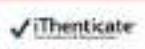


Volume 22, Nomor 1 : Mei 2022

# Perspektif HUKUM

Fakultas Hukum  
Universitas Hang Tuah Surabaya  
2022



*Perspektif Hukum P-ISSN 1411-9536 and E-ISSN 2460-3406 is open-access-peer-reviewed law journal affiliated to Faculty of Law, Hang Tuah University and Published by Hang Tuah University, in printed version on 2001. The aims of the journal are to be a medium for legal scholars and practitioners to contribute their ideas resulted from legal research as well as conceptual articles to be disseminated publicly for Indonesian legal development. It is published twice a year in May and November. The scope of the articles concern on legal issues involving Maritim Law, International Law, Criminal Law, Private Law, Constitutional Law, Administrative Law, Environmental Law, Technological Issues, and Jurisprudence.*

**Kekuatan Pembuktian Sertifikat Hak Atas Tanah (Konvensional dan Elektronik)**

Indira Retno Aryatie , Oemar Moechthar, Angela Melani Widjaja..... 1-28

**Urgensi Kebijakan Pendanaan Jaminan Kesehatan Masa Pandemi Covid-19 di Indonesia Menurut Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)**

Novi Eka Kusuma Putri, Monica Vita Agustin, Muhammad Kuswanto, Ni Wayan Wiwin Oktori ..... 29-52

**Ratio Legis Kewenangan Diskresioner Kementerian Kesehatan Terkait Regulasi Komersialisasi Vaksin Gotong Royong Corona Virus Disease- 2019 (COVID-19)**

Dewi Nawang Wulan, Devi Ayunda Rahma, Abdul Ghofur, Benny Djudjuren Tarigan ..... 53-79

**Makna Keterbukaan dan Implementasi Pancasila sebagai Ideologi Terbuka**

Vivi Elizabeth..... 80-108

**Kajian Yuridis Badan Bank Tanah dalam Hukum Agraria Indonesia**

Kafrawi, Rachman Maulana Kafrawi ..... 109-138

**Upaya Arbitrase dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Didasarkan Adanya Kesepakatan Para Pihak**

Andika Dwi Yuliardi, Imam Budi Santoso ..... 139-165

# KEKUATAN PEMBUKTIAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH (KONVENTIONAL DAN ELEKTRONIK)

**Indira Retno Aryatie, Oemar Moechthar, Angela Melani Widjaja**

**Magister Kenotariatan Universitas Airlangga Surabaya**

**indira@fh.unair.ac.id**

## **Abstrak**

Tanah termasuk menjadi salah satu elemen penting bagi kehidupan masyarakat. Karena begitu pentingnya, tanah yang merupakan salah satu unsur dari agraria dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Pengaturan ini ditujukan agar dapat menjamin suatu kepastian hukum, yang mana tanah-tanah tersebut perlu dilakukan suatu pendaftaran tanah agar memberikan suatu kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang haknya, yang mana nantinya hasil akhir dari pendaftaran tersebut berupa sertifikat sebagai alat bukti yang kuat. Namun karena adanya perkembangan teknologi yang begitu pesat sekarang ini, maka dalam hal mendaftarkan tanah bahkan sampai menerbitkan sertifikat telah dapat dilakukan secara online/elektronik. sehingga dengan adanya pengaturan terbaru mengenai keberlakuan secara elektronik ini menimbulkan suatu permasalahan baru dalam hal kekuatan pembuktian antara sertifikat konvensional dengan sertifikat elektronik.

**Kata Kunci:** pendaftaran tanah, sertifikat elektronik, kekuatan pembuktian

## **Abstract**

*Land is one of the important elements for social lives. Because really that important, the land which was the one of elements of the agrarian in the life of the Indonesian constitutionality has been regulated in Law Number 5 of 1960. This arrangement is intended to ensure a certainty of legal, in which the land was necessary a land registration in order to provide such certainty and legal protection to the rights holders, their rights which later on the outcome of those with registration certificate as a strong evidence. However due to the development of technology that so rapidly now this, then in terms of registering land even until issue certificates have can be done online/electronic. So that with the latest regulation regarding electronic acticity creates a new problem in terms of proof power between conventional certificates and electronic certificates.*

**Keywords:** registration of land, electronics certificate, force evidence

## **PENDAHULUAN**

Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI) merupakan negara hukum sebagaimana yang telah diamanatkan dalam konstitusi negara yaitu pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), makna sebagai negara hukum dapat diartikan bahwa NKRI berdasarkan pada kekuasaan tertinggi yang dimiliki tersebut mempunyai suatu kewenangan untuk menetapkan hukum dan tanggung jawab atas pembangunan sebuah negara. Melihat adanya perkembangan dinamika kehidupan masyarakat kian lama makin berkembang pesat dan meningkat, dengan hal demikian tersebut menyebabkan kebutuhan akan tanah pun sebanding meningkat. Bawa dapat diartikan tanah termasuk menjadi salah satu komponen atau elemen penting bagi kehidupan masyarakat.<sup>1</sup> Maka sebagai negara hukum, NKRI menciptakan suatu

pedoman peraturan (undang-undang) khususnya yang mengatur mengenai pertanahan atau ruang lingkup agraria yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).

Terbentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (disebut UUPA), melihat dari bunyi Pasal 2 ayat (1) UUPA, bahwa negara sebagai organisasi tertinggi kekuasaan seluruh rakyat yang menguasai hal-hal sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 45 namun juga termasuk ruang angkasa, maka penguasaan negara tersebut dikenal sebagai Hak Menguasai Negara (selanjutnya disebut HMN). Makna sebagaimana “*dikuasai oleh negara*” sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA bukan memberikan hak kepada negara untuk memiliki tanah secara serta merta namun hanya

---

<sup>1</sup> Bhim Prakoso, “Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Dasar Perubahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah”, *Journal of Private and Economic Law*, Vol. 1, No. 1, Mei 2021, hal. 64 < <https://jurnal.unej.ac.id/index.php/JPEL/article/download/23859/9844/> diakses 5 Juli 2021>.

sebatas untuk mengatur dan mengelola tanah tersebut untuk kepentingan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Pendaftaran tanah merupakan salah satu kewenangan negara yang diberikan oleh UUPA dalam pelaksanaan HMN.

Sebagaimana diketahui bahwa pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA “**Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah**”, bahwa dalam bunyi pasal ini terdapat adanya peraturan pelaksana untuk pelaksanaan pendaftaran tanah yang diatur dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP 24/97). Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 UUPA jo. Pasal 1 ayat (1) PP 24/97 bahwa dalam pendaftaran tanah terdapat serangkaian kegiatan, yang diantaranya meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan

penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, dan juga pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebani.

Dengan dilakukannya suatu pendaftaran tanah bagi objek yang belum didaftarkan dan karena ditujukannya untuk memperoleh suatu perlindungan dan kepastian hukum maka output yang diberikan bagi pemegang hak yang melakukan pendaftaran terhadap objeknya tersebut berupa sertifikat, yang mana dalam hal ini pula diterbitkannya suatu sertifikat sebagai langkah akhir kegiatan pendaftaran tanah dengan diberikan surat tanda bukti hak demikian, yang merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana sesuai yang diatur dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 Ayat (1) PP 24/97.

Sehingga dalam perkembangan jaman seperti sekarang ini, era digital merupakan era yang mana segala sesuatu kegiatan yang mendukung kehidupan dipermudah dengan

adanya teknologi agar lebih praktis dan modern.<sup>2</sup> Perkembangan menuju era digital sudah tidak dapat dicegah lagi. Terkait bidang manapun, tak terkecuali bidang Pertanahan dalam rangka mewujudkan modernisasi pelayanan pertanahan mulai untuk menerapkan pelayanan pertanahan berbasis elektronik, sampai pada menuju dokumen yang dihasilkan berbentuk dokumen elektronik. Sehingga tidak memungkiri bahwasaannya pengaturan mengenai pendaftaran tanah sampai terbitnya sertifikat dapat diakses atau dilakukan secara online/elektronik.

Maka sebagaimana yang telah diuraikan di atas, dapat dikaji isu hukum dalam penelitian ini adalah 1). *Apakah Keberlakuan Sertifikat Elektronik Mempunyai Kekuatan Yang Sama Dengan Sertifikat Konvensional Yang Berupa Buku/Fisik Tersebut?*

## METODE PENELITIAN

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah pendekatan perundang-

undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Beranjak dari pendekatan peraturan perundang-undangan yang mengandung pasal-pasal berkaitan dengan rumusan masalah dalam penelitian ini, maka penelitian hukum ini akan menelaah semua konsep hukum yang ada dalam pasal-pasal tersebut.

## PEMBAHASAN

### Pendaftaran Tanah Berdasarkan UUPA

Pendaftaran tanah berasal dari bahasa Latin dengan istilah *Capistrastrum*, namun istilah *Capistrastrum* ini kemudian dalam bahasa Perancis berubah menjadi *Cadastre* yang artinya suatu daftar yang menggambarkan seluruh persil tanah dalam suatu daerah berdasarkan pemetaan dan pengukuran yang cermat. Sedangkan dalam bahasa Belanda, bahwa *Cadastre* yang berarti suatu register atau kapita atau unit yang diadakan untuk kepentingan pajak tanah Romawi, atau dengan makna lain diartikan sebagai teknis

---

<sup>2</sup> Ana Silviana, "Urgensi Sertifikat Tanah Elektronik Dalam Sistem Hukum Pendaftaran Tanah Di Indonesia", *Administrative Law & Governance Journal*,

Vol. 4, No. 1, Maret 2021, hal. 53 < <Https://Ejournal2.Undip.Ac.Id/Index.Php/Alj/Article/View/11191> diakses 27 Agustus 2021>.

untuk suatu rekaman yang menunjukkan luas, nilai dan kepemilikan atau pemegang hak atas suatu tanah, serta apabila mengikuti kondisi modern saat ini dapat diartikan bahwa kadaster dapat terjadi atas peta yang berukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan.<sup>3</sup> Sedangkan peristilahan pendaftaran tanah menurut hukum Indonesia telah tertuang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka (1) PP 24/97 maka dapat dilihat adanya unsur-unsur atau beberapa kegiatan dalam pendaftaran tanah yaitu :

1. Bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Pemerintah;
2. Bahwa kegiatan pendaftaran tanah dilakukan secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur bukan hanya sekali selesai;
3. Bahwa kegiatan pendaftaran tanah meliputi pengumpulan,

pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, dan juga pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebani;

4. Bahwa objek pendaftaran tanah meliputi bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun.<sup>4</sup>

Diadakannya pendaftaran tanah sebagaimana sesuai yang diatur Pasal 3 PP 24/97, dengan melihat tujuan pendaftaran tanah tersebut, maka dapat terlihat bersifat *rechtscadaster* yang artinya pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum, bukan untuk menetapkan wajib pajak atas tanah (*fiscaalcadaster*).<sup>5</sup> Tetapi tidak hanya

---

<sup>3</sup> Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana Prenadamedia, hal. 13 (selanjutnya disingkat Urip Santoso I).

<sup>4</sup> Urip Santoso, “Penyimpangan dalam penerbitan sertifikat hak atas tanah”, *Perspektif*, Vol. XVIII, No. 2, Mei 2013, hal. 120 < <http://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/5502> diakses 5 Juli 2021>.

<sup>5</sup> Urip Santoso, “Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah”, *Era Hukum*, No. 1, 2007, hal. 680 < <https://journal.untar.ac.id/index.php/hukum/article/view/5502> diakses 5 Juli 2021>.

berkaitan dengan kepastian hukum atau *rechtscadaster* melainkan juga ditujukan untuk menghimpun dan menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis atas suatu bidang tanah sebagaimana hal ini selaras dengan tujuan pendaftaran tanah dalam hal tertib administrasi pertanahan.<sup>6</sup>

Kegiatan pendaftaran tanah lebih lanjut diatur dalam PP 24/97 pada Pasal 11 yang disebutkan terdapat 2 (dua) macam kegiatan pendaftaran tanah yaitu :

- a. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali, terdiri atas :
  - 1) pendaftaran tanah secara sistematis; dan
  - 2) pendaftaran tanah secara sporadik;
- b. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, terdiri atas :
  - 1) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah yang terjadi atas perubahan data yuridis;

- 2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah yang terjadi atas perubahan data fisik.

Keberlakuan pendaftaran tanah di Indonesia pastinya mengikuti kebijakan hukum yang telah ditentukan, setiap negara tentunya menerapkan sistem pendaftaran tanah akan berbeda satu dengan lainnya, maka yang perlu diketahui bahwa sistem pendaftaran tanah itu sendiri terdapat sistem publikasi positif (*registration of titles*) dan sistem publikasi negatif (*registration of deeds*). Masing-masing dari sistem publikasi tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan.

#### **Sistem Publikasi Positif (*Registration of Titles*)**

Sistem ini dalam pendaftaran tanah dikenal sebagai sistem *Torrens*, bahwa dengan maksud apa yang terkandung dalam buku tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak, sehingga

---

<sup>6</sup> Marthin Luther Lambongan, “Pendaftaran Tanah Dalam Sistem Hukum Indonesia Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997”, *Lex Ex Societatis*,

Vol. VI, No. 8, Oktober 2018, hal. 74 <  
<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexetsocietatis/article/download/23287/22980>  
diakses 5 Juli 2021> .

pihak ketiga yang bertindak atas bukti-bukti tersebut mendapatkan perlindungan yang mutlak, meskipun dikemudian hari terbukti bahwa keterangan yang terdapat didalamnya tidak benar. Mereka yang dirugikan akan mendapat kompensasi dalam bentuk lain.<sup>7</sup> Dalam sistem ini, bahwa pejabat pelaksananya yang bersifat aktif dan yang mencari kebenaran materiil.<sup>8</sup> Maka apabila terdapat orang yang mendaftar sebagai pemegang hak atas tanah tidak dapat diganggu gugat lagi haknya dan negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang dilakukan adalah benar, dan apabila telah benar maka akan dilakukan penerbitan sertifikat hak atas tanah (*certificate of title*) yang mana sebagai alat bukti pemegang hak atas tanah yang didaftarkan. Sertifikat tersebut sebagai alat bukti pemegang hak atas tanah yang paling lengkap serta

bersifat mutlak dengan maksud bahwa daya pembuktianya yang mutlak tersebut akibatnya terhadap sertifikat yang dikeluarkan negara tersebut tidak dapat diajukan gugatan, sehingga tidak dapat dilakukan perubahan terhadap sertifikat hak atas tanah tersebut dan tidak dapat diganggu gugat (*indefeasible*).<sup>9</sup> Bahkan, negara menjamin bahwa data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat adalah benar. Namun apabila ditemukan adanya kesalahan prosedur dalam pendaftarannya yang mengakibatkan kerugian bagi pihak yang mungkin lebih berhak, maka negara memberikan jaminan dana kompensasi. Jaminan keamanan bagi tanah yang terdaftar ada tiga kriteria, yaitu (1) benda (*property*) atau tanah yang terdaftar (*the property register*); (2) kepemilikan atau penguasaan (*the proprietorship register*); dan (3)

---

<sup>7</sup> Urip Santoso, 2015, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenadamedia, hal. 263 (selanjutnya disingkat Urip Santoso II).

<sup>8</sup> Kebenaran materiil berkenaan dengan substansi, apakah benar bahwa objek tanah tersebut merupakan kepunyaan pemilik yang mendaftarkan tanahnya. Sehingga pejabat pelaksana tidak cuma menerima begitu saja keterangan tentang hak ataupun status tanah yang terdaftar, tetapi akan

meneliti satu per satu secara cermat dan mendalam.

<sup>9</sup> Fina Ayu Safitri, Lita Tyesta ALW., Anggita Doramia Lumbanraja, “Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif Dalam Pendaftaran Tanah Di Kota Semarang”, *Notarius*, Vol. 13, No. 2, 2020, hal. 790 < <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/download/31167/17476>, diakses 6 Juli 2021>.

jaminan hak-hak yang ada (*the charges register*).<sup>10</sup>

Maka dari ciri-ciri tersebut, dapat dilihat antara kelebihan dan kelemahan dari sistem ini sebagai berikut :

### **Kelebihan**

1. Pelaksana pendaftaran tanah bersifat aktif dan teliti;
2. Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam pendaftaran tanah adalah benar;
3. Adanya kepastian hukum bagi pemegang sertipikat yang bersifat mutlak;
4. Mekanisme penerbitan sertipikat dapat dengan mudah diketahui publik.

### **Kelemahan**

1. Akibat dari pelaksana pendaftaran tanah bersifat aktif, waktu yang digunakan sangat lama;

2. Pemilik hak atas tanah yang sebenarnya berhak akan kehilangan haknya;
3. Keputusan pengadilan tidak dapat mengubah keadaan, karena sertipikat yang telah diterbitkan tersebut tidak dapat diganggu gugat.

### **Sistem Publikasi Negatif (*Registration of Deeds*)**

Sistem ini merupakan kebalikan dari sistem publikasi positif, yang mana ditujukan untuk melindungi pemegang hak yang sebenarnya, sehingga pemegang hak tersebut akan selalu dapat menuntut kembali haknya meskipun sudah terdaftar atas nama orang lain. Hal ini selaras sebagaimana asas *nemo plus juris* bahwa orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi hak yang ada padanya sendiri, oleh karena itu negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.<sup>11</sup> Apabila dalam sistem publikasi positif negara atau pejabat

---

<sup>10</sup> Urip Santoso, "Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah", *Era Hukum*, No. 1, 2007, hal. 13 < <https://journal.untar.ac.id/index.php/hukum/article/view/5502> diakses 5 Juli 2021>.

<sup>11</sup> Fina Ayu Safitri, Lita Tyesta ALW., Anggita Doramia Lumbanraja, "Akibat

Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif Dalam Pendaftaran Tanah Di Kota Semarang", *Notarius*, Vol. 13, No. 2, 2020, hal. 790 < <https://ejurnal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/download/31167/17476>, diakses 6 Juli 2021>.

pelaksana bersifat aktif sedangkan dalam sistem publikasi negatif negara hanya secara pasif yang mana hanya menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang akan mendaftarkan tanahnya, sehingga setiap saat dapat digugat oleh pihak yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut.<sup>12</sup> Pada sistem ini, sertifikat merupakan tanda bukti hak yang bersifat kuat, berbeda dengan sistem publikasi positif sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak, maka makna kuat tersebut dapat diartikan bahwa semua keterangan yang terdapat di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar oleh hakim, selama tidak dibuktikan sebaliknya dengan menggunakan alat pembuktian yang lain, serta negara tidak memberikan suatu kompensasi ganti rugi terhadap pihak yang dirugikan akibat terjadinya kesalahan pada saat register atau perolehan yang tidak

seharusnya/tidak sah.<sup>13</sup> Maka dari ciri-ciri tersebut, terdapat kelebihan dan kekurangan dari sistem ini sebagai berikut :

### **Kelebihan**

1. Pemegang hak yang sesungguhnya terlindungi dari pihak lain yang tidak berhak atas tanahnya;
2. Tidak ada batas waktu bagi pemilik tanah sesungguhnya untuk menuntut haknya yang telah disertifikatkan oleh pihak lain;
3. Adanya penyelidikan riwayat tanah sebelum penerbitan sertifikat;
4. Dalam sistem publikasi ini menggunakan lembaga kedaluwarsa (*acquisitive verjaring* atau *adverse possessive*).

### **Kelemahan**

1. Tidak adanya suatu kepastian atas keabsahan sertifikat,

---

<sup>12</sup> I Dewa Ayu Widyani, “Kepastian Hukum Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah Di Indonesia Menurut UU RI Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria”, *Jurnal Hukum to-ra*, Vol. 1, No. 3, Desember 2015, hal. 204 <<https://core.ac.uk/download/pdf/236430666.pdf> diakses 6 Juli 2021>.

<sup>13</sup> Arifin Rudiyanto, Oktorialdi, Uke Mohammad Hussein, dkk, 2016, *Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif Di Indonesia*, Jakarta: Bappenas : Direktorat Tata Ruang Dan Pertanahan, hal. 12.

- karena setiap saat dapat atau mungkin digugat bahkan dibatalkan jika terbukti tidak sah penerbitannya;
2. Peranan negara atau pejabat pelaksana yang pasif demikian tidak mendukung ke arah akurasi (keakuratan) dan kebenaran data yang tercantum dalam sertifikat;
  3. Mekanisme kerja pejabat pelaksana yang pasif demikian, mengakibatkan adanya kurang transparansi dan kurang dapat dipahami masyarakat awam.

Dari penjelasan di atas, maka dapat disajikan perbedaan antara sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif sebagai berikut :

#### **Sistem Publikasi Positif**

- 1) **Jenis Sistem Pendaftaran Tanah**  
Hak (*Registration of Titles*)
- 2) **Sifat Sertifikat dan Buku Tanah**  
Tanda bukti hak bersifat mutlak
- 3) **Peran Negara atau Pejabat Pelaksana**  
Bersifat Aktif

#### **4) *Jaminan Negara atas Kebenaran Data Fisik dan Data Yuridis***

Negara menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam sertifikat adalah benar, tidak dapat diganggu gugat, serta memberikan kepercayaan yang mutlak pada buku tanah.

#### **Sistem Publikasi Negatif**

- 1) **Jenis Sistem Pendaftaran Tanah**  
Akta (*Registration of Deeds*)
- 2) **Sifat Sertifikat dan Buku Tanah**  
Tanda bukti hak bersifat kuat
- 3) **Peran Negara atau Pejabat Pelaksana**  
Bersifat Pasif
- 4) **Jaminan Negara atas Kebenaran Data Fisik dan Data Yuridis**  
Negara tidak menjamin bahwa data fisik dan data yuridis dalam sertifikat adalah benar, selama tidak dibuktikan dengan alat bukti lain. Apabila data dalam sertifikat tidak benar maka dapat dilakukan perubahan berdasarkan keputusan hakim.

Apabila melihat kedua sistem publikasi tersebut, untuk sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang bertendensi positif, hal ini sebagaimana sesuai yang diatur dalam Pasal 19 UUPA jo. Pasal 32 PP 24/97. Bawa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA terdapat kalimat “..... sebagai *alat pembuktian yang kuat*” (dicetak tebal miring oleh Penulis) yang selaras sebagaimana diatur Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA, yang mana disini dimaksudkan adalah pemberian tanda bukti hak dari kegiatan pendaftaran tanah yang berupa sertifikat hanya sebagai alat pembuktian yang kuat, maka yang mana berarti jika melihat ciri-ciri dari sistem publikasi di atas seharusnya masuk ke dalam sistem publikasi negatif. Namun ternyata dalam pelaksanaannya sebagaimana yang diatur PP 24/97 khususnya Pasal 32 ayat (2) beserta Penjelasan, bahwa secara eksplisit menggambarkan bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia merupakan sistem

publikasi negatif yang bertendensi positif, hal ini dapat dibuktikan dengan adanya :<sup>14</sup>

- a. Pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan sebagai alat pembuktian yang mutlak. Ini menunjukkan bahwa masuk ke dalam ciri *sistem publikasi negatif*;
- b. Negara tidak menjamin kebenaran data fisik dan data yuridis yang tercantum dalam sertifikat sehingga peran negara dalam hal pendaftaran ini bersifat pasif. Ini menunjukkan bahwa masuk ke dalam ciri *sistem publikasi negatif*;
- c. Pihak lain yang dirugikan atas diterbitkannya sertifikat dapat mengajukan keberatan kepada penyelenggara pendaftaran tanah untuk membatalkan sertifikat atau mengajukan gugatan ke pengadilan agar sertifikat dinyatakan tidak sah. Ini menunjukkan bahwa masuk

---

<sup>14</sup> Urip Santoso II, *Op.Cit*, hal. 263.

- ke dalam ciri **sistem publikasi negatif**;
- d. Sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), bukan sistem pendaftaran akta (*registration of deed*). Ini menunjukkan bahwa masuk ke dalam ciri **sistem publikasi positif**;
  - e. Petugas pendaftaran tanah bersifat aktif meneliti kebenaran data fisik dan yuridis. Ini menunjukkan bahwa masuk ke dalam ciri **sistem publikasi positif**;
  - f. Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Ini menunjukkan bahwa masuk ke dalam ciri **sistem publikasi positif**;
  - g. Dasar terbentuknya UUPA adalah hukum adat, dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut. Ketentuan pada Pasal 27, 34 dan 40 UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena diterlantarkan. Lembaga ini dikenal sebagai lembaga *rechtsverwerking*, bukan lembaga *acquisitive verjaring* atau *adverse possession*. Ini menunjukkan bahwa masuk ke dalam ciri **sistem publikasi positif**.
- Memang dalam pengaturan UUPA tidak diatur melalui Pasal-Pasalnya secara eksplisit atau tersurat mengenai sistem publikasi yang dianut Indonesia, hanya saja dari substansi yang diatur dan berdasarkan penjelasan diatas telah nampak bahwa sistem publikasi dalam pendaftaran tanah adalah sistem publikasi negatif yang mengarah atau bertendensi positif.
- Dengan dilakukannya suatu pendaftaran tanah bagi objek yang belum didaftarkan dan karena ditujukannya untuk memperoleh suatu perlindungan dan kepastian hukum maka output yang diberikan bagi pemegang hak yang melakukan pendaftaran terhadap objeknya

tersebut berupa sertifikat, yang mana dalam hal ini pula diterbitkannya suatu sertifikat sebagai langkah akhir kegiatan pendaftaran tanah dengan diberikan surat tanda bukti hak demikian, yang merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana sesuai yang diatur dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 Ayat (1) PP 24/97.

#### **Sertifikat Sebagai Hasil Akhir (Output) Dari Pendaftaran Tanah**

Sebagaimana yang telah diketahui bahwa kegiatan pendaftaran tanah pertama kali akan menghasilkan suatu output berupa Sertifikat yang mana ditujukan sebagi surat tanda bukti hak. Bawa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 angka (20) PP 24/97, sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Hal ini juga sesuai yang diatur dalam Pasal 9 PP 24/97, sehingga dari objek pendaftaran tanah ini akan dihasilkan

suatu sertifikat, namun terdapat pengecualian untuk tanah negara sebagaimana yang diatur dalam ayat (2) nya.

Maka dapat diketahui pula karena sertifikat merupakan proses/tujuan akhir dari pendaftaran tanah dan dengan diterbitkannya sertifikat akan membawa adanya suatu kepastian dan perlindungan hukum juga bagi si pemegang hak, karena sertifikat dijadikan sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 32 beserta Penjelasan PP 24/97 bahwa di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengarah positif, sertifikat itu dilindungi selama tidak ada yang bisa membuktikan sebaliknya, jika ada yang bisa membuktikan sebaliknya, maka sertifikatnya akan dibatalkan dan dinyatakan tidak sah. Sertifikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kab/Kota yang mana ditandatangani oleh pejabat yang berwenang berkaitan hal ini sesuai dengan PP 24/97 jo. Permen ATR 7/2019 yaitu

- a) Apabila dalam hal pendaftaran tanah secara sistematik, maka sertifikat tersebut

- ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kab/Kota, hal ini sesuai sebagaimana yang diatur dalam Pasal 70 Permen ATR 7/2019. Maka dalam hal ini, pejabat tersebut berwenang untuk menandatangani sertipikat Hak Milik, HGB atas Tanah Negara, Hak Pakai atas Tanah Negara, wakaf tanah Hak Milik;<sup>15</sup>
- b) Apabila dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang sifatnya individual/perorangan, maka sertipikat tersebut ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kab/Kota, hal ini sesuai sebagaimana yang diatur dalam Pasal 92 Permen ATR 7/2019. Maka dalam hal ini, pejabat tersebut berwenang untuk menandatangani sertipikat Hak Milik, HGB atas Tanah Negara, HGB atas Tanah HPL, Hak Pakai atas Tanah Negara, Hak Pakai atas Tanah HPL, wakaf tanah Hak Milik, HGU, HMSRS, dan HT;<sup>16</sup>
- c) Apabila dalam pendaftaran tanah secara sporadik yang sifatnya massal, maka sertipikat tersebut ditandatangani oleh Kepala Seksi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kab/Kota, hal ini sesuai sebagaimana yang diatur dalam Pasal 90 Ayat (3) Permen ATR 7/2019. Maka dalam hal ini, pejabat tersebut berwenang untuk menandatangani sertipikat Hak Milik atas tanah.<sup>17</sup>
- Maka dapat diketahui, bahwa sertipikat berdasarkan Pasal 1 angka 20 PP 24/97 merupakan surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Dalam pengertian tersebut, terlihat jelas bahwa terdapat objek pendaftaran tanah yang bisa diterbitkan atau keluarnya sertipikat

---

<sup>15</sup> Urip Santoso II, *Op.Cit.*, hal. 262.

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

<sup>17</sup> *Ibid.*

hanya yang berkenaan dengan hak atas tanah (disingkat HAT), hak pengelolaan (HPL), tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun (disingkat HMSRS), dan HT, maka hal ini pun selaras sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 9 ayat (1) PP 24/97, namun hal ini dikecualikan untuk tanah negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 9 ayat (2) PP 24/97.

### **Keberlakuan Sertipikat Elektronik Dan Sertipikat Konvensional Dalam Hal Pembuktian**

Pembahasan mengenai sertipikat di atas tersebut, merupakan penerbitan sertipikat yang dilakukan non-elektronik, atau terbilang cara pada umumnya yaitu konvensional. Dalam perkembangan jaman seperti sekarang ini, era digital merupakan era yang mana segala sesuatu kegiatan yang mendukung kehidupan dipermudah dengan adanya teknologi agar lebih praktis dan modern.<sup>18</sup> Perkembangan menuju era digital sudah tidak dapat dicegah lagi. Terkait bidang manapun, tak

terkecuali bidang Pertanahan dalam rangka mewujudkan modernisasi pelayanan pertanahan mulai untuk menerapkan pelayanan pertanahan berbasis elektronik, sampai pada menuju dokumen yang dihasilkan berbentuk dokumen elektronik. Sehingga tidak memungkiri bahwasaannya pengaturan mengenai pendaftaran tanah sampai terbitnya sertipikat dapat diakses atau dilakukan secara online/elektronik. Yang mana hal ini telah diatur diantaranya sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (disingkat UU ITE);
- b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja);
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah,

---

<sup>18</sup> Ana Silviana, "Urgensi Sertipikat Tanah Elektronik Dalam Sistem Hukum Pendaftaran Tanah Di Indonesia", *Administrative Law & Governance Journal*,

Vol. 4, No. 1, Maret 2021, hal. 53 < <Https://Ejournal2.Undip.Ac.Id/Index.Php/Alj/Article/View/11191> diakses 27 Agustus 2021>.

- Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah;
- d. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/KBPN Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik;
  - e. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/KBPN Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertifikat Elektronik.

Perlu diketahui sebelumnya bahwa sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Angka 5 UU ITE, Sistem Elektronik adalah serangkaian perangkat dan prosedur elektronik yang berfungsi mempersiapkan, mengumpulkan, mengolah, menganalisis, menyimpan, menampilkan, mengumumkan, mengirimkan, dan/atau menyebarkan Informasi Elektronik. Sedangkan informasi elektronik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 Angka 1 UU ITE adalah satu atau sekumpulan data elektronik, termasuk tetapi tidak

terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto, *electronic data interchange* (EDI), surat elektronik (*electronic mail*), telegram, teleks, *telecopy* atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, Kode Akses, simbol, atau perforasi yang telah diolah yang memiliki arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya. Nampak dari pengertian-pengertian tersebut bahwa tidak dipungkiri perkembangan teknologi begitu mempengaruhi kegiatan masyarakat secara progresif berkenaan dengan transaksi pasar dan layanan publik khususnya transformasi kemajuan teknologi menggeser sistem pendaftaran tanah yang sebelumnya merupakan proses berbasis analog/kertas/manual ke elektronik.<sup>19</sup> Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah pun dapat dilakukan secara online/elektronik sebagaimana sesuai yang diatur dalam Pasal 84 PP 18/2021.

Segala kegiatan yang dilakukan berdasarkan basis online/elektronik demikian, memang tidak semua

---

<sup>19</sup> Dian Aries Mujiburohman, "Transformasi Dari Kertas Ke Elektronik: Telaah Yuridis Dan Teknis Sertifikat Tanah Elektronik", *BHUMI: Jurnal Agraria dan*

*Pertanahan*, Vol. 7, No. 1, Mei 2021, hal. 58  
<  
<https://jurnalbhumi.stpn.ac.id/JB/article/view/472> diakses 21 Agustus 2021> .

kalangan masyarakat mampu untuk melakukannya, karena adanya keterbatasan informasi, keterbatasan dalam hal menguasai bahkan mengoperasionalkan teknologi, maupun cenderung adanya rasa kurang percaya terhadap teknologi itu sendiri. Yang mana hal ini kaitannya tidak jauh dari output pendaftaran tanah yaitu sertifikat, sebagian besar masyarakat masih menganggap apabila tidak memegang atau memiliki dalam bentuk hardcopy/fisik secara nyata maka dianggap tidak memiliki bukti yang kuat sebagai pemegang atau pemilik sertifikat, atau bisa dikatakan tidak dapat dijadikan sebagai suatu tanda bukti hak yang nyata secara eksistensinya. Namun, justru dengan adanya sistem elektronik seperti ini akan membuat pemegang atau pemilik sertifikat mempunyai banyak keuntungan yang salah satunya meminimalisasi terjadinya pemalsuan, mencegah adanya sertifikat ganda, mencegah adanya sengketa/konflik pertanahan, lebih

menghemat biaya atau juga dapat meminimalisasi suatu transaksi-transaksi yang bersifat illegal akibat dilakukan oleh mafia tanah.

Mengingat pelaksanaan pendaftaran tanah sampai diterbitkannya sertifikat tersebut dilakukan secara elektronik, maka dapat diringkas segala prosesnya sebagai berikut :<sup>20</sup>

- 1) Pendaftaran tanah pertama kali untuk tanah yang belum terdaftar meliputi pengumpulan dan pengolahan data fisik, pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan Sertifikat, penyajian data fisik dan data yuridis, serta penyimpanan daftar umum dan dokumen, dilaksanakan melalui Sistem Elektronik;
- 2) kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik berupa Dokumen Elektronik, terdiri atas: Gambar Ukur, Peta Bidang Tanah atau Peta Ruang, Surat Ukur, Gambar Denah Satuan Rumah Susun

---

<sup>20</sup> Agus Sekarmadji, "Penyuluhan Hukum: Sosialisasi Pendaftaran Tanah Secara Elektronik Demi Mewujudkan Kepastian dan Perlindungan Hukum", dalam

- atau Surat Ukur Ruang yang merupakan hasil pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- 3) Setiap bidang tanah yang sudah ditetapkan batas batasnya diberikan Nomor Identifikasi Bidang tanah (NIB);
  - 4) Pembuktian hak dilakukan berdasarkan alat bukti tertulis mengenai kepemilikan tanah berupa alat bukti untuk pendaftaran hak baru dan pendaftaran hak-hak lama sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pendaftaran tanah;
  - 5) Alat bukti tertulis dapat berupa:
    - i. Dokumen Elektronik yang diterbitkan melalui Sistem Elektronik;
    - ii. Dokumen yang dilakukan alih media menjadi Dokumen Elektronik;
  - 6) Tanah yang sudah ditetapkan haknya menjadi hak atas tanah didaftar melalui Sistem Elektronik dan diterbitkan Sertifikat-el;
  - 7) Sebagai tanda bukti kepemilikan hak kepada pemegang hak/nazhir, diberikan:
    - i. Sertifikat-el;
    - ii. Akses atas Sertifikat-el pada Sistem Elektronik;
  - 8) Sertifikat-el diterbitkan untuk pertama kali dengan penomoran edisi berupa angka numerik yang dimulai dari angka 1 (satu), untuk kegiatan:
    - i. pendaftaran tanah pertama kali untuk tanah yang belum terdaftar;
    - ii. penggantian Sertifikat menjadi Sertifikat-el untuk tanah yang sudah terdaftar;
    - iii. pendaftaran pemecahan, penggabungan dan pemisahan; atau

- iv. perubahan data fisik yang mengakibatkan bertambahnya jumlah bidang;
- 9) Dalam hal terjadi perubahan data yuridis dan/atau data fisik terhadap Sertipikat-el yang diterbitkan untuk pertama kali tersebut diatas maka diterbitkan Sertipikat-el edisi baru dengan penomoran selanjutnya menjadi edisi 2 (dua) dan seterusnya;
- 10) Perubahan data atas pencatatan layanan informasi tidak diterbitkan Sertipikat-el edisi baru;
- 11) Dalam hal telah diterbitkan Sertipikat-el edisi baru, maka Sertipikat-el edisi sebelumnya tidak berlaku dan menjadi riwayat pendaftaran tanah;
- 12) Dalam hal terdapat kesalahan pengisian data yang diketahui setelah Dokumen Elektronik berupa Sertipikat, suratukur, gambar denah satuan rumah susun, surat ukur ruang dan/atau Dokumen Elektronik lainnya diterbitkan, pejabat yang berwenang **wajib** melakukan pembetulan dan menerbitkan Sertipikat-el edisi baru dengan penomoran selanjutnya.
- Terkait dengan layanan pertanahan berbasis elektronik telah dilakukan pada empat jenis pelayanan pertanahan berbasis secara nasional:<sup>21</sup>
- a. Informasi Zona Nilai Tanah (ZNT);
  - b. Pemeriksaan Sertipikat Tanah;
  - c. Surat Informasi Pendaftaran Tanah (SKPT); dan
  - d. Hak Tanggungan Elektronik.
- Yang mana program-program tersebut dilakukan secara bertahap termasuk dengan sertipikat-el dengan telah diterbitkannya Permen ATR/KBPN No. 1 Tahun 2021 tentang Sertipikat Elektronik (disingkat Permen ATR 1/2021). Selain hal-hal yang telah dijabarkan diatas, sebagaimana diketahui bahwa

---

<sup>21</sup> Dian Aries Mujiburohman, “Transformasi Dari Kertas Ke Elektronik: Telaah Yuridis Dan Teknis Sertipikat Tanah Elektronik”, *BHUMI: Jurnal Agraria dan*

*Pertanahan*, Vol. 7, No. 1, Mei 2021, hal. 58  
<  
<https://jurnalbhumi.stpn.ac.id/JB/article/view/472> diakses 21 Agustus 2021> .

segala sesuatu yang berbasis elektronik cenderung bermasalah dalam hal keamanan, oleh karena itu hal keamanan merupakan aspek yang sangat penting untuk melindungi sistem itu sendiri, yang mana begitu pentingnya suatu informasi hanya dapat diakses secara terbatas, dilakukan oleh pihak-pihak tertentu saja dan juga harus diamankan dengan menggunakan kode-kode sandi yang rumit dan sulit agar tidak dapat diakses oleh pihak-pihak yang illegal/tidak berhak, karena apabila informasi tersebut disalahgunakan oleh pihak yang tidak bertanggungjawab akan mengakibatkan kerugian bagi si pemilik informasi. Dengan begitu untuk mencegah hal demikian tidak terjadi maka Dirjen Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah Kementerian ATR/BPN (2021), menyebutkan bahwa keamanan sertifikat-el bisa dilakukan dengan:<sup>22</sup>

- 1) menerapkan standar ISO 27001;
- 2) menggunakan metode *enkripsi* terhadap semua data, baik yang

- disimpan, di transfer atau diolah oleh Sistem ATR/BPN;
- 3) menggunakan Tanda Tangan Elektronik/*digital signature*, yang mana tanda tangan digital ini menggunakan *algoritma kriptografi RSA* dapat menjamin keamanan dokumen yang ditandatangannya dalam aspek *integrity, authentication, dan non-repudiation*;
  - 4) menggunakan sertifikat elektronik dengan 2FA (2 factors *authentication*);
  - 5) penyimpanan data digital dengan model *encryption* dan di *backup* secara teratur di dalam Data Center dan DRC;
  - 6) data pemilik tanah akan menyesuaikan dengan pendekatan perlindungan data pribadi dimana hanya data tertentu yang dapat diakses secara publik.

