidak terfokus pada sekelompok orang tertentu); (2) serta tanggung jawab setiap orang untuk membantu orang-orang yang tak mampu mencukupi kebutuhannya yang layak sebagai manusia; dan (3) peran pemerintah amat besar untuk menjalankan tiga prinsip ini.

Peran pemerintah dalam memenuhi ketiga prinsip ini dapat dilakukan melalui regulasi yang memang menjadi kewenangannya. Secara tidak langsung perhatian terhadap penderita Disabilitas telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Hal ini memberikan konsekuensi, secara *de jure* pemerintah/negara sebagai penyelenggara negara sekaligus pelayan masyarakat terikat dengan regulasi yang dibuatnya. Di mana

¹⁰ Imma Indra Dewi W, et.al, 2014, *Peran Pemerintah dalam Implementasi Perda DIY No. 4 Tahun 2012 di Propinsi DIY*.

negara harus bertanggung jawab untuk menjalankan kebijakan yang telah dibuat dalam rangka memberikan pelayanan dan perlindungan kepada penyandang disabilitas. Untuk itu maka pemerintah perlu *me-review* perundang-undangan baik yang langsung atau tidak langsung terkait dengan perlindungan terhadap penyandang disabilitas yang penanganannya tidak lagi sesuai dengan filosofi yang terkandung dalam Konvensi tentang Hak-hak Penyandang Disabilitas. Upaya ini perlu ditindak lanjuti melalui penyusunan regulasi yang mengubah atau mencabut perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan semangat dan jiwa konvensi. Hal ini disebabkan karena dengan telah meratifikasi konvensi tentang Hak-hak Penyandang Disabilitas maka Pemerintah punya kewajiban melaksanakan konvensi tersebut. Untuk itu, maka kemauan baik (*political will*) pemerintah (terutama pemegang kekuasaan legislatif) dan juga pemerintah daerah menjadi sangat menentukan.

Kekuatan Hukum Konvensi

Konvensi merupakan kesepakatan yang ditanda tangani oleh beberapa negara. Pelaksanaan isi konvensi secara yuridis tidak menimbulkan kewajiban bagi negara yang tidak menandatangani. Konvensi hanya menimbulkan moral internasional yang pelaksanaannya tergantung pada kemauan dan itikad baik negara penanda tangan. Konvensi mengikat secara yuridis bagi negara-negara yang menandatangani konvensi tersebut. Dalam konteks nasional, agar konvensi memiliki kekuatan hukum maka harus dinormatifikasi yang secara procedural dilakukan dengan melakukan ratifikasi. Dituangkannya konvensi ke dalam un-

dang-undang, sebagai aturan tertulis yang mengikat umum, maka undang-undang yang meratifikasi konvensi akan memiliki kekuatan hukum, dengan demikian juga akan mempunyai kekuatan hukum mengikat sehingga bisa diberlakukan (kekuatan berlaku) dan sekaligus memiliki kekuatan moral bagi negara penanda tangan. Untuk itu, merupakan kewajiban hukum dan kewajiban moral bagi negara untuk mengatur persoalan-persoalan penyandang disabilitas di dalam peraturan perundang-undangan. Indonesia telah meratifikasi *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD). Bahkan telah dituangkan dalam UU Nomor 19 Tahun 2011. Konsekuensinya adalah pemerintah memiliki kewajiban hukum untuk mentaati dan melaksanakannya. Ketentuan dalam UU No. 19 Tahun 2011 yang berisi *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD) yang berisi prinsip-prinsip dasar disabilitas harus diindaklanjuti ke dalam UU yang secara khusus mengatur tentang disabilitas yang sesuai dengan nilai-nilai filosofi bangsa Indonesia.

Perubahan Paradigma Istilah dan Makna Penyandang Cacat

Kamus Umum Bahasa Indonesia (Purwadarminta) memberikan beberapa arti untuk kata “cacat” yang mencakup:

- (1) kekurangan yang menyebabkan mutunya kurang baik atau kurang sempurna (yang terdapat pada badan, benda, batin atau ahlak);
- (2) lecet (kerusakan, noda) yang menyebabkan keadaannya menjadi kurang baik (kurang sempurna);
- (3) cela atau aib;
- (4) tidak/kurang sempurna.

Adapun di dalam UU no. 4 tahun 1997, cacat diartikan sebagai suatu “kelainan”.

Memperhatikan definisi di atas, pengertian cacat menimbulkan konotasi yang negatif. Konotasi negataif ini dapat mempengaruhi pendekatan yang akan dilakukan dalam upaya memberikan perlindungan terhadap penyandang cacat. Istilah Penyandang cacat akan memberikan kesan bahwa orang-orang dengan kecacatan ini malang, patut dikasihani, tidak terhormat, tidak bermartabat. tidak normal. Karena ketidak normalan ini, patut dikasihani maka pendekatannya dengan cara “dibantu” atas dasar belas kasihan. Oleh sebab itu konvensi menggunakan istilah *disability*. *Disability* adalah suatu keterbatasan atau kehilangan kemampuan [sebagai akibat dari suatu *impairment*] untuk melakukan suatu kegiatan dengan cara atau dalam batas-batas yang dipandang normal bagi seorang manusia (*Any restriction or lack (resulting from an impairment) of ability to perform an activity in the manner or within the range considered normal for a human being*)¹¹.

Terminologi disabilitas yang dipakai oleh Konvensi secara filosofis dan sosiologis akan memberikan pandangan yang berbeda. Disabilitas dimaknai sebagai bagian dari perbedaan manusia dan kemanusiaan yang berdampak pada munculnya kebutuhan khusus, di mana kebutuhan khusus ini harus dipenuhi/diakomodasi secara layak (*reasonable accommodation*) dengan anggaran negara.¹²

¹¹ <http://inayahadioktaviana/2013/06/09/entrepreneurship-education-pop-up-book-media-literasi-inovatif-dalam-pembelajaran-pendidikan-kewirausahaan-bagi-siswa-tunagrahita-ringan/#more-9>, diakses 24 Januari 2016.

¹² Aria Indrawati, “Paradigma baru pembangunan Indonesia Pasca Ratifikasi UN CRPD”, *Makalah FGD bersama Dewan perwakilan*

Dengan tidak dimaknainya lagi cacat sebaga “kelainan” tetapi “keterbatasan” maka penyandang disabilitas menjadi dimanusiakan dengan segala hak-hak yang melekat dalam dirinya. Terminologi yang dipergunakan dalam konvensi juga dapat menjadi dasar dalam mengubah pendekatan dan paradigma sebagai upaya memberdayakan penyandang disabilitas. Dalam hal upaya pemberdayaan terhadap penyandang disabilitas, Aria Indrawati, Ketua umum Persatuan Tuna Netra Indonesia (Pertuni) mengemukakan adanya pendekatan yang disebut dengan pendekatan “jalur kembar” jalur pertama sebagai desain universal di mana fasilitas dan pelayan publik harus didesain agar dapat mengakomodasikan kebutuhan khusus penyandang disabilitas secara terintegrasi. Jalur kedua, di mana bila untuk memenuhi kebutuhan khusus penyandang disabilitas membutuhkan keahlian dan sarana/fasilitas khusus, maka diperlukan “desain khusus”.¹³

Kesimpulan

Berdasarkan pada alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan dipertegas lagi dalam pasal-pasal nya menunjukkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum yang demokratis yang mendasarkan pada prinsip negara kesejahteraan. Konsekuensinya adalah, negara memiliki tanggung jawab dan kewajiban untuk menjamin hak-hak dasar setiap warga tanpa negara kecuali. Di samping itu negara juga memiliki kewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan bagi setiap warga negaranya tanpa diskriminasi.

Daerah pada tanggal 18 Nopember 2014 di Setjen DPD.

¹³ *Ibid.*

Negara melalui penyelenggara negara, meskipun belum menyeluruh telah memberikan perhatian terhadap penyandang disabilitas (dalam berbagai peraturan menggunakan istilah penyandang cacat). Hal ini dapat ditunjukkan dari berbagai undang-undang yang satu atau beberapa pasalnya mengatur tentang perlindungan terhadap penyandang cacat, meskipun belum menyeluruh dan komprehensif. Di samping itu, dalam berbagai undang-undang masih menggunakan istilah penyandang cacat, yang secara psikologis dan sosiologis berpengaruh terhadap pendekatan dan metode dalam memberikan perlindungan terhadap penyandang cacat. Hal ini juga menunjukkan bahwa persoalan penyandang disabilitas merupakan salah satu persoalan yang sangat urgen untuk diperhatikan dan dijamin lebih pasti melalui regulasi yang dibuat pemerintah.

Ratifikasi terhadap *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD) yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 mengubah paradigma pemahaman terhadap penyandang cacat dengan menggunakan terminologi penyandang disabilitas yang dapat berdampak pada perubahan metode pendekatan dalam upaya memberdayakan penyandang disabilitas. Ratifikasi ini memberikan kewajiban bagi pemerintah untuk memberikan perhatian dan perlindungan bagi penyandang disabilitas. Melihat Pasal 4 konvensi tentang Kewajiban Umum, secara tidak langsung kewajiban pemerintah dilakukan melalui pemberdayaan terhadap penyandang disabilitas dalam pengaturan tersendiri.

Dengan demikian, Pemerintah harus selalu melihat dan menyadari bahwa upaya memberdayakan penyandang dis-

abilitas merupakan persoalan yang sangat urgen dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera tanpa ada perlakuan yang diskriminatif. Sebagai bentuk perhatian pemerintah terhadap penyandang disabilitas dan sebagai konsekuensi pemerintah meratifikasi *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD), pemerintah segera meneluarkan undang-undang tersendiri yang mengatur tentang penyandang disabilitas dengan segala aspeknya yang sesuai dengan nilai-nilai filosofi bangsa Indonesia.

Daftar Bacaan

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3670)

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886)

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pengesahan *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Konvensi Mengenai Hak-Hak Penyandang Disabilitas) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5251)

Marjuki, 2010, *Penyandang Cacat Berdasarkan Klasifikasi International Classification of Functioning for Disability and Health (ICF)*, Gramedia, Jakarta.

W, Imma Indra Dewi, et.al, 2012, *Model Pemberdayaan Penyandang Ca-*

cat di Propinsi DIY, Hasil Penelitian.

Jurnal Hukum No. 3 Vol. 16 Juli 2009.

Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 3, September 2012.

Indrawati, Aria, 2014, “Paradigma baru pembangunan Indonesia Pasca Ratifikasi UN CRPD”, *Makalah* FGD bersama Dewan perwakilan Daerah pada tanggal 18 Nopember 2014 di Setjen DPD.

Nursamsi, Fajri, 2014, “Urgensi Pembentukan RUU Penyandang Disabilitas”, *Makalah* dalam FGD bersama Dewan perwakilan Daerah pada tanggal 18 Nopember 2014 Setjen DPD.

<http://inayahadioktaviana.wordpress.com/2013/06/09/entrepreneurship-education-pop-up-book-media-literasi-inovatif-dalam-pembelajaran-pendidikan-kewirausahaan-bagi-siswa-tunagrahita-ringan/#more-9>

http://pertuni.idp-europe.org/Artikel-Makalah/istilah_penyandang_cacat.php

<http://www.antaranews.com/berita/399334/penyandang-cacat-di-indonesia-mencapai-28-juta>

Tinjauan Hukum Lingkungan dan Kebijakannya terhadap Perlindungan dan Pengelolaan Keanekaragaman Hayati

Tri Rusti Maydrawati
Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah Surabaya
Email: mayfh@yahoo.com

Abstract: *This research discusses the protection and management of biodiversity in environmental law perspective. Indonesia has a large biodiversity which needs to be managed and protected. Indonesia has enacted laws and regulations on biodiversity, but they are still weakly and less effectively implemented. Furthermore, it is a fact that regulations stipulated by the government or certain sectors do not still accommodate interests of all parties. Legal issues examined here is whether Act No. 32 of 2009 on the Protection and Management of the Environment has protected biodiversity in Indonesia and how is the implementation of policies in protecting biodiversity during this time. The research results show that Act No. 32 of 2009 on the Protection and Management of the Environment has protected the biodiversity in Indonesia. Implementation of policies about the protection and management of biodiversity during this time can be viewed from the relationship of policy between the government and the regional government, such as the authority and institutions to manage and protect the environment, including instruments to manage biodiversity.*

Keywords: *Environmental Law, Policy, Protection, Management, Biodiversity.*

Abstrak: Penelitian ini membahas tentang tinjauan hukum lingkungan dan kebijakannya terhadap perlindungan dan pengelolaan keanekaragaman hayati. Hal ini dilatarbelakangi oleh bahwa potensi keanekaragaman hayati yang ada di Indonesia memerlukan pengelolaan serta perlindungan. Selama ini Indonesia telah memiliki berbagai peraturan perundang undangan berkaitan dengan keanekaragaman hayati, namun implementasinya masih lemah dan kurang efektif. Selain itu, terdapat pula peraturan-peraturan yang dibuat pemerintah pusat atau sektor tertentu yang tidak menampung kepentingan semua pihak. Isu hukum yang dikaji berupa apakah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sudah dapat melindungi keanekaragaman hayati yang dimiliki oleh Indonesia dan implementasi kebijakan dalam perlindungan dan pengelolaan keanekaragaman hayati selama ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sudah dapat melindungi keanekaragaman hayati yang dimiliki oleh Indonesia. Implementasi kebijakan dalam perlindungan dan pengelolaan keanekaragaman hayati selama ini dapat dilihat dari hubungan kebijakan yang terjadi di daerah dan pusat, seperti kewenangan dalam pengelolaan lingkungan hidup serta kelembagaan pengelolaan lingkungan hidup yang terdiri dari instansi-instansi sektoral, propinsi dan kabupaten termasuk instrumen dalam pengelolaan keanekaragaman hayati.

Kata Kunci: Hukum Lingkungan, Kebijakan, Perlindungan, Pengelolaan, Keanekaragaman Hayati.

Pendahuluan

Negara Indonesia sebagai *mega-diversity country*, mempunyai potensi sumber daya alam yang besar, mulai dari laut, udara, dan daratan cukup besar menempati peringkat kedua dunia setelah Brasil, terdiri atas 17.508 pulau yang memiliki keanekaragaman hayati yang cukup tinggi untuk dapat dimanfaatkan secara lestari dan sebesar besarnya bagi kesejahteraan rakyat. Keanekaragaman hayati yang dimiliki mempunyai peranan penting dalam mendukung peningkatan sumber devisa non migas.¹ Di Indonesia keanekaragaman hayati merupakan modal bagi pembangunan. Empat puluh juta orang Indonesia menggantungkan hidup-nya langsung pada keanekaragaman hayati. Masyarakat menggunakan lebih dari 6000 spesies tanaman dan hewani untuk kehidupan sehari-hari. Bagi negara sendiri keanekaragaman hayati menghasilkan devisa yang cukup besar.² Sebagai negara kepulauan yang mempunyai luas 1,3% dari luas permukaan bumi, Sekitar 17% keseluruhan makhluk hidup terdapat di Indonesia.

Indonesia juga merupakan salah satu dari 12 (dua belas) Pusat Keanekaragaman Hayati karena merupakan kawasan terluas di Pusat Indomalaya. Di Indonesia terdapat \pm 28.000 jenis tumbuh-tumbuhan dan diantaranya terdapat 400 jenis buah-buahan yang dapat dimakan dan sangat bermanfaat sebagai

sumber keragaman genetik bagi program pemuliaan. Misalnya pisang, durian, salak dan rambutan merupakan buah asli Indonesia. Indonesia memiliki 7500 jenis tumbuhan obat yang merupakan 10% tumbuhan obat yang ada di dunia. Namun demikian, baru 940 spesies tanaman yang telah diidentifikasi dan lebih dari 6000 spesies tanaman bunga, baik yang liar maupun dipelihara telah dimanfaatkan untuk keperluan bahan makanan, pakaian, dan obat-obatan. Temulawak yang berkhasiat sebagai hepatoprotektor, purwoceng, cabe jawa sebagai afrodisiak, adalah tanaman asli Indonesia. Dari sebanyak 5.131.100 keanekaragaman hayati di dunia, 15,3% nya terdapat di Indonesia dan yang telah kita gunakan adalah rata-rata kurang dari 5% dari potensi yang kita miliki.

Di samping itu, nilai perdagangan tanaman obat dan produk berasal dari tumbuhan termasuk suplemen, pada tahun 2000 mencapai 43 milyar USD, meningkat menjadi 60 milyar USD tahun 2002. Tahun 2010 diprediksi lebih dari 200 milyar USD dan tahun 2050 menjadi 5 trilyun. Menurut WHO, 80% penduduk dunia bergantung kepada obat herbal, bahkan 25% dari obat-obatan modern yang dipasarkan di dunia berasal dari tumbuhan. Sekitar 74% dari 121 jenis bahan aktif obat yang digunakan dalam pengembangan obat modern di dunia seperti *digitoksin*, *reserpin*, *tubocucorin*, *ephedrin*, *vincristin*, *vinblastin* dari tumbuhan obat di wilayah tropis.³

Mengingat potensi tersebut diatas maka diperlukan perencanaan strategis jangka panjang dan jangka pendek dalam rangka pemanfaatan sumber daya alam

¹ Moch. Toha M. B, *Impian dan Tantangan Manusia Indonesia dalam Mewujudkan Hutan dan Kebun Lestari sebagai Anugerah dan Amanah Tuhan Yang Maha Esa, Konsepsi Pemanfaatan Sumber Daya Hutan Sebesar-besarnya untuk Kemakmuran Rakyat*, Jakarta: Departemen Kehutanan dan Perkebunan, hal. 124.

² Hyronimus Rhiti, *Kompleksitas Permasalahan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hal. 35.

³ <http://www.menlh.go.id/hari-keanekaragaman-hayati-22-Mei-2013>

hayati khususnya jenis-jenis yang memiliki nilai ekonomi tinggi perlu diperhatikan dan diprioritaskan. Perencanaan strategis dalam rangka pemanfaatan jenis-jenis komersial tersebut diperlukan untuk mengantisipasi atau mengakomodasi ketentuan-ketentuan nasional dan konvensi-konvensi internasional lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan dan pelestarian serta perlindungan mengenai sumber daya alam khususnya keanekaragaman hayati.

Perlindungan menjadi penting mengingat banyaknya pelanggaran terhadap keanekaragaman hayati yang juga melibatkan pengetahuan tradisional masyarakat adat/masyarakat tradisional, merupakan salah satu alasan dan pertimbangan mengapa keanekaragaman hayati perlu mendapatkan suatu perlindungan. Benturan kepentingan antara negara-negara berkembang dengan negara-negara maju, tersebut menjadi salah satu penyebab terjadinya pelanggaran. Keanekaragaman hayati telah muncul menjadi masalah hukum baru, ketika banyak dimanfaatkan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab, disatu sisi pemerintah sedang giat-giatnya mendorong kesadaran hukum atas HKI. Di sisi lain banyak terjadinya *biopiracy* terhadap terutama pada Keanekaragaman hayati khususnya tanaman obat yang dilakukan oleh negara maju.

Biopiracy mulai dikenal seiring perkembangan perusahaan farmasi, yang kebanyakan terdapat di negara-negara maju merupakan pelopor bagi pengembangan industri obat modern, yang berasal dari ekstrak obat dengan memanfaatkan sumber daya hayati serta pengetahuan lokal masyarakat tertentu. Oleh karena itu, untuk memenuhi kebutuhan tersebut, mereka melakukan

eksplorasi secara besar-besaran ke negara-negara berkembang seperti India, Thailand, Brasil, Indonesia yang memiliki sumber daya hayati (*Genetic Resources*) yang sangat besar, untuk diambil dan diteliti tumbuhan obatnya yang dipandang bernilai tinggi. Hal ini sejalan dengan perkembangan yang sangat pesat di bidang biologi modern, terutama dalam hal bioprospeksi. Diperkirakan akan semakin banyak sampel/spesimen flora dan fauna yang akan dibawa ke luar Indonesia dan diduga tidak hanya digunakan untuk keperluan penelitian, namun ada kemungkinan untuk tujuan komersial. Pelarian atau “pencurian” plasma nutfah Indonesia ke luar negeri sebenarnya bukan hal yang baru karena telah sering terjadi. Salah satu buktinya adalah adanya pendaftaran paten oleh pihak asing yang secara jelas menggunakan plasma nutfah asli Indonesia. Sebagai contoh, dari hasil penelusuran paten di Database Paten Eropa diperoleh data bahwa ada 41 paten Jepang di bidang farmasi, kosmetika dan makanan yang menggunakan bahan dari Indonesia dan sebagian diduga berasal dari keanekaragaman hayati Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut, tulisan ini bertujuan mengkaji apakah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sudah melindungi keanekaragaman hayati yang dimiliki oleh Indonesia; dan bagaimana implementasi kebijakan dalam perlindungan dan pengelolaan keanekaragaman hayati selama ini.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum untuk mencari pemecahan isu hukum (rumusan masalah), dimana tipe yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Jenis penelitian yang digunakan dalam menjawab permasalahan dalam penelitian ini adalah tipe pendekatan yuridis. Pendekatan yuridis ini mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan juga melihat sinkronisasi peraturan dengan peraturan lainnya secara hirarkhi.

Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mengamati peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti.

Bahan hukum yang digunakan meliputi: bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hukum lingkungan khususnya terkait dengan perlindungan dan pengelolaan keanekaragaman hayati termasuk konvensi-konvensi internasional dan nasional; bahan hukum sekunder yang merupakan bahan hukum yang menunjang meliputi doktrin buku-buku teks (termasuk tesis dan disertasi hukum), kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan makalah-makalah seminar yang dipakai untuk membahas pokok permasalahan.

Bahan hukum primer maupun sekunder dikumpulkan dan diinventarisasi berdasarkan topik permasalahan dengan menggunakan sistem klasifikasi disusun berdasarkan pokok masalah dalam penelitian ini. Metode pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan, mengkaji dan

mengolah secara sistematis bahan-bahan kepustakaan serta dokumen-dokumen yang berkaitan.

Prosedur pengolahan bahan-bahan hukum melalui studi kepustakaan dengan menggunakan sistem kartu yaitu meng-inventarisasi peraturan perundang-undangan, buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan makalah hasil seminar untuk memperoleh bahan hukum yang sesuai dengan rumusan masalah yang akan dibahas. Kemudian disusun secara sistematis berdasarkan pokok bahasan dalam penelitian dan diidentifikasi untuk digunakan sebagai bahan analisis. Berdasarkan rumusan masalah, hasil penelitian dianalisis dan dibahas untuk selanjutnya ditarik suatu kesimpulan dan dilengkapi dengan saran-saran yang dipandang bermanfaat untuk menjawab masalah yang diangkat yakni apakah undang-undang lingkungan sudah cukup untuk melindungi keanekaragaman hayati yang dimiliki oleh Indonesia dan apakah ada peraturan perundang-undangan yang lain dapat juga dipakai dalam pengelolaan dan perlindungan sumber daya alam khususnya keanekaragaman hayati.

Pembahasan

Pengertian Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan

Istilah hukum lingkungan merupakan terjemahan dari beberapa istilah, yaitu "*Environmental Law*" dalam Bahasa Inggris, "*Millieurecht*" dalam Bahasa Belanda, "*L'environnement*" dalam Bahasa Prancis, "*Umweltrecht*" dalam Bahasa Jerman⁴. Pengertian hukum

⁴ St. Munadjat Danusaputro, 1981, *Hukum Lingkungan Buku I: Umum*, Bandung: Binacipta, hal. 34 dan 105.

lingkungan dibedakan menjadi dua yakni pengertian hukum lingkungan Modern dan pengertian hukum lingkungan klasik. Hukum lingkungan modern membicarakan ketentuan dan norma-norma guna mengatur perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi menjamin kelestariannya, agar dapat langsung secara terus-menerus digunakan oleh generasi sekarang maupun generasi-mendatang. Karena hukum lingkungan modern berorientasi kepada lingkungan, sifat & wataknya juga mengikuti sifat dan watak dari lingkungan sendiri, serta dengan demikian lebih banyak yang berguru pada ekologi. Dengan orientasi kepada lingkungan ini, kemudian hukum lingkungan modern memiliki sifat utuh menyeluruh (komprehensif integral), artinya selalu berada dalam dinamika dengan sifat & wataknya yang luwes.

Sebaliknya hukum lingkungan klasik bersifat sektoral dan sukar berubah. Hukum lingkungan klasik berorientasi kepada penggunaan lingkungan atau *use-oriented law*. Hukum lingkungan klasik menetapkan ketentuan dan norma-norma guna menjamin penggunaan dan eksploitasi sumber-sumber daya lingkungan dengan berbagai akal dan kepandaian manusia guna mencapai hasil semaksimal mungkin dan dalam jangka waktu yang sesingkat-singkatnya⁵

Ruang lingkungannya berkaitan dengan dan ditentukan oleh ruang lingkup pengelolaan lingkungan. Mengingat pengelolaan lingkungan dilakukan terutama oleh pemerintah, maka hukum lingkungan sebagian besar terdiri atas

hukum pemerintahan (*bestuursrecht*). Hukum lingkungan merupakan instrumentarium yuridis bagi pengelolaan lingkungan hidup, dengan demikian hukum lingkungan pada hakikatnya merupakan suatu bidang hukum yang terutama sekali dikuasai oleh kaidah-kaidah hukum tata usaha negara atau hukum pemerintahan. Untuk itu dalam pelaksanaannya aparat pemerintah perlu memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur/General Principles of Good Administration*). Hal ini dimaksudkan agar dalam pelaksanaan kebijaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan pengelolaan lingkungan hidup.

Pengertian hukum lingkungan juga termuat dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (1) UU No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Lingkungan Hidup yang telah diperbarui dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, kemudian diperbaharui lagi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, yang dalam ketentuan termuat pada Pasal 125, disebutkan pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3699) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dalam ketentuan Umum yang terdapat pada Pasal 1 yang dimaksud dengan lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manu-

⁵ Muhamad Erwin, 2008, *Hukum Lingkungan dalam Sistem Kebijakan Pembangunan Lingkungan Hidup*, Bandung: Penerbit PT Refika Aditama, hal 10.

sia serta makhluk hidup lain. Perkembangan hukum lingkungan dipengaruhi oleh hukum keperdataan dan hukum administrasi, maka hukum lingkungan yang mengandung nilai-nilai, tidak terlepas pula dari nilai-nilai moral yang dianut oleh masyarakat setempat dalam bentuk hukum adat atau kebiasaan.⁶

Pengertian Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pasal 1 Angka (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup mendefinisikan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Dalam Penjelasan juga dinyatakan pertama, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain. Kedua, Negara Kesatuan Republik

Indonesia terletak pada posisi silang antara dua benua dan dua samudera dengan iklim tropis dan cuaca serta musim yang menghasilkan kondisi alam yang tinggi nilainya. Di samping itu, Indonesia mempunyai garis pantai terpanjang kedua di dunia dengan jumlah penduduk yang besar.

Indonesia mempunyai kekayaan keanekaragaman hayati dan sumber daya alam yang melimpah. Kekayaan itu perlu dilindungi dan dikelola dalam suatu sistem perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang terpadu dan terintegrasi antara lingkungan laut, darat, dan udara berdasarkan wawasan nusantara. Indonesia juga berada pada posisi yang sangat rentan terhadap dampak perubahan iklim. Dampak tersebut meliputi turunnya produksi pangan, terganggunya ketersediaan air, tersebarnya hama dan penyakit tanaman serta penyakit manusia, naiknya permukaan laut, tenggelamnya pulau-pulau kecil, dan punahnya keanekaragaman hayati. Ketersediaan sumber daya alam secara kuantitas ataupun kualitas tidak merata, sedangkan kegiatan pembangunan membutuhkan sumber daya alam yang semakin meningkat. Kegiatan pembangunan juga mengandung risiko terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan. Kondisi ini dapat mengakibatkan daya dukung, daya tampung, dan produktivitas lingkungan hidup menurun yang pada akhirnya menjadi beban sosial. Oleh karena itu, lingkungan hidup Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan, dan asas keadilan. Selain itu, pengelolaan lingkungan hidup harus dapat memberikan kemanfaatan ekonomi, sosial, dan budaya yang

⁶ Supriadi, 2010, *Hukum Lingkungan di Indonesia Sebuah Pengantar*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 170.

dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian, demokrasi lingkungan, desentralisasi, serta pengakuan dan penghargaan terhadap kearifan lokal dan kearifan lingkungan. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup menuntut dikembangkan suatu sistem yang terpadu berupa suatu kebijakan nasional perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang harus dilaksanakan secara taat asas dan konsekuen dari pusat sampai ke daerah.

Perlindungan Keanekaragaman Hayati dalam Undang-Undang Lingkungan

Banyaknya faktor faktor serta pertimbangan perlunya perlindungan serta pengelolaan keanekaragaman hayati menyebabkan semua pihak harus berusaha mengatasi serta pemberian perlindungan yang optimal baik melalui legislasi maupun regulasi. Dalam rangka untuk mencapai tujuan tersebut perangkat peraturan perundang-undangan (hukum lingkungan) sebagai salah satu sarannya. Sering terjadinya pelanggaran terhadap keanekaragaman hayati merupakan salah satu alasan dan pertimbangan mengapa keanekaragaman hayati perlu mendapatkan suatu perlindungan.

Benturan kepentingan antara negara-negara berkembang dengan negara-negara maju, tersebut menjadi salah satu penyebab terjadinya pelanggaran. Pemberian perlindungan bagi keanekaragaman hayati menjadi penting ketika dihadapkan pada potensi keanekaragaman hayati itu sendiri yang dapat dipakai modal pembangunan ekonomi suatu bangsa. Di samping itu, adanya pergeseran dan perubahan konsep dari kimiawi kepada natural yang dikenal dengan *back to nature* semakin mendorong bahwa kekayaan keanekaragaman hayati bangsa

perlu mendapatkan suatu perlindungan yang maksimal terhadap eksploarasi yang dilakukan oleh suatu industri farmasi.

Perusahaan farmasi yang kebanyakan terdapat di negara-negara maju merupakan pelopor bagi pengembangan industri obat modern, yang berasal dari ekstrak obat dengan memanfaatkan sumber daya hayati serta pengetahuan lokal masyarakat tertentu. Oleh karena itu, untuk memenuhi kebutuhan tersebut, mereka melakukan eksplorasi secara agresif ke negara-negara berkembang seperti India, Thailand, Brasil, Indonesia yang memiliki sumber daya hayati (*Genetic Resources*) yang sangat besar, untuk diambil dan diteliti tumbuhan obatnya yang dipandang bernilai tinggi. Indonesia sebagai negara yang mempunyai kekayaan sumber daya hayati yang besar ditambah luasnya pengetahuan masyarakat adat/lokal tentang penggunaan tumbuhan berkhasiat obat, juga merupakan salah satu target dari negara-negara maju terutama perusahaan-perusahaan farmasi besarnya untuk daerah eksplorasi bahan baku alam/tumbuhan obat. Hasil dari eksplorasi tersebut dibawa ke negaranya dan tidak jarang bersama dengan spesimennya, yang kemudian menghasilkan produk obat baru dan dipatenkan untuk kepentingan komersial.⁷ Untuk mengatasi hal tersebut perlindungan juga diberikan dalam konteks Undang-Undang lingkungan.

Pengaturan Perlindungan Keanekaragaman Hayati dalam Undang-Undang Lingkungan

Keanekaragaman hayati dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan

⁷ *Ibid*, hal. 3.

Pengelolaan Lingkungan Hidup, (selanjutnya disebut UUPPL). Dalam pertimbangannya disebutkan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa pembangunan ekonomi nasional diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan; bahwa semangat otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia telah membawa perubahan hubungan dan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah, termasuk di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; bahwa kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun telah mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya sehingga perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh sungguh dan konsisten oleh semua pemangku kepentingan; bahwa pemanasan global yang semakin meningkat mengakibatkan perubahan iklim sehingga memperparah penurunan kualitas lingkungan hidup karena itu perlu dilakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup; bahwa agar lebih menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari perlindungan terhadap keseluruhan ekosistem, perlu dilakukan pembaruan terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.⁸

⁸ Lihat Menimbang dalam UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Dari pertimbangan di atas dapat dikatakan bahwa perlindungan terhadap keanekaragaman hayati merupakan salah satu bentuk modal pembangunan ekonomi. Kekayaan keanekaragaman hayati ini tergolong yang dapat diperbaharui (*Renewable Resources*), sehingga dapat dimanfaatkan dan dikembangkan secara terus menerus sebagai salah satu komponen aset pembangunan suatu negara.⁹ Pembangunan ekonomi sendiri diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan. Dalam Pasal 1 Angka 3 UUPPL disebutkan bahwa pembangunan berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Pembangunan berkelanjutan” atau “*sustainable development*” sebenarnya bukanlah suatu hal yang baru baik dilihat secara global maupun nasional. Pembangunan berkelanjutan merupakan suatu proses pembangunan yang mengoptimalkan manfaat dari sumber daya alam sumber daya manusia, dengan menyerasikan sumber alam dengan manusia dalam pembangunan. Namun dalam pelaksanaannya masih belum dipahami dengan baik dan oleh karenanya menunjukkan banyak kerancuan pada tingkat kebijakan dan pengaturan dan mempunyai banyak gejala pada tatanan implementasi atau pelaksanaannya. Sebagai sebuah konsep, pembangunan yang berkelanjutan meng-

⁹ <http://elon3005.wordpress.com/keanekaragaman-hayati-dalam-perkembangan-hukum-lingkungan-internasional/> Andreas Pramudianto, Diakses 15 Agustus 2014 jam 12.00.

andung pengertian sebagai pembangunan yang “memperhatikan” dan “mempertimbangkan” dimensi lingkungan, dalam pelaksanaannya sudah menjadi topik pembicaraan dalam konferensi Stockholm (*UN Conference on the Human Environment*) tahun 1972 yang menganjurkan agar pembangunan dilaksanakan dengan memperhatikan faktor lingkungan¹⁰. Menurut Sundari Rangkuti, Konferensi Stockholm membahas masalah lingkungan serta jalan keluarnya, agar pembangunan dapat terlaksana dengan memperhitungkan daya dukung lingkungan (*eco-development*)¹¹. Dilaksanakannya konferensi tersebut adalah sejalan dengan keinginan dari PBB untuk menanggulangi dan memperbaiki kerusakan lingkungan yang terjadi.

Bertepatan dengan diumumkankannya “Strategi Pembangunan Internasional” bagi “Dasawarsa Pembangunan Dunia ke-2” (*The Second UN Development Decade*) yang dimulai pada tanggal 1 Juni 1970, Sidang Umum PBB menyerukan untuk meningkatkan usaha dan tindakan nasional serta Internasional guna menanggulangi “proses pemerosotan kualitas lingkungan hidup” agar dapat diselamatkan keseimbangan dan keserasian ekologis, demi kelangsungan hidup manusia, secara khusus resolusi Sidang Umum PBB No. 2657 (XXV) Tahun 1970 menugaskan kepada Panitia Persiapan untuk mencurahkan perhatian kepada usaha “melindungi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan negara yang sedang berkembang” dengan menyesuaikan dan memperpadukan secara serasi kebijakan nasional di bidang

lingkungan hidup dengan rencana Pembangunan Nasional, berikut skala prioritasnya.

Amanat inilah yang kemudian dikembangkan dan menjadi hasil dari Konferensi Stockholm yang dapat dianggap sebagai dasar-dasar atau cikal bakal konsep “Pembangunan Berkelanjutan”. Pengaruh Konferensi Stockholm ini terhadap gerakan kesadaran lingkungan tercermin dari perkembangan dan peningkatan perhatian terhadap masalah lingkungan dan terbentuknya perundang-undangan nasional di bidang lingkungan hidup, termasuk di Indonesia.¹²

Pembangunan berkelanjutan merupakan suatu proses pembangunan yang mengoptimalkan pengelolaan, manfaat dari sumber daya alam hayati, sumber daya manusia, dengan menyerasikan sumber alam hayati dalam pembangunan. Sumber Daya Alam Hayati adalah unsur hayati di alam terdiri dari sumber daya alam nabati (tumbuhan) dan sumber daya hewan (satwa) yang bersama unsure non hayati disekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem.

Sebagai salah satu ruang lingkup perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 untuk mewujudkan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan adalah “penegakan hukum”, dikenal juga dengan istilah “penerapan hukum” dan dalam bahasa Belanda “*rechtstoepassing*”, *rechtshandhaving*, bahasan Inggris, “*law enforcement, application, role of law*”. Terdapat beberapa batasan tentang pengertian penegakan hukum, antara

¹⁰ Soerjani, 1977: 66, yang diunduh dari robin-ilmulingkunganandanimnologi.blogspot.com

¹¹ Rangkuti, 2000, *Hukum Lingkungan*, Edisi 2, hal. 27.

¹² Silalahi, 1992:20 yang diambil oleh www.blagshot, pembangunan berkelanjutan dalam kelestarian SDA.

lain:¹³ penegakan hukum adalah “ke-wajiban dari seluruh masyarakat dan untuk ini pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi syarat mutlak. Masyarakat bukan penonton bagaimana hukum ditegakkan, akan tetapi masyarakat aktif berperan dalam penegakan hukum. Penegakan hukum lingkungan adalah sebagai suatu tindakan dan/atau proses paksaan untuk mentaati hukum yang didasarkan kepada ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau persyaratan lingkungan. Oleh karenanya dapat dikatakan, bahwa ada terjadinya kesimpangsiuran antara *das sollen* dan *das sein* dalam praktik penegakan hukum lingkungan, sehingga untuk memahami substansi dari penegakan hukum terdapat beberapa masalah, antara lain:¹⁴

1. Apakah peraturan perundang-undangan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia sudah diatur secara maksimal.
2. Sejauhmana sinkronisasi peraturan perundang-undangan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam hubungannya dengan penegakan hukum lingkungan.
3. Sejauhmana peranan dan keefektifan instrumen pengelolaan lingkungan hidup yang telah ditetapkan dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2009 dapat mengatasi pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup dan sebagai sarana penegakan hukum lingkungan.

4. Bagaimana realisasi dan kebijakan Pemerintah serta peranserta masyarakat yang telah dilakukan dalam penegakan hukum lingkungan.
5. Sejauhmana peran (aktor) para aparat penegak hukum yang terkait dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sebagai upaya penegakan hukum.
6. Bagaimana realisasi dan kebijaksanaan pemerintah dalam hal ini para aparat yang terkait dalam penyelesaian kasus-kasus lingkungan sebagai kelembagaan yang melakukan upaya penegakan hukum lingkungan, baik berdasarkan ketentuan Undang-undang No. 32 Tahun 2009 maupun Undang-undang yang terkait.
7. Upaya-upaya yang telah dilakukan Pemerintah untuk penegakan hukum lingkungan yang bersifat refresif dalam mewujudkan pembangunan berwawasan lingkungan.

Pengelolaan dan Konservasi Keanekaragaman Hayati dalam Kontek Hukum Lingkungan

Pentingnya pengelolaan dan perlindungan keanekaragaman hayati mengingat Indonesia dikenal sebagai *mega-diversity country*, mempunyai potensi sumber daya alam yang besar, mulai dari laut, udara, dan daratan cukup besar menempati peringkat kedua dunia setelah Brasil, Sebagai negara kepulauan yang mempunyai luas 1,3% dari luas permukaan bumi, Indonesia memiliki keanekaragaman hayati dan Sumber Daya Genetik (SGD) yang besar. Sekitar 17% keseluruhan makhluk hidup terdapat di Indonesia.

¹³ <http://profsyamsularifin.wordpress.com/2011/12/26/perundang-undangan-perlindungan-dan-pengelolaan-lingkungan-hidup/> diakses tanggal 18 Agustus 2014.

¹⁴ *Ibid.*

Dalam UUPPL perlindungan dan pengelolaan menjadi satu kesatuan, hal ini tampak sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Angka 2 Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Konservasi sumber daya alam merupakan upaya pemeliharaan lingkungan hidup hal ini diatur dalam Bab VI Pemeliharaan Pasal 57 (1). Pemeliharaan lingkungan hidup dilakukan melalui upaya: a. konservasi sumber daya alam; b. pencadangan sumber. Ayat 2 menyebutkan, konservasi sumber daya alam meliputi kegiatan: a. perlindungan sumber daya alam; b. pengawetan sumber daya alam; dan c. pemanfaatan secara lestari sumber daya alam. Sedangkan Ayat 3 menyebutkan bahwa pencadangan sumber daya alam merupakan sumber daya alam yang tidak dapat dikelola dalam jangka waktu tertentu, kemudian dalam ayat 5 mengenai konservasi dan pencadangan sumber daya alam serta pelestarian fungsi atmosfer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pengelolaan Sumber Daya Alam harus berdasarkan 4 prinsip yang sama pentingnya:¹⁵

1. Prinsip ekonomi; membantu melestarikan alam karena dengan memanfaatkan sesedikit mungkin *input* bisa menghasilkan *output* yg sebesar-besarnya. Dalam kegiatan bisnis, keuntungan adalah wajar karena dapat membayar pajak, memberikan kesejahteraan karyawan maupun memberikan kontribusi bagi masyarakat sekitar
2. Tanggung jawab social; suatu kegiatan usaha baik industri atau pengelolaan SDA harus dijalankan sedemikian rupa sehingga masyarakat dapat manfaat sebesar-besarnya selain menerima usaha yang bersangkutan. Segala pemenuhan persyaratan formal maupun legal tidak akan berarti jika masyarakat sekitar menolak kehadiran industri yang bersangkutan dan hal yg demikian tentu akan membuat industri yang bersangkutan dalam jangka panjang tidak dapat menjalankan usahanya dengan baik. Oleh karena itu, tanggung jawab sosial harus diperhatikan.
3. Prinsip pengelolaan sumber daya alam; ini harus diselenggarakan meminimalkan dampak negatif terhadap lingkungan. Pada dasarnya semua kegiatan manusia mempunyai dampak pada lingkungan tetapi dengan menggunakan manajemen yg baik dan tanggungjawab dengan dunia sekitarnya maka dampak tersebut dapat diminimalkan.
4. Pembangunan harus dapat dijalankan secara berkelanjutan, dengan tetap mengetengahkan unsur pembangunan ekonomi. Tanpa pembangunan ekonomi maka jangka panjang pendek negara kita tidak akan keluar dari krisis ekonomi.

¹⁵ Kata Pengantar, "Iklim Usaha Yang Konduktif Bagi Pemanfaatan Dan Pelestarian Daya Dukung Sumber Daya Alam", Ringkasan Konferensi Nasional Pengelolaan SDA, Bali Room Hotel Indonesia, Selasa, 23 Mei 2000, (Noke Kiroyan, Wakil Dunia Usaha), hal. 46.

Paradigma baru pembangunan dan pengelolaan SDA disampaikan oleh wakil masyarakat madani dan akademisi.¹⁶ Permasalahan yang pertama adalah perlu pembangunan, dan yang kedua adalah lingkungan/SDA yang lestari apakah keduanya bertentangan atau tidak. Pembangunan harus dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kesejahteraan itu tersimpul dalam pendapatan yang diperoleh dari hasil peningkatan pendapatan yang diperoleh dari hasil produksi sehingga dimungkinkan peningkatan konsumsi. Di lain pihak, lingkungan harus tetap utuh dan lestari. Jadi titik temu keduanya adalah SDA. Produksi dan konsumsi yang bertumpu pada SDA. Lingkungan memuat SDA itu, maka persoalannya bagaimana meningkatkan pembangunan dan mengelola SDA, tetapi tetap memelihara lingkungan yang lestari.

Strategi dan langkah yang diambil adalah sebagai berikut:

1. Pembangunan ekonomi adalah sub-sistem dari suatu ekosistem, jadi harus menempatkan pembangunan ekonomi dalam ruang lingkup ekosistem.
2. Pemenuhan kesejahteraan manusia menyangkut kegiatan untuk menggunakan/memanfaatkan SDA dibagi dengan jumlah penduduk. Supaya ada distribusi pendapatan yang fair, adil dan merata maka setiap penduduk dapat menikmati *resources* yang sama dibandingkan dengan penduduk yang lain.
3. Pengelolaan SDA ditujukan untuk meningkatkan hasil pembangunan yang dilakukan melalui penggunaan teknologi yang ramah lingkungan Di-

terapkan azas eko efisiensi, dalam pengertian bagaimana memproduksi atau menghasilkan barang/*output* sebanyak mungkin dengan menggunakan SDA, dan memanfaatkan SDA sekecil mungkin termasuk limbahnya. Bagaimana kita dapat meningkatkan pendapatan perunit (persatuan) SDA sehingga *added value*-nya juga meningkat.

