

Volume 22, Nomor 2 : November 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.

Volume 22 Issue 2; November 2022

P-ISSN: 1411-9536

E-ISSN: 2460-3406

EDITORIAL TEAM

Editor in Chief

Kamarudin

Universitas Hang Tuah

Managing Editor

Nikmah Mentari

Universitas Hang Tuah

Editor in Board

Mokhamad Khoirul Huda

Universitas Hang Tuah

Ninis Nugraheni

Universitas Hang Tuah

Ahsan Yunus

Universitas Hasanuddin

Uni Tsulasi Putri

Universitas Ahmad Dahlan

Bambang Ariyanto

Universitas Hang Tuah

Ahmad Hasanuddin Dardiri

Institut Agama Islam Negeri

Salatiga

IT & Website Support

Anton Cahyono

Universitas Hang Tuah

Administration

Silvia Ariyanti

Universitas Hang Tuah

Editorial Address

Jl. Arief Rahman Hakim No.150, Keputih, Kec. Sukolilo, Kota SBY,
Jawa Timur 60111

Gedung F1 Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah

Email

Perspektif.hukum@hangtuah.ac.id

Site

<https://perspektif-hukum.hangtuah.ac.id/>

DAFTAR ISI

Politik Hukum Pengaturan Imunitas dalam Pengelolaan Keuangan Negara untuk Penanganan Covid-19

Allan Fatchan Gani Wardhana, Yuniar Riza Hakiki 166-190

Kontradiksi Aturan Pemulasaraan Jenazah di Indonesia

Nabil, Bambang Sukoco 191-214

Urgensi Kenaikan Tarif Pajak Pertambahan Nilai Berdasarkan Asas Kepentingan Nasional

Deyola Agasie, Rahmi Zubaedah 215-239

Analisis Yuridis Pelayanan Radiologi Klinik terhadap Dokter Gigi dan Pasien

Rio Faisal Ariady, Asmuni 240-264

Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) terhadap Karyawan Terdampak Pandemi Covid-19

Mokh. Thoif 265-285

Kajian Hukum atas Penelantaran Aset Daerah untuk Kepentingan Investasi oleh Pihak Ketiga

Khairus Febryan Fitrahady, Budi Sutrisno, Ahmad Zuhairi 286-307

Politik Hukum Pengaturan Imunitas dalam Pengelolaan Keuangan Negara untuk Penanganan Covid-19

Allan Fatchan Gani Wardhana^{1*}, Yuniar Riza Hakiki²

¹Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Email: allanfgwardhana@uii.ac.id

²Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Email: yuniarizahakiki@gmail.com

Articcle Information

Article History:

Received : 10-08-2022

Revised : 21-09-2022

Accepted : 05-10-2022

Published : 20-10-2022

Keyword:

Legal Policy;

Regulation;

Immunity;

State Finance;

Covid-19;

Abstract

The government's broad authority in managing state finances for handling the Covid-19 pandemic, which was originally regulated based on Perppu concerning about State Financial Policy and Financial System Stability for Handling the Covid-19. Pandemic and/or Facing Threats That Endanger the National Economy and/or Financial System Stability, was then determined by Law has the potential to cause losses to citizens or legal entities. However, there is an article of the Law that can trigger legal problems because it provides immunity to all government actions taken under this Perppu so that it cannot be the object of a lawsuit to the PTUN. Research with normative methods, through this statutory and conceptual approach, aims to, first, analyze the legal policy of regulating immunity to all government decisions and/or actions in state financial management for handling the Covid-19 pandemic; second, formulate alternative legal protection for legal subject who have the potential to be harmed by government actions and/or decisions in managing state finances for handling the Covid-19 pandemic. This study concludes one of them is legal protection can be accommodated preventively through administrative supervision, ratification and approval, and government openness; and repressively through the mechanism of administrative efforts or reports to the Ombudsman.

Abstrak

Wewenang pemerintah yang cukup luas dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19, yang semula diatur berdasarkan Perppu tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan kemudian ditetapkan dengan undang-undang berpotensi menimbulkan kerugian warga negara atau badan hukum perdata. Namun, terdapat pasal yang dapat dapat memicu persoalan hukum karena memberi imunitas terhadap segala tindakan Pemerintah yang diambil berdasarkan UU ini, sehingga tidak dapat menjadi objek gugatan kepada PTUN. Penelitian dengan metode normatif, melalui pendekatan perundang-undangan dan konseptual ini bertujuan untuk, pertama, menganalisis politik hukum pengaturan imunitas terhadap segala keputusan dan/atau tindakan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19; kedua, merumuskan alternatif pelindungan hukum bagi subjek hukum yang berpotensi dirugikan atas tindakan dan/atau keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19. Penelitian ini menyimpulkan salah satunya pelindungan hukum dapat terakomodasi secara preventif melalui pengawasan administrasi, pengesahan dan persetujuan, serta keterbukaan pemerintah; dan secara represif melalui mekanisme upaya administratif atau laporan ke Ombudsman RI.

PENDAHULUAN

Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) yang merupakan pandemi di sebagian besar negara seluruh dunia dinilai oleh Pemerintah Indonesia telah berimplikasi terhadap berbagai sektor. Pandemi Covid-19 dinilai pemerintah telah berdampak terhadap perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional, penurunan penerimaan negara, serta peningkatan belanja negara dan pembiayaan. Selain itu, juga berdampak terhadap memburuknya sistem keuangan yang ditunjukkan dengan penurunan berbagai aktivitas ekonomi domestik.¹

Presiden menerbitkan Perppu No. 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 pada 31 Maret 2020. Saat ini Perppu tersebut telah ditetapkan menjadi UU No. 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 (UU No. 2 Tahun 2020).

UU No. 2 Tahun 2020 bisa dikatakan menjadi titik tolak kebijakan struktural untuk mengatasi krisis ekonomi akibat pandemi Covid-19, sehingga diharapkan mampu menjadi kerangka hukum (*legal framework*) yang bersifat komprehensif bagi kebijakan keuangan negara dan stabilitas keuangan dalam mengatasi potensi krisis perekonomian nasional.² Riawan Tjandra memotret materi muatan UU No. 2 Tahun 2020 sebagai berikut.

“UU No. 2 Tahun 2020 pada hakikatnya mengatur subyek dan obyek yang diperlukan untuk melakukan terapi finansial dan moneter terhadap krisis perekonomian. Subyek yang diatur dalam undang-undang itu adalah Pemerintah, Pemda, BI, OJK, KSSK dan LPS yang diberi kewenangan untuk mengambil kebijakan sesuai dengan kewenangan masing-masing secara

¹ Konsiderans 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

² Riawan Tjandra, “UU No. 2 Tahun 2020: Solusi Fiskal Dan Moneter Atasi Dampak Covid-19”, *Tulisan Lepas*, 2020.

sinergis guna mengantisipasi dan mengatasi ancaman krisis perekonomian nasional. Obyek yang diatur adalah keuangan negara yang menjadi instrumen bagi pengambilan kebijakan di bidang fiskal dan moneter guna melakukan pemulihan perekonomian.”³

UU No. 2 Tahun 2020 sebagai instrumen hukum kebijakan fiskal memberi peluang yang cukup luas dan besar kepada Pemerintah untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam pengelolaan keuangan negara. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2020, Pemerintah berwenang diantaranya menetapkan defisit anggaran melampaui prosentase dalam keadaan normal; melakukan penyesuaian besaran belanja wajib (*mandatory spending*), melakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarfungsi, dan/atau antarprogram; melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN, yang anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut belum tersedia atau tidak cukup tersedia, serta menentukan proses dan metode pengadaan barang/atau jasa.

Pemerintah juga berwenang menggunakan anggaran dari Sisa Anggaran Lebih (SAL), dana abadi dan akumulasi dana abadi pendidikan, dana yang dikuasai negara dengan kriteria tertentu, dana yang dikelola oleh Badan Layanan Umum (BLU), dan/atau dana yang berasal dari pengurangan Penyertaan Modal Negara pada BUMN, menerbitkan Surat Utang Negara dan/atau Surat Berharga Syariah Negara, menetapkan sumber-sumber pembiayaan anggaran yang berasal dari dalam dan/atau luar negeri, memberikan pinjaman kepada Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), melakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), penyesuaian alokasi dan/atau pemotongan/penundaan

³ *Ibid.*

penyaluran anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa, memberikan hibah kepada Pemerintah Daerah, melakukan penyederhanaan mekanisme dan simplifikasi dokumen di bidang keuangan negara.⁴ Belum lagi wewenang di bidang keuangan daerah dan di bidang perpajakan. Selain itu juga masih ada wewenang untuk mengambil kebijakan stabilitas sistem keuangan, meliputi kebijakan penanganan permasalahan lembaga keuangan yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan.⁵

Sekian wewenang yang melekat pada Pemerintah jika diaktualisasikan dalam berbagai keputusan/tindakan pemerintah tentunya dapat menimbulkan akibat hukum terhadap warga negara (seseorang/kelompok orang) atau badan hukum perdata. Aktualisasi wewenang pemerintah terhadap warga negara atau badan hukum perdata dapat memicu 2 (dua) jenis hubungan hukum, yaitu hubungan hukum keperdataan dan hukum administrasi negara. Hal itu dikarenakan, Pemerintah memiliki dua kedudukan hukum yakni selaku wakil dari badan hukum publik (*publiek rechtpersoon, public legal entity*) dan selaku pejabat (*ambtsdrager*) dari jabatan pemerintahan.⁶ Baik tindakan hukum pemerintah dalam hubungan keperdataan maupun dalam hubungan administrasi (publik) tersebut berpeluang menimbulkan perbuatan yang bertentangan dengan hukum, dan melanggar hak-hak warga negara.⁷

Persoalannya kemudian ada satu ketentuan dalam UU No. 2 Tahun 2020 yang justru menentukan imunitas terhadap segala tindakan maupun keputusan pemerintah. Pasal 27 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2020, “*Segala tindakan termasuk keputusan yang diambil berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara*”⁸. Ketentuan tersebut dapat memicu persoalan hukum bila ada tindakan atau keputusan pemerintah yang meskipun telah didasarkan pada UU tersebut tetapi merugikan warga negara atau badan hukum perdata. Sedangkan, mekanisme hukum untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) telah ditutup.

⁴ Lihat Pasal 2 UU No. 2 Tahun 2020

⁵ Lihat Pasal 1 ayat (5) jo. BAB II UU No. 2 Tahun 2020

⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. 16, Rajawali Pers, Depok, 2020, hlm. 267

⁷ *Ibid.*

⁸ Pasal 27 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2020

Ahmad Gelora Mahardika menilai keberadaan Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 ini secara tidak langsung menyatakan segala tindakan pejabat yang didasarkan oleh Perppu tidak boleh dilakukan koreksi oleh siapapun, sehingga melanggar prinsip negara hukum *rechtsstaat* yang menentukan adanya Peradilan Administrasi untuk mengadili keputusan pemerintah.⁹ Penelitian ini berpandangan lain, karena dengan tidak dpatnya tindakan/keputusan itu diajukan gugatan ke PTUN bukan berarti tindakan/keputusan pemerintah tidak bisa dikoreksi. Demikian pula ketentuan tersebut juga tidak dapat serta merta dapat dinyatakan melanggar prinsip negara hukum *rechtsstaat*. Artikel ini hendak menganalisis eksistensi ketentuan tersebut, serta mengkaji alternatif pelindungan hukum bagi warga negara atau badan hukum perdata yang berpotensi dirugikan atas tindakan atau keputusan pemerintah dalam mengelola keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19.

Berlandaskan deskripsi kondisi dan konteks yang dikemukakan penulis, maka ditemukan beberapa sebab persoalan yang dapat dirumuskan sebagai berikut: Rumusan masalah yang dikaji dalam penelitian ini: *pertama*, bagaimana politik hukum pemberian imunitas terhadap tindakan dan/atau keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19? *kedua*, bagaimana pelindungan hukum bagi warga negara atau badan hukum perdata yang berpotensi dirugikan atas tindakan dan/atau keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini tergolong dalam jenis penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*). Menggunakan bahan hukum primer, khususnya UUD NRI 1945, UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; UU No. 2

⁹ Lihat Ahmad Gelora Mahardika, "Potensi Penyimpangan Hukum dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020", *Jurnal Ius Quia Iustum* No. 2 Vol. 27 Mei, 2020: 264-284, hlm. 280.

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; dan bahan hukum sekunder berupa kepustakaan hukum berupa buku, jurnal, makalah, bahan perkuliahan, serta bahan hukum sekunder lain yang berkaitan dengan topik penelitian. Bahan-bahan hukum tersebut dianalisis secara deskriptif-kualitatif, sehingga dapat diperoleh kesimpulan sesuai rumusan masalah penelitian.