Berbeda dengan sertifikat tanah analog diterbitkan dalam bentuk cetak kertas yang dilengkapi dengan hologram berlogo BPN. Bentuk analog mudah dipalsukan dan

---

<sup>22</sup> *Ibid*, h. 64.

digandakan, namun berbeda dengan bentuk elektronik relatif lebih sulit untuk dipalsukan, karena ada kode-kode tertentu dalam penggunaannya.<sup>23</sup> Berikut disajikan mengenai perbedaan antara sertifikat-el dengan sertifikat analog:

### **Sertifikat Elektronik**

- 1) **Bentuk Sertifikat**  
Elektronik atau File
- 2) **Jenis Informasi**  
*Restriction* dan *Responsibility*: ketentuan larangan dan kewajiban tercantum
- 3) **Keamanan**  
*Hash Code, QR Code, dan TTE*
- 4) **Tanda Tangan**  
Elektronik atau *Digital Signature*
- 5) **Bentuk Dokumen**  
Dokumen elektronik
- 6) **Nomor Identitas Bidang (NIB)**  
*Single identity*: menggunakan nomor identifikasi bidang; Terdapat 14 digit, yang meliputi 2 digit kode provinsi,

2 digit kode kabupaten/kota, 9 digit nomer bidang, 1 kode bidang tanah dipermukaan, diruang atas tanah, ruang bawah tanah, satuan rumahsusun atau hak di atas hak bidang permukaan, hak di atas ruang atas tanah dan hak di atas ruang bawah tanah.

- 7) **Sifat tanah menentukan Kode Sertifikat**

Permukaan bumi, yang memberikan hak untuk menggunakan tanah tersebut demikian pula tubuh bumi, air yang terkait dengan penggunaan tanah tersebut

### **Sertifikat Analog**

- 1) **Bentuk Sertifikat**  
Buku atau Kertas
- 2) **Jenis Informasi**  
Dicatat dalam kolom petunjuk, penerapannya tidak seragam tergantung kantor pertanahan masing-masing
- 3) **Keamanan**  
Kode Blanko dan tidak menggunakan *QR Code*
- 4) **Tanda Tangan**

---

<sup>23</sup> *Ibid*, h. 65.

Manual

5) **Bentuk Dokumen**

Berbasis kertas

6) **Nomor Identitas Bidang (NIB)**

Menggunakan banyak nomor: nomor hak, nomor surat ukur, nomor identifikasi bidang, nomor peta bidang; Terdapat 13 digit yang meliputi 2 digit kode provinsi, 2 digit kode kabupaten/kota, 2 digit kode kecamatan, 2 digit kode desa/kelurahan, 5 digit nomer bidang

7) **Sifat tanah menentukan Kode Sertifikat**

Permukaan bumi **baik berupa daratan** maupun **yang tertutup air**, termasuk ruang **di atas** dan **di dalam tubuh bumi**, dalam batas tertentu yang penggunaan dan pemanfaatannya **terkait langsung** maupun tidak langsung dengan penggunaan dan pemanfaatan permukaan bumi.

Sebagaimana diketahui bahwa yang dimaksud Sertifikat Elektronik berdasarkan Pasal 1 Angka 8 Permen

ATR 1/2021 adalah Sertifikat yang diterbitkan melalui *Sistem Elektronik* dalam bentuk *Dokumen Elektronik*. Penggunaan kata “Sertifikat Elektronik” ini merujuk pada Pasal 147 dan Pasal 175 poin 3 UU Cipta Kerja yang mana berbunyi :

**Pasal 147 UU Cipta Kerja**

*“tanda bukti hak atas tanah*  
.....

dapat **berbentuk elektronik**”.

**Pasal 175 Poin 3 UU Cipta Kerja**

“(3) Keputusan Berbentuk Elektronik **berkekuatan hukum sama** ..... bersangkutan”.

Dapat dilihat sebagaimana yang dicetak tebal miring oleh penulis, bahwa tanda bukti hak atas tanah yang notabenenya adalah sertifikat untuk saat ini dapat berbentuk elektronik dan juga memiliki kekuatan hukum yang sama dengan halnya sertifikat yang berbentuk analog/fisik. Sebenarnya bukan suatu masalah mengenai bentuk sertifikat itu sendiri, hal yang terpenting adalah seluruh kegiatan pendaftaran tanah dengan menggunakan sistem elektronik dalam bentuk dokumen elektronik yang dilakukan dengan benar serta untuk keabsahan maupun

kekuatan hukum antara sertifikat analog/fisik dengan sertifikat elektronik mempunyai kedudukan yang sejajar atau dengan kata lain sama-sama kuat.

Sehingga apabila dikaitkan dengan daya pembuktian untuk sertifikat elektronik ini maka berdasarkan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 5 Ayat (1) UU ITE bahwa segala hal yang bersangkutan dengan sistem elektronik merupakan **alat bukti hukum yang sah**. Sedangkan dalam ayat (2) dan (3) menjelaskan bahwa sebagaimana yang tertuang pada ayat (1) merupakan suatu **perluasan dari alat bukti yang sah sesuai dengan hukum acara yang berlaku di Indonesia**. **Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dinyatakan sah apabila menggunakan Sistem Elektronik** sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini. Dapat dilihat sebagaimana yang telah dicetak tebal miring oleh penulis dapat diartikan bahwa pelaksanaan sertifikat elektronik sebagaimana yang diatur dalam Permen ATR 1/2021 tersebut dapat dijadikan sebagai alat bukti hukum yang sah

selama memang menggunakan sistem elektronik yang diatur dalam UU ITE. Ketentuan ini juga sesuai sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 UU ITE bahwa “*Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dianggap sah sepanjang informasi yang tercantum di dalamnya dapat diakses, ditampilkan, dijamin keutuhannya, dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga menerangkan suatu keadaan*”. Data informasi dan dokumen elektronik berisi data pemegang hak, data fisik dan data yuridis bidang tanah, atau “buku tanah, surat ukur, dan warkahnya” merupakan informasi yang dikecualikan karena hanya dapat diakses dan ditampilkan kepada pemegang hak dan instansi pemerintah yang membutuhkannya.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Bahwa dengan dilakukannya suatu pendaftaran tanah ditujukan untuk memberikan suatu kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang haknya, hal ini selaras dengan tujuan dibentuknya UUPA. Sistem pendaftaran tanah akan berbeda satu dengan lainnya, maka

yang perlu diketahui bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia terdapat sistem publikasi positif (*registration of titles*) dan sistem publikasi negatif (*registration of deeds*).

Dengan dilakukannya suatu pendaftaran tanah bagi objek yang belum didaftarkan dan karena ditujukannya untuk memperoleh suatu perlindungan dan kepastian hukum maka output yang diberikan bagi pemegang hak yang melakukan pendaftaran terhadap objeknya tersebut berupa sertifikat, sebagai langkah akhir kegiatan pendaftaran tanah dengan diberikan surat tanda bukti hak, dan juga merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana sesuai yang diatur dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA dan Pasal 32 Ayat (1) PP 24/97.

Dalam perkembangan jaman seperti sekarang ini, era digital merupakan era yang mana segala sesuatu kegiatan yang mendukung kehidupan dipermudah dengan adanya teknologi agar lebih praktis

dan modern.<sup>24</sup> Dalam rangka mewujudkan modernisasi pelayanan pertanahan mulai untuk menerapkan pelayanan pertanahan berbasis elektronik, sampai pada menuju dokumen yang dihasilkan berbentuk dokumen elektronik.

Adanya sistem elektronik seperti ini akan membuat pemegang atau pemilik sertifikat mempunyai banyak keuntungan yang salah satunya meminimalisasi terjadinya pemalsuan, mencegah adanya sertifikat ganda, mencegah adanya sengketa/konflik pertanahan, lebih menghemat biaya atau juga dapat meminimalisasi suatu transaksi-transaksi yang bersifat illegal akibat dilakukan oleh mafia tanah.

### **Saran**

Dengan melihat perkembangan jaman seperti saat ini, memang dunia teknologi terlebih berbasis internet/online sangat berkembang pesat, tak dipungkiri telah merajalela menembus ke bidang manapun, tak terkecuali di bidang pertanahan khususnya mengenai

---

<sup>24</sup> Ana Silviana, "Urgensi Sertifikat Tanah Elektronik Dalam Sistem Hukum Pendaftaran Tanah Di Indonesia", *Administrative Law & Governance Journal*,

Vol. 4, No. 1, Maret 2021, h. 53 < <Https://Ejournal2.Undip.Ac.Id/Index.Php/Alj/Article/View/11191> diakses Pada 27 Agustus>.

pendaftaran tanah sampai terbitnya suatu output yaitu berupa sertifikat.

Hanya saja tidak semua kalangan masyarakat mampu untuk menjangkau hal tersebut, yang dikarenakan adanya keterbatasan informasi, keterbatasan dalam hal menguasai bahkan mengoperasionalkan teknologi, maupun cenderung adanya rasa kurang percaya terhadap teknologi itu sendiri.

Maka untuk mengatasi hal demikian, alangkah baiknya masyarakat bersama dengan instansi terkait yang mengurus hal tersebut dapat berkerjasama untuk memberikan penyuluhan mengenai bagaimana cara penggunaan basis internet/online apabila ingin melakukan serangkaian pendaftaran tanah sampai diterbitkannya sertifikat elektronik, memberikan wadah pula kepada masyarakat agar masyarakat dengan mudah dapat mengakses informasi demikian dengan jelas dan mudah. Apabila instansi yang terkait pun sudah memberikan fasilitas demikian, sebaiknya juga masyarakat mampu mengikutiinya dengan baik agar dapat mengikuti perkembangan

teknologi yang ada dan tidak mudah untuk ditipu oleh oknum/mafia tanah. Sehingga dengan kesinambungan demikian, mampu menciptakan terobosan/sistem baru yang dinilai lebih mudah, aman, dan cepat prosesnya

## **DAFTAR BACAAN**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 251, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5952);

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor

- 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043)
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630);
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696);
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/KBPN Nomor 1 Tahun 2021 Tentang Sertifikat Elektronik.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/KBPN Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik;
- Lambonan, Marthin Luther, “Pendaftaran Tanah Dalam Sistem Hukum Indonesia Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997”, *Lex Ex Societatis*, Vol. VI, No. 8, Oktober 2018 < <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexetsocietatis/article/download/23287/22980> diakses 5 Juli 2021>.
- Mujiburohman, Dian Aries, “Transformasi Dari Kertas Ke Elektronik: Telaah Yuridis Dan Teknis Sertifikat Tanah Elektronik”, *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 7, No. 1, Mei 2021 < <https://jurnalbhumi.stpn.ac.id/JB/article/view/472> diakses 21 Agustus 2021>.
- Prakoso, Bhim, “Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Dasar Perubahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah”, *Journal of Private and Economic Law*, Vol. 1, No. 1, Mei 2021 <<https://jurnal.unej.ac.id/index.php/JPEL/article/download/23859/9844/> diakses 5 Juli 2021>.

**Indira Retno Aryatie, Oemar Moechthar, Angela Melani Widjaja, Kekuatan Pembuktian Sertipikat Hak Atas Tanah (Konvensional Dan Elektronik)**

- Rudiyanto, Arifin, Oktorialdi, Uke Mohammad Hussein, dkk, 2016, *Kajian Persiapan Perubahan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif Di Indonesia*, Jakarta: Bappenas : Direktorat Tata Ruang Dan Pertanahan.
- Safitri, Fina Ayu, Lita Tyesta ALW., Anggita Doramia Lumbanraja, “Akibat Hukum Penggunaan Sistem Publikasi Negatif Berunsur Positif Dalam Pendaftaran Tanah Di Kota Semarang”, *Notarius*, Vol. 13, No. 2, 2020 < <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/download/31167/17476>, diakses 6 Juli 2021>.
- Santoso, Urip, “Penyimpangan dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah”, *Perspektif*, Vol. XVIII, No. 2, Mei 2013 < <http://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/120/112> diakses 5 Juli 2021>.
- \_\_\_\_\_, “Sertipikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah”, *Era Hukum*, No. 1, 2007 < <https://journal.untar.ac.id/index.php/hukum/article/view/5502> diakses 5 Juli 2021>.
- \_\_\_\_\_, 2012, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana Prenadamedia.
- \_\_\_\_\_, 2015, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana Prenadamedia.
- Sekarmadji, Agus, “Penyuluhan Hukum: Sosialisasi Pendaftaran Tanah Secara Elektronik Demi Mewujudkan Kepastian dan Perlindungan Hukum”, dalam Pertemuan Pengabdian Masyarakat Tulungagung tanggal 28 Juli 2021.
- Silviana, Ana, “Urgensi Sertipikat Tanah Elektronik Dalam Sistem Hukum Pendaftaran Tanah Di Indonesia”, *Administrative Law & Governance Journal*, Vol. 4, No. 1, Maret 2021 < <Https://Ejournal2.Undip.Ac.Id/Index.Php/Alj/Article/View/11191> diakses 27 Agustus 2021>.
- Widyani, I Dewa Ayu, “Kepastian Hukum Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah Di Indonesia Menurut UU RI

Nomor 5 Tahun 1960 Tentang  
Pokok-Pokok Agraria”, *Jurnal*  
*Hukum to-ra*, Vol. 1, No. 3,  
Desember 2015 <

<https://core.ac.uk/download/pdf/236430666.pdf> diakses 6 Juli  
2021>.

**URGENSI KEBIJAKAN PENDANAAN JAMINAN KESEHATAN MASA  
PANDEMI COVID-19 DI INDONESIA MENURUT UNDANG - UNDANG  
NOMOR 40 TAHUN 2004 TENTANG SISTEM JAMINAN SOSIAL  
NASIONAL (SJSN)**

**Monica Vita Agustin, Muhammad Kuswanto, Ni Wayan Wiwin Oktori, Novi  
Eka Kusuma Putri<sup>1</sup>**

**Mahasiswa Magister Hukum, Universitas Hang Tuah, Surabaya, Indonesia**

<sup>1</sup>kusumaputrinovieka@gmail.com

**Abstrak**

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui urgensi kebijakan pendanaan jaminan kesehatan masa pandemi Covid-19 di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional di Indonesia ditinjau dari aspek pendanaan di masa pandemi Covid-19 pasca terbitnya Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2020. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa : 1) Urgensi kebijakan pendanaan jaminan kesehatan masa pandemi Covid-19 di Indonesia menurut Undang – Undang Nomor 40 Tahun 2004 adalah pemenuhan penyelenggaraan jaminan kesehatan yang terjangkau oleh seluruh penduduk Indonesia secara adil dan merata untuk mewujudkan kesejahteraan sesuai dengan Undang-Undang. Untuk mengurangi beban dan dampak pandemi Covid-19, Pemerintah dan masyarakat harus bersinergi dalam membangun sistem kesehatan nasional yang kuat melalui dukungan dana berupa iuran sebagaimana yang sudah dirumuskan dan ditetapkan. 2) Penerbitan Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2020 dilakukan pada masa pandemi Covid-19 yang sedang mewabah, pemerintah hadir lebih banyak di peraturan tersebut. Hampir sebagian besar sekitar 80% dari peserta dijamin oleh pemerintah.

**Kata Kunci:** jaminan kesehatan; covid-19; pendanaan

**Abstract**

*The purpose of this study is to determine the urgency of the health insurance funding policy during the Covid-19 pandemic in Indonesia according to Law Number 40 of 2004 concerning the National Social Security System (SJSN) and the implementation of the National Health Insurance in Indonesia in terms of funding aspects during the Covid-19 pandemic. after the issuance of Presidential Regulation Number 64 of 2020. The results of the study show that: 1) The urgency of the health insurance funding policy during the Covid-19 pandemic in Indonesia according to Law Number 40 of 2004 is the fulfillment of the implementation of health insurance that is affordable by all Indonesians fairly and evenly to realize*

*prosperity in accordance with the Act. To reduce the burden and impact of the Covid-19 pandemic, the Government and the community must work together in building a strong national health system through financial support in the form of contributions as has been formulated and determined. 2) The issuance of Presidential Regulation Number 64 of 2020 was carried out during the Covid-19 pandemic which was endemic, the government was more present in the regulation. Most of the around 80% of the participants are guaranteed by the government.*

**Keywords:** *health assurance ; covid-19; funding*

## **PENDAHULUAN**

Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan salah satu unsur kesejahteraan yang wajib diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 28 H Ayat (1) dan Pasal 34 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yaitu memberikan jaminan sosial secara menyeluruh. Negara merupakan harapan bagi masyarakat pada saat terjadi wabah pandemi seperti Covid-19, dimana wabah tersebut telah memakan banyak korban jiwa. Tujuan dibentuknya suatu negara, masyarakat mempunyai hak untuk memperoleh jaminan keamanan, keselamatan jiwa dari ancaman alam maupun yang berasal dari masyarakatnya sendiri. Negara mengembangkan jaminan nasional

bagi seluruh rakyat Indonesia dengan membentuk Undang-Undang (UU) Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.

Sarana pelayanan dan dukungan finansial bagi terpenuhinya jaminan penyelenggaraan kesehatan merupakan salah satu tanggung jawab negara dalam merealisasikan kesejahteraan umum. Sarana pendukung jaminan kesehatan, Pemerintah telah membentuk Sistem Jaminan Sosial Nasional-Kartu Indonesia Sehat (SJSN-KIS) dengan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) sebagai lembaga yang mengurus penyelenggaraan jaminan dan layanan kesehatan bagi masyarakat.

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) merupakan transformasi dari PT Akses (Persero). Berawal dari tahun 2004, dimana Pemerintah mengeluarkan UU

**Monica Vita Agustin, Muhammad Kuswanto, Ni Wayan Wiwin Oktori, Novi Eka Kusuma Putri, Urgensi Kebijakan Pendanaan Jaminan Kesehatan Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia Menurut Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)**

Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Selanjutnya pada tahun 2011, Pemerintah mengeluarkan UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dan PT Akses (Persero) sebagai penyelenggara program jaminan sosial di bidang kesehatan, kemudian berubah menjadi BPJS Kesehatan. Adanya program Jaminan Kesehatan Nasional – Kartu Indonesia Sehat (JKN – KIS), seluruh penduduk di Indonesia terlindungi oleh jaminan kesehatan yang merata.

Berdasarkan sistem Jaminan Kesehatan Semesta atau *Universal Health Coverage (UHC)*, keberadaan BPJS mempunyai posisi sangat strategis dan penting bagi penyelenggara pelayanan dan sarana yang memberi ruang bagi masyarakat untuk memperoleh akses dan layanan kesehatan. Kegiatan penyelenggara kesehatan melalui BPJS ini didukung oleh dana yang dialokasikan dari APBN (Anggaran Pendapatan dan

Belanja Negara Indonesia) oleh Pemerintah dalam bentuk subsidi bagi masyarakat yang tidak mampu dan sumber dana lainnya diperoleh dari iuran yang dibayarkan oleh peserta BPJS yang jumlahnya ditentukan menurut golongan dan layanan yang diberikan berdasarkan peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah.<sup>1</sup>

Pada tahun 2019 Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 75 Tahun 2019 sebagai perubahan dari Perpres Nomor 82 Tahun 2018. Diterbitkannya Perpres tersebut adalah untuk melakukan perbaikan mismatch antara penerimaan dan pengeluaran Dana Jaminan Sosial (DJS) Kesehatan melalui perbaikan premi iuran dengan kenaikan iuran. Namun belum satu tahun berjalan, Perpres tersebut digugat. Pada bulan Maret 2020, Mahkamah Agung (MA) telah membatalakan kenaikan akan tarif membayar iuran BPJS melalui Putusan No.7 P/HUM/2020 setelah mengabulkan adanya gugatan uji

---

<sup>1</sup> Susila Adiyanta, Urgensi Kebijakan Jaminan Kesehatan Semesta (Universal Health Coverage) bagi Penyelenggaraan Pelayanan Kesehatan Masyarakat di Masa

Pandemi Covid-19, Administrative Law & Governance Journal, Volume 3 Issue 2, 2020, h. 275.

materi (*judical review*) atas Perpres Nomor 75 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Perpres Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan. Adanya Putusan MA tersebut, bertentangan dengan sejumlah ketentuan diatasnya, antara lain UUD 1945, UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Nasional dan UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak berlaku lagi.

Putusan MA telah memberi banyak pertimbangan dengan tujuan untuk memperbaiki kinerja, manajemen dan sistem sistem pelayanan Jaminan Kesehatan Sosial BPJS Kesehatan, perlu adanya keseimbangan dan keadilan besaran iuran antar peserta, pertimbangan adanya defisit anggaran BPJS Kesehatan, konstruksi jaminan kesehatan yang sehat serta termasuk peran Pemerintah (pusat dan daerah) dalam hal tersebut, sehingga Pemerintah menerbitkan Perpres Nomor 25 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Perpres Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan yang didalamnya juga

mengatur iuran peserta Jaminan Kesehatan Nasional-Kartu Indonesia Sehat (JKN-KIS). Melalui Perpres Nomor 25 Tahun 2019, Pemerintah banyak melakukan perbaikan diantaranya, pengelompokan peserta, . integritas penduduk yang didaftarkan oleh pemerintah Daerah setempat, penyesuaian iuran, memperbaiki tata kelola sistem layanan Jaminan Kesehatan Nasional.

Pada 1 Juli 2020, Pemerintah secara resmi memberlakukan kebijakan kenaikan tarif iuran BPJS Kesehatan yang berdasar pada Perpres Nomor 64 Tahun 2020 dimana merupakan perubahan kedua atas Perpres Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan. Perpres ini lebih spesifik mengatur mengenai kenaikan tarif iuran untuk para peserta program JKN BPJS Kesehatan. Peraturan tersebut tentang kenaikan tarif iuran dipandang perlu, demi memperbaiki tata kelola asuransi kesehatan bagi rakyat secara keseluruhan.

Kebijakan Pemerintah dalam penerbitan Perpres tersebut dilakukan pada wabah pandemi Covid-19 yang sedang mewabah di dunia yang

**Monica Vita Agustin, Muhammad Kuswanto, Ni Wayan Wiwin Oktori, Novi Eka Kusuma Putri, Urgensi Kebijakan Pendanaan Jaminan Kesehatan Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia Menurut Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)**

tentunya menimbulkan banyak kritik dari berbagai kalangan masyarakat dan juga berpengaruh terhadap kemampuan seseorang dalam melakukan pembayaran iuran. Namun demikian dengan diterbitkannya Perpres tersebut, diharapkan tetap dapat menyelesaikan permasalahan defisit pembiayaan program tersebut agar tidak semakin membengkak. Dasar pertimbangan pemerintah melakukan hal tersebut untuk memperbaiki penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dimana asuransi kesehatan sosial tersebut bersifat wajib. Adanya wabah pandemi Covid-19 yang mendunia, maka penduduk Indonesia diajak untuk membangun kerjasama, solidaritas dan empati terhadap semua warga khususnya di bidang kesehatan dan kesejahteraan bersama sebagaimana sistem Jaminan Kesehatan Semesta/*Universal Health Coverage*.

Dari uraian yang dikemukakan di atas, timbulah keinginan penulis untuk mengetahui lebih jauh tentang hal-hal tersebut dalam sebuah karya ilmiah dengan judul **“Urgensi Kebijakan**

**Pendanaan Jaminan Kesehatan Masa Pandemi Covid-19 di Indonesia Menurut Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)”**

**RUMUSAN MASALAH**

1. Apa urgensi kebijakan pendanaan jaminan kesehatan masa pandemi Covid-19 di Indonesia menurut Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)?
2. Bagaimanakah penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional di Indonesia ditinjau dari aspek pendanaan di masa pandemi Covid-19 pasca terbitnya Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2020?

**PEMBAHASAN**

**Sistem Jaminan Kesehatan Nasional di Indonesia**

Program JKN merupakan bagian dari SJSN sebagai jaminan kesehatan sosial. Program JKN yang dikelola oleh BPJS Kesehatan merupakan salah satu upaya

pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasar kesehatan masyarakat yang layak, aman, bermutu dan terjangkau sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 28 H dan Pasal 34 perubahan keempat UUD 1945. Dalam kedua Pasal tersebut menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas pelayanan kesehatan, jaminan sosial dan Negara mengembangkan sistem jaminan sosial serta bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan yang layak. Dalam Pasal 5 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) pun menegaskan bahwa setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh akses atas sumber daya di bidang kesehatan dan memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu dan terjangkau.<sup>2</sup>

Dalam SJSN terdapat tiga azas yaitu azas kemanusiaan, azas manfaat dan azas keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam SJSN juga

terkandung lima program antara lain jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan *pension* dan jaminan kematian. Dalam penerapan program JKN oleh BPJS Kesehatan diselenggarakan beberapa prinsip antara lain prinsip kegotongroyongan, nirlaba, keterbukaan, kehati - hatian, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, portabilitas, kepesertaan wajib, dana amanat dan prinsip hasil pengelolaan dana digunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan sebesar-besarnya untuk kepentingan peserta.<sup>3</sup>

Melalui program JKN ini diharapkan tercapainya *Universal Health Coverage* (UHC) bagi seluruh penduduk Indonesia sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 40 Tahun 2004 sebagai bukti yang kuat bahwa pemerintah dan pihak-pihak terkait memiliki komitmen yang besar untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi masyarakat dan merupakan salah satu bentuk perlindungan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>4</sup> UHC

---

<sup>2</sup> Eka Afrina Djamhari *et. al.*, *Defisit Jaminan Kesehatan Nasional (JKN): Mengapa dan Bagaimana Mengatasinya?*, Perkumpulan Prakarsa, Jakarta, 2020, h.2.

<sup>3</sup>Deysi Liem Fat Salim, Nontje Rimbing, Theodorus H. W. Lumunon.

Aksesibilitas Pembiayaan Kesehatan Dalam Program Jaminan Kesehatan Nasional. *Lex Et Societas*, Volume 8 No. 4, 2020, h. 104-105.

<sup>4</sup>Zahry Vandawati Chumaida, *et.al.*, Kepesertaan Pogram BPJS Kesehatan Di Tengah Wabah Pandemic Covid-19. *Lex*

**Monica Vita Agustin, Muhammad Kuswanto, Ni Wayan Wiwin Oktori, Novi Eka Kusuma Putri, Urgensi Kebijakan Pendanaan Jaminan Kesehatan Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia Menurut Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)**

merupakan sistem kesehatan yang memastikan setiap warga dalam memiliki akses yang adil terhadap pelayanan kesehatan promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif serta bermutu dengan biaya terjangkau. Menurut *World Health Organization* (WHO), capaian UHC diukur melalui tiga dimensi. Pertama, memastikan bahwa seluruh masyarakat mendapatkan akses layanan kesehatan esensial yang bermutu sesuai dengan kebutuhannya. Kedua, masyarakat terhindar dari pengeluaran kesehatan katastropik yaitu pengeluaran untuk kesehatan rumah tangga melebihi 40 persen dari pendapatan yang tersisa setelah memenuhi kebutuhan hidup. Ketiga, seluruh masyarakat mendapatkan perlindungan layanan kesehatan. Jika dimensi tersebut terpenuhi, maka dapat dinyatakan suatu negara mencapai UHC.<sup>5</sup>

Guna memberikan kepastian hukum bagi BPJS dalam melaksanakan program jaminan

sosial di Indonesia dalam mewujudkan UHC tersebut, maka diterbitkanlah UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Dalam merealisasikan pemenuhan hak atas kesehatan melalui Sistem Jaminan Sosial Nasional oleh pemerintah, selain mengeluarkan UU Nomor 40 Tahun 2004, UU Nomor 36 Tahun 2009 dan UU Nomor 24 Tahun 2011, yaitu dengan mengeluarkan Perpres Nomor 64 Tahun 2020 perubahan dari Perpres Nomor 82 Tahun 2018 dan Perpres Nomor 75 Tahun 2019. Saat ini, penerapan UHC melalui Sistem JKN diuji dengan adanya musibah global yaitu pandemi Covid-19.

**Regulasi Iuran Jaminan Kesehatan Nasional**

Pada Januari 2014 menjadi awal baru bagi sistem pembiayaan kesehatan di Indonesia. Masuknya sistem JKN diharapkan dapat menjadi solusi terbaik bagi terciptanya

---

*Journal: Kajian Hukum & Keadilan*, Volume 4 No. 2, 2021, h. 135-137.

<sup>5</sup>Tatik Sri Hartati, Pencegahan Kecurangan (Fraud) Dalam Pelaksanaan

Program Jaminan Kesehatan Pada Sistem Jaminan Sosial Kesehatan (SJSN) Di Rumah Sakit Umum Daerah Menggala Tulang Bawang. *Fiat Justicia Journal of Law*, Volume 10 No.4, 2016, h. 698-699.

keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia untuk mengakses pelayanan kesehatan dimanapun tanpa perlu khawatir dengan masalah biaya.<sup>6</sup> Namun, sebagai sistem yang baru, ternyata masih banyak sekali hal yang perlu untuk dibenahi sebelum akhirnya dikatakan bahwa sistem JKN siap untuk menjadi sistem pembiayaan kesehatan yang melindungi dan memberikan manfaat optimal bagi masyarakat tanpa terkecuali. Memfasilitasi hal tersebut, Pemerintah dan BPJS Kesehatan mulai banyak menyusun regulasi serta pedoman pelaksanaan untuk dapat memastikan bahwa sistem JKN dapat tersusun dan berjalan sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

Secara *Das Sollen*, pengaturan mengenai kepesertaan dan iuran sangat jelas diatur dalam UU Nomor 40 Tahun 2004 lengkap dengan pengaturan pelaksanaannya. Pengaturan dalam kebijakan tentang

kepesertaan masyarakat miskin atau tidak mampu atau yang disebut dengan PBI (Penerima Bantuan Iuran).<sup>7</sup> Selain undang-undang di atas, aturan atau regulasi juga tertuang di beberapa hal di antaranya adalah:

1. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456).

2. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5256).

3. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 165) sebagaimana telah

<sup>6</sup>Cut Nurul Aidha dan Adrian Chrisnayutama, Defisit Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) Usulan Alternatif Pendanaan yang Berkelanjutan. *Prakarsa Policy Brief*, Volume 22, 2020, h. 10.

<sup>7</sup> Info post meta, “Dinamika Kebijakan Dan Regulasi Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan Nasional”,

*Kanal Pengetahuan Fakultas Kedokteran Kesehatan Masyarakat dan Keperawatan Universitas Gadjah Mada*, 2016, <https://kanalpengetahuan.fk.ugm.ac.id/dinamika-kebijakan-dan-regulasi-penyelenggaraan-program-jaminan-kesehatan-nasional/>, Diakses pada 11 April 2021, Jam 08.00 WIB.

**Monica Vita Agustin, Muhammad Kuswanto, Ni Wayan Wiwin Oktori, Novi Eka Kusuma Putri, Urgensi Kebijakan Pendanaan Jaminan Kesehatan Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia Menurut Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)**

beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 130).

4. Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan Nomor 5 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penagihan, Pembayaran dan Pencatatan Iuran Jaminan Kesehatan dan Pembayaran Denda Akibat Keterlambatan Pembayaran Iuran Jaminan Kesehatan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1665).

5. Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan Nomor 3 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan Nomor 5 tahun 2018 tentang Tata Cara Penagihan, Pembayaran dan Pencatatan Iuran Jaminan Kesehatan, dan Pembayaran Denda Akibat Keterlambatan

Pembayaran Iuran Jaminan Kesehatan.

UU Nomor 40 Tahun 2004 mengatur sistem jaminan sosial secara nasional dan sistem ini menganut dua prinsip yang sangat reformis bagi sistem jaminan dan pelayanan sosial yang pernah ada di Indonesia. Prinsip tersebut yakni prinsip kepesertaan bersifat wajib dan asuransi sosial.<sup>8</sup> Kepesertaan wajib merupakan solusi dari ketidakmampuan penduduk melihat resiko masa depan dan ketidakdisiplinan penduduk menabung untuk masa depan. Pola asuransi sosial ini merupakan tulang punggung sistem jaminan sosial. Pendekatan ini merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar minimal penduduk dengan mengikutsertakannya secara aktif dengan membayar iuran. Pada prinsipnya setiap penduduk wajib menjadi peserta, akan tetapi upaya penegakan hukum dan kebijakan atas kepesertaan tersebut belum

---

<sup>8</sup>Tri Aktariyani, Elva Noor Endah, Rimawati & Gunawan Aineka, *Laporan Reviu Kebijakan Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)*, Pusat Kebijakan

Dan Manajemen Kesehatan Fakultas Kedokteran Kesehatan Masyarakat Dan Keperawatan Universitas Gadjah Mada, 2020, h. 3-4.

diselenggarakan secara optimal atau cenderung setengah hati.

Menurut Direktur Utama BPJS Kesehatan, Ali Ghulfron Mukti menerangkan bahwa<sup>9</sup>

Jumlah peserta Jaminan Kesehatan Nasional Kartu Indonesia Sehat (JKN-KIS) per akhir Maret 2021 mencapai 82,3 persen dari total penduduk Indonesia. Jumlah kepesertaan terus dikejar hingga ini mencapai target *Universal Health Coverage* (UHC) sebesar 98 persen pada 2024.

Pada tahun 2015, Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) telah melakukan kajian penetapan iuran persegmen peserta BPJS Kesehatan. Namun, enam peraturan presiden yang dibentuk untuk penetapan iuran memuat besaran iuran yang masih dibawah hitungan Persatuan Aktuaris Indonesia (PAI). Menariknya Perpres Nomor 75 Tahun 2019 dibatalkan oleh Putusan MA No.7P/HUM/2020 dengan pertimbangan hakim bahwa kenaikan besaran iuran BPJS terjadi dalam

kondisi ekonomi global yang tidak menentu serta aturan yang tidak tepat, sehingga tidak sesuai dengan tuntutan rasa keadilan masyarakat

Sedangkan Perpres Nomor 64 Tahun 2020, Pemerintah memberikan subsidi kepada segmen Pekerja Bukan Penerima Upah (PBPU) Kelas III dan BP (Bukan Pekerja) Kelas III. Perpres Nomor 64 Tahun 2020 adalah diskresi pemerintah untuk membantu keaktifan segmen peserta informal di program JKN dalam masa pandemi Covid 19. Sebab UU Nomor 40 Tahun 2004 menegaskan dalam Pasal 17 dan Pasal 21 bahwa Pemerintah wajib memberi bantuan iuran pada; 1) Fakir miskin dan/atau orang tidak mampu, 2) Peserta program JKN yang di PHK (Pemutusan Hubungan Kerja) dan sampai enam bulan belum mendapat pekerjaan dan 3) Orang cacat tetap atau total.

### **Defisit Anggaran Jaminan Kesehatan Nasional**

Berdasarkan hasil temuan lapangan, beberapa indikasi akar penyebab defisit jaminan kesehatan

---

<sup>9</sup>Febry Endra Budi Setyawan, Sistem Pembiayaan Kesehatan, *Jurnal Sistem Pembiayaan Kesehatan*, Volume 11 No. 2, 2015, h. 119-120.

**Monica Vita Agustin, Muhammad Kuswanto, Ni Wayan Wiwin Oktori, Novi Eka Kusuma Putri, Urgensi Kebijakan Pendanaan Jaminan Kesehatan Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia Menurut Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)**

nasional, baik yang berasal dari internal maupun eksternal yaitu sebagai berikut :

1. Pendapatan dan Beban yang Tidak Seimbang

Posisi keuangan sebagaimana ditampilkan pada Tabel 1 menunjukkan penyebab utama defisit adalah pengeluaran yang lebih besar daripada pemasukan.

Pemasukan utama BPJS Kesehatan adalah iuran peserta yang mencakup 99 persen dari total pemasukan. Beban jaminan kesehatan dan operasional pelaksanaan BPJS kesehatan yang berkisar 105 – 120 persen dari pendapatan iuran sehingga defisit tak terhindarkan.

Tabel 1. Rasio Klaim antara Pendapatan Iuran dan Biaya Kesehatan (dalam juta rupiah). Sumber: diolah dari laporan BPJS Kesehatan<sup>10</sup>

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Pendapatan</b>					
Pendapatan Iuran	40.719.862	52.778.121	67.404.011	74.246.641	81.975.180
Beban Jaminan Kesehatan	42.658.701	57.083.273	67.247.884	84.444.864	94.296.845
Rasio Klaim (Beban/ Iuran)	105%	108%	100%	114%	115%
Beban Operasional	2.476.992	2.554	3.625.662	3.809.233	3.768.829
% (operasional / iuran)	6%	0%	5%	5%	5%
Rasio Iuran / (Beban Jaminan dan operasional)	111%	108%	105%	119%	120%

<sup>10</sup>Francisca Christy Rosana, Total Peserta BPJS Kesehatan per Akhir Maret 82,3 Persen dari Total Penduduk, *tempo.co*, 22 April 2021, <https://bisnis.tempo.co/read/1455083/total>

[-peserta-bpjs-kesehatan-per-akhir-maret-823-persen-dari-total-penduduk/full&view=ok](https://peserta-bpjs-kesehatan-per-akhir-maret-823-persen-dari-total-penduduk/full&view=ok), diakses pada 08 Mei 2021 Jam 07.00 WIB.

Berdasarkan analisa DJSN, BPJS Kesehatan akan mengalami defisit berkepanjangan karena kontribusi peserta tidak mencukupi biaya yang dikeluarkan. Kenaikan pengeluaran disebabkan oleh beberapa faktor yaitu: 1) Tren biaya naik karena tingkat penggunaan atau pemanfaatan semakin baik, 2) Akses masyarakat terhadap faskes dan nakes semakin baik karena faskes dan nakes mitra BPJS bertambah banyak, dan 3) Profil epidemiologi masyarakat.<sup>11</sup>

## 2. Kontribusi Iuran yang Masih Rendah

Defisit BPJS Kesehatan saat ini hanya dilihat dari sisi pengeluaran yang terlalu tinggi dan bukan dari sisi penerimaan yang rendah. Salah satu masalah utama yang dihadapi BPJS Kesehatan adalah pendapatan yang masuk dari iuran peserta tidak sebanding dengan besarnya dana yang dikeluarkan atau terjadinya ketidaksesuaian (*mismatch*) untuk membayar biaya kesehatan. Harus diakui *mismatch* sulit dihindari

lantaran struktur iuran yang ditetapkan pemerintah berada dibawah hitungan aktuaria. Hitungan aktuaria sebenarnya telah menetapkan batas bawah iuran atau iuran ideal. Namun dengan beberapa pertimbangan politis dan ekonomis, pemerintah menetapkan besaran iuran di bawah hitungan ideal aktuaria sehingga pendanaan JKN mengalami defisit.

Pada akhir tahun 2019, Pemerintah melalui Perpres Nomor 75 Tahun 2019 menetapkan kenaikan iuran BPJS Kesehatan hingga 100 persen untuk peserta PBPU dan PBI yang ditandatangani pada tanggal 20 Oktober 2019. Namun pada bulan Maret 2019 MA membatalkan Perpres Nomor 75 Tahun 2019 sehingga membatalkan kenaikan iuran BPJS Kesehatan yang kenaikannya berlaku mulai 1 Januari 2020.