4. Paradigma kelompok ketiga harus diubah, yaitu pergeseran dari *human mind capital* (modal pikiran manusia) kepada *natural capital* (modal alami). Hutan adalah modal alami, maka yang harus kita investasikan adalah jangan terlalu banyak bikin mesin gergaji yang kemampuan hutannya akan habis karena gergaji tersebut, tetapi bagaimana membuat kawasan hutan yang semakin banyak yang teruntuhkan. Agar hasil alam yang diperoleh dapat berlanjut maka perlu adanya pembagian antara *human mind capital* dengan *natural capital*, sehingga logika pemikiran pembangunan dapat disertai gerak investasi pada peningkatan *natural capital* tersebut.

Asas Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Dalam Pasal 2 UUPPL disebutkan bahwa asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah berikut ini:¹⁷

1. Asas tanggung jawab negara, yaitu:¹⁸
 - a. Negara menjamin pemanfaatan sumber daya alam akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan mutu hidup rakyat,

¹⁷ Lihat Pasal 2 UUPPL

¹⁸ <http://www.menlh.go.id/asas-perlindungan-dan-pengelolaan-lingkungan-hidup/>, diakses 18 Agustus 2014, jam 4.00 pm.

¹⁶ *Ibid.*, hal. 47.

- baik generasi masa kini maupun generasi masa depan.
- b. Negara menjamin hak warga negara atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- c. Negara mencegah dilakukannya kegiatan pemanfaatan sumber daya alam yang menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
2. Asas kelestarian dan keberlanjutan, yaitu bahwa setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi dengan melakukan upaya pelestarian daya dukung ekosistem dan memperbaiki kualitas lingkungan hidup.
 3. Asas keserasian dan keseimbangan, yaitu bahwa pemanfaatan lingkungan hidup harus memperhatikan berbagai aspek seperti kepentingan ekonomi, sosial, budaya, dan perlindungan serta pelestarian ekosistem.
 4. Asas keterpaduan, yaitu bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dilakukan dengan memadukan berbagai unsur atau mensinergikan berbagai komponen terkait.
 5. Asas manfaat, yaitu bahwa segala usaha dan/atau kegiatan pembangunan yang dilaksanakan disesuaikan dengan potensi sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat dan harkat manusia selaras dengan lingkungannya.
 6. Asas kehati-hatian, yaitu bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu usaha dan/atau kegiatan karena keterbatasan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi bukan merupakan alasan untuk menunda langkah-langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman terhadap pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.
 7. Asas keadilan, yaitu bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara, baik lintas daerah, lintas generasi, maupun lintas gender.
 8. Asas ekoregion, yaitu bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan karakteristik sumber daya alam, ekosistem, kondisi geografis, budaya masyarakat setempat, dan kearifan lokal.
 9. Asas keanekaragaman hayati, yaitu bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup harus memperhatikan upaya terpadu untuk mempertahankan keberadaan, keragaman, dan keberlanjutan sumber daya alam hayati yang terdiri atas sumber daya alam nabati dan sumber daya alam hewani yang bersama dengan unsur nonhayati di sekitarnya secara keseluruhan membentuk ekosistem.
 10. Asas pencemar membayar, yaitu bahwa setiap penanggung jawab yang usaha dan/atau kegiatannya menimbulkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan.
 11. Asas partisipatif, yaitu bahwa setiap anggota masyarakat didorong untuk berperan aktif dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, baik secara langsung maupun tidak langsung.
 12. Asas kearifan lokal, yaitu bahwa dalam perlindungan dan pengelolaan

lingkungan hidup harus memperhatikan nilai-nilai luhur yang berlaku dalam tata kehidupan masyarakat.

13. Asas tata kelola pemerintahan yang baik, yaitu bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan.
14. Asas otonomi daerah, yaitu bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Tujuan Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah:

- a. Melindungi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- b. Menjamin keselamatan, kesehatan, dan kehidupan manusia;
- c. Menjamin kelangsungan kehidupan makhluk hidup dan kelestarian ekosistem;
- d. Menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup;
- e. Mencapai keserasian, keselarasan, dan keseimbangan lingkungan hidup;
- f. Menjamin terpenuhinya keadilan generasi masa kini dan generasi masa depan;
- g. Menjamin pemenuhan dan perlindungan hak atas lingkungan hidup sebagai bagian dari hak asasi manusia;
- h. Mengendalikan pemanfaatan sumber daya alam secara bijaksana;

- i. Mewujudkan pembangunan berkelanjutan; dan
- j. Mengantisipasi isu lingkungan global.

Selain itu, tujuan hukum perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup ialah menciptakan keseimbangan kemampuan lingkungan yang serasi (*environmental harmony*). Upaya-upaya konkrit oleh hukum untuk menciptakan keserasian lingkungan harus kelihatan melalui fungsinya, yaitu:¹⁹

1. Sebagai landasan interaksional terhadap lingkungan (*basic of interactive environment*);
2. Sebagai sarana kontrol atas setiap interaksi terhadap lingkungan (*a tool of control*);
3. Sebagai sarana ketertiban interaksional manusia dengan manusia lain, dalam kaitannya dengan kehidupan lingkungan (*a tool of social order*);
4. Sebagai sarana pembaharuan (*a tool of social engineering*) menuju lingkungan yang serasi, menurut arah yang dicita-citakan (*agent of changes*).

Instrumen hukum melalui fungsinya itu akan menjadi pedoman bagi prinsip yang dapat diterapkan berupa pembangunan berwawasan lingkungan. Hukum dapat memainkan fungsinya terutama sebagai control dan menjadi kepastian bagi masyarakat dalam menciptakan keserasian antara aksi pembangunan yang diteruskan serta ditingkatkan demi mencapai taraf kesejahteraan dan kemakmuran di satu pihak, dengan pemanfaatan sumber daya alam yang serba terbatas di lain pihak. Menurut

¹⁹ <http://profsyamsularifin.wordpress.com/2011/12/26/perundang-undangan-perlindungan-dan-pengelolaan-lingkungan-hidup/>, diakses 16 Agustus 2014.

fungsinya sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan (*a tool of social engineering*), hukum dapat diarahkan untuk mencapai pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.

Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Perlindungan, Pengelolaan dan Konservasi Keanekaragaman Hayati

Pihak yang berkepentingan terhadap pengelolaan sumber daya alam adalah:²⁰

1. Masyarakat adat, masyarakat lokal yang tinggal dan hidupnya tergantung pada sumber daya alam;
2. Sektor swasta yang memanfaatkan sumber daya alam untuk kegiatan ekonomi;
3. Masyarakat perkotaan termasuk kaum intelektual yang mengkonsumsi hasil dari sumber daya alam serta yang memberi masukan untuk pengelolaan dan pemanfaatannya dan tentu saja;
4. Pihak pemerintah, baik pusat maupun daerah yang mengatur kebijakan publik untuk perlindungan, pengelolaan, pemanfaatan SDA tersebut secara lestari.

Pengelolaan SDA atau keanekaragaman hayati dengan memperhatikan hak dan kepentingan masyarakat adat dan lokal meliputi bahwa:

1. Masyarakat adat adalah komunitas-komunitas yang hidup berdasarkan asal usul leluhur secara turun temurun diatas wilayah yang memiliki kedaulatan atas tanah dan kekayaan alam kehidupan sosial budaya yang diatur oleh hukum adat dan lembaga adat yang mengikuti pula keberlangsungan

kehidupan masyarakat adat. (hal 39, Den Upa Rombelayuk, wakil masyarakat adat).

2. Adanya Kongres I Masyarakat Adat Nusantara tanggal 17-22 Maret 1999, dihadiri 121 suku bangsa di seluruh nusantara. Hasilnya adalah pertama, terbentuknya Aliansi Masyarakat Adat Nusantara, disingkat AMAN dan menyatakan tanggal 17 Maret sebagai kebangkitan masyarakat adat nusantara. Masyarakat adat adalah pemilik sah sumber daya alam yang ada di nusantara, yang telah mengelola dan melindungi sumber daya alam dengan kearifan-kearifan tradisional yang diakui secara turun temurun mulai dengan pengelola hutan dengan segala isinya, menambang sampai pengelolaan kekayaan alam secara keseluruhan.
3. Permasalahan yang dialami oleh masyarakat adat dalam pengelolaan SDA hanya dijadikan penonton dan malah disingkirkan oleh pengelola SDA yang baru, sehingga timbul aksi kekerasan oleh masyarakat adat terhadap pengelola SDA tersebut, PT. KEM di Kalimantan Timur, PT. Indorayon Utama di Sumatera Selatan, PT. Freeport di Papua, yang telah menyengsarakan masyarakat adat dan menghancurkan lingkungan. Dalam menghadapi pemingiran-pemingiran tersebut, masyarakat adat melakukan inisiatif seperti di wilayah adat Maluku Tenggara mulai 1994 dengan memasukkan kurikulum tentang adat dan budaya sejak taman kanak-kanak dan membentuk musyawarah perempuan adat. Inisiatif lain adalah melakukan pemetaan partisipasi di berbagai wilayah penguatan

²⁰ Kata Pengantar, Ringkasan konferensi Nasional Pengelolaan SDA, Bali Room Hotel Indonesia, Selasa, 23 Mei 2000, hal. 36.

aliansi masyarakat adat nusantara di tingkat provinsi, kabupaten, kampung dan komunitas lainnya, dialog politik dengan partai politik. (hal. 41)

4. Tuntutan masyarakat adat:
 - a. Melibatkan secara nyata sebagai pemilik yang sah SDA di masa depan;
 - b. Kedaulatan atas Sumber SDA, di mana masyarakat adat sebagai pengelola SDA, penerima manfaat dan bukan sebagai penonton dan pihak yang disingkirkan.
 - c. Pengelolaan SDA harus juga memperhatikan daya dukung sosial dan alam.
 - d. Pengurangan campur tangan pemerintah dan penghilangan campur tangan militer serta pemihakan kepada masyarakat bukan kepada kepentingan pemilik modal dan perkoncoan.
5. Dalam pandangan dasar AMAN, kalau negara tidak mengakui kami, maka kamipun tidak mengakui negara, dua kali tidak diakuinya masyarakat adat sebagai pemilik yang sah SDA itu sendiri, sekaligus mengancam keberadaan masyarakat adat. Kondisi yang dicita-citakan oleh kami, yaitu menuju SDA yang berkelanjutan untuk masyarakat adat, hanya dapat tercapai dengan diakuinya kedaulatan masyarakat.

Pengelolaan dan Perlindungan Sumber Daya Alam Khususnya Keanekaragaman Hayati dalam Peraturan Perundang-undangan yang Lain

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria (Lembaran Negara RI Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran

Negara Republik Indonesia Nomor 3419) Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan kekayaan nasional.

Pasal 14 Ayat (1) menyatakan bahwa dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 Ayat 2 dan 3, Pasal 9 Ayat 2 serta Pasal 10 Ayat 1 dan 2, Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia membuat suatu rencana umum mengenai peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yaitu a. untuk keperluan negara; b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar; c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan; d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu; dan e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan. Ayat (2) menyatakan bahwa berdasarkan rencana umum tersebut pada Ayat 1 ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing. Pasal 15 menyebutkan bahwa memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah rusaknya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang berekonomi lemah.

Melihat beberapa ketentuan agraria tersebut, dapat dikatakan bahwa pembuat UU sedikit menyadari tentang urgensi daripada pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya alam oleh negara jauh sebelum Konferensi Stockholm tentang lingkungan hidup manusia tahun 1972, *Stockholm Declaration On The Human Environment* 1972. Keduanya mempunyai kesamaan subjek yang hendak dicapai, yaitu sama-sama memuat pikiran-pikiran pemeliharaan kelestarian lingkungan hidup manusia serta penggunaan dan penggalian sumber daya alam yang bijaksana untuk kemanfaatan dan kemajuan kemanusiaan, sebagaimana dinyatakan dalam *preamble declaration* Stockholm sub 7.²¹

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI) Pasal 4 (1) menyebutkan bahwa hak berdaulat untuk melakukan eksplorasi, pengelolaan dan konservasi sumberdaya alam hayati...aktivitas dalam ZEE akan berpengaruh besar terhadap eksistensi sumber daya alam hayati di dalam ZEE.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (Lembaran Negara RI Tahun 1990 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3419) Pasal 7 berbunyi bahwa perlindungan sistem penyangga kehidupan ditujukan bagi terpeliharanya proses ekologis yang menunjang kelangsungan kehidupan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia serta dalam menimbang bahwa pembangunan sumber

daya alam hayati dan ekosistemnya pada hakikatnya adalah bagian integral dari pembangunan nasional yang berkelanjutan sebagai pengamalan Pancasila. Di samping itu, unsur-unsur sumber daya alam hayati dan ekosistemnya pada dasarnya saling tergantung antara satu dengan yang lainnya dan saling mempengaruhi sehingga kerusakan dan kepunahan salah satu unsur akan berakibat terganggunya ekosistem. Untuk menjaga agar pemanfaatan sumber daya alam hayati dapat berlangsung dengan cara sebaik-baiknya, maka diperlukan langkah-langkah konservasi sehingga sumber daya alam hayati dan ekosistemnya selalu terpelihara dan mampu mewujudkan keseimbangan serta melekat dengan pembangunan itu sendiri.

Undang-Undang ini bertujuan untuk melestarikan sumber daya alam hayati dan keseimbangan ekosistemnya guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mutu kehidupan manusia. Tujuan ini hendak diwujudkan melalui Perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman hayati dan ekosistemnya dan pemanfaatan sumber daya alam hayati dan ekosistemnya secara lestari. Tujuan tersebut menjadi tanggung jawab dan kewajiban pemerintah dan masyarakat.²²

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Pariwisata Pasal 15 menyatakan bahwa pengusaha objek dan daya tarik wisata meliputi kegiatan membangun dan mengelola objek dan daya tarik wisata beserta prasarana dan sarana yang diperlukan atau kegiatan

²¹ E. Ruchijat, 1980, *Pengelolaan Dan Pendayagunaan Sumber Alam Dan Lingkungan Hidup Bagi Kesejahteraan Manusia*, Bina Cipta, hal. 3.

²² Tommy H. Purwaka, 1997, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya Dalam Rencana Umum Tata Ruang*, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI.

mengelola objek dan daya tarik wisata yang telah ada. Di dalam Pasal 18 dijelaskan bahwa pengusahaan objek dan daya tarik wisata alam merupakan usaha pemanfaatan sumber daya alam dan tata lingkungannya untuk dijadikan sasaran wisata. Di dalam Pasal 35 juga disebutkan bahwa barang siapa melakukan perbuatan melawan hak, dengan sengaja merusak, mengurangi; mengurangi nilai, memisahkan, atau membuat tidak dapat berfungsi atau tidak dapat berfungsi secara sempurna suatu objek dan daya tarik wisata, atau bangunan obyek dan daya tarik wisata, atau bagian dari bangunan objek dan daya tarik wisata, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) tidak mengurangi ancaman pidana yang ditetapkan dalam ketentuan perundang-undangan mengenai lingkungan hidup, benda cagar budaya, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, perikanan, dan Undang-undang yang lainnya.

Undang-Undang Pariwisata ini menentukan pengusahaan pariwisata dilakukan melalui pengembangan obyek wisata alam dan wisata budaya. Undang-Undang ini juga menegaskan bahwa ekosistem ditetapkan sebagai kawasan konservasi yang merupakan obyek wisata. Pelaksanaan dari ketentuan ini ditetapkan dalam PP No. 18 Tahun 1994 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan Taman Nasional dan Taman Wisata Alam dan Taman Hutan Raya.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman

(Lembaran Negara RI Tahun 1992 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3478), Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan (Lembaran Negara RI Tahun 1992 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3482), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Convention on Biological Diversity* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Keanekaragaman Hayati) (Lembaran Negara RI Tahun 1994 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3556), dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (Lembaran Negara RI Tahun 1996 Nomor 99, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3656) juga mengatur hal yang sama.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) Pasal 1 Angka 2 menyatakan bahwa hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Pengelolaan diatur dalam Pasal 21 sampai dengan Pasal 45 yang menegaskan bahwa hutan merupakan kekayaan yang dikuasai negara, dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk kemakmuran rakyat; dan hutan sebagai penentu sistem penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat dijaga secara bijaksana, terbuka, profesional serta bertanggung jawab.

Implementasi dari Pasal 22 adalah PP No. 6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan Pasal 78 dan Pasal 80. Selain itu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air menyatakan bahwa sumber daya air dikelola berdasarkan asas kelestarian, keseimbangan, kemanfaatan umum, keterpaduan dan keserasian, keadilan, kemandirian, serta transparansi dan akuntabilitas. Pasal 3 Sumber daya air dikelola secara menyeluruh, terpadu dan berwawasan lingkungan hidup dengan tujuan mewujudkan kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Di dalam Pasal 4 disebutkan bahwa sumber daya air mempunyai fungsi sosial, lingkungan hidup, dan ekonomi yang diselenggarakan dan diwujudkan secara selaras. Pasal 45 (4) menyatakan bahwa pengusahaan sumber daya air diselenggarakan dengan memperhatikan fungsi sosial dan kelestarian lingkungan hidup, yaitu: a. bahwa sumber daya air merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa yang memberikan manfaat untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam segala bidang; dan b. bahwa dalam menghadapi ketidakseimbangan antara ketersediaan air yang cenderung menurun dan kebutuhan air yang semakin meningkat, sumber daya air wajib dikelola dengan memperhatikan fungsi sosial, lingkungan hidup dan ekonomi secara selaras.

Dalam Penjelasan Pasal 2 disebutkan bahwa asas kelestarian mengandung pengertian, pendayagunaan sumber daya air diselenggarakan dengan menjaga kelestarian fungsi sumber daya air secara berkelanjutan. Asas keseimbangan mengandung pengertian keseimbangan antara

fungsi sosial, fungsi lingkungan hidup, dan fungsi ekonomi. Asas kemanfaatan umum mengandung pengertian bahwa pengelolaan sumber daya air dilaksanakan untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kepentingan umum secara efektif dan efisien. Asas keterpaduan dan keserasian mengandung pengertian bahwa pengelolaan sumber daya air dilakukan secara terpadu dalam mewujudkan keserasian untuk berbagai kepentingan dengan memperhatikan sifat alami air yang dinamis. Asas keadilan mengandung pengertian bahwa pengelolaan sumber daya air dilakukan secara merata ke seluruh lapisan masyarakat di wilayah tanah air sehingga setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk berperan dan menikmati hasilnya secara nyata. Asas kemandirian mengandung pengertian bahwa pengelolaan sumber daya air dilakukan dengan memperhatikan kemampuan dan keunggulan sumber daya setempat. Asas transparansi dan akuntabilitas mengandung pengertian bahwa pengelolaan sumber daya air dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Pasal 3 menjelaskan maksud pengelolaan sumber daya air secara menyeluruh, yaitu mencakup semua bidang pengelolaan yang meliputi konservasi, pendayagunaan, dan pengendalian daya rusak air, serta meliputi satu sistem wilayah pengelolaan secara utuh yang mencakup semua proses perencanaan, pelaksanaan, serta pemantauan dan evaluasi. Pengelolaan sumber daya air secara terpadu merupakan pengelolaan yang dilaksanakan dengan melibatkan semua pemilik kepentingan antarsektor dan antarwilayah administrasi. Pengelolaan sumber daya air berwawasan lingkungan hidup adalah

pengelolaan yang memperhatikan keseimbangan ekosistem dan daya dukung lingkungan. Maksud dari pengelolaan sumber daya air berkelanjutan adalah pengelolaan sumber daya air yang tidak hanya ditujukan untuk kepentingan generasi sekarang tetapi juga termasuk untuk kepentingan generasi yang akan datang. Pasal 4 menyatakan bahwa sumber daya air mempunyai fungsi sosial. Ini berarti bahwa sumber daya air untuk kepentingan umum lebih diutamakan daripada kepentingan individu. Bahwa sumber daya air mempunyai fungsi lingkungan hidup berarti bahwa sumber daya air menjadi bagian dari ekosistem sekaligus sebagai tempat kelangsungan hidup flora dan fauna. Sumber daya air mempunyai fungsi ekonomi berarti bahwa sumber daya air dapat didayagunakan untuk menunjang kegiatan usaha.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengesahan *Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity* (Protokol Cartagena tentang Keamanan Hayati atas Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati) (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 88, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4414) memuat hal-hal sebagai berikut: Pasal 1 mengesahkan *Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity* (Protokol Cartagena tentang Keamanan Hayati atas Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati), yang salinan naskah aslinya dalam bahasa Inggris dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia sebagaimana terlampir merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan Undang-undang ini. Pasal 2 menyatakan bahwa undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang

mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Lampirannya adalah *Article 1 Objective* yang berbunyi:

"In accordance with the precautionary approach contained in Principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development, the objective of this Protocol is to contribute to ensuring an adequate level of protection in the field of the safe transfer, handling and use of living modified organisms resulting from modern biotechnology that may have adverse effects on the conservation and sustainable use of biological diversity, taking also into account risks to human health, and specifically focusing on transboundary movements".

Article 2 General Provisions berbunyi: *"Each Party shall take necessary and appropriate legal, administrative and other measures to implement its obligations under this Protocol".*

Dalam pertimbangan undang-undang tersebut dijelaskan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki keanekaragaman hayati sangat kaya yang perlu dikelola untuk melaksanakan pembangunan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum; bahwa Indonesia telah mengesahkan Konvensi Keanekaragaman Hayati (*United Nations Convention on Biological Diversity*) dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Convention on Biological Diversity* (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Keanekaragaman Hayati) yang amanatkan ditetapkannya suatu Protokol tentang Keamanan Hayati; dan bahwa

pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mendorong peningkatan penelitian dan pengembangan bioteknologi yang mampu menghasilkan organisme hasil modifikasi genetik yang dimanfaatkan di bidang pangan, pertanian, kehutanan, farmasi dan industri; bahwa organisme hasil modifikasi genetik mengandung risiko yang menimbulkan dampak merugikan terhadap lingkungan dan kesehatan manusia sehingga untuk menjamin tingkat keamanan hayati perludiatu pemindahan, penanganan, dan pemanfaatannya.

Berkaitan dengan perkebunan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4411) Pasal 1, Pasal 2 Pasal 3 menjelaskan bahwa perkebunan adalah segala kegiatan yang mengusahakan tanaman tertentu pada tanah dan atau media tumbuh lainnya dalam ekosistem yang sesuai, mengolah dan memasarkan barang dan jasa hasil tanaman tersebut, dengan bantuan ilmu pengetahuan dan teknologi, permodalan dan manajemen untuk mewujudkan kesejahteraan bagi pelaku usaha perkebunan dan masyarakat. Perkebunan sebagai salah satu bentuk pengelolaan sumber daya alam yang perlu dilakukan secara terencana, terbuka, terpadu, profesional dan bertanggung jawab. Perkebunan mempunyai peranan yang penting dan strategis dalam pembangunan nasional, terutama dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, penerimaan devisa negara, serta optimalisasi pengolahan sumber daya alam secara berkelanjutan.²³

²³ Baca Penjelasan Umum UU No. 18 Tahun 2004.

Di samping itu, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pengesahan *International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture* (Perjanjian mengenai Sumber Daya Genetik Tanaman Untuk Pangan dan Pertanian) (Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4612) di dalam pertimbangannya dijelaskan bahwa Indonesia merupakan negara yang sangat kaya akan keanekaragaman hayati sehingga perlu dilestarikan dan dimanfaatkan untuk melaksanakan pembangunan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739) Pasal 6 Ayat (3), (4) dan (5) menjelaskan bahwa dengan merujuk kepada peraturan yang lebih tinggi, Pemerintah Daerah dapat menyusun suatu tata ruang lautan di mana keanekaragaman hayati termasuk didalamnya.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2013 tentang Pengesahan *Nagoya Protocol on Acces to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefit Arising from Their Utilization to the Convention on Biological Diversity* (Protocol Nagoya tentang Akses pada Sumber Daya Genetik dan Pembagian Keuntungan yang Adil dan Seimbang yang Timbul dari Pemanfaatan Konvensi Keanekaragaman Hayati) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5412) Pasal 1 (1) berbunyi: “Mengesahkan *Nagoya*

Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from Their Utilization to the Convention on Biological Diversity (Protokol Nagoya tentang Akses pada Sumber Daya Genetik dan Pembagian Keuntungan yang Adil dan Seimbang yang Timbul dari Pemanfaatannya atas Konvensi Keanekaragaman Hayati)". Ayat (2) berbunyi: "Salinan naskah asli pengesahan *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from Their Utilization to the Convention on Biological Diversity* (Protokol Nagoya tentang Akses pada Sumber Daya Genetik dan Pembagian Keuntungan yang Adil dan Seimbang yang Timbul dari Pemanfaatannya atas Konvensi Keanekaragaman Hayati) dalam bahasa Inggris dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini". Pasal 2 berbunyi: "Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia". Disahkan bahwa Indonesia memiliki beragam sumber daya genetik dan pengetahuan tradisional yang berkaitan dengan sumber daya genetik yang melimpah dan bernilai ekonomis sehingga perlu dijaga kelestariannya dan dikembangkan agar dapat dimanfaatkan secara berkelanjutan sebagai sumber daya pembangunan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akses terhadap sumber daya genetik dan

pengetahuan tradisional yang berkaitan dengan sumberdaya genetik harus diberikan berdasarkan persetujuan dari penyedia sumber daya genetik dan pengetahuan tradisional yang berkaitan dengan sumber daya genetik. Pemanfaatan sumber daya genetik dan pengetahuan tradisional yang berkaitan dengan sumberdaya genetik harus memberikan keuntungan yang adil dan seimbang kepada penyedia sumber daya genetik dan pengetahuan tradisional yang berkaitan dengan sumber daya genetik. Pemerintah Indonesia pada tanggal 11 Mei 2011 telah menandatangani *Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from Their Utilization to the Convention on Biological Diversity* (Protokol Nagoya tentang Akses pada Sumber Daya Genetik dan Pembagian Keuntungan yang Adil dan Seimbang yang Timbul dari Pemanfaatannya atas Konvensi Keanekaragaman Hayati) yang mengatur tentang prosedur akses dan pembagian keuntungan yang adil dan seimbang kepada penyedia sumber daya genetik dan pengetahuan tradisional yang berkaitan dengan sumber daya genetik.

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya alam, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Kehutanan, pada dasarnya memiliki karakteristik dan kelemahan substansial sebagai berikut:

Pertama, undang-undang tersebut berorientasi pada eksploitasi (*use-oriented*) sehingga mengabaikan kepentingan konservasi dan berkelanjutan fungsi sumber daya alam, karena semata mata dipergunakan sebagai perangkat hukum (*legal instrument*) untuk mendukung pertumbuhan ekonomi (*law as a tool for economic growth development*) melalui peningkatan pendapatan dan devisa negara (*state revenue oriented*). *Kedua*, orientasi pengelolaan sumber daya alam lebih berpihak pada pemodal-pemodal besar (*capital oriented*), sehingga mengabaikan kepentingan dan akses atas sumber daya alam serta mematikan potensi potensi perekonomian masyarakat local. *Ketiga*, ideologi penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam berpusat pada negara (*state-based resource control and management*), sehingga pengelolaan sumber daya alam bercorak sentralistik. *Keempat*, implementasi pengelolaan yang dilakukan pemerintah bersifat sektoral, sehingga sumber daya alam tidak dilihat sebagai sistem proposional mengenai perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM) dalam penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam. Dalam perkembangan selanjutnya, setelah pemerintah menyadari adanya kelemahan-kelemahan substansial tersebut, maka dilakukan upaya upaya untuk membuat undang-undang dan/atau meratifikasi konvensi PBB yang berkaitan dengan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang lebih bercorak responsif. Hal ini diindikasikan dari berlakunya berbagai undang undang yakni (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya; (2) Undang-Undang

Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang; (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi PBB tentang Keanekaragaman Hayati dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kebijakan konservasi sebagai bagian integral dari pembangunan berkelanjutan pada saat ini masih menghadapi berbagai tantangan yang sangat berat serta masalah yang kompleks dan saling terkait. Di masa lalu, Pemerintah menggunakan konsep Hak Menguasai Negara (HMN) dalam konstitusi maupun UUPA No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria sebagai alas kebijakan untuk mengabaikan hak-hak masyarakat atas sumber daya alam khususnya tanah. Perdebatan arti kata tanah ‘dikuasai’ atau ‘dimiliki’ oleh negara digunakan secara sempit oleh pemerintah sehingga memungkinkan pemerintah membuat keputusan mengeksploitasi sumber daya alam (SDA) dengan mengabaikan hak-hak masyarakat ekologi yang terintegrasi (*ecosystem*). Implikasinya, bangunan kelembagaan dalam pengelolaan sumber daya alam menjadi tidak terintegasi dan tidak terkoordinasi antara sector yang satu dengan sector yang lain, sehingga setiap sector cenderung berjalan sendiri sendiri sesuai dengan visi sektornya masing masing. *Kelima*, Undang-Undang tersebut tidak mengatur secara tegas dan komprehensif.

Dalam kaitannya dengan sumber daya alam, setelah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, karakter kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup di Indonesia masih sangat eksploitatif.

Karakter ini juga diperparah dengan pola pengelolaan SDA yang sentralistik dengan pendekatan penyeragaman. Kelemahan lain adalah kebijakan dan peraturan perundang-undangan pengelolaan dan konservasi SDA selama ini masih kentalnya orientasi sektoral. Setiap instansi sektoral atau sektor hanya memikirkan bidang tugas dan kepentingannya tanpa melihat adanya peluang koordinasi, komunikasi atau bahkan kerjasama bagi terwujudnya pengelolaan SDA yang lebih efisien, efektif dan berkelanjutan. Dengan kata lain, masih kuatnya egosektoral telah menghambat terjalannya koordinasi dan kerjasama dalam pengelolaan SDA secara berkelanjutan. Akibat lanjut dari kecenderungan tersebut adalah terkotak-kotaknya wilayah SDA berdasarkan batas-batas administratif dan kepentingan politik dan ekonomi. Obyek yang sama bisa menjadi lahan eksploitasi dan pertarungan kepentingan berbagai sektor. Akhirnya, munculah degradasi lingkungan hidup dan penegasian konservasi sumber daya alam hayati secara signifikan. Hingga saat ini pengelolaan kawasan hutan di Indonesia mengacu pada peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, yaitu UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut kawasan hutan terbagi ke dalam beberapa status, yaitu: hutan negara dan hutan hak. Hutan secara fungsi juga terbagi ke dalam fungsi lindung, fungsi produksi dan fungsi konservasi.

Kawasan konservasi di Indonesia terbagi ke dalam Kawasan Suaka Alam dan Kawasan Pelestarian Alam. Kawasan

ini di bawah kewenangan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Kementerian Kehutanan. Di tingkat lokasi kawasan, Balai Taman Nasional menjadi lembaga yang bertugas mengurus Taman Nasional. Untuk mengamankan kawasan konservasi seperti Taman Nasional dilakukan oleh Polisi Kehutanan dan PPNS Kehutanan. Di sisi pemerintahan daerah pada tahun 2004 urusan pemerintahan yang didelegasikan kepada pemerintah daerah kembali mengalami perubahan seiring dengan digantinya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota. Beberapa hal tentang konservasi yang sebelumnya termasuk ke dalam kategori kewenangan bidang lain yang menjadi kewenangan pemerintah pusat/nasional, dalam perubahan undang-undang otonomi daerah ini tidak secara spesifik disebutkan. Dalam undang-undang otonomi daerah yang baru masih menyebutkan secara jelas urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan skala nasional agama.

Dalam ketentuan berikutnya di pasal yang sama pemerintah pusat masih memiliki kompetensi untuk melakukan pengurusan selain urusan yang sudah disebutkan secara tertulis dalam undang-undang otonomi daerah, sepanjang urusan tersebut diatur dalam undang-undang. Untuk menjalankan kewenangan tersebut pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri, atau melimpahkan kepada Gubernur

selaku wakil pemerintah, atau menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Kesimpulan

Undang-undang lingkungan cukup dapat dijadikan dasar untuk memberikan perlindungan terhadap keberadaan sumber daya hayati atau keanekaragaman hayati. Namun demikian, masih diperlukan pemberian petunjuk teknis yakni peraturan pelaksanaan yang mengatur bagaimana perlindungan diterapkan dalam lapangan serta elemen serta pihak pihak mana yang dapat diajak kerjasama dalam memberikan perlindungan tersebut sebagaimana telah diadakan konferensi terkait pengelolaan dan perlindungannya. Undang-undang yang lain bisa dipakai untuk memberikan perlindungan, serta pengelolaan dan konservasi SDA, walaupun mereka dibentuk untuk melindungi ego sektoral masing masing sesuai tujuan undang undang tersebut dibentuk.

Dengan demikian, harus ada undang-undang yang lebih memberikan perlindungan tersendiri, kalau perlu adanya *sui generis* dalam rangka pemberian perlindungan yang optimal dengan melibatkan pemangku kepentingan serta *stakeholder* itu sendiri.

Daftar Bacaan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059).

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739).

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pengesahan *International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture* (Perjanjian mengenai Sumber Daya Genetik Tanaman Untuk Pangan dan Pertanian) (Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4612)

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengesahan *Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity* (Protokol Cartagena tentang Keamanan Hayati atas Konvensi tentang Keanekaragaman Hayati) (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 88, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4414)

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4411)

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4012).

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor

- 156, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3882)
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan (Lembaran Negara RI Tahun 1996 Nomor 99, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3656)
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Keanekaragaman Hayati (*United Nations Convention on Biological Diversity*, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3556).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman (Lembaran Negara RI Tahun 1992 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3478)
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1992 tentang Karantina Hewan, Ikan dan Tumbuhan (Lembaran Negara RI Tahun 1992 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3482)
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (Lembaran Negara RI Tahun 1990 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3419)
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1990 tentang Pariwisata
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria (Lembaran Negara RI Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3419)
- Danusaputra, Munadjat, 1981, *Hukum Lingkungan Buku I: Umum*, Bandung: Binacipta.
- Erwin, Muhamad, 2008., *Hukum Lingkungan dalam Sistem Kebijaksanaan Pembangunan Lingkungan Hidup*, Bandung: Penerbit PT Refika Aditama.
- Indrawan, Mochamad, dkk., 2007, *Biologi Konservasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Pamulardi, Bambang, 1999, *Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Purwaka, Tommy H., 1997, *Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya Dalam Rencana Umum Tata Ruang*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta: Departemen Kehakiman RI.
- Rangkuti, Siti Sundari, 2005, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Edisi Ketiga, Surabaya: Airlangga University Press.
- Rhiti, Hyronimus, *Kompleksitas Permasalahan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Ruchijat, E., 1980, *Pengelolaan dan Pendayagunaan Sumber Alam dan Lingkungan Hidup bagi*

Kesejahteraan Manusia, Bina Cipta.

Suhartini, “Peran Konservasi Keanekaragaman Hayati dalam Menunjang Pembangunan yang Berkelanjutan”, *Prosiding Seminar Nasional Penelitian, Pendidikan dan Penerapan MIPA*, Fakultas MIPA, Universitas Negeri Yogyakarta, 16 Mei 2009.

Steward, Richard B. and James E. Krier, 1978, *Eviromental Law and Policy*, The Bobbs-Merrill Campany Inc.

Tim Penyusun, 2003, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.

Toha M. B., Moch., *Impian dan Tantangan Manusia Indonesia dalam Mewujudkan Hutan dan Kebun Lestari sebagai Anugerah dan Amanah Tuhan Yang Maha Esa, Konsepsi Pemanfaatan Sumber Daya Hutan Sebesar-besarnya untuk Kemakmuran Rakyat*, Jakarta: Departemen Kehutanan dan Perkebunan.

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

<http://id.wikipedia.org>

<http://www.hukumsumberhukum.com>

<http://suplirahimdm99.blogspot.com>

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

<http://profsyamsularifin.wordpress.com>

<http://wordpress.com>

Surat Paksa dalam Penagihan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor Terhadap Peningkatan Pendapatan Daerah Provinsi Maluku

Heillen Martha Yesephine Tita

Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon Maluku

Email: heillen.tita@gmail.com; fahkumunpatti@yahoo.com

Abstract: *Regulations on the national taxation have explicitly regulated the obligations that are inherent in the status of ownership of motor vehicles. It means that the obligation to pay taxes is a responsibility the person or entity as the owner of motor vehicles shall carry out based on the provisions of prevailing regulations on the taxation. Therefore, the retard the owner of the motor vehicles undertakes in carrying out the obligations of taxations constitutes a serious problem in Maluku province. In fact, the coercion letter issued by the Genderal Directorate of Taxation as a means to give warning to the owner of motor vehicles who neglect to pay off the tax debts and transfer tax of the motor vehicles does not still function well and still violates the determined procedures that, therefore, contributes to the regional revenue in taxes.*

Keywords: *Motor Vechicles Tax, Transfer Tax, Coercion Latter.*

Abstrak: Peraturan perundang-undangan tentang perpajakan nasional secara tegas telah mengatur tentang kewajiban yang melekat pada status kepemilikan terhadap kendaraan bermotor di masyarakat. Itu berarti kewajiban untuk membayar pajak merupakan tanggung jawab yang harus dijalankan oleh orang atau badan sebagai pemilik kendaraan bermotor berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan yang berlaku. Sehubungan dengan itu, keterlambatan dalam menjalankan kewajiban perpajakan yang dilakukan oleh pemilik kendaraan bermotor merupakan masalah yang cukup serius di Provinsi Maluku yang pada kenyataannya, fungsi Surat Paksa yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pajak sebagai sarana untuk memberi peringatan bagi pemilik kendaraan bermotor yang melakukan kelalaian terhadap kewajiban untuk melunasi utang pajak dan hal lain terkait dengan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor masih sangat lemah bahkan menyalahi prosedur yang telah ditentukan, sehingga berpengaruh terhadap Pendapatan Daerah dari sektor pajak.

Kata Kunci: *Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama, Surat Paksa.*

Pendahuluan

Perputaran roda pemerintahan di suatu negara, tidak terlepas dari finansial negara itu. Jika finansialnya baik, pembiayaan terhadap perputaran roda pemerintahan negara tentu menjadi lancar. Kebutuhan negara akan keuangan sebagai modal utama dalam kelancaran perputaran roda pemerintahan, menuntut sebagian besar negara di dunia untuk menggantungkan harapannya pada masalah keuangan. Sehubungan dengan itu, sektor pajak menjadi salah satu sasaran dalam menghasilkan pendapatan atau penerimaan yang cukup besar bagi kas negara.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Pasal 23A menyatakan bahwa “pajak dan pungutan lainnya yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.” Menurut Adriani,¹ sebagai komponen utama penerimaan negara yang berasal dari pajak, diharapkan dapat menunjang kemandirian negara sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia. Pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan perundang-undangan yang ada, dengan tidak mendapat prestasi-prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum yang berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahannya.

Menurut Rochmat Soemitro², pajak merupakan kewajiban penduduk Indonesia dalam menunjang pembangun-

an secara terencana, terarah serta teratur, serta pajak dipergunakan untuk membiayai pengeluaran rutin, dan apa bila masih ada sisa yang lazim disebut surplus, maka surplus ini dapat digunakan untuk membiayai investasi pembangunan.

Pajak negara terdiri dari Pajak Daerah, yang merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang sangat potensial dan menjadi sumber pendapatan yang diandalkan dalam pencapaian target bagi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam rangka pembiayaan berbagai perencanaan pembangunan di daerah. Pajak daerah³ adalah pajak yang kewenangan pemungutannya ada pada Pemerintah Daerah yang pelaksanaannya dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah.

Semangat desentralisasi dan otonomisasi yang pada prinsipnya memberikan tanggung jawab penuh kepada daerah untuk menyelenggarakan roda pemerintahan sendiri, termasuk tanggung jawab untuk membiayai diri sendiri berdasarkan kemampuan sendiri, menjadi dasar pijak bagi pemerintah daerah di Maluku melalui Dinas Pendapatan Daerah untuk menjalankan tugasnya memungut Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBN-KB) di samping pungutan terhadap jenis-jenis pajak daerah provinsi lainnya berdasarkan prosedur dan ketentuan undang-undang perpajakan yang berlaku.

Di samping itu, jika kemampuan membiayai diri sendiri dijadikan sebagai tolok ukur otonomi, maka jelaslah aspek ekonomi dan aspek keuangan (pendapat-

¹ R. Santoso Brotodihardjo, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung: Refika Aditama, hal. 2.

² Rochmat Soemitro, 1986, *Pajak dan Pembangunan*, Bandung: Eresco, hal. 109.

³ Erly Suandy, *Hukum Pajak*, Edisi ketiga, Jakarta: Salemba Empat, hal. 6.

an daerah) memegang peranan yang besar dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab.⁴ Dalam kaitan dengan itu, hal-hal yang menjadi dasar perhatian pemerintah daerah adalah mengukur kembali pajak daerah dan retribusi daerah di tingkat provinsi, di samping pengaturan bagi hasil pajak/bukan pajak secara lebih proporsional serta penyerahan pajak pusat jenis Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) di Perdesaan dan Perkotaan menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No. 28 Tahun 2009) Pasal 2, Ayat (1) menyebutkan: Jenis Pajak Provinsi terdiri atas:

- a. Pajak Kendaraan Bermotor;
- b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
- c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
- d. Pajak Air Permukaan; dan
- e. Pajak Rokok.

Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 dalam implementasinya merupakan upaya untuk mendorong pelaksanaan asas desentralisasi dan pengelolaan otonomi daerah yang lebih baik, seiring dengan jiwa Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU No. 23 Tahun 2014). Dengan demikian, tindakan Pemerintah Daerah Provinsi untuk melakukan pemungutan pajak terhadap jenis-jenis pajak daerah provinsi termasuk PKB dan BBN-KB jelas memiliki dasar hukum yang kuat.

Pasal 283 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan: "Pengelolaan keuangan Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan Urusan Pemerintah yang menjadi ke-wenangan Daerah sebagai akibat dari penyerahan Urusan Pemerintahan." Atas dasar undang-undang ini, maka Pemerintah Provinsi Maluku menetapkan Peraturan Daerah (PERDA) sebagai landasan yuridis bagi pelaksanaan pemungutan pajak di Daerah Provinsi Maluku. Untuk jenis PKB diatur dengan PERDA Provinsi Maluku No. 06 tahun 2010 tentang Pajak Kendaraan Bermotor, sedangkan untuk BBN-KB diatur dengan PERDA Provinsi Maluku Nomor 04 Tahun 2010 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.

Pasal 285 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan: "Sumber pendapatan Daerah terdiri atas :

- a. Pendapatan Asli Daerah, meliputi :
 - 1) Pajak Daerah;
 - 2) Retribusi Daerah;
 - 3) Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan; dan
 - 4) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah;
- b. Pendapatan Transfer; dan
- c. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor merupakan objek pajak yang dimiliki oleh sebagian besar masyarakat, dari berbagai tingkatan ekonomi. Pernyataan ini mengisyaratkan bahwa setiap kewajiban yang melekat pada kepemilikan kendaraan bermotor itu harus tetap berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan yang ber-

⁴ Tim Suara Pembaruan, 1995, *Otonomi Daerah, Antara Tantangan dan Harapan*, Cetakan pertama, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hal. 150.

laku, dengan tidak mengecualikan strata ekonomi dari pemilik kendaraan bermotor itu.

Sehubungan dengan kewajiban perpajakan yang harus dijalankan oleh setiap Wajib Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor di Provinsi Maluku, yang dalam pengawasan fiskus kedapatan tidak atau belum berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan nasional, dianggap telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga akan menjalani serangkaian prosedur sampai dengan saat pelunasan pajak terutang yang wajib dibayarkan ke kas negara.

Salah satu prosedur dimaksud, yang akan dikaji dalam penulisan ini adalah tahapan-tahapan antara lain yang dinamakan penerbitan surat paksa, yang diberikan kepada wajib pajak kendaraan bermotor yang belum menjalankan kewajiban perpajakannya dengan baik dan benar. Surat paksa, dalam Pasal 1 ayat (23) UU No. 28 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketiga terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan (UU-KUP), adalah surat perintah membayar utang pajak dan biaya penagihan pajak.

Dari sumber (objek) Pajak Daerah Provinsi menurut Pasal 285 UU No. 23 Tahun 2014 tersebut, Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor merupakan dua dari sumber pendapatan di daerah yang cukup memberikan pemasukan besar bagi pendapatan daerah dari sektor pajak. Hanya saja, dalam pelaksanaannya di Provinsi Maluku, pada jenis pemungutan PKB dan BBN-KB, masih

banyak dijumpai praktik-praktik yang belum menjawab tuntutan peraturan perundang-undangan, yang tentunya berpengaruh terhadap pendapatan daerah, sehingga perlu dicarikan solusi dan dibenahi guna normalisasi arus perpajakan yang dapat menciptakan atmosfer yang lebih segar bagi pendapatan Daerah Maluku dari sektor pajak.