PEMBAHASAN

A. Politik Hukum Pengaturan Imunitas terhadap Keputusan dan/atau Tindakan Pemerintah dalam Pengelolaan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Covid-19

Penerbitan Perppu No. 1 Tahun 2020 yang telah ditetapkan dengan UU No. 2 Tahun 2020 ditengarai perekonomian nasional yang terdampak kebijakan penanganan penyebaran Covid-19. Misalnya, kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB),¹⁰ disatu sisi penting untuk mencegah penyebaran Covid-19 namun pada sisi yang lain juga berimbas pada pelemahan ekonomi nasional karena kegiatan perekonomian masyarakat/swasta terhenti seketika.¹¹ Kementerian Keuangan RI menjelaskan bahwa untuk mengatasi berbagai dampak yang ditimbulkan dari berbagai kebijakan dalam penanganan Covid-19 memerlukan dana yang luar biasa besar, sementara dana tersebut belum dianggarkan dalam APBN sehingga melalui Perppu No. 1 Tahun 2020 jo. UU No. 2 Tahun 2020 dana tersebut diupayakan bisa tersedia, baik melalui realokasi/*refocusing*, utang, dan

¹⁰ Lihat Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

¹¹ Aturan *Work From Home* (WFH) untuk sektor pemerintah maupun swasta, memicu perlambatan kegiatan usaha di akhir bulan Maret 2020 sehingga berpotensi menurunkan penerimaan dalam negeri yang kemudian akan menekan penerimaan Pajak Pertambahan Nilai dalam Negeri (PPN DN) di bulan April 2020. Kondisi dinilai dapat berlanjut dan semakin terkontraksi di bulan Mei 2020, mengingat di bulan April sebagian daerah sudah melaksanakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Lihat Dina Eva Santi Silalahi Ria Ginting, "Strategi Kebijakan Fiskal Pemerintah Indonesia dalam Menghadapi Dampak Pandemi COVID-19", *Jurnal Ekonomi & Ekonomi Syariah* Vol 3 No 2, Juni 2020: 156-167, hlm. 160.

sebagainya.¹² Dampak yang ditimbulkan dari penyebaran Covid-19 hingga pada sektor perekonomian memang tidak hanya dialami oleh sedikit negara, sehingga kajian atas persoalan ini relatif merekomendasikan alokasi khusus keuangan negara sebagai stimulus penanganan dan pemulihan perekonomian nasional.¹³

Tindakan atau keputusan berdasarkan UU No. 2 Tahun 2020 menjadi objek yang tidak dapat diajukan gugatan kepada PTUN. Penulis mencoba mengaitkan ketentuan tersebut dengan salah satu hal yang paling mendasar dalam penyelenggaran pemerintahan dan kenegaraan dalam negara hukum (terutama dalam konsep *rechtsstaat*) adalah asas legalitas.¹⁴ Asas legalitas sering dirumuskan dengan ungkapan “*het beginsel van wetmatigheid van bestuur*” yakni prinsip keabsahan pemerintahan, bahwa setiap keputusan dan/atau tindakan pemerintah wajib berdasarkan undang-undang.¹⁵ Penerapan asas legalitas akan menunjang berlakunya *kepastian hukum*, karena suatu peraturan dapat membuat semua tindakan yang akan dilakukan pemerintah dapat diperkirakan sebelumnya, dengan melihat pada peraturan-peraturan yang berlaku/diberlakukan.¹⁶ Asas legalitas penting untuk menjamin kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

UU No. 2 Tahun 2020 merupakan landasan hukum bagi pejabat pemerintah untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan pemerintahan yang dianggap perlu dalam rangka penanganan Covid-19 sepanjang mengacu pada undang-undang ini. Oleh karena situasi yang melatarbelakangi terbitnya Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 ini ialah situasi genting atau darurat, bahkan tujuan pembentukannya pun untuk mengatasi pandemi Covid-19,¹⁷ maka segala tindakan/keputusan pemerintah perlu dijamin kepastian hukumnya. Imunitas dalam konteks ini berarti kekebalan terhadap segala tindakan/keputusan itu, sehingga tidak dapat ‘diperkarakan’ sebagai objek gugatan di PTUN.

¹² “Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Apa dan Mengapa: Perppu No. 1 Tahun 2020”, diakses dari <http://www.djkp.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2020/05/FAQ-Perppu-1-2020.pdf> pada 4 September 2020.

¹³ Lihat kajian yang direkomendasikan Colin C. Williams and Aysegul Kayaoglu, “The Coronavirus Pandemic and Europe’s Undeclared Economy: Impacts and A Policy Proposal”, *South East European Journal of Economics and Business*, Vol. 15, No. 1, 2020, hlm. 89.

¹⁴ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara..., *Op. Cit.*, hlm. 90.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 91.

¹⁶ Indroharto, sebagaimana dikutip Ridwan HR, *Ibid.* hlm. 94-95.

¹⁷ Lihat Pasal 1 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020.

Asas kepastian hukum dalam pengambilan tindakan/keputusan pemerintah merupakan asas AUPB yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁸ Apalagi menyangkut tindakan atau keputusan dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19. Situasi darurat/genting memerlukan tindakan/keputusan yang tepat, terukur, dan tentunya tidak berubah-ubah (ajeg).¹⁹ Pasal 27 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2020 yang menentukan segala tindakan dan/atau keputusan sepanjang diambil berdasarkan undang-undang *a quo* bukan sebagai objek yang dapat diajukan gugatan kepada PTUN dalam konteks ini cukup tepat.

Asas kepastian hukum ini selaras apabila dikaitkan dengan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan tersebut mengecualikan wewenang PTUN untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN dalam hal keputusan yang disengketakan dikeluarkan dalam keadaan tertentu.

“Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan:

- a. dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;*
- b. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”²⁰*

Ketentuan di atas sering disebut sebagai pembatasan langsung kompetensi absolut PTUN.²¹ Pembatasan langsung terhadap kompetensi absolut PTUN tidak memungkinkan bagi PTUN untuk memeriksa dan memutus sengketa yang timbul

¹⁸ Lihat Andi Muh. Ali Rahman, *Penyerapan Nilai-Nilai Kearifan Lokal Ke Dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 104.

¹⁹ Kepastian hukum merupakan salah satu Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Lihat Pasal 10 ayat (1) huruf a beserta penjelasannya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

²⁰ Adapun penjelasan Pasal 49 ini hanya menguraikan apa yang dimaksud dengan “kepentingan umum”, yaitu *kepentingan bangsa dan negara dan/atau kepentingan masyarakat bersama dan/atau kepentingan pembangunan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*. Lihat Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

²¹ Fatria Khairo, “Urgensi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia”, *Jurnal Lex Librum* Vol. III, No. 2, Juni 2017: 539-548, hlm. 545.

atas keputusan yang dikeluarkan dalam keadaan tersebut.²² Apabila dikaitkan dengan Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020, maka dapat diperoleh relevansinya.

Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 secara implisit menegaskan bahwa segala tindakan dan/atau keputusan pejabat (pemerintah) yang diambil berdasarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 ini dikeluarkan dalam keadaan menghadapi ancaman yang membahayakan perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan akibat dari pandemi Covid-19. Sementara itu, pandemi Covid-19 telah ditetapkan Presiden sebagai kedaruratan kesehatan masyarakat berdasarkan Keputusan Presiden No. 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat *Corona Virus Disease-2019*. Bahkan Presiden menetapkannya sebagai bencana nasional non alam berdasarkan Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) sebagai Bencana Nasional. Segala tindakan dan/atau keputusan yang diambil berdasarkan UU No. 2 Tahun 2020 itu linear bila dikualifikasikan sebagai tindakan dan/atau keputusan yang dikeluarkan dalam keadaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 UU PTUN.

Pasal 49 UU PTUN dan Pasal 27 ayat (3) UU No. 2 Tahun 2020 bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas tindakan/keputusan yang diambil pemerintah apabila situasi yang melatarbelakangi keluarnya tindakan/keputusan tersebut terkualifikasi sebagaimana yang ditentukan. Adapun kepastian hukum dalam konteks ini adalah jaminan atas produk hukum atau kebijakan pemerintah yang tepat, terukur, dan tidak berubah-ubah dalam waktu singkat. Tindakan/keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara yang tepat, terukur, dan tidak berubah-ubah untuk menangani dampak perekonomian akibat pandemi Covid-19 ini diperlukan agar menghasilkan kebijakan yang efektif, efisien, dan tepat sasaran. Sebab dalam menghadapi keadaan darurat, dan saat-saat kritis seperti ini membutuhkan tindakan pemerintah yang dirancang dengan baik

²² Despan Heryansyah, "Shifting the Absolute Competence of State Administrative Justice in the Indonesian Legal System", *International and Public Affairs*, Vol. 4, No. 2: 28-34, pg. 30.

dan memberikan pelayanan publik yang efektif, serta memastikan stabilitas makro ekonomi.²³

Tindakan dan/atau keputusan pemerintah yang berdasarkan UU No. 2 Tahun 2020 ini pada dasarnya tergolong dalam pengelolaan keuangan negara. Pasal 6 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara memberikan atribusi kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan kepada Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Presiden bertanggungjawab atas kekuasaannya mengelola keuangan negara, sekalipun harus menetapkan kebijakan hukum diluar keadaan yang normal dikarenakan adanya keadaan yang genting dan memaksa agar keberlangsungan pemerintahan tetap terjaga.²⁴ Pada konteks ini kebijakan Presiden di bidang fiskal diaktualisasikan dengan menerbitkan Perppu No. 1 Tahun 2020, yang saat ini telah ditetapkan dengan UU No. 2 Tahun 2020.

Sehubungan dengan keadaan yang memaksa pemerintah mengubah sistem dan tata kelola keuangan negara keluar dari keadaan normal, maka pada saat itu Perppu No. 1 Tahun 2020 mengatur berbagai ketentuan yang membuka peluang pemerintah cq. para pejabat yang berwenang untuk mengambil tindakan/keputusan dalam pengelolaan keuangan negara secara lebih cepat dan leluasa. Hanya saja tindakan/keputusan itu harus berdasarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 jo. UU No. 2 Tahun 2020 serta peraturan perundang-undangan terkait lainnya.

Mencermati begitu pentingnya kebijakan fiskal dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka lazim bila instrumen hukum pelaksanaannya didesain secara ketat dan akomodatif. Ketat dalam pengertian tegas sehubungan dengan kewenangan, sistem, maupun prosedurnya. Akomodatif dalam pengertian se bisa mungkin mengakomodasi kebutuhan perkembangan keadaan negara.²⁵ Meski landasan hukum pengelolaan keuangan negara sangat akomodatif bahkan imunitif,

²³ Lihat Norman V. Loayza and Steven Pennings, "Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries", *Research & Policy Brief*, No.28, From the World Bank Malaysia Hub, hlm. 7.

²⁴ Perihal keadaan genting dan memaksa dapat dilihat dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 jo. Putusan MK RI No. 138/PUU-VII/2009.

²⁵ Lihat Pasal 27 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang juga mengakomodasi kemungkinan perubahan APBN dalam keadaan darurat. "Dalam keadaan darurat Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran".

namun atas segala tindakan/keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara tetap harus dijamin pelindungan hukumnya. Apalagi tindakan dan/atau keputusan tersebut berpotensi atau diduga merugikan warga negara atau badan hukum perdata.

B. Pelindungan Hukum Bagi Warga Negara atau Badan Hukum Perdata yang berpotensi dirugikan atas Keputusan dan/atau Tindakan Pemerintah dalam Pengelolaan Keuangan Negara untuk Penanganan Pandemi Covid-19

Penulis terlebih dahulu mengulas konsep keuangan negara. Ulasan ini penting guna memahami kedudukan keputusan dan/atau tindakan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara sehubungan dengan pelindungan hukum bagi warga negara atau badan hukum perdata. Riawan Tjandra memilah ada 4 (empat) sisi dalam merumuskan definisi stipulatif mengenai keuangan negara, yaitu sisi obyek, subyek, proses dan tujuan.²⁶

Pengambilan tindakan atau keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19 merupakan bagian dari seluruh rangkaian kegiatan pengelolaan obyek keuangan negara. Maka di dalamnya meliputi perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawabannya.

Pengelolaan keuangan negara tersebut diwujudkan dalam berbagai bentuk keputusan pemerintah. Sebagaimana pengelolaan keuangan negara melalui

²⁶ *Dari sisi obyek*, keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. *Dari sisi subyek*, keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. *Dari sisi proses*, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. *Dari sisi tujuan*, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Lihat Riawan Tjandra, Hukum Keuangan Negara, PT. Grasindo, Jakarta, 2014, hlm. 3-4.

APBN/APBD yang ditetapkan dengan undang-undang/peraturan daerah dalam pelaksanaannya dituangkan dalam bentuk keputusan Presiden/Kepala Daerah.²⁷

Pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban pemerintah dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat melalui pengelolaan keuangan negara tentu memerlukan berbagai tindakan pemerintahan (*bestuurhandelingen*). Tindakan pemerintah dalam konsep hukum administrasi negara dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu tindakan nyata/faktual (*fietelijke handeling*) dan tindakan hukum (*rechtshandeling*).²⁸ *Fietelijke handeling* tidak melahirkan akibat hukum, sedangkan *rechtshandeling* dimaksudkan untuk melahirkan akibat hukum.²⁹ Tindakan nyata/faktual itu merupakan tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum sehingga tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, sedangkan tindakan hukum adalah tindakan yang memang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban (*een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten*).³⁰

Karakteristik tindakan hukum pemerintah yang paling mendasar adalah keputusan dan ketetapan yang bersifat sepihak, karena dilakukan tidaknya suatu tindakan hukum itu bergantung pada kehendak sepihak pemerintah.³¹ Keputusan dan ketetapan pemerintah dalam melakukan tindakan hukum inilah yang berpotensi menyebabkan pelanggaran hukum terhadap warga negara. Apalagi di negara hukum modern yang memberikan kewenangan luas kepada pemerintah untuk mencampuri kehidupan warga negara.³² Oleh karenanya, berkaitan dengan segala tindakan maupun keputusan pemerintah yang dikeluarkan berdasarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 tetap saja berpotensi terjadi pelanggaran hukum yang dapat merugikan warga negara atau badan hukum perdata.

²⁷ Lihat Pasal 11 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lihat pula SF. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, Cet. II (Edisi Revisi), FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 452-453.

²⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Op. Cit.*, hlm. 109-110.

²⁹ Philipus M. Hadjon, *Pegantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 177-178.

³⁰ C.J.N. Versteden, *Inleiding Algemeen Bestuursrecht*, sebagaimana dikutip Ridwan HR, *Loc. Cit.*

³¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 124.