Dalam Perpres Nomor 75 Tahun 2019 juga menaikkan batas atas gaji atau upah per bulan yang

---

<sup>11</sup>Muhammad Hendartyo, Defisit BPJS Kesehatan Rp7,95 Triliun hingga September, Defisit BPJS Kesehatan Rp 7,95 Triliun hingga September 2018, *Tempo.co*, 30 Oktober 2018, <https://bisnis.tempo.co/read/1141304/defisit-bpjs-kesehatan-rp-795-triliun-hingga-september-2018>, diakses pada 08 Mei 2021 Jam 07.50 WIB.

<https://bisnis.tempo.co/read/1141304/defisit-bpjs-kesehatan-rp-795-triliun-hingga-september-2018>, diakses pada 08 Mei 2021 Jam 07.50 WIB.

**Monica Vita Agustin, Muhammad Kuswanto, Ni Wayan Wiwin Oktori, Novi Eka Kusuma Putri, Urgensi Kebijakan Pendanaan Jaminan Kesehatan Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia Menurut Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)**

digunakan sebagai dasar perhitungan besaran persentase iuran bagi peserta Pekerja Penerima Upah (PPU) sebesar Rp12.000.000,00. Berikut

adalah rincian kenaikan iuran berdasar Perpres Nomor 75 Tahun 2019 yang telah dibatalkan oleh MA seperti terlihat pada Tabel 2.

Kategori	Iuran Lama	Iuran Baru	Kenaikan
Kelas 1	80.000	160.000	100%
Kelas 2	51.000	110.000	100%
Kelas 3	25.500	42.000	65%
PBI	23.000	42.000	

Tabel 2. Kenaikan Iuran Peserta JKN Tahun 2019

Sumber: Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 dan Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2019

3. Belum Maksimalnya PBPU dan perluasan kepesertaan PPU belum maksimal. Rendahnya kepesertaan PBPU disebabkan rendahnya kesadaran masyarakat akan pentingnya asuransi kesehatan dan pemahaman yang salah tentang prinsip asuransi sosial. Keengganan masyarakat mengikuti program dikarenakan rendahnya pengetahuan mengenai program, kurangnya sosialisasi dan kurangnya media promosi kesehatan. Umumnya peserta mandiri mendaftarkan diri menjadi peserta JKN jika sudah sakit berat dan butuh biaya banyak. Kecenderungan yang terjadi di masyarakat, peserta PBPU yang telah
- Maksimalnya Kepesertaan dan Masih Rendahnya Kedisiplinan Peserta Cakupan kepersertaan JKN per September tahun 2019 sebesar 82 persen dari total jumlah penduduk Indonesia dan kepesertaan paling banyak didominasi oleh PBI yaitu 59 persen (131.330.361 jiwa), PPU sebanyak 24 persen (52.260.389 jiwa), PBPU 15 sebanyak persen (32.606.544 jiwa), dan BP sebesar dua persen (5.006.321 jiwa). Cakupan kepesertaan belum maksimal karena data kepesertaan PBI yang masih bermasalah, rendahnya kepesertaan

menerima pelayanan tidak membayar lagi iurannya. Banyaknya masyarakat yang mendaftarkan diri menjadi PBPU setelah didiagnosa sakit membuktikan strategi sosialisasi yang telah dilaksanakan belum maksimal.

**4. Beban Pembiayaan Kesehatan untuk Penyakit Katastropik Terus Meningkat**

Biaya program JKN yang tinggi menjadi konsekuensi yang tidak bisa dapat dilihat pada Tabel 3.

terhindarkan, mengingat program ini menanggung kurang lebih 200 juta penduduk Indonesia. Beban kesehatan bisa dilihat dari tingginya biaya yang dikeluarkan untuk penyakit katastropik. Pada September 2018 mencapai 22 persen dari total biaya kesehatan atau 14,5 triliun rupiah. Penyakit katastropik yang paling banyak menghabiskan biaya

Katastropik	2017		s/d September 2018	
	Biaya	%	Biaya	%
Jantung	9.429.312.017.554	51,13%	7.555.220.507.318	51,82%
Kanker	3.105.254.965.529	16,84%	2.399.218.009.100	16,45%
Stroke	2.251.576.960.777	12,21%	1.845.731.471.928	12,66%
Gagal Ginjal	2.257.575.312.695	12,24%	1.713.010.724.120	11,75%
Thalassaemia	496.105.702.115	2,69%	347.301.278.254	2,38%
Haemophilia	268.550.357.515	1,46%	249.577.592.615	1,71%
Cirrhosis Hepatitis	316.313.860.364	1,72%	239.826.214.670	1,64%
Leukaemia	317.670.775.200	1,72%	231.133.547.780	1,59%
<b>Total Katastropik</b>	<b>18.442.359.951.749</b>		<b>14.581.019.345.785</b>	
<b>Total Biaya Pelayanan kesehatan</b>	<b>84.444.863.518.206</b>		<b>68.856.349.156.001</b>	
% Katastropik terhadap total biaya pelayanan kesehatan	21,84%		21,18%	

**Monica Vita Agustin, Muhammad Kuswanto, Ni Wayan Wiwin Oktori, Novi Eka Kusuma Putri, Urgensi Kebijakan Pendanaan Jaminan Kesehatan Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia Menurut Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)**

Tabel 3. Pengeluaran untuk Penyakit Katastropik

Sumber: diolah dari laporan BPJS Kesehatan

5. Fasilitas Kesehatan Tingkat Pertama (FKTP) Tidak Berfungsi Optimal Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 5 Tahun 2014 tentang Panduan Praktik Klinis bagi Dokter di Fasilitas Pelayanan Kesehatan Primer sebanyak 144 jenis penyakit dapat ditangani di tingkat FKTP. Akan tetapi berdasarkan hasil wawancara, puskesmas masih belum mampu menangani 144 jenis penyakit tersebut. Pelayanan puskesmas masih lebih fokus melakukan tindakan kuratif. Minimnya ketersediaan alat kesehatan dan tenaga medis menjadi kelemahan pelayanan FKTP. Kurangnya dokter yang ditempatkan di puskesmas terpencil menyebabkan akses untuk mendapatkan pelayanan kesehatan menjadi terbatas sehingga harus dirujuk ke rumah sakit. Penilaian kinerja fasilitas primer yang disebut dengan Kapitasi Berbasis Komitmen (KBK) juga belum berjalan dengan maksimal karena masih dianggap sebagai pekerjaan tambahan oleh FKTP.

Di sisi lain, dana yang dikelola oleh Puskesmas tidak hanya bersumber dari dana kapitasi, namun juga dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sehingga menambah bebas administrasi. Mekanisme kapitasi telah membuat dana yang masuk ke sebagian FKTP meningkat drastis dan melebihi kebutuhan puskesmas setiap tahunnya. Berdasarkan temuan lapangan, diketahui bahwa FKTP terutama puskesmas kerap memiliki Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) dari dana kapitasi yang dikelola. Hasil audit Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) terhadap fasilitas kesehatan di 34 provinsi menemukan indikasi SiLPA di Puskesmas tahun 2018 sebesar 2,5 triliun rupiah. Sisa dana kapitasi yang tidak terpakai mengendap di rekening Pemerintah Daerah (Dinas Kesehatan). Namun Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 19 Tahun 2014 belum mengatur

mekanisme pengelolaan sisa lebih dana kapitasi. Kelebihan dana SiLPA ini seharusnya dapat digunakan untuk perbaikan kualitas pelayanan kesehatan di FKTP sehingga Puskesmas dapat memaksimalkan peranannya dalam menangani 144 jenis penyakit yang telah ditetapkan dalam peraturan Menteri Kesehatan tersebut.<sup>12</sup>

**6. Inefisiensi Rujukan Berjenjang di Fasilitas Kesehatan Rujukan Tingkat Lanjutan (FKRTL)**

Rujukan berjenjang antar FKRTL yang menyebabkan klaim yang dibayarkan ke rumah sakit semakin banyak juga merupakan sumber defisit JKN. Berdasarkan temuan lapangan, umumnya rumah sakit tipe B akan menerima pasien yang tidak bisa ditangani oleh tipe rumah sakit di bawahnya dengan kondisi yang sudah cukup serius, artinya beban biaya yang dikeluarkan oleh rumah sakit menjadi tidak efisien.

**7. Pengelolaan Keuangan BPJS Kesehatan Kurang Transparan dan Kurang Akuntabel**

Biaya operasional BPJS telah diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2011 diambil dari Dana Jaminan Sosial (DJS) Kesehatan setiap bulan. Pada Pasal 45 disebutkan biaya operasional ditentukan berdasarkan persentase dari iuran dan atau hasil pengembangan dan besarnya diatur dalam Peraturan Pemerintah. Biaya operasional terdiri dari biaya non-personel dan personel termasuk untuk pembayaran gaji dewan pengawas, direksi dan karyawan BPJS Kesehatan. Namun, dalam laporan kinerja dan laporan keuangan tidak dicantumkan secara detail mengenai pengeluaran tersebut. Hal ini merupakan salah satu hal yang sering ditanyakan oleh masyarakat. Kurangnya transparansi dan akuntabilitas dapat menciptakan kondisi yang memungkinkan kesalahan manajemen keuangan, baik sengaja maupun tidak sengaja. Sehingga, BPJS Kesehatan sebagai

---

<sup>12</sup> Safrezi Fitra, Biang Defisit yang Membuat Iuran BPJS Kesehatan Naik, *katadata.co.id*, 12 September 2019,

<https://katadata.co.id/telaah/2019/09/12/biangan-defisit-yang-membuat-iuran-bpjskesehatan-naik>, diakses pada 30 April 2021 Jam 16.00 WIB.

pengelola JKN harus lebih transparan dan lebih akuntabel. Selain itu, kontrol masyarakat atas pengelolaan JKN oleh BPJS Kesehatan juga sangat diperlukan untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi.

**Dana Jaminan Kesehatan Nasional Pasca Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2020 di Masa Pandemi Covid-19**

Perpres Nomor 64 Tahun 2020 disusun untuk menindaklanjuti rekomendasi putusan MA dalam Putusan Nomor 7 P/HUM/2020 tanggal 27 Februari 2020. Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim saat itu menekankan perlunya perbaikan holistik dari hulu ke hilir yang mencakup sistem, manajemen dan pelayanan.<sup>13</sup> Agar program JKN tetap berkesinambungan, sekaligus menjamin layanan kesehatan bagi peserta, maka Pemerintah menerbitkan kembali Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2020.

Penerbitan Perpres Nomor 64 Tahun 2020 dilakukan pada masa pandemi Covid-19 yang sedang mewabah di dunia yang tentunya sangat berpengaruh terhadap kemampuan seseorang dalam melakukan pembayaran iuran. Kebijakan ini ditempuh dalam rangka menjaga kualitas dan kesinambungan Program JKN. Selain itu, kondisi defisit DJS Kesehatan dapat menimbulkan berbagai macam persoalan yang diantaranya terganggunya likuiditas rumah sakit yang menjadi mitra BPJS Kesehatan karena klaim belum dibayarkan oleh BPJS Kesehatan.<sup>14</sup>

Penyesuaian iuran JKN mulai 1 Juli 2020, didasarkan semangat gotong royong dimana peserta yang mampu membantu yang kurang mampu dan peserta yang sehat membantu yang sakit atau beresiko tinggi. Melalui prinsip gotong royong, jaminan kesehatan nasional dapat menumbuhkan keadilan sosial dan keberlanjutan bagi seluruh rakyat

---

<sup>13</sup> Diana Manefe, Temukan SiLPA Rp 2,5 Triliun, BPKP Minta Dana Kapitasi Dievaluasi, *beritasatu*, 27 Mei 2019, <https://www.beritasatu.com/kesehatan/556662/temukan-silpa-rp-25-triliun-bpkp-minta-dana-kapitasi-dievaluasi>, diakses pada 25 April 2021 Jam 18.30 WIB.

<sup>14</sup> Eko Budi P, *Kebijakan Jaminan Sosial di Masa Pandemi*, Pustaka Amma Alami, Bogor, 2021, h. 19.

Indonesia. Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh Pemerintah yang tertuang dalam Perpres Nomor 64 Tahun 2020 yaitu :

1. Penyesuaian Iuran
2. Denda Layanan
3. Relaksasi iuran pada masa pandemi Covid-19
4. Waktu Peninjauan Iuran dan Standar yang Digunakan
5. Perbaikan Tata Kelola.

Kebijakan tentang penyesuaian iuran dilakukan dengan mempertimbangkan 3 (tiga) hal antara lain :

1. Perhitungan teknis aktuaria. Berdasarkan perhitungan aktuaria, nilai nominal iuran yang seharusnya adalah besaran iuran yang sesuai dengan perhitungan aktuaria dan kemampuan membayar iuran PBPU Kelas 1 (K1) = Rp286.085,00 , K2 = Rp184.617,00 , K3 = Rp137.221,00.

2. Kemampuan membayar dari peserta.
3. Keadilan sosial.

Pada Perpres Nomor 64 Tahun 2020 mulai dikenalkan kontribusi dari Pemerintah Daerah untuk Penerima Bantuan Iuran (PBI) Anggaran

Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sementara itu pada Peserta Pekerja Bukan Penerima Upah (PBPU) dan Bukan Pekerja (BP), berdasarkan Perpres Nomor 64 Tahun 2020, mulai 1 Juli 2020 iuran peserta PBPU dan BP Kelas 1 disesuaikan menjadi Rp150.000,00 per orang perbulan. Kemudian untuk iuran peserta PBPU dan BP Kelas 2 adalah Rp100.000,00 perorang perbulan. Iuran tersebut masih relatif jauh di bawah perhitungan aktuaria, artinya bahwa peserta Kelas 1 maupun Kelas 2 masih dibantu oleh segmen kepesertaan yang lain. Peserta yang tidak mampu membayar layanan kesehatan Kelas 1 dan Kelas 2 dapat berpindah ke Kelas 3 yang hanya membayar Rp25.500,00 per orang perbulan, yaitu tarif yang jauh lebih murah dari tarif untuk orang miskin sebesar Rp42.000,00 yang dibayar oleh negara. Adapun sisanya yaitu sebesar Rp16.500,00 perorang perbulan akan dibantu oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah melalui skema bantuan iuran peserta PBPU dan BP kelas III.

Selanjutnya kebijakan yang kedua yaitu denda layanan. Pada

**Monica Vita Agustin, Muhammad Kuswanto, Ni Wayan Wiwin Oktori, Novi Eka Kusuma Putri, Urgensi Kebijakan Pendanaan Jaminan Kesehatan Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia Menurut Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)**

Perpres 64/2020 terjadi kenaikan denda layanan bagi penunggak iuran menjadi lima persen yang akan dikenakan mulai tahun 2021. Pada pengaturan sebelumnya, yaitu di Perpres 82/2018, denda layanan adalah sebesar 2,5 persen denda (untuk tahun 2021) yaitu sebesar lima persen dari perkiraan biaya paket *Indonesian Case Based Groups* berdasarkan diagnosa dan prosedur awal untuk setiap bulan.

Kebijakan yang ketiga yaitu tentang relaksasi iuran pada masa pandemi Covid-19, yang awal sebelum pandemi peserta JKN banyak yang menunggak dapat mengaktifkan kembali kepesertaannya dengan hanya melunasi tunggakan iurannya selama 6 bulan. Hal ini memberikan kelonggaran dari keharusan pelunasan selama 24 bulan. Sisa tunggakan yang belum terbayar akan diberikan kelonggaran sampai dengan tahun 2021. Demikian juga perlakukan untuk permasalahan denda pada masa pandemi Covid-19 pada tahun 2020 ini pemberian dukungannya adalah pengenaan denda yang masih menggunakan %

(persentase) awal yaitu 2,5% belum dikenakan denda sebesar 5%.

Kebijakan ke empat yaitu tentang waktu peninjauan iuran dan standar yang digunakan. Di mana Perpres 64/2020 ini juga mengatur bahwa besaran iuran untuk setiap segmen kepesertaan akan ditinjau paling lama dua tahun sekali menggunakan standar praktik aktuaria jaminan sosial yang lazim dan berlaku umum.

Kebijakan terakhir yaitu perbaikan tata kelola dengan melalui Perpres 64/2020 ini, Pemerintah juga terus mengupayakan perbaikan tata kelola sistem layanan kesehatan. Menteri Kesehatan bersama Kementerian/ Lembaga terkait, organisasi profesi, dan asosiasi fasilitas kesehatan (faskes) melakukan peninjauan manfaat sesuai kebutuhan dasar kesehatan dan rawat inap kelas standar paling lambat Desember 2020.

Menurut Staf Ahli Menteri Keuangan Bidang Pengeluaran Negara Kementerian Keuangan, Kunta Wibawa Dasa menanggapi pertanyaan tentang “Bagaimana dengan penduduk yang tidak mampu

membayar sesuai besaran iuran yang baru. Mengingat pandemi Covid-19 diketahui telah berimbas pada menurunnya daya beli masyarakat?" dan beliau menjawab kalau kita lihat substansi Perpres 64/2020 justru pemerintah hadir lebih banyak di sini, Hampir sebagian besar Sekitar 80% dari peserta dijamin oleh pemerintah. Kalau kita lihat peserta PBI (penduduk miskin yang iurannya dijamin pemerintah) jumlahnya sudah 133,5 juta jiwa atau hampir 60% dari total peserta. PBI dari pusat 96,5 juta dan PBI Pemda lebih dari 37 juta jiwa. Besaran iuran untuk PBI adalah Rp42.000,00 perorang perbulan. Dengan besaran iuran itu, maka khusus untuk PBI pusat saja pemerintah tiap tahun akan mengalokasikan anggaran sebesar Rp48,7 triliun untuk 96,8 juta jiwa.

Pemerintah kembali hadir dengan membayarkan iuran segmen PBPU dan BP atau peserta mandiri khusus kelas 3. Sampai dengan bulan/tahun, jumlah peserta kelas 3 ini sekitar 21,8 juta jiwa. Besaran iurannya sama dengan PBI Rp42.000,00. Menurut Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2020,

mulai 1 Juli 2020 peserta mandiri kelas 3 hanya membayar Rp25.500,00 sedangkan sisanya Rp16.500,00 dibayarkan pemerintah. Pada tahun 2021 dan tahun-tahun seterusnya, peserta mandiri hanya membayar iuran Rp35.000,00 dan sisanya Rp7.000,00 dibayarkan pemerintah. Bantuan ini diberikan untuk peserta yang berstatus aktif.

Pemerintah juga membayarkan PPU pemerintah yang jumlahnya sekitar 17,7 juta. Dari komposisi ini kelihatan bahwa sebenarnya sebagian besar atau lebih dari 80% peserta dibiayai pemerintah. Kalau pun tetap tidak ada yang tidak mampu membayar sesuai dengan menurut substansi Perpres 64/2020, maka bagi masyarakat yang memenuhi kriteria fakir miskin atau orang tidak mampu akan ditambahkan sebagai bagian dari peserta PBI, di mana iurannya sebesar Rp42.000,00 dibayar oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Sedangkan bagi yang tidak memenuhi kriteria fakir miskin atau orang tidak

mampu menjadi peserta mandiri kelas 3.<sup>15</sup>

Dalam Perpres 64/2020, pemerintah memberikan subsidi kepada segmen PBPU Kelas III & BP Kelas III. Perpres 64/2020 adalah diskresi pemerintah untuk membantu keaktifan segmen peserta informal di program JKN, dalam masa pandemi Covid-19. Sebab, UU SJSN menegaskan dalam Pasal 17 dan Pasal 21 bahwa pemerintah wajib memberi bantuan iuran pada fakir miskin dan/atau orang tidak mampu, peserta program JKN yang di PHK dan sampai enam bulan belum mendapat pekerjaan, dan orang cacat tetap atau total.<sup>16</sup>

Hal ini berarti Perpres 64/2020 belum tentu dapat mengatasi defisit. Proses pelayanan kesehatan tidak bisa dipisahkan dengan pembiayaan kesehatan. Biaya kesehatan ialah besarnya dana yang harus disediakan untuk menyelenggarakan dan atau memanfaatkan berbagai upaya

kesehatan yang diperlukan oleh perorangan, keluarga, kelompok dan masyarakat. Pemberian subsidi pada peserta non PBI (PBPU dan BP) menyalahi UU SJSN. Tetapi menelaah isi Pasal 48 UU SJSN memuat bahwa “Pemerintah dapat melakukan tindakan-tindakan khusus guna menjamin terpeliharanya tingkat kesehatan keuangan BPJS”. Diskresi pemerintah ini tentunya masih menggambarkan bahwa keuangan BPJS Kesehatan masih akan mengalami persoalan di masa mendatang.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

1. Urgensi kebijakan pendanaan jaminan kesehatan masa pandemi Covid-19 di Indonesia menurut Undang – Undang Nomor 40 Tahun 2004 adalah pemenuhan penyelenggaraan jaminan kesehatan yang terjangkau oleh seluruh penduduk Indonesia secara adil dan merata untuk

---

<sup>15</sup>Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia. *Pendapat BPK Pengelolaan Atas Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan Nasional*, Jakarta Pusat, 2021, h. 10.

<sup>16</sup> Kunta Wibawa D, Penyesuaian Iuran JKN-KIS Pertimbangkan Kondisi Pandemi COVID-19. *Info BPJS Kesehatan Edisi 84*, Jakarta Pusat, h. 11.

- mewujudkan kesejahteraan sesuai dengan Undang-Undang. Untuk mengurangi beban dan dampak pandemi Covid-19, Pemerintah dan masyarakat harus bersinergi dalam membangun sistem kesehatan nasional yang kuat melalui dukungan dana berupa iuran sebagaimana yang sudah dirumuskan dan ditetapkan.
2. Penerbitan Perpres Nomor 64 Tahun 2020 dilakukan pada masa pandemi Covid-19 yang sedang mewabah, pemerintah hadir lebih banyak di peraturan tersebut. Hampir sebagian besar sekitar 80% dari peserta dijamin oleh pemerintah. Kalau pun tetap tidak ada yang tidak mampu membayar sesuai dengan menurut substansi Perpres Nomor 64 Tahun 2020, maka bagi masyarakat yang memenuhi kriteria fakir miskin atau orang tidak mampu akan ditambahkan sebagai bagian dari peserta PBI, dimana iurannya sebesar Rp42.000,00 dibayar oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Sedangkan bagi yang tidak memenuhi kriteria fakir miskin atau orang tidak mampu menjadi peserta mandiri kelas 3. Diskresi pemerintah ini tentunya masih menggambarkan bahwa keuangan BPJS Kesehatan masih akan mengalami persoalan di masa mendatang.

### **Saran**

1. Pemerintah juga perlu meningkatkan kontribusi sektor swasta, dalam hal ini perusahaan asuransi komersial, dalam pembiayaan JKN. Untuk mewujudkan hal tersebut, dibutuhkan perbaikan mekanisme koordinasi penyelenggara untuk menyelaraskan antara konsep ganti rugi (*indemnity*) dalam program asuransi komersial dan layanan kesehatan terkendali (*managed care*) dalam JKN.
2. Peningkatan efisiensi layanan perlu dilakukan untuk memastikan pembiayaan JKN yang berkelanjutan. Peningkatan efisiensi layanan dapat dilakukan melalui pengendalian mutu dan biaya layanan dalam

**Monica Vita Agustin, Muhammad Kuswanto, Ni Wayan Wiwin Oktori, Novi Eka Kusuma Putri, Urgensi Kebijakan Pendanaan Jaminan Kesehatan Masa Pandemi Covid-19 Di Indonesia Menurut Undang - Undang Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)**

- bentuk pemantauan antipenipuan, penerapan asesmen teknologi kesehatan (*Health Technology Assessment/HTA*), dan peninjauan ulang pemanfaatan JKN, serta pelaksanaan pembelanjaan strategis.
- DAFTAR BACAAN**
- Badan Pemeriksaan Keuangan Republik Indonesia, *Pendapat BPK Pengelolaan Atas Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan Nasional*, Jakarta Pusat, 2021.
- Cut Nurul Aidha dan Adrian Chrisnabutama, Defisit Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) Usulan Alternatif Pendanaan yang Berkelanjutan, *Prakarsa Policy Brief*, Volume 22 No.10, 2020.
- Deysi Liem Fat Salim, Nontje Rimbing, Theodorus H. W. Lumunon. Aksesibilitas Pembiayaan Kesehatan Dalam Program Jaminan Kesehatan Nasional. *Lex Et Societatis*, Volume 8 No.4, 2020.
- Diana Manefe, Temukan SiLPA Rp 2,5 Triliun, BPKP Minta Dana Kapitasi Dievaluasi, *beritasatu*, 27 Mei 2019, <https://www.beritasatu.com/kesehatan/556662/temukan-silpa-rp-25-triliun-bpkp-minta-dana-kapitasi-dievaluasi>, diakses pada 25 April 2021 Jam 18.30 WIB.
- Eka Afrina Djamhari *et. al.*, *Defisit Jaminan Kesehatan Nasional (JKN): Mengapa dan Bagaimana Mengatasinya?*, Perkumpulan Prakarsa, Jakarta, 2020.
- Eko Budi P, *Kebijakan Jaminan Sosial di Masa Pandemi*, Pustaka Amma Alami, Bogor, 2021.
- Febry Endra Budi Setyawan, Sistem Pembiayaan Kesehatan. *Jurnal Sistem Pembiayaan Kesehatan*, Volume 11 No.2, 2015.
- Francisca Christy Rosana, Total Peserta BPJS Kesehatan per Akhir Maret 82,3 Persen dari Total Penduduk, *tempo.co*, 22 April 2021, <https://bisnis.tempo.co/read/1455083/total-peserta-bpjks-kesehatan-per-akhir-maret-823-persen-dari-total-penduduk/full&view=ok>, diakses pada 08 Mei 2021 Jam 07.00 WIB.
- Info post meta, “Dinamika Kebijakan Dan Regulasi Penyelenggaraan Program Jaminan Kesehatan Nasional”, *Kanal Pengetahuan Fakultas Kedokteran Kesehatan Masyarakat dan Keperawatan Universitas Gadjah Mada*, 2016, <https://kanalpengetahuan.fk.ugm.ac.id/dinamika-kebijakan-dan-regulasi-penyelenggaraan-program-jaminan-kesehatan-nasional/>, Diakses pada 11 April 2021, Jam 08.00 WIB.
- Kunta Wibawa D, Penyesuaian Iuran JKN-KIS Pertimbangkan Kondisi Pandemi COVID-19. *Info BPJS Kesehatan Edisi 84*, Jakarta Pusat.
- Muhammad Hendartyo, Defisit BPJS Kesehatan Rp7,95 Triliun hingga September, Defisit

BPJS Kesehatan Rp 7,95 Triliun hingga September 2018, *Tempo.co*, 30 Oktober 2018, <https://bisnis.tempo.co/read/1141304/defisit-bpjs-kesehatan-rp-795-triliun-hingga-september-2018>, diakses pada 08 Mei 2021 Jam 07.50 WIB.

Safrezi Fitra, Biang Defisit yang Membuat Iuran BPJS Kesehatan Naik, *katadata.co.id*, 12 September 2019, <https://katadata.co.id/telaah/2019/09/12/biang-defisit-yang-membuat-iuran-bpjs-kesehatan-naik>, diakses pada 30 April 2021 Jam 16.00 WIB.

Tatik Sri Hartati, Pencegahan Kecurangan (Fraud) Dalam Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Pada Sistem Jaminan Sosial Kesehatan (SJSN) Di Rumah Sakit Umum Daerah Menggala Tulang Bawang. *Fiat Justicia Journal of Law*, Volume 10 No.4, 2016.

Tri Aktariyani, Elva Noor Endah, Rimawati & Gunawan Aineka, *Laporan Reviu Kebijakan Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)*, Pusat Kebijakan Dan Manajemen Kesehatan Fakultas Kedokteran Kesehatan Masyarakat Dan Keperawatan Universitas Gadjah Mada, 2020.

Zahry Vandawati Chumaida, *et.al.*, Kepesertaan Pogram BPJS Kesehatan Di Tengah Wabah Pandemic Covid-19. *Lex Journal:Kajian Hukum & Keadilan*, Volume 4 No. 2, 2021.

**RATIO LEGIS KEWENANGAN DISKRESIONER KEMENTERIAN KESEHATAN TERKAIT REGULASI KOMERSIALISASI VAKSIN GOTONG ROYONG CORONA VIRUS DISEASE-2019 (COVID-19)**

**Dewi Nawang Wulan<sup>1</sup>, Devi Ayunda Rahma<sup>2</sup>, Abdul Ghofur<sup>3</sup>, Benny Djudjuren Tarigan<sup>4</sup>**

<sup>1,2</sup>Fakultas Hukum Universitas Airlangga, <sup>3,4</sup>Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah

<sup>1</sup>dewi.nawang.wulan-2020@fh.unair.ac.id

**ABSTRAK**

Permenkes RI No. 18 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Permenkes RI No. 10 Tahun 2021 sebagai acuan pelaksanaan program vaksinasi menimbulkan analisis penelitian mengenai ratio legis diputuskannya regulasi komersialisasi vaksin gotong royong untuk badan hukum atau badan usaha. Sementara itu, ditinjau berdasarkan Perpres No. 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Perpres No. 99 Tahun 2020 tidak mengatur perihal adanya komersialisasi terhadap vaksin gotong royong untuk badan hukum atau badan usaha sehingga perluasan kewenangan atau diskresioner nampak dari Permenkes RI No. 18 Tahun 2021, disisi lain keputusan menteri yang sifatnya *beschikking/decreet* ditinjau berdasarkan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep telah melampaui peraturan diatasnya. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa kewenangan diskresioner oleh kementerian kesehatan mengenai komersialisasi vaksin tidak lepas dari cakupan kewenangan yang diberikan oleh Perpres No. 99 Tahun 2020 jo. Perpres No. 14 Tahun 2021 Pasal 17 huruf b yakni termasuk dalam sumber lain pendanaan pengadaan vaksin yang sah.

**Kata Kunci :** kewenangan diskresioner, komersialisasi, vaksin gotong royong, badan usaha/badan hukum.

**ABSTRACT**

*Regulation of the Minister of Health the Republic of Indonesia No. 18 of 2021 on Changes to the Regulation of the Minister of Health the Republic of Indonesia No. 10 of 2021 as a reference for the implementation of vaccination programs led to a research analysis on the ratio legis of the regulation of commercialization of gotong royong vaccine for legal entities or business entities. Meanwhile, reviewed based on presidential Regulation No. 14 of 2021 on Changes to Presidential Regulation No. 99 of 2020 does not regulate the commercialization of gotong royong vaccine for legal entities or business entities so that the expansion of authority or discretion is seen from the Regulation of the Minister of Health of the Republic of Indonesia Number 18 of 2021, On the other hand, ministerial decisions that are beschikking*

*/ decree are reviewed based on the method of the legislative approach and the concept approach has exceeded the above regulations. The result of this study is that discretionary authority by the ministry of health regarding the commercialization of vaccines cannot be separated from the scope of authority given by the ministry by Presidential Regulation 99 of 2020 Article 17 paragraph (1) letter b included in other sources of legitimate vaccine procurement funding.*

**Keywords:** discretionary authority, commercialization; gotong royong vaccine, business entity/legal entity.

## **PENDAHULUAN**

*Corona Virus Disease-2019* (COVID 19) memberikan dampak yang cukup signifikan terutama dalam dunia kesehatan terkait dengan wabah yang menyerang hampir diseluruh dunia. Langkah pencegahan untuk menekan angka kematian akibat infeksi dari virus COVID 19 ini adalah dengan memberikan vaksinasi dengan tujuan agar tubuh dapat menstimulus kekebalan spesifik.

Berdasarkan data dari Kementerian Kesehatan RI, warga Indonesia yang telah mendapatkan vaksinasi berdasarkan data per 30 Desember 2021 adalah sebesar 160.282.687 atau 76,96% dari total sasaran 208.265.720<sup>1</sup>, hal ini tidak menutup kemungkinan proses vaksinasi akan terus berjalan seiring

dengan pemberantasan dan langkah pencegahan dari penularan virus COVID 19.

Dalam rangka pelaksanaan vaksinasi tersebut pemerintah telah menyusun regulasi terkait pengadaan dan pelaksanaan vaksinasi yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksinasi dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) (selanjutnya disebut Perpres No. 99 Tahun 2020) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 (selanjutnya disebut Perpres No. 14 Tahun 2021).

---

<sup>1</sup> Kemenkes RI, "Data Vaksinasi COVID-19 (Update per 30 Desember 2021)," <Https://Covid19.Go.Id/Berita/Data-Vaksinasi>

*Covid-19-Update-30-Desember-2021.*  
diakses 31 Desember 2021

**Dewi Nawang Wulan, Devi Ayunda Rahma, Abdul Ghofur, Benny Djudjuren Tarigan, *Ratio Legis Kewenangan Diskresioner Kementerian Kesehatan Terkait Regulasi Komersialisasi Vaksin Gotong Royong Corona Virus Disease-2019 (COVID-19)***

Dalam peraturan tersebut pemerintah melakukan percepatan pengadaan dan pelaksanaan Vaksinasi Covid-19 melalui Kementerian Kesehatan RI yang disusul dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Vaksinasi dalam rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19) (selanjutnya disebut Permenkes No. 10 Tahun 2021) sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 (selanjutnya disebut Permenkes No. 18 Tahun 2021).

Kewenangan yang diberikan oleh kepada Kementerian Kesehatan terkait pengadaan dan pelaksanaan vaksinasi diatur dalam Pasal 13, Pasal 14, dan Pasal 15, dimana dalam Pasal 13 ayat (2) secara spesifik menyatakan bahwa “Kementerian Kesehatan dalam pelaksanaan Vaksinasi COVID-19 menetapkan:

- a. Kriteria dan prioritas penerima vaksin;

- b. Prioritas wilayah penerima vaksin;
- c. Jadwal dan tahapan pemberian vaksin; dan
- d. Standar pelayanan vaksinasi.

Cakupan kewenangan yang diamanahkan oleh Perpres No. 99 Tahun 2020 jo. Perpres No. 14 Tahun 2021 tersebut kemudian dituangkan dalam Permenkes No. 10 Tahun 2021 jo. Permenkes No. 18 Tahun 2021.

Namun yang menjadi persoalan adalah dalam Permenkes No. 10 Tahun 2021 jo. Permenkes No. 18 Tahun 2021 mengatur perihal adanya vaksinasi gotong royong yang dinyatakan dalam Pasal 1 angka 5 bahwa “Vaksinasi gotong royong adalah pelaksanaan Vaksinasi kepada karyawan/karyawati, keluarga, dan individu lain terkait dalam keluarga **yang pendanaannya ditanggung atau dibebankan pada badan hukum/badan usaha**”.

Pendanaan terkait dengan pelaksanaan vaksinasi gotong

royong yang ditanggung atau dibebankan kepada badan hukum atau badan usaha tersebut mengindikasikan adanya bentuk komersialisasi yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan kepada badan hukum atau badan usaha, hal tersebut diindikasikan demikian oleh sebab dalam proses pendanaan pelaksanaan vaksinasi, Perpres No. 99 Tahun 2020 jo. Perpres No. 14 Tahun 2021 Pasal 17 ayat 1 mengatur bahwa “pendanaan pengadaan vaksin COVID 19 dan pelaksanaan Vaksinasi COVID 19 oleh Pemerintah bersumber pada :

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; dan/atau
- b. Sumber lain yang sah dan tidak mengikat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Dari Perpres tersebut diketahui bahwa proses pendanaan vaksinasi dilakukan oleh pemerintah adalah bersumber melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sehingga pendanaan oleh badan hukum atau badan usaha yang diatur dalam Permenkes No. 10 Tahun 2021 Jo. Permenkes No. 18 Tahun 2021 tersebut ditafsirkan meluas dari aturan yang tertinggi.

Selain itu dalam Pasal 5 Permenkes No. 10 Tahun 2021 jo. Permenkes No. 18 Tahun 2021 mengatur perihal ruang lingkup pengaturan pelaksanaan vaksinasi Pasal 5 huruf i yang menyatakan bahwa Kementerian Kesehatan mengatur pula terkait dengan pendanaan, maka dalam hal ini perihal komersialisasi vaksin gotong royong terhadap badan hukum atau badan usaha berhubungan pula dengan tindakan kewenangan diskresioner yang dilakukan oleh Kementerian Kesehatan.

Berdasarkan hal tersebut, komersialisasi yang dituangkan dalam bentuk kewenangan yang bersifat diskresioner membawa pengaruh kebijakan terhadap badan hukum atau badan usaha yang secara tidak langsung dituntut untuk dilibatkan pendanaannya dalam proses vaksinasi terutama dalam proses vaksinasi gotong royong dimana tanggungan biaya akan dibebankan kepada badan hukum atau badan usaha.

Sehingga dari pemaparan analisis tersebut penulis tertarik

**Dewi Nawang Wulan, Devi Ayunda Rahma, Abdul Ghofur, Benny Djudjuren Tarigan, *Ratio Legis Kewenangan Diskresioner Kementerian Kesehatan Terkait Regulasi Komersialisasi Vaksin Gotong Royong Corona Virus Disease-2019 (COVID-19)***

untuk meneliti mengenai **Ratio Legis Kewenangan Diskresioner Kementerian Kesehatan Terkait Regulasi Komersialisasi Vaksin Gotong Royong Corona Virus Disease-2019 (Covid-19)**

**METODE PENELITIAN**

Penelitian hukum (*legal research*) ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian melalui pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yakni pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dan diolah berdasarkan ajaran interpretasi atau penafsiran baik interpretasi berdasarkan kata-kata undang-undang maupun interpretasi sistematis dengan melihat kepada hubungan hukum di antara aturan dalam suatu undang-undang yang saling bergantung.

**PEMBAHASAN**

**Kedudukan Peraturan Menteri Kesehatan dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan**  
Sistem pemerintahan Indonesia tidak lepas dari ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 4 UUD NRI 1945) yang kemudian dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya dibantu oleh menteri-menteri negara yang dapat diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Kementerian negara diatur dalam Pasal 17 UUD NRI 1945 setelah amandemen yang menyatakan bahwa

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara;
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden;
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan;

(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Atas dasar Pasal 17 UUD NRI 1945 tersebut kemudian dibentuk Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (selanjutnya disebut UU No. 39 Tahun 2008). Berdasarkan bidang urusan kementerian untuk urusan tertentu dalam lingkup pemerintahan Pasal 4 ayat (2) UU No. 39 Tahun 2008 mengatur bahwa:

- (a). Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (b). Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- (c). Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah.

Selanjutnya dalam Pasal 5 ayat (2) diatur bahwa Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4

ayat (2) huruf b meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, **kesehatan**, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan dan perikanan.

Dari dasar pengaturan sistem pemerintahan tersebut tugas presiden yang dibantu oleh Kementerian dilaksanakan menurut perintah yang diberikan oleh Presiden. Demikian halnya dengan Kementerian Kesehatan yang dalam melaksanakan tugasnya adalah berasal dari perintah tugas oleh Presiden dalam bentuk Peraturan Presiden yang ditindak lanjuti menjadi Peraturan Menteri.

Keberadaan Peraturan Menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2011) sebagaimana telah diubah oleh

**Dewi Nawang Wulan, Devi Ayunda Rahma, Abdul Ghofur, Benny Djudjuren Tarigan, *Ratio Legis Kewenangan Diskresioner Kementerian Kesehatan Terkait Regulasi Komersialisasi Vaksin Gotong Royong Corona Virus Disease-2019 (COVID-19)***

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (selanjutnya disebut UU No. 15 Tahun 2019) dimana dalam peraturan tersebut tidak diatur secara tegas mengenai kedudukan peraturan menteri dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup>

Dalam hierarki perundang-undangan keberadaan dan kedudukan Peraturan Menteri dipengaruhi oleh Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia<sup>3</sup>, setelah diundangkan UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Ketentuan terkait jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) bahwa Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas :

- a). UUD NRI 1945;
- b). TAP MPR;
- c). UU/Perpu;
- d). PP;
- e). Perpres;
- f). Perda Provinsi;

g). Perda Kabupaten/Kota. Sementara dalam Pasal 8 dinyatakan bahwa ayat (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, **Menteri**, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Ayat (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk

---

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, "Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 3 (2021): 550–571.