Penagihan pajak adalah serangkaian tindakan aparat Direktorat Jenderal Pajak berhubung Wajib Pajak tidak melunasi, baik sebagian atau seluruh kewajiban perpajakan yang terutang menurut undang-undang perpajakan yang berlaku.⁵ Menurut Rocmat Soemitro⁶, yang dimaksud dengan penagihan adalah perbuatan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak karena Wajib Pajak tidak mematuhi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tentang perpajakan, khususnya mengenai pembayaran pajak.

Terutangnya PKB dan BBN-KB akibat kesengajaan atau kelalaian Wajib Pajak merupakan tindakan merugikan daerah yang juga berpengaruh terhadap Pendapatan Daerah, sekaligus turut berpengaruh bagi kerugian negara yakni dari sisi pendapatan. Masalah ini membutuhkan penanganan yang lebih serius guna menunjang memaksimalkan pendapatan daerah dari sektor pajak. Proses penagihan utang pajak ini menurut ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan, harus melalui beberapa prosedur yang dilakukan atas dasar hukum yang jelas, sehingga tidak akan menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak

⁵ H. Moeljono Hadi, 2011, *Dasar-dasar Penagihan Pajak*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal. 20.

⁶ Rocmat Soemitro, 1991, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, Bandung: Eresco, hal. 17.

yang berhubungan langsung dengan hal itu, baik itu wajib pajak maupun fiskus, atau bahkan daerah atau negara sendiri.

Berdasarkan uraian di atas, maka permasalahan yang diangkat sebagai isu hukum yang diteliti adalah pelaksanaan Surat Paksa dalam pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor di Provinsi Maluku dalam hubungannya dengan peningkatan Pendapatan Daerah.

Metode Penelitian

Sesuai dengan substansi penelitian dari isu hukum yang diteliti, dengan tujuan yang ingin dicapai adalah mengkaji prosedur penagihan pajak dengan Surat Paksa terhadap Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, maka jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau penelitian yuridis normatif, yang menurut Peter Mahmud Marzuki⁷ adalah suatu penelitian yang terutama mengkaji tentang ketentuan-ketentuan hukum positif, asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin atau pendapat-pendapat ahli hukum guna untuk menjawab isu hukum yang dihadapi.

Penelitian ini mengkaji tentang penagihan pajak dengan Surat Paksa yang diterapkan terhadap PKB dan BBN-KB, dilihat dari sudut pandang peraturan perundang-undangan tentang perpajakan dan sudut pandang terhadap doktrin-doktrin, pandangan para ahli, serta pendapat para ahli hukum, yang berkaitan dengan isu ini. Dengan demikian, pendekatan yang dipakai dalam penelitian

ini ada dua model pendekatan, yaitu: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan menggunakan konsep-konsep teori anatara lain, teori desentralisasi, teori kewenangan dan teori pengawasan sebagai pisau analisis yang akan membedah isu yang diangkat dalam penelitian ini untuk memperoleh hasil penelitian yang lebih baik.

Hasil Penelitian dan Pembahasan Pajak Daerah sebagai Sumber Pendapatan Daerah

Pajak hanya terdapat di dalam masyarakat, tidak mungkin ada pajak kalau tidak ada masyarakat. Menurut Soemitro,⁸ bahwa pajak adalah gejala sosial, artinya pajak hanya mungkin ada dalam suatu masyarakat. Tidak mungkin ada pajak tanpa masyarakat. Pajak daerah menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, pada Pasal 1 angka (10) adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang dengan tidak mendapat imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut Suandy,⁹ Pajak daerah adalah pajak yang wewenang pemungutannya ada pada Pemerintah Daerah yang pelaksanaannya dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah.

Pajak daerah merupakan iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media, hal. 35.

⁸ Rochmat Soemitro, 1963, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, Bandung: Eresco, hal. 25-26.

⁹ Erly Suandy, *op.cit.*

pada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:¹⁰

- a. Berasal dari pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah;
- b. Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang;
- c. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang atau peraturan hukum lainnya;
- d. Hasil pemungutan pajak daerah digunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik.

Dengan berlakunya desentralisasi fiskal, dalam hal ini perimbangan keuangan pusat dan daerah, dan penerimaan daerah meningkat. Desentralisasi fiskal mempunyai dampak positif bagi pemerintah daerah dengan meningkatkan kemampuan pengelolaan sumber daya dan potensi fiskal di setiap daerah.¹¹

Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (PKB dan BBN-KB) merupakan dua jenis pajak daerah yang kewenangan pemungutannya berada pada Pemerintah Daerah. Sesuai dengan semangat desentralisasi (pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau pemerintah daerah).¹² Dengan kata

lain, desentralisasi adalah penyerahan urusan-urusan pemerintah daerah yang pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya menyangkut kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan segi-segi pembiayaan, maka kewenangan Pemerintah Daerah untuk melakukan pemungutan terhadap PKB dan BBN-KB, serta pengelolaan hasil-hasil dari sisi pendapatan daerah, sudah merupakan wujud pelaksanaan desentralisasi di daerah.

Pertimbangan yang paling mendasar dalam hal penagihan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor yang dibahas dalam penelitian ini sangat tergantung pada konsep yang dianut oleh daerah yang bersangkutan, berdasarkan hakikat, kewenangan dan tujuan daerah dalam mengelola hasil pajak itu sendiri. Pada dasarnya, hasil dari penagihan PKB dan BBN-KB Maluku merupakan bagian dari pendapatan yang hasilnya disetorkan ke kas daerah dan dipergunakan untuk menjawab kebutuhan umum dalam perputaran roda pemerintahan di daerah.

Hasil pemungutan PKB dan BBN-KB sebagai bagian dari pendapatan daerah provinsi, dalam keberadaannya di tengah-tengah masyarakat Maluku tidak dapat dilepas pisahkan dari kepentingan daerah yang harus dikelola secara baik dan benar oleh Pemerintah Daerah di tingkat Provinsi demi kelancaran perputaran roda pemerintahan yang lebih baik.

Kekuasaan atas pengelolaan keuangan diserahkan kepada gubernur selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, di-

¹⁰ Tony Masyahrul, 2005, *Pengantar Perpajakan*, Jakarta: Grasindo, hal. 7.

¹¹ Sugianto, 2008, *Pajak dan Retribusi Daerah (Pengelolaan Pemerintah Daerah dalam Aspek Keuangan, Pajak dan Retribusi Daerah)*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Grasindo, hal. 10.

¹² *Ibid.*

laksanakan oleh kepala Satuan Kerja (Satker) Pengelolaan Keuangan Daerah selaku pejabat pengelola APBD,¹³ yang memiliki tugas sebagai berikut:¹⁴

- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD;
- b. Menyusun rancangan dan rancangan perubahan APBD;
- c. Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan;
- d. Melaksanakan fungsi bendahara umum daerah.

Dalam rangka menguatkan pilar pengelolaan keuangan daerah yang akuntabilitas dan transparan, Pemerintah Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban berupa:

- a. Laporan realisasi anggaran;
- b. Neraca;
- c. Laporan arus kas; dan
- d. catatan atas laporan keuangan.

Sehubungan dengan tugas dan kewajiban untuk mengelola serta pertanggungjawaban terhadap pengelolaan hasil pungutan PKB dan BBN-KB sebagai sumber Pendapatan Daerah di Maluku seperti yang diuraikan di atas, memberi penjelasan bahwa kewenangan ini menjadi bagian dari tanggung jawab Satuan Kerja (Satker) Pengelola Keuangan Daerah Maluku berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan nasional untuk memaksimalkan pemasukan bagi kas daerah.

Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor

Pemungutan pajak secara nasional telah diakui secara konsti-

tusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pajak merupakan tumpuan negara dalam membiayai kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Itu berarti bahwa pajak turut andil dalam kelangsungan eksistensi pembangunan negara yang dilakukan melalui daerah selama negara itu ada. Menurut P. J. A. Adriani,¹⁵ pajak adalah iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan perundang-undangan dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditujuk dan yang gunanya untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubungan dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan. Definisi ini jelas mengemukakan fungsi *budgeter* (mengisi kas negara), disamping fungsi mengatur (*regulated*) dari pajak itu sendiri.

Pernyataan ini mengisyaratkan bahwa proses pemungutan pajak merupakan peralihan kekayaan dari rakyat ke kas negara, yang dilakukan secara paksa, dan dilakukan atas dasar ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan yang berlaku. Hasil dari pemungutan pajak itu, selanjutnya digunakan untuk membiayai keperluan negara, dengan tidak ada jasa timbal (*tegen prestatie*) bagi pembayar pajak (wajib pajak).

Pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak adalah iuran wajib yang dilakukan oleh pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang

¹³ *Ibid*, hal. 16.

¹⁴ *Ibid*, hal. 16-17.

¹⁵ H. Bohari, 2012, *Pengantar Hukum Pajak*, Jakarta: Rajawali Press, hal. 23.

berlaku, dan digunakan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.¹⁶

Dari sudut pandang kelembagaan (lembaga pemungut pajak), pajak dibagi atas:

- a. Pajak Pusat atau Pajak Negara, di mana pemungutannya sebagai sumber devisa negara dilakukan oleh Pemerintah Pusat, yang terdiri atas: Pajak Penghasilan (PPH), Pajak Pertambahan Nilai (PPn), Pajak Penjualan atas Barang Mewang (PPnBM), Be Meterai, Bea Masuk, Bea Keluar dan Cukai;
- b. Pajak Daerah, yaitu pajak sebagai sumber pendapatan daerah yang pemungutannya dilakukan oleh aparat Pemerintah Daerah, yang terdiri atas:
 - 1) Pajak Provinsi, yang adalah jenis pajak yang dipungut oleh aparat Pemerintah Provinsi, antara lain: Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan dan Pajak Rokok.
 - 2) Pajak Kabupaten/Kota, yang merupakan jenis pajak yang dipungut oleh aparat Pemerintah Kabupaten Kota, seperti: Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Pajak Kendaraan Bermotor termasuk golongan jenis pajak langsung yang merupakan pajak atas kepemilikan dan penguasaan kendaraan bermotor.¹⁷ Kendaraan Bermotor adalah semua kendaraan beroda dua atau lebih beserta gandengannya yang digunakan di semua jenis jalan darat (kecuali Kendaraan Bermotor yang dioperasikan di air dengan isi kotor GT 5 (lima *Gross Tonnage*) sampai dengan GT 7 (tujuh *Gross Tonnes*) dan digerakan oleh peralatan teknik berupa motor dan peralatan lainnya yang berfungsi untuk mengubah suatu sumber daya energi tertentu menjadi tenaga gerak Kendaraan Bermotor yang bersangkutan, termasuk alat-alat besar yang bergerak.

Pajak Kendaraan Bermotor yang terutang dipungut di wilayah daerah tempat Kendaraan Bermotor terdaftar dan dikenakan untuk masa pajak 12 (dua belas) bulan berturut-turut terhitung mulai saat pendaftaran Kendaraan Bermotor. Pemungutan atau penagihan Pajak Kendaraan Bermotor, Pemungutan PKB dan BBN-KB merupakan suatu kesatuan dengan pengurusan administrasi kendaraan bermotor lainnya.

Untuk pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor berupa alat-alat berat dan alat-alat besar yang bergerak dilakukan hanya oleh Pemerintahan Daerah. Pajak Kendaraan Bermotor yang karena suatu dan lain hal masa pajaknya tidak sampai 12 (dua belas) bulan, dapat dilakukan restitusi. Suatu dan lain hal yang dimaksudkan di sini antara lain kendaraan bermotor didaftarkan di Daerah lain (mutasi tempat pendaftaran kendaraan bermotor) atau kendaraan bermotor yang

¹⁶ Sugiarto, *op.cit.*, hal. 2.

¹⁷ Sugiarto, *op.cit.*, hal. 35.

rusak atau tidak dapat digunakan lagi karena *force majeure*.

Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor adalah pajak atas penyerahan hak milik Kendaraan Bermotor akibat perjanjian dua pihak atau perbuatan sepihak atau keadaan yang terjadi karena jual beli, tukar menukar, hibah warisan atau pemasukan ke dalam Badan Usaha, maka objek pajaknya adalah merupakan penyerahan kendaraan bermotor, termasuk kendaraan bermotor dari luar negeri untuk dipakai secara tetap di Indonesia, kecuali :¹⁸

- a. Untuk dipakai sendiri oleh pribadi yang bersangkutan;
- b. Untuk dipergunakan;
- c. Untuk dikeluarkan kembali dari wilayah pabean Indonesia, kecuali selama tiga tahun berturut-turut tidak dikeluarkan kembali dari wilayah pabean Indonesia;
- d. Digunakan untuk pameran, penelitian, contoh dalam kegiatan olahraga bertaraf internasional.

Dikecualikan pengenaan pajak atas penyerahan kendaraan bermotor kepada:

- a. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
- b. Kedutaan, konsultan, perwakilan negara asing, dan perwakilan lembaga-lembaga internasional berdasarkan asas timbal-balik;
- c. Subjek pajak lain yang ditetapkan Peraturan Daerah dan yang menjadi subjeknya adalah orang pribadi/badan yang dapat menerima penyerahan kendaraan bermotor tersebut sekaligus sebagai Wajib Pajak.

Untuk besarnya pajak terhadap BBN-KB, apa bila harga pasaran secara umum tidak diketahui, maka ditentukan berdasarkan faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Isi silender dan atau satuan daya;
- b. Penggunaan, jenis dan merk;
- c. Tahun pembuatan;
- d. Berat total dan banyaknya penumpang yang diizinkan;
- e. Dokumen impor untuk jenis kendaraan tertentu.

Di Provinsi Maluku, ketentuan mengenai besaran tarif Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, sebagaimana yang termuat dalam ketentuan Pasal 6 PERDA Provinsi Maluku Nomor 04 Tahun 2010 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor adalah sebagai berikut :

- a. Penyerahan pertama sebesar 15% (lima belas persen);
- b. Penyerahan kedua dan seterusnya sebesar 1% (satu persen);

Khusus untuk kendaraan bermotor alat-alat besar yang tidak menggunakan jalan umum, tarif pajak ditetapkan masing-masing sebagai:

- a. Penyerahan pertama sebesar 0,75% (nol koma tujuh lima persen);
- b. Penyerahan kedua sebesar 0,75% (nol koma tujuh lima persen).

Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor terutang dipungut di wilayah daerah tempat didaftarkan objek pajak dan dilakukan pada saat Wajib Pajak mendaftarkan penyerahan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak saat penyerahan.

¹⁸ Suagianto, *op.cit.*, hal. 40.

Dasar Hukum Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor di Maluku

Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi dari barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.¹⁹ Mengingat pajak merupakan peralihan kekayaan dari sektor swasta ke sektor pemerintah (kas negara) dengan tidak ada *tegen prestatie*, serta dapat dipaksakan, maka pemungutan pajak itu sendiri harus disertai dengan dasar hukum yang jelas, sehingga dalam prosesnya baik pihak swasta (Wajib Pajak) maupun pihak Pemerintah (Fiskus) tidak saling merugikan atau merasa dirugikan.

Dasar hukum dalam pelaksanaan pemungutan pajak kendaraan bermotor dalam peraturan perundang-undangan tentang perpajakan nasional yang berlaku saat ini adalah sebagai berikut :

- a. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tatacara Perpajakan;
- b. Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 91 Tahun 2010 tentang Jenis Pajak Daerah yang Dipungut Berdasarkan Penetapan Kepala Daerah atau di Bayar Sendiri oleh Wajib Pajak;

- f. Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 04 Tahun 2010 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor; dan
- g. Peraturan daerah Provinsi Maluku Nomor 06 Tahun 2010 tentang Pajak Kendaraan Bermotor.

Di Provinsi Maluku, Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 06 Tahun 2010 tentang Pajak Kendaraan Bermotor dan Peraturan Daerah Nomor Dasar Provinsi Maluku Nomor 04 Tahun 2010 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor merupakan landasan hukum operasional dalam teknis pelaksanaan pengenaan serta pemungutan PKB dan BBN-KB. Peraturan perundang-undang tersebut ini selanjutnya menjadi landasan yuridis bagi pelaksanaan pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor di Provinsi Maluku.

Sesuai Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2007 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan (UU-KUP) yang pada prinsipnya mengemukakan *Self Assessment System* sebagai mekanisme pemungutan Pajak Nasional, pemungutan PKB dan BBN-KB di Provinsi Maluku juga tentunya harus berdasarkan mekanisme *self assessment system*.

Pemungutan PKB dan BBN-KB sebagai jenis pajak daerah yang kewenangan pemungutannya berada pada Pemerintah Daerah, didasarkan pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Selain itu penerapan Pajak Kendaraan Bermotor di suatu Provinsi didasarkan pada Peraturan Daerah Provinsi yang bersangkutan sebagai landasan hukum operasional dalam teknis pe-

¹⁹ H. Bohari, *op., cit*, hal. 23.

laksanaan pengenaan dan pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.

Pemungutan pajak daerah dapat dilakukan dengan sistem Surat Ketetapan Pajak (SKP); Pemungutan dilakukan dengan sistem setor tunai; Pemungutan dengan pembayaran di muka; Pemungutan dilakukan dengan sistem penggantian; Pemungutan dilakukan dengan sistem benda berharga; Pemungutan dilakukan dengan sistem kartu.²⁰

Direktorat Jenderal Pajak melalui Direktur Jenderal Pajak (Dirjen Pajak) melakukan penetapan jumlah pajak terutang dengan menggunakan prinsip *Official Assessment System*. Tindakan ini dilakukan dengan tujuan untuk mewujudkan *chek and balances* pada prinsip *Self Assessment System* sebagai mekanisme pemungutan pajak berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan itu sendiri.

Surat Paksa dalam Pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor

Moeljono Hadi mendefinisikan penagihan sebagai serangkaian tindakan aparatur Direktorat Jenderal Pajak sehubungan dengan Wajib Pajak yang tidak melunasi, baik sebagian maupun seluruh kewajiban perpajakan yang terutang menurut undang-undang Perpajakan yang berlaku.²¹ Menurut Rochmat Soemitro, yang dimaksud dengan penagihan adalah perbuatan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak karena Wajib Pajak tidak memenuhi ke-

tentuan Undang-undang Perpajakan khususnya mengenai pembayaran pajak.²²

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa menyatakan bahwa ujung tombak dalam pelaksanaan penagihan pajak aktif di dalam Kantor Pelayanan Pajak dalam hal ini secara khusus adalah Juru Sita. Juru Sita Pajak sendiri adalah pelaksana tindakan penagihan pajak yang meliputi penagihan seketika dan penagihan sekaligus, Pemberitahuan Surat Paksa, Penyitaan dan Penyanderaan.

Dalam praktik perpajakan, terdapat 2 (dua) jenis penagihan pajak yang dikenal secara umum, yaitu penagihan pajak pasif dan penagihan pajak aktif. Penagihan pajak pasif adalah keseluruhan kegiatan penagihan di luar penagihan pajak aktif di mana seksi penagihan tidak melakukan tindakan yang nyata terhadap Wajib Pajak atau Penanggung Pajak agar melunasi utang pajak.

PKB dan BBN-KB dikenakan pada Orang Pribadi atau Badan Usaha atas kepemilikan dan atau penguasaan atas Kendaraan Bermotor. Pemberlakuan *self assessment* terhadap setiap pajak di Indonesia, yang diatur dalam Pasal 12 ayat (1) dan ayat (3) UU KUP, termasuk Pajak Daerah sebagai bagian dari Pajak Daerah, namun dalam prakteknya, Pajak Daerah Provinsi Maluku secara umum belum menerapkan prinsip mekanisme *self assessment system*.

Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa dikemukakan bahwa Penagihan Pajak adalah serangkaian tindakan Penanggung Pajak melunasi utang pajak dan biaya penagihan pajak

²⁰ Sugiarto, *op.cit.*, hal. 30.

²¹ H. Moeljono Hadi, 2011, *Dasar-dasar Penagihan Pajak*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal. 20.

²² Rochmat Soemitro, 1991, *op.cit.*, hal. 17.

dengan menegur atau memperingatkan, melaksanakan penagihan seketika dan sekaligus memberitahukan Surat Paksa, mengusulkan pencegahan, melaksanakan pernyataan, melaksanakan penyanderaan, menjual barang yang disita. Pasal 1 angka (21) Undang-Undang KUP dan Pasal 12 Undang-Undang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa menyatakan : Surat Paksa adalah Surat Perintah membayar utang pajak dan biaya penagihan pajak.

Diterbitkannya Surat Paksa dalam suatu proses pemungutan pajak, tentunya tidak terlepas dari pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah yang berwenang untuk melakukan pemungutan pajak terhadap Wajib Pajak yang melakukan aktivitas perpajakannya. Dalam hal pemungutan pajak dengan Surat Paksa yang dilakukan terhadap PKB dan BBN-KB yang merupakan sumber pendapatan daerah, maka kewenangan itu menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Berdasarkan sifatnya, pengawasan dibedakan menjadi:²³

- a. Pengawasan preventif, yang dilakukan sebelum suatu tindakan dalam pelaksanaan kegiatan dilakukan.
- b. Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan dengan membandingkan apa yang telah terjadi dan apa yang seharusnya terjadi.

Dalam Pasal 7 ayat (2) UU Penagihan Pajak dengan Surat Paksa, disebutkan bahwa Surat Paksa sekurang-kurangnya harus memuat:

- a. Nama Wajib Pajak atau Nama Wajib Pajak dan Penanggung Pajak;
- b. Dasar Penagihan;
- c. Besarnya Utang Pajak;
- d. Perintah Untuk Membayar.

Secara teori Surat Paksa diterbitkan setelah Surat Teguran, Surat Peringatan atau Surat lain yang sejenis dikeluarkan oleh Kepala Daerah yang berwenang menunjuk Pejabat untuk penagihan Pajak Daerah. Pasal 8 UU Penagihan Pajak menyatakan bahwa Surat Paksa diterbitkan apabila:

- a. Penanggung Pajak tidak melunasi utang pajak dan kepadanya telah diterbitkan Surat teguran atau Surat Peringatan atau Surat lain yang sejenis;
- b. Terhadap penanggung Pajak telah dilaksanakan penagihan pajak seketika dan sekaligus, atau penanggung Pajak tidak memenuhi ketentuan sebagaimana tercantum dalam keputusan persetujuan angsuran atau penundaan pembayaran pajak.

Surat Paksa diberitahukan oleh Jurusita Pajak dengan pernyataan dan penyerahan salinan Surat Paksa kepada Penanggung Pajak. Pemberitahuan Surat Paksa kepada Penanggung Pajak oleh Jurusita Pajak dilaksanakan dengan cara membacakan isi Surat Paksa dan kedua belah pihak menandatangani berita acara sebagai pernyataan bahwa Surat Paksa telah diberitahukan. Selanjutnya salinan Surat Paksa diserahkan kepada Penanggung Pajak dan Surat Paksa yang asli diserahkan disimpan di kantor pejabat.

Pemberitahuan Surat Paksa dituangkan dalam berita acara yang

²³ Gunawan Widjaya, 2002, *Pengelolaan Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, Edisi kesatu, Cetakan Kesatu, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal. 94.

sekurang-kurangnya memuat hari dan tanggal pemberitahuan Surat Paksa, nama Jurusita Pajak, nama yang menerima, dan tempat pemberitahuan Surat Paksa.

Pada Kepala (Kop) suatu Surat Paksa tertera Kata “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.” Pernyataan ini mengandung nilai efektivitas dan efisiensi penagihan pajak yang didasari dengan Surat Paksa, dengan kekuatan hukum *eksekutorial* dan kedudukan hukum yang sama dengan *grosse akte* yaitu putusan pengadilan perdata yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Dengan demikian, Surat Paksa langsung dapat dilaksanakan tanpa bantuan putusan pengadilan lagi dan tidak dapat diajukan banding.

Proses penagihan Pajak dengan Surat Paksa, yang dikenakan terhadap PKB dan BBN-KB pada dasarnya merupakan tindakan pemerintah terhadap keterlambatan Wajib Pajak akan kewajibannya untuk melunasi pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, yang terutang ke kas negara.

Di Maluku, fungsi Surat Paksa dalam proses pemungutan PKB dan BBN-KB belum berjalan dengan baik. Pelunasan terhadap tunggakan tagihan pajak yang telah dilakukan oleh Wajib Pajak, sebelum memasuki proses penagihan dengan Surat Paksa. Selain itu, yang terjadi dalam proses pemungutan atas keterlambatan atau kelalaian Wajib Pajak dalam melunasi PKB dan BBN-KB adalah sebelum Surat Paksa disampaikan, Petugas Pajak telah terlebih dahulu menjumpai Wajib Pajak secara lisan untuk melakukan pemungutan itu.

Tindakan Petugas Pajak seperti ini sebenarnya merupakan suatu tindakan yang menyimpang dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun di sisi lain, tindakan ini secara langsung telah memaksa Wajib Pajak untuk segera melunasi utang PKB dan BBN-KB-nya tanpa harus menunggu proses pemungutan pajak dengan Surat Paksa yang tentunya membutuhkan waktu yang tidak sebentar. Pelunasan pajak merupakan sasaran atau tujuan akhir dari proses pemungutan pajak yang berlangsung, sehingga dengan demikian, menguntungkan bagi pemasukan ke kas daerah.

Pemerintah daerah Provinsi Maluku melalui Dinas Pendapatan Daerah (DISPENDA) Provinsi Maluku yang sekarang dikenal dengan Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (BPPKAD) Provinsi Maluku sebagai institusi pengelola pendapatan daerah di tingkat provinsi berkewajiban untuk melakukan tanggung jawabnya terkait dengan pemungutan PKB dan BBN-KB dan jenis pajak daerah provinsi yang lain untuk menambah pemasukan kas daerah dengan terus melakukan perbaikan terhadap system perpajakan kedepan, demi memaksimalkan pendapatan daerah dari sektor pajak, dengan ataupun tanpa adanya Surat Paksa (berdasarkan proses menurut ketentuan peraturan perundang-undangan).

Kesimpulan

Pajak Daerah adalah pajak yang wewenang pemungutannya ada pada Pemerintah Daerah yang pelaksanaannya dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan

Bemotor (BBN-KB) adalah merupakan jenis pajak Daerah, yang kewenangan pemungutannya berada pada Pemerintah Daerah. Hasil pungutan PKB dan BBN-KB, dikelola oleh Satua Kerja (Satker) Pengelolaan Keuangan Daerah. Hasil dari pemungutan PKB dan BBN-KB, sebagaimana hasil pemungutan jenis pajak daerah lainnya, dimasukkan ke kas daerah untuk membiayai kepentingan dan kebutuhan daerah dalam perputaran roda pemerintahan di daerah. Pemungutan PKB dan BBN-KB oleh pemerintah daerah provinsi, dilakukan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan perpajakan nasional yang berlaku, dan didasarkan pada prinsip *self assessment system* sebagai mekanisme pemungutan pajak yang telah ditentukan oleh UU KUP. Meskipun dalam pelaksanaan pemungutan pajak terhadap keterlambatan atau kelalaian Wajib Pajak dalam melunasi PKB dan BBN-KB yang terjadi di provinsi Maluku yang sebenarnya harus dilakukan dengan Surat Paksa belum sesuai dengan apa yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang perpajakan, namun yang ingin diwujudkan oleh aparat perpajakan di daerah yang bertugas untuk melakukan penagihan pajak adalah pemungutan pajak untuk memenuhi kebutuhan finansial daerah Provinsi Maluku dalam membiayai pemerintahan di daerah dengan jenis PKB dan BBN-KB, sehingga dengan ataupun tanpa melalui proses Surat Paksa yang membutuhkan waktu lama, DISPENDA/BPPKAD terus berupaya untuk menjalankan proses pemungutan dan pelunasan terhadap utang PKB dan BBN-KB yang tertunda oleh Wajib Pajak, dengan terus berupaya untuk memperbaiki sistem per-

pajakan kedepan yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan tentang perpajakan nasional.

Daftar Bacaan

- Bohari, H., 2012, *Pengantar Hukum Pajak*, Jakarta: Rajawali Press.
- Brotodihardjo, R. Santoso, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Bandung: Refika Aditama.
- Hadi, H. Moeljono, 2011, *Dasar-dasar Penagihan Pajak*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2002, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media.
- Masyahrul, Tony, 2005, *Pengantar Perpajakan*, Jakarta: Grasindo.
- Soemitro, Rochmat, 1963, *Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan*, Bandung: Eresco.
- , 1986, *Pajak dan Pembangunan*, Bandung: Eresco.
- , 1991, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, Bandung: Eresco.
- Suandy, Erly, 2005, *Hukum Pajak*, Edisi ketiga, Jakarta: Salemba Empat.
- Sugianto, 2008, *Pajak dan Retribusi Daerah (Pengelolaan Pemerintah Daerah dalam Aspek Keuangan, Pajak dan Retribusi Daerah)* Cetakan Pertama, Jakarta: Grafindo.
- Tim Suara Pembaruan, 1995, *Otonomi Daerah, Antara Tantangan dan Harapan*, Cetakan pertama, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Widjaya, Gunawan, 2002, *Pengelolaan Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, Edisi kesatu, Cetakan kesatu, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Penjadwalan Kembali (*Rescheduling*) Tagihan Murabahah di Bank Rakyat Indonesia Syariah (BRIS) Kota Pekanbaru Berdasarkan Hukum Islam

Taufiqul Hulam dan Muhammad Azani
Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru Riau
Email: taufqulhulam@gmail.com dan mhd_azani@yahoo.com

Abstract: *Rescheduling Murabaha bill on Islamic banking is suspected to add the amount of remaining bill that is unclearly allocated and categorized as usury. The research is a socio-legal study by using primary, secondary and tertiary data sources. The data are collected through observation, interview and documentation. The results of the research show that firstly, rescheduling the murabaha bill in Bank Rakyat Indonesia Syariah (BRIS), Pekanbaru City branch is to make a new contract of the rescheduling, while the previous contract is declared null and void. Secondly, in fact, BRIS Pekanbaru City branch does not fully apply the provision that the amount of Murabaha bill can not be increased. In practice, BRIS only calculates the amount of months that become the customer's responsibility by reducing the amount of installments, and does not calculate the amount of Murabaha remaining bill before rescheduling. Thirdly, if the party does not fulfill his/her obligations or if there is a dispute between the parties, the dispute will be settled through mutual consultation, the National Sharia Arbitration Board and the Religious Courts. The parties can primarily conduct deliberations to solve the problems.*

Keywords: *Rescheduling (Rescheduling), Murabaha and Islamic law.*

Abstrak: Penjadwalan kembali (*Rescheduling*) tagihan *murabahah* pada perbankan syariah diduga melakukan tambahan-tambahan atas jumlah tagihan yang tersisa yang tidak jelas peruntukannya dan termasuk kategori riba. Metode penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis dengan menggunakan sumber data primer, skunder, dan tersier. Pengumpulan data menggunakan kajian kepustakaan, observasi, dan wawancara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pertama, pelaksanaan penjadwalan kembali tagihan *murabahah* di Bank Rakyat Indonesia Syariah (BRIS) cabang Kota Pekanbaru adalah pembuatan akad baru penjadwalan kembali, sedangkan akad yang sebelumnya dinyatakan tidak berlaku lagi. Kedua, BRIS cabang Pekanbaru ternyata tidak sepenuhnya menerapkan ketentuan tidak boleh menambah jumlah tagihan *murabahah*. Dalam praktiknya, BRIS hanya menghitung jumlah bulan yang menjadi kewajiban nasabah dengan mengurangi jumlah angsuran, tetapi tidak menghitung jumlah sisa tagihan *murabahah* sebelum penjadwalan kembali. Ketiga, Pihak yang tidak menunaikan kewajibannya atau jika terjadi perselisihan di antara para pihak, penyelesaiannya dilakukan melalui musyawarah, Badan Arbitrase Syari'ah Nasional, dan Pengadilan Agama. Para pihak dapat melakukan musyawarah terlebih dahulu dalam mencari jalan keluar masalah yang dihadapi.

Kata kunci: Penjadwalan Kembali (*Rescheduling*), *Murabahah*, dan Hukum Islam.

Pendahuluan

Penyelamatan pembiayaan bermasalah secara dini merupakan keharusan untuk menjaga kualitas pembiayaan yang sehat dengan sasaran akhir untuk mempertahankan likuiditas bank. Bank harus menerapkan prinsip-prinsip yang dijadikan acuan dan pedoman oleh karyawan bagian pembiayaan dan pengawasan dalam penanganan pembiayaan bermasalah.¹ Secara umum bentuk penyelamatan ini dilakukan oleh pihak bank dengan pihak pembeli (*musytari*) berupa penjadwalan kembali (*rescheduling*), persyaratan kembali (*reconditioning*), penataan kembali (*restructuring*), bantuan konsultasi (*management asisstency*), penjualan barang agunan (*liquidation*).²

Pelaksanaan restrukturisasi pembiayaan bagi Bank Umum Syariah (BUS) dan Unit Usaha Syariah (UUS) didasarkan pada Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 13/18/Dpbs Tahun 2011 antara lain dengan cara sebagai berikut: 1) Penjadwalan kembali (*Rescheduling*), yaitu perubahan jadwal pembayaran kewajiban nasabah atau jangka waktunya, tidak termasuk perpanjangan atas pembiayaan *mudharabah* atau *musyarakah* yang memenuhi kualitas lancar dan telah jatuh tempo serta bukan disebabkan nasabah mengalami penurunan kemampuan membayar; 2) Persyaratan kembali (*Reconditioning*), yaitu perubahan sebagian atau seluruh persyaratan pembiayaan tanpa menambah sisa pokok kewajiban nasabah yang harus dibayar-

kan kepada Bank, antara lain meliputi: a. perubahan jadwal pembayaran; b. Perubahan jumlah angsuran; c. perubahan jangka waktu; d. perubahan nisbah dalam pembiayaan *mudharabah* atau *musyarakah*; e. perubahan proyeksi bagi hasil dalam pembiayaan *mudhara-bah* atau *musyarakah*; dan/atau f. Pemberian potongan; 3) Penataan kembali (*Restructuring*), yaitu perubahan persyaratan pembiayaan yang antara lain meliputi: a. penambahan dana fasilitas pembiayaan BUS atau UUS; b. konversi akad pembiayaan; c. konversi pembiayaan menjadi surat berharga syariah berjangka waktu menengah; d. konversi pembiayaan menjadi penyertaan modal sementara pada perusahaan nasabah yang dapat disertai dengan *rescheduling* atau *reconditioning*.

Pasal 126 Kompilasi Hukum Islam menyebutkan bahwa penjual dapat melakukan penjadwalan kembali tagihan *murabahah* bagi pembeli yang tidak bisa melunasi sesuai dengan jumlah dan waktu yang telah disepakati dengan ketentuan: a. Tidak menambah jumlah tagihan yang tersisa; b. Pembebanan biaya dalam proses penjadwalan kembali adalah biaya riil; c. Perpanjangan masa pembayaran harus berdasarkan kesepakatan para pihak.

Rescheduling diatur pula di dalam ketentuan Fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN) Majelis Ulama Indonesia (MUI) tentang penjadwalan kembali tagihan *murabahah* yang menjelaskan bahwa LKS boleh melakukan penjadwalan kembali (*Rescheduling*) tagihan *murabahah* bagi nasabah yang tidak bisa melunasi pembiayaannya sesuai jumlah dan waktu yang telah disepakati, dengan ketentuan: 1) tidak menambah jumlah

¹ Nur Eka Prasetyana, dkk., 2014, "Evaluasi Tingkat Risiko Pembiayaan Murabahah", *Jurnal Ilmu Manajemen*, Vol. 2, No. 4, Oktober 2014.

² Susi Susilowati dan Gofir, 2012, *Pengaruh Pembiayaan Mudharabah terhadap Non Performing Financing (NPF)*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

tagihan yang tersisa, 2) pembebanan biaya dalam proses penjadwalan kembali adalah biaya riil, dan 3) perpanjangan masa pembayaran harus didasarkan kesepakatan kedua belah pihak (Fatwa Dewan Syari'ah Nasional No. 48/DSN-MUI/II/2005 tentang Penjadwalan Kembali Tagihan *Murabahah*).

Penjadwalan kembali tagihan *murabahah* pada perbankan syariah diduga melakukan tambahan-tambahan atas jumlah tagihan yang tersisa. Tambahan itu harus dijelaskan secara pasti jumlahnya dan harus diperuntukkan secara jelas untuk komponen yang ditentukan dalam akad. Tambahan atas biaya yang tidak jelas peruntukannya termasuk kategori riba.

Ketentuan pembebanan biaya dalam proses penjadwalan kembali adalah biaya riil. Pembebanan biaya atas dasar asumsi tidak dibenarkan dalam hukum Islam. Pada ketentuan ini dapat dijadikan sebagai alat untuk mencari keuntungan di balik biaya administrasi. Nasabah dan bank harus sama-sama mengetahui atas biaya dalam proses penjadwalan kembali itu.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini menganalisis pelaksanaan penjadwalan kembali tagihan *murabahah* di Bank Rakyat Indonesia Syariah (BRIS) Kota Pekanbaru. Analisis didasarkan pada aturan hukum Islam yang tertera dalam al Quran, Hadis, Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES), dan Fatwa Dewan Syariah Nasional (DSN) MUI.

Permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini menyangkut: 1) bagaimana pelaksanaan penjadwalan kembali tagihan *murabahah* pada Kredit Pemilikan Rumah (KPR) di Bank Rakyat

Indonesia Syariah (BRIS) Kota Pekanbaru berdasarkan hukum Islam; 2) bagaimana hambatan pelaksanaan penjadwalan kembali tagihan *murabahah* pada Kredit Pemilikan Rumah (KPR) di Bank Rakyat Indonesia Syariah (BRIS) Kota Pekanbaru berdasarkan hukum Islam; dan 3) bagaimana penyelesaian hukum terhadap pihak yang tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam penjadwalan kembali tagihan *murabahah* pada Kredit Pemilikan Rumah (KPR) di Bank Rakyat Indonesia Syariah (BRIS) Kota Pekanbaru berdasarkan hukum Islam.

Metode Penelitian

Jenis penelitian adalah penelitian hukum sosiologis yang membahas berlakunya hukum dalam masyarakat tentang penjadwalan ulang tagihan *murabahah* pada Kredit Pemilikan Rumah (KPR) di Bank BRI Syariah Kota Pekanbaru berdasarkan hukum Islam.

Lokasi penelitian ini di Bank BRI Syariah Kota Pekanbaru. Alasan pemilihan lokasi ini karena banyak penjadwalan kembali tagihan *murabahah*. Populasi dan sampel dalam penelitian ini ditentukan untuk identifikasi jumlah responden.

Populasi dalam penelitian ini terdiri atas pengelola *murabahah* KPR dan nasabah, yaitu sebagai berikut: 1) Kepala Cabang BRI Syariah cabang Pekanbaru, yakni Rahmadianur, S.E., M.M., 2) Kepala Divisi *Murabahah* BRI Syariah cabang Pekanbaru, yakni Mega Padra, S.E. dan Nasabah KPR BRI Syariah Kota Pekanbaru, yakni Rudy Cahyadi, Rahmat Hidayatullah, dan Risma Nurhayati. Sampel dalam penelitian ini ditetapkan untuk dilakukan wawancara dengan: 1) Kepala Cabang BRI

Syariah Kota Pekanbaru berjumlah 1 orang, 2) Kepala Divisi *Murabahah* BRI Syariah Kota Pekanbaru berjumlah 1 orang, 3) Nasabah KPR BRI Syariah Kota Pekanbaru berjumlah 3 orang.

Sumber data dalam penelitian ini menggunakan data primer, skunder, dan tersier. Data primer, yakni hasil wawancara dengan pengurus BRI Syariah Kota Pekanbaru dan nasabah. Data sekunder, yakni data yang menjelaskan bahan hukum primer dan tidak mengikat berupa pendapat para ahli yang tertuang dalam buku-buku atau pendapat para ahli yang belum tertuang dalam buku-buku, jurnal dan hasil penelitian. Data tertier, yakni data yang mendukung bahan hukum primer dan skunder. Bahan hukum yang digunakan adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan 3 (tiga) teknik, yaitu sebagai berikut: 1) Observasi, yakni pengamatan langsung terhadap objek penelitian, 2) Kajian pustaka, yakni mengkaji berbagai literatur/refensi yang terkait dengan permasalahan penelitian, dan 3) Wawancara nonstruktur, yakni wawancara langsung terhadap subjek penelitian secara bebas tanpa dipandu dengan daftar pertanyaan dalam wawancara.

Dalam penelitian ini, analisis data menggunakan metode kualitatif, sedangkan dalam mengambil kesimpulan digunakan metode induktif, yakni menarik kesimpulan dari pernyataan yang bersifat khusus ke dalam pernyataan yang bersifat umum.

Pembahasan

Mekanisme Penjawalan Kembali Tagihan *Murabahah*

Laporan hasil penelitian Fadilah pada tahun 2010 menjelaskan bahwa pembiayaan *murabahah* di Bank Bukopin Syariah Kantor Cabang Surabaya dapat direstrukturisasi dengan cara penjadwalan kembali (*rescheduling*). Bentuk akad penjadwalan kembali pada Bank tersebut menggunakan akad *murabahah*, yakni pihak bank tidak merubah akad hanya memperbaharui akad yang lama dengan akad yang baru. Nasabah hanya meminta perpanjangan jangka waktu dan perubahan jumlah cicilan atau angsuran untuk pelunasan pembiayaan *murabahah* tanpa menambah jumlah pembiayaannya (Fadilah, 2010).

Fadilah menyebutkan bahwa mekanisme restrukturisasi dengan cara penjadwalan kembali (*rescheduling*) diperbolehkan karena sesuai dengan surah al-Baqarah (2) ayat 280. Makna ayat tersebut “Apabila ada seseorang yang berada dalam situasi sulit untuk membayar hutangnya maka berikan penangguhan penagihan sampai dia lapang”. Dalam Fatwa DSN No. 48/DSN-MUI/II/2005 tentang penjadwalan kembali tagihan *murabahah*, ketentuan penyelesaian yang menjelaskan tentang diperbolehkannya memperpanjang masa pembayaran dan diperbolehkan merubah besarnya cicilan atau angsuran dengan tidak menambah jumlahnya (Fadilah, 2010).

Penelitian yang dilakukan oleh Siti Machmulah pada tahun 2011 menyimpulkan bahwa penyelesaian utang piutang *murabahah* pada pembiayaan mikro di BRI Syariah Kantor Cabang Induk Gubeng Surabaya dengan beberapa cara, yakni melakukan pendekatan

kepada nasabah yang tidak menunaikan kewajibannya, memberikan peringatan kepada nasabah yang tidak mau membayar. Apabila peringatan belum mampu menyelesaikan maka pihak bank akan menyita jaminan dengan sukarela ataupun dengan jalur pengadilan, dan melakukan penghapusan buku. Dalam penyitaan jaminan apabila harga jual melebihi kewajiban nasabah kepada bank maka sisanya harus dikembalikan kepada nasabah, dan jika harga penjualan jaminan kurang dari kewajiban nasabah maka nasabah harus melunasi kekurangan tersebut (Siti Machmulah, 2011).

Akhmad Alfin Yuliansyah melakukan penelitian tentang “Analisis Perlakuan atas Pembiayaan *Murabahah* Bermasalah” pada BMT PSU Perdana Surya Utama Malang. Hasil penelitian menyimpulkan:

1. Metode pelunasan pembiayaan akad *murabahah* telah sesuai dengan fatwa DSN dan PSAK 102 mengenai denda atas kelalaian nasabah. Potongan atau diskon yang diberikan BMT juga telah sesuai dengan metode yang diatur oleh PSAK 102.
2. Praktik nyata dalam memberikan solusi atas pembiayaan *murabahah* bermasalah di BMT PSU sebagian besar telah sesuai dengan Fatwa DSN dan PSAK 102, kecuali metode penghapusan piutang yang tidak sesuai dengan aturan Bank Indonesia (BI) (Akhmad Alfin Yuliansyah, 2014).

Penelitian lain dilakukan oleh Nur Eka Prasetyana, Yuni Astuti, dan Made Dudy Satyawati tentang Evaluasi Tingkat Risiko Pembiayaan *Murabahah*. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa penyelamatan pembiayaan bermasalah secara dini merupakan keharusan dilakukan oleh

bank untuk menjaga kualitas pembiayaan yang sehat. Tujuannya untuk mempertahankan likuiditas bank.