³² Ridwan, et.al, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Ius Quia Iustum No. 2 Vol. 25 Mei 2018: 339-358*, hlm. 340-341.

Pelanggaran hukum bisa saja terjadi dan merugikan warga negara atau badan hukum perdata meski keputusan atau tindakan pemerintah dalam penanganan Covid-19 diambil berdasarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020. Misalnya, keputusan pemerintah perihal pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarfungsi, dan/atau antarprogram yang berpotensi tidak tepat sehingga merugikan warga negara selaku penerima manfaat; keputusan mengenai proses dan metode pengadaan barang/jasa yang berpotensi terjadi maladministrasi sehingga merugikan badan hukum perdata penyedia barang/jasa;³³ keputusan pemerintah atau pemerintah daerah perihal penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*) yang berpotensi tidak tepat sasaran sehingga merugikan warga negara atau badan hukum perdata; dan berbagai keputusan lain dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19 yang diduga atau berpotensi merugikan warga negara atau badan hukum perdata.

Konsep pelindungan hukum atas berbagai tindakan atau keputusan pemerintah yang berpotensi merugikan warga negara atau badan hukum perdata dikenal ada 2 (dua) macam, yaitu pelindungan hukum preventif dan pelindungan hukum represif. Pelindungan hukum preventif (*preventieve rechtbescherming*) adalah upaya-upaya yang dilakukan untuk mencegah terjadinya perbuatan yang menyimpang atau kegiatan antisipasi terhadap langkah-langkah yang akan dilakukan oleh pemerintah.³⁴ Sedangkan pelindungan hukum secara represif berkaitan dengan upaya menyelesaikan sengketa/pelanggaran hukum yang timbul pasca tindakan atau keputusan itu dikeluarkan.³⁵

Pelindungan hukum secara preventif terhadap tindakan/keputusan pemerintahan dapat melalui 4 (empat) cara, yaitu: (1) pengawasan administrasi; (2)

³³ Penetapan penyedia barang dan jasa termasuk keputusan pejabat tata usaha negara. Apabila keputusan itu merugikan pihak-pihak yang berkepentingan maka pihak tersebut dapat menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Lihat Radian Yudha Pradipta, "Batas-Batas Tanggung Jawab Hukum Pejabat Pembuat Komitmen Terhadap Kerugian Negara Dalam Pengadaan Barang /Jasa Oleh Pemerintah Prinsip Asas Maslahat", *Jurisdictie: Jurnal Hukum dan Syariah* Vol. 8 No.1, 2017, hlm. 65.

³⁴ Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 124-125.

³⁵ Sehubungan dengan pelindungan hukum represif, Ridwan HR mengemukakan perlunya mengetengahkan perbuatan hukum pemerintah apa yang akibat hukumnya secara nyata menimpa warga negara. Apakah perbuatan hukum yang menggunakan instrumen hukum peraturan perundang-undangan (*regeling*), peraturan kebijakan (*beleidsregel*), atau keputusan-keputusan (*beschikkingen*). Lihat Ridwan HR, *Ibid.* hlm. 142

pengesahan atau persetujuan; (3) keterbukaan pemerintah; (4) peran serta warga negara.³⁶ Pengawasan administrasi biasanya dilakukan secara internal atau eksternal, dan dapat dilakukan sebelum keputusan pemerintah dikeluarkan (*a-priori*) atau setelah dikeluarkannya keputusan pemerintah (*a-posteriori*).³⁷ Oleh karenanya, penulis kurang sependapat bila tindakan/keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19 ini dinilai tidak dapat dikoreksi oleh siapapun. Mekanisme preventif berikutnya adalah pengesahan atau persetujuan yang bisa dilakukan oleh organ/pejabat pemerintahan yang lebih tinggi sebelum suatu keputusan dikeluarkan.³⁸

Keterbukaan pemerintah sebagai metode pelindungan hukum preventif seirama dengan gagasan negara hukum yang demokratis, yang mengedepankan akuntabilitas dan transparansi pemerintahan.³⁹ Peran serta warga negara mempersyaratkan 3 (tiga) unsur penting, yaitu: (1) tersedianya kesempatan yang diatur atau dipersiapkan bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan; (2) pemberian kesempatan kepada rakyat untuk terlibat aktif dalam pembahasan kebijakan; (3) harapan bahwa hasil dari pembahasan kebijakan berpengaruh pada keputusan final pemerintah.⁴⁰ Namun, dalam konteks tindakan/keputusan pemerintah berdasarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 ini, mekanisme preventif yang paling memungkinkan adalah pengawasan administrasi, pengesahan atau persetujuan, dan keterbukaan pemerintah.⁴¹

Instruksi Presiden No. 4 Tahun 2020 tentang *Refocusing* Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* merupakan salah satu instrumen hukum pencegahannya. Meski Inpres No. 4 Tahun 2020 bukan merupakan peraturan

³⁶ Lihat *Ibid.*, hlm. 128-141.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Sebagai contoh, keputusan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memerlukan persetujuan dari atasan pejabat. Lihat Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

³⁹ Lihat Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara dalam Penjelasan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

⁴⁰ Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 139.

⁴¹ Akses untuk melibatkan warga negara dalam perumusan kebijakan fiskal ini tentunya sulit diimplementasikan dalam situasi darurat yang memerlukan pengambilan keputusan secara cepat dan tepat, apalagi ciri khas keputusan pemerintah adalah bersifat sepihak.

perundang-undangan, melainkan peraturan kebijakan, namun efektivitas mengikat Inpres terhadap internal pemerintah ‘layaknya’ peraturan perundang-undangan.⁴² Presiden menginstruksikan kepada jajaran pejabat pemerintah agar dalam melakukan pengadaan barang dan jasa untuk percepatan penanganan Covid-19, melibatkan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintahan (LKPP) serta Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Keterlibatan LKPP dan BPKP dapat mencegah terjadinya maladministrasi dalam tindakan atau keputusan yang hendak diambil kemudian.⁴³

Inpres No. 4 Tahun 2020 secara khusus memberikan instruksi kepada Kepala BPKP untuk melakukan pendampingan dan pengawasan keuangan terhadap akuntabilitas keuangan negara untuk percepatan penanganan Covid-19.⁴⁴ Instruksi juga diberikan kepada Kepala LKPP untuk melakukan pendampingan pelaksanaan pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka percepatan penanganan Covid-19. Keterlibatan dua lembaga tersebut tentunya dapat mencegah pengambilan tindakan atau keputusan sebagai turunan dari kebijakan fiskal pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara, sehingga terantisipasi dari potensi merugikan warga negara atau badan hukum perdata.

Pelindungan hukum secara represif atas tindakan atau keputusan pemerintah yang berpotensi/diduga merugikan warga negara atau badan hukum perdata bergantung pada sifat dan kedudukan pemerintah dalam melakukan tindakan hukum itu. Sebagaimana sempat diulas sebelumnya, karena pemerintah sebagai subjek hukum mewakili dua institusi (jabatan pemerintahan dan badan hukum), maka dikenal ada dua macam tindakan hukum pemerintah, yaitu tindakan hukum

⁴² J.H. van Kreveld, *Beleidsregel in Het Recht*, Kluwer-Deventer, 1983, sebagaimana dikutip kembali oleh Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Op. Cit.*, hlm. 174. Lihat pula Ridwan HR, *Diskresi & Tanggungjawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 150. Lihat pula Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 15.

⁴³ Lihat Pasal 3 Peraturan Presiden No. 192 Tahun 2014 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan mengenai fungsi BPKP. Lihat pula Pasal 1 angka 6 dan Pasal 73 ayat (4) Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa mengenai fungsi LKPP.

⁴⁴ Peran BPKP dalam pengelolaan keuangan negara dapat dikualifikasikan sebagai pengawas internal. Pengawasan yang dilakukan oleh BPKP bukan untuk mencari kesalahan melainkan mengarahkan pengelolaan keuangan negara sehingga tercapai sasaran pembangunan. Apabila terdapat penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara maka diupayakan untuk diperbaiki atau dibimbing. Lihat Muhammad Djafar Saidi & Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik*, Ed. 3, Cet. 6, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 86-87.

publik yang tunduk pada hukum publik dan tindakan hukum privat yang tunduk pada ketentuan hukum keperdataan.⁴⁵

Secara umum ada tiga macam perbuatan pemerintahan yaitu perbuatan pemerintahan dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (*regeling*), perbuatan pemerintahan dalam penerbitan keputusan (*beschikking*), dan perbuatan pemerintah dalam bidang keperdataan (*materiele daad*). Dua bidang yang pertama terjadi dalam bidang publik, dan karena itu tunduk dan diatur berdasarkan hukum publik, sedangkan yang terakhir khusus dalam bidang perdata, dan karenanya tunduk dan diatur berdasarkan hukum perdata.⁴⁶

Perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pemerintah secara khusus diatur

Kedudukan pemerintah sebagai wakil dari badan hukum publik yang dapat melakukan tindakan hukum di bidang keperdataan, misalnya jual-beli, sewa-menyeWA, membuat kontrak dimungkinkan dapat bertentangan dengan hukum (*onrechtmatige overheidsdaad*).⁴⁷ Hakim perdata pada peradilan umum berwenang menghukum pemerintah untuk membayar ganti kerugian berkenaan dengan perbuatan melawan hukum oleh pemerintah, maupun menetapkan larangan atau perintah terhadap pemerintah untuk melakukan suatu perbuatan tertentu.⁴⁸ Ketentuan dan kriteria mengenai perbuatan melawan hukum oleh pemerintah ini secara spesifik diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdata.

Pelindungan hukum bagi warga negara atau badan hukum perdata atas tindakan hukum pemerintah dalam kapasitasnya sebagai wakil dari badan hukum publik ini dapat dilakukan melalui pengajuan gugatan perbuatan melawan hukum kepada peradilan umum. Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 jo. UU No. 2 Tahun 2020 kiranya tepat bila mengecualikan tindakan atau keputusan pemerintah yang diambil berdasarkan Perppu *a quo* sebagai bukan objek gugatan pada PTUN, sepanjang tindakan atau keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah itu dalam kapasitasnya sebagai wakil badan hukum publik yang melakukan tindakan hukum di bidang keperdataan. Sehingga upaya hukum yang dapat ditempuh bagi pihak yang dirugikan ialah gugatan kepada peradilan umum.

Sedangkan pelindungan hukum dalam bidang publik atas kapasitas pemerintah selaku pejabat atau kumpulan pejabat yang melakukan tindakan hukum

⁴⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Op. Cit., hlm. 114-115.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 268.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 271.

⁴⁸ *Ibid.*

pemerintah berdasar hukum publik memiliki mekanisme yang berbeda. Pelindungan hukum yang tersedia di Indonesia dalam konteks ini ialah menempuh upaya administratif dan gugatan ke peradilan administrasi (PTUN).⁴⁹ Pasal 53 ayat (1) UU PTUN menentukan perihal gugatan ke peradilan TUN sebagai berikut:

“Seseorang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.”

Pasal 48 UU PTUN mengatur perihal upaya administratif yang harus ditempuh oleh pihak yang merasa dirugikan akibat keputusan yang dikeluarkan pemerintah.

“(1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia. (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.”

Perihal upaya administratif ini diakui terjadi disharmonisasi diantara undang-undang di bidang administrasi negara. UU PTUN mengatur apabila suatu penyelesaian sengketa administrasi mengharuskan dilakukannya upaya administratif, maka seluruh upaya administratif yang tersedia harus terlebih dahulu ditempuh. Sedangkan di dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan), Pasal 75 ayat (1) justru menyebutkan, bahwa *“Warga masyarakat yang dirugikan terhadap Keputusan dan/atau Tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan”*.

Kata “dapat” dalam Pasal 75 ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan tersebut ada yang memaknai bahwa upaya administratif itu merupakan hak bagi seseorang

⁴⁹ Sehubungan dengan hal ini, ada perbedaan antara peradilan administrasi (*administratieve rechtspraak*) dan (*administratief beroep*) Lihat Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Ibid.* hlm. 281-282.

atau badan hukum perdata yang boleh digunakan atau tidak digunakan, hanya saja ketika yang bersangkutan akan mengajukan gugatan ke PTUN maka upaya administratif itu tetap wajib ditempuh terlebih dahulu. Pemaknaan tersebut relevan karena UU Administrasi Pemerintahan juga tidak tegas mewajibkan ditempuhnya upaya administratif, sedangkan masih ada UU PTUN yang mengharuskan adanya upaya administratif, dan belum tegas dicabut.⁵⁰ Oleh karena itu, menempuh upaya administratif merupakan tahapan yang masih harus terlebih dahulu ditempuh dalam penyelesaian sengketa administrasi pemerintahan.

UU Administrasi Pemerintahan juga tidak menentukan bahwa PTUN baru berwenang memeriksa, mengadili, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan apabila upaya administratif telah ditempuh terlebih dahulu. Maka, jika masyarakat memilih tidak mengajukan upaya administratif dan langsung mengajukan gugatan ke PTUN bisa saja dibenarkan. Maka, PTUN tidak dapat menyatakan gugatan “tidak dapat diterima” dengan alasan penggugat belum menempuh upaya administratif.⁵¹ Hanya saja, pasca Mahkamah Agung (MA) menerbitkan Peraturan MA RI No. 6 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif, PTUN baru berwenang menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa administrasi pemerintahan sepanjang upaya administratif telah ditempuh terlebih dahulu.⁵²

Hal ini terlepas dari apakah gugatan kepada PTUN bisa ditempuh dengan harus terlebih dahulu melalui upaya administratif atau tanpa melalui upaya administratif, dalam konteks tindakan/keputusan yang dikeluarkan pemerintah berdasarkan Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020, tetapi saja tidak dapat diajukan gugatan ke PTUN. Oleh karenanya, upaya hukum yang tersedia bagi warga negara atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan atas tindakan/keputusan pemerintah yang dikeluarkan berdasarkan Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 ialah dengan menempuh upaya administratif.