<sup>3</sup> Muhamad Nafi Uz Zaman, Retno Saraswati, and Ratna Herawati, "Analisis Dan

Evaluasi Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Peraturan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Diponegoro Law Journal* 9, no. 2 (2020): 384–402.

berdasarkan kewenangan. Dalam Pasal 8 tersebut Peraturan Menteri keberadaannya diakui secara nyata.

Berbeda dengan UU sebelumnya yakni UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan ayat (4) dinyatakan bahwa Ayat (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a). UUD NRI 1945;
- b). UU/Perpu;
- c). PP;
- d). Perpres;
- e). Perda.

Ayat (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintah oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari ketentuan Pasal 7 tersebut secara eksplisit kedudukan perihal Peraturan Menteri tidak dijelaskan dalam hierarki perundang-undangan, namun dijelaskan dalam penjelasan ayat (4) yakni Jenis Peraturan perundang-undangan selain dalam

ketentuan ini antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh MPR dan DPR, DPD, MA, MK, BPK, NI, **Menteri**, Kepala Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh UU atau Pemerintah atas perintah UU, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Dalam hal ini peraturan Menteri dari segi sisi yang lain memiliki peranan penting atau berlaku secara efektif dalam bidang penyelenggaraan pemerintah sebab tidak semua substansi peraturan yang dibentuk oleh pemerintah dapat berlaku secara implementatif untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan meskipun dalam posisi merupakan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara normatif, Peraturan Menteri khususnya Peraturan Menteri Kesehatan diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk

**Dewi Nawang Wulan, Devi Ayunda Rahma, Abdul Ghofur, Benny Djudjuren Tarigan, *Ratio Legis Kewenangan Diskresioner Kementerian Kesehatan Terkait Regulasi Komersialisasi Vaksin Gotong Royong Corona Virus Disease-2019 (COVID-19)***

berdasarkan kewenangan sehingga memiliki fungsi dan kedudukan yang penting untuk implementasi kebijakan pemerintah.<sup>4</sup>

Dengan demikian maka kedudukan Peraturan Menteri dalam hal ini khususnya Menteri Kesehatan dalam hierarki perundang-undangan adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi tugas muatan dalam bidangnya untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam Pemerintahan, penyelenggaraan tersebut tidak dapat dilepaskan dari aturan tertinggi sebelumnya dimana dalam pelaksanaan tugas tersebut tugas dan kewenangan konstitusional Kementerian bertindak untuk menjalankan fungsi kontrol dan sebagai perimbangan (*check and balance*) baik diantara lembaga maupun sektor dibidangnya agar dapat meminimalisir terjadi penyalahgunaan kewenangan.

**Kewenangan Menteri Kesehatan dalam Perspektif Hukum Administrasi**

Menurut Philipus M. Hadjon<sup>5</sup> dalam hubungan pemerintahan umum, aparat pemerintah memiliki berbagai macam wewenang yang bersifat yuridis dengan badan penasehat serta berdasarkan undang-undang, badan otonom pemerintah tersebut ditugaskan untuk melaksanakan wewenang yang secara khusus dalam sektor pemerintahan serta yang memiliki nilai fungsional.

Philipus M. Hadjon berpendapat pula bahwa manfaat dalam memakai pendekatan yuridis pemerintahan adalah dalam rangka menciptakan tata tertib dari berbagai bentuk organisasi pemerintahan dengan memakai pandangan dari segi pendekatan struktur formal dari organisasi pemerintahan yang dituangkan dalam dokumen yuridis serta dapat

---

<sup>4</sup> Huda, "Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial.", *Op.Cit*

<sup>5</sup> Philipus M Hadjon et al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 13th ed. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019), h. 67.

dipahami atau dibaca oleh setiap orang baik konstitusi, undang-undang dan penetapan pelaksanaannya.

Dalam wewenang yang bersifat hukum publik akan menimbulkan akibat-akibat hukum yang bersifat hukum publik, diambil contoh dalam menetapkan suatu rencana, aturan, serta pengambilan keputusan yang memiliki akibat hukum publik, hal ini hanya dapat dilakukan oleh badan-badan yang memiliki kewenangan dalam hukum publik yang sesuai dengan undang-undang yang dapat menimbulkan akibat hukum tersebut.

Sementara itu, hubungan antar pemerintahan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di tingkat pusat berdasarkan susunan organisasi menurut Keppres Nomor. 15 Tahun 1984 yang terdiri dari Menteri sebagai pimpinan Departemen, Sekretaris Jendral, Direktorat Jendral, Inspektorat Jenderal, Kantor Wilayah dan satuan lain yang lebih rendah seperti Biro, Direktorat, Pusat dan Inspektorat yang dimana dalam susunan organisasi ini dikelompokkan menjadi :<sup>6</sup>

- a. Unsur pimpinan (Menteri);
- b. Unsur Pembantu Pimpinan (Sekretariat Jendral);
- c. Unsur Pelaksana (Direktorat Jendral); dan
- d. Unsur Pengawasan (Inspektorat Jendral).

Dalam Keppres tersebut Menteri memiliki tugas antara lain :

- a. Memimpin departemen;
- b. Menentukan kebijakan di bidang pemerintahan yang secara fungsional di bawahnya;
- c. Membina dan melaksanakan kerja sama dengan Departemen, Instansi, dan organisasi lainnya.

Selain itu, bila dikaji berdasarkan UU No. 39 Tahun 2008 bahwa dalam Pasal 25 diatur sebagai berikut :

- 1) Hubungan fungsional antara Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian

---

<sup>6</sup> *Ibid.* h. 88

**Dewi Nawang Wulan, Devi Ayunda Rahma, Abdul Ghofur, Benny Djudjuren Tarigan, *Ratio Legis Kewenangan Diskresioner Kementerian Kesehatan Terkait Regulasi Komersialisasi Vaksin Gotong Royong Corona Virus Disease-2019 (COVID-19)***

dilaksanakan secara sinergis sebagai satu sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- 2) Lembaga Pemerintah Non Kementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengkoordinasikan.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai hubungan fungsional antara Menteri dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

Dalam hukum administrasi kewenangan yang merupakan bagian obyek dari hukum administrasi yakni termasuk dalam kekuasaan pemerintahan (*bestuur; verwaltung*)

dimana dalam kekuasaan pemerintahan tersebut dibedakan atas dua makna yakni materil dan formal. Serta ada tiga pendekatan utama dalam hukum administrasi menyangkut kewenangan, yakni :<sup>7</sup>

- a) Pendekatan terhadap kekuasaan pemerintah.
  - b) Pendekatan hak asasi (*right based approach*).
  - c) Pendekatan fungsionaris.
- a) Pendekatan Terhadap Kekuasaan Pemerintah Dalam pendekatan kekuasaan, Hukum Administrasi Inggris populer dengan pendekatan *ultra vires*, Hukum Administrasi Belanda menekankan segi *rechmatigheid (van bestuur)* yang berkaitan dengan *rechmatigheidscontrole*, pendekatan tersebut menggambarkan kekuasaan (pemerintahan) sebagai fokus hukum administrasi.<sup>8</sup> Di Indonesia

---

<sup>7</sup> Philipus M Hadjon and others, *Hukum Administrasi Dan Good Governance* (Universitas Trisakti 2010) h 8.

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

sendiri dikenal dengan istilah keabsahan atau legalitas, dimana dalam membicarakan keabsahan maka ruang lingkupnya berkaitan dengan wewenang, prosedur serta substansi.

Wewenang serta substansi adalah landasan bagi legalitas formal yang kemudian melahirkan *asas presumptio iustae causa* yang berarti bahwa setiap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan harus dianggap benar menurut hukum sehingga dapat dilaksanakan lebih dulu selama belum dibuktikan sebaliknya dan dinyatakan oleh hakim.

Bila dikaitkan dengan teori kewenangan, menurut Philipus M. Hadjon wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*) sehingga dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Adapun sifat dari wewenang ini terbagi menjadi 2 (dua) yakni wewenang terikat dan wewenang bebas.

Wewenang terikat berarti bahwa apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana

kewenangan tersebut dapat digunakan, sementara wewenang bebas berarti bahwa apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan tata usaha negara untuk menentukan mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkan.<sup>9</sup>

b) Pendekatan Hak Asasi (Right Based Approach)

Pendekatan hak asasi merupakan pendekatan baru dalam hukum administrasi Inggris. Fokus utama dalam pendekatan ini ada pada dua hal, yakni:<sup>10</sup>

- a) Perlindungan hak-hak asasi (*principles of fundamental right*);
- b) Asas-asas pemerintahan yang baik (*principles of good administration*)

Asas-asas pemerintahan yang baik (AUPB) adalah sebagai hukum tidak tertulis yang merupakan hasil *rechtvinding* serta lahir dari praktik-praktik penyelenggaraan pemerintahan dan pengadilan atau

---

<sup>9</sup> Sri Hajati and others, *Politik Hukum Pertanahan Indonesia* (1st edn, Prenadamedia Group 2021) h. 320.

<sup>10</sup> Philipus M Hadjon, *Loc Cit*

**Dewi Nawang Wulan, Devi Ayunda Rahma, Abdul Ghofur, Benny Djudjuren Tarigan, *Ratio Legis Kewenangan Diskresioner Kementerian Kesehatan Terkait Regulasi Komersialisasi Vaksin Gotong Royong Corona Virus Disease-2019 (COVID-19)***

dengan kata lain AUPB merupakan nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkup hukum administrasi.

AUPB berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi dalam menjalankan fungsinya, sebagai alat uji bagi hakim dalam lingkup peradilan tata usaha negara untuk menilai tindakan pejabat yang berwujud penetapan atau *beschikking*

AUPB yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU No. 30/2014) merupakan prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 17. Dalam Pasal 10 ayat (1) AUPB meliputi asas :

- a. Kepastian hukum;
- b. Kemanfaatan;
- c. Ketidakberpihakan;
- d. Kecermatan;

- e. Tidak menyalahgunakan kewenangan;
  - f. Keterbukaan;
  - g. Kepentingan umum; dan
  - h. Pelayanan yang baik
- c) Pendekatan Fungsionaris Dalam pendekatan fungsionaris tidak menggusur pendekatan sebelumnya, akan tetapi melengkapi pendekatan yang ada dengan titik pijak bahwa yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan adalah seorang pejabat. Sehingga Hukum Administrasi tidak hanya meliputi norma pemerintahan tetapi norma perilaku aparat (*overheidsgedrag*) pula. Belanda menggali norma perilaku aparat dari praktik Ombudsman, yang norma dasarnya ada dua yakni:<sup>11</sup>
- a. Sikap melayani (*dienstbaarheid*)
  - b. Terpercaya (*betrouwbaarheid*) yang meliputi *openheid*,

---

<sup>11</sup> *Ibid.* h. 9

*nauwgezetheid, integriteit, soberheid, eerlijkheid*

Kewenangan kementerian kesehatan apabila ditinjau berdasarkan hukum administrasi maka masuk dalam kategori wewenang baik secara terikat maupun bebas, tergantung aturan yang memerintahkan, namun apabila dikaitkan dengan pelaksanaan dan pengadaan vaksinasi maka dalam kewenangan terikat tersebut mengandung unsur kewenangan bebas yang sebagian hal tersebut merupakan bentuk pelaksanaan wewenang dalam sektor pemerintahan.

#### **Urgensi Peraturan Menteri Kesehatan dalam Penanganan Wabah**

Dalam menanggulangi wabah yang menyerang hampir di seluruh dunia, peran serta pemerintah tidak hanya pada pembentukan peraturan saja namun lebih kepada penanganan secara cepat untuk melindungi segenap bangsa dengan kebijakan serta kewenangan-kewenangan yang melekat padanya sehingga mampu mengatasi risiko kematian yang tinggi. Hal itu yang kemudian menjadi titik

pusat bahwa perlunya adanya aturan yang mampu memberikan payung hukum agar setiap kebijakan yang diambil serta korelasi antara langkah penanganan dengan regulasi mampu berjalan seimbang. Urgensi perihal pembentukan peraturan penanganan wabah, pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan sebenarnya telah memberikan regulasi dasar mengenai kekarantinaan kesehatan dimana dalam Pasal 11 menyatakan bahwa penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan pada kedaruratan kesehatan masyarakat dilaksanakan oleh pemerintah pusat secara cepat dan tepat berdasarkan besarnya ancaman, efektivitas, dukungan sumber daya serta teknik operasional dengan pertimbangan kedaulatan negara, keamanan, ekonomi, sosial dan budaya. Penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan sebagai upaya dalam penanggulangan wabah oleh pemerintah pusat tersebut dapat dilakukan dengan cara kerja sama dengan organ lain yang sangat

**Dewi Nawang Wulan, Devi Ayunda Rahma, Abdul Ghofur, Benny Djudjuren Tarigan, *Ratio Legis Kewenangan Diskresioner Kementerian Kesehatan Terkait Regulasi Komersialisasi Vaksin Gotong Royong Corona Virus Disease-2019 (COVID-19)***

berperan penting terkait kesehatan yakni Menteri Kesehatan.

Menteri Kesehatan melalui Peraturan Menteri Kesehatan dalam rangka penanganan wabah memberikan pengaturan-pengaturan tertentu seperti tindakan kekarantinaan kesehatan di pintu masuk dan di wilayah yang dilakukan melalui kegiatan pengamatan penyakit dan faktor risiko kesehatan masyarakat dalam hal keadaan atau peristiwa yang dapat mengakibatkan pengaruh buruk atau timbulnya keadaan yang lebih parah terhadap kesehatan masyarakat.<sup>12</sup>

Dalam hal ini peraturan menteri kesehatan juga berperan dalam mengolah tata cara pelaksanaan kewenangan dalam rangka tindakan kekarantinaan kesehatan dengan tujuan menekan atau mengatasi polemik terkait pembagian kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan

pemerintah daerah dalam tindakan kekarantinaan kesehatan.<sup>13</sup> Tidak hanya mengenai kekarantinaan kesehatan urgensi terhadap peraturan menteri kesehatan dalam penanganan wabah termasuk pula mengenai pengadaan dan pelaksanaan vaksinasi sebagai bentuk upaya preventif, serta berperan sebagai pengendalian risiko Covid-19 bagi tenaga kesehatan yang dikaitkan dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 66 Tahun 2016 tentang Keselamatan dan Kesehatan Kerja Rumah Sakit (K3RS).<sup>14</sup>

Kementerian kesehatan selain sebagai regulator, adalah juga sebagai pengawas dan pemberian sanksi yang diatur berdasarkan peraturan yang dibuat sesuai dengan cakupan kewenangannya. Kebijakan atau regulasi yang

---

<sup>12</sup> Dalinama Telaumbanua, "Urgensi Pembentukan Aturan Terkait Pencegahan Covid-19 Di Indonesia," *Qalamuna - Jurnal Pendidikan, Sosial dan Agama* 12, no. 1 (2020): 64.

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

<sup>14</sup> Eka Martina Wulansari Ferina, Belly Isnaeni, "Peran Kementerian Kesehatan Dalam

Pengendalian Risiko Covid-19 Bagi Tenaga Kesehatan Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 66 Tahun 2016 Tentang Keselamatan Dan Kesehatan Kerja Rumah Sakit," *Jurnal Lex Specialis* 1, no. 1 (2021): 1–9, <http://openjournal.unpam.ac.id/index.php/jlsp/inde>.

diterbitkan oleh Kementerian Kesehatan yang dimunculkan baik melalui Keputusan Menteri maupun Peraturan Menteri dimana hal tersebut merupakan regulasi yang diterbitkan khususnya dalam rangka penanganan wabah yang memperkuat protokol kesehatan dengan tujuan agar penerapannya baik melalui pembinaan dan pengawasan secara optimal sebagai jaminan perlindungan instansi maupun untuk tenaga kesehatan dan utamanya adalah untuk masyarakat terutama meningkatkan fungsi pengawasan secara hukum, prosedur perundang-undangan, jaminan kesehatan dan keselamatan serta sebagai perwujudan prinsip perlindungan hukum kepada rakyat.<sup>15</sup>

Kementerian kesehatan dalam melaksanakan tugas nya memiliki tugas pokok serta peran atau fungsi untuk menyusun serta menetapkan berbagai peraturan di bidang kesehatan, baik keputusan dan surat edaran di tingkat kementerian maupun mengkoordinasi peraturan pemerintah yang dikorelasikan dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1 Tahun

2020 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundangan Bidang Kesehatan di Lingkungan Kementerian Kesehatan dimana sesuai dengan kewenangannya dalam menyusun dan menetapkan kebijakan dalam bidang kesehatan.

Pengendalian risiko terhadap wabah atau Covid-19 merupakan bagian dari kewenangan serta fokus bidang kementerian kesehatan yang tentunya merupakan bagian dari pengendalian risiko *hazard* atau bahaya secara biologi sehingga langkah penerapan keselamatan dan kesehatan bagi tenaga medis, maupun terhadap masyarakat dilakukan melalui langkah pencegahan oleh kementerian kesehatan dengan mengikuti perkembangan ilmu pengetahuan serta teknologi serta hasil penelitian terbaru<sup>16</sup> yang dituangkan dalam peraturan menteri kesehatan sebagai tatanan regulasinya.

**Kewenangan Diskresioner Peraturan Menteri Kesehatan**

---

<sup>15</sup> *Ibid.*

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

### **tentang Pengadaan dan Pelaksanaan Vaksinasi**

Dirujuk dari Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2021 tentang Kementerian Kesehatan, tugas dari Kementerian Kesehatan adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang kesehatan untuk membantu Presiden. Adapun peran dan fungsi dari Kementerian Kesehatan antara lain adalah perumusan, penetapan serta pelaksanaan kebijakan dalam bidang kesehatan masyarakat, pencegahan dan pengendalian penyakit, pelayanan kesehatan kefarmasian, alat kesehatan dan tenaga kesehatan.<sup>17</sup>

Pokok penting terkait dengan kedudukan Menteri dalam rangka menjalankan kekuasaan pemerintahan serta upaya dalam melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan bidangnya maka oleh sebab itu diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan dimana dalam pembentukan

Peraturan Menteri tersebut hanya dapat dibentuk apabila diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya.

Mengacu pada doktrin hukum, terdapat dua bentuk peraturan perundang-undangan yang dilihat dari dasar kewenangan pembentukannya, yakni peraturan perundang-undangan yang dibentuk atas dasar:<sup>18</sup>

- a. Atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan; serta
- b. Delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penjabaran mengenai atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan diartikan sebagai penciptaan wewenang yang baru oleh konstitusi atau pembentuk undang-undang yang diberikan kepada suatu organ negara baik yang sudah ada maupun yang baru

---

<sup>17</sup> *Ibid*

<sup>18</sup> Maria Farida Indrati, 2007 *Ilmu Perundang-Undangan (I) : (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)* (Yogyakarta: Kanisius.). H.76

dibentuk. Sementara untuk delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pemindahan atau penyerahan kewenangan untuk membentuk peraturan dari pemegang kewenangan asalnya (pemberi delegasi) kepada penerima delegasi bersamaan dengan tanggung jawab pelaksanaan kewenangan tersebut.<sup>19</sup>

Peraturan Menteri dikategorikan sebagai peraturan pusat yang dibuat oleh pemerintah pusat dimana materi muatan dari peraturan tersebut bersifat pelaksanaan atau penjabaran dari peraturan yang lebih tinggi dari lingkup atribusi maupun delegasi dan merupakan pelaksanaan kewenangan pusat dalam arti Peraturan Menteri tidak boleh menyimpang dari aturan-aturan dasar peraturan perundang-undangan dalam tingkat nasional.<sup>20</sup>

Dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, organ administrasi negara menjalankan fungsinya berdasarkan aturan yang dibuat oleh organ administrasi tersebut yang merujuk kepada undang-undang sesuai

bidang masing-masing. Namun pada titik tertentu tindakan yang dilakukan oleh organ administrasi negara tersebut tidak berdasarkan pada aturan yang ada, akan tetapi atas diskresi organ administrasi.

Menurut Peter Mahmud Marzuki<sup>21</sup> dalam beberapa hal, organ administrasi dimungkinkan mempunyai kewenangan diskresioner dalam pengambilan keputusan. Hal ini kemudian membawa kepada kewenangan diskresioner yang dilakukan oleh organ pemerintahan salah satunya adalah kementerian. Menurut Kuntjoro Purbopranto yang dikutip dari Peter Mahmud Marzuki, kewenangan diskresioner adalah adanya keleluasaan bertindak suatu organ pemerintah atas dasar hukum dan/atau kebijaksanaan.

Kewenangan diskresioner dalam lingkup Kementerian Kesehatan nampak dari Permenkes No. 10 Tahun 2021 jo. Permenkes No. 18 Tahun 2021 yang mengatur perihal komersialisasi vaksin dalam

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Farida Maria, *Laporan Kompedium Bidang Hukum Perundang-Undangan* (Jakarta, 2008). h.48

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2020 *Teori Hukum*, 1st ed. (Jakarta: Prenadamedia Group,).

**Dewi Nawang Wulan, Devi Ayunda Rahma, Abdul Ghofur, Benny Djudjuren Tarigan, *Ratio Legis Kewenangan Diskresioner Kementerian Kesehatan Terkait Regulasi Komersialisasi Vaksin Gotong Royong Corona Virus Disease-2019 (COVID-19)***

lingkup pendanaan vaksinasi yang dibebankan kepada badan hukum atau badan usaha, disisi lain untuk kewenangan menteri kesehatan sendiri sebenarnya telah diatur oleh Perpres (aturan yang lebih tinggi) sebagaimana Pasal 13 Perpres No. 99 Tahun 2020 jo. Perpres No. 14 Tahun 2021 serta ruang lingkup kewenangan menteri kesehatan dalam Pasal 5 Permenkes No. 10 Tahun 2021 jo. Permenkes No. 18 Tahun 2021 dianalisis syarat akan kewenangan diskresioner.

Selanjutnya mengenai kewenangan diskresioner ini, pandangan Kuntjoro Purbopranto yang dikutip dari Peter Mahmud Marzuki, berpendapat bahwa mengenai cara bertindak suatu alat pemerintahan tidak perlu didasari secara ketat norma undang-undang, tetapi lebih kepada tindakan yang bersifat urgent berdasarkan keperluan, untuk mengatasi situasi mendadak dengan catatan harus ada kebijaksanaan dari organ pemerintahan tersebut dan tidak

melampaui batas kewenangannya serta hukum yang mengatur.<sup>22</sup>

Pada hakikatnya, diskresi nampak dari suatu kecenderungan semacam pengecualian dari keharusan bertindak berkaitan dengan *general rule* dari peraturan perundang-undangan. Pengecualian yang demikian berhubungan erat dengan kebebasan dengan ruang lingkup yang luas dimana secara fungsional harus berbanding lurus dengan kewenangan yang dimiliki oleh badan atau pejabat pemerintahan.

Penggunaan diskresi tersebut bertujuan ketika sesuatu yang tidak umum terjadi, yang tidak dapat diprediksi atau diantisipasi secara akurat oleh peraturan perundang-undangan sebagai dasar bertindak pemerintah sebagaimana asas legalitas (alasan *emergency, force majeur*, maupun *necessity*).<sup>23</sup>

Berkaitan dengan pandemi Covid-19 yang dapat dikatakan

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, 242.

<sup>23</sup> Bherly Adhitya Rorong, “Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pejabat

Publik Dalam Melakukan Diskresi Dikaji Menurut Uu No. 30 Tahun 2014,” *Lex Administratum* 8, no. 1 (2020): 75–85.

sebagai situasi *force majeure*, Kementerian Kesehatan menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan Peraturan Presiden yang mengatur perihal pengadaan dan pelaksanaan vaksinasi sebagai langkah pencegahan dan penanggulangan pandemi yang dalam hal ini merupakan bidang dari Kementerian Kesehatan. Kewenangan yang disematkan kepada Kementerian Kesehatan tersebut secara praktis telah menghasilkan kewenangan diskresioner dalam cakupan keadaan kahar (*force majeure*).

Dari lahirnya Peraturan Kementerian Kesehatan tersebut mengandung dua aspek pokok yakni:<sup>24</sup>

(1). Adalah mengenai kebebasan dalam menafsirkan terkait ruang lingkup kewenangannya yang dirumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya dalam hal ini secara umum dikenal dengan sifat objektif.

(2). Terkait dengan kebebasan dalam menentukan cara untuk bagaimana dan kapan wewenang tersebut

dilaksanakan, hal ini dikenal dengan penilaian secara subjektif.

Namun bagaimanapun juga, meskipun dalam pandangan dan doktrin hukum mengenai kewenangan diskresioner dimungkinkan untuk dilakukan, hal ini tidak semata-mata menjadi perisai untuk organ administrasi negara dalam melakukan kebijakan secara semena-mena oleh sebab kewenangan tersebut berkaitan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sehingga kewenangan diskresioner tidak boleh seenaknya dilakukan, akan tetapi harus ada alasan yang secara hukum dapat dibenarkan. Batasan yang diberikan untuk tindak pemerintah dalam pengambilan keputusan harus sesuai dengan tujuan diadakannya organ administrasi yakni untuk kesejahteraan masyarakat.

**Ratio Legis Kewenangan  
Diskresioner Regulasi Vaksin**

---

<sup>24</sup> Mohammad Yuhdi, "Peranan Diskresi Dalam Penyelenggaran Pemerintahan," *Likhitaprajna Jurnal Ilmiah Fakultas*

*Keguruan dan Ilmu pendidikan* 15, no. 1 (2013): 69–83.

**Dewi Nawang Wulan, Devi Ayunda Rahma, Abdul Ghofur, Benny Djudjuren Tarigan, *Ratio Legis Kewenangan Diskresioner Kementerian Kesehatan Terkait Regulasi Komersialisasi Vaksin Gotong Royong Corona Virus Disease-2019 (COVID-19)***

**Gotong Royong untuk Badan Hukum atau Badan Usaha**

Vaksinasi merupakan bentuk upaya pemerintah sebagai langkah penanggulangan wabah atau pandemi sehingga upaya tersebut perlu dituangkan dalam regulasi agar tercapai kepastian mengenai pengadaan dan pelaksanaan vaksinasi Covid-19. Regulasi yang disusun oleh pemerintah melalui Perpres No. 99 Tahun 2020 jo. Perpres No. 14 Tahun 2021 yang kemudian ditindaklanjuti oleh Permenkes No. 10 Tahun 2021 jo. Permenkes No. 18 Tahun 2021 memunculkan gambaran analisis perihal *ratio legis* dari regulasi vaksinasi gotong royong untuk badan hukum atau badan usaha yang diatur oleh Kementerian Kesehatan.

Kewenangan yang bersifat diskresioner terkait regulasi vaksinasi gotong royong tersebut apabila ditinjau dari sudut aturan yang lebih tinggi (Perpres No. 99 Tahun 2020 jo. Perpres No. 10 Tahun 2021) serta ditafsirkan dalam pandangan doktrin hukum, maka akan didapat analisis sebagai berikut :

1. Kewenangan diskresioner Kementerian Kesehatan merupakan bentuk tindakan dalam cakupan keadaan kahar (*force majeure*) dan langkah luar biasa (*extraordinary*) sehingga regulasi perlu disesuaikan dengan kebutuhan pelaksanaan pengadaan vaksin Covid-19. Keadaan mengenai *force majeur* (Covid-19) tersebut tertuang dalam konsideran menimbang Perpres No. Perpres No. 99 Tahun 2020 jo. Perpres No. 14 Tahun 2021.
2. Vaksinasi gotong royong yang termuat dalam Pasal 1 angka 5 dimana pendanaannya ditanggung atau dibebankan kepada badan hukum/badan usaha merupakan bentuk pengadaan vaksinasi oleh kementerian yang pendanaan tersebut dikeluarkan oleh badan

hukum atau badan usaha dan bukan pendanaan melalui APBN Pemerintah, serta merupakan bentuk kerjasama antara Kementerian Kesehatan dengan badan usaha milik negara atau badan usaha swasta yang diperintahkan oleh Perpres No. 99 Tahun 2020 jo. Perpres No. 14 Tahun 2021 Pasal 14.

3. Ruang lingkup pengaturan pelaksanaan vaksinasi Covid 19 oleh Kementerian Kesehatan yang tercantum dalam huruf i terkait dengan pendanaan dianalisis merupakan bagian dari kesatuan tugas yakni *pengadaan dan pelaksanaan vaksinasi*. Vaksinasi gotong royong yang pendanaannya dibebankan kepada badan hukum atau badan usaha merupakan bagian dari sumber pendanaan lainnya yang sah dan tidak mengikat untuk pengadaan Vaksin Covid 19 sebagaimana diatur dalam Perpres No. 99 Tahun 2020 jo.

Perpres No. 14 Tahun 2021 Pasal 17 huruf b.

4. Regulasi vaksinasi gotong royong yang pendanaannya dibebankan kepada badan hukum atau badan usaha tersebut dianalisis termasuk dalam tanggung jawab sosial perusahaan terkait dengan tanggung jawab kepada karyawan/karyawati, keluarga dan individu lain terkait dalam keluarga sehingga diperlukan keikutsertaannya dalam pelaksanaan vaksinasi gotong royong kepada Menteri melalui PT. Bio Farma (Persero).

Terkait dengan tanggung jawab sosial perusahaan sebagai salah satu dari *ratio legis* ditetapkannya vaksinasi gotong royong dimana pendanaannya dibebankan kepada badan hukum atau badan usaha tidak lepas dari *corporate social responsibility* (CSR) yang digunakan sebagai salah satu indikator kinerja perusahaan yang tertuang dalam

laporan keuangan perusahaan yang bersangkutan. Gagasan mengenai CSR didukung oleh dua teori yakni kontrak sosial dan *stake holder approach*. Dalam pandangan *stake holder approach* perusahaan tidak hanya dalam lingkup pelayanan terhadap pemegang saham, akan tetapi juga pelayanan terhadap pihak lainnya termasuk masyarakat.<sup>25</sup>

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan di atas, maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah sebagai berikut :

Kementerian negara yang diatur dalam Pasal 17 UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada kementerian dalam bidang tertentu untuk mengurus urusan pemerintahan baik dalam bentuk atribusi maupun delegasi. Keleluasaan bertindak yang diberikan secara langsung atau tidak langsung memunculkan kewenangan yang bersifat diskresioner yang

dilakukan oleh organ pemerintahan termasuk dalam hal ini adalah kementerian kesehatan yang tercermin dari Permenkes No. 10 Tahun 2021 jo. Permenkes No. 18 Tahun 2021, selama kewenangan tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang dan tidak lepas dari ruang lingkup bidangnya dalam arti ada korelasi antara ruang lingkup bidang sebagaimana yang diperintahkan oleh aturan yang lebih tinggi serta dalam situasi yang membutuhkan atau keadaan yang diluar kendali maka dimungkinkan ada kewenangan diskresioner. Namun hal yang demikian harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga akan terwujud hukum yang memberikan perlindungan kepada masyarakat dan bukan sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang.

Kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam bentuk regulasi sebagai upaya agar tercapai

<sup>25</sup> Taufika Hidayati, "Corporate Social Responsibility (CSR) Sebagai Bentuk Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Kepada Masyarakat," *Focus Hukum Upmi* 1 (2020):

110,<http://journal.upmi.ac.id/index.php/fhu/article/view/282>.

kepastian hukum serta untuk kepentingan masyarakat tidak lepas dari adanya alasan dari terbitnya regulasi tersebut. Alasan hukum atau *ratio legis* dari regulasi komersialisasi vaksin gotong royong yang diatur oleh Kementerian Kesehatan yang pendanaannya dibebankan kepada badan hukum atau badan usaha tersebut tidak lepas dari Peraturan Presiden yang merupakan pertimbangan atas tanggung jawab sosial perusahaan untuk masyarakat, sehingga ditafsirkan hal ini beralasan hukum bagi Kementerian Kesehatan yang mengatur terkait pengadaan dan pelaksanaan vaksinasi yang dalam lingkupnya mengatur pula tentang pendanaan untuk vaksinasi gotong royong yang dibebankan kepada badan hukum atau badan usaha.

### **Saran**

Kebijakan yang dituangkan dalam bentuk regulasi oleh Presiden melalui Peraturan Presiden yang kemudian memerintahkan Kementerian Kesehatan berkaitan dengan pelaksanaan vaksinasi serta penanggulangan pandemi, kebijakan kewenangan yang bersifat diskresioner

tersebut harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan memperhatikan segala aspek kondisi masyarakat tidak terkecuali kondisi ekonomi badan hukum maupun badan usaha sehingga akan tercipta kolaboratif yang epic guna sebagai langkah pencegahan Covid-19 secara efektif.

### **DAFTAR BACAAN**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 166 Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4916).
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Nomor 292 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601).
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

**Dewi Nawang Wulan, Devi Ayunda Rahma, Abdul Ghofur, Benny Djudjuren Tarigan, *Ratio Legis* Kewenangan Diskresioner Kementerian Kesehatan Terkait Regulasi Komersialisasi Vaksin Gotong Royong *Corona Virus Disease-2019 (COVID-19)***

undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 183 Tahun 2019, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6398).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan (Lembaran Negara Nomor 128 Tahun 2018, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6236)

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2021 tentang Kementerian Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2021).

Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2020 tentang Pengadaan Vaksin dan Pelaksanaan Vaksinasi dalam rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 66)

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 18 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Vaksinasi dalam rangka Penanggulangan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID 19)* (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 592)

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Bidang Kesehatan di Lingkungan Kementerian Kesehatan (Berita Negara Nomor 6 Tahun 2020)

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 66 Tahun 2016 tentang Keselamatan dan Kesehatan Kerja Rumah Sakit (Berita Negara Nomor 38 Tahun 2017)

- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan (1): (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Teori Hukum*. 1st ed. Jakarta: Prenadamedia Group, 2020.
- Hadjon PM and others, *Hukum Administrasi Dan Good Governance* (Universitas Trisakti 2010)
- Hajati S and others, *Politik Hukum Pertanahan Indonesia* (1st edn, Prenadamedia Group 2021)
- Ferina, Belly Isnaeni, Eka Martina Wulansari. "Peran Kementerian Kesehatan Dalam Pengendalian Risiko Covid-19 Bagi Tenaga Kesehatan Berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 66 Tahun 2016 Tentang Keselamatan Dan Kesehatan Kerja Rumah Sakit." *Jurnal Lex Specialis* 1, no. 1 (2021): 1–9. <http://openjournal.unpam.ac.id/index.php/jlsp/inde>.
- Hadjon, Philipus M, Paulus Effendie Lotulung, H.M. Laica Marzuki, Tatiek Sri Djatmiati, and I Gusti Ngurah Wairocana. *Hukum Administrasi Dan Good Governance*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2010.
- Hadjon, Philipus M, R. Sri Soemantri Martosoeignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, and H.M. Laica Marzuki. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. 13th ed. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2019.
- Hajati, Sri, Agus Sekarmadji, Sri Winarsi, and Oemar Moechthar. *Politik Hukum Pertanahan Indonesia*. 1st ed. Jakarta: Prenadamedia Group, 2021.
- Hidayati, Taufika. "Corporate Social Responsibility (CSR) Sebagai Bentuk Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Kepada Masyarakat." *Focus Hukum Upmi* 1 (2020): 110. <http://journal.upmi.ac.id/index.php/fhu/article/view/282>.
- Huda, Ni'matul. "Kedudukan Dan Materi Muatan Peraturan Menteri Dalam Perspektif Sistem Presidensial." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 3 (2021): 550–571.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu*

**Dewi Nawang Wulan, Devi Ayunda Rahma, Abdul Ghofur, Benny Djudjuren Tarigan, *Ratio Legis Kewenangan Diskresioner Kementerian Kesehatan Terkait Regulasi Komersialisasi Vaksin Gotong Royong Corona Virus Disease-2019 (COVID-19)***

- Perundang-Undangan (1) : (Jenis, Fungsi, Materi Muatan).* Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Maria, Farida. *Laporan Kompedium Bidang Hukum Perundang-Undangan*. Jakarta, 2008.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Teori Hukum*. 1st ed. Jakarta: Prenadamedia Group, 2020.
- RI, Kemenkes. “Data Vaksinasi COVID-19 (Update per 30 Desember 2021).” <Https://Covid19.Go.Id/Berita/Data-Vaksinasi-Covid-19-Update-30-Desember-2021>.
- Rorong, Bherly Adhitya. “Penyalahgunaan Wewenang Oleh Pejabat Publik Dalam Melakukan Diskresi Dikaji Menurut Uu No. 30 Tahun 2014.” *Lex Administratum* 8, no. 1 (2020): 75–85.
- Telaumbanua, Dalinama. “Urgensi Pembentukan Aturan Terkait Pencegahan Covid-19 Di Indonesia.” *Qalamuna - Jurnal Pendidikan, Sosial dan Agama* 12, no. 1 (2020).
- Yuhdi, Mohammad. “Peranan Diskresi Dalam Penyelenggaran Pemerintahan.” *Likhitaprajna Jurnal Ilmiah Fakultas Keguruan dan Ilmu pendidikan* 15, no. 1 (2013): 69–83.
- Zaman, Muhamad Nafi Uz, Retno Saraswati, and Ratna Herawati. “Analisis Dan Evaluasi Kedudukan Peraturan Menteri Terhadap Peraturan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Diponegoro Law Journal* 9, no. 2 (2020): 384–402.
- RI, Kemenkes. “Data Vaksinasi COVID-19 (Update per 30 Desember 2021).” <Https://Covid19.Go.Id/Berita/Data-Vaksinasi-Covid-19-Update-30-Desember-2021>

# MAKNA KETERBUKAAN DAN IMPLEMENTASI PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI TERBUKA

Vivi Elizabeth

Universitas Tarumanagara

Vivieyelizabeth@gmail.com

## Abstrak

Semakin bertambahnya hari, dapat ditinjau bahwa sedikit sekali pemerintah dan masyarakat Indonesia yang mengaplikasikan sifat-sifat dari ideologi Pancasila. Seperti dikeluarkannya peraturan yang sifatnya kontroversial seperti Undang-Undang Cipta Kerja. Pada prakteknya, penerapan ideologi Pancasila masih harus diusahakan lebih lanjut, karena mulai muncul penyimpangan dalam pembuatan peraturan perundang-undangannya. Dengan permasalahan diatas, penulis merasa perlu untuk menganalisis dasar hukum negara Indonesia yaitu Pancasila sebagai ideologi terbuka, mengingat bahwa diperlukannya dasar ideologi filsafat ini dalam setiap pembentukan undang-undang maka perlu dianalisis lebih dalam makna dari keterbukaan dan implementasinya dalam bangsa Indonesia. Pada penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian normatif sebagai jenis penelitian hukum yang sifatnya berfokus pada hukum murni dan hukum positif. Sifat keterbukaan dari Pancasila dibatasi dengan jangan sampai bercampur dengan ideologi lain yang melenceng dari fundamen Pancasila sendiri.