Hasil penelitian mereka menyebutkan bahwa penyelamatan pembiayaan bermasalah, bank menyusun program dengan skala prioritas untuk memperbaiki kualitas pembiayaan. Bentuk penyelamatan ini dilakukan oleh pihak bank dengan pihak *musytari* (pembeli) berupa penjadwalan kembali (*rescheduling*), persyaratan kembali (*reconditioning*), penataan kembali (*restructuring*), bantuan konsultasi (*management asisstency*), dan penjualan barang agunan (*liquidation*).³

Penelitian yang dilakukan oleh Susi Susilowati tentang Analisis Kolektabilitas Nasabah Pembiayaan *Murabahah* setelah dilakukan *rescheduling* di BRI Syariah. Kolektabilitas 4 menjadi kolektabilitas 2 tersebut yang tercantum pada Surat Edaran Bank Indonesia (SEBI) Nomor 31/12/UPPB tanggal 12 November 1998. Pasal 9 ayat 1 Surat Edaran tersebut menyatakan bahwa penggolongan kualitas pembiayaan setelah dilakukan *rescheduling* ditetapkan sebagai berikut :

1. Setinggi-tingginya kolektabilitas kurang lancar untuk pembiayaan yang sebelum dilakukan *rescheduling* tergolong diragukan atau macet.
2. Kualitas tidak berubah untuk pembiayaan yang sebelum dilakukan *rescheduling* tergolong lancar, dalam perhatian khusus atau kurang lancar (Susi Susilowati, 2013).

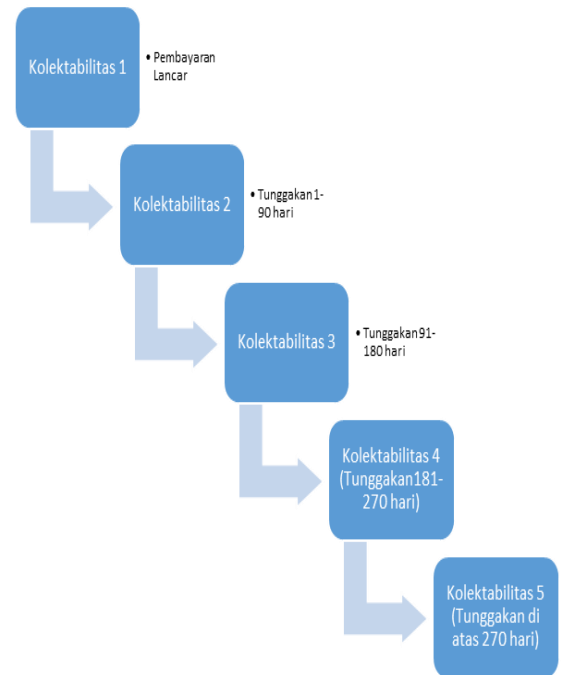
³ Nur Eka Prasetyana, dkk., *op.cit.*

Pelaksanaan Penjadwalan Kembali Tagihan *Murabahah* pada Kredit Pemilikan Rumah (KPR) di Bank Rakyat Indonesia Syariah (BRIS) Kota Pekanbaru Berdasarkan Hukum Islam.

Kriteria penjadwalan kembali di BRIS Kota Pekanbaru dilaksanakan terhadap nasabah yang memenuhi kriteria 1) nasabah mengalami penurunan kemampuan pembayaran, 2) nasabah memiliki prospek usaha yang baik dan mampu memenuhi kewajiban setelah penjadwalan kembali (Wawancara dengan Rahmadianur, 2016). Kebijakan penjadwalan kembali berdasarkan Surat Keputusan (SK) Direksi PT. Bank BRIS Syariah menyatakan bahwa setiap bank memiliki kebijakan masing-masing dalam menentukan kebijakan penjadwalan kembali (Wawancara dengan Mega Pandra, 2016).

BRIS Kota Pekanbaru menetapkan bahwa kolektabilitas nasabah yang bermasalah diklasifikasikan 5 (lima) kolektabilitas, yaitu sebagai berikut: 1) Kolektabilitas 1 (Lancar): Pembayaran angsuran pokok dan margin tepat waktu serta sesuai dengan akad perjanjian, 2) Kolektabilitas 2 (DPK): Pembayaran angsuran pokok dan margin terdapat tunggakan angsuran (*Day Pass Do*) 1-90 Hari, 3) Kolektabilitas 3 (KL): Pembayaran angsuran pokok dan margin terdapat tunggakan angsuran (*Day Pass Do*) 90-180 Hari, 4) Kolektabilitas 4 (Diragukan): Pembayaran angsuran pokok dan margin terdapat tunggakan angsuran (*Day Pass Do*) 180-270 Hari, 5) Kolektabilitas 5 (Macet): Pembayaran angsuran pokok dan margin terdapat tunggakan angsuran (*Day Pass Do*) lebih dari 270 Hari. Kolektabilitas 3, 4, dan 5

yakni kurang lancar, diragukan dan macet. Tunggakan angsuran selama 90 sampai dengan diatas 270 hari diidentifikasi bahwa nasabah tersebut perlu dilakukan penjadwalan kembali (Wawancara dengan Mega Pandra, Mei 2016).



Gambar 1. Klasifikasi kolektabilitas Pembayaran Cicilan *Murabahah*

Sumber: Data olahan dari berbagai sumber

Berdasarkan klasifikasi kolektabilitas nasabah *murabahah* di BRIS Kota Pekanbaru, pada kolektabilitas 2 sebetulnya nasabah sudah dapat mengajukan penjadwalan kembali. Pada kolektabilitas 3 BRIS Kota Pekanbaru memberikan arahan kepada nasabah untuk segera melakukan penjadwalan kembali atau tidak dapat melanjutkan *murabahah* di BRIS (Wawancara dengan Rahmadiannur, 2016).

Pelaksanaan penjadwalan kembali (*rescheduling*) tagihan *murabahah* boleh dilaksanakan oleh bank syariah sebagai bentuk pelayanan terhadap nasabah yang mengalami kesulitan menunaikan ke-

wajiban pembayaran cicilan tagihan *murabahah*. Penjadwalan kembali tersebut bertujuan memberikan keringanan kepada nasabah dalam cicilan *murabahah*.

Nasabah berpeluang memperoleh potongan berupa pengurangan pembayaran cicilan. Potongan diberikan kepada nasabah berdasarkan kebijakan internal BRIS Kota Pekanbaru (Wawancara dengan Mega Pandra, 2016). Pasal 125 ayat (2) menyatakan bahwa penjual dapat memberikan potongan dari total kewajiban pembayaran kepada pembeli dalam akad *murabahah* yang telah melakukan kewajiban pembayaran cicilannya dengan tepat waktu dan/atau pembeli yang mengalami penurunan kemampuan pembayaran.

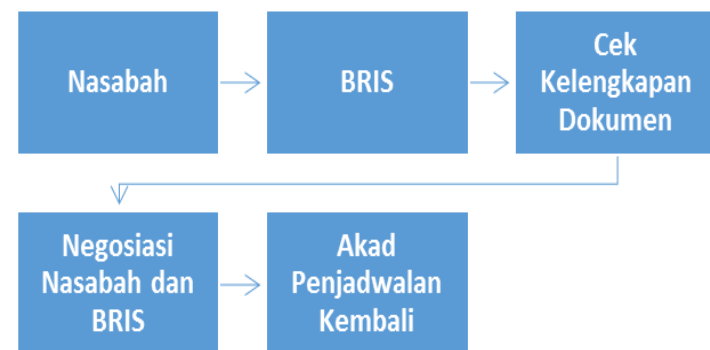
BRIS Kota Pekanbaru tidak memberikan kepastian tentang potongan tagihan *murabahah* pada ayat di atas sebagai hak nasabah atau tidak. BRIS hanya menyatakan bahwa dalam praktiknya mereka dapat memberikan potongan atau tidak berdasarkan kebijakan internal pada saat analisis kemampuan nasabah dalam membayar cicilan. Praktik seperti ini dapat ditafsirkan nasabah dapat memperoleh potongan dengan negosiasi yang berakhir pada kesepakatan para pihak sebagaimana disebutkan pada ayat (3) yang menyatakan bahwa besar potongan diserahkan pada kebijakan BRIS Kota Pekanbaru.

BRIS Kota Pekanbaru berpegang teguh pada persyaratan yang ditetapkan Pasal 126 Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah tentang syarat penjadwalan kembali. Pasal tersebut menyatakan bahwa penjual dapat melakukan penjadwalan kembali tagihan *murabahah* bagi pembeli yang tidak bisa melunasi sesuai

dengan jumlah dan waktu yang telah disepakati dengan ketentuan 1) Tidak menambah jumlah tagihan yang tersisa, 2) Pembebanan biaya dalam proses penjadwalan kembali adalah biaya riil, 3) Perpanjangan masa pembayaran harus berdasarkan kesepakatan para pihak.

Pelaksanaan pada BRIS Kota Pekanbaru adalah nasabah harus mengajukan kepada Divisi Pembiayaan *Murabahah*. Persyaratan yang harus dipersiapkan 1) Kartu Tanda Penduduk (KTP), 2) Kartu Keluarga, 3) Bukti pembayaran cicilan 3 (tiga) bulan terakhir. Pengajuan nasabah disertai syarat yang lengkap dapat diajukan setiap hari kerja (Wawancara dengan Mega Pandra, 2016).

Prosedur yang ditempuh oleh nasabah dalam penjadwalan kembali tagihan *murabahah* dapat digambarkan sebagai berikut:



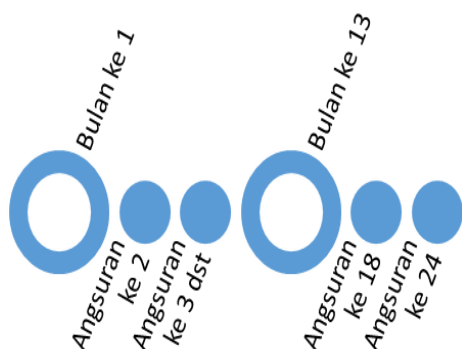
Gambar 2. Prosedur Penjdwalan Kembali di BRIS
Sumber: Data olahan dari berbagai sumber

Penjelasan prosedur pada gambar 1 dimulai dengan nasabah mendatangi BRIS Kota Pekanbaru membawa kelengkapan dokumen. Dokumen diajukan kepada BRIS melalui Divisi Pembiayaan Murabahah. Devisi pembiayaan menilai kelengkapan dokumen. Dokumen yang dinyatakan lengkap maka dilanjutkan dengan negosiasi penjadwalan kembali.

Kesepakatan kedua pihak dilanjutkan dengan penandatanganan akad penjadwalan kembali (Wawancara dengan Rahmadianur dan Mega Pandra, 2016).

Kesepakatan kedua pihak dalam akad penjadwalan kembali berarti nasabah mendapat keringanan cicilan pembayaran dan/atau perpanjangan masa pembayaran tagihan *murabahah*. Secara normal nasabah *murabahah* sebelum akad penjadwalan kembali membayar cicilan selama 24 bulan misalnya, setelah akad penjadwalan kembali nasabah membayar cicilan dapat diperpanjang selama 36 bulan (Wawancara dengan Rahmadianur, 2016).

Nasabah yang membayar tagihan *murabahah* sebelum melakukan penjadwalan kembali dapat diilustrasikan dalam gambar berikut:



Gambar 3. Cicilan Nasabah Tagihan *Murabahah* secara Normal

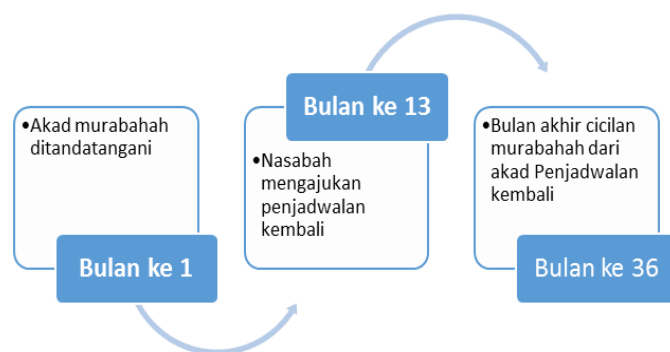
Sumber: Data olahan dari berbagai sumber

Pada gambar di atas nasabah *murabahah* membayar angsuran dari bulan ke 1 sampai bulan ke 24 berdasarkan akad yang telah disepakati. Dalam perjalanannya, ternyata nasabah mengalami kesulitan keuangan dan mengajukan penjadwalan kembali ke BRIS Kota Pekanbaru. Setelah akad penjadwalan kembali ditandatangani, kewajiban-

an nasabah dalam membayar cicilan bertambah waktunya menjadi 36 bulan.

Nasabah memiliki kewajiban yang lebih panjang dalam tagihan *murabahah* setelah penandatanganan penjadwalan kembali. Di sini nasabah dituntut untuk mematuhi kesepakatan yang telah dibuat dengan BRIS cabang Pekanbaru. Nasabah yang tidak mematuhi kesepakatan tersebut, BRIS cabang Pekanbaru dapat melakukan langkah-langkah penyelesaian yang dianggap perlu (Wawancara dengan Rahmat Hidayatullah, 2016).

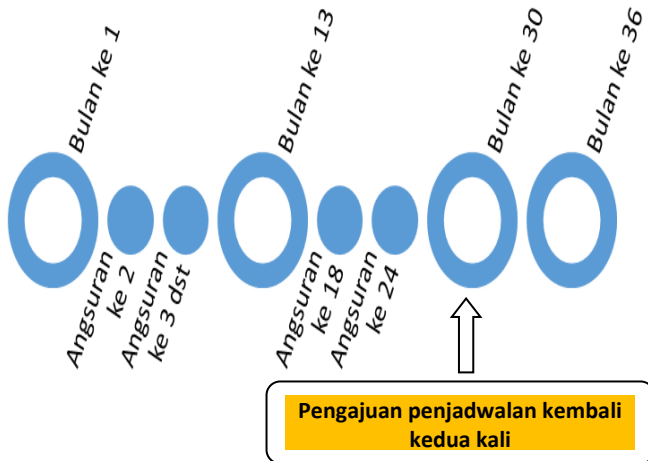
Seorang nasabah Risma Nurhayati menyatakan bahwa penjadwalan kembali sebetulnya memperpanjang pembayaran. Namun bagi nasabah yang sedang mengalami kesulitan dapat terbantu dengan adanya penjadwalan kembali tersebut (Wawancara dengan Risma Nurhayati, 2016). Gambar berikut kewajiban nasabah *murabahah* setelah penjadwalan kembali:



Gambar 4. Tagihan Penjadwalan Kembali
Sumber: Data diolah dari berbagai sumber

Terkadang terdapat nasabah yang mengajukan penjadwalan kembali untuk kedua kali setelah mendapat persetujuan penjadwalan yang pertama. Pengajuan diajukan pada sepertiga pembayaran cicilan terakhir atau 6 bulan sebelum

cicilan penjadwalan kembali berakhir. Pengajuan tersebut biasanya ditolak oleh BRIS Kota Pekanbaru. Gambar berikut dapat menjelaskan pola pengajuan penjadwalan kembali yang kedua kali:



Gambar 5. Pengajuan Penjadwalan Kembali yang Kedua Kali

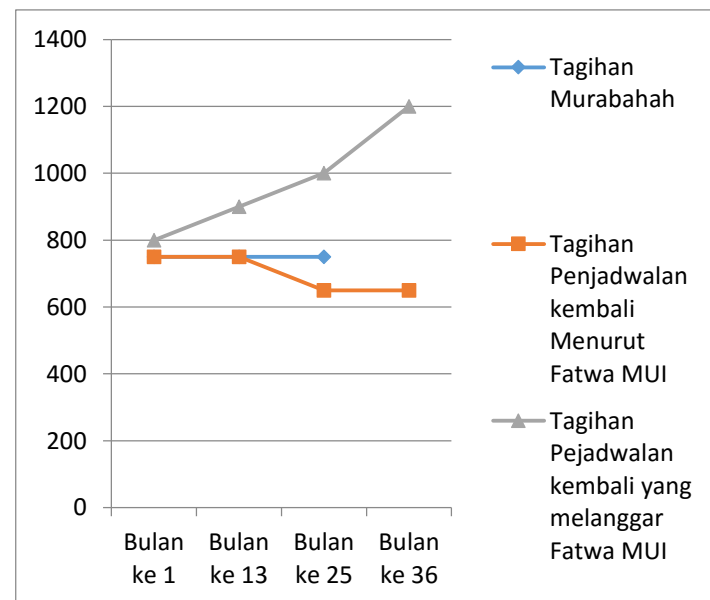
Sumber: Data olahan dari berbagai sumber

Hambatan Pelaksanaan Penjadwalan Kembali Tagihan *Murabahah* pada Kredit Pemilikan Rumah (KPR) di Bank Rakyat Indonesia Syariah (BRIS) Kota Pekanbaru Berdasarkan Hukum Islam.

Berdasarkan Fatwa Dewan Syariah Nasional Majelis Ulama Indonesia (DSN-MUI) BRIS dapat melakukan penjadwalan kembali (*re-scheduling*) tagihan *murabahah* bagi nasabah yang tidak bisa menyelesaikan/melunasi pembiayaannya sesuai jumlah dan waktu yang telah disepakati, dengan ketentuan 1) Tidak menambah jumlah tagihan yang tersisa, 2) Pembebanan biaya dalam proses penjadwalan kembali adalah biaya riil, dan 3) Perpanjangan masa pembayaran harus berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak.

Ketentuan tidak menambah jumlah tagihan yang tersisa menjadi acuan utama dalam menentukan penjadwalan kembali. Jumlah cicilan nasabah sebelum dan sesudah penjadwalan kembali adalah sama. Jumlah cicilan yang lebih banyak dan/atau diletakkan baik sengaja atau tidak sengaja sama dengan riba.

Rahmat Hidayatullah menyatakan bahwa praktik ketentuan fatwa di atas tampaknya tergantung nasabah dan BRIS cabang Pekanbaru, karena ketentuan “tidak menambah jumlah tagihan yang tersisa” dapat memiliki makna yang berbeda-beda antara nasabah dan BRIS. Pelanggaran atas ketentuan tersebut dapat mengarahkan kepada riba (Wawancara dengan Rahmat Hidayatullah, 2016). Gambar berikut ilustrasi atas ketentuan larangan menambah jumlah tagihan:



Gambar 6. Larangan Menambah Jumlah Tagihan yang Tersisa

Sumber: Data olahan dari berbagai sumber

Gambar 6 tersebut menjelaskan ilustrasi tagihan *murabahah* Rp 750 ribu

setiap bulan selama 24 bulan. Pada saat nasabah mengajukan penjadwalan kembali dan disetujui oleh BRIS, angsuran nasabah dapat berubah menjadi Rp 650 dengan masa pelunasan yang lebih panjang selama 36 bulan. Pola ini dibenarkan dalam hukum Islam berdasarkan ketentuan BRIS tidak menambah jumlah tagihan yang tersisa (Fatwa DSN MUI). Penambahan biaya dalam penjadwalan kembali nasabah memperpanjang masa pembayaran dilarang dalam hukum Islam.

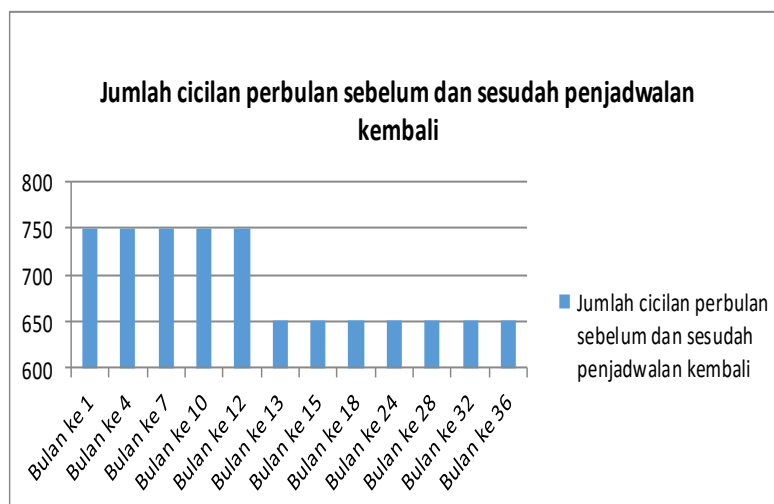
Mega Pandra selaku Kepala Divisi Pembiayaan *Murabahah* menyatakan bahwa BRIS tidak menambahkan jumlah tagihan *murabahah* yang tersisa dalam penjadwalan kembali nasabah. Akumulasi jumlah tagihan tetap hingga nasabah menyelesaikan pembayaran *murabahah* (Wawancara dengan Mega Pandra, 2016).

Berdasarkan keterangan nasabah menunjukkan bahwa dalam praktik penjadwalan kembali di BRIS, terdapat nasabah yang diberikan potongan dan nasabah yang tidak diberikan potongan. Pemberian potongan merupakan kebijakan internal BRIS (Wawancara dengan Rudy Cahyadi, 2016). Potongan yang diberikan tergantung kesepakatan kedua pihak.

Nasabah tersebut mencontohkan penghitungan penjadwalan kembali dengan potongan tagihan sebagai berikut: Seorang nasabah *murabahah* membayar cicilan Rp 750 ribu selama 24 bulan. Jumlah tagihan keseluruhan yang harus dibayar adalah Rp 18 juta. Setelah angsuran ke 12 dibayar oleh nasabah, bulan ke 13 atau bulan ke 14 nasabah tersebut mengajukan penjadwalan kembali ke BRIS. Kesepakatan para pihak

menyebutkan bahwa nasabah menandatangani akad penjadwalan kembali dengan memperpanjang waktu pembayaran selama 36 bulan. Artinya nasabah menambah waktu pembayaran dengan tambahan 12 bulan, sehingga dari bulan ke 13 atau ke 14 angsuran nasabah menjadi bulan ke 36.

Dalam akad tersebut, nasabah mendapat potongan Rp 100 ribu, sehingga jumlah angsuran setelah penjadwalan kembali adalah Rp 650 hingga bulan ke 36. Jumlah angsuran setelah penjadwalan kembali dapat dihitung Rp 650 dikali 24 bulan sehingga berjumlah 15 juta 600 ribu rupiah. Total tagihan yang harus dibayar sebelum dan sesudah penjadwalan kembali menjadi Rp 24 juta 600 ribu rupiah (Wawancara dengan Mega Pandra, 2016). Di sini ternyata terjadi penambahan jumlah tagihan dari tagihan semula sebelum penjadwalan kembali hanya Rp 18 juta menjadi Rp 24 juta 600 ribu rupiah. Jika dijumlahkan terjadi penambahan Rp 6 juta 600 ribu. Penambahan ini tentu bertentangan dengan ketentuan Fatwa DSN MUI di atas.



Gambar 7. Jumlah Pembayaran Sebelum dan Sesudah Penjadwalan Kembali
Sumber: Data olahan dari berbagai sumber

Gambar 7 tersebut menjelaskan bahwa cicilan nasabah dalam penjadwalan kembali mendapat potongan Rp 100 ribu rupiah, sehingga cicilan pada bulan ke 13 dan seterusnya menjadi Rp 650 ribu rupiah. Nasabah dapat mengira bahwa jumlah total tagihan dalam penjadwalan kembali sama dengan jumlah total pembayaran tagihan *murabahah*. Padahal setelah dihitung secara keseluruhan terjadi penambahan dari jumlah total tagihan *murabahah* yang semula Rp 18 juta rupiah menjadi Rp 24 juta 600 ribu rupiah. Tagihan penjadwalan kembali seolah-olah mengalami penurunan jumlah tagihan dengan potongan tiap bulan, tetapi ketika diakumulasi seluruh tagihan setelah penjadwalan kembali ditambah tagihan sebelum penjadwalan kembali semakin bertambah besar. Kenyataan ini terjadi karena BRIS cabang Pekanbaru bukan menghitung sisa tagihan *murabahah*, tetapi menghitung jumlah sisa bulan yang dikehendaki oleh nasabah dalam tagihan penjadwalan kembali. Praktik seperti ini tentu bertentangan dengan klausul “tidak menambah jumlah tagihan yang tersisa”.

BRIS cabang Pekanbaru ber alasan bahwa nasabah telah memperoleh potongan berupa keringanan membayar cicilan tiap bulan, sehingga wajar jika BRIS menambah jangka waktu angsuran dengan konsekuensi mungkin lebih besar dari seluruh total tagihan *murabahah* sebelum penjadwalan kembali (Wawancara dengan Rudy Cahyadi, 2016).

Ketentuan lainnya pembebanan biaya dalam proses penjadwalan kembali adalah biaya riil. Biaya riil yang dimaksudkan adalah biaya administrasi dan biaya materai. Menurut keterangan

Mega Pandra, biaya tersebut dibebankan kepada nasabah (Wawancara dengan Mega Pandra, 2016). Biaya denda tidak dapat dimasukkan ke dalam biaya riil, karena dalam penjadwalan kembali sebetulnya tidak dikenal dengan biaya denda. Penambahan biaya riil dalam penjadwalan dibenarkan dalam hukum Islam.

Penambahan biaya yang dilarang adalah biaya yang mengarah pada keuntungan bank seperti biaya denda keterlambatan dan biaya penambahan pembayaran akibat penangguhan pembayaran tagihan *murabahah*. Penambahan denda keterlambatan tersebut tidak dibenarkan dalam hukum Islam karena termasuk riba. Di sini riba berlaku untuk BRIS dan nasabah. Ketidak mampuan bayar nasabah tidak dapat di kenakkan sanksi karna posisi nasabah sedang dalam kesulitan. Keuntungan yang diperoleh dari denda nasabah sebagai bentuk eksploitasi atas kesulitan orang lain.

Dalam QS al-Baqarah ayat (280) menyatakan bahwa *”... Dan jika (orang berutang itu) dalam kesukaran, maka berilah tangguhan sampai dia berkecukupan. Dan menyedekahkan (sebagian atau semua utang) itu lebih baik bagimu, jika kamu mengetahui.”* Hadis Nabi riwayat al-Baihaqi dan Ibnu Majah dan dishahihkan oleh Ibnu Hibban menyatakan *”Dari Abu Sa’id Al-Khudri bahwa Rasulullah SAW bersabda: ”Sesungguhnya jual beli itu hanya boleh dilakukan dengan kerelaan kedua belah pihak.”*

Hadis Nabi Riwayat Muslim menyatakan bahwa Nabi saw bersabda *”Orang yang melepaskan seorang muslim dari kesulitannya di dunia, Allah akan melepaskan kesulitannya di*

hari kiamat; dan Allah senantiasa menolong hamba-Nya selama ia (suka) menolong saudaranya. Hadis Nabi riwayat Tirmidzi dari ‘Amr bin ‘Auf al-Muzani menyatakan Nabi saw bersabda “Perjanjian dapat dilakukan di antara kaum muslimin kecuali perdamaian yang mengharamkan yang halal atau menghalalkan yang haram; dan kaum muslimin terikat dengan syarat-syarat mereka kecuali syarat yang mengharamkan yang halal atau menghalalkan yang haram.”

Ketentuan lain yang menjadi acuan dalam penjadwalan kembali adalah perpanjangan masa pembayaran harus berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak. Klausul ini mengharuskan adanya negosiasi antara para pihak yang berkepentingan. Nasabah menginginkan keringanan angusran, sedangkan bank ingin mendapatkan keuntungan.

Praktik negosiasi yang terjadi, BRIS cabang Pekanbaru sangat dominan dalam menentukan hasil akhir kesepakatan para pihak. Dalam negosiasi tersebut nasabah sebetulnya tidak memiliki hak untuk memberikan tanggapan atas persyaratan yang diberikan bank. Nasabah tidak memiliki kesempatan untuk negosiasi harga penjadwalan kembali, meskipun nasabah diberikan hak berdasarkan fatwa MUI di atas, namun posisi tawar yang lemah, nasabah tidak dapat melakukan itu (Wawancara dengan Rudy Cahyadi, 2016).

Harga dalam penjadwalan menjadi milik bank bukan milik nasabah. Bank telah menentukan harga yang harus dibayar oleh nasabah. Nasabah hanya menandatangani lembar aplikasi penjadwalan kembali tagihan *murabahah*. Dalam konteks ini, sebetulnya terjadi

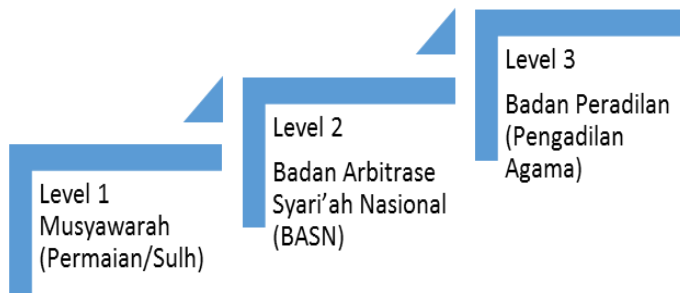
komunikasi satu arah. Nasabah tidak memiliki hak atas harga dalam pola negosiasi seperti ini, tampaknya dianggap telah bermusyawarah untuk kepentingan para pihak. Demi sebuah kesepakatan, meskipun kesepakatan terjadi hanya mengarahkan nasabah untuk memberikan persetujuan dengan tanda tangan. Persetujuan seperti ini tentu bukan kesepakatan yang dimaksudkan oleh Fatwa DSN MUI di atas.

Penyelesaian Hukum terhadap Pihak yang Tidak Menunaikan Kewajiban Penjadwalan Kembali

Nasabah yang merasa keberatan atas pelaksanaan penjadwalan kembali tagihan *murabahah*, berdasarkan Fatwa DSN MUI dapat diselesaikan dengan melalui perdamaian/*shulh*, dan atau pengadilan. Fatwa ini berlaku bagi BRIS terkait dengan nasabah yang tidak dapat menjalankan kewajibannya dan berlaku bagi nasabah yang merasa keberatan atas pelaksanaan penjadwalan kembali tagihan *murabahah*. Para pihak memiliki hak yang sama dalam menggunakan jalur hukum dalam penyelesaian perbuatan para pihak yang tidak menunaikan kewajiban kembali (Wawancara dengan Mega Pandra, April 2016).

Fatwa Dewan Syari’ah Nasional No. 48/DSN-MUI/II/2005 tentang Penjadwalan Kembali Tagihan *Murabahah* menyatakan jika salah satu pihak tidak menunaikan kewajibannya atau jika terjadi perselisihan di antara pihak-pihak terkait, maka penyelesaiannya dilakukan melalui Badan Arbitrase Syari’ah Nasional setelah tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah. Fatwa di atas memberikan hak kepada nasabah dan BRIS cabang Pekanbaru dalam penye-

lesaian masalah hukum terkait dengan penjadwalan kembali. Pasal tersebut menyatakan sebaiknya dilakukan musyawarah terlebih dahulu baru kemudian ke jalur pengadilan. Gambar berikut dapat menjelaskan alur penyelesaian permasalahan:



Gambar 8. Tahapan Penyelesaian Permasalahan Penjadwalan Kembali

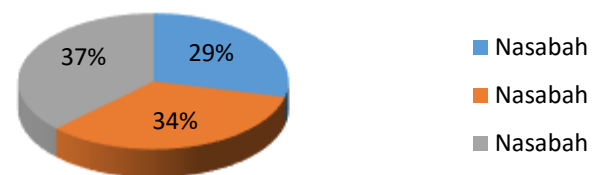
Sumber: Data olahan dari berbagai sumber

BRIS cabang Pekanbaru dan nasabah tidak harus menyelesaikan sengketa hukum penjadwalan kembali langsung ke Pengadilan Agama. Para pihak dapat melakukan musyawarah terlebih dahulu dalam mencari jalan keluar masalah yang dihadapi. Di sinilah pentingnya saling menghargai antara para pihak yang terlibat. Setelah kata sepakat tidak tercapai maka dapat dilanjutkan di Badan Peradilan, yakni Pengadilan Agama.

Pihak yang tidak menunaikan kewajiban setelah kesepakatan penjadwalan kembali terdiri atas beberapa kategori, yakni 1) nasabah yang membeli properti di Kota Pekanbaru, tetapi memiliki KTP di luar Kota Pekanbaru seperti di Jakarta, Bogor, dan Bandung. Tipe nasabah yang seperti biasanya setelah melakukan kesepakatan penjadwalan kembali mengalami kendala pembayaran tagihan, 2) Nasabah yang membeli properti di Kota

Pekanbaru dengan KTP Kota Pekanbaru. Setelah kesepakatan penjadwalan kembali, nasabah tersebut tidak melakukan kewajiban cicilan beberapa lama. BRIS melakukan panggilan terhadap nasabah bersangkutan. 3) Nasabah yang membeli properti di Kota Pekanbaru dengan KTP Pekanbaru, namun setelah melakukan kesepakatan penjadwalan kembali tidak melakukan kewajiban (Wawancara dengan Mega Pandra, 2016). Gambar berikut dapat menjelaskan kategori nasabah yang melakukan penjadwalan kembali:

Kategori Nasabah Yang Melakukan Penjadwalan Kembali di BRIS Cabang Pekanbaru



Gambar 9. Kategori Nasabah Penjadwalan Kembali

Sumber: Data olahan dari berbagai sumber

Gambar 9 tersebut menjelaskan kategori nasabah yang tidak melakukan kewajiban paling banyak pada nasabah tipe 3, yakni nasabah yang telah melakukan penjadwalan kembali, namun tidak melakukan cicilan sebagai tagihan yang telah disepakati. Kategori nasabah tipe 2 dan tipe 1 termasuk kategori yang masih dapat berdialog dengan BRIS cabang Pekanbaru dalam penyelesaian tagihan penjadwalan kembali.

Mega Pandra menyatakan bahwa BRIS melakukan penyelesaian pada

ketiga kategori nasabah di atas dengan berdasarkan Fatwa DSN-MUI (Wawancara dengan Mega Pandra, 2016). Fatwa tersebut menyatakan bahwa jika salah satu pihak tidak menunaikan kewajibannya atau jika terjadi perselisihan di antara pihak-pihak terkait, penyelesaiannya dilakukan melalui Badan Arbitrase Syariah setelah tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah.

BRIS mengedepankan kesepakatan melalui musyawarah terlebih dahulu terhadap nasabah. Nasabah diberitahu bahwa ia sudah beberapa kali tidak menunaikan kewajiban tagihan penjadwalan kembali. Nasabah yang memiliki I'tikad baik biasanya segera datang ke BRIS cabang Pekanbaru. Pertemuan BRIS dan nasabah dalam rangka bermusyawarah. Dalam musyawarah tersebut dapat terjadi kesepakatan para pihak dan tidak tercapai kesepakatan. Musyawarah yang tidak mendapatkan kesepakatan, BRIS dapat menawarkan konversi *murabahah* sebagaimana diatur dalam Fatwa DSN MUI No. 49/Dsn-Mui/Ii/2005 tentang Konversi Akad *Murabahah* (Wawancara dengan Rahmadianur dan Mega Pandra, 2016).

Nasabah yang sulit diajak bermusyawarah setelah dilakukan pemanggilan 3 kali, BRIS melakukan penyitaan terhadap objek *murabahah* yang dilakukan penjadwalan kembali. Dalam kasus seperti ini, BRIS secara sepihak melakukan penyitaan dengan dasar nasabah tidak melakukan tagihan penjadwalan kembali.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa: pelaksanaan penjadwalan kembali tagihan

murabahah pada Kredit Pemilikan Rumah (KPR) di Bank Rakyat Indonesia Syariah (BRIS) cabang Kota Pekanbaru adalah pembuatan akad baru penjadwalan kembali, sedangkan akad yang sebelumnya dinyatakan tidak berlaku lagi. Hak untuk mengajukan penjadwalan kembali hanya satu kali, setelah itu nasabah tidak dapat mengajukan penjadwalan kembali untuk kedua kali.

BRIS cabang Pekanbaru ternyata tidak sepenuhnya menerapkan ketentuan tidak boleh menambah jumlah tagihan *murabahah*. Dalam praktiknya, BRIS hanya menghitung jumlah bulan yang menjadi kewajiban nasabah dengan mengurangi jumlah angsuran, tetapi tidak menghitung jumlah sisa tagihan *murabahah* sebelum penjadwalan kembali. Akibatnya tagihan penjadwalan kembali menjadi semakin besar dibandingkan dengan tagihan *murabahah* sebelum penjadwalan kembali. Penambahan tersebut disengaja atau tidak disengaja, kesalahan hitung atau tidak, dan/atau kesalahan akumulasi tagihan penjadwalan kembali tetap tidak dibenarkan oleh hukum Islam karena ketentuan Fatwa DSN MUI tidak membenarkan menambah jumlah sisa tagihan.

Pihak yang tidak menunaikan kewajibannya atau jika terjadi perselisihan di antara pihak-pihak terkait, maka penyelesaiannya dilakukan melalui Badan Arbitrase Syariah Nasional setelah tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah. BRIS cabang Pekanbaru dan nasabah tidak harus menyelesaikan sengketa hukum penjadwalan kembali langsung ke Pengadilan Agama. Para pihak dapat melakukan musyawarah terlebih dahulu dalam mencari jalan keluar masalah yang dihadapi.

Dengan demikian, ditujukan kepada BRIS cabang Pekanbaru, nasabah, dan semua orang yang berkepentingan dengan penjadwalan kembali agar mengoptimalkan peran Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang berfungsi menyelaraskan teori dan praktik di BRIS cabang Pekanbaru; agar lebih kritis dalam memahami hak dan kewajiban para pihak dalam penjadwalan kembali tagihan *murabahah*; dan agar Fatwa DSN MUI membuat peraturan yang lebih terperinci, sehingga dapat dimaknai sama oleh BRIS cabang Pekanbaru dan nasabah.

Daftar Bacaan

- Peraturan Bank Indonesia tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 7/2/PBI/2005 tentang Penilaian Kualitas Aktiva Bank Umum, PBI No 9/6/PBI/2007.
- Kasmir, 2010, *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Jakarta: Raja Graffindo Pers.
- Khan & Ahmed, 2001, "Risk Management: An Analysis of Issues in Islamic Financial Industry", *Occasional Paper* (5) *Islamic Research and Training Institute: Islamic Development Bank*.
- Machmulah, Siti, 2011, "Penyelesaian Utang Piutang *Murabahah* pada Pembiayaan Mikro di BRI Syariah Kantor Cabang Induk Gubeng Surabaya", *Jurnal Hukum*, Vol. 2, No. 2, 2011.
- Nasution, Rasdakarya E dkk., 2007, "Profit Sharing dan Moral Hazard Dalam Penyaluran Dana Pihak Ketiga Bank Umum Syariah di Indonesia", *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, Vol. 8, Nomor 2.
- Nurhayati, Sri dan Wasilah, 2009, *Akuntansi Syariah di Indonesia*, Jakarta: Salemba Empat.
- Prasetyana, Nur Eka, dkk., 2014, "Evaluasi Tingkat Risiko Pembiayaan *Murabahah*", *Jurnal Ilmu Manajemen*, Vol. 2, No. 4, Oktober 2014.
- Sjahdeini, Sutan Remy, 2010, *Perbankan Syariah Produk-produk dan Aspek-aspek Hukumnya*, Jakarta: Jayakarta Agung Offset.
- Sumitro, Warkum, 2004, *Asas-Asas Perbankan Islam dan Lembaga-lembaga Terkait*, Cetakan Keempat, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Susilowati, Susi dan Gofir, 2012, *Pengaruh Pembiayaan Mudharabah terhadap Non Performing Financing (NPF)*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Yuliansyah, Akhmad Alfin, 2014, "Analisis Perlakuan atas Pembiayaan *Murabahah* Bermasalah (Studi Kasus pada BMT PSU (Perdana Surya Utama) Malang)", *Jurnal Hukum*, Vol. 2, No. 1, 2014.

Perlindungan Hukum Rahasia Dagang Terhadap Masyarakat Ekonomi Asean (MEA)

Indriyana Dwi Mustikarini
IKIP PGRI Madiun
Email: indriyanad@yahoo.com

Abstract: *Countries as member of the ASEAN established economic community to provide easy entry and exit of goods from the Southeast Asia countries. It aims to creating fast economic growth in Southeast Asia, improving living standards and reducing the poverty. This situation had an impact on the existence of intellectual property rights, primarily trade secrets to be protected because the trade secrets do not legally require registration. The research method uses a legal research. The legal research is a process of finding the laws, legal principles and the legal doctrines in order to answer the legal issues. The approach that is used in the legal research is statute approach. The results of the research are that legal protection of trade secrets toward the ASEAN economic community covers producing methods, processing methods, selling methods, or other information on technology and/or business that has added values but the public do not know. Property rights can be obtained without registration. The legal protection of trade secrets is regulated in TRIPS and Act No. 30 of 2000. However, regulation of property rights on the trade secret rights is still not available, so there is legal uncertainty.*

Keywords: *Legal Protection, Trade Secret, ASEAN Economic Community.*

Abstrak: Negara-negara yang tergabung dalam ASEAN membentuk komunitas di bidang ekonomi yang memberikan kemudahan keluar masuknya barang dari negara Asia Tenggara. Hal ini bertujuan untuk menciptakan pertumbuhan perekonomian Asia Tenggara yang merata, peningkatan taraf hidup dan dapat mengurangi kemiskinan. Keadaan ini membawa dampak terhadap keberadaan hak kekayaan intelektual utamanya rahasia dagang untuk mendapat perlindungan karena rahasia dagang tidak memerlukan formalitas pendaftaran. Metode yang digunakan dalam penelitian ini merupakan penelitian hukum. Penelitian hukum yang dimaksud adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum yang dipakai adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Hasil dari penelitian ini adalah bahwa perlindungan hukum rahasia dagang terhadap masyarakat ekonomi ASEAN meliputi metode produksi, metode pengolahan, metode penjualan, atau informasi lain di bidang teknologi dan/atau bisnis yang memiliki nilai ekonomi dan tidak diketahui oleh masyarakat umum. Kepemilikan haknya dapat diperoleh tanpa melakukan pendaftaran. Perlindungan hukum rahasia dagang dengan ketentuan yang diatur dalam TRIPs dan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2000. Namun pengaturan kepemilikan hak atas rahasia dagang belum ada sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Kata kunci : Perlindungan Hukum, Rahasia Dagang, Masyarakat Ekonomi ASEAN.

Pendahuluan

Perkembangan ekonomi suatu negara merupakan hal yang sangat penting. Setiap negara ingin mencapai kemakmuran bagi warganya. Perkembangan ekonomi yang baik menjadi tolok ukur tercapainya kemakmuran suatu negara. Pembangunan ekonomi di suatu negara diawali dengan perbaikan sistem ekonomi di negara tersebut dan melakukan kerjasama dengan negara lain yang mendukung peningkatan perekonomian negara.

Kegiatan di bidang ekonomi, industri dan perdagangan pada jaman modern tidak bisa lepas dari Hak Kekayaan Intelektual. Perdagangan bebas di Asia Tenggara telah dimulai akhir tahun 2015 membawa dampak yang sangat besar. Perkembangan negara-negara ASEAN terutama bidang ekonomi, perdagangan dan industri membawa dampak perkembangan hak kekayaan intelektual. Negara berkembang akan menjadi sasaran penerapan hak kekayaan intelektual yang dimiliki oleh negara-negara maju. Hak kekayaan intelektual negara-negara maju sebagian besar telah mendapatkan perlindungan. Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) menyepakati adanya arus barang, jasa dan investasi yang bebas, tenaga kerja yang lebih bebas, arus modal yang lebih bebas, *Priority Integration Sectors (PIS)*. Perdagangan bebas telah memberikan pengaruh yang sangat besar di bidang hukum. Negara-negara di dunia khususnya negara-negara ASEAN yang terlibat kegiatan ekonomi dan perdagangan bebas, baik negara maju maupun sedang berkembang bahkan negara yang terbelakang harus membuat standarisasi hukum dalam kegiatan ekonominya. Prinsip liberalisasi perdagangan (*trade liberalization*) atau perdagangan bebas (*free trade*)

akan memberikan pengaruh pada hukum setiap negara yang terlibat dalamnya. Perundingan dan perjanjian internasional dilakukan untuk mengakomodasi perdagangan bebas tersebut.