⁵⁰ Ridwan, et. al., *Perluasan Kompetensi Absolut...*, *Op. Cit.*, hlm. 347-348.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Lihat Pasal 2 ayat (1) Peraturan MA RI No. 8 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif.

Keharusan untuk menempuh upaya administratif ini dinilai bisa berdampak positif untuk mendorong pemberian internal pemerintah, karena aparatur internal pemerintah harus mampu berbenah dan menyiapkan perangkat aturan dan struktur dalam rangka penyelesaian aduan/gugatan administrasi pemerintahan di masing-masing internal institusinya.⁵³ Penyelesaian perkara administrasi melalui mekanisme internal pemerintah (diluar pengadilan) ini sebenarnya juga menjadi “tren” di negara-negara lain, terutama di negara yang menganut konsep hukum *the rule of law*, United Kingdom (UK) misalnya. Peter Leyland dan Gordon Anthony menyebut bahwa meski tersedia mekanisme peradilan, beberapa masalah dalam lingkup hukum administrasi ditangani secara informal melalui upaya non hukum misalnya, oleh anggota parlemen, anggota dewan lokal, ombudsman, atau prosedur pengaduan internal.⁵⁴

Di Indonesia, upaya administratif diajukan kepada pejabat atau atasan pejabat pemerintahan yang menetapkan tindakan/keputusan dalam pengelolaan keuangan negara berdasarkan.⁵⁵ Pasal 75 ayat (4) UU Administrasi Pemerintahan menjamin bahwa “*Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib segera menyelesaikan Upaya Administratif yang berpotensi membebani keuangan negara*”. Apabila kewajiban tersebut dilanggar, maka pejabat pemerintahan yang bersangkutan dikenai sanksi administratif ringan.⁵⁶ Menurut Ridwan HR, upaya administratif ini masih diperlukan, meskipun telah ada peradilan administrasi (PTUN), karena pengujian keputusan dan/atau tindakan pemerintahan melalui upaya administratif lebih lengkap, mencakup aspek kebijakan (*doelmatigheid*) dan aspek hukum (*rechmatigheid*) serta dapat langsung mengubah, memperbaiki, atau bahkan mencabut keputusan yang disengketakan.⁵⁷

Selain menempuh upaya administratif, pelindungan hukum atas tindakan/keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara berdasarkan

⁵³ Ridwan, *Urgensi Upaya Administratif...*, *Op. Cit.*, hlm. 98

⁵⁴ Peter Leyland and Gordon Anthony, *Textbook on Administrative Law*, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, 2009, hlm. 2.

⁵⁵ Lihat Pasal 75 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁵⁶ Bentuk sanksi administratif ringan diantaranya adalah: teguran lisan; teguran tertulis; atau penundaan kenaikan pangkat, golongan, dan/atau hak-hak jabatan. Lihat Pasal 81 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁵⁷ Ridwan, *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*, Cet. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 133

Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 yang diduga terjadi maladministrasi dapat dilaporkan kepada Ombudsman RI. Pasal 1 angka 3 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menentukan definisi maladministrasi sebagai berikut:

*“Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan”*⁵⁸

Laporan harus disertai uraian peristiwa, tindakan atau keputusan yang diduga terjadi maladministrasi secara rinci, serta diajukan sebelum lewat 2 (dua) tahun sejak peristiwa, tindakan atau keputusan tersebut terjadi/ditetapkan.⁵⁹ Bila hasil pemeriksaan Ombudsman menyatakan menerima laporan dan memberikan rekomendasi, maka rekomendasi tersebut disampaikan kepada pelapor, terlapor, dan atasan terlapor.⁶⁰ Rekomendasi wajib dilaksanakan oleh terlapor dan atasan terlapor, sedangkan apabila tidak dilaksanakan atau yang dilaksanakan hanya sebagian rekomendasi saja, maka Ombudsman dapat mempublikasikan atasan terlapor dan menyampaikan laporan kepada DPR dan Presiden.⁶¹

Kedudukan Ombudsman RI ini sekiranya penting dan relevan untuk mengawal penyelenggaraan pemerintahan agar berjalan sebagaimana mestinya, khususnya mengawal tindakan/keputusan pemerintah agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hanya saja, eksistensi dan peran Ombudsman di Indonesia ini memang belum begitu nampak dan menjadi alternatif penyelesaian sengketa/perkara oleh masyarakat Indonesia. Hal itu bisa jadi ditengarai belum efektifnya rekomendasi Ombudsman dalam memengaruhi penyelenggaraan pemerintahan. Sehingga, tantangan Ombudsman RI adalah mengoptimalkan kelembagaannya agar menjadi alternatif lembaga yang diminati masyarakat untuk menyelesaikan sengketa/perkara akibat tindakan/keputusan pemerintah. Tantangan serupa juga dialami oleh negara lain, di United Kingdom (UK) misalnya,

⁵⁸ Pasal 1 angka 3 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁵⁹ Pasal 24 ayat (1) huruf b UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁶⁰ Pasal 35 dan Pasal 37 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

⁶¹ Pasal 38 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Ombudsman diarahkan untuk melembaga sebagai “third way” diantara lembaga pengadilan formal.⁶²

PENUTUP

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan sebagai berikut: *pertama*, politik hukum pengaturan Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 yang menentukan segala tindakan atau keputusan yang diambil berdasarkan Perppu/UU *a quo* menjadi bukan sebagai objek gugatan yang dapat diajukan kepada PTUN diketahui untuk maksud menjamin kepastian hukum. Kepastian hukum dalam konteks ini adalah jaminan atas produk hukum atau kebijakan pemerintah yang tepat, terukur, dan tidak berubah-ubah dalam waktu singkat. Sebab dalam menghadapi keadaan darurat, dan saat-saat kritis seperti ini membutuhkan tindakan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara yang dirancang dengan baik dan memberikan pelayanan publik yang efektif, serta memastikan stabilitas makroekonomi. *Kedua*, meskipun Pasal 27 ayat (3) Perppu No. 1 Tahun 2020 *jo.* UU No. 2 Tahun 2020 menutup peluang dapat digugatnya tindakan atau keputusan pemerintah kepada PTUN, namun warga negara atau badan hukum perdata yang berpotensi atau merasa dirugikan atas tindakan atau keputusan tersebut masih memeroleh pelindungan hukum. Pelindungan hukum yang tersedia antara lain: pelindungan hukum secara preventif melalui pengawasan terhadap administrasi, pengesahan atau persetujuan, keterbukaan pemerintah. Dalam konteks penanganan pandemi Covid-19 telah tersedia Inpres No. 4 Tahun 2020 sebagai instrumen hukum pencegahan tindakan/keputusan yang merugikan warga negara/badan hukum perdata. Selain itu juga masih tersedia pelindungan hukum secara represif melalui mekanisme upaya administratif, serta laporan kepada Ombudsman RI.

⁶² Nick O’Brien & Mary Seneviratne, *Ombudsmen at the Crossroads: The Legal Services Ombudsman, Dispute Resolution and Democratic Accountability*, Macmillan Publishers, London, 2017, hlm. 91-103.

SARAN

Penelitian ini merekomendasikan kepada pemerintah agar dalam mengambil tindakan atau keputusan pemerintah dalam mengelola keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19 selalu berpedoman pada peraturan perundang-undangan dan AUPB, sebab meski tindakan atau keputusan tersebut tidak dapat diajukan gugatan kepada PTUN, namun pejabat yang bersangkutan tidak terbebas dari prosedur dan pertanggungjawaban hukumnya. Badan atau lembaga pemerintah yang ditunjuk agar melakukan pembinaan dan pengawasan administratif secara ketat dan tepat. Khusus bagi warga negara atau badan hukum perdata yang potensial dirugikan atau merasakan dirugikan atas tindakan atau keputusan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara untuk penanganan pandemi Covid-19, dapat menempuh upaya hukum melalui mekanisme upaya administratif, dan/atau mengajukan laporan kepada Ombudsman RI.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

Djafar Saidi, Muhammad & Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik*, Ed. 3, Cet. 6, Rajawali Pers, Depok, 2018

M. Hadjon, Philipus, *Pegantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008

_____, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987

Manan, Bagir, *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004

Marbun, SF., *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*, Cet. II (Edisi Revisi), FH UII Press, Yogyakarta, 2018

Muh. Ali Rahman, Andi, *Penyerapan Nilai-Nilai Kearifan Lokal Ke Dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, FH UII Press, Yogyakarta, 2019

Nick O'Brien & Mary Seneviratne, *Ombudsmen at the Crossroads: The Legal Services Ombudsman, Dispute Resolution and Democratic Accountability*, Macmillan Publishers, London, 2017

Peter Leyland and Gordon Anthony, *Texbook on Administrative Law*, Sixth Edition, Oxford University Press, New York, 2009

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cet. 16, Rajawali Pers, Depok, 2020, hlm. 267

_____, *Diskresi & Tanggungjawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014

_____, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009

_____, *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*, Cet. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2019

Tjandra, Riawan, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2014

Jurnal:

Ahmad Gelora Mahardika, “Potensi Penyimpangan Hukum dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020”, *Jurnal Ius Quia Iustum* No. 2 Vol. 27 Mei, 2020: 264-284

Colin C. Williams and Aysegul Kayaoglu, “The Coronavirus Pandemic and Europe’s Undeclared Economy: Impacts and A Policy Proposal”, *South East European Journal of Economics and Business*, Vol. 15, No. 1, 2020, hlm. 89.

Despan Heryansyah, “Shifting the Absolute Competence of State Administrative Justice in the Indonesian Legal System”, *International and Public Affairs*, Vol. 4, No. 2: 28-34

Dina Eva Santi Silalahi Rasinta Ria Ginting, “Strategi Kebijakan Fiskal Pemerintah Indonesia dalam Menghadapi Dampak Pandemi COVID-19”, *Jurnal Ekonomi & Ekonomi Syariah* Vol 3 No 2, Juni 2020: 156-167

Fatria Khairo, “Urgensi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia”, *Jurnal Lex Librum* Vol. III, No. 2, Juni 2017: 539-548

Radian Yudha Pradipta, “Batas-Batas Tanggung Jawab Hukum Pejabat Pembuat Komitmen Terhadap Kerugian Negara Dalam Pengadaan Barang /Jasa Oleh Pemerintah Prinsip Asas Maslahat”, *Jurisdictie: Jurnal Hukum dan Syariah* Vol. 8 No.1, 2017

Ridwan, et.al, "Perluasan Kompetensi Absolut Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Ius Quia Iustum* No. 2 Vol. 25 Mei 2018: 339-358

Hasil Penelitian

Norman V. Loayza and Steven Pennings, "Macroeconomic Policy in the Time of COVID-19: A Primer for Developing Countries", *Research & Policy Brief*, No.28, From the World Bank Malaysia Hub

Makalah/Perkuliahan

Riawan Tjandra, *UU No. 2 Tahun 2020: Solusi Fiskal Dan Moneter Atasi Dampak Covid-19, Tulisan Lepas* dalam Perkuliahan Hukum Pajak dan Keuangan Negara, Program Magister Hukum Pascasarjana UII, 2020.

Riawan Tjandra, *Materi Perkuliahan: Kebijakan Fiskal*, BKU HTN/HAN Program Magister Hukum Pascasarjana, FH UII, 2020.

Internet:

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Apa dan Mengapa: Perppu No. 1 Tahun 2020*, diakses dari <http://www.djpk.kemenkeu.go.id/wp-content/uploads/2020/05/FAQ-Perppu-1-2020.pdf> pada 4 September 2020.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara RI No. 3344

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4286

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4899

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara RI No. 5601.

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 Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).

Peraturan Presiden No. 192 Tahun 2014 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan

Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa mengenai fungsi LKPP.

Peraturan Mahkamah Agung RI No. 8 Tahun 2016 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Administrasi Pemerintahan setelah Menempuh Upaya Administratif.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 138/PUU-VII/2009

Kontradiksi Aturan Pemulasaraan Jenazah di Indonesia

Nabil^{1*}, Bambang Sukoco²

¹Fakultas Kedokteran, Universitas Hang Tuah Surabaya, Email: nabil@hangtuah.ac.id

²Fakultas Hukum, Universitas Trisakti, Email: bambanglllaw@gmail.com

Articcle Information

Article History:

Received : 08-06-2022

Revised : 26-09-2022

Accepted : 05-10-2022

Published : 20-10-2022

Keyword:

*Legality of Practice;
Retrieval of Bodies;
Implementing Personnel;*

Abstract

The Regulation of the Indonesian Medical Council on Educational Standards for Forensic and Medicolegal Specialists states that the burial of corpses includes level 3 competence, namely carrying out supervision. Meanwhile, in the Government Regulation concerning the Implementation of the Hospital Sector, it is stated that for the relocation of corpses services are given to non-health workers. Based on this, the author wishes to examine the legal basis, authority, and responsibility for the negligence of the funeral service. This study used a method in the field of law in a juridical normative with statute approach. This study aims to determine the rules relating to funeral services that are not in accordance with the principles and hierarchy of laws and regulations and cause confusion for forensic and medicolegal specialists in practicing and for law enforcement will cause a problem regarding the complexity of assessing the element of error in negligence. funeral practices.