**Kata Kunci :** pancasila, ideologi terbuka, keterbukaan pancasila

## Abstract

*As the days go by, it can be seen that very few Indonesian governments and people apply the characteristics of the Pancasila ideology. Such as the issuance of controversial regulations such as the Job Creation Act. In practice, the implementation of Pancasila ideology still has to be pursued further, because irregularities are starting to appear in the making of the laws and regulations. With the above problems, the author feels the need to analyze the legal basis of the Indonesian state, namely Pancasila as an open ideology, given that the need for this philosophical ideological basis in every law formation needs to be analyzed more deeply the meaning of openness and its implementation in the Indonesian nation. In this study, the author uses normative research methods as a type of legal research that focuses on pure law and positive law. The open nature of Pancasila is limited by not mixing it with other ideologies that deviate from the fundamentals of Pancasila itself.*

**Keywords:** *pancasila, open ideology, pancasila openness*

## **PENDAHULUAN**

Indonesia sudah merdeka dari 17 Agustus tahun 1945 hingga saat ini, jika di hitung maka Indonesia sudah 76 tahun merdeka bebas dari penjajah dan menjadi negara yang berdiri diatas kaki sendiri. Sebelum Ir. Soekarno memproklamasikan kemerdekaan Indonesia beliau dengan kedua rekannya yaitu Mohammad Yamin dan Dr. Soepomo secara bersama-sama menciptakan dasar kebijakan negara yaitu Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Bunyi dari rumusan Pancasila memiliki sifat tanpa adanya batasan waktu atau *timeless*. Dengan zaman yang selalu berubah, maka masyarakatnya juga akan mengalami perkembangan, diharapkan dengan sifat Pancasila yaitu tanpa batasan waktu masyarakat Indonesia dapat tetap menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila dan mengimplikasikannya dalam kehidupan sehari-hari seperti pada zaman waktu baru-baru merdeka dahulu. Seiring berjalananya waktu di era global ini, masyarakat Indonesia menjadi semakin cepat dalam

beradaptasi dengan keadaan era ini. Tetapi semakin hari, dapat ditinjau bahwa sedikit sekali pemerintah dan masyarakat Indonesia yang mengaplikasikan sifat-sifat dari ideologi Pancasila yang dimana salah satu sifatnya adalah sifat keterbukaan.

Banyak hal yang terjadi di Indonesia pada setiap harinya, seperti pada masa Covid-19 ini pada tahun 2020 lalu. Pemerintah banyak mengeluarkan undang-undang yang didalamnya mengandung banyak kontroversial yang bisa mempengaruhi implementasi undang-undang tersebut sendiri, dimana salah satu contohnya adalah dengan munculnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang,

## **Vivi Elizabeth, Makna Keterbukaan dan Implementasi Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka**

yang disahkan pada tanggal 16 Mei 2020. Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 di nilai dapat membuka celah bagi pejabat untuk melakukan korupsi pada pasal 27 yang dianggap memungkinkan terjadinya potensi tindak pidana korupsi. Yang kedua adalah pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) melalui rapat paripurna pada 5 oktober 2020, pada UU Cipta Kerja sejak awal sudah mendapat protes dari elemen buruh karena mengandung aturan-aturan yang dapat memangkas hak-hak pekerja dan hanya menguntungkan pengusaha. Dengan pengesahan Undang-Undang cipta kerja ini akhirnya banyak dilakukan demo dan aksi buruh terus dilakukan di berbagai tempat untuk menolak pengesahan Undang-Undang ini, tetapi pemerintah justru terus mengebut pembahasan sehingga undang-undang ini akhirnya rampung di tengah pandemi. Ketiga yaitu pengesahan revisi Undang-Undang mahkamah konstitusi yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020, hal ini menuai kekhawatiran

karena diduga adanya sejumlah pihak yang menduga sebagai barter politik, pasalnya pada revisi ini tidak lagi mengatur masa jabatan bagi hakim konstitusi dan mengubah batas usia minimum hakim konstitusi dari 47 tahun menjadi 60 tahun. Dalam hal ini DPR dan pemerintah dianggap memiliki kepentingan karena Mahkamah Konstitusi sedang menangani judicial review atas Undang-Undang Cipta kerja. Sejumlah pihak khawatir, bahwa revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dapat memengaruhi objektivitas hakim dalam menangani judicial review. Proses revisi pembahasan Undang-Undang ini juga berjalan cukup singkat, yaitu hanya selama tiga hari pada tanggal 25-28 agustus 2020. Sehingga dengan adanya kemunculan undang-undang diatas penulis merasa perlu untuk menganalisis dasar hukum negara Indonesia yaitu pancasila sebagai ideologi terbuka, mengingat bahwa diperlukannya dasar ideologi filsafat ini dalam setiap pembentukan undang-undang maka perlu dianalisis lebih dalam makna dari keterbukaan

dan implementasinya dalam bangsa Indonesia. Untuk mendalami makna dari keterbukaan pancasila dalam implementasinya dalam masyarakat maka penulis mengambil rumusan masalah yang berupa :

1. Apa makna dari Keterbukaan Pancasila sebagai ideologi terbuka?
2. Bagaimana Implementasinya dalam masyarakat di era global saat ini?

Diharapkan dengan adanya penulisan artikel ini dapat membuka jalan dalam memahami sifat dari keterbukaan Pancasila sebagai ideologi negara dan bagaimana implementasinya yang terjadi dimasyarakat. Sehingga dari penelitian ini dapat dipelajari sebagai masukan terhadap pandangan kita terhadap Pancasila dan diharapkan dapat mengimplementasikan nilai-nilai dari Pancasila di kehidupan sehari-hari serta dengan adanya penulisan karya ilmiah ini semakin banyak orang yang memahami silsilah ideologi Pancasila sebagai dasar Ideologi Indonesia yang sifatnya terbuka dan menuangkan karakteristik dari Pancasila pada pembuatan sebuah peraturan

perundang-undangan maupun secara sederhana dalam keseharian masyarakat. Diharapkan karakteristik Pancasila ini hidup pada pemikiran masyarakat sehingga api semangat untuk mencapai cita-cita negara tidak padam begitu saja.

## **METODE PENELITIAN**

Pada artikel jurnal ini penulis menggunakan metode penelitian normatif sebagai jenis penelitian hukum. Metode penelitian hukum normatif merupakan metode penelitian yang sifat dan fokusnya pada ruang lingkup disiplin hukum. Pengertian dari disiplin hukum adalah sistem yang memperlajari mengenai kenyataan yang ada atau sesuatu yang dicita-citakan.<sup>1</sup>

Terdapat beberapa jenis analisis penelitian yaitu kualitatif dan kuantitatif.<sup>2</sup> Pada kesempatan kali ini penulis menggunakan jenis analisis penelitian kualitatif dimana jenis analisis ini memiliki sistem

---

<sup>1</sup> Soejono Soekanto, S. & Mamudji, S.. 2011. *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada. hal.6.

<sup>2</sup> *Ibid.* hal. 13-14.

## **Vivi Elizabeth, Makna Keterbukaan dan Implementasi Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka**

mengumpulkan data dan teori-teori buku, jurnal, website dan skripsi yang sejalan dengan dengan penelitian yang judul yang dipilih oleh penulis.<sup>3</sup>

Dalam menjalankan Pancasila perlu yang namanya Etika. Berdasarkan pendapat Putranto<sup>4</sup> Etika Pancasila memiliki peran sebagai prinsip, pemandu, dan karakter manusia di Indonesia dalam semua aspek kehidupan yang dimana didalamnya termasuk dalam sistem administrasi Indonesia. Sehingga manusia Indonesia dapat meningkatkan budo pekerti yang dianut Pancasila dengan berbagai kepribadian yang positif seperti disiplin, jujur, mandiri, dan bertanggung jawab.

Semenjak tahun 1970-an, terdapat 3 (tiga) teori hukum yang merupakan buatan asli Indonesia baik dalam bentuk pemikiran, pembuatan, penerapan maupun dalam

penegakannya. Ketiga teori tersebut adalah Teori Hukum Pembangunan, Teori Hukum Progresif, dan Teori Hukum Integratif.

Teori Hukum Pembangunan merupakan bentuk praktik pembentukan dan penegakan hukum dimana masih mengalami halangan dan hambatan karena sulit untuk menemukan tujuan dari perkembangan dan pembaharuan hukum.<sup>5</sup> Teori Hukum Progresif merupakan hukum yang pro rakyat dan keadilan dengan pemikiran dasar hukum dibuat untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Hukum memiliki tugas untuk menjadi pintu dalam melayani masyarakat dan bukan kebalikannya. Kualitas pada suatu hukum dinilai melalui kemampuannya dalam mengabdi pada kesejahteraan rakyat. Hukum di buat untuk harga diri, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemulian manusia, dengan dasar tersebut makan pada saat ada maslaah dengan hukum, maka

---

<sup>3</sup> Riadi, Fathillah Salsabila., & Dewi, Dini Anggraeni. 2021.“Eksistensi dan Penguatan Nilai-Nilai Ideologi Pancasila di Masyarakat pada Era Revolusi Industri 4.0 ”. *Antropocene*, Vol.1, No.6, April 2021. hal. 3.

<sup>4</sup> Putranto, S. S., 2007, Etika Pancasila: Aktualisasinya dalam administrasi negara Indonesia, Skripsi, Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada, hal 113.

---

<sup>5</sup> Romli Atmasasmita, 2012, Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif, Yogyakarta, Genta Publishing. hal. 77.

hukumlah yang di tinjau dan diperbaiki bukan manusia yang dipaksa untuk dimasukkan dalam sistem hukum.<sup>6</sup> Teori Hukum Integratif menerangkan yaitu rakyasa birokrasi dan rekayasa masyarakat harus didasarkan dengan sistem norma, sistem perilaku dan sistem nilai yang bersumber pada Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia.<sup>7</sup>

### **PEMBAHASAN**

#### **Pengertian dari Ideologi Terbuka**

Ideologi berasal dari kata “ideo” dan “logi”. kata ideologi sendiri berasal dari bahasa Yunani “*eidos*” yang memiliki makna pengertian, ide, atau gagasan. Dalam kata kerja ideologi dalam bahasa Yunani “*oida*” yang memiliki makna mengetahui dan melihat dengan budi. Kata “logi” dalam bahasa Yunani yaitu “*logos*” yang bermakna gagasan, pengertian, kata, dan ilmu. Jadi dapat di simpulkan bahwa ideologi memiliki makna “pengetahuan tentang ide-ide atau

“*Science of ideas*”.<sup>8</sup>

Ideologi merupakan fondasi dalam kehidupan manusia dalam menjalankan aktivitas berbangsa dan bernegara.<sup>9</sup> Ideologi juga tersusun dari ide dan metode yang berarti setiap ada ide dalam sebuah ideologi terdapat metode yang khas yang digunakan dalam ideologi untuk menerapkan ideologi tersebut. Ide adalah sekumpulan konsep atau pemikiran yang mengandung keyakinan dan solusi terhadap masalah manusia. Pengertian dari metode adalah penerapan ideologi secara operasional-praktis.

Ideologi mempunyai fungsi penting dalam menyusun dan menanam keyakinan konsep cita-cita negara kepada warga negaranya sehingga dapat menjadi sumber inspirasi dalam mewujudkan cita-cita bagi para warga negaranya.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Gunawan Setiardja, 1993. *Hak-Hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*. Yogyakarta: Kanisius, hal.17.

<sup>9</sup> Azikin, Andi. “Konsep Dan Implementasi Ideologi Pancasila Dalam Perumusan Kebijakan Pemerintah”. *Jurnal Kebijakan Pemerintah*, Vol.1, No.2, November 2018. hal. 78.

<sup>10</sup> Setiardja, Gunawan. 1996. “Hak-

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hal. 89.

<sup>7</sup> *Ibid*, hal. 97.

Ideologi terdiri dari dua jenis yaitu ideologi tertutup dan ideologi terbuka. Ideologi tertutup adalah ideologi yang memiliki sifat mutlak dimana juga bersifat dogmatis dan apriori. Dogmatis memiliki makna bahwa memiliki kepercayaan pada suatu situasi dengan tidak adanya atau tidak terdapat data-data yang sifatnya dapat dipercaya. Sifat dari ideologi tertutup diberikan oleh negara yang berasal dari cita-cita dari orang atau kelompok tertentu, sehingga sifatnya tidak mengandung unsur keberagaman. Pada ideologi tertutup menganut prinsip otoriter, yang diartikan negara berperan sebagai penguasa totaliter yang dimana menguasai seluruh bidang kehidupan masyarakat. Dalam ideologi tertutup warga negara dituntut untuk setia secara total pada ideologi tanpa kecuali atau sifatnya mutlak, konkret, tegas/keras, dan total.

<sup>11</sup>

---

Hak Asasi Manusia berdasarkan Ideologi Pancasila". Yogyakarta: Kanisius, hal. 76.

<sup>11</sup> Wulandari, Trisna. "3 Perbedaan Ideologi Terbuka dan Tertutup, Siswa Perlu Tahu", <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5836367/3-perbedaan-ideologi-terbuka-dan-tertutup-siswa-perlu-tahu>, diakses pada Rabu, 23 Februari 2022.

Ideologi terbuka sendiri memiliki pengertian ideologi yang sifat konsep pemikirannya terbuka. Ideologi terbuka menanam nilai-nilai dan cita-cita yang diambil dari kerohanian, kebudayaan dan moral-moral dari masyarakat. Ideologi terbuka memiliki karakter demokratis dan terbuka dimana tidak totaliter. Ideologi terbuka tidak dapat digunakan sebagai melegitimasi kekuasaan sekelompok orang atau kelompok tertentu. Dalam konsep ideologi terbuka sifatnya inklusif dan menginspirasi masyarakatnya untuk menjalankan cita-cita negara.<sup>12</sup> Sehingga dengan ideologi terbuka ini bersifat dinamis terbuka yang inspiratif yang mampu beradaptasi dengan perubahan atau perkembangan zaman.

### **Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka**

Dalam hakikat teori hukum pembangunan, seyogyanya masalah pembangunan merupakan pembaharuan terhadap pola pikir (perilaku, karakter, prinsip-prinsip),

---

[tertutup-siswa-perlu-tahu](https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-5836367/3-perbedaan-ideologi-terbuka-dan-tertutup-siswa-perlu-tahu), diakses pada Rabu, 23 Februari 2022.

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

secara keseluruhan baik yang berkuasa maupun yang dikuasai. Peran hukum dalam pembangunan guan menjamin mengenai perubahan yang terjadi menggunakan cara yang tertib dan teratur. Hukum berperan sebagai gerbang pintu menuju keadilan (sila kelima Pancasila)<sup>13</sup>, kepastian dan kemanfaatan dari hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan keputusan pengadilan, namun cara yanng paling cepat dan rasional adalah dibuatnya peraturan perundang-undangan dibandingkan dengan cara pengembangan hukum lain seperti yurisprudensi dan hukum kebiasaan. Mengenai manusia Indonesia dalam pembangunananya dilandaskan dengan penerimaan Pancasila dan UUD 1945 sebagai sebuah kenyataan dan dasar berpikir dan berperilaku manusia Indonesia.

Setelah penjelasan diatas dapat dipahami apa itu yang dimaksud

dengan ideologi terbuka. Pancasila merupakan Ideologi bagi Bangsa Indonesia. Hal ini dikarenakan pancasila dipandang sudah sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia. Hal ini bisa di lihat saat Ir. Soekarno berpidato saat sidang BPUPKI yang sekiranya berbunyi :

“Dalam mengadakan negara Indonesia merdekan itu harus dapat meletakkan negara itu diatas suatu meja statis yang dapat **mempersatukan segenap elemen di dalam bangsa itu, tetapi juga harus mempunyai tuntunan dinamis ke arah mana kita gerakkan rakyat, bangsa dan negara ini”<sup>14</sup>.**

Beliau juga menyampaikan hal berikut :

“saya beri uraian itu tadi agar saudara – saudara mengerti bahwa **bagi republik Indonesia, kita memerlukan satu dasar yang bisa menjadi dasar statis dan yang bisa menjadi leitstar** (bintang pimpinan) dinamis, kalau kita mencari satu dasar

---

<sup>13</sup> Shidarta, 2012. Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan, Eksistensi dan Implikasi. Jakarta: Epistema Institute. hal. 56.

---

<sup>14</sup> Teguh Prasetyo, 2014, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasil*, Nusa Media, Bandung, hal. 20-21.

yang statis yang dapat mengumpulkan semua, dan jikalau kita mencari suatu leitstar dinamis yang dapat menjadi arah perjalanan, kita harus menggali sedalam – dalamnya di dalam jiwa masyarakat kita sendiri. **kalau kita mau memasukkan elemen – elemen yang tidak ada di dalam jiwa Indonesia, tidak mungkin dijadikan dasar untuk duduk diatasnya**<sup>15</sup>.

Jika dianalisa kalimat diatas dapat disimpulkan bahwa Bangsa Indonesia wajib memiliki dasar yang kuat dan dinamis yang hidup di dalam masyarakatnya kemudian dasar tersebut harus lahir dari Indonesia sendiri bukan mengambil ide dasar dari negara lain. Lebih lanjut para pendiri negara juga saling bertukar pikiran dalam memutuskan ideologi negara sehingga lahirlah Pancasila sebagai ideologi negara Indonesia.

Pancasila terdiri dari 5 sila yang pada hakikatnya saling berhubung dan saling mengkualifikasi. Kelima sila dalam pancasila juga dikatakan

---

<sup>15</sup> Mufti Makarim."Peran Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Reformasi Sektor Keamanan. Pusat". ELSAM. Vol.3, No.2. Desember. 2014, hal. 34.

sebagai suatu sistem filsafat. Sistem filsafat memiliki makna bahwa merupakan suatu organis atau sebuah kesatuan dari bagian-bagian yang saling berhubungan dan bekerja sama serta memiliki tujuan yang sama.<sup>16</sup> Pada hukum progresif fokus pada prinsip hidup baik sebagai dasar hukum yang baik. Dasar hukum dilihat pada sikap dan perilaku bangsanya sendiri, karena sikap dan perilaku dari bangsa tersebut kah yang menentukan kualitas hukum bangsa itu sendiri. Fundamen hukum tidak terletak pada bahan hukum (*legal stuff*), sistem hukum, berfikir hukum dan sebagainya, melainkan lebih pada manusia atau perilaku manusia. Di tangan perilaku buruk, sistem hukum akan menjadi rusak. Maka penting untuk menerapkan fundamental dari Pancasila pada manusia Indonesia. Namun demikian pada teori hukum integratif menyarankan untuk sistem hukum Indonesia memasukkan yurisprudensi sebaik salah satu unsur struktur dan hierarkhu peraturan

---

<sup>16</sup> *Ibid.* hal. 130.

perundang-undangan.<sup>17</sup>

Sehingga secara sederhana dapat disimpulkan bahwa sila-sila dari Pancasila merupakan sistem filsafat dimana sila-sila tersebut saling berhubungan, saling bekerja sama, saling memuliakan masing-masing sila sehingga dapat menuju tujuan dari sistem filsafat tersebut. Untuk memahami nilai-nilai dalam Pancasila yang dijabarkan oleh Soejadi yang berbunyi :<sup>18</sup>

#### 1. Sila Pertama

Pada sila pertama terkandung nilai-nilai yang sifatnya religius yang di dalamnya meliputi :

- a. Adanya keyakinan bahwa adanya Tuhan Yang Maha Kuasa yang sifatnya sempurna dan suci layaknya pengasih, bersifat adil, bijaksana, dan lain-lain;
- b. Tunduk kepada Tuhan Yang Maha Esa dengan cara

---

<sup>17</sup> Romli Atmasasmita, 2012, Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif. Yogyakarta: Genta Publishing. Hal. 121

<sup>18</sup> Soejadi, 1999, Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia, ,Yogyakarta, Lukman Oset, hal..88.

menjalankan perintahnya dan menjauhi larangan-larangannya.

Indonesia mengakui keberadaan dan kemahakuasaan Tuhan hal ini dapat dilihat dalam Pasal 29 UUD 1945. pada pembukaan UUD 1945 Indonesia juga mengakui bahwa adanya negara Indonesia karena ada keikutsertaan dari tangan Tuhan. Indonesia tidak akan mendapatkan kemerdekaan jika tidak ada bantuan dari tangan Tuhan. Hal ini juga di pertegas pada pembukaan UUD 1945 pada alinea ketiga yang pada intinya berbunyi karena berkat yang diberikan oleh Tuhan Yang Maha Kuasa dan dengan adanya keinginan jiwa dari pada luhur, agar memiliki kehidupan bangsa yang bebas, dengan ini rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.<sup>19</sup>

Adanya alinea tersebut maka dapat di lihat bahwa bangsa Indonesia mengakui keberadaan dan kemahakuasaan Tuhan. Maka dari itu

---

<sup>19</sup> Widiatama., Mahmud, Hadi., & Suparwi. "Ideologi DEOLOGI Pancasila Sebagai Dasar Membangun Negara Hukum Indonesia". *USM Law Review*, Vol.3, No.2, November, Tahun 2020. hal 322.

seyogyanya negara indonesia wajib menjamin adanya kebebasan dalam beragama hal ini juga ditegaskan pada Pasal 29 UUD 1945 yang pada intinya berbunyi (1) negara di dasari dengan ketuhanan yang Maha Esa, (2) negara menjamin kemerdekaan setiap penduduknya untuk memeluk agama dan keyakinannya sebsuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing.<sup>20</sup>

## 2. Sila Kedua

Menjunjung tinggi dari unsur dari kemanusiaan yang bermakna :

- a. Mengakui pada harkat dan martabat manusia di ikutsertakan juga hak dan kewajibannya sebagai warga negara;
- b. Mengakui untuk berperilaku adil dan beradap terhadap diri sendiri, manusia, hewan, alam dan Tuhan;
- c. Mengakui manusia sebagai mahluk yang memiliki adab dan budaya yang memiliki kekuatan dalam menciptakan, merasakan dan memiliki keyakinan;

Pada sila keduanya ini Indonesia

mengakui adanya Pancasila menganut sistem kekeluargaan dan gotong royong. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Soepomo yaitu asas kekeluargaan dalam Pancasila tidak dapat dipisahkan dari paham negara Integralistik, menurut pendapat beliau jika ingin membicarakan mengenai dasare pemerintahan Indonesia maka seyogyanya dasar pemerintahan tersebut paa asas kekeluargaan yang disebut dengan negara integralistik.<sup>21</sup>

Pancasila mengambil asas kekeluargaan dikarenakan Indonesia menentang sistem Individualisme dan Liberalisme. Sehingga diharapkan warga Indonesia saling menghormati dan menyayangi layaknya keluarga. Diharapkan bahwa rakyat Indonesia jika terjadi permasalahan diharapkan diselesaikan secara kekeluargaan. Asas kekeluargaan juga mengartikan bahwa Indonesia sebagai negara persatuan yang melindungi dan meliputi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal ini dapat di lihat dalam penjelasan umum UUD 1945 yang

---

<sup>20</sup> *Ibid.* hal. 323.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

pada intinya menyebutkan bahwa Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam muatan diatas dapat di analisa bahwa Indonesia menganut aliran negara kesatuan, dan negara yang melindungi seluruh rakyat secara keseluruhan. Salah satu contoh kasus yang terjadi adalah terjadi konflik oleh orang indonesia khususnya suku Jawa maka jalan penyelesaiannya yang dipilih adalah dengan kompromi, musyawarah dan pendekatan sosial selalu dipandang sebagai penyelesaian terbaik dalam menyelesaikan konflik dan menjaga keharmonisan dalam hidup berdampingan. Dapat dikatakan bahwa musyawarah merupakan karakteristik utama dari budaya Hukum Indonesia.<sup>22</sup>

### 3. Sila Ketiga

Menjunjung nilai permersatuan bangsa

yang meliputi :

- a. Mengakui berbagai macam etnis suku, agama, adat, dan kebudayaan;
- b. Mengakui terdapat persatuan wilayah dan bangsa dan mewajibkan warga negaranya untuk membela atau menjunjung tinggi negara Indonesia;
- c. Cinta dan bangga terhadapa bangsa Indonesia.

Pancasila juga menganut asas gotong royong dimana dalam hal ini memberi makna bahwa Pancasila mengakui gotong royong sebagai salah satu sifat dari rakyat Indonesia. Makna dari gotong royong adalah saling membantu dalam berbagai hal dalam memeringankan kepentingan bersama. Gotong royong juga sering kita temukan dalam masyarakat Indonesia salah satu contohnya adalah gotong royong dalam menjaga kebersihan membangun jembatan dan jalan. Gotong royong juga dapat ditemukan dalam wakil-wakil rakyat seperti MPR, DPR, dan DPRD dalam membuat produk hukum yang berupa peraturan

---

<sup>22</sup> Daniel Lev, 2019, "Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia", Cornell University Press, hal.246.

## **Vivi Elizabeth, Makna Keterbukaan dan Implementasi Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka**

perundang-undangan.<sup>23</sup>

### **4. Sila Keempat**

Pada sila keempat mengandung nilai kerakyatan yang berisikan :

- a. Negara berdiri untuk kepentingan seluruh masyarakat Indonesia;
- b. Bahwa keadilan berada ditangan rakyat;
- c. Setiap masyarakat negara Indonesia memiliki kedudukan, hak dan kewajiban yang sama;
- d. Bahwa pimpinan kerakyatan merupakan hikmat dari kebijaksanaan yang wajib dilandasi dengan akal sehat;
- e. Bahwa pengambilan keputusan diambil dengan dasar musyawarah dan mufakat dari wakil-wakil rakyat.

### **5. Sila Kelima**

Pada sila kelima mengandung nilai keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia yang berisi :

- a. Berperilaku adil di dalam setiap bidang kehidupan seperti dalam politik, ekonomi, sosial budaya,dll;

---

<sup>23</sup> M. Parapat, dan Sunardi. 1982. Pemekaran Wawasan Nusantara Sebagai Doktrin Dasar Nasional. Wawasan Nusantara. Jakarta: Surya Indah. hal. 77.

- b. Bahwa wujud keadilan sosial didapatkan oleh seluruh rakyat Indonesia;
- c. Adanya keseimbangan hak dan kewajiban;
- d. Bahwa menghormati hak milik orang lain;
- e. Bahwa cita-cita masyarakat untuk adil dan makmur tersebar secara merata begitu juga secara spiritual pada seluruh masyarakat Indonesia.
- f. Cinta terhadap kemajuan dan pembangunan.

Dapat dianalisa bahwa dari kelima sila tersebut semua cita-cita bangsa Indonesia tertuang dalam Pancasila dan pancasila digunakan sebagai acuan penuntun dalam penerus cita-cita bangsa Indonesia ke generasi selanjutnya.

Menurut pendapat Waruwu dan Sari dikatakan berikut adalah nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai Ideologi terbuka<sup>24</sup>:

1. Nilai dasar yang digunakan dalam

---

<sup>24</sup> Waruwu, W. A. K., & SARI, S. M. (2020). "Penguatan Pendidikan Karakter Berbasis Pancasila Pada Siswa Di Era Revolusi Industri 4.0". *Jurnal Ilmiah Aquinas*, Vol. 3 No.1, Januari 2020. hal. 84-95.

- Pancasila yang dibuat oleh para pendiri negara bersifat tetap dan abstak tanpa adanyanya batasan waktu atau *timeless*. Nilai-nilai yang dianut dalam Pancasila berasal dari Indonesia sendiri yang berawal dari sejarah perjuangan pada perlawanannya Indonesia terhadap penjajah dan cita-cita yang tertanam dalam agama dan tradisi;
2. Dalam nilai instrumen yang bermakna nilai yang berasal dari suatu konteks. Salah satu nilai yang terperinci dalam dasar pancasila adalah Nilai Instrumental;
  3. Dalam Pancasila juga terdapat nilai praktis, yang berarti nilai-nilai dalam pancasila dapat di praktikan atau di implementasikan dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, baik dalam bersikap, berperilaku, dan dalam mengambil tindakan-tindakan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Pancasila selain sebagai ideologi terbuka yang dimana berdimensi idealis, normatif, dan realistik;
  4. Dalam Pancasila juga menganut nilai-nilai filosofis, guna menjadi

sistem norma-norma dan menjadi cerminan dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Bahwa Pancasila sebagai Ideologi terbuka yang berdimensi idealis, normatif dan realistik mereka saling berhubungan sehingga mereka menjadi suatu kesatuan utuh.<sup>25</sup>

Pancasila merupakan Ideologi yang sifatnya terbuka dapat dilihat dalam sila-sila dari pancasila itu sendiri berikut adalah penjelasannya<sup>26</sup> :

1. Tidak dapat dihindari bahwa dinamika perkembangan masyarakat Indonesia berkembang begitu pesat. Tetapi tidak semua jawabannya selalu ditemukan dalam ideologis. Sebagai contoh bisa dilihat dari perkembangan globalisasi ekonomi dalam hal ini peranan besar tidak lagi di genggam oleh negara dan

---

<sup>25</sup> Muslimin, H. (2016). "Tantangan terhadap pancasila sebagai ideologi dan dasar negara pasca reformasi". *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol. 7 No.1, Juni 2016, hal. 30-38.

<sup>26</sup> Supriyatno, Arie. "Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka". *Edukasi : UNIMMA Journal*, Vol.2, No.5, Juli Tahun 2010. hal. 164.

- pemerintah karena dari besar dan kompleksitasnya cenderung lambat dalam menangani cepatnya perubahan globalisasi ekonomi hal ini lebih bergantung dengan badan usaha swasta;
2. Bangkrutnya ideologi tertutup, karena pada dasarnya jika menggunakan ideologi terbuka maka ideologi akan berinteraksi dengan dinamis dengan perkembangan yang ada. Secara sederhana ideologi tertutup menganggap bahwa ideologi tersebut sudah mengetahui seluruh jawaban dari kehidupan;
  3. Dalam sejarah politik di Indonesia terdapat suatu waktu dimana pancasila masuk kedalam ideologi komunisme yang sangat besar, dan pancasila pernah hampir terjerumus dalam dogma yang kaku. Pada waktu kekakuan itu Pancasila tidak digunakan sebagai ideologi kebersamaan tetapi sebagai alat untuk senjata untuk melawan lawan-lawan politik;
  4. Tekad untuk menjadikan Pancasila sebagai asas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Syarat dalam hidup “bermasyarakat, berbangsa dan bernegara” memperlihatkan bahwa terdapat wilayah kehidupan yang otonom serta disebabkan oleh hala tersebut hal ini tidak mengacu secara langsung pada nilai pancasila.
- Untuk memahami bahwa pancasila sebagai ideologi terbuka, perlu ada beberapa hal yang harus di alami yaitu :
1. Nilai Pancasila yang Sifatnya Abadi Nilai Pancasila yang abadi tertulis dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) pada bagian pembukaan di keempat alienanya tersebut. Pada aliena pertama berisi tentang bahwa kemerdekaan merupakan hak segala manusia dan bangsa dengan terbebas dari penjajahan. Pada alinea kedua yang pada intinya berbunyi berisi mengenai cita-cita nasional dan cita-cita kemerdekaan. Tentu saja setiap rakyat di setiap negara ingin hidup merdeka sama halnya dengan rakyat Indonesia. Rakyat Indonesia ingin hidup

dinamika kehidupan masyarakat Indonesia.<sup>28</sup>

### **Pembatasan Keterbukaan Sebuah Ideologi**

Dalam pengertian dari ideologi terbuka, terdapat cela pemikiran bahwa apakah dengan sifat keterbukaan dari sebuah ideologi berarti segala bentuk dari ideologi dan penafsiran dapat di telan begitu saja? Tentu saja masih ada batasannya.

Secara teori dan praktik tidak mungkin semua ideologi dan penafsiran dapat dijadikan menjadi satu begitu saja dalam tujuan memahami dan menerangkan nilai-nilai Pancasila. Hal ini bukanlah ideologi terbuka, tetapi sebaliknya menunjukkan bahwa tidak memiliki ideologi.

Ideologi yang memiliki makna *a system ideas*, memiliki syarat untuk memiliki sifat sistematis dan konsisten. Dengan dasar ini maka isi dari unsur-unsur harus seirama, saling

bersinambungan, dan porsinya sama antara satu sama lain. Ideologi yang memiliki gagasan yang tidak sesuai atau bertentangan akan secara otomatis ditolak jika ideologi tersebut tetap konsisten memelihara kekonsistenannya.

Istilah kata “terbuka” memang bisa diartikan bermacam-macam. Tetapi perlu diingat bahwa sifat terbuka disini adalah untuk berinteraksi dengan lingkungan sekitar yang dititikkan pada nilai instrumentalnya bukan hanya nilai dasarnya saja. Dengan begitu berikut adalah batasan-batasan keterbukaan :

#### **1. Mementingkan Kepentingan Kestabilan Nasional**

Pada dasarnya untuk mengajukan nilai-nilai dasar dapat saja dijabarkan, tetapi jika sejak awal sudah diketahui bahwa cenderung menimbulkan keresahan yang dampaknya besar, sebagiknya dicari dahulu waktu, wujud, serta cara penyampaiannya.

#### **2. Determinasi Pada Ideologi Marxisme-Lininisme atau Komunisme, Ideologi Liberalisme,**

---

<sup>28</sup> Antoni, Condra. “Filsafat Pancasila Sebagai Basis Pergerakan Mahasiswa, Kehidupan Sosial, dan Spirit Kewirausahaan”, Jurnal Integrasi, Vol.4 No.2, Oktober Tahun 2012. hal. 131.

### **Kapitalisme, dan Ideologi Negara Khilafah**

Banyak negara-negara yang menerapkan ideologi Komunisme ini mengalami kebangkrutan seperti Korea Utara merupakan salah satu contohnya. Tetapi bukan berarti kita dapat tidak mempedulikan ideologi ini sama sekali. Dengan pemahaman “terbuka” bukan berarti ideologi Pancasila pada nilai Instrumentalnya terbuka terhadap pemahaman Komunisme. Sebagai rakyat Indonesia kita harus waspada terhadap sisi-sisi rawan kita. Agar terhindar dari penggunaan doktrin, kebijakan, atau strategi yang memiliki pemahaman Marxisme-leninis atau komunisme baik secara sadar maupun tidak sadar. Pemahaman komunisme memiliki ciri-ciri memiliki sifat kontradiksi yang permanen yang artinya adalah tidak dapat berdamai sampai salah satu pihak hancur, dan yang kedua adalah paham komunisme ini suka menggunakan segala cara dan apapun caranya untuk mencapai tujuannya.

#### **a. Ideologi Liberalisme**

Para pengikut liberal klasik

percaya bahwa adanya pemerintah guna melindungi hak-hak orang, serta memperluas kebebasan dan kesempatan dengan meminimalisir pemaksaan dan mengizinkan terciptanya perdamaian. Tujuan dari liberal klasik adalah pemerintah itu terbatas dan di batasi dalam kekuasaannya dan cakupannya, serta dalam sistem litigasi. Mengenai kekuasaan, mereka sadar bagaimana kekuasaan pemerintah dapat membahayakan kebebasan, sehingga perlu adanya batasan.<sup>29</sup> Alasan lain mengapa pemerintah dibatasi cakupannya dan kekuasaannya adalah pada dasarnya manusia itu tidak sempurna. Orang-orang dalam pemerintahan adalah orang-orang biasa yang memiliki kekurangan, bisa saja orangmerekatidak bijak atau lebih memilih kepentingan diri sendiri dibandingkan dengan orang lain. Tetapi mereka mendapatkan kekuasaan yang besar termasuk dalam mendenda dan memenjarakan

---

<sup>29</sup> Mahaganti, Juan, 2019, Liberalisme Klasik Perkenalan Singkat Eamonn Butler, Jakarta Selatan : Friedrich Naumann Foundation Indonesia, hal. 59.

rakyatnya.<sup>30</sup> Dalam hal batasan mungkin Liberal Klasik mungkin yang paling berkualifikasi dengan garis batasan karena mereka mengerti pentingnya batasan kekuasaan pemerintah dan bahayanya jika kekuasaan pemerintah tidak terkendali, walaupun pemerintah bisa memiliki peranan seperti dalam hal bantuan bencana alam, perludingat bahwa hal ini tidak boleh hanya di sediakan oleh pemerintah sendiri.<sup>31</sup>

**b. Ideologi Kapitalisme**

Kapitalisme merupakan suatu sistem sosial yang berdasarkan pada pengakuan dari hak-hak individu, termasuk dalam hak milik yang mana semua pemilikan adalah milik privat, hal ini merupakan pendapat dari Ayn Rand pada tahun 1970. menurut pendapat Smith berkata bahwa jalan yang terbaik untuk memperoleh kemakmuran adalah dengan mebebaskan individu-individu mengejar kepentingan mereka masing-masing tanpa keterlibatan perusahaan-perusahaan negara. Pada abad 20

kapitalisme menghadapi berbagai tekanan dan tegangan yang diperkirakan, dengan muncunya kerajaan industri yang menjadi birokratis uniform dan terjadinya kepemilikan saham oleh sebagian individu kapitalis memaksa pemerintah (barat) mengintervensi mekanisme pasar melalui kebijakan-kebijakan seperti pembuatan undang-undang anti monopoli, sistemasi pajak, dan jaminan kesejahteraan. Ayn Rand dalam *Capitalism* (1970) menyebutkan tiga asumsi dasar kapitalisme, yaitu: (a) kebebasan individu, (b) kepentingan diri (selfishness), dan (c) pasar bebas. Menurut Rand, kebebasan individu merupakan tiang pokok kapitalisme, karena dengan pengakuan hak alami tersebut individu bebas berpikir, berkarya dan berproduksi untuk keberlangsungan hidupnya.<sup>32</sup>

**c. Ideologi Khalifah**

Dalam Al-Qur'an sudah tertulis mengenai legalitas khalifah sebagai

---

<sup>30</sup> *Ibid.* hal. 60.

<sup>31</sup> *Ibid.* hal 63.

<sup>32</sup> Kristeva, N.S.S., 2015. Sejarah Ideologi Dunia: Kapitalisme, Sosialisme, Komunisme, Fasisme, Anarkisme, Marxisme, Konservatisme, Yogyakarta : Lentera Kreasindo, hal. 14.

suatu sistem politik yang tertulis dalam QS. An-Nur [24]: 55

*“Dan Allah telah berjanji kepada orang-orang yang beriman di antara kamu dan mengerjakan amal-amal yang shaleh bahwa Dia sungguh-sungguh akan menjadikan mereka berkuasa di muka bumi, sebagaimana Dia telah menjadikan orang-orang sebelum mereka berkuasa, dan sungguh Dia akan meneguhkan bagi mereka dengan agama yang telah Dia ridhoi. Dan Dia benar-benar mengubah (keadaan) mereka, setelah berada dalam ketakutan menjadi aman sentosa. Mereka (tetap) menyembah-Ku dengan tidak menyekutukan-Ku dengan sesuatu pun. Tetapi barang siapa (tetap) kafir setelah (janji) itu, maka mereka itulah orang-orang yang fasik.”*

Penjelasan diatas dapat dianalisa bahwa sistem Khalifah Islam adalah sebuah sistem pemerintahan yang berlandaskan Islam dimana didalamnya mengandung unsur aqidah, fiqh, dan syariah Islam. Di lihat dari sejarahnya sistem pemerintahan khalifah diterapkan oleh Rasulullah

SAW pada zamannya hingga tahun 1924.<sup>33</sup>

### **Implementasi Pancasila Sebagai Ideologi**

Sebelum mengimplementasikan pancasila perlu diketahui terlebih dahulu mengenai bagaimana fungsi Pancasila ditemukan dalam keseharian masyarakat Indonesia, berikut adalah jabarannya :

- a. Sebagai Dasar Negara Indonesia
- b. Cerminan pribadi Indonesia
- c. Mencerminkan jiwa Indonesia
- d. Merupakan sumber hukum di Indonesia
- e. Merupakan perikatan luhur Indonesia
- f. Cita-cita bangsa yang menyatukan Bangsa Indonesia
- g. Tujuan hidup Indonesia
- h. Sebagai dasar Moral untuk menjalankan Pancasila
- i. Sebagai dasar pembangunan Nasional Bangsa Indonesia

Jika kita menganalisis persoalan

---

<sup>33</sup> Al-Amin, Ainur Rofiq, 2012, Membongkar Khilafah Ala Hizbut Tahrir di Indonesia, Yogyakarta: LKiS Pelangi Akasara, hal. 2.