Berdasarkan data Indonesia memiliki luas wilayah 1.990.250 Km², jumlah pulau 13.466, dengan populasi 250 juta jiwa. Sedangkan populasi ASEAN 633 Juta Jiwa sehingga pasar Indonesia di ASEAN 39,5%.¹ Indonesia merupakan salah satu negara di Asia Tenggara yang tergabung dalam ASEAN. Ada 10 negara yang tergabung dalam masyarakat ekonomi ASEAN, antara lain Thailand, Myanmar, Laos, Vietnam, Cambodia, Malaysia, Brunai, Singapore, Philipines dan Indonesia. Negara-negara yang tergabung dalam masyarakat ekonomi ASEAN ini membentuk komunitas di bidang ekonomi yang memberikan kemudahan keluar masuknya barang dari negara ASEAN yang lain tanpa hambatan baik tarif maupun non tarif. Negara-negara ini berupaya untuk memiliki daya saing di bidang perdagangan dan investasi di negara-negara ASEAN. Hal ini mengandung pemikiran bahwa Indonesia memiliki potensi yang sangat besar dalam perdagangan bebas ini.

Berkaitan dengan hal tersebut maka perlindungan hak kekayaan intelektual terutama perlindungan hukum rahasia dagang sesuai standart internasional. Perlindungan hak kekayaan intelektual bagi pelaku usaha biasanya dijadikan pertimbangan pelaku usaha untuk melakukan

¹ Direktorat Jendral Kekayaan Intelektual Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia pada rapat koordinasi teknis penyusunan anggaran divisi pelayanan hukum dan hak asasi manusia dengan unit eselon I pemangku program dalam pelaksanaan restrukturisasi program dan kegiatan menuju kami "pasti", Jakarta 24-26 Juni 2015 hal. 15.

perdagangan dan investasi di suatu negara. Pelanggaran terhadap rahasia dagang akan merugikan pemilik dan penemunya karena dalam peraturan rahasia dagang tidak diatur. Tidak adanya perlindungan hukum terhadap rahasia dagang membuat pelaku usaha tidak bisa eksis di dunia perdagangan. Rahasia dagang merupakan cermin dari persaingan yang sehat antar pelaku usaha.

Bahaya dari ketidakterlindungan rahasia dagang cukup berdampak negatif bagi berlangsungnya suatu usaha mengingat suatu perusahaan dapat bertahan dalam dunia usaha adalah dengan memenangkan persaingan yang ada. Oleh karena itu terbuka pemanfaatan tanpa hak, pencurian maupun spionase bisnis guna mendapatkan rahasia dagang dari lawan bisnisnya. Sehingga terjadi kecurangan dalam persaingan yang jauh dari prinsip keadilan dan kejujuran. Mengingat bahwa pemilik rahasia dagang adalah yang paling berhak atas suatu kepemilikan, tidak terkecuali rahasia dagang yang termasuk ke dalam kategori aset yang tidak berwujud yang memiliki nilai ekonomis yang sangat berharga bagi pemiliknya karena berguna bagi pelaksanaan kegiatan usaha industri ataupun perdagangan.²

Oleh karena itu terbuka pemanfaatan tanpa hak, pencurian maupun spionase bisnis guna mendapatkan rahasia dagang dari lawan bisnisnya. Sehingga terjadi kecurangan dalam persaingan yang jauh dari prinsip keadilan dan kejujuran. Mengingat bahwa pemilik rahasia dagang adalah yang paling berhak atas suatu kepemilikan, tidak terkecuali

rahasia dagang yang termasuk ke dalam kategori aset yang tidak berwujud yang memiliki nilai ekonomis yang sangat berharga bagi pemiliknya karena berguna bagi pelaksanaan kegiatan usaha industri ataupun perdagangan

Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini mengkaji permasalahan arti penting perlindungan hukum rahasia dagang menghadapi masyarakat ekonomi ASEAN, dan implementasi perlindungan hukum rahasia dagang di Indonesia menghadapi masyarakat ekonomi ASEAN.

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum. Penelitian hukum yang dimaksud adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.³

Kajian penelitian hukum tentang perlindungan hukum rahasia dagang mengacu pada Undang-undang No. 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang dan peraturan lainnya yang mengatur tentang perlindungan hukum terhadap rahasia dagang. Hal ini sejalan untuk mendapatkan kebenaran ilmiah melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Oleh karena itu, dalam pendekatan perundang-undangan peneliti bukan saja melihat kepada bentuk peraturan perundang-undangan saja melainkan juga menelaah materi muatannya.⁴ Dalam penelitian hukum menggunakan pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pen-

² Tommi Ricky Rosandy, "Perlindungan Hukum Rahasia Dagang", http://wacana hukum.blogspot.co.id/2013/02/perlindungan-hukum-rahasia-dagang_20.html.

³ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, hal. 35.

⁴ *Ibid.*, hal. 102.

dekatan konseptual (*conseptual approach*). Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*).

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Rahasia dagang sebagai suatu aset yaitu lebih tepatnya *intangible asset* memiliki beberapa teori dalam perlindungannya. Perlindungan rahasia dagang didasarkan atas beberapa teori yaitu sebagai berikut:⁵

a) Teori Hak Milik

Rahasia dagang masuk dalam kategori hak milik. Rahasia dagang memiliki nilai ekonomi yang tinggi. Sebagaimana dalam Pasal 570 KUH Perdata hak milik merupakan hak untuk menikmati kegunaan kebendaan dengan leluasa dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bersalahan dengan Undang-Undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain; kesemuanya itu dengan tidak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasarkan atas ketentuan Undang-Undang dan dengan pembayaran ganti rugi. Hak milik dapat dipertahankan bagi orang lain yang menyalahgunakan. Hak milik dapat digunakan seluas-luasnya. Hak kebendaan selanjutnya melekat pada hak milik. Selain itu hak milik bersifat tetap dan tidak dapat dimusnahkan kecuali hak milik tersebut berpindah tangan, baik karena pewarisan maupun penjualan.

Rahasia dagang merupakan hasil kerja keras disertai pikiran yang dimiliki individu dan memiliki nilai ekonomi tinggi. Kepemilikan dari rahasia dagang ini tidak boleh disalahgunakan dan dimanfaatkan dengan semena-mena yang dapat merugikan pelaku usaha yang lain. Rahasia dagang memang tidak perlu didaftarkan seperti hak kekayaan intelektual yang lain. Perlindungan hukum terhadap rahasia dagang ini dijamin oleh undang-undang mengenai penggunaan hak dan peralihannya.

b) Teori Kontrak

Teori kontrak merupakan dasar yang paling sering dikemukakan dalam proses pengadilan mengenai rahasia dagang. Dalam system hukum Indonesia yang mengadopsi prinsip hukum Eropa Kontinental dianut bahwa kontrak atau perjanjian pada umumnya merupakan sumber perikatan (Pasal 1233 BW). Sesuai dengan Pasal 1338 BW bahwa perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai Undang-Undang. Dengan demikian perjanjian-perjanjian yang dibuat para pihak tidak dapat ditarik kembali secara sepihak dan pelanggaran atas hal tersebut merupakan wanprestasi.

Prinsip-prinsip kontraktual ini pun dijadikan dasar perlindungan know-how dalam hukum Belanda yang mengklasifikasikan perlindungan sebelum kontrak ditutup, pada saat kontrak berjalan dan pada saat kontrak telah berakhir.

Prinsip perlindungan berdasarkan hukum kontrak ini sangat relevan dengan bentuk perlindungan berdasarkan system hukum perburuhan atau hukum ketenagakerjaan. Hubungan antara pengusaha dan karyawan merupakan salah satu masalah penting berkenaan. Berkenaan dengan rahasia dagang. Tingginya tingkat keluar

⁵ Gunawan Widjaja, 2001, *Pemilik Rahasia Dagang dan Pemegang Rahasia Dagang*, Cetakan Pertama, Jakarta: Business News, hal. 120.

masuk karyawan dari satu perusahaan ke perusahaan lain menyebabkan perlunya pengaturan rahasia dagang ini diintegrasikan ke dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan. Teori ini pun terkait dengan masalah “orang dalam” perusahaan (*insider trading*). Perlu ditegaskan di sini bahwa suatu perjanjian yang dibuat oleh perusahaan dengan karyawannya yang isinya melarang penggunaan teknologi atau informasi yang telah diketahui secara umum atau merupakan *public domain* adalah suatu tindakan yang dianggap sebagai cacat hukum.⁶

c) Teori Perbuatan Melawan Hukum

Perlindungan rahasia dagang juga terkait dengan teori perbuatan melawan hukum. Prinsip ini banyak juga dianut oleh berbagai negara untuk mengatasi persaingan curang yang dilakukan oleh competitor lain. Sebagaimana yurisprudensi Belanda sejak tahun 1919 yang diikuti oleh yurisprudensi di Indonesia telah memperluas pengertian perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*) sebagai berikut:⁷ “....Suatu perbuatan atau kelalaian yang melanggar hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku, atau bertentangan kesusilaan, atau bertentangan dengan sikap hati-hati yang perlu diperhatikan di dalam pergaulan masyarakat terhadap kepentingan lahiriah maupun milik orang lain....” Sedangkan seseorang dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum dalam hal rahasia dagang yaitu

ketika secara tanpa hak memanfaatkan informasi rahasia dagang dengan cara:

1. Memperoleh dengan tata cara yang tidak lazim;
2. Pengungkapannya atau penggunaannya mengakibatkan dilanggarnya kerahasiaan yang diperoleh dari orang lain yang mengungkapkan rahasia itu kepadanya;
3. Mempelajari rahasia dagang tersebut dari orang ketiga yang memperoleh informasi tersebut secara tidak patut atau pengungkapan pihak ketiga ini merupakan pelanggaran juga;
4. Mempelajari rahasia dagang tersebut dan kemudian mengungkapkannya dengan menyatakan bahwa hal tersebut merupakan pembukaan rahasia dagang dengan sengaja.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa perlindungan hukum rahasia dagang mengacu pada teori hak milik, teori kontrak dan teori perbuatan melawan hukum.

Rahasia dagang merupakan bagian dari Hak Kekayaan Intelektual (HKI). Istilah HKI merupakan terjemahan dari *Intellectual Property Right (IPR)*, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan WTO (*Agreement Establishing The World Trade Organization*). Pengertian *Intellectual Property Right* sendiri adalah pemahaman mengenai hak atas kekayaan yang timbul dari kemampuan intelektual manusia, yang mempunyai hubungan dengan hak seseorang secara pribadi yaitu hak asasi manusia (*human right*).

Istilah HKI sebelumnya bernama Hak Milik Intelektual yang selama ini digunakan. Menurut Bambang Kesowo, istilah Hak Milik Intelektual belum menggambarkan unsur-unsur pokok yang

⁶ Ahmad M. Ramli, 2000, *H.A.K.I: Teori Dasar Perlindungan Rahasia Dagang*, Bandung: Mandar Maju, hal. 50-52.

⁷ Cita Citrawanda Priapantja, 1999, *Budaya Hukum Indonesia Menghadapi Globalisasi: Perlindungan Rahasia Dagang di Bidang Informasi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Chandra Utama, hal. 126.

membentuk pengertian *Intellectual Property Right*, yaitu hak kekayaan dari kemampuan Intelektual. Istilah Hak Milik Intelektual (HMI) masih banyak digunakan karena dianggap logis untuk memilih langkah yang konsisten dalam kerangka berpikir yuridis normatif. Istilah HMI ini bersumber pada konsepsi Hak Milik Kebendaan yang tercantum pada KUH Perdata Pasal 499, 501, 502, 503, 504.⁸

Sedangkan Penggolongan HKI sesuai dengan *TRIP's Agreement* yang tertuang dalam Bab II *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods (TRIPs)*, HKI digolongkan menjadi delapan, yaitu⁹:

- 1) Hak Cipta (*Copyright*) dan Hak-hak yang terkait lainnya;
- 2) Merek (*Mark*);
- 3) Indikasi Geografis (*Geographical Indication*);
- 4) Desain Produksi Industri (*Industrial Design*);
- 5) Paten (*Patent*);
- 6) Rangkaian Elektronika Terpadu (*Lay Out Design of Integrated Circuit*);
- 7) Perlindungan Rahasia Dagang (*Undisclosed Information/Trade Secret*);
- 8) Pengendalian terhadap Praktek Persaingan Curang/Tidak Sehat (*Re-*

pression Unfair Competition Practices).

Dalam Pasal 1 Angka1 Undang-Undang No. 30 Tahun 2000, rahasia dagang adalah informasi yang tidak diketahui oleh umum di bidang teknologi dan/atau bisnis mempunyai nilai ekonomi karena dalam kegiatan usaha dan dijaga kerahasiaannya oleh pemilik rahasia dagang. Sedangkan Pasal 3 Ayat 1 Undang-Undang No. 30 Tahun 2000 bahwa rahasia dagang akan mendapat perlindungan apabila informasi tersebut bersifat rahasia, mempunyai nilai ekonomi dan dijaga kerahasiaannya melalui upaya sebagaimana mestinya berupa semua langkah yang memuat ukuran kewajaran, kelayakan dan kepatutan yang dilakukan.

Berdasarkan kedua pasal di atas maka dapat disimpulkan bahwa komponen rahasia dagang dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2000 sebagai berikut:

1. Adanya informasi yang rahasia, tidak diketahui oleh umum, antara lain hasil penelitian pasar, daftar pelanggan perusahaan, informasi keuangan, ramuan, resep/bumbu makanan, cara pemasaran barang/jasa, daftar pelanggan, pengiklanan.
2. Memiliki nilai ekonomi, rahasia ini bisa memberikan keuntungan dalam kegiatan usaha yang bersifat komersial tatau adanya manfaat finansial yang diharapkan.
3. Berupa informasi yang dijaga kerahasiaan dengan berbagai upaya pemilik rahasia dagang. Hal ini termasuk orang yang memiliki kewenangan karena jabatan/pekerjaan yang mengakibatkan mengetahui suatu informasi rahasia dan diwajibkan untuk menyimpan rahasia tersebut.

⁸ Andasiallagan, "Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI)", <https://andasiallagan92.wordpress.com/2014/04/15/hak-atas-kekayaan-intelektual-haki/>, Rabu, 20 April 2016 12.43 WIB

⁹ Lihat *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS Agreement)* (1994). *This Agreement constitutes Annex 1C of the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (hereinafter referred to as the "WTO Agreement", which was concluded on April 15, 1994, and entered into force on January 1, 1995. The TRIPS Agreement binds all Members of the WTO .(lihat Pasal II.2 Perjanjian WTO).*

Perbedaan Hak Cipta, Paten, Merek, Rahasia Dagang, Desain Industri, dan Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu (DTLST) dapat dilihat pada tabel berikut ini.¹⁰

TIPE PERLINDUNGAN	HAK CIPTA	PATEN	MEREK	RD	DI	DTLST
OBYEK YANG DILINDUNGI	Ciptaan di bidang Ilmu Pengetahuan, seni dan sastra	Paten proses atau hasil produksi atau kombinasi keduanya <i>Paten sederhana:</i> benda, alat atau hasil produksi yang mempunyai kegunaan praktis	Gambar, nama, kata, huruf, angka, warna atau gabungan dari unsur-unsur tersebut	Metode produksi, pengolahan, penjualan, atau informasi lain di bidang teknologi dan/atau bisnis yang mempunyai nilai ekonomi dan tak diketahui masyarakat umum	Desain yang berbentuk tiga dimensi atau dua dimensi yang memiliki kesan estetis dan dapat dipakai untuk menghasilkan suatu produk	Elemen yang ada dalam sebuah semi konduktor dan menghasilkan fungsi elektrika
KRITERIA PERLINDUNGAN	Asli/orisinal	Kebaruan, ada langkah inventif, dan dapat diterapkan di bidang industri	Digunakan untuk mengidentifikasi dan membedakan barang dan jasa lainnya	Informasi tersebut bersifat rahasia, mempunyai nilai ekonomi, dan dijaga kerahasiaannya melalui upaya sebagaimana mestinya	Baru dan belum pernah diumumkan	Orisinal
CARA MENDAPATKAN HAK	Otomatis, tak ada kewajiban mendaftarkan	Hak eksklusif yang diberikan oleh negara melalui Ditjen Paten Dirjen HKI berdasarkan permohonan	Hak eksklusif yang diberikan oleh negara dengan cara didaftarkan pada Ditjen Merek dan RD Dirjen HKI berdasarkan permohonan	Tidak memerlukan formalitas pendaftaran	Mengajukan permohonan pada kantor Ditjen HC, DI, DTLST	mengajukan permohonan kpd Ditjen HC, DI, DTLST

¹⁰ Prasetyo Hadi Purwandoko, 2008, "Relevansi Penggunaan Sistem Hak Kekayaan Intelektual Internasional dan Nasional Guna Melindungi Hak Ekonomi Pengetahuan Tradisional Masyarakat Adat Indonesia", *Makalah Unggulan* ini ditulis untuk Ujian Kualifikasi Program Pascasarjana Program Studi Strata 3 (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Solo, hal 36.

TIPE PERLINDUNGAN	HAK CIPTA	PATEN	MEREK	RD	DI	DTLST
JANGKA WAKTU	Seumur hidup plus 50 sesudah mati, dan lain-lain	20 tahun, paten biasa. 10 tahun untuk paten sederhana	10 tahun	selama dijaga kerahasiannya	10 tahun sejak <i>filling date</i>	10 tahun sejak DTLST dieksploitasi secara komersial atau sejak <i>filling date</i>
BENTUK PELANGGARAN	Penggandaan tanpa ijin atau ada kesamaan	Membuat, menjual, menyewakan atau memakai proses atas hasil produksi yang diberi paten tanpa hak	menggunakan merek yang sama atau serupa secara tanpa hak dengan merek yang sudah didaftar	sengaja mengungkapkan RD, mengingkari kesepakatan atau mengingkari kewajiban tertulis atau tak tertulis	membuat, memakai, mengeksport dan/atau mengedarkan barang yang diberi hak desain	mebuat, memakai, menjual, mengimpor, mengekspor, dan/atau mengedarkan barang yang di dalamnya ada seluruh atau sebagian desain yang telah diberi DTLST

Arti Penting Perlindungan Hukum Rahasia Dagang dalam Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN

Berdasarkan Pasal 570 KUH Perdata, hak milik merupakan hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa dan berbuat sebebas-bebasnya terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya. Dengan catatan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh penguasa dan tidak mengganggu hak-hak orang lain. Apabila ada pelanggaran maka dimungkinkan ada pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan undang-undang disertai dengan pembayaran ganti rugi.

Batasan terhadap hak milik menurut Pasal 570 KUH Perdata adalah:

1. Undang-undang atau peraturan umum lainnya
Maksud undang-undang disini adalah Undang-Undang dalam arti formil, sedangkan peraturan umum lainnya adalah peraturan yang berada di bawah Undang-Undang.
2. Tidak mengganggu orang lain/tidak menimbulkan gangguan (*hinder*).

Berkaitan dengan hal tersebut rahasia dagang sebagai bagian dari hak milik intelektual diklasifikasikan sebagai benda bergerak, sehingga dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Pada Pasal 5 Ayat 1 Undang-undang No. 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang menjelaskan bahwa rahasia dagang dapat

dialihkan dengan cara pewarisan, hibah, wasiat, perjanjian tertulis atau hal-hal lain yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Pada pengalihan hak diperlukan perjanjian dengan menggunakan akta autentik. Hal ini dilakukan untuk kepentingan jangka panjang yang berkaitan dengan pengalihan hak dan untuk mempermudah pembuktian bila ada sengketa dikemudian hari. Pemilik rahasia dagang atau pemegang rahasia dagang dapat memberikan lisensi kepada pihak lain berdasarkan perjanjian lisensi untuk menggunakan rahasia dagang yang memiliki nilai ekonomi tinggi serta bersifat komersial.

Dalam tata niaga persaingan antar pelaku usaha merupakan hal yang wajar. Pelaku usaha ingin memiliki konsumen yang banyak dengan harapan mendapatkan keuntungan sebanyak-banyaknya. Dalam perjalanannya pasti terjadi persaingan antar pelaku usaha adakalanya timbul persaingan yang tidak sehat. Persaingan tidak sehat ini rawan terjadinya konflik antar pelaku usaha. Oleh karena itu diperlukan aturan yang harus ditaati supaya pelaku usaha berbuat curang dan perlindungan hukum bagi pemilik rahasia dagang.

Rahasia dagang mempunyai nilai komersial yang tinggi. Hal ini sebagai konsekuensi dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Pelaku usaha dalam menjalankan bisnisnya memiliki informasi, data yang memiliki nilai ekonomi yang harus dilindungi dan dijamin kerahasiaannya. Informasi, data rahasia tersebut apabila terungkap akan tidak memiliki nilai lagi. Perlindungan hukum rahasia dagang ini supaya terjadi persaingan sehat antar pelaku usaha. Dalam

TRIPs Paragraf 2 Article 39 telah ditentukan bahwa informasi rahasia dagang dapat dilindungi dengan ketentuan rahasia dagang, haruslah bersifat rahasia atau memiliki kerahasiaan yang tidak diketahui umum, memiliki nilai ekonomi. Perlindungan hukum rahasia dagang ini berdasarkan kontrak antara para pihak dan adanya itikad baik para pelaku usaha.

Jadi bisa disimpulkan bahwa arti penting perlindungan hukum rahasia dagang adalah:

1. Memberikan hak bagi pemilik rahasia dagang sebagai hak milik yang seluas-luasnya tanpa mengganggu orang lain dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
2. Pemilik hak rahasia dagang dapat mengalihkan haknya dan pemilik rahasia dagang tetap boleh melaksanakan sendiri atau memberi lisensi kepada pihak ketiga berkaitan dengan rahasia dagang yang dimilikinya selama lisensi diberikan.
3. Mencegah terjadinya kecurangan antara pelaku usaha sehingga terjadi persaingan yang sehat.

Perlindungan Hukum Rahasia Dagang di Indonesia dalam Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN

Perlindungan hak kekayaan intelektual bermuara pada pengakuan oleh hukum untuk menikmati hasil dari kekayaan yang memiliki nilai ekonomi dan komersial. Pemilik hak kekayaan intelektual dapat mengalihkan atau melarang informasi yang memiliki nilai ekonomi tinggi disebarluaskan. Rahasia dagang yang dimaksud ini berisi:

- a. proses produksi,
- b. proses pengolahan,
- c. proses penjualan,

- d. informasi lain di bidang teknologi dan/atau bisnis yang memiliki nilai ekonomi dan tidak diketahui oleh masyarakat umum.¹¹

Pemilik rahasia dagang memiliki hak untuk:

- a. Menggunakan sendiri rahasia dagang yang dimilikinya;
- b. Memberi lisensi kepada pihak lain atau melarang pihak lain untuk menggunakan rahasia dagang atau mengungkapkan rahasia dagang itu kepada pihak ketiga untuk kepentingan yang bersifat komersial.¹²

Sebagaimana Pasal 13 Undang-undang No. 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang, bahwa rahasia dagang dilanggar apabila seseorang dengan sengaja mengungkapkan rahasia dagang, mengingkari kesepakatan atau mengingkari kewajiban tertulis atau tidak tertulis untuk menjaga rahasia dagang yang bersangkutan. Hal tersebut menjadi pemikiran pentingnya perlindungan hukum bagi pemegang rahasia dagang. Sedangkan dalam Pasal 14 Undang-undang tentang Rahasia Dagang apabila ia memperoleh atau menguasai rahasia dagang tersebut dengan cara yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berbeda pada Pasal 15 perbuatan yang dianggap bukan pelanggaran apabila:

- a. Perbuatan pengungkapan rahasia dagang atau penggunaan pertahanan keamanan, kesehatan, atau keselamatan masyarakat;
- b. Perbuatan merekayasa ulang atas produk yang dihasilkan dari penggunaan Rahasia Dagang milik orang lain

yang dilakukan semata-mata untuk kepentingan pengembangan lebih lanjut produk yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian di atas perbuatan yang dianggap melanggar rahasia dagang apabila dengan sengaja mengutarakan sebuah informasi yang mengandung nilai ekonomi tinggi atau perbuatan pengingkaran terhadap perikatan yang telah dibuat dengan pemilik rahasia dagang atau mendapatkan informasi yang merupakan rahasia dagang dengan cara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Perbuatan yang mengungkapkan rahasia dagang untuk kepentingan pertahanan, keamanan, kesehatan dan keselamatan serta perbuatan merekayasa ulang atas produk yang dihasilkan dari penggunaan rahasia dagang milik orang lain yang dilakukan semata-mata untuk kepentingan pengembangan lebih lanjut produk yang bersangkutan diperbolehkan oleh undang-undang.

Pengecualian terhadap pelanggaran rahasia dagang tersebut seharusnya juga dilengkapi dengan ketentuan yang secara tegas mengatur tentang pengungkapan rahasia dagang oleh seseorang di depan sidang pengadilan atas perintah hakim. Atas perintah hakim, seseorang yang mengungkapkan rahasia dagang di depan sidang pengadilan seharusnya juga ditetapkan sebagai suatu kekecualian sehingga yang bersangkutan tidak dianggap telah melakukan pelanggaran rahasia dagang. Ketentuan Pasal 18 tentang dimungkinkannya sidang pengadilan berkaitan dengan rahasia dagang bersifat tertutup (atas permintaan para pihak yang bersengketa) juga tidak secara tegas maupun tersirat bermaksud mengatur pengecualian di atas.

¹¹ Pasal 2 Undang-undang No.30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang.

¹² Pasal 4 Undang-undang No. 30 tahun 2000 tentang Rahasia Dagang.

Di Amerika Serikat tindakan yang dianggap sebagai pelanggaran rahasia dagang antara lain berupa tindakan perolehan rahasia dagang secara tidak patut, pengungkapan atau penggunaan rahasia dagang milik orang lain tanpa izin ataupun pada saat pengungkapan atau penggunaan rahasia dagang tersebut ia mengetahui dan patut menduga bahwa informasi itu telah diperoleh secara tidak patut, atau diperoleh dari pihak yang seharusnya berkewajiban memelihara rahasia dagang itu.¹³

Dalam Undang-Undang Rahasia Dagang belum diatur tentang pencurian rahasia dagang yang dilakukan dengan cara melakukan pengambilan tanpa izin, memperoleh rahasia dagang dengan cara yang curang. Kecurangan ini juga meliputi memperbanyak tanpa izin, meniru, menggambar, meniru, memusnahkan maupun menyebarkan lewat media. KUHP Pasal 112, 113, 114, 115 dan 116 hanya mengatur informasi yang dirahasiakan untuk kepentingan negara. Sedangkan dalam Bab 7 Pasal 39 TRIPs disebutkan bahwa:

- (1) *In the course of ensuring effective protection against unfair competition as provided in Article 10 bis of the Paris Convention (1967), Members shall protect undisclosed information in accordance with paragraph 2 below and data submitted to governments or governmental agencies in accordance with paragraph 3 below.*
- (2) *Natural and legal persons shall have the possibility of preventing information lawfully within their control from being disclosed to, acquired by, or used by others without their con-*

sent in a manner contrary to honest commercial practices so long as such information:

- a. *is secret in the sense it is not, as a body or in the precise configuration and assembly of its components, generally known among or readily accessible to persons within the circles that normally deal with the kind of information in question;*
 - b. *has commercial value because it is secret; and*
 - c. *has been subject to reasonable steps under the circumstances, by the person lawfully in control of the information, to keep it secret.*
- (3) *Members when requiring, as condition of approving the marketing of pharmaceutical or of agricultural chemical product which utilize new chemical entities, the submission of undisclosed test or other data, the origination of which involves as considerable efforts, shall protect such data against unfair commercial use. In addition, members shall protect such data against disclosure, except where necessary to protect the public, or unless steps are taken to ensure that the data are protected against unfair commercial use.*

Berdasarkan aturan-aturan tersebut maka penulis menarik kesimpulan bahwa dalam menghadapi masyarakat ekonomi ASEAN, Indonesia sebagai negara hukum wajib memberikan perlindungan terhadap rahasia dagang meliputi adanya informasi yang rahasia, tidak diketahui oleh umum, antara lain hasil penelitian pasar, daftar pelanggan perusahaan, informasi keuangan, ramuan, resep/bumbu makanan, cara pemasaran barang/jasa, daftar pelanggan, pengiklanan. Informasi yang memiliki nilai ekonomi, rahasia ini bisa memberikan keuntungan

¹³ Legal Logic Forum, "Pengaturan Rahasia Dagang di Indonesia", <https://72legallogic.wordpress.com/tag/rahasia-dagang/> diakses 22 April 2016 jam 12.39.

dalam kegiatan usaha yang bersifat komersial atau adanya manfaat finansial yang diharapkan. Serta berupa informasi yang dijaga kerahasiaan dengan berbagai upaya pemilik rahasia dagang. Hal ini termasuk orang yang memiliki kewenangan karena jabatan/pekerjaan yang mengakibatkan mengetahui suatu informasi rahasia dan diwajibkan untuk menyimpan rahasia tersebut.

Indonesia diwajibkan untuk memberikan perlindungan hukum rahasia dagang yang telah meratifikasi TRIPs. Pengaturan rahasia dagang dalam TRIPs diatur dalam *Section 7 Article 39 TRIPs* mengenai *Protection of Undisclosed Information*. Berdasarkan *Article 39 paragraph 1 TRIPs*, untuk menjamin perlindungan secara efektif dalam menghadapi persaingan curang sesuai dengan Pasal 10 bis Konvensi Paris versi 1967. Bentuk perbuatan yang merupakan persaingan tidak jujur menurut Pasal 10 bis Konvensi Paris:

1. Perbuatan yang dapat menimbulkan *confusion* cara apapun tentang barang aktivitas komersial pelaku usaha yang lain.
2. Pernyataan yang salah yang menjatuhkan reputasi pelaku usaha yang lain.
3. Pernyataan yang menjatuhkan/menyesatkan masyarakat tentang informasi penggunaan dan kualitas suatu barang.

Berdasarkan *article 39 paragraph 2 TRIPs* yang dilindungi atas informasi tentang rahasia dagang yang menjadi milik perorangan atau badan hukum terhadap data yang berupa informasi rahasia, memiliki nilai komersial dan telah mengambil langkah-langkah yang dianggap perlu untuk menjaga kerahasiaannya.

Gugatan terhadap pelanggaran rahasia dagang akan diterima jika terbukti pemegang rahasia dagang menjaga kerahasiaannya dengan baik dan pemberian informasi dilakukan secara rahasia. Kerahasiaan ini tergantung banyak tidaknya orang yang mengetahui, tingkat kesulitan mendapatkan informasi yang memiliki nilai ekonomi tinggi dan adanya perjajian informasi yang harus dirahasiakan.

Penyelesaian sengketa rahasia dagang, secara garis besar penyelesaian sengketa rahasia dagang dapat diselesaikan dengan cara sebagai berikut:

1. Penyelesaian sengketa melalui pengadilan,
 - a) Gugatan ganti rugi;
 - b) Penghentian semua perbuatan berkaitan dengan pemanfaatan tanpa hak.
2. Penyelesaian sengketa melalui arbitrase dan penyelesaian sengketa alternatif.

Berikut penjelasan mengenai arbitrase dan penyelesaian sengketa alternatif:

- a. Arbitrase
- b. Mediasi
- c. Med-Arb
- d. Negosiasi
- e. Konsiliasi

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa arti penting perlindungan hukum rahasia dagang adalah memberikan hak bagi pemilik rahasia dagang sebagai hak milik yang seluas-luasnya tanpa mengganggu orang lain dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; pemilik hak rahasia dagang dapat mengalihkan haknya dan pemilik rahasia dagang tetap boleh me-

laksanakan sendiri atau memberi lisensi kepada pihak ketiga berkaitan dengan rahasia dagang yang dimilikinya selama lisensi diberikan; dan mencegah terjadinya kecurangan antara pelaku usaha sehingga terjadi persaingan yang sehat.

Dalam menghadapi masyarakat ekonomi ASEAN, Indonesia wajib memberikan perlindungan terhadap rahasia dagang. Undang-undang No. 30 Tahun 2000 telah mengimplementasi prinsip TRIPs walaupun tidak secara keseluruhan. Rahasia dagang yang dilindungi meliputi adanya informasi yang rahasia, tidak diketahui oleh umum, antara lain hasil penelitian pasar, daftar pelanggan perusahaan, informasi keuangan, ramuan, resep/bumbu makanan, cara pemasaran barang/jasa, daftar pelanggan, pengiklanan. Informasi yang memiliki nilai ekonomi, rahasia ini bisa memberikan keuntungan dalam kegiatan usaha yang bersifat komersial atau adanya manfaat finansial yang diharapkan. Serta berupa informasi yang dijaga kerahasiaan dengan berbagai upaya pemilik rahasia dagang. Hal ini termasuk orang yang memiliki kewenangan karena jabatan/pekerjaan yang mengakibatkan mengetahui suatu informasi rahasia dan diwajibkan untuk menyimpan rahasia tersebut. Rahasia dagang dilanggar apabila seseorang dengan sengaja mengungkapkan rahasia dagang, mengingkari kesepakatan atau mengingkari kewajiban tertulis atau tidak tertulis untuk menjaga rahasia dagang yang bersangkutan.

Daftar Bacaan

Undang-undang Nomor 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 242, Tam-

bahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4044).

Andasiallagan, "Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI)", <https://andasiallagan92.wordpress.com/2014/04/15/hak-atas-kekayaan-intelektual-haki/>, Rabu, 20 April 2016 12.43 WIB

Legal Logic Forum, "Pengaturan Rahasia Dagang di Indonesia", <https://72legalogic.wordpress.com/tag/rahasia-dagang/> diakses 22 April 2016 jam 12.39.

Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media.

Priapantja, Cita Citrawanda, 1999, *Budaya Hukum Indonesia Menghadapi Globalisasi: Perlindungan Rahasia Dagang di Bidang Informasi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Chan-dra Utama.

Purwandoko, Prasetyo Hadi, 2008, "Relevansi Penggunaan Sistem Hak Kekayaan Intelektual Internasional dan Nasional Guna Melindungi Hak Ekonomi Pengetahuan Tradisional Masyarakat Adat Indonesia", *Makalah Unggulan* ini ditulis untuk Ujian Kualifikasi Program Pascasarjana Program Studi Strata 3 (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Solo.

Ramli, Ahmad M., 2000, *H.A.K.I : Teori Dasar Perlindungan Rahasia Dagang*, Bandung: Mandar Maju.

Rosandy, Tommi Ricky, "Perlindungan Hukum Rahasia Dagang", http://wacana hukum.blogspot.co.id/2013/02/perlindungan-hukum-rahasia-dagang_20.html.

Widjaja, Gunawan, 2001, *Pemilik Rahasia Dagang dan Pemegang Rahasia Dagang*, Cetakan Pertama, Jakarta: Business News.

**Pengembangan dan Penataan yang Setara Berkeadilan
Terhadap Minimarket di Kota Pekanbaru berdasarkan Peraturan
Daerah Kota Pekanbaru Nomor 09 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan
Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan**

Yalid

Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning Pekanbaru Riau
Jalan Purwodadi Ujung Perum Bougenville Blok D 4, Kec. Tampan, Pekanbaru

Abstract: *This research aims to describing and analyzing the equal and fair development and arrangement of minimarket in Pekanbaru based on Regional Regulation of Pekanbaru City No. 09 of 2014 on the Management of People's Market, Shopping Center and Supermarket; and explaining the obstacles and efforts to overcome the equal and fair development and arrangement of minimarket in Pekanbaru City. The research method is socio-legal research. The conclusion of the research is that based on the Regional Regulation No. 09 of 2014, the establishment of minimarket shall be based on RTRW, RDTRK, and zoning regulations; and that developing and arranging minimarket equally and fairly in Pekanbaru City still meet some obstacles. To overcome the obstacles, the Government of Pekanbaru City has carried out some efforts, so that the equal and fair development and arrangement of minimarket in Pekanbaru City can continuously run well.*

Keywords: *Planning, Development, Minimarket.*

Abstrak: Tujuan penelitian ini adalah *pertama*, untuk mendeskripsikan dan menganalisis pengembangan dan penataan yang setara berkeadilan terhadap mini market di Kota Pekanbaru berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Kota Pekanbaru No. 09 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. *Kedua*, untuk menjelaskan kendala dan upaya mengatasinya dalam pengembangan dan penataan yang setara berkeadilan terhadap mini market di Kota Pekanbaru. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum sosiologis. Kesimpulan penelitian ini *pertama*, pengembangan dan penataan yang setara berkeadilan terhadap mini market di Kota Pekanbaru berdasarkan Perda Kota Pekanbaru No. 09 Tahun 2014 diketahui bahwa pendirian minimarket harus berdasarkan RTRW, RDTRK, termasuk peraturan zonasi. *Kedua*, kendala dan upaya mengatasinya dalam pengembangan dan penataan yang setara berkeadilan terhadap mini market di Kota Pekanbaru dapat diketahui beberapa kendala. Terhadap kendala tersebut, Pemerintah Kota Pekanbaru telah mengupayakan jalan keluar sehingga pengembangan dan penataan yang setara berkeadilan terhadap mini market di Kota Pekanbaru dapat terus berjalan.

Kata Kunci: Penataan, Pengembangan, Mini Market.

Pendahuluan

Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya melakukan pengaturan tentang pengembangan, penataan dan pembinaan yang setara dan berkeadilan terhadap pasar rakyat, pusat perbelanjaan, toko swalayan, dan perkulakan untuk menciptakan kepastian berusaha dan hubungan kerja sama yang seimbang antara pemasok dan pengecer dengan tetap memperhatikan keberpihakan kepada koperasi serta usaha mikro, kecil, dan menengah. Tetapi, fenomena di Kota Pekanbaru menunjukkan banyak pendirian berbagai supermarket, pasar swalayan, mini market sudah merambah diberbagai lokasi, bahkan sampai level perumahan. Fenomena ini setidaknya harus lebih dikendalikan melalui pengaturan zonasi yang berkeadilan dan memihak kepada kepentingan pedagang kecil atau pedagang kategori Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM).

Pemerintah Kota Pekanbaru sesuai dengan kewenangannya seharusnya dapat melakukan pengaturan tentang pengembangan dan penataan yang setara berkeadilan terhadap maraknya pendirian supermarket, pasar swalayan, minimarket khususnya fenomena seperti Indomaret dan Alfamart sehingga mampu memberi ruang hidup bagi pedagang kecil atau pedagang kategori UMKM. Banyaknya pendirian Indomaret dan Alfamart di Kota Pekanbaru juga merupakan fenomena umum yang terjadi beberapa kota lainnya. Hal tersebut banyak mendapat penolakan dan kritik dari masyarakat, meskipun ada juga yang menyatakan keberpihakannya.

Berdasarkan kesenjangan antara *das sollen* dengan *das sein* di atas maka

penulis tertarik dalam melakukan penelitian dengan menetapkan judul “Pengembangan dan Penataan yang Setara Berkeadilan Terhadap Mini Market di Kota Pekanbaru Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 09 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan”.

Kebijakan zonasi atau penataan lokasi merupakan sebuah kebijakan yang mencoba menghindari terjadinya persaingan langsung (*head to head*) antara ritel modern dengan ritel kecil/tradisional. Sesungguhnya dengan melakukan zonasi, maka ketika zona-zona ditetapkan untuk toko modern berjangkauan nasional, maka pada saat itu ada semangat untuk membatasinya di wilayah tersebut (Ita Mutiara Dewi, 2013).

Hasil penelitian sejenis menyebutkan fenomena retailisasi di kota-kota besar di Indonesia bahkan sampai ke pelosok desa. Gejala ini relatif sulit dikendalikan karena berlaku sistem yang digerakkan oleh *supply and demand*, dengan hadirnya konsep belanja modern telah mewabah sebagai produk dari kapitalisme global (Ita Mutiara Dewi, 2013).

Hasil penelitian di atas belumlah menekan pada aspek penataan dan pembinaan yang setara berkeadilan terhadap minimarket studi di salah satu kota. Seperti OK Laksamana Lufti di Kota Medan lebih mengemukakan fenomena persaingan usaha yang tidak sehat semenjak keberadaan Indomaret di Kota Medan. Kemudian hasil penelitian Ita Mutiara Dewi penelitiannya menekankan pada implementasi kebijakan perencanaan penataan toko modern berjangkauan

nasional di Kabupaten Sleman khususnya dari aspek ekonomi politik. Oleh karena itu, penelitian ini memberikan nuansa baru karena belum pernah diteliti oleh penulis lain sebelumnya.

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis, dilakukan dengan menggunakan pendekatan empiris dengan cara menelaah rumusan masalah yang diteliti.

Hasil dan Pembahasan

Pengembangan dan Penataan yang Setara Berkeadilan terhadap Minimarket di Kota Pekanbaru Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 09 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan

Sebagaimana telah disinggung Pemerintah Kota Pekanbaru sesuai dengan kewenangannya seharusnya dapat melakukan pengaturan tentang pengembangan dan penataan yang setara berkeadilan terhadap maraknya pendirian supermarket, pasar swalayan, mini market khususnya fenomena seperti Indomaret dan Alfamart sehingga mampu memberi ruang hidup bagi pedagang kecil atau pedagang kategori UMKM. Banyaknya pendirian Indomaret dan Alfamart di Kota Pekanbaru juga merupakan fenomena umum yang terjadi beberapa kota lainnya. Hal tersebut banyak mendapat penolakan dan kritik dari masyarakat, meskipun ada juga yang menyatakan keberpihakannya. Bahkan, sampai saat ini berdasarkan hasil wawancara dengan Dinas Perdagangan Kota Pekanbaru yang secara teknis melalui Kepala Bidang

Perdagangan Bapak Drs. Mas Irba H Sulaiman pada tanggal 14 Desember 2015 disebutkan jumlah Alfamart dan Indomaret di Kota Pekanbaru masing-masing berjumlah 150 gerai.

Berdasarkan hasil wawancara lebih lanjut dapat diketahui bahwa:

“Untuk pengembangan dan penataan yang setara dan berkeadilan terhadap mini market di Kota Pekanbaru kebijakannya sudah tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Pekanbaru No. 09 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Menurut Perda tersebut pada Pasal 20 ayat (1) wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Rencana Detail Tata Ruang Kawasan (RDTRK), termasuk peraturan zonasi kota. Keberadaan minimarket seperti Indomaret dan Alfamart merupakan kebutuhan kota metropolitan. Selain itu, menghadapi tantangan Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) yang diperberlakukan mulai Desember 2015, tentu akan banyak masuknya retail asing ke Indonesia. MEA bukanlah kebijakan daerah, sehingga tidak bisa dihindari, dari pada nanti pihak retail asing menguasai bisnis retail maka sudah tepat kiranya Pemerintah Kota Pekanbaru memberikan kesempatan pemodal lokal seperti Indomaret dan Alfamart untuk berkiprah di negeri sendiri. Kebijakan pemerintah Kota Pekanbaru sebenarnya adalah memberikan ruang seluas-luasnya bagi pengusaha lokal, dalam menghadapi masuknya investor retail asing yang akan masuk ke berbagai kota di Indonesia, termasuk dalam hal ini Kota Pekanbaru. Kemudian dari masuknya minimarket sekelas Alfamart dan Indomaret masyarakat

kat dapat memanfaatkan layanan dan fasilitas lengkap yang ditawarkan. Selain itu, memberikan pendidikan atau contoh yang baik kepada pedagang bagaimana mengelola dan manajemen usaha retail” (wawancara dengan Kepala Bidang Perdagangan Bapak Drs. Mas Irba H Sulaiman pada tanggal 14 Desember 2015 di Kantor Dinas Perdagangan Kota Pekanbaru).

Pengembangan dan penataan yang setara dan berkeadilan menurut Ketua Kadin Kota Pekanbaru tidak mungkin bisa dilakukan secara setara dan berkeadilan, karena dalam sistem ekonomi dunianya adalah persaingan. Jadi, secara praktis ketentuan tersebut tidak mungkin bisa diterapkan. Keberadaan minimarket merupakan persaingan yang lebih sehat, masyarakat sebenarnya juga lebih cerdas, karena harga yang ditawarkan belum tentu lebih murah. Kemudian keberadaan minimarket tidak dapat diabaikan sebagai kebutuhan sebuah kota metropolitan. Beroperasi 24 jam membuat suasana kota lebih hidup, konsekuensinya tentu memperkecil pendapatan usaha kecil dan menengah (wawancara dengan Ketua Kadin Kota Pekanbaru Supirman pada tanggal 15 Desember 2015 bertempat di tempat usahanya).

Untuk membandingkan jawaban tersebut penulis juga mengajukan pertanyaan terhadap Komisi II DPRD Kota Pekanbaru dalam hal ini secara teknis dilimpahkan kepada salah satu anggotanya Bapak Darnil, SH mengemukakan:

“Pengembangan dan penataan minimarket yang merupakan bagian dari Toko Swalayan di Kota Pekanbaru dasar kebijakannya sudah ditentukan berdasarkan kesepakatan Walikota Pekanbaru

dan DPRD Kota Pekanbaru dalam Perda Kota Pekanbaru No. 9 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Berdasarkan ketentuan tersebut pendirian minimarket harus berdasarkan RTRW, RDTRK, termasuk peraturan zonasi. Selain itu, pendirian minimarket harus memenuhi ketentuan a) memperhatikan keberadaan pasar rakyat, usaha kecil dan usaha kajian sosial ekonomi masyarakat yang dilakukan oleh Lembaga Independen yang berwenang; b) memperhatikan jarak antara minimarket dengan pasar rakyat minimal radius 350 (tiga lima puluh) meter, jarak ini terkecuali untuk pusat perbelanjaan yang terintegrasi” (wawancara dengan Anggota Komisi II DPRD Kota Pekanbaru Bapak Darnil, S.H. melalui sambungan telpon pada tanggal 17 Desember 2015).