Abstrak

Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Tentang Standar Pendidikan Dokter Spesialis Forensik dan Medikolegal menyebutkan bahwa pemulasaran jenazah termasuk level kompetensi 3 yaitu melakukan dengan supervisi. Sedangkan pada Peraturan Pemerintah Tentang Penyelenggaraan Bidang Perumahsakitan dikatakan bahwa untuk pelayanan pemulasaran jenazah diberikan kepada tenaga non kesehatan. Berdasarkan hal tersebut penulis berkeinginan untuk meneliti tentang dasar hukum, kewenangan, dan tanggung jawab atas kelalaian pelayanan pemulasaran jenazah. Penelitian ini digunakan suatu metode dalam bidang hukum secara juridis normative dengan pendekatan perundang-undangan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui aturan yang berkaitan dengan pelayanan pemulasaran jenazah yang tidak sesuai dengan asas dan hirarki peraturan perundang-undangan serta menimbulkan kecaburan bagi dokter spesialis forensik dan Medikolegal dalam menjalani praktik dan bagi penegak hukum akan menimbulkan suatu masalah tentang rumitnya menilai unsur kesalahan dalam kelalaian praktik pemulasaraan jenazah.

PENDAHULUAN

Saat ini dunia sedang berjuang menghadapi pandemic *Coronavirus Disease 2019* (Covid-19), yaitu penyakit menular yang disebabkan oleh *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (SARS-CoV-S), SARS-CoV-2 merupakan Corona Virus jenis baru yang belum pernah diidentifikasi sebelumnya pada manusia. Pada 31 Desember 2019, WHO China Country Office di Kota Wuhan melaporkan kasus *Pneumonia* yang tidak diketahui penyebabnya. 7 Januari 2020, Pemerintah China kemudian mengumumkan bahwa penyebab kasus tersebut adalah Corona Virus jenis baru yang kemudian diberi nama SARS-CoV-2. Sejak dilaporkan. Penambahan jumlah kasus Covid-19 berlangsung dengan cepat dan penyebaran telah meluas ke negara-negara lain di seluruh dunia¹.

Pandemi Covid-19 yang menimpa Indonesia telah memporak-porandakan semua sendi kehidupan, salah satunya adalah sektor kesehatan yang mengalami dampak sangat besar dengan melonjaknya jumlah angka kematian yang diluar batas kewajaran. Pemulasaraan jenazah merupakan suatu jenis pelayanan yang sangat vital di era pandemi virus Covid-19, Metode penanganan jenazah yang dilakukan oleh para tenaga kesehatan yang dibekali dengan suatu kompetensi dan kewenangan khusus dalam menangani korban mati, hal ini terbukti dengan terbantunya satuan gugus tugas covid 19 dalam mengatasi penyebaran penularan virus yang ditimbulkan oleh jenazah.

Pengertian jenazah menurut konsep keperdataan adalah orang yang telah mati dan dikatakan sudah tidak bisa mengadakan hubungan atau transaksi dalam bidang hukum atau bukan merupakan subyek hukum². Definisi Jenazah sendiri banyak terdapat pada bentuk paraturan setingkat peraturan daerah, salah satunya pengertian jenazah telah dijelaskan pada Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah, dalam peraturan daerah tersebut dikatakan bahwa jenazah adalah jasad orang yang telah meninggal dunia secara medis.

¹ WHO, *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) Situation Report*, Emergency Situational Updates, 94 (23 April 2020), hal.2. Baca juga Subandi Sardjoko (ed), *Proyeksi Covid-19 di Indonesia*, BAPPENAS, Jakarta, 2021, hal.1.

²Sutarno, *Hukum Kesehatan Eutanasia, Keadilan Dan Hukum Positif di Indonesia*, Malang, Setara Press, 2014, hal. 9.

Ilmu kedokteran forensik adalah suatu ilmu yang mempelajari segala hal yang berkaitan dengan bagian tubuh manusia yang terlibat dalam suatu peristiwa kejahatan, baik korban hidup (*clinical forensic*) atau korban mati (*pathology forensic*)³. Jaising P Modi menyatakan bahwa cabang ilmu kedokteran yang menggunakan prinsip-prinsip dan pengetahuan kedokteran untuk membantu proses hukum, baik sipil maupun criminal. Sedangkan menurut Amri Amir ilmu kedokteran forensik adalah cabang ilmu kedokteran yang menggunakan prinsip-prinsip dan pengetahuan kedokteran untuk membantu proses hukum, baik sipil maupun kriminal.

Kolegium Kedokteran Forensik & Medikolegal telah menjelaskan bahwa kompetensi dan kewenangan terhadap pemulasaraan jenazah merupakan ranah dari dokter spesialis forensik & medikolegal, hal ini tertulis di dalam Peraturan Konsil Kedokteran Forensik Nomor 66 Tahun 2020 tentang Standar Pendidikan Profesi Dokter Spesialis Forensik dan Medikolegal sedangkan menurut Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit dan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perumahsakitan (PP 47/2021) tertulis bahwa tenaga non kesehatan yang mempunyai kewenangan dalam hal pelayanan pemulasaraan terhadap jenazah.

Penjabaran ke dua norma dan peraturan diatas jelas saling bertentangan satu sama lain dalam hal siapa sebenarnya yang mempunyai kewenangan dalam pelayanan pemulasaraan terhadap jenazah, sehingga dalam pelaksanaan dilapangan akan menimbulkan suatu permasalahan baik dalam bentuk legalitas maupun tanggung jawab secara hukum, saat terjadi kelalaian dalam pelayanan pemulasaraan terhadap jenazah.

Backy Krisnayuda yang menjelaskan bahwa Undang-Undang harus mencerminkan asas, kaidah, moral, serta akar bangsa itu sendiri, antara lain : “(1) Setiap Undang-undang harus membentuk dan mencerminkan pribadi bangsa yang bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; (2) Setiap Undang-undang harus mencerminkan nilai kemanusiaan dan menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia; (3) Setiap Undang-undang harus menciptakan rasa aman dan damai

³Ahmad Yudianto, 2020. *Ilmu Kedokteran Forensik*, Surabaya, Scopindo Mediapustaka, hal.2.

dengan semangat persatuan dan kesatuan bangsa; (4) Setiap Undang-undang harus memberikan ruang keterwakilan anggota masyarakat dalam pembentukan, penerapan, dan pengujian undang-undang; (5) Setiap Undang-undang harus dapat menyejahterakan masyarakat⁴

Fakta kasus tuntutan yang terjadi terhadap 4 petugas forensik Rumah sakit Umum Daerah Djasamen Saragih Pematang Siantar Provinsi Sumatera Utara yang melakukan pemulasaraan kepada jenazah wanita dengan suspek Covid-19 dengan tuduhan memandikan jenazah bukan muhrimnya, merupakan contoh fakta kasus yang akan menimbulkan kekaburuan dalam hukum terutama dalam hal siapakah yang berkompeten dan bertanggung jawab jika terjadi suatu kelalaian dalam pemulasaraan terhadap jenazah.⁵ Oleh karena itu penulis akan membahas tentang bentuk, kewenangan dan kompetensi dalam pelayanan pemulasaraan jenazah.⁶ Dalam hal ini beberapa pokok permasalahan yang akan diuraikan oleh penulis yakni terkait dengan pemulasaraan jenazah yang merupakan bagian dari bentuk pelayanan medis. Serta, bentuk kompetensi dan kewenangan dalam pemulasaraan terhadap jenazah.

METODE PENELITIAN

Pelaksanaan kerja dalam meneliti peraturan perundang undangan yang dilakukan adalah menggunakan tipe penelitian juridis normatif. Adapun yang dilakukan adalah membahas dan menggali berbagai aturan untuk di diskusikan sebagai jawaban akan adanya permasalahan sehingga kesenjangan aturan mengenai pemulasaraan jenazah dapat dijelaskan dengan sistematis dan jelas. Untuk itu sumber penelitian ini adalah buku, jurnal, dan peraturan perundang-undanganya yang berlaku.

⁴ Backy Krisnayuda, 2016. Pancasila & Undang-Undang: Relasi dan Transformasi Keduanya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jakarta: Kencana. Hal 198.

⁵ L Djai Yen, Y Yosephine, E Ameilia Dewi, Dkk, Tinjauan Aspek Bioetika Terhadap Pemulasaraan Jenazah COVID-19 di Indonesia, Jurnal Etika Kedokteran Indonesia, Vol. 5 No. 2 2021, <https://sinta.kemdikbud.go.id/journals/profile/7150>.

⁶ Kompas.com. "Fakta di Balik 4 Petugas Forensik Jadi Tersangka Usai Mandikan Jenazah Wanita Suspek Covid-19. Diakses pada laman. <https://regional.kompas.com/read/2021/02/21/08400071/fakta-di-balik-4-petugas-forensik-jadi-tersangka-usai-mandikan-jenazah?page=all>. Pada tanggal 23 Juni 2022.

PEMBAHASAN

A. Analisis Bentuk Pelayanan Pemulasaraan Jenazah

Perawatan jenazah merupakan hak bagi si mayat dan menjadi kewajiban bagi yang masih hidup untuk melakukan pengurusan yang baik, di Indonesia pembahasan tentang konsep pelayanan jenazah akan selalu berkaitan dengan pemulasaraan jenazah.⁷ Rumah sakit sebagai salah satu sarana kesehatan yang memberikan pelayanan kepada masyarakat, memiliki peran yang sangat penting dalam meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Oleh karena itu rumah sakit dituntut untuk tetap dapat memberikan pelayanan yang bermutu sesuai dengan standar yang sudah ditetapkan⁸. Untuk meminimalkan resiko terjadinya infeksi di rumah sakit, perlu diterapkan pencegahan dan pengendalian infeksi. Kegiatan yang bisa dilakukan meliputi perencanaan, pelaksanaan, pembinaan, pendidikan dan pelatihan serta monitoring dan evaluasi pencegahan dan pengendalian infeksi di rumah sakit sangat penting karena menggambarkan mutu pelayanan rumah sakit.⁹

Sampai penelitian ini dilaksanakan hanya dapat ditemukan pada aturan setingkat peraturan daerah, yaitu berada di Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah dimana definisi yang tertulis pada Pasal 1 dimana dikatakan bahwa jenazah adalah jasad orang yang telah meninggal dunia secara medis. Sedangkan bagian ketentuan umum pada peraturan tiap daerah tidaklah mempunyai suatu pengertian yang sama secara tersurat, sehingga hal ini dapat menimbulkan permasalahan di saat petugas pelaksana atau masyarakat dalam memahami arti sebenarnya suatu konsep dari pemulasaraan jenazah.

Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun

⁷ Marzuki. *Perawatan Jenazah.* Diakses dari http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/pengabdian/_dr-marzuki-mag/dr-marzuki-mag-perawatan-jenazah.pdf. Diakses pada 14 Agustus 2022.

⁸ Lestari,N, 2001. *Masalah Malpraktek Etika Dalam Praktek Dokter (Jejaring Bioetika dan Humaniora)*, Malang, dalam kumpulan makalah seminar tentang Etika dan Hukum Kedokteran, RSUD dr. Syaiful Anwar Malang.

⁹ T Hidayat, R Susanti, A Afriwardi, dkk, "Sosialisasi Peningkatan Kapasitas Tenaga Medis Dalam Pemulasaraan Jenazah Covid-19", *Buletin Ilmiah Nagari Membangun*, Vol. IV No. 1 2021, <http://bulletinnagari.lppm.unand.ac.id/index.php/bln/article/view/293>

2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tepatnya pada pasal 5 bahwa dalam membuat peraturan harus jelas agar dapat dipahami masyarakat. Kemudian dengan adanya suatu kelembagaan atau pejabat pembentuknya, disamping itu juga harus ada kesesuaian antara jenis, hierarki maupun materi muatan sehingga akan tercipta suatu daya guna terhadap hasil aturan yang dapat dengan keterbukaan.

Pengertian kesehatan sendiri di definisikan oleh Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) sebagai suatu keadaan sehat, baik secara fisik, mental, spiritual maupun sosial yang memungkinkan setiap orang untuk hidup produktif secara sosial dan ekonomis. Secara khusus konsep Pelayanan kesehatan dibagi menjadi empat bagian menurut UU Kesehatan yang tertuang dalam Pasal 1 angka 12 hingga angka 15, dimana tersusun secara jelas dengan diawali pada pengertian tentang pelayanan kesehatan promotif yang menekankan pada kegiatan promosi kesehatan, pelayanan kesehatan preventif yang mempunyai kekhususan pada hal pencegahan terhadap suatu penyakit, pelayanan kesehatan kuratif yang mempunyai kegiatan dalam proses penyembuhan akan suatu penyakit yang menimpa seseorang atau pasien dan pelayanan kesehatan rehabilitatif yang bertujuan untuk mengembalikan segala fungsi organ tubuh kembali kedalam suasana awal sebelum terserang suatu penyakit.

Dari sudut pandang hukum, menurut Hermin Hadiati Koeswadji *medish rech* atau *medical law* mempunyai pengertian yang sempit sehingga pengertian dari pelayanan kedokteran atau medis sendiri merupakan sekumpulan proses dalam bidang kedokteran atau medis yang mempunyai lingkup kecil hanya melayani kepada pasien sedangkan pelayanan kesehatan merupakan suatu layanan yang lebih luas yang melibatkan pemerintah sebagai pemangku kebijakan dalam bidang pelayanan.¹⁰

Peran ahli dalam mengartikan suatu pelayanan medis juga menjadi suatu hal yang sangat penting, seperti Lavey dan Loomba yang menjelaskan bahwa pelayanan kesehatan adalah suatu bentuk proses dari melayani pasien secara langsung yang mencakup perihal tanggung jawab secara profesional akan hasil

¹⁰ Widodo Tresno Novianto, 2013. *Alternative Model Penyelesaian Sengketa Medik diluar Pengadilan Melalui Lembaga Penyelesaian Sengketa Medik Dalam Pelayanan Kesehatan*, Surakarta, Sebelas Maret University Press, hal.18.

pelayanan medis yang dilakukan oleh seorang dokter dan mempunyai tujuan untuk terciptanya kesehatan secara menyeluruh.¹¹

Pemahaman tentang pelayanan kesehatan diatur dalam berbagai peraturan menteri kesehatan yang mencakup pencatatan, pelaksanaan dalam pelayanan kesehatan. Menurut hemat penulis konsep pemulasaraan jenazah tidak tersurat secara jelas pada Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktek Kedokteran (UU Praktek Kedokteran) karena tidak terdapat definisi tentang jenazah, sehingga ada asas formil yang dilanggar yaitu tentang dapat dilaksanakannya suatu aturan yang telah dibuat dan asas materiel yang dilanggar yaitu tentang asas kejelasan dalam pembuatan peraturan perundang undangan.