## **Vivi Elizabeth, Makna Keterbukaan dan Implementasi Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka**

dalam kehidupan terdapat banyak hal yang dapat diimplementasikan dari Pancasila tetapi banyak juga yang kenyataan bahwa tidak adanya keselarasan Pancasila dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.

Salah satu contoh dari masyarakat menerapkan nilai Pancasila adalah demonstrasi yang dilakukan oleh mahasiswa yang menuntut pertanggungjawaban dari penguasa untuk berpihak kepada rakyat. Mengapa bisa terjadi demonstrasi? Hal ini dikarenakan oleh dorongan-dorongan nilai-nilai kemanusiaan, persatuan, dan keadilan untuk masyarakat Indonesia.

Demonstrasi yang dilakukan mahasiswa merupakan bentuk implementasi nyata dari penerapan keinginan luhur demi mencapainya cita-cita bangsa yang menyayutkan bangsa Indonesia selama dalam melakukan demonstrasi masih memperhatikan ketertiban sosial.

Salah satu bentuk lain dari implementasi Pancasila dalam kehidupan sehari-hari masyarakat adalah munculnya komunitas-

komunitas dan organisasi-organisasi yang visi misi nya adalah membantu dan peduli terhadap masyarakat-masyarakat yang kurang mampu maupun masyarakat yang membutuhkan bantuan karena keterbatasan ekonomi, mental, fisik, dan lain hal sebagainya. Salah satu komunitasnya adalah komunitas membaca buku, komunitas feminism, komunitas bantuan sosial terhadap bencana alam, panti asuhan, relawan menjadi guru dan lain-lain. Yang dimana dalam hal ini artinya banyak sekali masyarakat Indonesia yang peduli dan ingin membantu terhadap sesama dan selalu kritis terhadap penguasa yang tidak memihak kepada rakyat.

Tetapi banyak juga komunitas-komunitas dan organisasi-organisasi yang menjalankan yang fisi misi nya adalah membantu dan peduli terhadap masyarakat-masyarakat yang kurang mampu maupun masyarakat yang membutuhkan bantuan karena keterbatasan ekonomi, mental, fisik, dan lain hal sebagainya dengan landasan politik dan kepentingan-

kepentingan pihak tertentu demi tujuan yang mereka ingin capai.

Dalam hal pembangunan Bangsa Indonesia, faktanya banyak sekali penguasa dalam pemerintahan dimana penguasa-penguasa tersebut tidak memiliki latar belakang dan kompetensi yang mencukupi terhadap posisi yang mereka laksanakan. Bukannya penulis menutup kemungkinan adanya orang-orang yang ingin mencalonkan diri tetapi tidak memiliki latar belakang yang mendukung di posisi yang diinginkan. Tetapi banyak sekali dikarenakan tidak memiliki latar belakang terhadap bidang yang dikerjakan, penguasa tersebut tidak menjalankan fisi-misi atau melakukan ataupun merencanakan pembangunan terhadap wilayah kekuasaan yang dipegang olehnya.

Mengenai kompetensi banyak sekali penulis temukan dalam kehidupan sehari-hari bahwa calon-calon penguasa yang mencalonkan diri terlihat tidak memiliki kompetensi dalam menjalankan tugasnya. Faktanya banyak kepala-kepala daerah

yang hanya mencalonkan diri, kemudian terpilih dan tidak melakukan apa-apa dalam membangun daerah yang dikuasainya tersebut.

Salah satu contoh yang ingin penulis tarik adalah tidak lama pada tahun 2020, pemerintah Indonesia mengeluarkan tiga peraturan perundang-undangan yang mengantung kontroversi yaitu Perppu Nomor 1 tahun 2020, Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020, dan revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.

Munculnya Perppu Nomor 1 tahun 2020 tentang kebijakan keuangan negara dan stabilitas sistem keuangan untuk penanganan pandemi covid-19 yang disahkan pada tanggal 5 Mei 2020. Pada Undang-Undang ini dinilai dapat membuka celah bagi pejabat untuk melakukan korupsi pada pasal 27 yang dianggap memungkinkan terjadinya potensi tindak pidana korupsi. Pasal 27 tersebut berbunyi :  
**“(1) Biaya yang telah dikeluarkan Pemerintah dan/atau lembaga anggota KSSK dalam rangka pelaksanaan**

**kebijakan pendapatan negara termasuk kebijakan di bidang perpajakan, kebijakan belanja negara termasuk kebijakan di bidang keuangan daerah, kebijakan pembiayaan, kebijakan stabilitas sistem keuangan, dan **program pemulihan ekonomi nasional, merupakan bagian dari biaya ekonomi untuk penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara.****

**(2) Anggota KSSK, Sekretaris KSSK, anggota sekretariat KSSK, dan pejabat atau pegawai Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan, serta Lembaga Penjamin Simpanan, dan pejabat lainnya, yang **berkaitan dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini, tidak dapat dituntut baik secara perdata maupun pidana jika dalam melaksanakan tugas didasarkan pada iktikad baik dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.****

**(3) Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan**

**Peraturan Pemerintah Pengganti UndangUndang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara.”**

Pada Pasal 27 ayat 2 di nilai memberikan cela pada anggota pemerintahan melakukan tindak korupsi dalam dana yang tujuannya dibuat untuk program pemulihan ekonomi nasional untuk penyelamatan ekonomi dari krisis engan munculnya ayat 2 tersebut para pejabat yang diduga atau merupakan tersangka dalam kasus korupsi dengan basis penyelamatan krisis ekonomi negara pada perppuu ini tidak dapat di tuntut secara perdata maupun pidana dengan dasar jika dalam pelaksanaan tugas tidak didasarkan dengan itikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Di tambah dengan bunyi dari Pasal 27 ayat 3 dimana tindakan atau keputusan apapun yang di ambil berdasarkan peraturan tersebut bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara (PTUN). Sehingga sulit untuk undang-

undang ini untuk digugat pada pengadilan PTUN saat dirasa undang-undang ini tidak berpihak pada rakyat yang membutuhkan. Perppuu Nomor 1 tahun 2020 diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2021. tetapi setelah ditelaah dalam Undang-Undang tersebut tidak ada yang diubah dalam Perppuu nomor 1 tahun 2020 tersebut, didalamnya hanya berasi peraturan berlanjut mengenai perpajakan.

Kedua, adalah pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) melalui rapat paripurna pada 5 oktober 2020, pada Undang-Undang ini sejak awal sudah mendapat protes dari elemen buruh karena mengandung aturan-aturan yang dapat memangkas hak-hak pekerja dan hanya menguntungkan pengusaha. Pasal yang menjadi permasalahan bagi masyarakat adalah Pasal 59 ayat 4, Pasal 79 ayat 2 huruf b, ayat 3, ayat 4, dan ayat 5, serta Pasal 81 angka 24, Pasal 81 angka 29, Pasal 81 angka 58. Pada Pasal 59 Ayat 4 mengubah Pasal 81 angka 5 UU Ketenagakerjaan,

dimana Pasal 59 ayat 4 ini mengatur mengenai ketentuan lanjut mengenai jenis, sifat atau kegiatan pekerjaan, jangka waktu, dan batas waktu perpanjangan perjanjian kerja waktu tertentu diatur dengan peraturan pemerintah. Sedangkan dalam UU Ketenagakerjaan, PKWT bisa diadakan paling lama dua tahun dan hanya boleh diperpanjang sebanyak 1 (satu) kali dalam kurun waktu paling lama satu tahun. Pada Pasal 79 ayat 2 huruf mengatur mengenai pekerja wajib diberikan waktu istirahat sebanyak 1 (satu) hari dalam 6 (enam) hari kerja sedangkan pada UU keternagakerjaan pekerja memiliki hak untuk libur 2 hari dalam 1 minggu kerja. Pasal 79 ayat 3 mengatur mengenai cuti tahunan paling sedikit 12 hari kerja setelah pekerja bekerja selama 1 tahun (12 bulan) secara terus menerus.Pada Pasal 79 ayat 4 mengatur pelaksanaan cuti tahunan diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama. Pasal 79 ayat 5, mengatur mengenai perusahaan tertentu bisa memberikan waktu

istirahat panjang yang diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, dan perjanjian kerja bersama. Dengan ketentuan diatas dapat dianalisa bahwa peraturan tersebut memberikan kekuasaan lebih kepada pihak perusahaan, di khawatirkan hak-hak dari para pekerja tidak dipenuhi oleh perusahaan karena berdasarkan perjanjian antara pekerja dengan perusahaan.

Pengesahan Undang-Undang cipta kerja ini akhirnya banyak dilakukan demo dan aksi buruh terus dilakukan di berbagai tempat untuk menolak pengesahan Undang-Undang ini, tetapi pemerintah justru terus mengebut pembahasan sehingga undang-undang ini akhirnya rampung di tengah pandemi. Dalam UU Cipta Kerja ini kedudukan UU Cipta kerja ini memiliki kedudukan yang sama dengan kedudukan undang-undang lain yang dalam UU Cipta kerja ini ubah, sehingga terjadi tumpang tindih antara undang-undang. Perlu dingat juga bahwa UU Cipta Kerja tidak menganut asas *Lex Specialis derogat legi generali*, sehingga UU Cipta Kerja

tidak memiliki kapasitas untuk mengubah undang-undang lain.

Ketiga yaitu pengesahan revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi (UU MK), hal ini menuai kekhawatiran karena diduga adanya sejumlah pihak yang menduga sebagai barter politik, pasalnya pada revisi ini tidak lagi mengatur masa jabatan bagi hakim konstitusi dan mengubah batas usia minimum hakim konstitusi dari kerurang-kurangnya 47 tahun (Pasal 15 ayat 2 huruf d, UU No.4 tahun 2014) menjadi paling rendah 55 tahun (Pasal 15 ayat 2 huruf d, UU No.7 Tahun 2020). Dalam hal ini DPR dan pemerintah dianggap memiliki kepentingan karena Mahkamah Konstitusi sedang menangani judicial review atas Undang-Undang Cipta kerja. Sejumlah pihak khawatir, bahwa revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dapat memengaruhi objektivitas hakim dalam menangani judicial review. Proses revisi pembahasan Undang-Undang ini juga berjalan cukup singkat, yaitu hanya selama tiga hari pada tanggal 25-28 agustus 2020.

Untuk memiliki pemikiran kritis terhadap Pancasila berdasarkan pendapat Prof. Drs. Sunarjo. Wreksosuhardjo menjelaskan bahwa menguraikan pemikiran kritis yang bernuansa optimis dalam menganalisa permasalahan masyarakat dalam kaca mata Pancasila.<sup>34</sup> Salah satu contoh yang beliau berikan adalah mengenai banyaknya pengangguran yang baru saja lulus dari universitas. Banyak mahasiswa yang baru lulus mendaftarkan diri untuk mencari pekerjaan. Tetapi kecil dan sedikitnya lapangan pekerjaan untuk para pekerja. Sehingga dalam permasalahan ini berhubungan dengan sila kelima dari sila Pancasila, dimana pemerintah memang bertanggung jawab untuk memberikan atau menyediakan lapangan pekerjaan yang sebesar-besarnya namun, jika tidak dimungkinkan dengan individu yang tidak bekerja keras dalam meningkatkan kualitas diri maka sekeras apapun usaha pemerintah

untuk memperbesar lapangan pekerjaan tidak dapat berdampak nyata bagi kesejahteraan masyarakat karena masyarakat tidak memiliki kemampuan atau memenuhi kriteria untuk menduduki pekerjaan tersebut.

Sebenarnya banyak juga yang orang memiliki latar belakang dan kompetensi yang memumpuni tetapi tidak unggul, atau para penguasa yang sudah berusaha untuk merencanakan pembangunan tetapi tidak sesuai dengan aspirasi masyarakatnya, atau masyarakat Indonesia sendiri yang kurang kritis dalam memilih calon yang akan memimpin mereka kedepannya. Hal diatas merupakan salah satu contoh fakta secara praktikal dari implementasi Pancasila yang terjadi di Indonesia.

Melihat sejarah politik Indonesia selama 76 Tahun merdeka, pada prakteknya Ideologi Pancasila terjerumus hanya menjadi utopis atau memimpikan suatu struktur masyarakat dan tata politik yang hanya bagus dalam penggambarannya tetapi sulit untuk mewujudkannya. Prinsip nilai-nilai dari sila Pancasila adalah

---

<sup>34</sup> Wreksosuhardjo, Sunarjo. Drs, Prof. 2005. Ilmu Pancasila Yuridis Kenegaraan dan Ilmu Filsafat Pancasila. Yogyakarta: Andi. hal.30.

## **Vivi Elizabeth, Makna Keterbukaan dan Implementasi Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka**

egaliter atau sederajat antara satu sila dengan sila yang lainnya. Prinsip egaliter ini sendiri juga bermakna adanya kesetaraan dalam bidang ekonomi, pemerintahan, keadaan sosial, namun secara intrepetasi memiliki kerawanan akan masuknya nilainya Sosialis, Ateis, Kapitalisme, Liberalisme, Kleptokrasi, Tupokrasi, Anarkis, Patriarkal, Hierarkis, dan lain sebagainya.

Mengingat bahwa prinsip atau tujuan dari Ideologi Pancasila menempatkan nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, Manusia yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang di pimpin oleh hikmah kebijaksaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia akan terlalu naif dan profokatif jika ada gagasan lain yang ingin menempatkan paham komunisme, ateisme, ataupun kapitalisme dalam pola Pancasila.

### **PENUTUP**

#### **Kesimpulan**

Pancasila merupakan ideologi yang dibuat oleh Indonesia untuk

bangsa Indonesia sebagai tujuan dan dasar asas di Indonesia. Pancasila menganut Ideologi terbuka, makna dari terbuka sendiri adalah bukan terbuka untuk segala pemahaman ideologi, tetapi fokus pada pemikiran bahwa Pancasila akan terbuka terhadap kesempatan untuk berkembang menjadi negara yang lebih baik.

Implementasi keterbukaan Pancasila saat ini masih tidak sesuai dengan asas-asas Pancasila, seperti dikeluarkannya UU Cipta kerja yang mengurangi hak-hak para pekerja dan berpotensi memberikan kekuasaan lebih kepada perusahaan, dibuatnya peraturan perundang-undangan yang memberikan celah terhadap para pejabat untuk melakukan korupsi, belum lagi adanya politik tidak sehat dengan direvisinya UU MK yang seakan-akan memiliki kepentingan karena MK sedang melakukan judicial review pada UU Cipta Kerja.

#### **Saran**

Diharapkan kedepannya para pemimpin negara seyogyanya menjalankan prinsip-prinsip dari Pancasila sebagaimana mestinya

bukan demi kepentingan pribadi. Harapan penulis, masyarakat Indonesia bisa lebih kritis dalam membaca berita dan memilih calon memimpin yang akan memimpin Negara Indonesia dengan mengukur kompetensi dan kerja nyatanya.

#### **DAFTAR BACAAN**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554)

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279)

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014

tentang Penerapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5, Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 5456)

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2020 tentang Penerapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Undang Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman Yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang (Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Lembar Negara

Antoni, Condra, “Filsafat Pancasila Sebagai Basis Pergerakan Mahasiswa, Kehidupan Sosial, dan Spirit Kewirausahaan”, Jurnal Integrasi, Vol.4 No.2, Oktober,

## **Vivi Elizabeth, Makna Keterbukaan dan Implementasi Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka**

- Tahun 2012.
- Al-Amin, Ainur Rofiq, 2012, *Membongkar Khilafah Ala Hizbut Tahrir di Indonesia*, Yogyakarta: LKiS Pelangi Aksara.
- Azikin, Andi, “Konsep Dan Implementasi Ideologi Pancasila Dalam Perumusan Kebijakan Pemerintah”, *Jurnal Kebijakan Pemerintah*, Vol.1, No.2, November 2018.
- Daniel Lev, 2019, “Judicial Institutins and Legal Culture in Indonesia”, Cornell University Press.
- Gunawan Setiardja, 1993, *Hak-Hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*, Yogyakarta: Kanisius.
- Kaelan, 2010, *Pendidikan Pancasila*, Yogyakarta: Paradigma, hal.90.
- Mahaganti, Juan, 2019, *Liberalisme Klasik Perkenalan Singkat*
- Eamonn Butler, Jakarta Selatan: Friedrich Naumann Foundation Indonesia.
- Kristeva, N.S.S., 2015, “Sejarah EJARAH Ideologi Dunia: Kapitalisme, Sosialisme, Komunisme, Fasisme, Anarkisme, Dan Marxisme, Konservatisme”, Yogyakarta : Lentera Kreasindo.
- M. Parapat, dan Sunardi, 1982, *Pemekaran Wawasan Nusantara Sebagai Doktrin Dasar Nasional, Wawasan Nusantara*. Jakarta, Surya Indah.
- Makarim, Mufti, ”Peran Organisasi Masyarakat Sipil Dalam Reformasi Sektor Keamanan Pusat”, *ELSAM*, Vol.3, No.2, Desember, 2014.
- Muslimin, H, (2016), “Tantangan terhadap pancasila sebagai ideologi dan dasar negara pasca reformasi”, *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol. 7, No.1, Juni 2016.
- Supriyatno, Arie, “Pancasila Sebagai Ideologi Terbuka”, *Edukasi : UNIMMA Journal*, Vol.2, No.5, Juli Tahun 2010.
- Pancasila
- Putranto, S. S., 2007, *Etika Pancasila: Aktualisasinya dalam administrasi negara Indonesia*, Skripsi, Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada.
- Riadi, Fathillah Salsabila, & Dewi, Dini Anggraeni, 2021, “Eksistensi

- dan Penguatan Nilai-Nilai Ideologi Pancasila di Masyarakat pada Era Revolusi Industri 4.0 ”, Antropocene, Vol.1, No.6, April 2021.
- Romli Atmasasmita, 2012, Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Shidarta, 2012, Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum (Sebuah Diagnosis Awal), dalam Mochtar Kusumaatmadja dan Teori Hukum Pembangunan, Eksistensi dan Implikasi, Jakarta: Epistema Institute.
- Setiardja, Gunawan, 1996, “Hak-Hak Asasi Manusia berdasarkan Ideologi Pancasila”, Yogyakarta: Kanisius.
- Soejadi, 1999, Pancasila Sebagai Sumber Tertib Hukum Indonesia, Yogyakarta, Lukman Oset.
- Soekanto, S. & Mamudji, S, 2011, Penelitian Hukum Normatif :
- Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Teguh Prasetyo, 2014, Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila, Nusa Media, Bandung.
- Republik Indonesia Nomor 6516)

# KAJIAN YURIDIS BADAN BANK TANAH DALAM HUKUM AGRARIA INDONESIA

**Kafrawi<sup>1</sup> dan Rachman Maulana Kafrawi<sup>2</sup>**

**<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Mataram**

**<sup>2</sup>Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga**

**<sup>1</sup>kafrawi@unram.ac.id**

## **Abstrak**

Masalah pengadaan tanah merupakan masalah yang selalu muncul dalam kegiatan-kegiatan pembangunan. Munculnya spekulan tanah yang mengambil keuntungan dalam proyek pembangunan infrastruktur. Pada akhirnya hal tersebut menyebabkan proyek pembangunan menjadi sulit dilaksanakan, dan bahkan gagal atau terbengkalai sama sekali. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, pemerintah membentuk badan bank tanah yang berfungsi sebagai pengelola tanah. Hasil dari penelitian ini adalah Eksistensi badan bank tanah telah ada baik secara konstitusional dalam sistem hukum agraria Indonesia, yakni dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, yang kemudian secara implisit termaktub dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Badan bank tanah merupakan bentuk dari kewenangan Hak Menguasai Negara atas Tanah (HMN) yang menyelenggarakan fungsi sebagai pengelola tanah (*land manager*). Pengaturan badan bank tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menempatkan investasi sebagai prioritas utama, di samping terdapat beberapa tujuan lain, seperti kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan serta reforma agraria. Hal ini berbeda dengan konsep bank tanah di beberapa negara lain, seperti Belanda, Swedia dan Amerika Serikat yang secara garis besar terfokus pada kesejahteraan. Penyelenggaraan bank tanah di negara-negara tersebut sangatlah tergantung pada kebutuhan masyarakat di suatu wilayah tertentu, dikarenakan hal itulah yang akan menentukan tujuan dan fokus dari bank tanah secara spesifik.

**Kata Kunci:** pengaturan; badan bank tanah; hukum agraria Indonesia

## **Abstract**

*The problem of land acquisition is a problem that always arises in development activities. The emergence of land speculators who take advantage of the project infrastructure development. In the end, this causes development projects to be difficult to implement, and even fail or be abandoned altogether. Therefore, in Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, the government establishes a land bank agency that functions as land manager. The result of this research is that the*

*existence of a land bank agency has existed both constitutionally in the Indonesian agrarian law system, namely in Article 33 Paragraph (3) of the 1945 Constitution, which is then implicitly enshrined in Article 2 paragraph (2) of the UUPA. The land bank agency is a form of authority of the State Controlling Rights over Land (HMN) which carries out the function as land manager. The regulation of land bank entities in Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation places investment as a top priority, in addition to several other objectives, such as public interests, social interests, national development interests, economic equity, land consolidation and agrarian reform. This is different from the concept of land banks in several other countries, such as the Netherlands, Sweden and the United States, which are broadly focused on welfare. The implementation of land banks in these countries is very dependent on the needs of the community in a particular area, because that will determine the objectives and focus of the land bank specifically.*

**Keywords:** arrangement; land bank agency; indonesian agrarian law

## **PENDAHULUAN**

Permasalahan di bidang pertanahan yang begitu kompleks ialah ketersediaan tanah untuk kebutuhan pembangunan, baik untuk pembangunan infrastruktur, fasilitas umum, ketahanan pangan, pertahanan negara, mitigasi bencana alam maupun investasi. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum berikut peraturan turunannya dinilai tidak efektif untuk menyelesaikan berbagai permasalahan terkait semakin meningkatnya harga tanah dan ketersediaan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan.

Tanah pula memiliki fungsi yang sangat strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan. Namun di Negara Indonesia yang begitu luas ini, masih terdapat banyak sekali tanah telantar yang tidak jelas pemanfaatannya. Tanah-tanah telantar tersebut cenderung dimanfaatkan hanya sebagai objek spekulasi. Selain itu, masalah pengadaan tanah merupakan masalah yang selalu muncul dalam kegiatan-kegiatan pembangunan. Permasalahannya adalah kerap munculnya spekulasi tanah yang mengambil keuntungan

## Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia

dalam proyek pembangunan infrastruktur.

Pada akhirnya hal tersebut menyebabkan proyek pembangunan menjadi sulit dilaksanakan, dan bahkan gagal atau terbengkalai sama sekali. Jika permasalahan ini terus dibiarkan, maka akan menjadi permasalahan serius bagi pembangunan yang pada gilirannya akan menghambat pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan.

Oleh karena itu, untuk menjawab permasalahan tersebut Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) guna melakukan pemberahan di sektor agraria. Solusi untuk memperbaiki permasalahan tata kelola pertanahan di Indonesia dijawab pada Pada Pasal 125 dalam klaster pengadaan tanah di mana Pemerintah pusat membentuk suatu badan yang dinamakan Badan Bank Tanah. Badan bank tanah sendiri ialah suatu badan yang dikhususkan untuk mengelola tanah.<sup>1</sup> Peraturan

perundang-undangan baru di bidang pertanahan ini memberikan landasan hukum bagi Badan Bank Tanah di Indonesia sebagai salah satu upaya reforma agraria dan peningkatan tata kelola pertanahan di Indonesia.

Menurut Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN), Sofyan A. Djalil,<sup>2</sup> dalam praktiknya selama ini BPN hanya berfungsi sebagai *land regulator* (regulator pertanahan). Padahal jika dilihat di luar negeri, BPN atau yang biasa disebut *land authority* memiliki dua fungsi, yaitu sebagai *land regulator* sekaligus *land manager* (pengelola tanah). Hal tersebut bukan tanpa alasan, BPN selaku badan yang mengurus mengenai bidang pertanahan pun tidak memiliki stok tanah. Penyediaan tanah selama ini selalu melalui mekanisme pengadaan tanah, yang juga menimbulkan polemik tak

---

Republik Indonesia Nomor 245 Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573), Ps. 125.

<sup>2</sup> Rizkie Fauzian, ‘Bank Tanah dan Fungsinya’, *Medcom.id* (online), 13 Oktober 2020, diakses melalui <<https://www.medcom.id/properti/news-properti/zNA3Mxek-bank-tanah-dan-fungsinya>>.

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara

berkesudahan, seperti ganti rugi dan harga tanah yang terlampaui tinggi.

Secara substansi, bank tanah ialah pencadangan tanah oleh pemerintah yang diperoleh sebelum adanya kebutuhan, yang menjadikan harganya relatif murah.<sup>3</sup> Sumber tanah yang dicadangkan dapat berasal dari tanah telantar maupun tanah Negara yang belum digunakan. Bank tanah merupakan sarana manajemen tanah dalam rangka pemanfaatan dan penggunaan tanah menjadi lebih produktif untuk mencapai tujuan dan target pembangunan secara meluruh.

Penerapan bank tanah sendiri telah terbukti efektif dan efisien di banyak negara. Badan bank tanah di Indonesia akan menjadi instrumen untuk memengaruhi pola pembangunan sesuai rencana tata ruang dan tujuan perencanaan pembangunan secara keseluruhan, efisiensi penggunaan APBN/APBD, mengendalikan pasar tanah, mencegah spekulasi dan mafia tanah, serta menunjang pembangunan sosial-ekonomi. Badan bank tanah

memungkinkan pemerintah pusat maupun daerah memperoleh dan menghimpun tanah untuk tujuan strategis jangka pendek dan jangka panjang.

## **METODE PENELITIAN**

Pada penelitian hukum (*legal research*) yang merupakan ilmu preskriptif dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Selain itu dalam penelitian hukum juga untuk menemukan kebenaran koherensi, yaitu melihat suatu aturan hukum telah sesuai norma hukum atau tidak dan norma tersebut berupa larangan atau perintah, serta apakah tindakan seseorang telah sesuai dengan norma hukum atau prinsip hukum.<sup>4</sup>

## **PEMBAHASAN**

### **Karakteristik Hukum Agraria di Indonesia**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan pelaksanaan daripada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1)

---

<sup>3</sup> Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2013, h. 2.

<sup>4</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan ke-13, Prenada Media Grup, jakarta, 2017, h. 47.

## Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia

UUPA, yaitu “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara.” Pasal 33 ayat (3) merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan Hukum Agraria Nasional, yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang diletakan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Terdapat dua substansi yang termuat dalam UUPA dari segi berlakunya, pertama, tidak memberlakukan lagi atau mencabut Hukum Agraria Kolonial, dan kedua, membangun Hukum Agraria Nasional. Menurut Boedi Harsono, dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan yang fundamental pada Hukum Agraria Nasional, terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan fundamental atau mendasar tersebut mengenai struktur perangkat hukum,

konsepsi yang mendasari maupun isinya.<sup>5</sup>

Pada segi formalnya, sifat nasional UUPA dapat dilihat dalam konsiderannya yang menyebutkan tentang keburukan dan kekurangan dalam Hukum Agraria yang berlaku sebelum UUPA. Keburukan dan kekurangan tersebut antara lain menyatakan bahwa Hukum Agraria Kolonial memiliki sifat dualisme dan tiada menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Berangkat dari alasan tersebut, maka dibuatlah Hukum Agraria Nasional yang dibuat oleh pembentuk undang-undang Indonesia, dibuat di Indonesia, disusun dalam Bahasa Indonesia, berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia. UUPA memenuhi semua persyaratan formal tersebut sehingga UUPA mempunyai sifat nasional formal. Sedangkan dari segi materiilnya, haruslah bersifat nasional pula, artinya berkenaan dengan tujuan, konsepsi, asas-asas, sistem dan isinya harus sesuai dengan kepentingan nasional.

---

<sup>5</sup>Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pemventukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan h. 162.

Dalam hubungan ini, UUPA menyatakan pula dalam konsideransnya “Berpendapat” bahwa:<sup>6</sup>

- a. Harus didasarkan atas hukum adat tentang tanah;
- b. Sederhana;
- c. Menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia;
- d. Tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;
- e. Memberi kemungkinan akan tercapainya, fungsi bumi, air dan ruang angkasa, sebagai yang dimaksud diatas dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
- f. Sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia;
- g. Mewujudkan penjelmaan daripada Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai asas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa, seperti yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar;
- h. Merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan

tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong;

- i. Melaksanakan pula ketentuan Pasal 33 UUD 1945.

UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaharuan agraria di dalamnya memuat program yang dikenal dengan Panca Program Agraria Reform Indonesia, yang meliputi:<sup>7</sup>

- a. Pembaharuan Hukum Agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
- b. Penghapusan hak asing dan konsesi kolonial atas tanah;
- c. Mengakhiri pengisapan feodal secara berangsur-angsur;
- d. Perombakan pemilikan dan penguasaan atas tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berhubungan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, yang kemudian dikenal sebagai program *land reform*;
- e. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Menurut Urip Santoso, kriteria yang digunakan sebagai dasar bahwa UUPA

---

<sup>6</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, h. 47.

<sup>7</sup> Boedi Harsono, *Loc.Cit.*

sebagai undang-undang pembaharuan yang berkaitan dengan agrarian, yaitu:<sup>8</sup>

- a. UUPA mencabut peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia-Belanda;
- b. UUPA menempatkan negara bukan sebagai pemilik sumber daya agraria melainkan sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia hanya berwenang menguasai sumber daya agrarian;
- c. UUPA mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan Hukum Agraria, yaitu kesatuan di bidang hukum, hak atas tanah, hak jaminan atas tanah, dan pendaftaran tanah serta menempatkan Hukum Adat sebagai dasar pembentukannya;
- d. UUPA mewujudkan jaminan kepastian hukum melalui penyelenggaraan pendaftaran atas bidang-bidang tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia;
- e. UUPA menjabarkan nilai-nilai Pancasila sebagai asas kerohanian bangsa yang dimuat dalam Konsiderans UUPA di bawah perkataan “Berpendapat” huruf c, Penjelasan Umum angka 1 UUPA dan pasal-pasal dalam UUPA.

### **UUPA sebagai Pijakan Penguasaan atas Tanah**

Hak-hak penguasaan atas tanah merupakan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat

sesuatu dengan tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat ialah yang menjadi tolok ukur pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam UUPA.<sup>9</sup>

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dibagi menjadi dua, yaitu:<sup>10</sup>

1. Hak penguasaan atas tanah sebagai Lembaga hukum.

Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.

Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

- 1) Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
- 2) Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh

---

<sup>9</sup> Mohammad Zamroni, Rachman Maulana Kafrawi, Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Wilayah Pesisir Pasca Berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, *Jurnal Perspektif Hukum*, Vol. 21 No.2 November 2021 : 235-256.

<sup>10</sup> *Ibid.*, h. 76.

- pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
- 3) Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya; dan
- 4) Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.
2. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret. Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.
- Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut:
- 1) Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
  - 2) Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain;
  - 3) Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
  - 4) Mengatur hal-hal mengenai hapusnya; dan
  - 5) Mengatur hal-hal mengenai pembuktianya.
- Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dan Hukum Tanah Nasional adalah:
1. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
  2. Hak menguasai negara atas tanah;
  3. Hak ulayat masyarakat hukum adat;
  4. Hak perseorangan atas tanah, meliputi:
    - a. Hak-hak atas tanah;
    - b. Wakaf tanah Hak Milik;
    - c. Hak Tanggungan;
    - d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

#### **Hak Menguasai Negara atas Tanah.**

Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik.

Tugas mengelola seluruh tanah

## **Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggarannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembangan amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan sekuruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUPA).

Isi wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA adalah:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
  - a. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 14 UUPA);
  - b. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA);
  - c. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (pertanian)
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
  - a. Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (Pasal 16 UUPA);
  - b. Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-

untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).

untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).

perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:

- a. Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA);
- b. Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah;
- c. Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Menurut Oloan Sitorus dan Nomadyawati, kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa. Konsekuensinya,

kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.<sup>11</sup>

Tujuan hak menguasai negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.<sup>12</sup>

Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah Swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekadar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga diberikan kepada badan otoritas, perusahaan negara, dan perusahaan daerah, dengan pemberian

---

<sup>11</sup> Oloan Sitorus dan Nomadyawati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasamedia Utama, Jakarta, 1994, h. 7.

<sup>12</sup> Ria Fitri, Hukum Agraria Bidang Pertanahan Setelah Otonomi Daerah, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 20 No. 3 (2018).

penguasaan tanah-tanah tertentu dengan Hak Pengelolaan (HPL).

### **Hak-Hak atas Tanah**

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu.<sup>13</sup> Hak-hak perseorangan atas tanah berupa hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun.

Tanah dalam pengertian yuridis menurut UUPA adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah

dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum dimuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 UUPA, Pasal 53 UUPA, antara lain yaitu, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna

---

<sup>13</sup> Dwi Kusumo Wardhani, Disharmoni Antara Ruu Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip Uu Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). *Jurnal Komunikasi Hukum*, Volume 6 No. 2 (2020).

Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

### **Kebutuhan Tanah Bagi Penyelenggaraan Pemerintahan**

Ketersediaan tanah bagi penyelenggaraan pemerintahan, dapat dianggap sebagai suatu keniscayaan. Kebutuhan tanah dari waktu ke waktu semakin meningkat sehubungan dengan semakin intensifnya kegiatan pembangunan. Kegiatan pembangunan terutama pembangunan di bidang fisik, baik di kota maupun di desa, tentu saja memerlukan tanah sebagai tempat penampungan kegiatan tersebut.

Pembangunan merupakan upaya manusia dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan hidup. Termasuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, sosial, ekonomi serta sebagainya, yang harus terus diupayakan pelaksanaannya seiring

dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk. Penduduk yang semakin bertambah dengan tingkat kemakmuran yang semakin baik, tentunya membutuhkan berbagai fasilitas umum seperti: jalan, jembatan, transportasi, fasilitas pendidikan, peribadatan, sarana olah raga, fasilitas kesehatan, fasilitas sosial dan sebagainya.

Pembangunan tentu sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya. Di sisi lain, warga masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat permukiman dan tempat mata pencaharian.<sup>14</sup> Untuk mengatur dua kepentingan yang berseberangan itu, pemerintah telah mengeluarkan berbagai regulasi tentang pembebasan tanah atau pengadaan tanah untuk pembangunan. Tujuannya, pembangunan tetap dapat dijalankan, sementara hak-hak rakyat tidak diabaikan. Khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah.

---

<sup>14</sup> Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, h. 9.

Selama ini pemerintah dalam memperoleh tanah melalui mekanisme pengadaan tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum beserta peraturan pelaksananya. Undang-undang ini diharapkan dapat menjamin pemenuhan hak pada para pihak dalam proses pengadaan tanah, yakni pemerintah dan masyarakat. Pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah bagi instansi yang membutuhkan, dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang tanahnya menjadi objek pengadaan tanah.<sup>15</sup> Pada Pasal 11 UU Nomor 2 Tahun 2012 menentukan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan selanjutnya tanahnya akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Jika instansi yang memerlukan tanah adalah BUMN,

maka tanah tersebut menjadi milik BUMN.

Permalahan hukum yang sering muncul dalam proses pengadaan tanah adalah sengketa pertanahan disamping sengketa hukum lainnya, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Bentuk sengketa pertanahan yang kadang kala muncul dalam proses pengadaan tanah ini pun bermacam-macam. Mulai dari sengketa tata usaha negara (TUN) yang kerap digunakan untuk mengungat surat keputusan atas penetapan lokasi; sengketa keperdataan yang terkait dengan keberatan penetapan ganti rugi, konsinyasi, maupun sengketa lainnya; sengketa pidana yang terkait dengan pemalsuan dokumen tanah, penggelapan, dan sebagainya; sengketa adat – hak ulayat; sengketa tumpang tindih; hingga sengketa lingkungan hidup.<sup>16</sup> Berbagai sengketa ini yang untuk selanjutnya menghambat pembangunan sebuah proyek, bahkan

---

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280), Ps. 1.

---

<sup>16</sup> “Permasalahan dan Solusi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur”, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), 2 Juni 2016, dikunjungi pada tanggal 11 Desember 2020.

tak jarang proyek tersebut menjadi mangkrak hingga tahunan.

Secara garis besar terdapat tiga permasalahan pada pokoknya ketika berbicara mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum, antara lain: Batasan atau definisi dari kepentingan umum, mekanisme penaksiran harga tanah beserta ganti ruginya, serta tata cara pelaksanaan pengadaan tanah.<sup>17</sup> Jan Gijssel menuturkan<sup>18</sup>, koridor atau batasan dari kepentingan umum sukar untuk dirumuskan secara jelas (*clear*), dikarenakan memang pengertian dari kepentingan umum sendiri memiliki pemaknaan yang masih kabur (*vage begrif*) sehingga tidak mungkin untuk dibenamkan ke dalam suatu norma hukum. Hal tersebut jika dipaksakan akan berakibat norma menjadi kabur (*vage normen*).

Selain batasan kepentingan umum, aspek ganti rugi selalu menjadi bagian yang paling krusial. UU Nomor 2 Tahun 2012 sebagaimana telah diubah

---

<sup>17</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2009, h. 240.

<sup>18</sup> Jan Gijssel dan Mark van Hoecke, *Apakah Teori Hukum Itu*, (Terjemahan B. Arief Sidharta), Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, h. 67.

dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 pada Pasal 36 mengatur ganti kerugian berupa:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Selanjutnya Pasal 75 ayat (1) Perpres Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur bahwa pemberian ganti rugi diutamakan dalam bentuk uang.

Maria S.W. Sumardjono menambahkan,<sup>19</sup> bahwa bentuk ganti kerugian yang ditawarkan seharusnya tidak hanya sebatas pada kerugian fisik, melainkan haruslah memperhitungkan pula kerugian non fisik seperti kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang tempat tinggalnya dipindahkan ke lokasi baru.

---

<sup>19</sup> Maria S. W. Sumardjono, *Tanah: Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, h. 199.

Sepatutnya pemberian ganti rugi adalah untuk membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik atau setidaknya sama dengan kondisi sebelum terjadinya kegiatan pengadaan tanah. Dalam pengaturan pengadaan tanah, ganti kerugian harusnya didasarkan atas aspek fisik (materiil) dan non fisik (immaterial). Bentuk dan besarnya kompensasi haruslah dirumuskan sedemikian rupa sehingga masyarakat yang terkena dampak kegiatan pengadaan tanah tidak mengalami degradasi dalam bidang sosial maupun ekonominya.