Memperhatikan jawaban Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Dinas Perindustrian dan Perdagangan dan DPRD Kota Pekanbaru di atas, maka dapat diketahui pengembangan dan penataan minimarket harus berdasarkan Perda Kota Pekanbaru No. 9 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Berdasarkan Perda tersebut pengembangan dan penataan minimarket wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), Rencana Detail Tata Ruang Kawasan (RDTRK), termasuk peraturan zonasi kota. Kemudian dalam pendirian minimarket harus memperhatikan keberadaan pasar rakyat, usaha kecil menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan dengan membuat kajian kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dilakukan oleh Lembaga Independen

yang berwenang. Selanjutnya, tetap memperhatikan jarak antara minimarket dengan pasar rakyat minimal radius 350 (tiga lima puluh) meter.

Dari jawaban tersebut bila dikaitkan dengan kondisi di lapangan tampak tidak sejalan. Hal ini penulis amati ada beberapa minimarket seperti Indomaret dan Alfamart jaraknya kurang dari radius 350 meter. Contoh konkritnya, Indomaret dan Alfamart yang terletak di Jalan Purwodadi Kecamatan Tampan, jaraknya berdekatan dengan pasar rakyat yang letaknya di samping Gedung Graha Pena Riau Pos. Selain itu, masih ada lagi beberapa Indomaret dan Alfamart yang letaknya kurang dari radius 350 (tiga lima puluh) meter. Terhadap keadaan ini pihak Dinas Perindustrian dan Perdagangan mengemukakan:

“Ketentuan pendirian minimarket harus berdasarkan RTRW, RDT-RK, termasuk peraturan zonasi. Permasalahannya, untuk Kota Pekanbaru belum memiliki Perda RTRW, sedangkan RDTRK dan peraturan zonasi berinduk kepada RTRW tersebut. Perda RTRW yang masih berlaku saat ini adalah produk tahun 1979. Bayangkan saja, dalam Perda RTRW yang lama tersebut kantor Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Pekanbaru saja terletak pada kawasan hutan. Namun, untuk kondisi sekarang hutan tersebut tidak ada lagi. Meskipun Perda RTRW tersebut tidak ada kebijakan pendirian minimarket memang ditentukan berdasarkan radius minimal 350 meter. Bila fakta di lapangan ada yang kurang dari jarak tersebut, kebijakan pendirian ditentukan berdasarkan permintaan masyarakat. Mekanismenya, ada permintaan masyarakat dibuktikan dengan adanya tanda

tangan warga yang disampaikan melalui Ketua RT, Ketua RW setempat. Selain itu, ketentuan memperhatikan keberadaan pasar rakyat, usaha kecil yang ada di wilayah yang bersangkutan dengan membuat kajian kondisi sosial ekonomi yang dilakukan oleh Lembaga Independen memang belum dijalankan khususnya terhadap minimarket yang berdiri sebelum berlakunya Perda Kota Pekanbaru No. 9 Tahun 2014, sedangkan untuk pendirian minimarket pasca berlakunya perda tersebut tentu harus dilengkapi dengan persyaratan kajian oleh Lembaga Independen tersebut. Bila diperhatikan keberadaan usaha kecil yang ada di wilayah yang bersangkutan, umumnya bukanlah mata pencarian satu-satunya bagi masyarakat. Kebanyakan, usaha kecil tersebut merupakan usaha sampingan, sehingga kami berpendapat dapat dikatakan tidak akan mengganggu perekonomian masyarakat. Meskipun, keberadaan minimarket tersebut jelas akan berhadapan keberadaan usaha kecil” (wawancara dengan Kepala Bidang Perdagangan Bapak Drs. Mas Irba H Sulaiman pada tanggal 14 Desember 2015 bertempat di Kantor Dinas Perdagangan Kota Pekanbaru).

Berdasarkan jawaban dari Kepala Bidang Perdagangan Bapak Drs. Mas Irba H Sulaiman di atas maka dapat diketahui bahwa pendirian minimarket harus berdasarkan RTRW, RDTRK, termasuk peraturan zonasi. Tetapi, sampai saat ini di Kota Pekanbaru belum ada Perda RTRW yang baru sesuai dengan perkembangan kota kondisi saat ini. Kemudian meskipun Perda RTRW yang

baru tersebut tidak ada, namun dapat ditentukan berdasarkan radius minimal 350 meter. Jika, fakta di lapangan ada yang kurang dari jarak tersebut, alasannya karena adanya permintaan dari masyarakat.

Untuk mendukung pengembangan dan penataan yang setara dan berkeadilan pihak minimarket menurut Komisi II DPRD Kota Pekanbaru (wawancara dengan Anggota Komisi II Bapak Darnil, SH pada tanggal 17 Desember 2015 bertempat di Kantor Dinas Perdagangan Kota Pekanbaru):

“Pusat perbelanjaan dan toko swalayan sejenis menurut ketentuan Perda Kota Pekanbaru No. 09 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan, wajib menyediakan tempat usaha untuk usaha kecil dengan harga jual atau biaya sewa yang sesuai dengan kemampuan usaha kecil, atau dapat dimanfaatkan oleh usaha kecil melalui kerjasama lain dalam rangka kemitraan”.

Model kemitraan yang diterapkan oleh minimarket agar menjalin kemitraan dengan usaha kecil menurut pihak Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Pekanbaru seperti penyediaan kouta 20 persen produk yang diperdagangkan Indomaret dan Alfamart bagi pengusaha kecil. Kemudian memberikan kesempatan bagi pengusaha kecil untuk mengecerkkan barang dagangan Indomaret dan Alfamart dengan sistem konsinyasi.

Masyarakat belum dapat memenuhi standar yang ditetapkan, untuk memenuhi standar memang harus ada dana. Untuk mengatasi kendala tersebut pada tahun 2016 pemerintah Kota Pekanbaru akan membuat program rumah kemasan

untuk membantu persoalan standar. Kemudian pihak Alfamart dan Indomaret memberikan ruang bagi UMKM sebanyak 20% untuk mengisi produknya ke minimarket tersebut. Kemudian minimarket tersebut juga memberikan ruang bagi pelaku UMKM sebagai pengejer dengan sistem konsinyasi (wawancara dengan Kepala Bidang Perdagangan Bapak Drs. Mas Irba H Sulaiman pada tanggal 14 Desember 2015 bertempat di Kantor Dinas Perdagangan Kota Pekanbaru).

Memperhatikan ketentuan Perda Kota Pekanbaru No. 09 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan, terdapat beberapa ketentuan penting terkait pengembangan dan penataan minimarket yang menurut hasil penelitian ini tidak sesuai dengan fakta di lapangan, di antaranya:

1. Ketentuan Pasal 21 ayat (1) berbunyi: Pendirian pusat perbelanjaan dan toko swalayan wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut:
 - a. Memperhatikan keberadaan pasar rakyat, usaha kecil dan usaha menengah dengan membuat kajian kondisi ekonomi masyarakat yang dilakukan oleh lembaga independen yang berwenang;
 - b. Memperhatikan jarak antara pusat perbelanjaan dan toko swalayan dengan pasar rakyat.
Ketentuan Pasal 21 ayat (2) ketentuan jarak sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf b antara pusat perbelanjaan dan toko swalayan dengan pasar rakyat minimal radius 350 (tiga ratus lima puluh) meter.
2. Pasal 24 ayat (1) berbunyi: Jam kerja pusat perbelanjaan dan toko swalayan adalah sebagai berikut:

- a. Untuk hari Senin sampai dengan Jum'at, pukul 10.00 Wib sampai dengan pukul 22.00 Wib; dan
- b. Untuk hari Sabtu dan Minggu, pukul 10.00 Wib sampai dengan pukul 23.00 Wib.
Pengecualian jam kerja di atas harus mendapatkan persetujuan dari Walikota Pekanbaru sebagaimana ditentukan Pasal 24 ayat (3).

Meskipun Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Dinas Perindustrian dan Perdagangan beragumentasi pengembangan dan penataan minimarket harus memperhatikan keberadaan pasar rakyat, usaha kecil menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan dengan membuat kajian kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dilakukan oleh Lembaga Independen yang berwenang. Selanjutnya, tetap memperhatikan jarak antara minimarket dengan pasar rakyat minimal radius 350 (tiga lima puluh) meter.

Tetapi, fakta di lapangan menunjukkan jarak minimal yang ditentukan berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (1) Perda Kota Pekanbaru No. 09 Tahun 2014 tersebut ada yang dilanggar, meskipun alasannya berdasarkan permintaan masyarakat. Tetapi, tidak ada jaminan permintaan masyarakat itu adalah keadaan yang riil, karena terbuka peluang untuk direayasa. Rekayasa bisa saja terjadi, seperti dikemukakan Bapak Fauzi Ketua Ikatan Pedagang Pasar Jongkok SM Amin (wawancara dengan Bapak Fauzi Ketua Ikatan Pedagang Pasar Jongkok SM Amin pada tanggal 13 Desember 2015 di rumahnya di Jalan Purwodadi Panam Kota Pekanbaru).

Kemudian dari pengamatan penulis ketentuan Pasal 24 ayat (1) yang mengatur pembatasan waktu operasional minimarket dan toko swalayan sejenis, fakta di lapangan juga tidak sesuai dengan jam operasional semestinya. Secara kasat mata banyak minimarket seperti Indomaret dan Alfamart beroperasi melebihi batasan jam operasional. Meskipun ketentuan Pasal 24 ayat (1) ada pengecualian, yaitu mendapatkan persetujuan dari Walikota, tetapi persetujuan tersebut tidak dapat diketahui secara pasti karena tidak diinformasikan kepada masyarakat secara transparan.

Kendala dan Solusi

Pengembangan dan penataan yang setara berkeadilan terhadap minimarket di Kota Pekanbaru dari pembahasan di atas dapat diketahui beberapa kendala, diantaranya:

- a. Pengembangan dan penataan yang setara dan berkeadilan kebijakannya sudah tertuang dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Pekanbaru No. 09 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Menurut Perda tersebut pada Pasal 20 ayat (1) wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Tetapi, sampai saat ini Perda RTRW tersebut tidak sesuai lagi dengan perkembangan kota.
- b. Kehadiran minimarket seperti Indomaret dan Alfamart telah menimbulkan persaingan yang tidak berimbang dengan kelangsungan usaha kecil dan menengah, meskipun letaknya sesuai radius yang diizinkan.
- c. Pola kemitraan yang ditawarkan pihak minimarket seperti Indomaret dan Alfamart belum dapat direspon secara

maksimal oleh usaha kecil dan menengah. Untuk membangun pola kemitraan ini memerlukan pembinaan.

Kendala tentang kehadiran minimarket seperti Indomaret dan Alfamart telah menimbulkan persaingan yang tidak berimbang dengan kelangsungan usaha kecil dan menengah tersebut dibenarkan oleh Bapak Fauzi Ketua Ikatan Pedagang Pasar Jongkok SM Amin (wawancara dengan Bapak Fauzi Ketua Ikatan Pedagang Pasar Jongkok SM Amin pada tanggal 13 Desember 2015 di rumahnya Jalan Purwodadi Panam Kota Pekanbaru).

Terhadap kendala di atas, tentunya harus dicarikan solusi agar pengembangan dan penataan yang setara berkeadilan terhadap minimarket di Kota Pekanbaru dapat berjalan baik. Adapun upaya tersebut, informasinya di dapat dari responden yang berkompeten, yaitu Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Pekanbaru serta Komisi II DPRD Kota Pekanbaru.

Untuk kendala pertama di atas menurut Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Pekanbaru. Meskipun, Perda RTRW tersebut tidak sesuai lagi dengan perkembangan kota, pengembangan dan penataan yang setara berkeadilan terhadap minimarket di Kota Pekanbaru tetap dapat berjalan, dengan memperhatikan kesesuaian radius dan memperhatikan kebutuhan masyarakat (Wawancara dengan Kepala Bidang Perdagangan Bapak Drs. Mas Irba H Sulaiman pada tanggal 14 Desember 2015 bertempat di Kantor Dinas Perdagangan Kota Pekanbaru).

Menurut Komisi II DPRD Kota Pekanbaru Perda RTRW belum bisa disusun, karena menunggu Perda RTRW

Provinsi Riau terbaru yang hingga saat ini belum disahkan. Tetapi, agar tidak menghambat pembangunan DPRD Kota Pekanbaru dapat membenarkan pendirian minimarket berdasarkan kebutuhan masyarakat dengan tetap memperhatikan radius yang ditentukan serta berpedoman pada Perda Kota Pekanbaru No. 09 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan (wawancara dengan Komisi II DPRD Kota Pekanbaru Bapak Darnil, SH pada tanggal 17 melalui sambungan telepon).

Kemudian terhadap kendala yang kedua, kehadiran minimarket seperti Indomaret dan Alfamart telah menimbulkan persaingan yang tidak berimbang adalah konsekuensi yang tidak dapat dihindarkan, meskipun letaknya sesuai radius yang diizinkan. Menurut Kepala Bidang Perdagangan pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Pekanbaru Bapak Drs. Mas Irba H Sulaiman upayanya adalah membangun kemitraan seperti pemberian kuota 20 persen barang dagangan dapat diisi oleh pengusaha kecil dan menengah dan memberikan kesempatan untuk mengecer barang dagangan dengan sistem konsinyasi (wawancara dengan Kepala Bidang Perdagangan Bapak Drs. Mas Irba H Sulaiman pada tanggal 14 Desember 2015 bertempat di Kantor Dinas Perdagangan Kota Pekanbaru).

Terhadap hal ini ternyata menimbulkan masalah lain, yaitu masyarakat belum dapat memenuhi standar yang ditetapkan. Untuk memenuhi standar memang harus ada dana. Untuk mengatasi kendala tersebut pada tahun 2016 pemerintah Kota Pekanbaru akan membuat program rumah kemas untuk mem-

bantu persoalan standar. Kendala berikutnya tidak ada asosiasi pedagang yang resmi, asosiasi itu muncul hanya apabila ada isu, kemudian asosiasi tidak diketahui lagi keberadaannya. Hal ini menyulitkan untuk membangun komunikasi dan pem-binaan terhadap pedagang itu (wawancara dengan Kepala Bidang Perdagangan Bapak Drs. Mas Irba H Sulaiman pada tanggal 14 Desember 2015 bertempat di Kantor Dinas Perdagangan Kota Pekan-baru).

Kesimpulan

Pengembangan dan penataan yang setara berkeadilan terhadap mini market di Kota Pekanbaru berdasarkan Perda Kota Pekanbaru No. 09 Tahun 2014 diketahui bahwa pendirian minimarket harus berdasarkan RTRW, RDTRK, termasuk peraturan zonasi.

Kendala dan upaya mengatasinya dalam pengembangan dan penataan yang setara berkeadilan terhadap mini market di Kota Pekanbaru dapat diketahui beberapa kendala, diantaranya: pengembangan dan penataan yang setara dan berkeadilan wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Tetapi, sampai saat ini Perda RTRW tersebut tidak sesuai lagi dengan perkembangan kota; kehadiran minimarket seperti Indomaret dan Alfamart telah menimbulkan persaingan yang tidak berimbang dengan kelangsungan usaha kecil dan menengah, meskipun letaknya sesuai radius yang diizinkan; pola kemitraan yang ditawarkan pihak minimarket seperti Indomaret dan Alfamart belum dapat direspon secara maksimal oleh usaha kecil dan menengah. Terhadap kendala tersebut, Pemerintah Kota Pekanbaru telah meng-

upayakan jalan keluar sehingga pengembangan dan penataan yang setara berkeadilan terhadap mini market di Kota Pekanbaru dapat terus berjalan.

Dengan demikian, Pemerintah Kota Pekanbaru sebaiknya konsisten dengan ketentuan radius pendirian mini-market yang ditentukan dalam Perda Kota Pekanbaru No. 09 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan. Adapun pemberian izin yang diberikan melanggar ketentuan radius tersebut sebaiknya tidak diberi izin, meskipun telah mendapatkan persetujuan dari masyarakat. Hal ini untuk menjaga kepastian hukum, serta menghindari rekayasa oleh pihak berkepentingan.

Sebaiknya pengusaha kecil dan menengah di Kota Pekanbaru mendirikan asosiasi resmi dan mendaftarkannya Pemerintah Kota Pekanbaru, sehingga dapat memudahkan jalannya pembinaan dari Pemerintah dalam rangka merespon pola kemitraan yang ditawarkan pengusaha mini market seperti Indomaret dan Alfamart. Di samping itu, dapat dijadikan wahana untuk memperjuangkan kepentingan pengusaha kecil dan menengah di Kota Pekanbaru itu sendiri.

Daftar Bacaan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5512).

Peraturan Daerah Kota Pekanbaru No. 09 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Pasar Rakyat, Pusat Perbelanjaan dan Toko Swalayan.

Ita, Dewi Mutiara, 2013, *Implementasi Kebijakan Perencanaan Penataan Toko Modern Berjaringan Nasional di Kabupaten Sleman Dalam Kajian Ekonomi Politik*, Laporan Hasil Penelitian Doktor, Universitas Negeri Yogyakarta.

Majalah INTRA Indonesia Trade Insight, Edisi Perdana 2014.

OK, Lufti Laksamana, 2013, *Dampak Keberadaan Indomaret Terhadap Kondisi Sosial Ekonomi Pedagang Pasar Tradisional di Kelurahan Terjun Kecamatan Medan Marelan*, Laporan Hasil Penelitian, Universitas Sumatera Utara.

Sudjarwo, MS, 2001, *Metodologi Penelitian Sosial*, Bandung, Mandar Maju.

Eksekutabilitas Penetapan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara

Asmuni

Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah Surabaya

Email: firzhal@yahoo.com

Abstract: *The research discusses the issues that emerge from executing the postponement stipulation of the administrative decision implementation and the concept of regulating the execution of postponement stipulation of the administrative decision implementation that can protect the interests of litigants. The research constitutes a normatively legal research. The used approach is the conceptual and statute approaches. The result of the research shows that postponing the administrative decision implementation makes applicable power of the sued administrative decision suspended temporarily; postponing the administrative decision implementation makes legal circumstances back to the first position, prior to the administrative decision disputed; and postponing the administrative decision implementation restricts to apply the principle of the legal presumption. Due to the influence of the postponement stipulation of the administrative decision implementation, it is necessary to put philosophically and theoretically and juridically legal reasons on the judge decision. The public interest reason is not required, because the administrative decision on the public interest has not become the State Administrative Court authority since the first time. The legal instruments used to postpone the execution of the administrative decision is an interlocutory decision not stipulation.*

Keywords: *Executability, Postponement Stipulation, the Administrative Decision Implementation.*

Abstrak: Penelitian ini membahas tentang masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan (eksekusi) penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara dan konsep pengaturan eksekusi penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara ke depan yang dapat melindungi kepentingan pencari keadilan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara mengakibatkan daya laku (*gelding*) terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat terhenti untuk sementara waktu (*tijdelijk*); penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara mengakibatkan suasana/keadaan hukumnya (*rechtstoestand*) kembali pada keadaan atau posisi semula (*restitutio in integrum*) sebelum adanya Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan; dan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara memberi batasan (*restricteren*) berlakunya asas praduga sah (*praesumptio iustae causa/vermoeden van rechtmatigheid*). Mengingat pengaruh yang ditimbulkan oleh adanya putusan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, maka dalam pertimbangan hukum hakim diperlukan alasan-alasan hukum secara filosofis, teoritis dan yuridis. Alasan kepentingan umum tidak diperlukan, karena sejak semula Keputusan Tata Usaha Negara yang terkait dengan kepentingan umum bukan menjadi wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara. Instrumen hukum yang dipergunakan untuk menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara adalah putusan sela/putusan antara bukan penetapan.

Kata Kunci : Eksekutabilitas, Penetapan Penundaan, Pelaksanaan KTUN.

Pendahuluan

Ditinjau dari aspek historis dan filosofis tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara menurut Keterangan Pemerintah di hadapan Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, bahwa Peradilan Tata Usaha Negara itu diadakan dalam rangka memberi perlindungan kepada rakyat.¹ Hal ini dipertegas kembali di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara angka 1 (satu) alinea 8 (delapan) yang mengatakan, Peradilan Tata Usaha Negara itu diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat suatu Keputusan Tata Usaha Negara.²

Pemberian perlindungan kepada rakyat merupakan amanat dan Pembukaan (*Preamble*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke 4 (empat) yang menentukan: "...untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia..".³ Perlindungan terhadap segenap bangsa Indonesia tidak hanya dari ancaman pihak luar, akan tetapi termasuk pula terhadap tindakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berimplikasi merugikan rakyat.

Perlindungan hukum terhadap rakyat atas tindakan Pemerintah, di

Belanda dikenal dengan istilah *het recht tegen het bestuur*⁴ merupakan salah satu konsep dasar hukum administrasi yaitu hukum yang menyangkut perlindungan hukum bagi rakyat atas tindakan pemerintah. Di sisi lain perlindungan terhadap rakyat didasarkan pula pada konsep penghormatan dan penghargaan terhadap hak asasi manusia yang berlaku secara universal di seluruh dunia. Konkritisasi perlindungan terhadap rakyat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua Pasal 28G ayat (1) secara tegas dikatakan: "Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi".⁵

Peradilan Tata Usaha Negara atau dapat disebut (*sinonim*) dengan Peradilan Administrasi Negara sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 144 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang diundangkan pada tanggal 29 Desember 1986 Lembaran Negara Republik Indonesia (LN RI) Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLN RI) Nomor 3344, yang dinyatakan mulai diterapkan secara efektif tanggal 14 Januari 1991 berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1991 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 8 dan kini sudah memasuki usia 20 (dua

¹ Menteri Kehakiman RI, *Keterangan Pemerintah di hadapan Sidang Paripurna DPR RI Mengenai RUU Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, tanggal 29 April 1986, hal. 9.

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, *Penjelasan Umum angka 1 alinea 8*.

³ Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, *Pembukaan (Preamble) Alinea 4*.

⁴ Philipus M. Dadjon, et.al., 2010, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta: Universitas Trisakti, hal. 19.

⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Kedua Pasal 28G.

puluh) tahun *dwi dasawarsa* 14 Januari 1991-2011.

Dibandingkan dengan lingkungan peradilan yang lain di bawah Mahkamah Agung Republik Indonesia, yaitu Peradilan Umum (Peradilan Negeri), Peradilan Agama, dan Peradilan Militer dari segi usia perjalanannya, Peradilan Tata Usaha Negara atau Peradilan Administrasi dapat dikatakan masih relatif muda. Meskipun relatif muda, Undang-Undang yang mengaturnya telah mengalami 2 (dua) kali perubahan yaitu, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diundangkan pada tanggal 29 Maret 2004 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perbuahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diundangkan pada tanggal 29 Oktober 2009 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160.

Perubahah-perubahan terhadap Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara merupakan implikasi terkait dengan perubahan konstitusi Undang-Undang dasar Tahun 1945 yang berkaitan dengan sistem kekuasaan kehakiman. Sebelum era reformasi lembaga Peradilan untuk urusan yang bersifat organisatoris dipegang oleh Pemerintah, sedangkan urusan yang bersifat teknis diurus oleh Mahkamah Agung, setelah era reformasi urusan organisatoris dan teknis kesemuanya menjadi urusan Mahkamah Agung (satu atap). Perubahan sistem otonomi daerah berpengaruh pula terhadap mekanisme eksekusi. Sebelum era reformasi

sistem pemerintah daerah bersifat hierarki sehingga dalam jiwa dan Pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 eksekusi bersifat hierarkhis. Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, bahwa Daerah kabupaten bukan lagi di bawah Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Propinsi tidak mempunyai hierarkhi dengan Pemerintah Pusat membuat eksekusi sesuai Pasal 116 Undang Nomor 9 Tahun 2004 tidak lagi bersifat sesuai jenjang hierarkhis.

Pengadilan Tata Usaha Negara mempunyai tugas pokok yaitu memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sesuai ketentuan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Frasa "*menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara*" bermakna bahwa perlindungan hukum terhadap rakyat khususnya *yustisiabelen* (pencari keadilan) harus tuntas dan final sampai kepada pelaksanaan produk dari lembaga peradilan yaitu berupa penetapan dan putusan, jangan sampai ada penetapan pengadilan dan putusan lembaga peradilan yang bersifat *floating* (mengambang). Jika hal ini terjadi, fungsi perlindungan negara khususnya perlindungan oleh lembaga peradilan sama dengan tidak bermakna.

Problem yang mendasar dalam perjalanan lembaga Peradilan Tata Usaha Negara dalam kurun waktu *dwi dasawarsa* 14 Januari 1991 sampai dengan 2011 di antaranya adalah berkaitan dengan eksekusi. Pada Peradilan Tata Usaha Negara, eksekusi tidak saja terkait dengan putusan pengadilan

yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*vonnis in kracht van gewisjde*), akan tetapi eksekusi terkait pula dengan Penetapan Penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara. Di negara-negara dengan sistem hukum *civil law*, penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara seperti di Belanda dikenal dengan istilah *schorsing*, sedangkan di Perancis dikenal dengan istilah *le sursis d'exécution des actes administratifs*.

Penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia lebih populer dengan istilah *schorsing*, yaitu suatu tindakan atau sikap yang diambil oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, dalam hal ini bisa dilakukan oleh Ketua/Wakil Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara, Majelis Hakim, Hakim Tunggal atas dasar permohonan dari pihak penggugat untuk menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek sengketa selama pemeriksaan sengketa berlangsung sampai ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap yang dituangkan dalam bentuk penetapan. Konsekuensi yuridis dengan adanya penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (*schorsing*) adalah bahwa seluruh tindakan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara terhenti oleh karena yang ditunda adalah daya berlakunya.

Tidak terdapat adanya pengaturan secara yuridis normatif berkaitan dengan eksekusi terhadap Penetapan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun

1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Kondisi yang demikian dapat dikategorikan Undang-Undang dalam keadaan diam (*silentio of wet*) atau terjadi kekosongan hukum (*Iemten in het recht*) terkait dengan mekanisme maupun upaya yang dapat dilakukan jika penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tidak dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Tidak saja terjadi kekosongan hukum (*Iemten in het recht*) dalam eksekusi Penetapan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (aspek substansi hukum), problem yang lain adalah keengganan Badan atau Pejabat Tata Usaha untuk melaksanakan penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara (aspek kultur/budaya hukum) yang dikeluarkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara turut menambah problem eksekusi pada lembaga Peradilan Tata Usaha Negara. Pengaruh dan aspek substansi hukum dan aspek kultur/budaya hukum adalah bahwa penegakan hukum (*law enforcement*) di bidang eksekusi pelaksanaan putusan/penetapan tidak dapat berjalan sesuai dengan tujuan dibentuknya Peradilan Tata Usaha Negara yaitu memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan (*yutisiabelen*).

Problem eksekusi di lembaga Peradilan Tata Usaha Negara merupakan suatu gejala yang bersifat umum sebagai-

mana dikatakan oleh Paulus Effendie Lotulung bahwa masalah eksekusi di berbagai negara, sekalipun diatur dengan berbagai peraturan dan mekanisme, tetap tidak tersedia upaya paksa dari segi yuridis yang cukup efektif untuk memaksakan instansi atau pejabat yang bersangkutan agar menaati isi putusan.⁶

Menurut Ismail Rumadhan, problem yang ditemukan terkait dengan eksekusi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah: *pertama*, mekanisme eksekusi yang ditempuh masih mengambang, tidak ada penyelesaian akhir dalam pelaksanaan putusan Pengadilan TUN yang memperoleh kekuatan hukum tetap, ketika Presiden mendiamkan upaya terakhir yang dilakukan oleh Ketua PTUN. Problem semacam ini pun dihadapkan pada model eksekusi melalui instansi atasan yang selama ini tidak dapat dijalankan. *Kedua*, mengenai uang paksa, terhadap siapa uang paksa dibebankan dan berapa jumlah uang yang harus di bayar, dan mana sumber pembiayaannya apabila dibebankan kepada instansi atau badan pemerintah pejabat TUN tersebut. *Ketiga*, problem eksekusi putusan Pengadilan TUN terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah, khususnya bagi Bupati atau Walikota sebagai pejabat TUN yang tidak pernah mengakui dirinya sebagai bawahan dari Gubernur.⁷

⁶ Raulus Effendi Lotulung, 2003, *Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia Dibandingkan dengan Peradilan Administrasi yang Berlaku Di Berbagai Negara dalam Mengkaji Kembali Pokok-Pokok Pikiran Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara*, Cet. Pertama, Jakarta: LPP-HAN, hal. 64.

⁷ Puslitbang Hukum dan Peradilan Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI, 2010, *Eksekutabilitas Putusan Peradilan Tata Usaha Negara Laporan Penelitian*, Jakarta: Balitbang

Di samping terdapat problem di atas, ada pula beberapa faktor yang menyebabkan lemahnya eksekusi putusan Pengadilan TUN yang telah berkekuatan hukum tetap, antara lain: *pertama*, ketiadaan aturan hukum yang memaksa bagi Pejabat TUN untuk melaksanakan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap; *kedua*, faktor amar putusan hakim yang tidak berani mencantumkan pembayaran uang paksa apabila pejabat TUN yang bersangkutan tidak melaksanakan putusan Pengadilan, dan *ketiga*, adalah faktor kepatuhan Pejabat TUN dalam menjalankan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.⁸

Untuk mengisi kekosongan hukum (*leemten in het recht*) terhadap eksekusi Penetapan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, Mahkamah Agung memberikan solusi jalan keluar yaitu, jika Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tidak dipatuhi oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, maka digunakan instrumen Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara tanggal 9 Juli 1991. Pada angka VI.4 Surat Edaran Mahkamah Agung RI tersebut ditentukan:

Apabila ada Penetapan Penundaan dimaksud yang tidak dipatuhi oleh Tergugat, maka ketentuan Pasal 116 ayat (4), (5) dan (6) dapat dijadikan pedoman dan dengan menyampaikan tembusan-

Pendidikan dan Pelatihan Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung RI, hal. vii.

⁸ *Ibid.*

nya kepada: Ketua Mahkamah Agung RI, Menteri Kehakiman RI, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara RI (Surat Menpan Nomor B.471/4/1991 tanggal 29 Mei 1991 tentang Pelaksanaan Putusan Tata Usaha Negara.

Tidak cukup dengan SEMA RI tersebut di atas, Mahkamah Agung RI dalam Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara Buku II yang pemberlakuannya berdasarkan Keputusan Ketua Mahkamah Agung RI Nomor: KMA/O32/SSK/IV/2006 tanggal 4 April 2006 huruf H angka 5. r. menentukan:

Penetapan Penundaan yang tidak dipatuhi oleh Tergugat, secara kasuistis dapat diterapkan Pasal 116 Undang-Undang PERATUN sebagaimana yang diterapkan terhadap putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dengan demikian, Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1991 angka VI.4 tanggal 9 Juli 1991 dan Keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor KMA/032/SSKK/IV/2006 huruf H angka 5.r tanggal 4 April 2006 menjadi landasan pembeda (justifikasi) berlakunya ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara terkait dengan pelaksanaan (eksekusi) terhadap penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara.

Dalam Perspektif teori ilmu hukum, penggunaan ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha

Negara, jika Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mematuhi Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh lembaga Peradilan Tata Usaha Negara, didasarkan atas *argumentum a silentio*, artinya pengambilan kesimpulan berdasar diamnya undang-undang.⁹ Lintang Oloan Siahaan mengemukakan bahwa berbicara tentang pelaksanaan putusan penundaan, berarti secara tidak langsung juga membicarakan ketentuan-ketentuan hukum tentang bagaimana seharusnya putusan itu dilaksanakan (hukum formil atau hukum acara). Undang-undang tidak mengatur secara khusus tentang pelaksanaan putusan penundaan itu. Hal itu berkembang sendiri di dalam praktik dengan mempedomani segala ketentuan tentang hukum eksekusi.¹⁰ Isu pelaksanaan putusan PTUN sebetulnya meliputi pelaksanaan putusan penundaan.¹¹

Dikaji dari perspektif filsafat hukum, realitas tersebut di atas dimungkinkan terjadi. Immanuel Kant penganut mazhab hukum alam rasional berpandangan bahwa hukum alam bersumber kepada *katagorische imperatif* (hukum sebagai suatu keharusan) yang mempunyai dua sifat, yaitu rasionalitas dan idealistis. Dalam sifatnya yang idealitas dimungkinkan terjadi tindakan manusia yang berbeda dengan apa yang

⁹ N.E. Algra, H.R.W. Gokkel (terjemahan Saleh Adiwinata, et. Al), 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda-Indonesia*, Binacipta, hal. 34.

¹⁰ Lintang Oloan Siahaan, 2005, *Prospek PTUN Sebagai Pranata Penyelesaian Sengketa Administrasi di Indonesia Studi tentang Keberadaan PTUN Selama Satya Dasawarsa 1991-2001*, Jakarta: Perum Percetakanan Negara RI, hal. 235.

¹¹ Adrian W. Bedner, 2010, *Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Jakarta: Huma Van Vollen Insitute KITLV, hal. 364.

dinyatakan oleh oleh *katagorische imperatif* (hukum sebagai suatu keharusan).

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka masalah yang diteliti di sini adalah eksekusi penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha menurut Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, problem-problem yang timbul dalam pelaksanaan (eksekusi) penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, dan konsep pengaturan eksekusi penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara ke depan yang dapat melindungi kepentingan pencari keadilan.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Menurut B Arief Sidharta, penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian yang lazim dipergunakan dalam kegiatan pengembangan ilmu hukum. Pendekatan yang digunakan adalah konseptual (*conceptual approach*), yaitu untuk mengkaji kejelasan yang berkaitan dengan konsep kepentingan umum, konsep tentang pejabat yang dikenakan uang paksa, konsep tanggung jawab mengenai uang pembayaran uang paksa, pengertian sanksi administratif, jenis-jenisnya dan pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi administratif; dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang mempunyai korelasi dengan aspek-aspek yang berkaitan dengan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara.

Pembahasan

Teori Negara Hukum

Dengan menggunakan pendekatan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, analisis menunjukkan bahwa di Indonesia di samping berlaku kedaulatan rakyat juga berlaku kedaulatan hukum. Hal ini secara kongkrit dapat dilihat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia BAB I Bentuk dan Kedaulatan. Pasal 1 menentukan:

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.

Atas dasar Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut yang merupakan hasil perubahan ketiga dapat dipahami bahwa di Negara Kesatuan Republik Indonesia, hukum mempunyai kedaulatan. Kedaulatan hukum bermakna bahwa setiap orang termasuk penyelenggara negara baik eksekutif, legislatif, dan yudikatif maupun komisi-komisi negara harus tunduk dan taat kepada hukum tanpa ada pengecualian.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mempunyai makna bahwa negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak semata-mata berdasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*), serta pemerintahan berdasarkan konstitusi bukan berdasarkan absolutisme (kekuasaan tanpa batas).

Menurut F. J. Sthall, prinsip-prinsip suatu negara hukum (*rechtsstaat*) adalah sebagai berikut:

- a. Pengakuan dan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan/pembagian kekuasaan negara;
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
- d. Adanya peradilan administrasi.

Seiring prinsip-prinsip suatu negara hukum (*rechtsstaat*), Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan kekuasaan lembaga peradilan yang merdeka, bebas dari segala campur tangan pihak ekstra yudisial untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan ketertiban, keadilan, kebenaran, dan kepastian hukum yang mampu memberikan pengayoman kepada segenap warga masyarakat.¹²

Indroharto dengan memperhatikan hukum positif yang berlaku di Indonesia memberikan kesimpulan telah diletakkan prinsip-prinsip dasar cita-cita suatu negara hukum, seperti:

1. Asas legalitas, di mana pemerintah dan lembaga-lembaga negara yang lain dalam melaksanakan tindakan apa pun harus dilandasi oleh hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Disini tekanan diletakkan pada hukum yang dihadapkan sebagai lawan dan tekanan.
2. Dihormatinya hak-hak asasi manusia yang tercermin dalam Pasal 29 ayat

(2) UUD 1945 tentang kebebasan beragama yang merupakan salah satu hak yang paling asasi di antara hak-hak asasi manusia.

3. Pembagian kekuasaan negara dan wewenang pemerintahan menurut UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam Lembaga Tertinggi dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara dan tidak dikonsentrasikan dalam satu tangan melainkan berada dalam berbagai macam tangan aparat-aparat kenegaraan yang selalu menjaga terlaksananya roda pemerintahan ini selalu dalam keadaan keseimbangan dan saling mengawasi.
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang bebas, yang terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah seperti yang telah diatur dalam UUD 1945 maupun UU No.14 Tahun 1970 di mana suatu perbuatan Pemerintah dapat diajukan kemuka Pengadilan untuk dinilai apakah perbuatan pemerintah yang bersangkutan itu bersifat melawan hukum.¹³

Disandingkan dengan konsep *rule of law* sebagaimana dikemukakan oleh A V Dicey, ada 3 (tiga) prinsip dasar dari suatu negara hukum yang harus tercermin di dalam suatu konstitusi, yaitu:

- a. *The absolute supremacy or pre-dominance of regular law;*
- b. *Equality before the law, or the equal subjection of alls cassestothe ordinary law of the lad administrated by ordinary law courts;*

¹² Satjipto Rahardjo, 2003, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, , Semarang: Program Doktor Universitas Diponegoro, hal. 2.

¹³ Indroharto, 1994, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I: Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hal. 38.

- c. *A formula expressing the fact that with us the law of constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a constitutional code, are not the source but the consequence of the right of individual as defined and enforced by the courts.*¹⁴

Memperhatikan konsep *rechtsstaat* dan konsep *rule of law* tidak terdapat perbedaan yang mendasar, justru persamaan yang menonjol, dimana sama-sama menekankan pada adanya supremasi hukum dalam setiap tindakan yang dilakukan oleh penguasa negara yang harus tunduk kepada hukum yang berlaku.

Supremasi hukum harus diikuti pula dengan penegakan hukum (*law enforcement/rechtshandhaving*), dalam Black's *Law Dictionary* yang dimaksud dengan *law enforcement* adalah, *the detection and punishment of violation of the law. This term is not limited to the enforcement of criminal laws.*¹⁵ Penegakan hukum dimaksud tidak hanya terbatas pada penegakan hukum pidana saja, akan tetapi dalam arti yang luas yaitu deteksi dan penjatuhan sanksi atas pelanggaran-pelanggaran hukum. Menurut Muladi, penegakan hukum merupakan usaha untuk menegakkan norma-norma hukum dan sekaligus nilai-nilai yang ada di belakang norma tersebut.¹⁶ Dalam pandangan Andi Hamzah istilah penegakan hukum dalam bahasa Indonesia

membawa kita kepada pemikiran bahwa penegakan hukum selalu dengan *force* sehingga ada yang berpendapat, bahwa penegakan hukum hanya bersangkutan dengan hukum pidana saja. Pikiran seperti ini diperkuat dengan kebiasaan kita menyebut penegak hukum itu polisi, jaksa, dan hakim. Tidak disebut pejabat administrasi yang sebenarnya juga menegakkan hukum. Penegakan hukum dalam hal eksekusi terhadap penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara dan penegakan hukum terhadap eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sangat ditentukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu sendiri.

Berdasarkan diskripsi tentang penegakan hukum tersebut, penegakan hukum tidak saja merupakan domain dan penegak hukum, seperti lembaga Kepolisian, Kejaksaan, dan Pengadilan akan tetapi juga menjadi domain dan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu sendiri bahkan masyarakat ikut berperan serta peraturan perundang-undangannya. Intinya fungsi eksekutif, legislatif dan fungsi yudikatif berpengaruh dalam fungsi penegakan hukum.

Berbicara tentang Penegakan hukum dilihat aspek lembaga peradilan, bisa dilaksanakan secara ideal hanya dapat dilaksanakan oleh suatu sistem peradilan yang baik. Menurut Bagir Manan fungsi pengadilan dan peradilan dapat ditinjau dari berbagai segi yaitu:

1. Segi tujuan bernegara. Negara dan Pemerintah RI didirikan dengan tujuan antara lain, memajukan kesejahteraan umum dalam wujud sebesar-besarnya kemakmuran dan

¹⁴ A V Diecy, 1962, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, London: Macmilland and Co, hal. 202-203.

¹⁵ Bryn A. Garner (eds), 1999, *Black's Law Dictionary*, sevent edition, West Group, p, 549.

¹⁶ Muladi, 2002, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Cet. Ke-2, Semarang: BP Undip, hal. 69-70.

keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan ini melekat juga pada pengadilan dan Peradilan sebagai institusi yang menjalankan fungsi negara. Pengertian kesejahteraan, kemakmuran, dan keadilan sosial tidak semata-mata dalam arti ekonomi, melainkan meliputi juga hak-hak seperti pelaksanaan hukum yang baik, perlindungan hukum atas segala hak seseorang dan memperoleh perlakuan dan kesempatan yang sama tanpa membedakan kedudukan dan latar belakang.

2. Segi mewujudkan tujuan-tujuan hukum seperti keadilan, ketertiban, keseimbangan sosial, kepuasan pencari keadilan, dan lain-lain. Fungsi ini dipandang sebagai fungsi tradisional pengadilan dan peradilan, yaitu suatu kepastian. Kenyataan, tidaklah mudah mewujudkan fungsi tradisional ini. Berbagai tujuan hukum tidak selalu berjalan seiring. Pada suatu kondisi, bisa saja terjadi pertentangan antara keadilan dan ketertiban. Keadilan bersifat kasuistik dan individual, sementara ketertiban bersifat untuk kepentingan orang banyak.
3. Segi menegakkan hukum. Esensi penegakan hukum adalah menjalankan dan mempertahankan hukum. Sebagai konsekuensinya, pengadilan dan peradilan wajib memutus suatu perkara menurut hukum. Dalam praktik, kewajiban memutus menurut hukum acap kali menghadapi pengadilan dan peradilan pada aneka ragam makna hukum.¹⁷

Penegakan hukum terhadap produk dan lembaga peradilan pada umumnya dan khususnya terhadap penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara merupakan indikator bagi terlaksananya supremasi hukum, oleh karena penetapan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara selain merupakan perintah Undang-Undang juga merupakan hukum dalam arti *judge made law* bagi semua orang termasuk bagi penyelenggara negara.

Dalam Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, penegakan hukum khususnya dalam hal pelaksanaan (eksekusi) suatu penetapan atau putusan pengadilan tidak saja terjadi dan berlangsung dalam internal rangkaian proses peradilan, akan tetapi dapat saja terjadi diluar rangkaian proses peradilan yaitu pada institusi badan-badan administrasi itu sendiri seperti dilaksanakannya eksekusi sukarela (*parate eksekusi*) tanpa harus menunggu perintah dari Pengadilan Tata Usaha Negara.

Memperhatikan pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan eksekusi terhadap penetapan atau putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, Indroharto memberikan pengertian atau definisi tentang eksekusi putusan pengadilan adalah pelaksanaan putusan Pengadilan oleh atau dengan bantuan pihak luar dari para pihak.¹⁸

Terdapat perbedaan karakter hukum yang signifikan antara eksekusi penetapan atau putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan eksekusi penetapan

¹⁷ Bagir Manan, 2007, *Menjadi Hakim yang Baik*, Jakarta: Mahkamah Agung RI, hal. 20-21.