Penjabaran definisi pemulasaraan jenazah secara medis tentu tidak lepas dengan keterkaitan akan undang-undang yang khusus pada bidang kedokteran atau *lex spesialis* yaitu UU Kesehatan dan UU Praktek Kedokteran, pada kedua undang-undang tersebut tidak menjelaskan definisi dari pemulasaraan jenazah, pembahasan kedua undang undang diatas hanya membahas secara luas definisi dari kesehatan. Hal ini bisa kita lihat pada Undang-undang Kesehatan Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan yang memberikan pengertian tentang kesehatan secara luas.

Penjelasan tentang definisi pemulasaraan jenazah ditemukan salah satunya pada Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Nomor 184 tahun 2012 Tentang Pelayanan Sosial, Kesehatan Dan Pemakaman Orang Terlantar, dikatakan bahwa pemulasaraan adalah proses perawatan jenazah yang meliputi kegiatan memandikan, merawat jenazah, menyembahyangkan jenazah dan pemakaman,

Sementara itu pada Peraturan Daerah Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah diberikan pengertian tentang proses perawatan jenazah yang meliputi kegiatan memandikan, mengkafani, menyembahyangi dan pemakaman jenazah. Dari kedua aturan diatas ada perbedaan kalimat terutama adanya suatu penambahan kata mengkafani sedangkan yang lain tidak ada.

Perbedaan tersebut tidak sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdapat pada Undang-Undang Republik Indonesia

¹¹ *Ibid*, hal. 20

Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 5 yaitu pada proses penyusunan materi muatan yang tidak mempunyai satu kesesuaian dalam menjelaskan suatu definisi pada ketentuan umum di tiap peraturan perundang undangan yang menjelaskan suatu pengertian. Oleh karena itu penulis menganalisis bahwa definisi pemulasaraan jenazah yang tertuang pada peraturan setingkat daerah dapat dikatakan definisi yang berkaitan dengan ranah dari bidang kedokteran karena pada konsideran nya salah satunya mengacu pada undang-undang kesehatan yang merupakan undang undang khusus pada bidang kedokteran. Sehingga terdapat asas formil yaitu asas formil yang dilanggar yaitu asas dapat dilaksanakan dan asas materil yang dilanggar adalah asas terminologi dan sistematika yang benar.

Gambaran dari praktik pemulasaraan jenazah secara khusus diawali dengan pembahasan dasar hukum dari praktik itu sendiri, dimana suatu praktek itu sudah dinyatakan sah secara hukum dengan terbitnya surat izin praktik, hal ini sudah tertulis pada pasal 1 angka 7 UU Praktek Kedokteran yang memberikan penjelasan sebagai tanda bukti tertulis yang diberikan pemerintah kepada dokter dan dokter gigi yang akan menjalankan praktik kedokteran setelah memenuhi persyaratan.

Berdasarkan pada Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit dikatakan bahwa jenis pelayanan di rumah sakit meliputi pelayanan medik, penunjang medik, keperawatan, kebidanan dan pelayanan non medik. Pada pelayanan pemulasaraan jenazah menurut Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit dan PP 47/2021 dikatakan bahwa kemampuan pelayanan di fasilitas kesehatan ditentukan berdasarkan ketersediaan sumber daya manusia, bangunan sarana dan peralatan. Kedua aturan diatas memberikan penegasan bahwa pemulasaraan dalam melaksanakan pelayanannya di tempatkan pada kamar jenazah di tiap fasilitas kesehatan.

Hal ini bertentangan dengan buku pedoman standar Kamar Jenazah yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pelayanan Medik Departemen Kesehatan Republik Indonesia Tahun 2004, dimana isi dari buku standar kamar jenazah

menjelaskan tentang penatalaksanaan jenazah di rumah sakit, pada buku standar kamar jenazah tersebut juga menjelaskan jenis pelayanan yang terkait pada pelayanan di kamar jenazah yang dibagi menjadi 6 kategori yaitu sebagai berikut:

- a. Pelayanan Jenazah purna-pasien atau mayat dalam.

Cakupan pelayanan ini adalah berasal dari bagian akhir pelayanan kesehatan yang dilakukan rumah sakit, setelah pasien dinyatakan meninggal, sebelum jenazahnya diserahkan ke pihak keluarga atau pihak berkepentingan lainnya.

- b. Pelayanan kedokteran forensik terhadap korban-mati atau mayat luar.

Rumah sakit pemerintah sering merupakan sarana bagi dibawanya jenazah atau mayat tidak dikenal atau memerlukan pemeriksaan identitas dari luar kota setempat yang memerlukan forensik. Ada 2 jenis pemeriksaan forensik, yaitu visum luar (pemeriksaan luar) maupun visum dalam (pemeriksaan otopsi), keduanya dengan atau tanpa diikuti pemeriksaan penunjang seperti patologi anatomic, radiologik, toksikologi / farmakologik, analisa mikrobiologik, dan lain-lain.

Pemeriksaan luar dan pemeriksaan dalam (otopsi forensik) dilakukan di ruang otopsi. Keduanya dilakukan di meja otopsi (kalau dapat merangkap brankar lemari pendingin. Pelayanan campuran (korban mati yang pernah di rawat)

- c. Pelayanan sosial kemanusiaan lainnya: seperti pencarian orang hilang, rumah duka / penitipan jenazah

- d. Pelayanan bencana atau peristiwa dengan korban mati massal.

- e. Pelayanan untuk kepentingan keilmuan atau pendidikan penelitian.

Menurut hemat penulis ada tumpang tindih yang menyebabkan kecaburan hukum, dalam aturan tentang pemulasaraan jenazah, kecaburan hukum diawali dengan kehadiran buku standar kamar jenazah pada tahun 2004 bertujuan untuk mengatur tata kelola pelayanan medis terhadap jenazah sedangkan pada pelayanan pemulasaraan jenazah menurut Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit dan PP 47/2021 dikatakan bahwa pelayanan pemulasaraan secara non medis pada kamar jenazah,

Oleh karena itu ada asas formil yang dilanggar dalam proses pembentukan peraturan perundang undangan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu tentang tata urutan penulisan isi materi yang harus melihat aturan sebelumnya apakah sudah pernah ada atau tidak dalam hal yang berkaitan dengan jenazah agar tidak menimbulkan kekaburuan hukum sehingga tidak merugikan masyarakat.

Secara khusus aturan yang berkaitan dengan pemulasaraan jenazah diluar sarana pelayanan kesehatan belum diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, padahal fakta dilapangan banyak masyarakat melakukan praktik pelayanan pemulasaraan jenazah diluar sarana kesehatan, situasi seperti ini mulai sedikit teratasi dengan adanya pandemi Covid-19 yang menimpa dunia, banyak tenaga medis bekerja sama dengan organisasi keagamaan yang ada di Indonesia untuk memberikan informasi yang berkaitan dengan pemulasaraan jenazah,

Seperti salah satu webinar yang diselenggarakan oleh Indonesian Clinical Training and Center Rumah Sakit Cipto Mangunkusumo bertajuk Tatalaksana Jenazah COVID-19 Sesuai Syariat Agama Islam. Menurut hemat penulis perlu diatur secara khusus tata kelola pemulasaraan jenazah di luar fasilitas kesehatan agar tidak menimbulkan kerugian pada masyarakat dan sesuai dengan amanat konstitusi negara indonesia yaitu Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa setiap orang berhak mendapatkan pelayanan kesehatan dan bisa diartikan bahwa hak atas pelayanan kesehatan merupakan hak asasi manusia, maka pemerintah sebagai penyelenggara Negara memiliki tanggung jawab terhadap pemenuhan hak atas pelayanan terhadap jenazah yang merupakan bagian tak terpisahkan dari rangkaian ekosistem terhadap kesehatan. Tanggung jawab Pemerintah pusat dan pemerintah daerah atas penyelenggaraan pelayanan terhadap jenazah dilakukan melalui berbagai tindak pemerintahan salah satunya membuat aturan tata Kelola pemulasaraan jenazah diluar sarana kesehatan.

B. Analisis Kewenangan Tenaga Pelaksana Pelayanan Pemulasaraan Jenazah

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian substansi asas legalitas adalah wewenang yakni kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.¹² Wewenang menurut H.D. Stout adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan secara keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Goorden mengatakan wewenang adalah keseluruhan hak dan kewajiban yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum public. Menurut F.P.C.L. Tonnaer, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.

Dalam negara hukum, yang menempatkan asas legalitas sebagai sendi utama penyelenggaraan pemerintahan, wewenang pemerintahan (*bestuursbevoegdheid*) itu berasal dari peraturan perundang-undangan. R.J.H.M. Huisman menyatakan bahwa kewenangan pemerintahan itu hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus), atau bahkan terhadap badan hukum privat.¹³

Kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yakni:¹⁴

a. Atribusi

Wewenang atribusi oleh H.D. van Wijk/Willem Koninjnenbelt dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan, dan dikatakan juga, bahwa wewenang atribusi merupakan wewenang untuk

¹² Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Cetakan ke-6, 2011, hal.98

¹³ *Ibid*, hal.100.

¹⁴ Philipus M. Hadjon, dkk, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hal. 20.

membuat keputusan (*beschikking*) yang langsung bersumber kepada undang-undang.¹⁵ Dengan demikian yang dapat membentuk wewenang adalah organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

b. **Mandat**

Wewenang mandat adalah pelimpahan wewenang yang pada umumnya dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali dilarang secara tegas oleh peraturan perundang-undangan. Ditinjau dari tanggung jawab dan tanggung gugatnya, maka wewenang mandat tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*), penerima mandat tidak dibebani tanggung jawab dan tanggung gugat atas wewenang yang dijalankan. Setiap saat wewenang tersebut dapat digunakan atau ditarik kembali oleh pemberi mandat.

c. **Delegasi**

Pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.

Kompetensi menurut badan nasional sertifikasi profesi adalah kemampuan kerja setiap individu yang mencakup aspek pengetahuan, keterampilan, dan sikap kerja yang sesuai dengan standardisasi yang dihasilkan. Sementara itu menurut organisasi standar dunia pada tahun 2012 menyatakan bahwa kompetensi merupakan suatu hal yang berkaitan dengan kemampuan dan keterampilan individu untuk mencapai hasil yang diharapkan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa definisi diatas mempunyai beberapa hal penting yang terkait dengan kompetensi diantaranya adalah wawasan pengetahuan dan sikap individu yang dapat diukur dan

¹⁵ Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang, Yogyakarta, hal. 65.

ditentukan untuk mengetahui perilaku dan performa kerja tertentu pada diri seseorang. Jadi, kompetensi merupakan panduan bagi perusahaan untuk menunjukkan fungsi kerja yang tepat bagi seorang pegawai.

Dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan terdapat tenaga kesehatan dan tenaga medis. Tenaga kesehatan menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan (UU Nakes) merupakan orang yang mengabdikan diri dalam bidang kesehatan serta memiliki pengetahuan dan/atau keterampilan melalui pendidikan di bidang kesehatan yang untuk jenis tertentu memerlukan kewenangan untuk melakukan upaya kesehatan. Tenaga kesehatan dalam UU Nakes dikelompokkan sebagai tabel berikut:

Tabel B.1

Nomor	Kelompok
1	Tenaga psikologi klinis.
2	Tenaga keperawatan, yang meliputi berbagai jenis perawat.
3	Tenaga kebidanan.
4	Tenaga kefarmasian, yang terdiri atas apoteker dan tenaga teknis kefarmasian.
5	Tenaga kesehatan masyarakat, yang terdiri atas epidemiolog kesehatan, tenaga promosi kesehatan dan ilmu perilaku, pembimbing kesehatan kerja, tenaga administrasi dan kebijakan kesehatan, tenaga biostatistik dan kependudukan, serta tenaga kesehatan reproduksi dan keluarga;
6	Tenaga kesehatan lingkungan, yang terdiri atas tenaga sanitasi lingkungan, entomolog kesehatan, dan mikrobiolog kesehatan.
7	Tenaga gizi. Terdiri atas nutrisionis dan dietisien.
8	Tenaga keterapiam fisik, yang terdiri atas fisioterapis, okupasi terapis, terapis wicara, dan akupunktur
9	Tenaga keteknisian medis, yang terdiri atas perekam medis dan informasi kesehatan, teknik kardiovaskuler, teknisi pelayanan darah, refraksionis optisien/optometris, teknisi gigi, penata anestesi, terapis gigi dan mulut, dan audiologi.
10	Tenaga teknik biomedika, yang terdiri atas radiografer, elektromedis, ahli teknologi laboratorium medik, fisikawan medik, radioterapis, dan ortotik prostetik.
11	Tenaga kesehatan tradisional, yang terdiri atas tenaga kesehatan tradisional ramuan dan tenaga kesehatan tradisional keterampilan; dan Tenaga kesehatan lain.