Di sisi lain, ganti kerugian hanya diberikan kepada masyarakat yang hak atas tanahnya terdampak langsung oleh proyek pembangunan. Kenyataannya, bukan hanya masyarakat yang terdampak langsung saja, namun masyarakat sekitar juga terkena dampaknya, seperti kehilangan akses hutan, sungai dan sumber mata pencaharian lainnya. Bentuk ganti kerugian komunal harus diperhatikan berdasarkan hukum adat komunitas setempat. Inventarisasi aset saja tidak mencukupi dan diusulkan untuk terlebih dahulu melakukan survei

sosial ekonomi yang menyeluruh sebelum pembebasan tanah dilakukan. Perlu juga dikembangkan bentuk ganti kerugian dalam pola kemitraan jangka panjang yang saling menguntungkan antara pemilik modal (swasta) atau pemerintah dengan masyarakat pemilik hak atas tanah.<sup>20</sup>

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui beberapa tahapan mulai dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan sampai pada penyerahan hasil. Hal yang terjadi di lapangan, tidak semua tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah dapat berjalan lancar, beberapa di antaranya terhampat karena terjadi berbagai keberatan dari pihak-pihak yang terkena dampak. Keberatan yang dimaksud di antaranya terjadi pada proses persiapan, dimana instansi yang memerlukan tanah dengan pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah melakukan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana

---

<sup>20</sup> Putri Lestari, 'Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum Di Indonesia Berdasarkan Pancasila', *SIGn Jurnal Hukum*, Vol. 1, No. 2, 2020, h. 82. <<https://doi.org/10.37276/sjh.v1i2.54>>

pembangunan, serta melaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan. Konsultasi publik dilakukan dalam rangka mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dengan melibatkan pihak yang berhak serta masyarakat yang terkena dampak. Atas dasar kesepakatan tersebut, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur dan selanjutnya Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu 14 hari.<sup>21</sup>

Konsultasi publik dilakukan dalam waktu 60 hari kerja dan apabila terdapat keberatan maka dilakukan konsultasi publik ulang dalam waktu 30 hari kerja. Namun apabila masih terdapat keberatan maka Gubernur membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan. Berdasarkan hasil kajian dan rekomendasi tim tersebut Gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana

---

<sup>21</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280), Ps. 19.

lokasi pembangunan. Dalam hal ditolak, Gubernur menetapkan lokasi pembangunan.<sup>22</sup>

Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan sebagaimana telah diuraikan di atas masih terdapat keberatan, pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) setempat paling lambat 30 hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi. Selanjutnya PTUN memutus diterima atau ditolaknya gugatan dalam waktu paling lama 30 hari kerja. Pihak yang masih keberatan dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan memutus dalam waktu 30 hari kerja. Dapat atau tidaknya pengadaan tanah diteruskan, tergantung pada putusan pengadilan tersebut.<sup>23</sup>

Selain regulasi yang kurang memadai, salah satu penyebab utama ialah meningkatnya harga tanah secara tiba-tiba dalam situasi pasar tanah yang tidak transparan. Hal ini yang kemudian mengakibatkan persaingan yang terjadi dalam pembebasan tanah

---

<sup>22</sup> *Ibid*, Ps. 21.

<sup>23</sup> *Ibid*, Ps. 23.

menjadi tidak sempurna yang mungkin disebabkan oleh informasi yang kurang tepat sehingga menjadi spekulasi.<sup>24</sup> Ketika ada informasi tentang rencana proyek pembangunan di lokasi tertentu, hal itu segera ditanggapi oleh para calo dan spekulasi tanah dengan segera membeli tanah yang menjadi lokasi pembangunan tersebut, akibatnya harga tanah melonjak tajam dari harga pasaran.

Perwujudan dari hak menguasai negara yaitu mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah dengan membuat rencana umum mengenai penggunaannya. Termasuk juga dalam pemenuhan kebutuhan tanah bagi penyelenggaraan pemerintahan. Untuk optimalisasi dan efisiensi dalam pemenuhan kebutuhan tanah, pemerintah dalam UU Cipta Kerja membentuk suatu badan yang dinamakan badan bank tanah yang secara garis besar mempunyai tugas mengelola tanah.

### **Arti, Peran dan Fungsi Badan Bank Tanah**

Kehadiran Negara dalam mengatur tanah sesuai dengan apa yang telah diamanatkan oleh konstitusi sebagaimana tercantum pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Perwujudan nyata dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 tersebut, ialah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).<sup>25</sup> Dalam Pasal 2 Ayat (1) UUPA disebutkan bahwa: “Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”, yang mana pasal tersebut merupakan cikal bakal lahirnya Hak Menguasai Negara (selanjutnya disebut HMN).

HMN adalah suatu konsepsi bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari segenap rakyatnya,

---

<sup>24</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

<sup>24</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, h. 25.

sehingga dapat mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*) segala hal yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Melalui HMN inilah, negara selaku penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.<sup>26</sup> HMN ini menjadi dasar utama negara dalam mengatur segala hal yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

HMN adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada hubungan hukum konkret antara negara dan tanah di Indonesia, yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal 2 Ayat (2) dan (3) UUPA.<sup>27</sup> Kendatipun demikian,

HMN tidak memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah lain secara umum karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik. Pengertian “dikuasai” dalam konteks HMN memiliki batasan, yaitu digunakan untuk kemakmuran rakyat Indonesia.<sup>28</sup> HMN inilah yang menjadi landasan konstitusional bagi pengaturan badan bank tanah.

Konsep badan bank tanah memiliki prinsip bahwa bank tanah memperoleh tanah sebelum adanya kebutuhan. Melalui badan bank tanah, pemerintah dapat memberi pengaruh pada kebijakan yang berimplikasi spasial<sup>29</sup>, baik dalam persoalan infrastruktur, lingkungan atau pun pertanian.<sup>30</sup> Bank tanah memungkinkan pembelian tanah untuk kepentingan publik dengan harga relatif murah dan menyediakan alat untuk mempengaruhi pola

---

<sup>26</sup> Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Citra Media, Yogyakarta, 2007, h. 5.

<sup>27</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h. 267.

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

<sup>29</sup> berkenaan dengan ruang atau tempat <<https://kbbi.web.id/spasial>>.

<sup>30</sup> *Ibid.*, h. 70.

pembangunan sesuai dengan tujuan perencanaan keseluruhan.<sup>31</sup>

Badan bank tanah sebagai *land manager*, mencakup semua kegiatan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya tanah yang diperlukan untuk memenuhi tujuan politik dan sosial dan mencapai pembangunan berkelanjutan. Dengan demikian, badan bank tanah merupakan solusi dalam mencegah dan mengatasi kompleksitas masalah pertanahan di Indonesia.

Menurut Harvey Flechner, bank tanah bagi pemerintah memiliki tujuan antara lain:<sup>32</sup>

- 1) membentuk pertumbuhan regional dan masyarakat;
- 2) menata perkembangan kota;
- 3) menangkap peningkatan nilai tanah melalui investasi pemerintah;
- 4) meningkatkan pengelolaan dan pengendalian pasar tanah;

- 5) mendapatkan tanah untuk keperluan publik;
- 6) memastikan pasokan tanah yang cukup untuk kebutuhan swasta;
- 7) melindungi tanah dan menjaga kualitas lingkungan;
- 8) menurunkan biaya perbaikan masyarakat;
- 9) menurunkan biaya pelayanan publik sebagai akibat dari pola pembangunan yang terencana;
- 10) mengekang spekulasi tanah;
- 11) mengatur hubungan antara pemilik tanah, pengaturan harga tanah, dan pemberian subsidi rumah bagi yang berpenghasilan rendah.

Badan bank tanah dapat pula digunakan sebagai alat untuk mengendalikan pasar tanah, mencegah spekulasi tanah dan melakukan perbaikan sehubungan dengan pengembangan tanah daerah atau kota. Pada implementasinya, bank tanah dapat menjalankan sejumlah fungsi sekaligus memberikan sejumlah manfaat sebagai berikut.<sup>33</sup>

## 1. Fungsi

---

<sup>31</sup> Fatimah Al Zahra, Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan, *Jurnal Arena Hukum*, Volume 10 No. 3 (2017).

<sup>32</sup> Harvey Flechner, *Land Banking in The Control of Urban Development*, Praeger, New York, 1974, h. 10.

---

<sup>33</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, h. 79-82.

Bank tanah mempunyai fungsi layaknya bank konvensional, yakni:<sup>34</sup> menyimpan aset, menstabilkan pasar, menyimpan cadangan modal, dan menjalankan fungsi pengaturan. Perbedaannya bank tanah berfokus pada stabilitas lingkungan dan masyarakat dan perencanaan penggunaan tanah.

Bank tanah terlibat dalam pasar properti dengan menciptakan stabilisasi fungsional terhadap pasar. Bank tanah juga dapat melayani fungsional mempertahankan program cadangan *real property* untuk menanggapi kebutuhan strategis masa depan masyarakat, seperti perumahan yang terjangkau, ruang terbuka hijau, dan cadangan modal. Sebagai bagian dari lembaga publik, program bank tanah haruslah konsisten pada pelayanan publik.

Di samping itu, secara konseptual terdapat enam fungsi bank tanah: (1) sebagai penghimpun tanah (*land keeper*); (2) sebagai pengaman tanah

(*land warantee*); (3) sebagai pengendali penguasaan tanah (*land purchaser*); (4) sebagai pengelola tanah (*land management*); (5) sebagai penilai tanah (*land appraisal*); dan (6) sebagai penyalur tanah (*land distributor*). Sedangkan, dalam UU Cipta Kerja dalam Pasal 125 ayat (4) disebutkan enam fungsi dari badan bank tanah yaitu: (1) perencanaan; (2) perolehan; (3) pengadaan; (4) pengelolaan; (5) pemanfaatan; dan (6) pendistribusian tanah.

Sebagai penghimpun tanah, kegiatan bank tanah adalah melakukan inventarisasi terhadap tanah-tanah yang akan dijadikan objek pengelolaan bank tanah. Kegiatan menghimpun tanah sekaligus dengan mengumpulkan dan menyediakan data pertanahan yang lengkap, akurat, terpadu serta aktual. Bank tanah dalam kegiatannya mengacu kepada rencana tata ruang wilayah untuk mengamankan penyediaan, peruntukan dan pemanfaatan tanah berdasarkan rencana tata guna tanah yang merupakan bagian integral dari rencana tata ruang yang ada. Rencana tata ruang menjadi pedoman kegiatan

---

<sup>34</sup> Frank Alexander, *Land Bank Authorities: A Guide to the Creation and Operation of Land Banks*, [www.lisc.org/resources](http://www.lisc.org/resources), 2005, h. 6, dikunjungi pada tanggal 31 Oktober 2020.

bank tanah mulai dari perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian. Artinya, melalui rencana tata ruang, bank tanah dapat melakukan pengendalian terhadap penguasaan tanah, sehingga tidak terpusat pada individu atau kelompok tertentu.

Fungsi manajemen tanah merupakan bagian dari manajemen aset secara keseluruhan dengan melakukan analisis, penetapan strategi dan pengelolaan implementasi berkaitan dengan pertanahan. Kegiatan bank tanah secara konseptual harus memuat kebijakan dan strategi optimalisasi pemanfaatan dan penggunaan tanah. Dengan demikian, keberadaan bank tanah mampu mengarahkan pengembangan penggunaan tanah. Sebagai penilai tanah, bank tanah dapat melakukan penilaian tanah secara objektif dalam menciptakan suatu sistem nilai dalam penentuan nilai tanah. Nantinya, bank tanah dapat menetapkan sekaligus mengendalikan harga dan nilai tanah. Bank tanah menjalankan fungsi penyalur tanah dengan menjamin distribusi tanah yang wajar dan adil. Hal ini menegaskan cara kerja bank tanah, yakni

menyediakan tanah, mematangkan tanah kemudian mendistribusikan tanah tersebut sesuai dengan penggunaan dan peruntukannya kepada yang berhak sesuai dengan rencana tata ruang yang ada.

## 2. Manfaat

Bernhard Limbong mengemukakan beberapa manfaat kehadiran bank tanah di Indonesia antara lain.<sup>35</sup>

- 1) Bank tanah sebagai lembaga pencadangan tanah. Selalu tersedianya lahan untuk pembangunan sehingga rencana pembangunan oleh pemerintah maupun swasta tidak terhambat.
- 2) Adanya efisiensi. Selama ini, kegiatan pembebasan tanah kerap bermasalah terkait ganti rugi. Harga tanah di sebuah kawasan melonjak drastis setiap ada rencana pembebasan tanah. Sebab, proyek pembangunan akan menciptakan kawasan ekonomi baru yang mendorong masyarakat pemegang hak atas tanah mematok nilai ganti rugi yang tinggi. Dengan adanya bank tanah, pemerintah dapat

---

<sup>35</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, h. 62-64.

- menghemat anggaran dalam jumlah relatif besar. Tanah koleksi pemerintah dapat pula dipakai untuk pemukiman kembali sebagai ganti rugi terhadap tanah yang diambil pemerintah.
- 3) Bank tanah dapat menjaga stabilitas harga tanah. Karena bank tanah mencegah penguasaan tanah berlebih dan mencegah para spekulasi tanah memainkan harga tanah.
  - 4) Bank tanah membantu pengembangan dan peremajaan wilayah perkotaan. Sejatinya pengembangan wilayah tiada mungkin tanpa ketersediaan lahan yang mengiringinya. Di sinilah bank tanah memainkan peran untuk menjamin ketersediaan lahan untuk pengembangan wilayah, khususnya perkotaan.
  - 5) Bank tanah mampu menyediakan perumahan bagi rakyat berpenghasilan rendah. Pemerintah tentu membutuhkan tanah bagi pembangunan perumahan rakyat, terutama perumahan murah atau bersubsidi. Oleh karena tanah untuk pembangunan perumahan tersebut telah dijamin ketersediaannya oleh bank tanah, maka *cost* yang dibutuhkan dalam pemodalannya pembangunan perumahan rakyat dapat ditekan, sehingga perumahan terjangkau pun dapat terealisasikan.
  - 6) Bank tanah mendukung program ketahanan pangan. Tentunya, sebagai Lembaga pencadangan tanah pemerintah, bank tanah dapat menyediakan lagan baik perluasan areal pertanian, pencetakan sawah, ataupun peternakan.
  - 7) Bank tanah menjamin pelaksanaan reforma agraria dan modernisasi. Reforma agraria diimplementasikan melalui redistribusi dan distribusi atas aset tanah pada masyarakat yang berhak (*asset reform*) kemudian disertai dengan mekanisme negara untuk memberikan jalan-jalan bagi masyarakat yang berpartisipasi dalam program redistribusi dan distribusi ini untuk memanfaatkan tanahnya secara optimal (*access reform*). Dengan adanya *access reform* bagi petani dengan sendirinya telah menjadi upaya

memodernisasi desa. Memodernisasi desa berarti membangun mulai dari desa. Pembangunan yang dimulai dari desa memungkinkan dikembangkannya agropolitan.

**Badan Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja**

Tujuan dari UU Cipta Kerja ini, sesuai dengan namanya adalah untuk menciptakan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dalam rangka memenuhi hak atas penghidupan yang layak. UU Cipta Kerja mencakup yang terkait dengan:<sup>36</sup>

- a) peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
- b) peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja;
- c) kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan Koperasi dan UMK-M; dan

d) peningkatan investasi pemerintah dan percepatan proyek strategis nasional.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha paling sedikit memuat pengaturan mengenai: penyederhanaan perizinan berusaha, persyaratan investasi, kemudahan berusaha, riset dan inovasi, pengadaan lahan, dan kawasan ekonomi.

Penyederhanaan perizinan berusaha melalui penerapan perizinan berusaha berbasis risiko merupakan metode standar berdasarkan tingkat risiko suatu kegiatan usaha dalam menentukan jenis perizinan berusaha dan kualitas/frekuensi pengawasan. perizinan berusaha dan pengawasan merupakan instrumen Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam mengendalikan suatu kegiatan usaha. Penerapan pendekatan berbasis risiko memerlukan perubahan pola pikir (*change management*) dan penyesuaian tata kerja penyelenggaraan layanan perizinan berusaha (*business process re-engineering*) serta memerlukan

---

<sup>36</sup> Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 245 Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573), Penjelasan Umum.

pengaturan (*re-design*) proses bisnis perizinan berusaha di dalam sistem perizinan berusaha secara elektronik.<sup>37</sup> Melalui penerapan konsep ini, pelaksanaan penerbitan perizinan berusaha dapat lebih efektif dan sederhana karena tidak seluruh kegiatan usaha wajib memiliki izin, disamping itu melalui penerapan konsep ini kegiatan pengawasan menjadi lebih terstruktur baik dari periode maupun substansi yang harus dilakukan pengawasan.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja paling sedikit memuat pengaturan mengenai: perlindungan pekerja untuk pekerja dengan perjanjian waktu kerja tertentu, perlindungan hubungan kerja atas pekerjaan yang didasarkan alih daya, perlindungan kebutuhan layak kerja melalui upah minimum, perlindungan pekerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja, dan kemudahan perizinan bagi tenaga kerja asing yang memiliki keahlian tertentu yang masih

diperlukan untuk proses produksi barang atau jasa.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan UMK-M paling sedikit memuat pengaturan mengenai: kemudahan pendirian, rapat anggota, dan kegiatan usaha koperasi, dan kriteria UMK-M, basis data tunggal UMK-M, pengelolaan terpadu UMK-M, kemudahan perizinan berusaha UMK-M, kemitraan, insentif, dan pembiayaan UMK-M.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan peningkatan investasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan percepatan proyek strategis nasional paling sedikit memuat pengaturan mengenai: pelaksanaan investasi Pemerintah Pusat melalui pembentukan lembaga pengelola investasi dan penyediaan lahan dan perizinan untuk percepatan proyek strategis nasional. Dalam rangka mendukung kebijakan strategis Cipta Kerja tersebut diperlukan pengaturan mengenai penataan

---

<sup>37</sup> *Ibid.*

administrasi pemerintahan dan pengenaan sanksi.

Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan strategis penciptaan kerja beserta pengaturannya, diperlukan perubahan dan penyempurnaan berbagai Undang-Undang terkait. Perubahan Undang-Undang tersebut tidak dapat dilakukan melalui cara konvensional dengan cara mengubah satu persatu Undang-Undang seperti yang selama ini dilakukan, cara demikian tentu sangat tidak efektif dan efisien serta membutuhkan waktu yang lama. Ruang lingkup UU Cipta Kerja meliputi:<sup>38</sup>

- a) peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
- b) ketenagakerjaan;
- c) kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan Koperasi dan UMK-M;
- d) kemudahan berusaha;
- e) dukungan riset dan inovasi;
- f) pengadaan tanah;
- g) kawasan ekonomi;
- h) investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional;

- i) pelaksanaan administrasi pemerintahan; dan
- j) pengenaan sanksi.

Secara garis besar, terdapat beberapa hal yang menjadi alasan pembentukan UU Cipta Kerja ini, adalah guna melaksanakan reformasi regulasi dalam rangka penciptaan lapangan kerja yang mampu menyerap tingginya pertumbuhan penduduk Indonesia dengan:<sup>39</sup> (1) mendorong peningkatan investasi di Indonesia; dan (2) mengembangkan sektor Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMK-M) termasuk koperasi melalui dukungan riset dan inovasi sehingga UMK-M termasuk koperasi dapat berkembang dan mampu bersaing di dunia usaha; (3) mendorong percepatan dan kelancaran investasi pemerintah dan proyek pemerintah yang menjadi sumber penciptaan lapangan kerja. Selanjutnya pula diharapkan dapat meningkatkan laju pertumbuhan produksi nasional sehingga berimplikasi signifikan pada pertumbuhan ekonomi.

Penambahan beban negara terjadi sebagai konsekuensi membangun

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

sistem yang mampu mendukung kemudahan berusaha (termasuk sarana dan pendukungnya), memperkuat UMK-M termasuk koperasi, membangun sistem pendidikan yang mampu memiliki keterhubungan dan keselarasan (*link and match*) antara dunia pendidikan dengan dunia usaha atau industri serta untuk menyusun berbagai peraturan pelaksana maupun sosialisasi UU Cipta Kerja maupun peraturan pelaksanaannya.<sup>40</sup>

Penambahan pendapatan negara dapat terjadi karena UU Cipta Kerja sebagai efek dari meningkatnya investasi di Indonesia. Peningkatan investasi akan berdampak pula pada bertambahnya jumlah perusahaan yang berinvestasi di Indonesia. Dalam rangka memulai kegiatan membangun kegiatan berusaha, maka siklus perputaran dana akan sangat meningkat, transaksi jual beli akan banyak. Berbagai transaksi tersebut pada akhirnya akan berkontribusi pada pendapatan negara dari sektor pajak. Di sisi lain, semakin

banyaknya perusahaan di Indonesia, maka akan membuka lapangan pekerjaan. Sehingga, jumlah penduduk Indonesia yang bekerja akan semakin meningkat. Hal tersebut tentu akan berpengaruh terhadap daya beli masyarakat Indonesia secara nasional. Akumulasi dari hal tersebut akan berdampak pada pendapatan negara dari sektor pajak pendapatan maupun pertambahan nilai.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Eksistensi badan bank tanah telah ada baik secara konstitusional dalam sistem hukum agraria Indonesia, yakni dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang kemudian secara implisit termaktub dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Badan bank tanah merupakan bentuk dari kewenangan Hak Menguasai Negara atas Tanah (HMN) yang menyelenggarakan fungsi sebagai pengelola tanah (*land manager*).

Pengaturan badan bank tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 245 Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573), Naskah Akademik.

---

<sup>40</sup> Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 245 Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573), Naskah Akademik.

beberapa tujuan lain, seperti kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan serta reforma agraria. Hal ini berbeda dengan konsep bank tanah di beberapa negara lain, seperti Belanda, Swedia dan Amerika Serikat yang secara garis besar terfokus pada kesejahteraan. Penyelenggaraan bank tanah di negara-negara tersebut sangatlah tergantung pada kebutuhan masyarakat di suatu wilayah tertentu, dikarenakan hal itulah yang akan menentukan tujuan dan fokus dari bank tanah secara spesifik.

### **Saran**

Dalam rangka mendorong investasi yang wajib dilakukan adalah memberikan pelayanan pertanahan yang lebih profesional, bersih dan bertanggungjawab. Peraturan pertanahan yang ada dapat digunakan untuk mendukung investasi. Diharapkan, dalam peraturan pelaksananya mendatang dapat memberikan kejelasan mengenai ruang lingkup pengaturan serta implementasi badan bank tanah agar tidak tumpang

tindih (*overlapping*) dengan peraturan dan lembaga yang telah ada sebelumnya.

### **DAFTAR BACAAN**

- Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Alexander, Frank. (2015). Land Banks and Land Banking. Online. Available at [www.communityprogress.net](http://www.communityprogress.net). [accessed 17/10/20]
- (2005). Land Bank Authorities: A Guide the Creation and Operation of Land Banks. Online. Available at [www.lisc.org/resources](http://www.lisc.org/resources). [accessed 31/10/20]
- (2008). *Land Banking as Metropolitan Policy*. Brookings Institution Metropolitan Policy Program. Online. [accessed 31/10/20]
- Bakri, Muhammad. 2007. *Hak Menguasai Tanah oleh Negara: Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria*. Yogyakarta: Citra Media.

- Black, Henry Campbell. 1991. *Black's Law Dictionary*. 10th Edition. Minnesota: West Publishing Co. St Paul Minn.
- Dwi Kusumo Wardhani, Disharmoni Antara Ruu Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip Uu Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). *Jurnal Komunikasi Hukum*, Volume 6 No. 2 (2020).
- Echols, John M. dan Hasan Sadhily. 2015. *Kamus Inggris Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Effendie, Bachtiar. 1993. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya*. Cet.2. Bandung: Alumni.
- Fatimah Al Zahra, Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan, *Jurnal Arena Hukum*, Volume 10 No. 3 (2017).
- Fitri, Fitri, Hukum Agraria Bidang Pertanahan Setelah Otonomi Daerah, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 20 No. 3 (2018).
- Flechner Harvey. 1974. Land Banking in The Control of Urban Development, Praeger, New York.
- Gijssel, Jan dan Mark van Hoecke. 2000. Apakah Teori Hukum Itu, (Terjemahan B. Arief Sidharta), Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung.
- Hadimoeljono, Basoeki. 2013. Mencari Kelembagaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang yang Efektif. *Jurnal Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan BAPPENAS Vol. II*.
- Harsono, Boedi. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pemventukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- , 2002. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*. Jakarta: Universitas Trisakti

**Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

- Limbong, Bernhard. 2013. *Bank Tanah*. Jakarta: Pustaka Margaretha.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. Online at <https://kbbi.web.id/>. [accessed 6/11/20]
- Marzuki, Peter Mahmud. 2017. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Prenada Media Group.
- 2016. *Pengantar Ilmu Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Prenada Media Group.
- Mochtar, Hairani. 2013. Keberadaan Bank Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan. *Jurnal Cakrawala Hukum*. Volume.18.
- Noor, Raffli. 2014. Manajemen Bank Tanah. *Jurnal Direktorat dan Tata Ruang BAPPENAS*, Vol. I.
- Pamungkas, Azhri dan Haryo Winarso. 2018. Bentuk Kelembagaan dan Pembiayaan Land Banking Publik di Indonesia. *Jurnal Tata Loka* Vol. 20.
- Pamungkas, Azhri dan Haryo Winarso. 2018. Bentuk Kelembagaan dan Pembiayaan Land Banking Publik di Indonesia. *Jurnal Tata Loka* Vol. 20.
- Putri Lestari, 'Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum Di Indonesia Berdasarkan Pancasila', *SIGN Jurnal Hukum*, Vol. 1, No. 2, 2020, h. 82. <<https://doi.org/10.37276/sjh.v1i2.54>>
- Rizkie Fauzian, 'Bank Tanah dan Fungsinya', *Medcom.id* (online), 13 Oktober 2020, <<https://www.medcom.id/property/news-properti/zNA3Mxek-bank-tanah-dan-fungsinya>>.
- Santoso, Urip. 2015. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Prenada Media Group.
- 2006. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Sitorus, Oloan dan Nomadyawati. 1994. *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasamedia Utama, Jakarta.
- Soerodjo, Irawan. 2014. *Hukum Pertanahan: Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL)*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.
- Sumardjono, Maria Sri Wulan. 2001. *Kebijakan Pertanahan, antara*

- Regulasi dan Implementasi.*  
Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Van Dijk, T and D Kopeva. 2006.  
Land Banking And Central  
Europe: Future Relevance  
Current Initiatives, Western  
European Past Experience.  
*Journal Land Use Policy Vol.*  
*30.*
- Zamroni, Mohammad, Rachman  
Maulana Kafrawi, Perlindungan  
Masyarakat Hukum Adat di  
Wilayah Pesisir Pasca  
Berlakunya UU Nomor 11  
Tahun 2020 Tentang Cipta  
Kerja, Jurnal Perspektif Hukum,  
Vol. 21 No.2 November 2021 :  
235-256.

# UPAYA ARBITRASE DALAM PENYELESAIAN PERSELISIHAN HUBUNGAN INDUSTRIAL DIDASARKAN ADANYA KESEPAKATAN PARA PIHAK

Andika Dwi Yuliardi<sup>1</sup>, Imam Budi Santoso<sup>2</sup>

Fakultas Hukum, Universitas Singaperbangsa Karawang

<sup>1</sup>[andikadwiyuliardi@gmail.com](mailto:andikadwiyuliardi@gmail.com) , <sup>2</sup>[ibskrw@yahoo.co.id](mailto:ibskrw@yahoo.co.id)

## Abstrak

Salah satu upaya penyelesaian diluar pengadilan ialah arbitrase dengan menekankan prinsip win-win solution. Tujuan penulisan ini untuk mengetahui prosedur penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui arbitrase, dan untuk mengetahui faktor penyebab arbitrase kurang diminati. Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan Arbiter wajib menyelesaikan perselisihan hubungan industrial paling lama 30 hari, dapat diperpanjang maksimal 14 hari kerja atas kesepakatan para pihak. Terlebih dahulu diupayakan perdamaian, jika gagal maka sidang arbitrase dilanjutkan. Salah satu atau para pihak dapat mengajukan permohonan pembatalan putusan arbitrase kepada Mahkamah Agung dengan jangka waktu 30 hari sejak ditetapkannya putusan arbiter. Faktor penyebab arbitrase kurang diminati, yakni Arbitrase Hubungan Industrial tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hak, penyelesaian melalui arbitrase belum cukup familiar, arbitrase hanya dapat bermanfaat bagi para pihak yang jujur dan dapat dipercaya, ketergantungan mutlak pada arbiter, tidak terdapat preseden putusan arbitrase terdahulu, tidak memungkinkan untuk mengajukan keberatan.

**Kata Kunci:** arbitrase, penyelesaian perselisihan, penyebab tidak diminatinya penyelesaian melalui arbitrase

## Abstract

*One of the efforts to settle out of court is arbitration by emphasizing the principle of a win-win solution. The purpose of this paper is to find out the procedure for resolving industrial relations disputes through arbitration, and to find out the factors that cause arbitration to be less attractive. The type of research used is normative juridical research with a statutory approach. The results of the study indicate that the Arbitrator is obliged to settle industrial relations disputes within a maximum of 30 days, which can be extended to a maximum of 14 working days upon the agreement of the parties. Prior to that, peace is sought, if that fails, the arbitration trial will continue. One or the parties may apply for the cancellation of the arbitration award to the Supreme Court within a period of 30 days from the stipulation of the arbitrator's decision.*

*Factors causing arbitration to be less desirable, namely Industrial Relations Arbitration does not have the authority to settle disputes over rights, settlement through arbitration is not yet familiar enough, arbitration can only be beneficial for honest and trustworthy parties, absolute dependence on arbitrators, there is no precedent for previous arbitration decisions, not possible to object.*

**Keywords:** arbitration, dispute resolution, causes of disinterest in arbitration settlement

## **PENDAHULUAN**

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial yang menggambarkan proses penyelesaian perselisihan hubungan industri dapat ditempuh melalui (2) dua jalur, yaitu: *Pertama*, Jalur Peradilan (litigasi): Penyelesaian perselisihan melalui jalur peradilan hubungan industrial, yang pada prosesnya berjalan di tingkat pertama dan tingkat kasasi. Adanya perubahan yang secara konkret yakni mengganti sistem peradilan semu yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan yang semula perselisihan perburuhan ditangani Panitia

Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah (P4D). Jika putusan dari P4D dirasakan kurang adil, maka para pihak dapat mengajukan “banding” kepada Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan tingkat Pusat (P4P). Putusan P4P bersifat mengikat, jika Menteri tenaga kerja tidak membatalkan putusan atau menunda pelaksanaan putusan itu. Penundaan dan pembatalan putusan P4P dapat dilakukan oleh Menteri Tenaga Kerja untuk memelihara ketertiban umum serta melindungi kepentingan negara<sup>1</sup>. Dapat dilihat, bahwa prosedur dalam penyelesaian atas perselisihan hubungan industrial yang terjadi, melalui prosedur yang sangat panjang akan tetapi tidak ada jaminan kepastian

---

<sup>1</sup> Sutedi, Adrian, 2009, *Hukum Perburuhan*, Jakarta: Sinar Grafika. Hlm 104

## Andika Dwi Yuliardi dan Imam Budi Santoso, Upaya Arbitrase Dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Didasarkan Adanya Kesepakatan Para Pihak

hukumnya. Terciptanya Peraturan peundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 diharapkan lebih efektif karena Hakim dalam peradilan hubungan industrial sudah menerapkan aspek keadilan hukum terhadap kaum buruh maupun pengusaha. Jalur *Kedua* dalam menyelesaikan perselisihan hubungan industrial adalah melalui penanganan perselisihan di Luar Pengadilan (non litigasi), yaitu: (a) konsiliasi; (b) arbitrase; (c) mediasi.<sup>2</sup>

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 mengatur secara khusus mengenai penyelesaian perselisihan hubungan industrial, sesuai dengan asas hukum *lex specialis derogate lex generali*<sup>3</sup>, dimana pengaturan terkait dengan penyelesaian perselisihan hubungan industrial diatur dalam

Undang-Undang No. 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan dan Undang-undang No. 12 Tahun 1964 tentang Pemutusan Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta sudah tidak berlaku, yang kemudian penyelesaian perselisihan hubungan industrial ini diatur secara khusus dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.

Sistem penyelesaian perselisihan hubungan industrial bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan pekerja serta derajatnya sesuai dengan martabat manusia, menciptakan ketenangan atau ketentraman dalam kerja serta ketenangan usaha,<sup>4</sup> yang oleh karena itu dalam menjalankan hubungan industrial harus dilaksanakan sesuai

---

<sup>2</sup> Niagara G. Serena, Candra Nur Hidayat, Penyelesaian Sengketa Non-Litigasi Ditinjau Dari Undang Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan Dan Undang Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa”, *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan* Vol. 7 Nomor 1 Juli 2020, h. 80.

<sup>3</sup> Bambang Yunarko, “Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial melalui

Lembaga Arbitrase Hubungan Industrial” *PERSPEKTIF Volume XVI No. 1 Tahun 2011 Edisi Januari*

<sup>4</sup> Safrudin C Sarif, Joi Rikardo Siahaan Gita Yulianti, Alif Duwi Hanavi, Fitri Rezeki, “Analisis Produktivitas Sumber Daya Manusia Dalam Hubungan Industrial Pancasila di Indonesia” *Prosiding EMAS: Ekonomi Manajemen Akuntansi Kewirausahaan Vol.1 No.1 -Juni 2021*, h. 163

dengan asas *three partnership* (trikemitraan) yaitu kemitraan dalam tanggung jawab (*partnership in responsibility*), kemitraan dalam produksi (*partnership in production*), dan kemitraan dalam keuntungan (*partnership in profit*).<sup>5</sup> Dalam menyelesaikan perselisihan hubungan industrial, upaya terbaik adalah penyelesaian yang dilakukan oleh para pihak yang berselisih, sehingga dapat diperoleh hasil yang menguntungkan bagi kedua belah pihak. Maka dari itu, pemerintah berkewajiban memfasilitasi penyelesaian perselisihan hubungan industrial tersebut. Upaya fasilitasi dilakukan dengan menyediakan tenaga ahli selaku pihak penengah yang bertugas untuk mempertemukan kepentingan kedua belah pihak yang berselisih, salah satunya dapat melalui arbitrase.

Perselisihan Hubungan Industrial ialah pertentangan antara pengusaha atau gabungan pengusaha dengan pekerja/buruh atau serikat

pekerja/serikat buruh akibat perbedaan pendapat karena adanya perselisihan mengenai hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja serta perselisihan antar serikat pekerja/buruh dalam satu perusahaan.<sup>6</sup> Di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 mengatur tata cara penyelesaian perselisihan hubungan industrial, yaitu dimana para pihak yang berselisih terlebih dahulu wajib mengupayakan penyelesaiannya melalui perundingan secara bipartit, yaitu dimana para pihak yang berselisih berupaya untuk menyelesaikan secara musyawarah untuk mencapai mufakat dengan tenggang waktu selama 30 hari. Apabila salah satu pihak menolak untuk berunding atau hasil dari musyawarah tidak mencapai kata mufakat maka perundingan bipartit dianggap gagal. Jika perundingan bipartit gagal, maka salah satu pihak atau kedua belah pihak dapat mencatatkan perselisihannya kepada instansi yang bertanggung

---

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

<sup>6</sup> Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

## Andika Dwi Yuliardi dan Imam Budi Santoso, Upaya Arbitrase Dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Didasarkan Adanya Kesepakatan Para Pihak

jawab di bidang ketenagakerjaan setempat dengan melampirkan bukti bahwa upaya penyelesaian perundingan secara bipartit telah dilakukan. Kemudian, ditawarkan kepada para pihak untuk memilih penyelesaian melalui Konsiliasi atau Arbitrase, yang dilakukan oleh instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan.<sup>7</sup>

Dalam hal ini, Arbitrase adalah penyelesaian melalui arbiter yang putusannya mengikat para pihak dan bersifat final di luar pengadilan hubungan industrial dalam hal perselisihan kepentingan, dan perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh hanya dalam satu perusahaan, atas dasar kesepakatan tertulis dari para pihak yang berselisih untuk memilih jalur arbitrase.<sup>8</sup> Apabila para pihak sepakat memilih untuk menyelesaikan perselisihan kepentingan atau perselisihan antar

serikat pekerja dalam satu perusahaan dengan melalui arbitrase, maka dibuatlah surat perjanjian arbitrase yang berisikan kesepakatan para pihak. Surat perjanjian tersebut dibuat rangkap 3 (tiga) dan masing-masing pihak mendapatkan 1 (satu) yang mempunyai kekuatan hukum yang sama. Surat perjanjian arbitrase sekurang-kurangnya memuat <sup>9</sup>: 1) Nama lengkap dan alamat atau tempat kedudukan para pihak yang berselisih; 2) Pokok persoalan yang menjadi perselisihan dan yang diserahkan kepada arbitrase untuk diselesaikan dan diambil keputusan; 3) Jumlah arbiter yang disepakati; 4) Pernyataan para pihak yang berselisih untuk tunduk dan menjalankan putusan arbitrase; dan 5) Tempat, tanggal pembuatan surat perjanjian, tanda tangan para pihak yang berselisih.

Pengaturan Arbitrase dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004,

<sup>7</sup> Ketentuan Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

<sup>8</sup> Ketentuan Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

<sup>9</sup> Ketentuan Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

dimaksudkan agar para pihak yang berselisih tidak hanya menyelesaikan perselisihan yang terjadi melalui jalur pengadilan (Pengadilan Hubungan Industrial/PHI), akan tetapi juga dapat memilih untuk menyelesaikan perselisihan di luar pengadilan melalui Arbitrase yang didasarkan pada “*win-win solution*”. Sebagaimana diketahui, apabila perselisihan yang terjadi diselesaikan melalui pengadilan, maka akan berakhir dimana ada pihak yang dimenangkan dan ada pihak yang dikalahkan, berbeda halnya, jika penyelesaian perselisihan ditempuh melalui upaya Arbitrase.

Berdasarkan uraian latar belakang yang sudah dikemukakan oleh penulis, maka terdapat beberapa pokok permasalahan yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Prosedur Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial yang Disepakati Para Pihak Melalui Arbitrase ?

2. Apa Faktor Penyebab Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Melalui Arbitrase Kurang Diminati Oleh Para Pihak?

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian hukum merupakan kegiatan ilmiah yang dilandasi oleh metode, sistematika dan pemikiran tertentu dengan tujuan agar dapat mempelajari suatu gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Tipe penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan cara memfokuskan kajian penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>10</sup> Metode penelitian yuridis normatif adalah metode yang mengaitkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan. Adapun pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan

---

<sup>10</sup> Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 295.

perundang-undangan yang memfokuskan kepada aturan hukum sebagai landasannya. Maksud dari penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai hal-hal yang berhubungan dengan upaya arbitrase dalam penyelesaian perselisihan hubungan industrial didasarkan adanya kesepakatan para pihak. Sumber penelitian ini adalah buku, jurnal, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **a. Prosedur Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial yang Disepakati Para Pihak Melalui Arbitrase**

Asas dari penyelesaian perselisihan hubungan industrial adalah berdasarkan prinsip musyawarah dan mufakat, dimana para pihak yang berselisih haruslah mengedepankan dialog dan bermusyawarah guna mencari jalan keluar guna mencari

penyelesaian secara bipartit.<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 menyatakan bahwa mekanisme penyelesaian perselisihan hubungan industrial haruslah secara cepat, adil, murah dan sederhana, baik penyelesaian melalui Pengadilan Hubungan Industrial maupun penyelesaian di luar pengadilan, yakni melalui alternatif penyelesaian sengketa.