¹⁸ Indroharto, 1994, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Beracara Di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hal. 243.

atau Putusan Pengadilan Negeri atau Putusan Pengadilan Agama yang, perbedaan tersebut adalah pada “*riel eksekusi*”, dalam Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara tidak dikenal *rie eksekusi*, yaitu eksekusi paksa dengan menggunakan bantuan pihak luar yaitu pihak yang berwajib diluar para pihak itu sendiri. Eksekusi secara riel terhadap pemerintah itu merupakan hal yang mustahil dapat terjadi.¹⁹ Kondisi yang harus diingat dalam pelaksanaan eksekusi terhadap penetapan atau putusan pengadilan adalah:

1. Harta benda yang digunakan untuk kepentingan umum itu tidak dapat diletakkan sita dalam suatu sitaan eksekusi;
2. Memperoleh kuasa untuk melaksanakan sendiri atas beban pemerintah (pihak tereksekusi) akan merupakan hal yang bertentangan dengan asas legalitas yang mengatakan, bahwa berbuat atau memutuskan sesuatu berdasarkan hukum publik itu semata-mata hanya dapat dilakukan oleh Badan atau Jabatan TUN yang diberi wewenang atau berdasar pada suatu ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Merampas kebebasan orang-orang yang sedang memangku jabatan pemerintahan sebagai sarana paksaan akan berakibat pantulan-pantulan yang hebat terhadap jalannya pemerintahan
4. Pemerintah itu selalu dianggap dapat dan mampu membayar (*solvabel*).²⁰

Ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur mekanisme eksekusi melalui upaya paksa (*dwang midelen*) yaitu berupa pembayaran ganti rugi dan atau sanksi administratif maupun pengumuman tidak disertai dengan unsur pemaksa jika hal tersebut tidak dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dengan demikian berhasil tidaknya eksekusi tergantung dan *self respect* dari Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Bidang Penelitian dan Pengembangan Hukum Administrasi Komisi Hukum Nasional (HKN) disimpulkan bahwa faktor-faktor penghambat jalannya eksekusi putusan Pengadilan Tata Usaha Negara disebabkan oleh amar putusan, hambatan teknis ekekusi putusan melalui instansi atasan, dan hambatan eksekusi melalui teknis eksekusi pencabutan Keputusan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Selanjutnya, faktor lain yang turut berpengaruh terhadap jalannya putusan Pengadilan Tata Usaha Negara adalah berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, dan faktor kesadaran pejabat Tata Usaha Negara sendiri untuk menjalankan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara.²¹

Teori Negara Hukum Kesejahteraan (*Welfare State*)

Teori negara hukum kesejahteraan merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Menurut Burkens Negara hukum (*rechtsstaat*) ialah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar

¹⁹ *Ibid*, hal. 244.

²⁰ *Ibid*.

²¹ Komisi Nasional, 2010, *Dalam Puslitbang Hukum dan Peradilan*, Jakarta: MA RI, hal. 19.

kekuasaannya dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.”²² Sedangkan konsep negara kesejahteraan adalah negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Negara hukum kesejahteraan lahir sebagai reaksi terhadap gagalnya konsep negara hukum klasik dan negara hukum sosialis. Kedua konsep dan tipe negara hukum tersebut, memiliki dasar dan bentuk penguasaan negara atas sumber daya ekonomi yang berbeda. Secara teoritik perbedaan itu dilatarbelakangi dan dipengaruhi oleh ideologi atau paham-paham yang dianutnya. Pada negara hukum liberalis klasik dipengaruhi oleh paham liberalisme dan negara hukum sosialis dipengaruhi oleh paham Marxisme²³.

Negara hukum liberal klasik lahir dari sejarah negara hukum di Perancis sejak revolusi 4 Juli 1789. Pada masa sebelumnya yang berperan dalam kehidupan kenegaraan bersama raja hanya kaum bangsawan dan para pendeta saja, maka sejak saat itu kaum borjuis mulai memegang peranan dalam kehidupan bernegara. Semakin lama peran kaum borjois semakin besar, terutama ketika raja memerlukan dana untuk membiayai peperangan. Raja memerlukan dana yang cukup besar dari kaum borjuis akibatnya,

peranan kaum borjois dalam mengatur negara menjadi semakin besar. Oleh karena itu konsep negara hukum hasil pemikiran kaum borjois ini dikenal dengan konsep negara hukum Liberal.²⁴

Tipe negara hukum liberal ini menghendaki agar negara berstatus pasif. Artinya, rakyat harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa bertindak sesuai dengan hukum. Di sini, kaum liberal menghendaki agar antara penguasa dan yang dikuasai ada persetujuan dalam bentuk hukum. Kaum borjois dalam hal ini menginginkan agar hak-hak dan kebebasan pribadi masing-masing tidak diganggu, mereka tidak ingin dirugikan. Mereka menginginkan agar penyelenggaraan perekonomian atau kesejahteraan diserahkan kepada mereka. Negara tidak boleh turut campur dalam perekonomian tersebut. Jadi fungsi negara dalam negara hukum liberal hanya menjaga tata tertib dan keamanan, karena itu disebut juga negara hukum penjaga malam (*Nachtwachter Staat*).²⁵

Penyelenggaraan perekonomian/penguasaan atas sumber daya alam pada negara liberalis klasik berdasarkan prinsip persaingan bebas yang berasaskan *laissez-faire* dimana peranan negara sangat dibatasi (*minimal government intervene*). Negara tidak boleh mencampuri urusan dan kegiatan ekonomi masyarakat. Secara berat sebelah kemerdekaanlah yang dipuja-puja, kebebasan berkompetisi (*free competition*) secara perorangan terutama dilapangan ekonomi

²² Mochtar Kusumaatmadja, "Pemantapan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang", *Makalah*, Jakarta, hal. 1.

²³ Abrar Saleng, 2004, *Hukum Pertambangan*, Yogyakarta: UII Press, hal. 10.

²⁴ Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, Jakarta: UI Press, hal. 19.

²⁵ *Ibid*, hal. 55.

dipandanginya paling baik sesuai dengan ajaran Adam Smith.²⁶

Pada negara hukum liberalis atau negara hukum klasik yang diutamakan ialah terjaminnya hak-hak asasi berupa kemerdekaan baik dalam bidang politik maupun dalam bidang sosial-ekonomi. Diakuinya dan adanya jaminan kebebasan individu (*individual freedom*), kemerdekaan mendapatkan hak milik (*ownership of property*).²⁷

Dalam negara hukum klasik, selain jaminan pemilikan individu, juga dijamin kebebasan bersaing dan melakukan perjanjian/kontrak (*freedom of contract*).²⁸ Akibat kemerdekaan bersaing dalam hubungannya dengan kebebasan bersekutu dan berkontrak, menimbulkan kelompok-kelompok usaha raksasa yang memonopoli penguasaan penggunaan sumber daya alam, akhirnya membunuh kemerdekaan bersaing itu sendiri. Terjadilah hal yang tragis: kemerdekaan membunuh kemerdekaan.²⁹

Meskipun demikian, tidak berarti kegiatan ekonomi hanya bagi warga negara yang menguasai sumber daya ekonomi, melainkan juga terbagi pada setiap warga negara. Akan tetapi interaksi antara warga negara yang menguasai sumber daya alam (kapitalis) dengan warga negara yang tidak menguasai sumber daya alam (buruh) terdapat ketimpangan, sebab bagi warga negara (buruh) yang hanya meng-

andalkan tenaga kerja tidak memiliki *bargaining position*. Kondisi yang demikian didukung oleh corak hukum yang mencerminkan aturan-aturan yang menjamin dan memperkuat posisi kegiatan ekonomi kapitalisme³⁰ Masyarakat kapitalis semakin hari semakin kuat, sebaliknya masyarakat buruh (masyarakat kebanyakan) semakin lemah dan tidak berdaya.

Dengan demikian dalam negara hukum klasik yang mengagungkan kebebasan (*freedom*) dan keadilan (*equity*), tetapi tidak dapat menciptakan kesejahteraan bagi semua warga negara. Bahkan sebaliknya, justru menimbulkan penderitaan dan penyengsaraan rakyat banyak. Inilah sebagian bukti keburukan dan kekurangan dari tipe negara liberalis atau negara hukum klasik.

Sedangkan negara hukum sosialis merupakan konsep yang dianut oleh negara-negara komunis/sosialis. Konsep negara hukum sosialis berbeda dengan konsep Barat, karena dalam *socialist legality* hukum ditempatkan di bawah sosialisme. Hukum adalah sebagai alat untuk mencapai sosialisme. Hak perseorangan dapat disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme, meskipun hak tersebut patut mendapat perlindungan.³¹

Karena itu, konsep *socialist legality* sulit dikatakan sebagai suatu konsep negara hukum yang bersifat universal. Konsep ini dilihat dari kepentingan negara-negara komunis/sosialis merupakan konsep yang mereka pandang sesuai dengan doktrin

²⁶ Le Sueur AP & Herberg JR', 1995, *Constitutional & Administrative Law*, London: Cavendish Publishing Limited, p. 53.

²⁷ Mustanun Daeng Matutu, 1972, "Selayang Pandang (Tentang) Perkembangan Tipe-Tipe Negara Modern," (Orasi Ilmiah), Ujung Pandang: FH-UNHAS, hal. 9.

²⁸ Le Sueur AP & Herberg JW, Loc. Cit. - Ronald Z. Titahelu, *Op. cit.*, hal. 90.

²⁹ Mustamin Daeng Matutu, *Op. cit.* hal. 10.

³⁰ Bagir Manan, Politik..... *Op. cit.* hal. 9.

³¹ Muhammad Tahir Azhary, *Op., cit.* hal. 91.

komunisme/sosialisme.³² Berbeda dengan konsep Barat baik *rechtsstaat* maupun *rule of law* yang bertujuan untuk melindungi hak asasi manusia dari tindakan kesewenang-wenangan penguasa.

Dalam kaitannya dengan penggunaan terhadap sumber daya, menurut konsep sosialis terutama aliran sosialis ilmiah yang dipelopori oleh Karl Marx, keburukan-keburukan sosial-ekonomi yang timbul dalam sistem kapitalisme, berakar pada dibenarkannya hak milik perorangan atas sumber daya alam dan diberikannya kebebasan berusaha tanpa batas bagi pengusaha perseorangan untuk mengejar kepentingan pribadi.³³

Oleh karena itu, paham *Marxisme* dengan suatu thesis, bahwa semua sumber daya alam harus dikuasai oleh negara untuk menjamin distribusi, sedangkan anti tesisnya ialah pemilikan perorangan atas sumber daya alam dihapuskan atau dilarang dan sintesisnya ialah sumber daya alam menjadi milik bersama yang secara konkrit dimiliki negara (*etatisme*). Oleh karena itu, pada negara-negara sosialis (komunis) yang berpaham *Marxisme*, pemilikan individual (*individual ownership*) atas sumber daya alam tidak dikenal dan tidak pernah diakui secara hukum.

Teori pemilikan negara atas sumber daya alam diajukan oleh Karl Marx dan Friedrich Engels.³⁴ Teori ini bertolak dari teori-teori ekonomi, khususnya nilai buruh (*arbeidswaarde-theorie*), yang diatasnya diletakkan

ajaran hukum dan negara. Berdasarkan teori ini, hanya dengan pemilikan negara atas sumber daya alam dapat menciptakan suatu sistem baru dalam hubungan produktif berdasarkan produksi untuk penggunaan bersama dan tidak untuk keuntungan perseorangan.³⁵ Namun pemilikan negara yang pada mulanya bertujuan untuk menjamin distribusi hasil produksi sumber daya ekonomi bagi kepentingan rakyat banyak, secara berangsur-angsur dimanfaatkan oleh penguasa negara untuk mempertahankan kekuasaan dan diubah menjadi monopoli negara (*state monopoly*). Hal ini dimungkinkan pada tipe negara sosialis, karena corak hukumnya mencerminkan aturan-aturan yang selalu memberikan tempat pada negara atau pemerintah untuk mempengaruhi kegiatan ekonomi.³⁶ Akibat dari monopoli negara atas sumber daya ekonomi, aktivitas ekonomi masyarakat tidak berkembang, sementara beban negara bertambah berat karena harus menanggung semua kebutuhan masyarakat.³⁷ Akibatnya menimbulkan penderitaan dan penyengsaraan rakyat banyak. Inilah sebagian keburukan dan kekurangan negara hukum sosialis yang berlandaskan paham *Marxisme* yang dalam konteks Indonesia diperbaharui oleh Moh. Hatta dengan sosialisme kooperatif yang dituangkan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

Kekurangan-kekurangan tipe negara hukum dengan paham Liberalisme-individualis dan paham *Marxisme-sosialis* telah menarik perhatian dan menimbulkan reaksi yang

³² *Ibid*, hal. 92.

³³ Mustamin Daeng Matutu, *Op. cit.* hal. 23.

³⁴ Ronald Z. Titahelu, *Op. cit.*, hal. 99; Lihat juga, Ignas Kleden, 1999, "Legislasi .Antikomunis atau Antiketidakadilan", *Kompas*, Jakarta, 21 April, hal. 4.

³⁵ *Ibid*.

³⁶ Bagir Manan, *Politik.... Loc. cit.*

³⁷ Ellydar Chaidir, *Op., cit*, hal. 39.

diwujudkan dalam usaha dan ataupun mengganti sama sekali dengan sistem lain. Dalam usaha itu tampaklah konsep baru yang bersifat pragmatis, yang berusaha mempertahankan kebebasan dalam negara hukum sambil membenarkan negara campur tangan untuk penyelenggaraan kesejahteraan rakyat (*citizenry welfare*) dan kesejahteraan umum (*public welfare*). Konsep yang berusaha memadukan paham liberalis-individualis dengan paham kolektivis.

Paham tersebut melahirkan konsepsi tentang *socio capitalis state* atau *newliberalism* yang mengutamakan fungsi welfare.³⁸ Konsepsi yang demikian, menurut Mac Iver,³⁹ negara tidak dipandang lagi sebagai alat kekuasaan (*instrument of power*) semata-mata, tetapi mulai dipandang sebagai alat pelayanan (*an agency of services*). Paham yang pragmatis ini melahirkan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*)⁴⁰ atau negara hukum modern atau negara hukum materiil yang ciri-cirinya sebagai berikut:

1. Dalam negara hukum kesejahteraan yang diutamakan adalah terjaminnya hak-hak asasi sosial-ekonomi rakyat;
2. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan dibanding pembagian kekuasaan

yang berorientasi politis, sehingga peranan eksekutif lebih besar dari pada legislatif;

3. Hak milik tidak bersifat mutlak;
4. Negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan atau sekedar penjaga malam (*Nachtwakerstaat*), melainkan negara turut serta dalam usaha-usaha sosial maupun ekonomi;
5. Kaidah-kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial ekonomi dan membebaskan kewajiban tertentu kepada warganegara.
6. Peranan Hukum Publik condong mendesak Hukum Privat, sebagai konsekuensi semakin luasnya peranan negara;
7. Lebih bersifat negara hukum materiil yang mengutamakan keadilan sosial yang materiil pula.

Berdasarkan ciri-ciri di atas, jelaslah bahwa dalam konsep negara kesejahteraan peranan negara pada posisi yang kuat dan besar dalam menciptakan kesejahteraan umum (*public welfare*) dan keadilan sosial (*social justice*). Konsepsi negara yang demikian dalam berbagai literatur disebut dengan berbagai istilah antara lain; *social services state* atau *agency of services*" (negara sebagai alat pelayanan).

Konsep negara hukum modern selain mengharuskan setiap tindakan negara/pemerintah berdasarkan atas hukum, juga negara/pemerintah disertai pula peran, tugas dan tanggung jawab yang luas untuk mensejahterakan masyarakat. Dari berbagai konsepsi negara

³⁸ Le Sueur AP & Herberg JW, *Op. cit*, hal. 54.

³⁹ Mac Iver, 1950, *The Modern State*, London: Oxford University Press, hal. 4.

⁴⁰ Negara kesejahteraan lahir akibat adanya *the great depression* yang melanda negara-negara Barat yang menganut asas *laissez faire*. Pada tahun 1930-an muncul seorang ekonom Inggris, John Maynard Keynes yang menganjurkan bahwa pemerintah dapat mencampuri kegiatan ekonomi rakyat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Dari pandangan inilah kemudian muncul konsep negara kesejahteraan.

hukum modern, menurut Bagir Manan⁴¹ pada pokoknya, termuat tiga aspek utama yaitu; aspek politik, konsep hukum itu sendiri dan aspek sosial-ekonomi. Dari aspek politik antara lain pembatasan kekuasaan negara, dari aspek hukum, antara lain, supremasi hukum, asas legalitas dan *the rule of law*, sedangkan dari aspek sosial-ekonomi adalah keadilan sosial (*social justice*) dan kesejahteraan umum (*public welfare*). Titik tolak dari ketiga aspek tersebut di atas adalah hak asasi dan kesejahteraan sosial-ekonomi. Berbeda halnya dengan konsepsi negara hukum klasik, dimana hak asasi hanya ditekankan pada hak-hak politik saja, hal ini dianggap tidak memuaskan, sehingga hak asasi diperluas ke lapangan sosial yaitu hak asasi sosial (*sociale grond-rechten* atau *sociale mensenrechten*).⁴² Karena hak asasi sosial memberikan wewenang, tugas dan tanggung jawab pada negara atau pemerintah untuk memasuki atau ikut serta dalam kehidupan individu maupun masyarakat. Pengertian yang demikian melahirkan paham demokrasi ekonomi atau kerakyatan di bidang ekonomi.

Teori Perlindungan Hukum

Landasan pijak perlindungan hukum bagi rakyat (masyarakat) di Indonesia adalah Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), karena merupakan dasar ideologi dan falsafah bangsa Indonesia yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan dengan menempatkan hukum sebagai panglima dan bukan

kekuasaan. Penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia dan memposisikan bangsa Indonesia sebagai negara hukum menimbulkan konsekuensi yang harus ditaati dan dilaksanakan oleh pemerintah sebagai penyelenggara negara. Philipus M. Hadjon dengan menggunakan konsep barat sebagai kerangka pikir dan landasan pijak pada Pancasila merumuskan prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila dan prinsip negara hukum yang berdasarkan Pancasila.⁴³

Perlindungan hukum secara gramatikal "perlindungan" berasal dari kata "lindung" yang berarti mendapatkan dirinya dibawah sesuatu supaya jangan kelihatan. Arti perlindungan adalah segala upaya yang dilakukan untuk melindungi subyek tertentu, juga dapat diartikan sebagai tempat berlindung dari segala sesuatu yang mengancam.⁴⁴

Black's Law Dictionary memberikan pengertian *protection* sebagai berikut: 1) *the act of protecting* (tindakan melindungi), 2) *protectionism* (proteksionisme), 3) *coverage* (menutupi), 4) *a document given by a notary public to sailors and other persons who travel abroad, certifying that the bearer is a U.S citizen.* (suatu dokumen yang diberikan oleh seorang notaris kepada pelaut atau orang lain yang melakukan perjalanan ke

⁴¹ Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hal. 38.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Suatu studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganan oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, hal. 20.

⁴⁴ Marwan Mas, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hal. 74.

luar negeri, yang menegaskan pemegangnya adalah warga negara AS).⁴⁵

Perlindungan hukum bagi masyarakat dalam kepustakaan berbahasa Belanda disebut dengan "*rechtsbescherming van de burgers tegen de overheid*" dan dalam kepustakaan berbahasa Inggris disebut "*legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*"⁴⁶

Satjipto Rahardjo, mengemukakan perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan hukum.⁴⁷

Adnan Buyung Nasution menjelaskan bahwa perlindungan hukum adalah melindungi harkat dan martabat manusia dari pemerkosaan yang pada dasarnya serangan hak pada orang lain telah melanggar aturan norma hukum dan Undang-Undang.⁴⁸

Menurut Peter Mahmud, perlindungan hukum adalah suatu upaya yang dilakukan oleh hukum dalam menanggulangi pelanggaran, yang terdiri dari dua jenis, yaitu perlindungan hukum yang bersifat *represif* dan perlindungan hukum yang bersifat *preventif*.⁴⁹

Berkaitan dengan perlindungan hukum yang dilakukan oleh pemerintah/

penguasa, Philipus M. Hadjon membedakan dalam dua macam, yaitu:⁵⁰

1. Perlindungan hukum *preventif* adalah perlindungan hukum dimana rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum sesuatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dengan demikian perlindungan hukum *preventif* bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Perlindungan hukum *preventif* sangat besar artinya bagi tindakan pemerintah yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan perlindungan hukum tersebut, pemerintah didorong untuk bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan.
2. Perlindungan hukum *represif*, yaitu upaya perlindungan hukum yang dilakukan melalui badan peradilan, baik peradilan umum maupun peradilan administrasi negara. Perlindungan hukum *represif* bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.

Perlindungan hukum oleh negara/pemerintah lebih ditekankan pada unsur negara/pemerintah sebagai pemegang kedaulatan. Untuk itu, perlindungan hukum yang diberikan oleh negara/pemerintah kepada warga negara dapat dilihat dalam instrumen hukum dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Kaitannya dengan perlindungan *preventif*, pemerintah telah memberikan saluran melalui Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 53 UU No. 12 tahun 2011 menyebutkan

⁴⁵ Bryan A Garner (ed), 2004, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, A Thomson Business, hal. 1259.

⁴⁶ Philipus M. Hadjon, *Op.cit*, hal. 1.

⁴⁷ Satjipto Rahardjo, "Penyelenggaraan Keadilan dalam Masyarakat yang Sedang Berubah" *Masalah-masalah Hukum*, No. 1-6 Tahun X/10/2007

⁴⁸ Adnan Buyung Nasution, *Hukum dan Keadilan*, No. 1 Tahun 1996

⁴⁹ Peter Mahmud dalam Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, hal. 2.

⁵⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi....., Op.cit*, hal. 39.

bahwa “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah”. Selain itu, dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 juga disebutkan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang salah satunya adalah asas keterbukaan. Asas keterbukaan menjelaskan bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka sehingga seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut.

Dasar Hukum Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara

Dalam praktik Peradilan Tata Usaha Negara instrumen hukum yang dipergunakan dalam menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara sepanjang yang penulis amati adalah semuanya menggunakan “Penetapan”. Hal ini didasarkan pada:

1. Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
2. Juklak Mahkamah Agung RI Nomor: 052/Td/TUN/III/1992 tanggal 14 Maret 1992 yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan TUN II Tahun 1991.
3. Juklak Mahkamah Agung RI Nomor:

222/Td.TUN/X/1993 yang dirumuskan dalam Pelatihan Peningkatan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap II tahun 1992.

4. Juklak Mahkamah Agung RI Nomor: 223/Td.TUN/X/1993 yang dirumuskan dalam Pelatihan Keterampilan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Tahap II Angkatan II tahun 1992.
5. Juklak Mahkamah Agung RI Nomor: 224/Td.TUN/X/1993 yang dirumuskan dalam Pelatihan Pemantapan Keterampilan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara Tahap III Angkatan II tahun 1993.
6. Surat Edaran Mahkamah RI Nomor: 2 Tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pasal 67 Undang-Undang Nomor Tahun 1986 tanggal 30 April 2001.
7. Petunjuk Pelaksanaan Nomor: 1 Tahun 2005 tentang Penundaan Pelaksanaan Keputusan TUN Yang Digugat (Pasal 67 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986) tanggal 7 Desember 2005
8. Pedoman Teknis Administrasi Dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Edisi 2009.

Bukan di dasarkan atas ketentuan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, apa yang menjadi rasio dipergunakannya instrumen hukum “Penetapan” untuk menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara.

Di dalam Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1991 angka VI Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara

ditentukan:

1. Setiap tindakan prosedural persidangan dituangkan dalam bentuk “Penetapan”, kecuali putusan akhir yang harus berkepal “Putusan”.
2. Dan seterusnya.

Dari sinilah awal mula penggunaan instrumen hukum “Penetapan” untuk menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang kemudian diikuti oleh Petunjuk Pelaksanaan SEMA RI yang lain sampai ke Pedoman Tekhnis Administrasi dan Tekhnis Peradilan Tata Usaha Negara Buku II Edisi 2009.

Ketentuan dalam SEMA RI Nomor 2 Tahun 1991 angka VI. 1 yang mengecualikan penggunaan “Putusan” hanya untuk putusan akhir bertentangan dengan ketentuan di dalam Pasal 113 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang secara jelas dan tegas menentukan bahwa putusan pengadilan yang bukan putusan akhir meskipun diucapkan dalam sidang, tidak dibuat sebagai putusan tersendiri melainkan hanya dicantumkan dalam berita acara sidang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 113 ayat (1) tersebut di atas, putusan dibagi menjadi 2 (dua), yaitu **putusan akhir** dan **bukan putusan akhir** yang dalam praktik disebut dengan putusan sela/ putusan antara yang berkepal “Putusan”. Dengan demikian, ketentuan SEMA RI Nomor 2 Tahun 1991 angka VI. 1 telah menafikan ketentuan Pasal 113 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam ketentuan lain masih di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan dalam Pasal 67 bahwa

permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat diajukan sekaligus dalam gugatan dan **dapat diputus terlebih dahulu** dari pokok sengketa. (kursif dari penulis).

Dengan adanya frasa “**dapat diputus terlebih dahulu**” menurut penulis bermakna mengabulkan atau menolak permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara dilakukan dengan instrumen hukum “**Putusan Sela**” bukan dengan instrumen hukum “**Penetapan**”. Selain itu, asas prefensi hukum mengajarkan kepada kita “*Lex superior derogat legi inferiori*” yang artinya Undang-Undang yang lebih tinggi menguasai atau mengalahkan peraturan yang lebih rendah.

Eksekusi atau pelaksanaan putusan pengadilan merupakan akhir dari seluruh proses rangkaian bersengketa disemua lembaga Peradilan manapun. Berbeda halnya dengan eksekusi putusan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara bukanlah akhir dari seluruh proses rangkaian bersengketa akan tetapi bersifat sementara sampai dengan adanya putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap (*kracht van gewijsde*), bahkan setiap saat putusan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara bisa dicabut.

Pembentuk Undang-Undang (*wetgever*) tidak membayangkan bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak akan melaksanakan putusan penundaan pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara. Bayangannya ideal bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara akan selalu dan taat untuk melaksanakan putusan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara. Asumsi penulis didasarkan atas suatu kenyataan di dalam

Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di mana tidak diatur sama sekali mekanisme eksekusi putusan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara.

Mahkamah Agung RI sebagai pengadilan negara tertinggi dari badan peradilan di dalam keempat lingkungan peradilan telah mengeluarkan petunjuk jika tergugat tidak mau mematuhi putusan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara yang disangkutkan yaitu:

1. Surat Edaran Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 1991 angka VI. 4. Menentukan:
Apabila ada Penetapan Penundaan dimaksud yang tidak dipatuhi oleh Tergugat, maka ketentuan Pasal 116 ayat (4), (5) dan (6) dapat dijadikan pedoman dan dengan menyampaikan tembusannya kepada : ketua Mahkamah Agung RI, Menteri Kehakiman RI, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara RI (Surat Menpan Nomor B.471/4/1991 tanggal 29 Mei 1991 tentang Pelaksanaan Putusan Tata Usaha Negara).
2. Buku II Pedoman Tekhnis Administrasi dan Pedoman Tekhnis Peradilan Tata Usaha Negara Edisi 2009 halaman 52 huruf r. Menentukan:
Penetapan penundaan yang tidak dipatuhi oleh tergugat, secara kasuistis dapat diterapkan Pasal 116 Undang-Undang Nomor tentang PERATUN sebagaimana yang diterapkan terhadap putusan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Ketentuan Pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang

Peradilan Tata Usaha Negara sudah dua kali dilakukan perubahan masing-masing dengan Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Prinsip eksekusi (pelaksanaan putusan) yang dianut oleh ketiga Undang-Undang tersebut di atas adalah bersifat *self respect* tergantung atas kehendak Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berkedudukan sebagai Tergugat, artinya Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah sebagai eksekutor bagi dirinya sendiri, sedangkan Fungsi Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara dalam hal pelaksanaan putusan Pengadilan hanya bersifat mengawasi sebagaimana dimaksudkan di dalam Pasal 119 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 sebagai berikut: “Ketua Pengadilan wajib mengawasi pelaksanaan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”.

Menurut Pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, sistem eksekusi yang dianut adalah **sistem hirarkhi jabatan**, sedangkan sistem eksekusi yang dianut oleh Pasal 116 Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah **sistem upaya paksa**. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sistem eksekusi menggunakan sistem campuran antara

hierarkhi jabatan tidak murni dan sistem Upaya Paksa.

Mekanisme hierarkhi jabatan pada era Pasal 116 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 adalah cocok dengan sistem pemerintahan pada waktu itu zaman orde baru yang serba sentralistik pengaruh atasan secara berjenjang sangat kuat sekali. Setelah masa reformasi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah tidak lagi menganut sistem sentralistik tapi menganut sistem otonomisasi sehingga tidak ada lagi hierarkhi jabatan antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Provinsi sehingga tepat menggunakan sistem upaya paksa.

Dengan diberikannya petunjuk oleh Mahkamah Agung RI untuk menerapkan secara kasuistis ketentuan Pasal 116 tentang PERATUN jika Tergugat tidak mau melaksanakan putusan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, maka perlu dilihat mekanisme yang diatur di dalam Pasal 116 tersebut sehingga didapat gambaran yang menyeluruh.

Di dalam Pasal 116 disebutkan:

- (1) Salinan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dikirimkan kepada para pihak dengan surat tercatat oleh panitera pengadilan setempat atas perintah Ketua Pengadilan yang mengadilinya pada tingkat pertama selambat-lambatnya dalam waktu 14 (empat) hari kerja;
- (2) Apabila setelah 60 (enam puluh) hari kerja putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterima tergugat tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 97 ayat (9) huruf a, keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu tidak mempunyai kekuatan hukum lagi;

- (3) Dalam hal tergugat ditetapkan harus melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (9) huruf b dan huruf c, dan kemudian setelah 90 (sembilan puluh) hari kerja ternyata kewajiban tersebut tidak dilaksanakan, maka penggugat mengajukan permohonan kepada ketua pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), agar pengadilan memerintahkan tergugat melaksanakan putusan pengadilan tersebut;
- (4) Dalam hal tergugat tidak bersedia melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, terhadap pejabat yang bersangkutan dikenakan upaya paksa berupa pembayaran sejumlah uang paksa dan/atau sanksi administratif;
- (5) Pejabat yang tidak melaksanakan putusan pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diumumkan pada media massa cetak setempat oleh panitera sejak tidak terpenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3);
- (6) Disamping diumumkan pada media massa cetak setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), ketua pengadilan harus mengajukan hal ini kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi untuk memerintahkan pejabat tersebut melaksanakan putusan pengadilan, dan kepada lembaga perwakilan rakyat untuk menjalankan fungsi pengawasan;
- (7) Ketentuan mengenai besaran uang paksa, jenis sanksi administratif, dan tata cara pelaksanaan pembayaran

uang paksa dan atau sanksi administratif diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Sampai saat ini ketentuan yang dimaksud di dalam Pasal 116 ayat (7) belum keluar peraturan perundang-undangannya, sehingga upaya paksa belum bisa diterapkan, dengan demikian katup penekannya belum bisa dilaksanakan sehingga.

Delegasi perundang-undangan di dalam Pasal 116 ayat (7) bersifat blangko kosong, oleh karena tidak disebutkan bentuk peraturan perundang-undangan yang dimaksud. Di dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan disebutkan jika dilakukan delegasi peraturan perundang-undangan harus jelas bentuk peraturan perundang-undangan yang dimaksud.

Memperhatikan mekanisme eksekusi yang di atur di dalam Pasal 116 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menurut penulis tidak bisa diterapkan di dalam eksekusi putusan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara jika Tergugat tidak mau melaksanakannya dengan alasan:

1. Tenggang-tenggang waktu (*time limit*) tahapan-tahapan sangat panjang waktunya, sedangkan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara karena adanya keadaan yang sangat mendesak;
2. Eksekusi di dalam Pasal 116 adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai Tergugat adalah untuk berbuat sesuatu yang bersifat aktif yaitu menerbitkan Keputusan Tata Usaha negara baru, sedangkan

putusan penundaan pelaksanaan keputusan Tata Usaha Negara yang dituntut kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah untuk tidak berbuat sesuatu yang bersifat pasif.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan permasalahan tersebut dapat diperoleh kesimpulan bahwa penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara mengakibatkan **daya laku** (*gelding*) terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat terhenti untuk **sementara waktu** (*tijdelijk*). Di samping itu, penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara mengakibatkan suasana/ keadaan hukumnya (*rechtstoestand*) kembali pada keadaan atau posisi semula (*restitutio in integrum*) sebelum adanya Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan. Penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara memberi batasan (*restricteren*) berlakunya asas praduga Sah (*praesumptio iustae causa/ vermoeden van rechtmatigheid*).

Mengingat pengaruh yang ditimbulkan oleh adanya putusan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara, maka dalam pertimbangan hukum hakim diperlukan alasan-alasan hukum secara filosofis, teoritis dan yuridis. Alasan kepentingan umum tidak diperlukan di dalam Pasal 67 ayat (4) huruf b oleh karena sejak semula Keputusan Tata Usaha Negara yang terkait dengan kepentingan umum bukan menjadi wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara. Instrumen Hukum yang dipergunakan untuk menunda pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara adalah Putusan Sela/Putusan Antara bukan Penetapan.

Daftar Bacaan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- Algra, N.E., et. al., 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda-Indonesia*, cet. Pertama, Binacipta.
- Basah, Sjahran, 1992, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, cetakan II, Bandung: Alumni.
- Elpah, Dani, 2011, “Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara”, Makalah disampaikan pada Pelatihan Hakim Peradilan Tata Usaha Negara, Diklat Kumdil MA RI, Megamendung.
- Hamidjojo, O Noto, 2011, *Soal-Soal Pokok Fisafat Hukum*, Salatiga: Griya Media.
- Hart, H.L.A., 2009, *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*, Penerjemah M. Khoizin, Bandung: Nusa Media.
- Menteri Kehakiman RI, Keterangan Pemerintah di Hadapan Sidang Paripurna DPRI Mengenai RUU Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, tanggal 29 April 1986.
- Mertokusumo, Sudikno, 2002, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Edisi Keenam, Cetakan Petama, Yogyakarta: Liberty.
- Supandi, 2010, *Ganti Rugi Akibat Tindakan Pejabat Pemerintah Dalam RUU Administrasi Pemerintahan dan Prospek Peradilan Tata Usaha Negara*, dalam Sophia Hadyanto (editor) *Paradigma Kebijakan Hukum Pasca Refprmasi Dalam Rangka Ulah ke-80 Prof. Solly Lubis*, Medan: PT. Sofemdia.

Bitcoin sebagai Alat Pembayaran Online dalam Perdagangan Internasional

Dwikky Ananda Rinaldi, Mokhamad Khoirul Huda

Lembaga Bantuan Hukum Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah Surabaya

Email: Email: dwikky@gmail.com, emka.huda@hangtuah.ac.id

Abstract: *The growth of national economy encourages a significant change in the financial sector, especially a means of payment. Starting from the barter, the means then changes to be the goods or commodities, and finally the metal and paper as a raw material of money. The form of money as a means of payment continuously changes namely in the form of checks and transfer form that allow payment through transferring funds from the account balances among financial institutions, especially the banks. The economic need continuously grows so that it shifts the ways of trade transactions from conventional to internet based one that is known as e-commerce. One of the International online payment means required in an e-commerce transaction is Bitcoin. Bitcoin is an electronic coin that uses a system of peer-to-peer network that is open source. Bitcoin is not a virtual coin and not the legal means of payment in Indonesia. The legal means in Indonesia is the rupiah. It has been described in Article 1 section (2) of Act No. 7 of 2011 on Currencies that the the coin used for payment transactions in Indonesia is the rupiah.*

Keywords: *Legality, a means of payment, Bitcoin, money, rupiah.*

Abstrak: Pertumbuhan ekonomi nasional mendorong perubahan yang signifikan di bidang finansial khususnya alat pembayaran. Berawal dengan cara barter kemudian berkembang menggunakan barang/komoditi dan akhirnya menggunakan bahan logam dan kertas sebagai bahan baku uang. Perkembangan peran uang sebagai alat pembayaran terus mengalami perubahan wujud yaitu dalam suatu bentuk uang pembayaran cek dan bilyet giro yang memungkinkan pembayaran dengan cara transfer dana dari saldo rekening antar institusi keuangan khususnya bank. Kebutuhan ekonomi terus berkembang yang menggeser cara-cara transaksi perdagangan dari yang konvensional menjadi berbasis internet yang lazim disebut dengan *e-commerce*. Alat pembayaran *online* internasional yang dibutuhkan dalam suatu transaksi *e-commerce* salah satunya adalah *Bitcoin*. *Bitcoin* merupakan mata uang elektronik yang menggunakan sistem jaringan pembayaran *peer-to-peer* yang bersifat *open source*. *Bitcoin* bukan merupakan mata uang virtual dan juga bukan alat pembayaran yang sah di Indonesia, maka alat pembayaran yang sah di Indonesia adalah uang rupiah. Hal tersebut telah dijelaskan di dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang bahwa mata uang yang dipergunakan untuk melakukan transaksi pembayaran di Indonesia adalah rupiah.

Kata kunci: Legalitas, alat pembayaran, Bitcoin, uang, rupiah.

Pendahuluan

Pesatnya pertumbuhan perekonomian nasional telah menghasilkan perubahan yang sangat signifikan terhadap kegiatan finansial, investasi dan perdagangan. Salah satu perubahan perekonomian yang signifikan terletak pada kegiatan finansial dengan digunakannya *Bitcoin*. *Bitcoin* ini tidak hanya merupakan perkembangan finansial nasional, namun perkembangan finansial dunia. Kemunculan *Bitcoin* masih menjadi perdebatan terkait legalitasnya sebagai alat pembayaran yang sah. *Bitcoin* adalah jaringan konsensus yang memungkinkan sistem pembayaran baru dan uang yang sepenuhnya berbentuk *digital* atau dapat juga diartikan sebagai mata uang elektronik yang menggunakan sistem jaringan pengguna ke pengguna (*peer to peer*) yang bersifat terbuka (*open source*).

Bitcoin juga memiliki satuan yang biasa disebut dalam kode BTC, dan karena nilainya yang cukup tinggi saat ini (1 BTC sempat bernilai hingga USD 1200) maka untuk memudahkan para pelaku transaksi *Bitcoin* yang menyebut nilai *Bitcoin* dalam jumlah 0.000... BTC (nol koma nol sekian *Bitcoin*).¹

Bitcoin menawarkan cara pembayaran lebih mudah tanpa memerlukan rekening bank, kartu kredit atau perantara. *Bitcoin* adalah uang tunai yang disimpan dalam komputer yang dapat digunakan untuk menggantikan uang tunai dalam transaksi jual beli *online*. Berbeda dengan mata uang online lainnya yang berhubungan dengan bank dan menggunakan sistem *payment* seperti *Paypal*. *Bitcoin* secara langsung di-

distributed antara pengguna tanpa diperlukan perantara.

Konsep pembentukan *Bitcoin* ini merupakan mata uang virtual hasil kriptografi (*crypto-currency*) yang mana sangat dimungkinkan untuk terus berkembang di masa mendatang. Dalam konsep *crypto-currency* ini, benar-benar identik dengan syarat alat tukar sah, yakni unik, tidak mudah rusak, dan disepakati bersama.² Sehingga, *Bitcoin* ini dapat menjadi alat tukar di masyarakat internasional.

Namun, legalitas *Bitcoin* sebagai mata uang virtual masih menjadi perdebatan di berbagai negara, tidak terkecuali negara Indonesia. Tahun 2014 melalui siaran pers Bank Indonesia menyatakan bahwa *Bitcoin* dan mata uang virtual lainnya bukan merupakan mata uang atau alat pembayaran yang sah di Indonesia.³ Pernyataan ini tidak secara eksplisit melarang penggunaan *Bitcoin*. Hanya segala risiko terkait kepemilikan atau penggunaan *Bitcoin* menjadi tanggung sendiri karena tidak mendapat perlindungan hukum dari negara.

Bitcoin dalam perdagangan internasional biasanya dipergunakan sebagai alat pembayaran jual beli *online*, namun *Bitcoin* bukan merupakan mata uang virtual dan juga bukan alat pembayaran yang sah di Indonesia, maka alat pembayaran yang sah di Indonesia adalah uang. Dimana hal tersebut telah dijelaskan di dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang (selanjutnya disebut UU Mata Uang). Selain itu, mata uang

¹ Willy Wong, 2014, *Bitcoin: Panduan Praktis Memahami, Menambang dan Mendapatkan Bitcoin*, Semarang: Indraprasta Media, hal. 9.

² *Ibid.*

³ www.bi.go.id/id/ruang-media/siaran-pers/Pages/SP_160614.aspx. *Pernyataan Bank Indonesia Terkait Bitcoin dan Virtual Currency Lainnya*. Diakses Minggu, 3 April 2016 jam 7.02 WIB.

yang dipergunakan untuk melakukan transaksi pembayaran di Indonesia adalah rupiah. Pengertian terkait mata uang dijelaskan di dalam Pasal 1 angka (1) UU Mata Uang, yaitu uang yang dikeluarkan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut rupiah.

Di samping pro dan kontra mengenai *Bitcoin*, suatu negara tidak terlepas dari transaksi yang menghubungkan antara negara yang satu dengan negara yang lain. Hal ini bertujuan untuk memperlancar suatu kegiatan, khususnya di bidang ekonomi. Kegiatan ini biasa dikenal dengan istilah perdagangan internasional. Pentingnya aktivitas dalam perdagangan mata uang timbul karena semakin berkembangnya perdagangan internasional. Karena pada setiap transaksi perdagangan yang melibatkan antar negara akan membutuhkan pertukaran mata uang (*valuta asing*) atau *foreign exchange* yang menyebabkan naik atau turunnya permintaan dan penawaran terhadap nilai mata uang tertentu. Oleh karena itu, dari uraian yang telah dijelaskan di atas akan dikaji legalitas *Bitcoin* sebagai alat pembayaran *online* dalam perdagangan internasional.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif. Menurut B Arief Sidharta, penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian yang lazim dipergunakan dalam kegiatan pengembangan ilmu hukum. Pendekatan yang digunakan adalah konseptual (*conceptual approach*), yaitu untuk mengkaji kejelasan yang berkaitan dengan konsep kepentingan umum, konsep tentang pejabat yang dikenakan uang paksa,

konsep tanggung jawab mengenai uang pembayaran uang paksa, pengertian sanksi administratif, jenis-jenisnya dan pejabat yang berwenang menjatuhkan sanksi administratif; dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang mempunyai korelasi dengan aspek-aspek yang berkaitan dengan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara.

Hasil dan Pembahasan

Jenis Alat Pembayaran dalam Perdagangan

Uang telah dipergunakan sejak berabad-abad yang lalu dan merupakan salah satu penemuan umat manusia yang dinilai paling menakjubkan.⁴ Dalam perkembangannya, uang memiliki sejarah yang sangat panjang dan telah mengalami berbagai perubahan yang sangat besar sejak dikenal oleh manusia. Oleh karena itu uang dipandang dapat memainkan perannya yang baik sebagai alat pembayaran yang sah di dalam suatu negara maupun sebagai bentuk simbol negara yang digunakan sebagai alat pemersatu, atau dapat pula menjadi alat untuk menguasai perekonomian atau penjajahan oleh suatu negara kepada negara lain.⁵

Dengan kata lain, uang dalam kehidupan perekonomian suatu negara memiliki fungsi yang penting dan strategis, dimana uang bukan hanya berfungsi sebagai alat pembayaran yang

⁴ Solihin dan Suseno, 2005, *Penyusunan Statistik Uang Beredar*, Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan, hal. 1.

⁵ Tim Peneliti Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2006, "Tindak Pidana di Bidang Mata Uang", *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 4 Nomor 1 April, hal.48.

sah dalam setiap kegiatan transaksi ekonomi yang dilakukan oleh masyarakat luas di dalam sebuah negara, namun uang juga dipandang sebagai suatu alat untuk menunjukkan eksistensi atau keberadaan dari suatu negara.⁶

Welter B.Wrinson memandang mata uang dari aspek politik dikaitkan dengan kedaulatan suatu negara. Oleh karena itu, dikatakan bahwa kokohnya suatu negara antara lain dapat diukur dari kuatnya mata uang dari negara tersebut. Pandangan dimaksud kekuasaan negara untuk mengeluarkan mata uang dan menyatakan nilainya.⁷

Munculnya mata uang yang memiliki fungsi sebagai alat pertukaran merupakan suatu bentuk respons terhadap timbulnya hambatan atau kendala dalam penerapan sistem barter di masyarakat. Pada waktu itu pertukaran barang dengan barang lain secara langsung tanpa menggunakan alat pertukaran dipandang kurang efektif di dalam pelaksanaannya karena tenaga dan waktu yang relatif lama dalam prosesnya. Sehingga dalam kenyataannya tidak banyak terjadi transaksi atau kegiatan perdagangan yang makin dapat dilakukan apabila sistem barter ini digunakan sebagai satu-satunya media dalam melakukan kegiatan pertukaran.