Sebelum membahas mengenai tenaga medis, maka perlu dibahas terkait Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XIII/2015, yang diajukan oleh Pengurus Besar Ikatan Dokter Indonesia (PB IDI), Pengurus Besar Persatuan

Dokter Gigi Indonesia (PB PDGI), Konsil Kedokteran Indonesia (KKI), Mohammad Adib Khumaidi, dan Salamuddin. Dalam amar putusan menyatakan Pasal 11 ayat (1) huruf a, Pasal 11 ayat (2), Pasal 90, Pasal 94 UU Nakes bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Hal ini dikarenakan tenaga medis menurut pertimbangan hakim merupakan profesi yang mempunyai kedudukan yang khusus terkait dengan tubuh dan nyawa manusia, sehingga secara mandiri dokter dan dokter gigi dapat melakukan intervensi medis teknis dan intervensi bedah terhadap tubuh manusia yang tidak dimiliki oleh jenis tenaga kesehatan lainnya yang dilakukan secara mandiri. Mahkamah Konstitusi juga menegaskan tenaga medis dan tenaga kesehatan tidak boleh disamakan karena keduanya merupakan tenaga professional dengan kewenangan yang berbeda, menurut Mahkamah Konstitusi tindakan medis terhadap tubuh manusia yang dilakukan bukan oleh dokter atau dokter gigi dapat digolongkan sebagai tindakan yang tidak tepat dan berbahaya, Oleh karena itu tenaga medis adalah tenaga professional yang berbeda dengan tenaga vokasi yang sifat pekerjaannya adalah pendeklasian wewenang dari tenaga medis. Maka berdasarkan hal tersebut tenaga medis tidak lagi digolongkan sebagai tenaga kesehatan.¹⁶

Tenaga medis di Indonesia tidak disebutkan secara spesifik dalam peraturan khusus, tetapi berpedoman dari penjelasan umum UU Praktik Kedokteran, dokter dan dokter gigi dengan perangkat keilmuannya memiliki karakteristik khas, berupa pemberian hukum untuk melakukan tindakan medis terhadap tubuh manusia dalam upaya memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan. Terkait pemulasaraan jenazah terdapat perbedaan kewenangan dalam Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 66 Tahun 2020 tentang Standar Pendidikan Profesi Dokter Spesialis Forensik dan Medikolegal dan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit dan PP 47/2021.

¹⁶ Kompasiana, Jika Dokter Masih Merasa Bukan Tenaga Kesehatan di Masa Pandemi Covid19, Diakses pada laman, https://www.kompasiana.com/pengadilan/5facd4056331224ee8197b52/kolaborasi-pelaku-kesehatan?page=3&page_images=2. Pada tanggal 14 Agustus 2022.

Dalam Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 66 Tahun 2020 tentang Standar Pendidikan Profesi Dokter Spesialis Forensik dan Medikolegal terdapat daftar masalah atau kelainan yang ditangani oleh forensik dan medikolegal yang disusun dengan tujuan agar dokter spesialis forensik dan medikolegal yang dihasilkan memiliki kompetensi yang memadai untuk membuat diagnosis yang tepat, penanganan awal atau tuntas dan melakukan rujukan secara tepat dalam rangka penatalaksanaan pasien. Tingkat kemampuan yang harus dicapai dikelompokkan atas 4 tingkatan berdasarkan kemampuan mahasiswa untuk mengelola masalah atau kelainan tersebut. Tingkat kemampuan yang harus dicapai diantaranya sebagai berikut:

Tabel. B.2

Nomor	Tingkat Kemampuan	Keterangan
1	Tingkat kemampuan 1	Lulusan dokter spesialis forensic dan medikolegal mampu mengenali dan menjelaskan gambaran masalah atau kelainan, dan mengetahui cara yang paling tepat untuk mendapatkan informasi lebih lanjut mengenai masalah tersebut, selanjutnya menentukan rujukan yang paling tepat bagi pasien. Lulusan dokter spesialis forensik dan medikolegal juga mampu menindaklanjuti sesudah kembali dari rujukan.
2	Tingkat kemampuan 2	Lulusan dokter spesialis forensik dan medikolegal mampu membuat diagnosis kelainan terhadap masalah tersebut dan menentukan rujukan yang paling tepat bagi penanganan pasien selanjutnya. Lulusan dokter spesialis forensik dan medikolegal juga mampu menindaklanjuti sesudah kembali dari rujukan.
3	Tingkat kemampuan 3	Lulusan dokter spesialis forensik dan medikolegal mampu membuat diagnosis dan memberikan tatalaksana medikolegal awal pada keadaan yang gawat darurat maupun yang bukan kegawatdaruratan medikolegal. Lulusan dokter spesialis forensik dan medikolegal mampu menentukan rujukan yang paling tepat bagi penanganan selanjutnya. Lulusan dokter spesialis forensik dan medikolegal juga mampu menindaklanjuti sesudah kembali dari rujukan.
4	Tingkat kemampuan 4	Lulusan dokter spesialis forensik dan medikolegal mampu membuat diagnosis dan melakukan penatalaksanaan medikolegal masalah tersebut secara mandiri dan tuntas

Terkait pelayanan pemulasaraan jenazah dalam lampiran Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 66 Tahun 2020 tentang Standar Pendidikan Profesi Dokter Spesialis Forensik dan Medikolegal, pelayanan pemulasaraan jenazah termasuk dalam daftar keterampilan kedokteran forensik dan medikolegal dengan tingkat kemampuan nomor 3 yang bermakna bahwa dokter spesialis forensik dan medikolegal pernah melakukan atau pernah menerapkan dibawah supervise terhadap pelayanan pemulasaraan jenazah.

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit dan PP 47/2021 hanya menjelaskan bahwa pelayanan non medik yang salah satunya adalah pemulasaraan jenazah di berikan oleh tenaga non kesehatan.

Tabel. B.3

Permenkes Nomor 3 Tahun 2020	PP Nomor 47 Tahun 2021
Pelayanan kesehatan yang diberikan oleh rumah sakit salah satunya pelayanan nonmedik, pelayanan nonmedik salah satunya adalah pemulasaraan jenazah (Pasal 10)	Pelayanan kesehatan yang diberikan rumah sakit salah satunya pelayanan penunjang, pelayanan penunjang yang diberikan oleh tenaga non kesehatan salah satunya adalah pemulasaraan jenazah (Pasal 10 ayat 3)

Bagan tersebut menunjukkan bahwa pelayanan kesehatan pemulasaraan jenazah yang diberikan oleh rumah sakit baik itu pelayanan nonmedik dalam Permenkes Nomor 3 Tahun 2020 maupun pelayanan penunjang PP 47/2021 diberikan oleh tenaga nonkesehatan. Dalam kedua peraturan tersebut definisi maupun penjelasan mengenai tenaga nonkesehatan tidak sama sekali dijelaskan, yang diberikan definisi terkait sumber daya manusia pada rumah sakit adalah tenaga medis sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 15 ayat (2) yang menyatakan bahwa tenaga medis terdiri atas dokter, dokter gigi, dokter spesialis sesuai kekhususannya, dokter gigi spesialis sesuai kekhususannya, dokter spesialis lain, dokter subspesialis sesuai kekhususan, dokter spesialis dengan kualifikasi tambahan sesuai kekhususannya, dokter subspesialis lain, dan dokter spesialis lain dengan kualifikasi tambahan.

Berdasarkan hal tersebut dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit dan PP 47/2021 kewenangan untuk melakukan pelayanan kesehatan pemulasaraan

jenazah yang diberikan oleh rumah sakit dilakukan oleh tenaga kesehatan bukan kedokteran forensik dan medikolegal. Menurut hemat penulis kompetensi nonkesehatan tidak diatur di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, oleh karena itu penulis menganalisis bahwa kompetensi tenaga nonkesehatan lebih tepat dimasukkan kedalam kompetensi pendidikan non formal dimana pendidikan nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas), sehingga masyarakat dapat diberikan ketrampilan khusus dalam menangani pemulasaraan jenazah oleh tenaga medis melalui pelatihan pelatihan yang diselenggarakan oleh dinas terkait. Berbeda antara tenaga nonkesehatan dengan kedokteran forensik dan medikolegal. Kedokteran forensik dan medikolegal mempunyai kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pembahasan tentang kewenangan yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sesuatu hal yang dimiliki oleh seseorang untuk melakukan sesuatu, selalu berkaitan dengan sudut pandang hukum adimistrasi negara, definisi tentang kewenangan sendiri sudah diatur pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) Pasal 1 angka 6 yaitu suatu kekuasaan yang dimiliki oleh penyelenggra pemerintahan dalam melakukan segala keputusan dalam ranah hukum publik.

Bentuk kewenangan dalam bidang medis secara umum diatur oleh UU Praktek Kedokteran yang mempunyai fungsi mengatur, menetapkan dan membina dokter dalam menjalankan praktek kedokteran. Kewenangan seorang dokter akan melekat dengan melengkapi seluruh persyaratan yang sudah diatur di dalam UU Praktek Kedokteran. Langkah pertama dokter dalam mendapatkan kompetensi dalam menjalankan praktek pelayanan adalah kewajiban untuk melaksanakan registrasi melalui Kolegium Kedokteran Indonesia. Pengertian registrasi sendiri menurut Pasal 1 UU Praktek Kedokteran adalah suatu pencatatan secara resmi kepada seorang dokter yang sudah lulus sekolah kedokteran dengan mendapat sebuah ijazah dan sudah lulus dalam program sertifikasi tentang kualifikasi kemampuan yang dapat dipertanggung jawabkan secara hukum untuk melakukan tindakan profesinya dengan di terbitkannya sertifikat kompetensi.

Setelah melalui tahapan proses sertifikasi dengan diterbitkannya sertifikat kompetensi, akhirnya Kolegium Kedokteran Indonesia menerbitkan suatu surat tanda registrasi yang selanjutnya Menurut Pasal 1 angka 8 UU Praktek Kedokteran dikatakan bahwa surat tanda registrasi tersebut menjadi suatu bukti tertulis akan melekatnya suatu kewenangan pada diri dokter yang sah secara hukum dalam hal menjalankan praktek pelayanan kedokteran. Secara garis besar konsep praktik pelayanan kesehatan menurut Pasal 52 Undang-Undang Kesehatan Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) dibagi menjadi dua yaitu pelayanan kesehatan perorangan dan pelayanan kesehatan masyarakat yang dijabarkan lebih terperinci pada Pasal 53 dimana dijelaskan bahwa praktik perseorangan menitik beratkan pelayanan pada pendekatan promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif. Sedangkan pada pelayanan kesehatan masyarakat lebih fokus terhadap pemeliharaan dan peningkatan pencegahan akan suatu penyakit yang ada di masyarakat.

Fasilitas pelayanan kesehatan menurut UU Kesehatan mempunyai pengertian sebagai tempat untuk melakukan segala proses tindakan kedokteran yang disediakan oleh pemerintah untuk masyarakat dan juga dimaknai sama dengan yang tertulis pada Pasal 1 angka 9 pada UU Praktek Kedokteran yang diistilahkan sebagai sebagai suatu sarana pelayanan kesehatan. Dalam kenyataan di lapangan fasilitas kesehatan yang lebih dikenal adalah rumah sakit yang merupakan salah satu bentuk fasilitas kesehatan yang diatur pada pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 tahun 2019 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit yang mendefinisikan bahwa rumah sakit adalah sebuah institusi pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan.

Secara khusus kewenangan dokter pada pelayanan terhadap jenazah terdapat pada Peraturan Kepala kepolisian Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Kedokteran Kepolisian yang menjelaskan pelayanan kedokteran forensik kepolisian pada Pasal 6 yang menjelaskan semua kemampuan dalam memeriksa jenazah baik meninggal wajar atau tidak wajar untuk kepentingan tugas kepolisian. Sedangkan menurut Peraturan Konsil Kedokteran Forensik dan Medikolegal Nomor 66 tahun 2006 Tentang Standar Pendidikan Profesi Dokter Spesialis Forensik dan Medikolegal kewenangan pemulasaraan oleh dokter spesialis forensik

dan medikolegal telah tertulis sebagai ketrampilan yang dimiliki dalam menempuh pendidikan profesi dokter spesialis forensik dan medikolegal.

Menurut hemat penulis kewenangan dokter dalam pemulasaraan hanya mengacu pada tingkat peraturan kapolri dan kolegium kedokteran forensik dan medikolegal sehingga kedepan perlu diatur pada tatanan yang lebih tinggi setingkat undang-undang terkait kewenangan penyelenggaraan pemulasaraan jenazah. Hal yang paling krusial adalah adanya tumpang tindih kewenangan dengan tenaga nonkesehatan, sehingga situasi ini membuat kekaburuan dalam memahami aturan pelaksana kewenangan dan tanggung jawab dalam pelayanan,

Pada pembahasan tentang pengaturan kedudukan kewenangan tenaga pelaksana medis terhadap pemulasaraan jenazah terdapat asas formil yang dilanggar jika mengacu pada Peraturan Konsil Kedokteran Nomor 66 Tahun 2020 tentang Standar Pendidikan Profesi Dokter Spesialis Forensik dan Medikolegal, yaitu pada ssas dapat dilaksanakan, dimana menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya sedangkan pada asas materil yang dilanggar adalah asas yang berkaitan dengan hierarki peraturan perundang-undangan, dimana terdapat dua jenis kewenangan pada dua aturan perundang-undangan.

Dasar hukum kewenangan tenaga nonkesehatan dalam melaksanakan pemulasaraan terhadap jenazah telah diatur pada Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit pada Pasal 15 ayat 1 huruf e yang dijelaskan bahwa sumber daya manusia pada rumah sakit terdiri dari tenaga medis, tenaga keperawatan, tenaga kebidanan, tenaga kefarmasian, tenaga kesehatan lain, dan tenaga non kesehatan, kemudian pada PP 47/2021 pada Pasal 6 dikatakan bahwa pelayanan kesehatan yang diberikan oleh rumah sakit salah satunya adalah pelayanan penunjang yang diteruskan dengan

Pasal 10 ayat 3 dijelaskan bahwa tenaga nonkesehatan dapat melakukan pelayanan pemulasaraan jenazah.