Salah satu upaya secara damai di luar pengadilan yaitu Arbitrase atas dasar kesepakatan para pihak dalam menyelesaikan perselisihan yang timbul antara para pihak yang secara hukum putusannya bersifat final dan mengikat. Pengertian Arbiter berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 adalah seorang atau lebih yang dipilih oleh para pihak yang berselisih dari daftar arbiter yang ditetapkan oleh Menteri untuk memberikan putusan bersifat final dan mengikat mengenai perselisihan kepentingan, dan perselisihan antar

---

<sup>11</sup> Herawati N, Ro'fah Setiawati, Irma Cahyaningtyas, "Perwujudan Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Sebagai

Cerminan Asas Keseimbangan". *Jurnal NOTARIUS, Volume 14 Nomor 1 (2021)*

serikat pekerja/serikat buruh hanya dalam satu perusahaan yang penyelesaiannya melalui mekanisme arbitrase. Arbiter bukan merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS), karena Arbiter bekerja untuk sebuah lembaga independen seperti halnya Advokat. Profesi arbiter juga mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan putusan arbitrase, namun arbiter bukan merupakan seorang Hakim.

Sebagaimana telah disebutkan, perselisihan kepentingan ialah perselisihan yang timbul dalam hubungan kerja karena tidak adanya kesesuaian pendapat mengenai pembuatan dan/atau perubahan syarat-syarat kerja yang ditetapkan dalam perjanjian kerja, atau dalam peraturan perusahaan atau dalam perjanjian kerja bersama.<sup>12</sup> Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur pembentuk perselisihan kepentingan adalah; *pertama*, adanya suatu perselisihan; *kedua*, dalam

hubungan kerja; *ketiga*, tidak ada kesesuaian pendapat; *keempat*, mengenai pembuatan dan atau perubahan syarat-syarat kerja; *kelima*, didalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama.<sup>13</sup>Dalam hubungan industrial, perselisihan kepentingan dapat berhubungan dengan penyusunan syarat-syarat kerja dan kondisi kerja baru, tuntutan/usulan pekerja atau serikat pekerja mengenai jaminan kerja, kenaikan upah tunjangan atau perbaikan syarat-syarat kerja dan kondisi kerja lainnya

Selanjutnya yang dimaksud dengan Perselisihan antar Serikat Pekerja dalam satu perusahaan ialah perselisihan yang terjadi antara serikat pekerja dengan serikat pekerja lainnya dalam satu perusahaan, karena tidak adanya kesamaan pendapat mengenai keanggotaan, pelaksanaan hak dan kewajiban keserikat pekerjaan.<sup>14</sup> Berdasarkan pengertian tersebut dapat

<sup>12</sup> Ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

<sup>13</sup> Adnan Hamid, 2021. "Arbitrase Sebagai Alternatif Dalam Penyelesaian

Sengketa Perburuhan." *Jurnal Legal Reasoning* Vol. 3, No. 2, Juni 2021, h. 4

<sup>14</sup> Ketentuan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

disimpulkan bahwa unsur-unsur pembentuk perselisihan antar serikat pekerja adalah: *Pertama*, adanya perselisihan antar serikat pekerja; *kedua*, yang terjadi dalam dalam satu perusahaan; *ketiga*, tidak adanya kesamaan pendapat mengenai keanggotaan, atau mengenai pelaksanaan hak dan kewajiban keserikat pekerjaan. Dalam hubungan industrial, perselisihan antar serikat pekerja/buruh dalam satu perusahaan misalnya berkaitan dengan jumlah keanggotaan, hak berunding dalam pembuatan perjanjian kerja bersama, hak mewakili dalam kelembagaan, kewajiban membela dan melindungi anggota dari pelanggaran hak-hak dan memperjuangkan kepentingannya

Pengertian arbitrase berdasarkan pendapat Abdulkadir Muhammad adalah badan peradilan swasta diluar lingkungan peradilan umum, yang dikenal khusus dalam dunia perusahaan. Arbitrase adalah penyelesaian sengketa diluar peradilan

umum atas dasar kehendak bebas para pihak yang berselisih dengan menentukan sendiri secara sukarela tanpa adanya paksaan <sup>15</sup>. Kehendak bebas ini sesuai dengan asas kebebasan berkontrak yang dituangkan dalam perjanjian tertulis para pihak baik itu sebelum atau sesudah terjadinya sengketa. Sedangkan Menurut Sudargo Gautama <sup>16</sup>, arbitrase adalah cara-cara penyelesaian hakim partikulir yang tidak terkait dengan berbagai formalitas, cepat dalam memberikan keputusan, karena dalam instansi terakhir serta mengikat, yang mudah untuk dilaksanakan karena akan ditaati para pihak. Maka dapat disimpulkan bahwa arbitrase adalah suatu cara penyelesaian sengketa berdasarkan kesepakatan dari para pihak yang dituangkan dalam suatu perjanjian tertulis melalui suatu badan atau lembaga peradilan swasta diluar Peradilan Umum.

---

<sup>15</sup> Tampubolon, WS. “Peranan Seorang Arbiter Dalam Penyelesaian Sengketa

Melalui Arbitrase”, *Jurnal Ilmiah “Advokasi”* Vol. 07. No. 01 Maret 2019, h. 24

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

Dalam menjalankan tugasnya, seorang arbiter/majelis arbiter perlu menerapkan 2 (dua) prinsip dasar yaitu:

- 1) Dalam mekanisme penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui arbitrase, perlu didasarkan pada penyelesaian yang cepat, mandiri, dan adil;
- 2) Penyelesaian perkara diluar pengadilan atas dasar perdamaian, terjaminnya kerahasiaan sengketa, terhindar dari kelambatan karena prosedural dan administrasi, serta penyelesaian menekankan konsep *win-win-solution* pada perselisihan kepentingan, dan perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh hanya dalam satu perusahaan.

Arbiter harus melaksanakan kewajibannya agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik, kewajiban-kewajiban tersebut ialah:

1. Para Arbiter harus independen, menegakkan integritas dan keadilan dari proses arbitrase serta menunjukkan sikap tidak memihak
2. Harus menyampaikan kepada para pihak dan tentunya kepada

lembaga atau institusi dimana ia terdaftar agar setiap fakta dan keadaan yang mungkin akan menimbulkan keragu-raguan atas independensi dan keberpihakannya.

3. Dalam berkomunikasi dengan para pihak, arbiter harus menghindari hal-hal yang tidak patut.
4. Para arbiter harus menyelesaikan dan memberi putusan dalam waktu sesingkat-singkatnya dan sesuai jangka waktu yang telah ditetapkan.
5. Para arbiter harus membuat keputusan yang adil, independen dan dengan pertimbangan yang matang.
6. Para arbiter haruslah dapat dipercaya terhadap hal-hal yang bersifat rahasia. Beberapa pertimbangan etis lainnya yang khusus berlaku untuk para arbiter yang diangkat oleh salah satu pihak
7. Arbiter tidak bisa dituntut karena proses arbitrase atau isi

putusannya, kecuali terbukti melakukan pelanggaran pidana.

Adapun syarat-syarat untuk menjadi seorang arbiter adalah sebagai berikut <sup>17</sup>: 1) Beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; 2) Cakap melakukan tindakan hukum; 3) WNI; 4) pendidikan sekurang-kurangnya Strata Satu (S1); 5) berumur sekurang-kurangnya 45 tahun; 6) berbadan sehat sesuai dengan surat keterangan dokter; 7) menguasai peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan yang dibuktikan dengan sertifikat atau bukti kelulusan telah mengikuti ujian arbitrase; dan memiliki pengalaman di bidang hubungan industrial sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun.

Penyelesaian yang dilakukan oleh profesi arbiter dalam hal perselisihan hubungan industrial di Indonesia, dengan adanya itikad dari para pihak untuk mengesampingkan penyelesaian di pengadilan, serta adanya perjanjian arbitrase, sehingga

dengan demikian putusan arbitrase bersifat terakhir (final) dan mengikat bagi para pihak yang membuatnya. Dapat disimpulkan, bahwa tidak adanya upaya hukum apapun bagi para pihak yang tidak puas terhadap putusan arbitrase yang dibuat oleh arbiter.

Dalam hal para pihak memilih penyelesaian perselisihan kepentingan atau perselisihan antar serikat pekerja dalam satu perusahaan melalui arbitrase dapat memilih arbiter yang tepat, kompeten, jujur dan memiliki integritas bukan saja pribadinya akan tetapi juga kemampuan dan keahliannya dibidang Hukum Arbitrase serta dapat memahami inti sengketa yang dihadapinya, para pihak memilih arbiter dari daftar arbiter yang telah ditetapkan oleh Menteri. Jumlah arbiter yang akan dipilih tergantung dari keinginan pihak, dapat hanya arbiter tunggal atau majelis arbiter yang berjumlah 3 orang (masing-masing pihak berhak memilih seorang arbiter dalam waktu selambat-lambatnya tiga

---

<sup>17</sup> Ketentuan Pasal 31 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

hari kerja, sedangkan arbiter ketiga ditentukan oleh para arbiter yang ditunjuk dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari kerja untuk diangkat menjadi Ketua Majelis Arbitrase). Apabila para pihak tidak sepakat untuk menunjuk arbiter baik tunggal maupun majelis arbiter, maka berdasarkan permohonan salah satu pihak, Ketua Pengadilan dapat mengangkat arbiter dari daftar arbiter yang ditetapkan oleh Menteri.

Jika arbiter yang ditunjuk/dipilih bersedia untuk memberikan putusan mengenai perselisihan kepentingan, dan perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh dalam satu perusahaan, maka para pihak beserta arbiter yang dipilih membuat perjanjian penunjukan arbiter. Dalam perjanjian penunjukan arbiter oleh para pihak yang berselisih dapat dimuat<sup>18</sup>: *Pertama*, Nama lengkap dan alamat atau tempat kedudukan para pihak yang berselisih dan arbiter; *Kedua*, Pokok-

pokok yang menjadi persoalan, perselisihan dan yang diserahkan kepada arbiter untuk diselesaikan dan diputuskan; *Ketiga*, Biaya arbitrase dan honorarium (imbalan) arbiter; *Keempat*, Pernyataan para pihak yang berselisih untuk tunduk dan menjalankan keputusan arbitrase; *Kelima*, Tempat, tanggal pembuatan surat perjanjian, dan tandatangan para pihak yang berselisih dan arbiter; *Keenam*, Pernyataan arbiter atau para arbiter untuk tidak melampaui kewenangannya dalam penyelesaian perkara yang ditandatanganinya; dan *Ketujuh*, Tidak mempunyai hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai dengan derajat kedua dengan salah satu pihak yang berselisih.

Perjanjian penunjukan arbiter sebagaimana dipaparkan sebelumnya dibuat dalam rangkap 3 (tiga), yang kemudian masing-masing pihak dan arbiter mendapatkan 1 (satu), yang mempunyai kekuatan hukum yang sama. Dalam hal arbitrase dilakukan

---

<sup>18</sup> Ketentuan Pasal 34 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

oleh beberapa arbiter, maka surat perjanjian asli tersebut diberikan kepada ketua majelis arbiter. Jika arbiter telah menerima penunjukan dan menandatangani surat perjanjian tersebut, pihak yang berselisih tidak dapat menarik diri, kecuali atas persetujuan para pihak.

Setelah penanda-tanganan surat perjanjian penunjukan arbiter, dalam waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja, Arbiter baik tunggal ataupun majelis harus memulai pemeriksaan atas perselisihan kepentingan atau perselisihan antar serikat pekerja dalam satu perusahaan. Selanjutnya, arbiter tersebut wajib menyelesaikan perselisihan tersebut paling lama 30 hari, dan dapat diperpanjang oleh arbiter maksimal 14 hari kerja yang didasarkan kesepakatan para pihak yang berselisih. Dalam proses perselisihan hubungan industrial yang sedang atau telah diselesaikan melalui arbitrase tidak dapat diajukan ke pengadilan hubungan industrial (Pasal

53 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004). Proses pemeriksaan perselisihan hubungan industrial dilakukan secara tertutup, namun apabila para pihak yang berselisih menyepakati pemeriksaannya secara terbuka, hal itu diizinkan<sup>19</sup>. Para pihak yang berselisih dapat diwakili oleh kuasanya dengan melampirkan surat kuasa khusus, pada saat persidangan arbitrase.<sup>20</sup>

Dalam proses penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui arbitrase, langkah pertama yang harus dilakukan oleh arbiter adalah mengupayakan perdamaian para pihak yang berselisih. Bila upaya ini berhasil, maka arbiter wajib membuat akta perdamaian yang ditanda tangani olehnya dan juga para pihak yang berselisih. Akta perdamaian yang sudah dibuat tersebut didaftarkan pada Pengadilan Hubungan Industrial pada Pengadilan Negeri di wilayah arbiter mengadakan perdamaian. Pendaftaran akta perdamaian dilakukan sebagai

---

<sup>19</sup> Ketentuan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

<sup>20</sup> Ketentuan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

berikut<sup>21</sup>: *Pertama*, Akta perdamaian yang telah didaftar diberikan akta bukti pendaftaran karena bukti pendaftaran tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari akta perdamaian; *Kedua*, Apabila akta perdamaian tidak dilaksanakan oleh salah satu pihak, pihak yang dirugikan dapat mengajukan permohonan eksekusi agar mendapatkan penetapan eksekusi kepada pengadilan hubungan industrial pada pengadilan negeri di wilayah akta perdamaian didaftar; *Ketiga*, Pihak yang dirugikan dapat mengajukan permohonan eksekusi kepada pengadilan hubungan industrial di wilayah domisilinya untuk diteruskan ke pengadilan hubungan industrial pada pengadilan negeri yang berkompeten melaksanakan eksekusi, jika pihak yang dirugikan tersebut berdomisili di luar wilayah hukum pengadilan hubungan industrial pada pengadilan

negeri tempat pendaftaran akta perdamaian

Jika upaya perdamaian yang telah dilakukan mengalami kegagalan, maka sidang arbitrase dilanjutkan oleh arbiter atau majelis arbiter. Dalam persidangan arbitrase, para pihak diberi kesempatan untuk menjelaskan secara lisan maupun tertulis pendirian masing-masing dan para pihak yang berselisih dapat menyertakan bukti untuk menguatkan pendiriannya dalam jangka waktu yang ditetapkan oleh arbiter atau majelis arbiter<sup>22</sup>. Atas permintaan arbiter atau majelis arbiter, para pihak dapat mengajukan penjelasan tambahan secara tertulis, dokumen atau bukti lainnya yang dianggap perlu dalam jangka waktu yang ditentukan oleh arbiter atau majelis arbiter.<sup>23</sup>

Dalam persidangan, saksi-saksi dapat dihadirkan untuk didengar keterangannya atas perintah arbiter atau

---

<sup>21</sup> Ketentuan Pasal 44 ayat (4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

<sup>22</sup> Ketentuan Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

<sup>23</sup> Ketentuan Pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

majelis arbiter dan saksi-saksi tersebut wajib mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agama dan kepercayaan masing-masing <sup>24</sup>. Sebagaimana Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004, menegaskan bahwa saksi yang dimintai keterangan oleh arbiter atau majelis arbiter wajib memberikan keterangan tersebut, termasuk membuka buku dan memperlihatkan surat-surat yang diperlukan. Dalam hal ini, arbiter wajib merahasiakan semua keterangan yang diminta.

Putusan arbitrase yang telah ditetapkan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, perjanjian, kebiasaan, keadilan dan kepentingan umum. Dalam putusan arbitrase haruslah memuat, antara lain :

- Dalam bagian awal putusan arbitrase harus dimuat irah-irah putusan yang berbunyi "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA";

- Mencantumkan nama lengkap dan alamat arbiter atau majelis arbiter beserta para pihak yang berselisih;
- Memuat hal-hal dalam surat perjanjian yang diajukan oleh para pihak yang berselisih;
- ikhtisar dari tuntutan, jawaban, dan penjelasan lebih lanjut para pihak yang berselisih;
- pertimbangan yang menjadi dasar putusan;
- pokok putusan;
- tempat dan tanggal putusan;
- mulai berlakunya putusan; dan
- tanda tangan arbiter atau majelis arbiter.

Dalam putusan, ditetapkan selambat lambatnya 14 (empat belas) hari harus sudah dilaksanakan. Selanjutnya putusan arbiter didaftarkan pada Pengadilan Hubungan Industrial pada Pengadilan Negeri di wilayah arbiter menetapkan putusan. Jika terdapat pihak yang tidak bersedia melaksanakan isi putusan arbitrase, maka pihak yang dirugikan dapat

---

<sup>24</sup> Ketentuan Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004

tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

mengajukan permohonan fiat eksekusi agar perintah putusan arbitrase dijalankan di pengadilan hubungan industrial pada Pengadilan Negeri yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan para pihak. Pengadilan Negeri harus sudah mengeluarkan perintah pelaksanaan eksekusi dengan jangka waktu maksimal 30 hari setelah permohonan fiat eksekusi didaftarkan di pengadilan negeri setempat.

Kemudian, dalam hal putusan arbiter mengandung unsur-unsur<sup>25</sup>: *Pertama*, dokumen atau surat yang dinyatakan atau diakui palsu setelah putusan sudah dijatuahkan; *Kedua*, Setelah arbiter mengambil putusan, ditemukan dokumen yang sifatnya menentukan yang disembunyikan oleh pihak lawan; *Ketiga*, Keputusan diambil dari tipu muslihat yang dilakukan oleh salah satu pihak dalam pemeriksaan perselisihan; *Keempat*, Putusan yang dikeluarkan telah melewati batas kekuasaan arbiter hubungan industrial; *Kelima*, Putusan

arbitrase bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Jika putusan arbitrase mengandung unsur-unsur sebagaimana disebutkan diatas, maka salah satu pihak atau para pihak dapat mengajukan permohonan pembatalan kepada Mahkamah Agung dengan jangka waktu 30 hari sejak ditetapkannya putusan arbiter tersebut.

Lebih lanjut, Mahkamah Agung memutuskan permohonan pembatalan putusan arbitrase dalam jangka waktu maksimal 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak menerima permohonan pembatalan. Apabila permohonan pembatalan putusan arbitrase dikabulkan oleh Mahkamah Agung, maka putusan arbitrase sebelumnya akan dibatalkan dengan menyebut akibat hukum dari pembatalan.

Putusan arbitrase tidak dapat diajukan gugatan ke pengadilan, karena putusan tersebut telah mempunyai kekuatan hukum yang mengikat para pihak, dan merupakan putusan akhir yang berkekuatan tetap. Dalam hal ini,

---

<sup>25</sup> Ketentuan Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

arbiter atau majelis arbiter tidak dapat dikenakan tanggung jawab hukum apapun atas segala tindakan yang diambil selama proses persidangan berlangsung, kecuali dapat dibuktikan adanya itikad tidak baik dari tindakan tersebut.<sup>26</sup>

**b. Faktor Penyebab Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Melalui Arbitrase Kurang Diminati Oleh Para Pihak**

Sengketa perselisihan hubungan industrial umumnya tidak diharapkan terjadi oleh kaum buruh, karena akan merugikan mereka sebagai pihak yang bersengketa. Kemungkinan terjadinya sengketa hubungan industrial perlu diminimalisasi atau dihindari,<sup>27</sup> meskipun demikian terkadang sengketa tidak dapat dihindari karena adanya kesalahpahaman, dan pelanggaran oleh salah satu pihak, atau timbul kepentingan yang berlawanan.

Perselisihan pendapat, paham, dan kepentingan antara para pihak tersebut tidak dapat dibiarkan berlarut-larut dan harus segera diselesaikan, dimana penyelesaian itu dapat memuaskan semua pihak. Dengan adanya peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan perkembangan dunia usaha secara universal dan global melahirkan bentuk-bentuk penyelesaian sengketa yang dapat memberikan keadilan, rasa aman dan menguntungkan bagi para pihak yang berselisih.

Perselisihan hubungan industrial ialah perbedaan pendapat karena adanya perselisihan mengenai hak, perselisihan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja dan perselisihan antar serikat pekerja/buruh dalam satu perusahaan, yang menimbulkan pertentangan antara pengusaha atau gabungan pengusaha (perusahaan) dengan tenaga

<sup>26</sup> Roziana, Erinda & Heri Hartanto. "Analisis Pertimbangan Hakim Terhadap Kedudukan Badan Arbitrase Nasional Indonesia (Bani) Sebagai Termohon Dalam Putusan Pembatalan Putusan Arbitrase." *JURNAL VERSTEK VOL. 8 NO. 3 (2020)*.

<sup>27</sup> Nursanti Y. Putri, Rahayu Subekti. 2021. "Peranan Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Blitar Dalam Menangani Masalah Phk Melalui Pelaksanaan Pembinaan Hubungan Industrial Dan Mediasi". *Jurnal Komunitas Yustisia*, 4(2), h. 3.

kerja/buruh atau serikat pekerja/buruh. Berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (UU PPHI), dalam menyelesaikan perselisihan hubungan industrial antara tenaga kerja/buruh dengan pemberi kerja/perusahaan atau antar serikat buruh dalam satu perusahaan, dapat ditempuh melalui perundingan bipartit, tripartit, arbitrase dan Pengadilan Hubungan Industrial.<sup>28</sup> Upaya penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui arbitrase seharusnya dapat menjadi solusi alternatif bagi tenaga kerja dan perusahaan dalam menyelesaikan sengketa. Namun demikian, arbitrase hubungan industrial kurang diminati untuk digunakan dalam menyelesaikan perselisihan hubungan industrial.<sup>29</sup>

Maka, terdapat beberapa penyebab penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui arbitrase

kurang diminati oleh para pihak, sebagai berikut:

1) Arbitrase Hubungan Industrial tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hak

Mekanisme penyelesaian hubungan industrial melalui arbitrase, hanya memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan kepentingan dan perselisihan antara serikat pekerja/buruh dalam satu perusahaan. Pada Undang-Undang No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, tidak diatur secara rinci dan tidak terdapat penjelasan mengapa arbitrase dibatasi kewenangannya. Prosedur penyelesaian melalui arbitrase diserahkan sepenuhnya kepada kesepakatan para pihak yang berselisih, dimana hal tersebut dapat menimbulkan berbagai prosedur yang didasarkan pada beberapa hal, yaitu keadilan, perjanjian, peraturan

---

<sup>28</sup> Gindo L. Tobing, "Pemberdayaan Arbitrase Sebagai Lembaga Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Di Luar Pengadilan Dalam Perspektif Politik Hukum", *Jurnal Hukum tō-rā*, Vol. 1 No. 3, Desember 2015, h. 3

<sup>29</sup> Latip, A., & Ainiyah (2018). "Mediasi sebagai Penyelesaian Permasalahan Tenaga Kerja di Kabupaten Bangkalan". *Competence: Journal of Management Studies*, 12(2), h. 81

## **Andika Dwi Yuliardi dan Imam Budi Santoso, Upaya Arbitrase Dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Didasarkan Adanya Kesepakatan Para Pihak**

perundang-undangan, kebiasaan, dan kepentingan umum.

Perselisihan hak tidak dapat diselesaikan melalui mekanisme arbitrase, padahal perselisihan hak merupakan perselisihan yang sering terjadi dalam hubungan kerja antara tenaga kerja dengan perusahaan. Perselisihan hak ini bisa terjadi saat pekerja menolak gaji yang diberikan oleh perusahaan karena gaji tersebut tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan perjanjian kerja. Untuk menyelesaikan perselisihan ini pihak pekerja dapat menempuh upaya bipartit, tripartit, atau pengadilan hubungan industrial. Apabila pihak pekerja menempuh melalui jalur pengadilan, akan memakan waktu yang lama dan membutuhkan biaya yang mahal, sehingga memberatkan pihak pekerja.

Jika UU PHI mengatur penyelesaian perselisihan hak dapat ditempuh melalui arbitrase hubungan industrial, akan memberikan kemudahan bagi pihak tenaga kerja, karena arbitrase harus selesai dalam waktu 30 hari kerja, sejak penan-

datangan surat perjanjian penunjukan arbiter, hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 40 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004. Lain halnya, jika para pihak menyelesaikan perselisihannya melalui putusan pengadilan hubungan industrial yang terbuka bagi peninjauan sehingga memakan waktu yang lebih lama. Kemudian, apabila arbitrase hubungan industrial dapat berwenang untuk menyelesaikan perselisihan hak, maka biaya dan waktu yang dikeluarkan oleh para pihak dapat lebih hemat dibanding melalui proses Pengadilan Hubungan Industrial, terlebih jika yang mewakilkan pihak yang berselisih adalah pengacara yang kurang bertanggung jawab yang dengan itikad buruk diperpanjang selama mungkin.

2) Penyelesaian melalui arbitrase belum cukup familiar

Mayoritas tenaga kerja/buruh belum begitu mengenal atau memahami mekanisme penyelesaian melalui arbitrase dan belum percaya dengan kehadiran arbitrase hubungan industrial. Dengan minimnya pengetahuan terkait dengan arbitrase

hubungan industrial yang dimiliki oleh pihak tenaga kerja/buruh atau kurangnya kepercayaan untuk menyelesaikan perselisihan melalui arbitrase menyebabkan tidak diminatinya dan sepinya proses penyelesaian melalui arbitrase.

3) Hanya untuk para pihak *Bonafide*.

Pihak bonafide merupakan pihak-pihak yang patuh terhadap kesepakatan karena memiliki kredibilitas dan integritas. Upaya penyelesaian melalui arbitrase hubungan industrial terkesan hanya dapat bermanfaat bagi para pihak yang jujur dan dapat dipercaya (*bonafide*). Sehingga apabila salah satu pihak dengan itikad tidak baik, maka hal itu akan merugikan pihak lainnya dalam menjalankan putusan arbitrase. Misalnya, pengusaha/perusahaan yang tidak setuju dengan suatu putusan arbitrase, maka ia dapat melakukan berbagai cara untuk mendapatkan *stay of execution* (penundaan pelaksanaan

putusan) dengan membawa perkaranya ke pengadilan, sehingga hal ini dapat merugikan pihak tenaga kerja.<sup>30</sup>

4) Ketergantungan mutlak pada Arbiter Hubungan Industrial.

Putusan arbitrase selalu bergantung kepada kemampuan teknis arbiter, baik arbiter tunggal maupun majelis arbiter dalam memberikan putusan yang paling tepat dan sesuai dengan rasa keadilan para pihak <sup>31</sup>. Meskipun arbiter memiliki kemampuan dan keahliannya dibidang Hukum Arbitrase serta dapat memahami inti sengketa yang dihadapinya, namun tidaklah mudah bagi arbiter atau majelis arbitrase untuk memenuhi kehendak para pihak yang berselisih. Pihak yang merasa tidak puas akan putusan arbitrase akan mengatakan bahwa putusan arbitrase tidak adil. Ketergantungan secara mutlak terhadap arbiter tunggal maupun majelis arbiter dapat menjadi suatu kelemahan penyelesaian melalui arbitrase

---

<sup>30</sup> R.M. Gatot P. Soemartono, Suyud Margono, 2017. “*Arbitrase, Mediasi, dan Negosiasi*”, (Tangerang Selatan: Universitas Terbuka), h. 22.

<sup>31</sup> Ariprabowo T, R. Nazriyah.2017, Pembatalan Putusan Arbitrase oleh Pengadilan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XII/2014, *Jurnal Konstitusi*, Vol 14, No 4 (2017), h. 9

hubungan industrial, karena substansi perkara dalam arbitrase tidak dapat diuji kembali melalui proses banding atau kasasi, namun merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat.

- 5) Tidak terdapat *preseden* putusan arbitrase terdahulu

Putusan arbitrase dan seluruh pertimbangan arbiter dalam menjatuhkan putusan bersifat rahasia dan tidak dipublikasikan. Hal itu mengakibatkan putusan tersebut bersifat mandiri dan terpisah dengan putusan arbitrase yang lainnya, sehingga tidak ada keterikatan (*legal precedence*) terhadap putusan-putusan arbitrase sebelumnya. Dapat disimpulkan bahwa putusan-putusan arbitrase hubungan industrial atas suatu perselisihan/perkara menjadi tidak terpakai, dengan kata lain menjadi terbuang tanpa memiliki manfaat, padahal di dalam suatu putusan-putusan arbitrase sebelumnya terkandung pendapat atau argumentasi

yang berbobot dari para arbiter terkenal di bidangnya.

Hilangnya *legal precedence* terhadap putusan-putusan arbitrase sebelumnya juga dapat menimbulkan putusan yang dikeluarkan saling bertentangan/berlawanan terhadap penyelesaian sengketa serupa di masa yang akan datang. Dengan demikian, dapat mengurangi kepastian hukum dan bertentangan dengan asas *similia similibus*, yaitu asas yang mengharuskan untuk memutuskan hal yang sama, sesuai dengan putusan sebelumnya dalam perkara yang sejenis atau dalam kasus yang sama.<sup>32</sup>

- 6) Tidak memungkinkan untuk mengajukan keberatan.

Dalam penyelesaian perselisihan melalui arbitrase tidak dapat mengajukan keberatan-keberatan terhadap fakta-fakta hukum yang sebenarnya terjadi yang dapat dinyatakan konkretnya melalui proses banding<sup>33</sup> atau adanya tingkatan

---

<sup>32</sup> R.M. Gatot P. Soemartono, Suyud Margono, 2017. “*Arbitrase, Mediasi, dan Negosiasi*”, (Tangerang Selatan: Universitas Terbuka), h. 24

<sup>33</sup> Mustakim, M. (2022). “Kajian Hukum Peniadaan Peninjauan Kembali Dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial”. *ADHAPER: Jurnal Hukum Acara Perdata*, 8(1), h. 136.

penyelesaian untuk mengajukan keberatan lainnya. Penyelesaian melalui arbitrase ini dianggap dapat menyulitkan pihak-pihak yang tidak puas atau keberatan terhadap isi putusan arbiter atau majelis arbiter.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Upaya arbitrase dapat dilakukan oleh arbiter atas dasar kesepakatan para pihak dalam menyelesaikan perselisihan kepentingan atau perselisihan antar serikat pekerja/buruh dalam satu perusahaan. Para pihak yang berselisih dapat memilih arbiter dari daftar arbiter yang telah ditetapkan oleh Menteri, baik arbiter tunggal atau majelis arbiter yang berjumlah 3 orang. Apabila para pihak tidak sepakat untuk menunjuk arbiter, Ketua Pengadilan dapat mengangkat arbiter dari daftar arbiter yang ditetapkan oleh Menteri atas permohonan salah satu pihak. Kemudian para pihak beserta arbiter yang telah ditunjuk wajib membuat perjanjian penunjukan arbiter dalam rangkap 3 (tiga), yang kemudian masing-masing pihak dan arbiter mendapatkan 1 (satu). Setelah

penanda-tanganan surat perjanjian penunjukan arbiter, dalam waktu 3 (tiga) hari kerja, Arbiter harus sudah memulai pemeriksaan atas perselisihan para pihak. Perselisihan tersebut wajib terselesaikan paling lama 30 hari, dan dapat diperpanjang 14 hari kerja oleh arbiter atas dasar kesepakatan para pihak yang berselisih. Upaya perdamaian wajib dilakukan oleh arbiter dalam proses penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Jika upaya perdamaian berhasil, arbiter membuat akta perdamaian yang ditanda tangani olehnya dan juga para pihak yang kemudian didaftarkan pada Pengadilan Hubungan Industrial pada Pengadilan Negeri di wilayah arbiter mengadakan perdamaian, namun jika upaya perdamaian gagal, maka sidang arbitrase dilanjutkan oleh arbiter atau majelis arbiter. Kemudian, dalam persidangan arbitrase para pihak dapat menjelaskan secara lisan maupun tertulis pendirian masing-masing serta para pihak dapat menyertakan bukti-bukti (secara tertulis, dokumen atau bukti lainnya). Setelah putusan arbitrase ditetapkan, selambat

## **Andika Dwi Yuliardi dan Imam Budi Santoso, Upaya Arbitrase Dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Didasarkan Adanya Kesepakatan Para Pihak**

lambatnya 14 (empat belas) hari, isi putusan harus sudah dilaksanakan. Putusan tersebut didaftarkan pada Pengadilan Hubungan Industrial pada Pengadilan Negeri di wilayah arbiter menetapkan putusan. Jika satu pihak tidak melaksanakan isi putusan, maka pihak yang dirugikan dapat mengajukan permohonan fiat eksekusi pada pengadilan negeri.

Arbitrase hubungan industrial seharusnya dapat menjadi solusi alternatif penyelesaian perselisihan antara pihak perusahaan dengan tenaga kerja. Namun justru, upaya arbitrase hubungan industrial kurang diminati. Terdapat beberapa faktor penyebab penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui arbitrase kurang diminati oleh para pihak: 1) Arbitrase Hubungan Industrial tidak memiliki kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hak antara tenaga kerja dengan pihak perusahaan. UU PHI tidak memberikan kewenangan kepada lembaga arbitrase hubungan industrial untuk menyelesaikan perselisihan hak, padahal perselisihan hak merupakan perselisihan yang sering terjadi dalam

hubungan kerja antara tenaga kerja dengan perusahaan; 2) penyelesaian melalui arbitrase belum cukup familiar, karena banyak kalangan buruh yang belum mengenal, memahami mekanisme arbitrase hubungan industrial; 3) Upaya penyelesaian melalui arbitrase hubungan industrial terkesan hanya dapat bermanfaat bagi para pihak yang jujur dan dapat dipercaya (bonafide). Sehingga apabila salah satu pihak tidak beritikad baik, maka hal itu akan merugikan pihak lainnya (khususnya kaum tenaga kerja) dalam menjalankan putusan arbitrase: 4) Ketergantungan secara mutlak terhadap arbiter tunggal maupun majelis arbiter dalam memberikan putusan yang paling tepat dan sesuai dengan rasa keadilan para pihak, dimana tidak mudah bagi arbiter untuk memenuhi kehendak para pihak yang berselisih; 5) Tidak terdapat preseden putusan arbitrase terdahulu dan seluruh pertimbangan arbiter dalam menjatuhkan putusan bersifat rahasia dan tidak dipublikasikan 6) Tidak memungkinkan untuk mengajukan

keberatan, karena putusan arbitrase bersifat final dan mengikat para pihak.

### **Saran**

Arbitrase hubungan industrial merupakan penyelesaian Perselisihan kepentingan dan perselisihan antar Serikat Pekerja dalam satu perusahaan yang timbul antara para pihak atas dasar kesepakatan mereka untuk memilih upaya penyelesaian melalui arbitrase. Putusan arbitrase mempunyai kekuatan hukum yang mengikat para pihak, dan merupakan putusan akhir yang berkekuatan tetap. Atas dasar hal tersebut, para pihak baik pihak pekerja ataupun pihak perusahaan harus mampu memilih arbiter yang berkompeten, adil, jujur serta menekankan konsep *win-win-solution* dalam menyelesaikan perselisihan kepentingan atau perselisihan antar serikat pekerja dalam satu perusahaan agar keputusan yang diberikan oleh arbiter atau majelis dapat sesuai dengan harapan atau tuntutan para pihak. Seorang arbiter juga diharapkan dapat memberikan putusan seadil-adilnya kepada para pihak yang berselisih, agar putusan yang bersifat final dan

mengikat tersebut tidak merugikan salah satu pihak.

Diharapkan pemerintah, khususnya Kementerian Ketenagakerjaan melakukan sejumlah kegiatan berupa sosialisasi, pemberitahuan, serta rekayasa sosial untuk lebih meningkatkan penggunaan arbitrase dalam penyelesaian perselisihan kepentingan atau perselisihan antar serikat pekerja dalam satu perusahaan. Tindakan-tindakan tersebut berfungsi untuk mengenalkan kelebihan dan sisi positif arbitrase agar dapat dikenal oleh kalangan buruh secara luas, dan mengkampanyekan sisi positif dari arbitrase.

### **DAFTAR BACAAN**

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

Adnan Hamid, 2021. "Arbitrase Sebagai Alternatif Dalam Penyelesaian Sengketa Perburuhan." *Jurnal Legal*

**Andika Dwi Yuliardi dan Imam Budi Santoso, Upaya Arbitrase Dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Didasarkan Adanya Kesepakatan Para Pihak**

- Reasoning Vol. 3, No. 2, Juni 2021.*
- Ariprabowo T, R. Nazriyah. 2017, Pembatalan Putusan Arbitrase oleh Pengadilan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XII/2014, *JURNAL KONSTITUSI, Vol 14, No 4 (2017)*.
- Bambang Yunarko, 2011. “Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial melalui Lembaga Arbitrase Hubungan Industrial” *PERSPEKTIF Volume XVI No. 1 Tahun 2011 Edisi Januari*.
- Gindo L. Tobing, (2015) *PEMBERDAYAAN ARBITRASE SEBAGAI LEMBAGA PENYELESAIAN PERSELISIHAN HUBUNGAN INDUSTRIAL DI LUAR PENGADILAN DALAM PERSPEKTIF POLITIK HUKUM, Jurnal Hukum tô-râ, Vol. 1 No. 3, Desember 2015.*
- Herawati N, Ro'fah Setiawati, Irma Cahyaningtyas, 2021.
- “Perwujudan Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Sebagai Cerminan Asas Keseimbangan”. *Jurnal NOTARIUS, Volume 14 Nomor 1 (2021)*
- Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Latip, A., & Ainiyah (2018). “Mediasi sebagai Penyelesaian Permasalahan Tenaga Kerja di Kabupaten Bangkalan”. *Competence: Journal of Management Studies, 12(2)*.
- Moch. Salam, Faisal, 2009, *Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial di Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.
- Mustakim, M. (2022). “Kajian Hukum Peniadaan Peninjauan Kembali Dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial”. *ADHAPER: Jurnal Hukum Acara Perdata, 8(1)*.
- Niagara G. Serena, Candra Nur Hidayat, (2020). “Penyelesaian

- Sengketa Non-Litigasi Ditinjau Dari Undang Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan Dan Undang Undang Nomor 30 Tahun 1999 Tentang Arbitrase Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa”, *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan Vol. 7 Nomor 1 Juli 2020.*
- Nursanti Y. Putri, Rahayu Subekti. 2021. “Peranan Dinas Tenaga Kerja Kabupaten Blitar Dalam Menangani Masalah Phk Melalui Pelaksanaan Pembinaan Hubungan Industrial Dan Mediasi”. *Jurnal Komunitas Yustisia, 4(2).*
- Roziana, Erinda, and Heri Hartanto. “Analisis Pertimbangan Hakim Terhadap Kedudukan Badan Arbitrase Nasional Indonesia (Bani) Sebagai Termohon Dalam Putusan Pembatalan Putusan Arbitrase.” *JURNAL VERSTEK VOL. 8 NO. 3 (2020).*
- R.M. Gatot P. Soemartono, Suyud Margono, 2017. “*Arbitrase, Mediasi, dan Negosiasi*”, (Tangerang Selatan: Universitas Terbuka).
- Safrudin C Sarif, Joi Rikardo Siahaan Gita Yulianti, Alif Duwi Hanavi, Fitri Rezeki, (2021). “Analisis Produktivitas Sumber Daya Manusia Dalam Hubungan Industrial Pancasila di Indonesia” *Prosiding EMAS: Ekonomi Manajemen Akuntansi Kewirausahaan Vol.1 No.1 - Juni 2021.*
- Sutedi, Adrian. *Hukum Perburuhan.* Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Tampubolon, W S “Peranan Seorang Arbiter Dalam Penyelesaian Sengketa Melalui Arbitrase”, *Jurnal Ilmiah “Advokasi” Vol. 07. No. 01 Maret 2019.*
- Tunggal, Setia Hadi. *Memahami Hukum Ketenagakerjaan Indonesia.* Jakarta: Harvaindo, 2013
- Uwiyono dkk, *Asas Asas Hukum Perburuhan,* Jakarta: Penerbit Raja Grafindo 2009

**Andika Dwi Yuliardi dan Imam Budi Santoso, Upaya Arbitrase Dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Didasarkan Adanya Kesepakatan Para Pihak**

Umam, Khotibul, 2010, *Penyelesaian*

*Sengketa di Luar Pengadilan.*

Yogyakarta: Pustaka Yustisia.