Pada sistem barter murni, salah satu hal yang harus dipenuhi sehingga pelaksanaannya dapat berjalan dengan lancar adalah adanya suatu keinginan yang sama diantara masing-masing pihak menukarkan barang tersebut. Tanpa di-

batasi prinsip tersebut, maka dalam praktiknya akan sulit untuk terjadinya suatu transaksi atau kegiatan barter. Selain itu menemukan orang-orang yang memiliki keinginan yang sama, sudah tentu bukanlah suatu pekerjaan yang mudah untuk dilaksanakan karena beragam jenis kebutuhan dari masing-masing pihak. Maka penerapan prinsip kesamaan akan keinginan dan kebutuhan pada sistem barter menimbulkan atau kendala bagi setiap manusia dalam memenuhi kebutuhan yang beraneka ragam dari waktu ke waktu.

Oleh sebab itu dilakukan upaya untuk mengatasi tersebut dengan cara menggunakan barang atau komoditi tertentu secara umum dapat diterima sebagai alat pertukaran, misalnya menggunakan komoditi atau barang-barang hasil pertanian, seperti padi, jagung dan gandum. Penggunaan benda-benda dimaksud sebagai alat penukar didasarkan pada kesepakatan diantara anggota masyarakat yang menggunakan pada suatu daerah tertentu.

Menurut D. H Robertson, dengan menggunakan barang atau komoditi tertentu tersebut, maka kita dapat mengartikan “uang” sebagai alat sesuatu yang diterima secara umum sebagai pembayaran untuk benda-benda atau untuk melunasi kewajiban-kewajiban lain yang timbul karena dilaksanakannya sesuatu usaha (*bussiness obligation*).⁸

Mengingat dalam perkembangan semakin meluas, maka untuk lebih memperlancar maka kegiatan transaksi pertukaran jual beli dengan menggunakan benda-benda seperti logam berharga dan bahan kertas sebagai uang. Seiring

⁶ FX. Soekarno, 2006, *Mata Uang Sebagai Alat Justifikasi Pembayaran dan Simbol Kedaulatan*, Surabaya: Bank Indonesia, hal. 2.

⁷ A. A. Oka Mahendra, 2006, *Sosialisasi Rancangan Undang-Undang tentang Mata Uang*, Bandung: Bank Indonesia, hal. 2.

⁸ D.H. Robertson, 1976, *Money*, London: Nisbet & Co., hal. 5.

dengan penggunaan logam berharga sebagai bahan baku uang, dalam perkembangannya ternyata kondisi yang turun naik sejalan dengan situasi dan kondisi yang ada. Sehingga perkembangan peran uang sebagai alat pembayaran terus mengalami perubahan wujud yaitu dalam suatu bentuk uang pembayaran cek dan bilyet giro yang memungkinkan pembayaran dengan cara transfer dana dari saldo rekening antar institusi keuangan khususnya bank. Cek dan bilyet giro merupakan alat pembayaran paling lama yang digunakan oleh masyarakat di Indonesia.

Cek dan bilyet giro merupakan jenis alat pembayaran non tunai. Seiring dengan perkembangan teknologi, berbagai instrumen pembayaran non tunai atau elektronik mulai bermunculan dalam berbagai wujud antara lain: kartu debit, kartu kredit dan uang elektronik. Sejauh ini seluruh pembayaran elektronis tersebut masih selalu terkait langsung dengan rekening nasabah bank yang menggunakannya.

Bitcoin sebagai Alat Pembayaran Online dalam Perdagangan Internasional

Perdagangan internasional merupakan salah satu aspek yang dewasa ini aktivitasnya melibatkan hampir seluruh negara di dunia. Hal ini sejalan pula dengan hukum perdagangan internasional yang berkembang dengan cepat seiring dengan perkembangan perdagangan internasional itu sendiri. Hubungan dagang yang sifatnya melintasi batas negara telah cukup banyak jenisnya, seperti barter,

jual beli, hingga transaksi dagang yang sifatnya kompleks.⁹

Perdagangan internasional ialah pertukaran barang dan jasa antara individu dengan individu, antara satu badan usaha dengan badan usaha lain, dan negara dengan negara yang sifatnya luas, transnasional, dan komersil.¹⁰ Dari pengertian tersebut maka dapat dilihat bahwa perdagangan internasional dapat melibatkan siapa saja mulai dari individu hingga negara, perdagangan internasional memiliki ciri khas untuk mencari keuntungan dari transaksi perdagangan yang dilakukan dengan melintasi batas negara.

Objek dari perdagangan internasional ialah barang dan jasa yang diperjual belikan oleh para pihak. Pergerakan barang-barang secara lintas batas negara disebut dengan perdagangan internasional di bidang barang, sedangkan pergerakan jasa-jasa secara lintas batas negara disebut dengan perdagangan jasa (*invisible trade*),¹¹ seperti jasa di bidang finansial, jasa di bidang transportasi udara yang sifatnya lintas negara. Sedangkan perdagangan internasional di bidang barang dapat dicontohkan dengan praktik impor beras Indonesia dari Thailand maupun ekspor produk kerajinan tangan dari Indonesia ke berbagai negara di dunia.

Perdagangan internasional dewasa ini telah banyak mengalami perkembangan ditandai dengan banyaknya forum-forum internasional sebagai wadah kerjasama perdagangan internasional, sebagai *World Trade Organization* yang

⁹ Huala Adolf, 2011, *Hukum Perdagangan Internasional*, Jakarta: Rajawali Pers, hal. 7.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 7.

¹¹ Meria Utama, 2011, *Hukum Ekonomi Internasional*, Jakarta: Fikahati, hal. 1.

saat ini beranggotakan 168 negara di seluruh dunia, *ASEAN Free Trade Area* yang merupakan wujud kesepakatan dari negara-negara anggota ASEAN untuk membentuk suatu kawasan bebas perdagangan di kawasan regional ASEAN dan *Asia Pasific Economic Cooperation*.

Akibat dari semakin terbukanya negara-negara terhadap kerjasama di bidang perdagangan akhirnya membawa dampak pada semakin meningkatnya frekuensi transaksi perdagangan internasional. Selama ini praktek yang berkembang dalam transaksi perdagangan internasional konvensional dapat digambarkan sebagai kondisi tawar menawar antara pedagang dan pembeli dengan proses yang lama serta berbelit karena banyaknya dokumen yang harus disiapkan oleh kedua belah pihak demi menjamin kelancaran transaksi dagang antar negara maupun kendala jarak antar negara serta fasilitas komunikasi yang tidak merata di setiap negara. Akan tetapi dengan perkembangan teknologi seperti internet telah memberikan paradigma baru bagi konsumen akan pelayanan yang cepat, mudah, dan praktis tanpa harus terikat dengan cara-cara lama.

Kebutuhan konsumen akan hal tersebut diatas telah menggeser cara-cara transaksi perdagangan dari yang konvensional menjadi berbasis internet yang lazim disebut dengan *e-Commerce*. *E-Commerce* ialah suatu jenis mekanisme bisnis secara elektronik yang memfokuskan diri pada transaksi bisnis berbasis individu dengan menggunakan internet sebagai medium pertukaran barang atau jasa yang dapat dilakukan oleh dua buah perusahaan (*Business to Business*) maupun antara perusahaan dengan

konsumen langsung (*Business to Consumer*).¹²

Alat pembayaran *online* internasional yang dibutuhkan dalam suatu transaksi *e-commerce* salah satunya adalah *Bitcoin*. *Bitcoin* merupakan mata uang elektronik yang menggunakan sistem jaringan pembayaran *peer-to-peer* (pengguna ke pengguna) yang bersifat terbuka (*open source*). *Bitcoin* berbentuk virtual, sehingga apabila seseorang ingin melihat bagaimana bentuk fisik dari mata uang ini, maka jawabannya adalah tidak ada. Bentuknya bukan seperti mata uang fisik yang dikeluarkan oleh sebuah bank, dan bukan pula mata uang dari sebuah negara. Bentuk dari mata uang unik ini hanyalah *file* dengan angka-angka yang dicatat dalam bentuk digital.

File tersebut merupakan enkripsi dari kode-kode unik yang menjadikannya tak sama satu dengan yang lain. Dan seperti *file* mp3 atau *word* yang anda miliki di perangkat komputer pengguna, *file Bitcoin* juga dapat disimpan dalam komputer individual/PC (*Personal Computer*), *flashdisc*, ataupun *software* (perangkat lunak) yang seperti layaknya berbentuk “dompet” (yang nantinya disebut sebagai *wallet*). Peredaran *Bitcoin* dan dapat dikirimkan lewat internet ke alamat *Bitcoin* pemiliknya sehingga tidak ada potongan biaya apapun ketika uang itu berpindah ke tangan orang lain. Pemilik *Bitcoin* juga tidak harus mengirimkan informasi identitasnya ketika menggunakannya serta nilai tukarnya tidak terpengaruh kurs.

¹²www.tarif.depkeu.go.id/Others/?hi=AFTA.html. Pusat Kebijakan Pendapatan Negara-Badan Kebijakan Fiskal, ASEAN Free Trade Area. Diakses Sabtu 12 Desember 2015, Jam 11.32.WIB.

Kelebihan itulah yang membuat *Bitcoin* sekarang banyak digunakan sebagai sarana transaksi di dunia digital. Mata uang ini digagas tahun 2008 oleh seseorang (atau sekelompok orang?) yang menggunakan nama Satoshi Nakamoto, dan diperkenalkan di dunia setahun sesudahnya, yaitu tahun 2009. Identitas sebenarnya Satoshi Nakamoto masih menjadi sebuah misteri. Bahkan banyak orang yang meragukan apakah ia adalah seseorang atau sebuah komunitas, juga apakah ia/mereka berasal dari Jepang. Akan tetapi bagaimanapun juga nama “Satoshi Nakamoto” dicatat sebagai penemu skema *Bitcoin* yang hingga sekarang ini menjadi perhatian bank-bank sentral di seluruh dunia.

Tanggal 6 Maret 2014, seorang reporter dari *Newweek* bernama Leah McGrath Goodman sempat mengklaim bahwa dirinya sudah menemukan Satoshi Nakamoto yang asli dan mengakui dirinya meskipun masih tertutup saat diwawancarai. Namun beberapa jam kemudian, orang yang sama-sama bernama Satoshi Nakamoto tersebut mengklarifikasi kepada *Associated Press* bahwa dirinya bukanlah “Satoshi” yang menemukan *Bitcoin*.

Ide yang dicetuskan oleh Nakamoto adalah memperkenalkan sistem mata uang alternatif yang benar-benar mengacu pada kekuatan *supply* (permintaan) dan *demand* (penawaran): kenaikan harga terjadi karena banyaknya permintaan, dan sebaliknya penurunan harga terjadi karena banyaknya barang yang ditawarkan.

Hal ini menjadikan *Bitcoin* sebagai mata uang yang benar-benar independen dan tidak ada intervensi (campur tangan) dari pihak manapun.

Tentu saja hal ini merupakan konsep yang berbeda dengan sistem mata uang lainnya, yang disebut *Fiat*, yang dikeluarkan oleh bank sentral sebagai pengontrol naik turunnya nilai mata uang yang dikeluarkannya. Adapun *fiat* sendiri merupakan mata uang yang tidak memiliki nilai intrinsik, yang artinya berupa bentukan sekeping kertas atau sekeping logam yang tadinya tidak bernilai namun kemudian diberi nilai sehingga bisa dijadikan alat pembayaran, yang besar nilainya ditentukan oleh aturan pemerintah atau hukum.

Berbeda dengan emas pada masa sebelumnya dimana emas tersebut memang benar-benar memiliki nilai sejumlah kandungan emas yang ada. Bahan uang kertas ataupun uang logam sekarang ini sebenarnya tidak senilai setara dengan harga yang tercantum padanya, namun menjadi berharga demikian karena ditentukan oleh pemerintah/bank sentral, yang menjadi nilai nominal dari mata uang tersebut.

Naik turunnya nilai mata uang *Bitcoin* benar-benar bersesuaian dengan kondisi “pasar” (bertemunya pembeli dan penjual), berdasarkan prinsip ekonomi akibat *supply-demand*, dan bebas sepenuhnya dari kegiatan pengontrolan yang terpusat. *Bitcoin* semata-mata menjadi bernilai saat keberadaannya dipakai oleh banyak orang. Nilai mata uang ini bergantung pada penerimaan di komunitasnya, serta besarnya angka permintaan dan jumlah penawaran yang tersedia.¹³

Bitcoin diedarkan lewat sebuah *software* (perangkat lunak) yang dapat diakses oleh siapa pun juga, yang mana

¹³ www.bitcoin.org. *Penggunaan bitcoin*. Diakses Selasa 1 Desember 2015 jam 14.25 WIB.

nanti setiap *software* yang ter-*install* (terpasang) akan saling terhubung antara satu dengan yang lain. Skema yang digunakan adalah mengadaptasi konsep emas yang sempat menjadi alat penentu pembayaran antar manusia. Sehingga pada suatu saat tentulah *Bitcoin* dapat menjadi langka dan bahkan habis, sama seperti keberadaan emas di muka bumi ini. Namun proses mengambil *Bitcoin* tidaklah semudah yang dibayangkan, ada bentuk pemrograman yang berbasis sandi (kriptografi) yang harus dipecahkan, di mana tingkat kesulitannya dari waktu ke waktu semakin sulit untuk dipecahkan. Setiap 10 menit atau lebih, *Bitcoin* didistribusikan kepada mereka-mereka yang berhasil memecahkan kriptografi tersebut. Hal ini mengadaptasi konsep emas sebagai alat penentu pembayaran yang harus ditambang terlebih dahulu, sehingga kegiatan untuk mengambil *Bitcoin* pada jaringan *peer-to-peer* (P2P) terbuka tersebut juga disebut sebagai kegiatan menambang (*mining*).

Dengan berbasis pemrograman komputer dengan sandi acak (kriptografi) yang perlu dipecahkan terlebih dahulu, *Bitcoin* menjadi sistem *crypto-currency* (mata uang virtual hasil kriptografi) pertama di dunia, yang kemudian diikuti oleh mata uang-mata uang virtual lain seperti *Ripple*, *Litecoin*, *Mastercoin*, dan sebagainya. Namun bagaimanapun *Bitcoin* menjadi mata uang kriptografi yang paling menarik dan populer karena menjadi yang pertama di dunia. Keterarikan masyarakat dunia akan prospek penggunaan *Bitcoin* di masa mendatang membuat mereka banyak melakukan transaksi perdagangan *Bitcoin* untuk kepentingan investasi, yang mengakibatkan

kan melonjaknya permintaan dan penawaran (*supply & demand*).

Sejak awal muncul pada tahun 2009, harga *Bitcoin* telah membuat pergerakan yang sangat spektakuler. Sebuah transaksi awal *Bitcoin* secara sederhana tercatat pada tanggal 18 Mei 2010 saat seorang bernama Laszlo Hanyecs dari Jacksonville, Amerika Serikat menyatakan pada sebuah forum internet beralamatkan di *Bitcointalk.org* bahwa ia akan membayar siapa saja yang mengiriminya dua loyang pizza dengan harga 10.000 BTC (satuan *Bitcoin*); sehingga saat itu dapat diperkirakan bahwa perbandingan kurs BTC dan US Dollar adalah 10.000 BTC berbanding 25 USD (harga dua Loyang pizza dari Papa's John saat itu). Dari sini dapat diasumsikan bahwa harga *Bitcoin* yang terjadi dari *supply-demand* saat itu adalah 1 BTC 0,0025 USD.

Menjadi hal yang sangat fenomenal ketika harga perbandingan *Bitcoin* dimulai dari masa tersebut terus merangkak naik. Pada akhir 2012, 1 BTC disetarakan dengan barang yang seharga USD 13,50. Namun hingga awal Desember tahun 2013, harganya telah naik hingga USD 1200 per 1 *Bitcoin*. Dan hingga saat tulisan ini dikerjakan bulan Februari 2014, harga 1 BTC berkisar di angka \pm 600 USD. Penurunan harga *Bitcoin* inipun sepadan dengan prinsip *supply-demand* yang terjadi, karena peminat *Bitcoin* yang melakukan transaksi memperhatikan aspek-aspek yang mempengaruhi bagaimana eksistensi *Bitcoin* pada masa mendatang, salah satunya mencakup kebijakan negara-negara di dunia dalam menyikapi *Bitcoin*.

Walaupun hanya sebagai mata uang digital, namun gagasan yang

dikemukakan oleh Satoshi Nakamoto ini dianggap oleh banyak orang dan bahkan pengamat ekonomi mutakhir sebagai pandangan yang mutakhir untuk kegiatan perdagangan di masa mendatang dan para pendukung sistem *Bitcoin* ini memperkirakan bahwa *Bitcoin* akan dapat digunakan sebagai alat pembayaran di dunia nyata. Saat ini *Bitcoin* telah digunakan sebagai alat pembayaran transaksi secara tidak resmi di berbagai belahan dunia, terutama pelaku perdagangan yang berbasiskan pada media *online*. Bahkan beberapa perusahaan besar telah mengadaptasi sistem pembayaran *Bitcoin*, tercatat di antaranya adalah *Overstock*, *Zynga MaxCDN*, dan *Wordpress*.

Sejarah *Bitcoin* dimulai dari sebuah forum diskusi *programmer* kriptografi (sandi acak) di dunia maya, dimana sorang *user* yang menamakan dirinya Sathosi Nakamoto menyediakan sistem jaringan terbuka antar pengguna (*peer-to-peer*) sehingga seluruh pengguna dapat mengambil (menambang) *Bitcoin* yang disediakan, dan masing-masing pengguna juga memiliki salinan atau *copy* seluruh *file* dari semua data peredaran *Bitcoin* dari pengguna lainnya yang disinkronisasi (pengguna ke pengguna- *peer-to-peer*/P2P). Ini berarti, apabila pengguna *Bitcoin* akan melakukan transaksi *Bitcoin* maka komputer akan berubah fungsi layaknya sebuah komputer bank yang memiliki cabang di berbagai belahan dunia sehingga masing-masing terhubung dan menyimpan data bersama di sana.

Ini adalah konsep *crypto-currency* pertama yang berhasil dilakukan setelah pada tahun 1998 ide ini sempat diungkapkan oleh Wei Dai sebagai *B-Money*

dalam sebuah milis *cypherpunks*. Namun sistem data *peer-to-peer*/P2P (pengguna ke pengguna) ini memungkinkan seseorang untuk merahasiakan identitasnya, sehingga meskipun perputaran *Bitcoin* dapat dilacak dengan mudah menuju kerahasiaan identitasnya tetap terjamin karena alamat pengguna terdiri suatu deretan panjang yang terdiri dari karakter yang dibuat secara acak, dan pengguna dapat membuat sejumlah alamat secara bebas, sama halnya seperti membuat alamat surat elektronik /*email* struktur basis data (*database*) yang diberikan oleh pengembang *Bitcoin* merupakan struktur terenkripsi yang diberi nama *BlockChain*.

BlockChain inilah yang menghubungkan seluruh pengguna *Bitcoin* dalam jaringan *peer to peer* sehingga tidak ada komputer atau *server* khusus yang bertindak sebagai perantara. Setiap komputer pengguna *Bitcoin* akan saling mencocokkan data (audit) atau melakukan *synchronizing* (sinkronasi) secara otomatis untuk melenyapkan usaha-usaha curang ataupun tidak wajar. Misalnya apabila terdapat peretas (*hacker*) yang berusaha memperkaya dirinya sendiri dengan menambahkan data palsu untuk menambah saldo *Bitcoin* pada koputernya, usaha ini dapat dipastikan akan ditemukan dan ditolak oleh para pengguna lainnya karena proses audit di komputer masing-masing akan menemukan ketidakcocokan data.

Kasus percobaan penipuan satu-satunya yang pernah terjadi adalah pada tanggal 15 Agustus 2010, ketika seorang peretas (*hacker*) menemukan celah keamanan sehingga mampu menciptakan saldo pulsa sebesar 18 miliar BTC, dalam hitungan jam kecurangan ini berhasil ditemukan, karena tidak berkesesuaian

dengan data pada komputer masing-masing pengguna lainnya. Ada beberapa keuntungan utama dalam menggunakan *Bitcoin* untuk menggantikan mata uang biasa (*fiat*) terutama dalam transaksi *online*, dan sebagian besar keuntungannya dipengaruhi oleh faktor alasan bagaimana model penyimpanan *Bitcoin*.¹⁴

Pertama, *Bitcoin* adalah mata uang yang global dan tidak ter-sentralisasi. Artinya *Bitcoin* bukanlah milik negara manapun secara spesifik, yang membuat *Bitcoin* dapat menjadi mata uang yang dapat digunakan di seluruh dunia. Penggunaan *Bitcoin* akan memudahkan transaksi internasional, karena tidak diperlukan lagi diskusi untuk menentukan mata uang mana yang akan digunakan ataupun kurs mana yang akan digunakan dalam transaksi. Keuntungan utama lainnya dari mata uang tidak tersentralisasi ini adalah bebasnya nilai mata uang dari sistem pengaturan perbankan nasional. Ini berarti *Bitcoin* akan mempertahankan nilainya tanpa dipengaruhi oleh keadaan ekonomi global, serupa dengan nilai logam langka atau komoditi seperti minyak. Tidak akan ada kegagalan likuiditas, misalnya; *Bitcoin* hanya akan gagal jika keseluruhan jaringan internet terputus secara global.

Kedua, karena transaksi pihak dilakukan secara langsung dari satu individu kepada individu lainnya, maka tidak diperlukan adanya perantara dan otomatis tidak terdapat biaya tambahan. Meskipun dalam waktu beberapa tahun ke depan memang dimungkinkan akan timbul sedikit biaya dari cara pengaturan peredaran mata uang ini, namun pastinya akan lebih sedikit dari biaya transaksi pada umumnya.

Ketiga, karena *Bitcoin* yang dimiliki di simpan dalam “*file dompet/wallet*” pada komputer pengguna, maka pengguna memiliki kuasa penuh atas uangnya. *Bitcoin* tidak disimpan dalam suatu rekening sehingga tidak bisa dibekukan. Selain itu, tidak terdapat catatan buku, batas transaksi, atau formulir ataupun limit lainnya yang ditemukan pada bank. Terakhir, walaupun memang diperlukan uang untuk menukar mata uang pengguna dengan *Bitcoin* dan sebaliknya, tidak akan ada biaya apapun saat pengguna menerimanya, menjadikan *Bitcoin* suatu alternatif yang tepat dalam menerima pembayaran *online* atas penjualan barang dan jasa.

Seperti halnya semua entitas yang lain, terdapat beberapa kekurangan dalam menggunakan *Bitcoin*, yang mungkin membuat pengguna tidak cocok untuk menggunakannya. Hal tersebut perlu dipertimbangkan sebelum memutuskan menggunakan *Bitcoin*.¹⁵

Pertama, karena uang tersebut dipegang sendiri oleh pengguna dan tidak disimpan di bank, maka tidak akan ada bunga dari uang yang disimpan dalam bentuk *Bitcoin* tersebut. Walaupun bagi mayoritas orang hal ini tidak menjadi masalah (karena mungkin hanya menggunakan *Bitcoin* untuk mengirimkan uang pada orang lain), namun jika pengguna *Bitcoin* adalah pedagang maka dimungkinkan menerima implikasi yang signifikan akibat tidak adanya bunga saat menyimpan atau menggunakan *Bitcoin*.

Faktor kepercayaan juga menjadi masalah utama. Walaupun secara teori dapat diperkirakan bahwa distribusi *Bitcoin* yang luas di internet akan menyebabkan nilai *Bitcoin* menjadi stabil,

¹⁴ Willy Wong, *op.cit.*, hal. 22.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 24.

namun mata uang itu masih saja rawan terhadap guncangan penawaran dan permintaan (*demand* dan *supply*), yang dapat menyebabkan nilainya berubah drastis. Perlu diingat bahwa *Bitcoin* adalah mata uang baru yang baru hadir beberapa tahun dan adalah jenis *cryptocurrency* yang pertama, jadi tidak ada cara yang tepat untuk memprediksi seberapa sukses mata uang ini nantinya.

Meskipun sifatnya yang tidak tersentralisasi membawa banyak keuntungan, tidak ada bank ataupun pemerintah yang akan bertanggung jawab jika ada hal buruk yang terjadi. Secara sederhananya berarti: ada kemungkinan bahwa *Bitcoin* dapat menjadi tidak berharga lagi suatu hari nanti.

Permasalahan lainnya yang mungkin terjadi adalah sistem peredaran uang ini yang dikirimkan dari orang ke orang (*peer-to-peer*). Walaupun dapat diciptakan sistem transaksi yang lebih kompleks untuk *Bitcoin*, sistem pengiriman sederhana yang digunakan dalam mayoritas transaksi *Bitcoin* tidak memiliki sistem keamanan yang cukup. Hal ini berarti seluruh transaksi yang sudah dilakukan tidak dapat dibatalkan lagi, yang mana akan menguntungkan bagi seseorang yang hendak melakukan penipuan: sekali uang telah hilang, hampir tidak mungkin lagi untuk mendapatkannya kembali kecuali pihak lain yang mengembalikannya dengan sukarela. Tidak ada bank ataupun perusahaan kartu kredit yang dapat dimintai bantuan.

Kerugian utama lainnya dalam menggunakan *Bitcoin*, yang juga merupakan kerugian dari uang biasa, yaitu kemungkinannya untuk menjadi hilang atau dicuri. Karena *Bitcoin* disimpan dalam *file* sederhana disebut '*file*

dompet', mereka rawan terhadap peretas (*hacker*) dan virus yang bisa mengirimkan uang dari dompet pengguna ke milik orang lain (yang juga hampir tidak mungkin untuk diperoleh kembali karena sifat dari transaksi tersebut). Bagaimanapun, proses untuk mengamankan *file* dompet pengguna sebenarnya dapat dilakukan cukup sederhana dan tidak berbelit-belit.

Masih ada beberapa kemungkinan bahaya seperti rusaknya *file*, kegagalan pada *hard drive* dan kesalahan penghapusan. Karena satu-satunya catatan *Bitcoin* yang dimiliki terdapat dalam *file* dompet dimana mereka disimpan, kehilangan dompet tersebut berarti kehilangan *Bitcoin*. Inilah risiko-risiko dalam menggunakan *Bitcoin* sebagai alat transaksi, yang meskipun sebagian besar dapat diatasi dengan mudah namun perlu diketahui sebelum memutuskan untuk menggunakan *Bitcoin*.

Terlepas dari kelebihan dan kekurangan *Bitcoin* sebagaimana dikemukakan di atas terdapat beberapa kisah *Bitcoin* di dunia yakni sistem dari overstock.com dan transaksi mobil mewah senilai 100,000 dengan menggunakan *Bitcoin*.¹⁶

Overstock.com merupakan sistem yang sangat memercayai *Bitcoin* terkait dengan konsep yang luar biasa untuk mendukung *online shop*. Transaksi hari pertama setelah menerima *Bitcoin*, overstock.com mengalami kenaikan penjualan *Bitcoin* senilai 1,5 milyar rupiah. Selama 22 jam sejak overstock.com menyatakan menerima *Bitcoin* sebagai media pembayaran, overstock meneri 800 order di dalam

¹⁶ Oscar Darmawan, 2014, *Bitcoin: Mata Uang Digital Dunia*, Jakarta: Jasakom, hal.1-3.

Bitcoin dengan total pembelian senilai \$126.000 atau setara dengan 1,5 milyar rupiah hanya dalam 1 (satu) harinya. Bahkan hanya dalam 30 menit pertama terjadi transaksi mencapai 120 juta rupiah di dalam 2 (dua) jam pertamanya. Hal ini menunjukkan bahwa para pengguna *Bitcoin* tidak hanya berniat untuk menyimpan *Bitcoin*nya tetapi juga membelanjakannya.

Suatu potensi yang dapat dilirik oleh setiap *online shop*. Hal ini belum lagi keuntungan tambahan dari overstock.com karena dengan menerima pembayaran via *Bitcoin*, overstock.com mendapatkan keuntungan tambahan 2% karena biasanya pembelian melalui kartu kredit akan mengurangi profit mereka hingga mencapai 3% sedangkan via BitPay (*payment gateway Bitcoin*) mereka hanya terkena biaya 1% saja. Hampir sebagian besar pembeli Overstock yang melalui *Bitcoin* adalah pelanggan baru yang bermaksud menggunakan *Bitcoin* untuk tujuan investasi bukan hanya sekedar untuk media investasi.

Ada banyak hal yang dapat dibeli oleh *Bitcoin* saat ini dan berbagai kisah sukses *merchant Bitcoin* terus ditampilkan oleh media massa. Ada salah satu toko yang melayani penjualan barang yang tidak bisa dilakukan melalui media virtual *Currency* atau *eMoney* tetapi terjadi dengan *Bitcoin* yaitu penjual Mobil Mewah. Salah satu dealer mobil di Newport Beach, Amerika Serikat melayani penjualan mobil Lamborghini Tesla Model S dengan *Bitcoin* kepada seorang yang berasal dari Florida.

Transaksi terjadi mencapai \$103.000 atau senilai dengan 1,25 Milyar rupiah. Jumlah yang sangat jarang terjadi melalui *barrier e-Money* maupun *e-*

Currency tetapi dapat dilakukan oleh *Bitcoin* dengan sangat mudah. Transaksi ini dibantu oleh BitPay sebagai *payment gateway* yang memudahkan dealer menerima transaksi tanpa terkena dampak nilai tukar *Bitcoin* hanya dengan biaya 1% dari transaksi.

Transaksi dalam sistem pembayaran nasional selalu berkaitan erat dengan alat pembayaran, dimana dalam sistem pembayaran merupakan tugas dari Bank Indonesia. Sistem pembayaran nasional dijalankan dalam bentuk dari tugas Bank Indonesia untuk menjaga stabilitas rupiah sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (selanjutnya disebut Undang-Undang Bank Indonesia). Secara umum sistem pembayaran memiliki tujuan yaitu dapat mendorong ekonomi nasional dan dapat meningkatkan aktivitas ekonomi melalui kondisi lingkungan bisnis yang lebih kondusif serta meningkatkan daya asing dan *image* perekonomian nasional sehingga dapat mendorong investor asing masuk ke Indonesia.

Dalam sistem pembayaran mencakup tentang alat pembayaran, prosedur perbankan sehubungan dengan pembayaran dan juga sistem transfer dana antar bank yang dipakai dalam proses pembayaran. Sistem pembayaran dapat diartikan sebagai tatacara dalam pemindahan sejumlah uang dari satu pihak ke pihak lainnya yang disebabkan karena adanya transaksi ekonomi. Sehingga dapat kaitkan dengan alat pembayaran seperti cek, Bilyet Giro, wesel-wesel, *electronic funds transfer*, kartu ATM, kartu debit, kartu kredit, dan *e-money* atau uang elektronik seperti *Bitcoins*.

Alat pembayaran adalah komponen penting yang ada dalam sistem pembayaran, maka dari itu dalam sistem pembayaran diperlukan adanya suatu alat pembayaran untuk menunjang sistem tersebut tetap berjalan. Sistem pembayaran tidak lepas dari keterkaitan alat atau instrument pembayaran yang legal digunakan. Alat pembayaran dapat dikatakan sebagai media yang digunakan dalam pembayaran. Dalam prakteknya masyarakat masih banyak menggunakan uang tunai dalam melakukan transaksi, namun dalam perkembangannya selain alat pembayaran *cash based* terdapat alat pembayaran baru yaitu dengan *non-cash* yang dapat digolongkan lagi menjadi *paper base* seperti cek dan bilyet giro.

Menurut Bank Indonesia, Alat pembayaran tunai yang banyak digunakan adalah uang, baik dalam bentuk uang kertas atau uang logam, karena dinilai masih memainkan peran penting dalam transaksi bernilai kecil. Menurut fungsinya uang dapat diartikan sebagai suatu benda yang dapat ditukarkan dengan benda lain, dapat digunakan untuk menilai benda lain dan dapat disimpan.

Syarat-syarat sebuah benda untuk dapat dijadikan uang atau alat tukar adalah benda tersebut harus diterima secara umum atau bersifat *acceptability*, agar dapat diakui sebagai suatu alat tukar umum benda tersebut harus memiliki nilai tinggi atau dijamin keberadaannya oleh pemerintah yang berkuasa. Suatu benda dapat dijadikan sebagai alat tukar juga harus tahan lama dan tidak mudah musnah (*durability*), mempunyai kualitas yang cenderung sama (*uniformity*), benda tersebut jumlahnya dapat memenuhi kebutuhan masyarakat serta tidak mudah dipalsukan (*scarcity*), bersifat *portable*

atau mudah dibawa dan mudah dibagi tanpa mengurangi nilai benda tersebut, benda tersebut juga harus memiliki nilai yang cenderung sama stabil dari waktu ke waktu (*stability*).

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2011 tentang Mata Uang pada Pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa Mata Uang adalah uang yang dikeluarkan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Rupiah. Di dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2011 tentang Mata Uang Pasal 11 disebutkan bahwa Bank Indonesia merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan pengeluaran, pengedaran, dan/atau pencabutan dan penarikan rupiah untuk mengeluarkan dan mengedarkan uang rupiah serta mencabut, menarik dan memusnahkan uang dimaksud dari peredaran. Dengan demikian, suatu alat pembayaran dapat dikatakan legal dengan memenuhi unsur-unsur unsur alat pembayaran.

Bitcoin merupakan alat pembayaran yang tidak membutuhkan waktu lama untuk melakukan transaksi karena *Bitcoin* tidak membutuhkan jasa makelar. Pada mata uang konvensional dibutuhkan prosedur panjang dan biaya untuk melakukan transaksi. Unsur-unsur *bitcoin* adalah adanya jaringan *peer-to-peer*, blok, *BlockChain* dan *miners*. Jaringan *peer-to-peer* dalam *bitcoin* memperbolehkan pengguna untuk mentransfer sejumlah nilai *bitcoin*, transaksi ini disimpan dalam file yang disebut dengan blok, blok-blok ini akan terjalin satu sama lain sehingga membentuk rantai blok yang disebut dengan *BlockChain*, dan *miners* memecahkan formula matematika kompleks untuk membuktikan kepemilikan *bitcoin*.

Untuk dapat menggunakan *bitcoin* sebelumnya pengguna harus mengunduh *wallet* atau dompet virtual yang bisa didapatkan dari sumber tertentu. Dompet virtual ini terdiri dari 3 jenis yaitu dompet perangkat lunak (*software wallet*), *mobile wallet* dan dompet Web (*web wallet*). Perbedaan dari ketiga *wallet* tersebut adalah terletak pada dimana *bitcoin* itu disimpan. Pada dompet perangkat lunak atau *software wallet*, *bitcoin* akan tersimpan didalam *hard drive* yang artinya komputer apapun yang digunakan untuk mengunduh *software wallet* ini akan menjadi tempat penyimpanan *bitcoin*. Apabila komputer yang digunakan rusak maka *bitcoin* yang tersimpan akan ikut hilang. Sedangkan *mobile wallet* sistem kerjanya sama dengan *software wallet* hanya saja media yang digunakan adalah *mobile phone*. Pada *web wallet* menyediakan akses untuk dapat menggunakan *Bitcoin* dimana saja dengan menggunakan internet. Tak jauh berbeda dengan *online banking*, dengan *web wallet* pengguna dapat melihat jumlah *Bitcoin* yang tersimpan kapanpun dimanapun. *Wallet* ini mempunyai fungsi yang sama dengan bank-bank konvensional lainnya, yaitu melindungi harta nasabah atau pengguna dari ancaman penjahat, namun *wallet* juga memiliki perbedaan yaitu tidak ditanggung oleh pemerintah, apabila sesuatu terjadi pada *wallet* pengguna seperti serangan *hacker* maka *Bitcoin* yang tersimpan didalam *wallet* tidak bisa ditanggung risiko oleh pemerintah. *Bitcoin* merupakan alat pembayaran yang tidak membutuhkan waktu lama untuk melakukan transaksi karena *bitcoin* tidak membutuhkan jasa makelar. Pada mata uang konvensional dibutuhkan

prosedur panjang dan biaya untuk melakukan transaksi.

Eksistensi *Bitcoin* tidak hanya terjadi di Indonesia namun juga terjadi di seluruh belahan dunia. Di Singapura *Bitcoin* banyak digunakan oleh masyarakat setempat sebagai alat pembayaran dalam transaksi jual-beli atau dari menukar dengan uang tunai lain. Namun, kepemilikan *Bitcoin* tidak dilarang oleh pemerintah, begitu pula dengan kegiatan transaksi yang menggunakan *Bitcoin* dan cara memperoleh *Bitcoin* dengan cara *mining* diperbolehkan oleh pemerintah Singapura untuk dilakukan.

Pemerintah Singapura sebelumnya telah menekankan bahwa uang virtual adalah bukan merupakan alat pembayaran yang legal karena tidak sesuai dengan keamanan yang di atur dalam *Securities and Futures Act* yang berlaku di negara tersebut, namun melihat keadaan perekonomian yang semakin maju yang dipengaruhi oleh alat pembayaran virtual ini, pada Maret 2014 *Monetary Authority of Singapore* (MAS) mengeluarkan regulasi untuk mengatur *Bitcoin* di Singapura untuk menghindari tindak pidana yang dikhawatirkan terjadi karena adanya penggunaan uang virtual ini, seperti tindak pidana pencucian uang atau untuk kegiatan terorisme. Pertukaran *Bitcoin* di Singapura sampai saat ini belum membutuhkan izin operasi, hanya saja sejauh ini pihak berwenang hanya mengingatkan para pengguna atas resiko yang akan didapat dari melakukan transaksi *Bitcoin* ini dan telah menyatakan bahwa alat pembayaran virtual akan dianggap sebagai penyedia jasa yang akan dikenakan GST atau *Goods and Services Tax*.

Pengaturan pengenaan pajak terhadap *Bitcoin* di Singapura telah di berlakukan sejak awal tahun 2014 dalam situs resmi pemerintahan www.iras.gov.sg menyatakan bahwa “*Businesses that choose to accept virtual currencies such as Bitcoins for their remuneration or revenue are subject to normal income tax rules. They will be taxed on the income derived from or received in Singapore. Tax deductions will be allowed, where permissible, under our tax laws.*” Dari pernyataan diatas dapat dilihat bahwa segala bentuk jualbeli yang menerima uang virtual seperti *Bitcoin* sebagai alat pembayaran akan dikenakan pajak atas penghasilan yang didapat atau diperoleh di Singapura yang diatur dalam undang-undang Pajak Singapura.

Semua barang fisik yang dipasok melalui Internet dan dilakukan di Singapura dikenakan GST atau pajak transaksi sebesar 7% atas keuntungan barang tersebut. Sehingga, apabila kita membeli *Bitcoin* seharga \$100 maka akan dikenai pajak sebesar 7% dan harus membayar sebesar \$107 setelah pajak.

Bitcoin menurut Siaran Pers pada tanggal 17 September 2015 *Community Futures Trading Commision* (CFCT) Amerika Serikat dapat dianggap sebagai komoditas, dimana CFTC menganggap *Bitcoin* menjadi subjek komoditas. CFTC berfungsi untuk melakukan pengawasan lebih terkait derivatif (kontrak bilateral) *Bitcoin* serta kerusakan di pasar mereka.¹⁷

Brasil memiliki peraturan khusus yang berlaku untuk *Bitcoin*. Ada kekhawatiran yang meluas tentang kemung-

kinan dampak sistem *Bitcoin* mata uang nasional, potensi untuk penyalahgunaan pidana dan implikasi penggunaannya untuk perpajakan.¹⁸ Pada tanggal 9 Oktober 2013, Brasil mengundang Undang-Undang Nomor 12865 tentang Sistem Pembayaran Brasil (*Sistema de Pagamentos Brasileiro*), yang menciptakan kemungkinan untuk normalisasi sistem pembayaran *mobile* dan penciptaan mata uang elektronik, termasuk *Bitcoin* tersebut. Dalam undang-undang ini pada pokoknya menegaskan antara lain untuk pengaturan pembayaran dan lembaga pembayaran yang terdiri dari Sistem Pembayaran Brasil (*Sistema de Pagamentos Brasileiro*, SPB).

Pengaturan Pembayaran menurut Undang-Undang Nomor 12865 sebagai seperangkat aturan dan prosedur yang mengatur render layanan tertentu kepada masyarakat yang diterima oleh lebih dari satu penerima, melalui akses langsung oleh pengguna akhir, pembayar dan penerima. Lembaga pembayaran adalah badan hukum, mengikuti satu atau lebih pengaturan pembayaran.

Menurut Undang-Undang Nomor 12865 bahwa Uang Elektronik didefinisikan sebagai sumber daya yang tersimpan pada perangkat atau sistem elektronik yang memungkinkan pengguna akhir untuk melakukan transaksi pembayaran. Pasal 7 berisi prinsip-prinsip yang harus diperhatikan oleh pengaturan pembayaran dan lembaga pembayaran, sesuai dengan parameter yang akan ditetapkan oleh Bank Sentral Brasil sesuai dengan arahan dari Dewan Moneter Nasional (*Conselho Nacional Monetário*).

¹⁷ www.cfct.gov/PressRoom, *US Commodity Futures Trading Commission*. Diakses tanggal 1 Desember 2015 Jam 16.23 WIB.

¹⁸ www.loc.gov/law/bitcoin-survey/Bitcoin, *Survey-Library of Congress*. Diakses 9 November 2015 Jam 11.20 WIB.

Pasal 9 mendefinisikan kompetensi Bank Sentral Brasil, sesuai dengan arahan yang ditetapkan oleh CMN. Pasal 11 menentukan hukuman yang berlaku untuk lembaga keuangan yang melanggar arahan dan norma-norma oleh CMN dan Bank Sentral Brasil sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12865 tentang Sistem Pembayaran Brasil (*Sistema de Pagamentos Brasileiro*). Kewenangan Bank Sentral Brasil untuk mengeluarkan norma-norma yang diperlukan dan harus dilakukan dalam waktu 180 hari sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh CMN.

Kesimpulan

Berdasarkan latar belakang diatas kemudian dapat disimpulkan bahwa apabila ditinjau berdasarkan Undang-Undang Mata Uang, maka *Bitcoin* tidak dapat dikatakan sebagai alat pembayaran yang sah di Indonesia. Hal ini dikarenakan alat pembayaran di Indonesia adalah Rupiah. Selain itu, legalitas *Bitcoin* sebagai alat pembayaran *online* dalam perdagangan internasional hanya diakui sebagai e-komoditas di dalam forum perdagangan CFCT, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 12865 tentang Sistem pembayaran Brasil *Bitcoin* dapat didefinisikan sebagai *e-money*.

Daftar Bacaan

Adolf, Huala, 2011, *Hukum Perdagangan Internasional*, Jakarta: Rajawali Pers.

Darmawan, Oscar, 2014, *Bitcoin: Mata Uang Digital Dunia*, Jakarta: Jasakom.

Mahendra, A. A. Oka, 2006, *Sosialisasi Rancangan Undang-Undang tentang Mata Uang*, Bandung: Bank Indonesia

Soekarno, FX., 2006, *Mata Uang Sebagai Alat Justifikasi Pembayaran dan Simbol Kedaulatan*, Surabaya: Bank Indonesia.

Solihin dan Suseno, 2005, *Penyusunan Statistik Uang Beredar*, Jakarta: Pusat Pendidikan dan Studi Kebanksentralan.

Tim Peneliti Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, "Tindak Pidana di Bidang Mata Uang", *Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan*, Volume 4 Nomor 1 April 2006.

Utama, Meria, 2011, *Hukum Ekonomi Internasional*, Jakarta: Fikahati.

Wong, Willy, 2014, *Bitcoin: Panduan Praktis Memahami, Menambang dan Mendapatkan Bitcoin*, Semarang: Indraprasta Media.

www.bitcoin.org. Penggunaan bitcoin. Diakses 1 Desember 2015 jam 14.25 WIB.

www.cfct.gov/PressRoom. *US Commodity Futures Trading Commission*. Diakses tanggal 1 Desember 2015 Jam 16.23 WIB.

www.loc.gov/law/bitcoin-survey/Bitcoin. *Survey-Library of Congress*. Diakses 9 November 2015 Jam 11.20 WIB.

www.tarif.depkeu.go.id/Others/?hi=AFTA.html. Pusat Kebijakan Pendapatan Negara-Badan Kebijakan Fiskal, ASEAN Free Trade Area. Diakses Sabtu 12 Desember 2015, Jam 11.32.WIB.

www.bi.go.id/id/ruang-media/siaran-pers/Pages/SP_160614.aspx. Peryataan Bank Indonesia Terkait Bitcoin dan Virtual Currency Lainnya. Diakses Minggu, 3 April 2016 jam 7.02 WIB.