Tenaga nonkesehatan menurut Aries Cholifah adalah tenaga kesehatan yang tidak langsung berhubungan dengan pasien misalnya bagian umum yang meliputi administrasi, satpam dan sebagainya¹⁷. Berdasarkan hal tersebut terdapat perbedaan signifikan antara tenaga nonkesehatan dengan dokter spesialis forensik dan medikolegal¹⁸. Dokter spesialis forensik dan medikolegal merupakan bagian dari tenaga medis dengan dokter spesialis sesuai kekhususannya, Kompetensi yang dimiliki seperti halnya dalam pemulasaraan jenazah, dokter spesialis forensik dan medikolegal harus mampu membuat diagnosis dan memberikan tatalaksana medikolegal awal pada keadaan yang gawat darurat maupun yang bukan kegawat-daruratan medikolegal¹⁹. Lulusan dokter spesialis forensik dan medikolegal mampu menentukan rujukan yang paling tepat bagi penanganan selanjutnya. Lulusan dokter spesialis forensik dan medikolegal juga mampu menindaklanjuti sesudah kembali dari rujukan.

Kemudian dalam pelayanan pemulasaraan jenazah termasuk dalam daftar keterampilan kedokteran forensik dan medikolegal dengan tingkat kemampuan nomor 3 yang bermakna bahwa dokter spesialis forensik dan medikolegal pernah melakukan atau pernah menerapkan dibawah supervisi terhadap pelayanan pemulasaraan jenazah. Hal inilah yang membedakan antara dokter spesialis forensik dan medikolegal dengan tenaga non kesehatan.

Menurut hemat penulis kewenangan yang dimaksud dalam peraturan perundang undangan diatas menimbulkan permasalahan di lapangan, karena tidak dijelaskan secara terperinci jenis pemulasaraan jenazah yang khusus atau infeksius yang secara keilmuan merupakan kewenangan dari tenaga medis atau yang bukan infeksius yang dapat di berikan kepada tenaga non kesehatan. Pada pembahasan tentang pengaturan kedudukan tenaga pelaksana non kesehatan pada pemulasaraan

¹⁸ Setyaningrum, Dkk, *Hubungan Antara Dukungan Sosial Dengan Stres Kerja Pada Tenaga Kesehatan Non Keperawatan Di RS Ortopedi Prof. Dr. R. Soeharso Surakarta*, Tesis, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2014, hal 2

¹⁹ Henky, Dkk, *Ilmu Kedokteran Forensik dan Medikolegal*, Buku Panduan Belajar Koas, Program Studi Pendidikan Dokter Fakultas Kedokteran Universitas Udayana Rumah Sakit Umum Pusat Sanglah Denpasar, 2017, hal 10.

jenazah terdapat asas formil yang dilanggar jika mengacu pada pedoman buku standar kamar jenazah terutama pada azas dapat dilaksanakan dalam pembuatan undang undang.

PENUTUP

KESIMPULAN

Perkonsil Tentang Standar Pendidikan Dokter Spesialis Forensik dan Medikolegal menyebutkan bahwa pemulasaran jenazah sebagai level kompetensi 3 (tiga) yaitu melakukan dengan supervisi. Sedangkan pada Permenkes No. 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi dan Perizinan Rumah Sakit dan PP No. 47 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Bidang Perumahsakitan Pasal 10 ayat 3 dikatakan bahwa untuk pelayanan pemulasaran jenazah diberikan kepada tenaga non kesehatan, tetapi apabila merujuk kepada tata aturan perundang undangan di Indonesia pemulasaraan jenazah merupakan bagian pelayanan medis dan non medis, kemudian kompetensi tenaga non Kesehatan dalam pemulasaraan jenazah belum diatur secara tertulis dalam peraturan perundang-undangan.

SARAN

Dalam pembuatan aturan perundang undangan dibidang Kesehatan harus memperhatikan tata cara penulisan perundang undangan secara benar sesuai hirarki peraturan perundang-undangan. Kemudian pengaturan tentang kompetensi dalam profesi agar diatur secara jelas karena akan menjadi acuan dasar dalam pelaksanaan pelayanan suatu keprofesian.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

Backy Krisnayuda, 2016. Pancasila & Undang-Undang: Relasi dan Transformasi Keduanya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Jakarta:Kencana.
Hadjon. Philipus M. dkk, 2010. *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta.

Henky, Dkk, 2017. *Ilmu Kedokteran Forensik dan Medikolegal*, Buku Panduan Belajar Koas, Program Studi Pendidikan Dokter Fakultas Kedokteran Universitas Udayana Rumah Sakit Umum Pusat Sanglah Denpasar.

Ridwan, HR, 2011. *Hukum Administrasi Negara*, Depok. Cetakan ke-6.

Sadjijono, 2011. *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang, Yogyakarta.

Setyaningrum, Dkk, 2014. *Hubungan Antara Dukungan Sosial Dengan Stres Kerja Pada Tenaga Kesehatan Non Keperawatan Di RS Ortopedi Prof. Dr. R. Soeharso Surakarta*, Tesis, Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Sutarno, 2014. *Hukum Kesehatan Eutanasia, Keadilan Dan Hukum Positif di Indonesia*. Malang : Setara Press.

Susanti, D.I,2019. *Penafsiran hukum teori & Metode*, Jakarta : Sinar Grafika.

Jurnal:

L Djai Yen, Y Yosephine, E Ameilia Dewi, Dkk, *Tinjauan Aspek Bioetika Terhadap Pemulasaraan Jenazah COVID-19 di Indonesia*, Jurnal Etika Kedokteran Indonesia, Vol. 5 No. 2 2021, <https://sinta.kemdikbud.go.id/journals/profile/7150>.

T Hidayat, R Susanti, A Citra dkk, “Sosialisasi Peningkatan Kapasitas Tenaga Medis Dalam Pemulasaraan Jenazah Covid-19”, *Buletin Ilmiah Nagari Membangun*, Vol. 4 No. 1 2021.

Makalah dan Lain-Lain

Lestari,N, 2001. *Masalah Malpraktek Etika Dalam Praktek Dokter (Jejaring Bioetika dan Humaniora)*, Malang, dalam kumpulan makalah seminar tentang Etika dan Hukum Kedokteran, RSUD dr. Syaiful Anwar Malang.

Standar Pendidikan Dokter Spesialis Forensik & Medikolegal, 2019. Kolegium Ilmu Kedokteran Forensik dan Medikolegal, Jakarta.

WHO, Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) Situation Report, Emergency Situational Updates, 94 (23 April 2020), baca juga Subandi Sardjoko (ed), Proyeksi Covid-19 di Indonesia, BAPPENAS, Jakarta, 2021,

Widodo Tresno Novianto, 2013. Alternative Model Penyelesaian Sengketa Medik diluar Pengadilan Melalui Lembaga Penyelesaian Sengketa Medik Dalam Pelayanan Kesehatan, Surakarta, Sebelas Maret University Press.

Internet:

Kompas.com. “Fakta di Balik 4 Petugas Forensik Jadi Tersangka Usai Mandikan Jenazah Wanita Suspek Covid-19. Diakses pada laman.

<https://regional.kompas.com/read/2021/02/21/08400071/fakta-di-balik-4-petugas-forensik-jadi-tersangka-usai-mandikan-jenazah?page=all>. Pada tanggal 23 Juni 2022.

Kompasiana, *Jika Dokter Masih Merasa Bukan Tenaga Kesehatan di Masa Pandemi Covid 19*, Diakses pada laman, https://www.kompasiana.com/pengadilan/5facd4056331224ee8197b52/kolaborasi-pelaku-kesehatan?page=3&page_images=2. Pada tanggal 14 Agustus 2022.

Marzuki. *Perawatan Jenazah*. Diakses dari

<http://staff.uny.ac.id/sites/default/files/pengabdian/dr-marzuki-mag/dr-marzuki-mag-perawatan-jenazah.pdf>. Diakses pada 14 Agustus 2022.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2004 tentang Praktek Kedokteran.

Undang-Undang Nomor 36 Tentang Kesehatan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2021 Tentang

Penyelenggaraan Bidang Perumahsakitan.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Klasifikasi Perizinan

Rumah Sakit

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 13 Tahun 2003 tentang Pengelolaan Tempat Pemakaman dan Penyelenggaraan Pemakaman Jenazah

Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Nomor 184 tahun 2012 Tentang Pelayanan Sosial, Kesehatan Dan Pemakaman Orang Terlantar.

Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 66 Tahun 2020 Tentang Standar Pendidikan Dokter Spesialis Forensik dan Medikolegal.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PUU-XIII/2015

Urgensi Kenaikan Tarif Pajak Pertambahan Nilai Berdasarkan Asas Kepentingan Nasional

Deyola Agasi^{1*}, Rahmi Zubaedah²

¹Fakultas Hukum, Universitas Singaperbangsa Karawang, Email: 1910631010097@student.unsika.ac.id

²Fakultas Hukum, Universitas Singaperbangsa Karawang, Email: rahmizubaedah@yahoo.com

Article Information

Article History:

Received : 22-09-2022

Revised : 22-10-2022

Accepted : 22-10-2022

Published : 23-10-2022

Keyword:

Value added tax;

Increase;

Tax rate;

HPP law;

Abstract

Value added tax (VAT) has increased to 11% as of April 1, 2022, this certainly raises pros and cons from various levels of society. The increase in the tax rate is in accordance with the mandate as stated in regulation concerning Harmonization of Tax Regulations. However, to increase a tax rate in the midst of the decline in the Indonesian economy as a result of the Covid-19 Pandemic is a question, so this study aims to identify how the urgency of the value added tax has increased and its impact on the country and society. In solving a problem, the author uses normative juridical research methods, with statute approach. The data obtained through literature study techniques. The results of this study show the urgency of increasing the value-added tax rate and its impact based on the principle of national interest.

Abstrak

Pajak pertambahan nilai (PPN) mengalami kenaikan menjadi 11% per 1 April 2022, hal tersebut tentunya menimbulkan pro dan kontra dari berbagai lapisan masyarakat. Kenaikan tarif pajak tersebut sesuai dengan amanat sebagaimana yang tertuang di dalam aturan tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Namun untuk menaikkan suatu tarif pajak di tengah merosotnya perekonomian Indonesia sebagai dampak dari Pandemi Covid-19 ini menjadi pertanyaan, sehingga penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi bagaimana urgensinya pajak pertambahan nilai tersebut mengalami kenaikan beserta dampaknya bagi negara dan masyarakat. Dalam pemecahan suatu permasalahan penulis menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan. Data-data yang diperoleh melalui teknik studi kepustakaan. Hasil dari penelitian ini menunjukkan urgensi kenaikan tarif pajak pertambahan nilai dan dampaknya berdasarkan asas kepentingan nasional.

PENDAHULUAN

Peraturan Perpajakan di Indonesia akan mengalami banyak perubahan seiring berjalannya waktu dan perubahan jaman. Adanya pengaruh ekonomi, kebutuhan pokok Negara, kebutuhan pembangunan dan lain-lain mengharuskan masyarakat untuk saling bergotong-royong untuk bekerja sama membangun Negara dengan berbagai kebutuhannya melalui Pajak.¹ Pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia pada tahun 2020 mengalami penurunan sebesar 4,5% jika dibandingkan dengan PDB pada tahun 2019. Hal tersebut berdasarkan data yang diperoleh dari *Internasional Monetary Fund* (IMF). Jika melihat jauh ke belakang pada tahun 1998, ketika terjadinya krisis moneter Indonesia pernah mengalami penurunan PDB yang sangat drastis. Akan tetapi penurunan tersebut tidak berlangsung lama, dimana PDB Indonesia stabil kembali, hingga pada tahun 2020 terjadinya pandemi Covid-19 Indonesia kembali mengalami penurunan PDB yang menunjukkan pada angka 0,5%.²

Pajak menjadi salah satu sumber penerimaan negara yang memiliki potensi yang tinggi. Pajak diharapkan dapat memutar roda perekonomian negara melalui penyertaan modal terhadap pembangunan dan perusahaan-perusahaan milik negara, sehingga dengan adanya pajak dalam suatu negara dapat memberikan peningkatan dalam pengeluaran guna kepentingan pembelanjaan barang modal dan belanja rutin yang berdampak rekanan pemerintah yakni sektor swasta. Dalam hal ini pajak sebagai instrumen utama dalam penyokong APBN negara, harus melakukan peran multidimensi.³

Pengoptimalisasi penerimaan pajak selalu diupayakan oleh pemerintah mengingat adanya peningkatan yang signifikan terhadap kebutuhan dalam pembangunan juga masalah dalam perekonomian negara yang kerap kali terjadi. Optimalisasi penerimaan pajak tersebut terlihat dari berbagai regulasi peraturan juga kebijakan maupun keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah, seperti halnya dengan mengoptimalkan

¹ Veni Gerhana Putri, Agus Subandoro, , “Analisis Pengaruh Kenaikan Tarif PPN 11% Terhadap Penjualan Pada PT X”, *Jurnal Revenue*, Vol.3, No.1, 2022, hal. 55.

² Dian Hasbiah Putri, Suparna Wijaya, “Pajak Pertambahan Nilai Final: Belajar Dari Ghana dan China”, *Jurnal Pajak dan Keuangan Negara*, Vol.3, No. 2, 2022, hal. 360.

³ Asyifa Tiara Ardin, Camelia Nur Adiningsih, Devi Rifqiyani Sofyan, Ferry Irawan, “Tinjauan Hukum Administrasi Negara Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Dalam Program Pengungkapan Sukarela”, *Journal of law, Administration, and Social Science*, Vol. 2, No.1, 2022, hal. 34.

peraturan perundang-undangan mengenai pajak pertambahan nilai dan dasar perhitungannya.⁴

Penerimaan negara yang berasal dari pajak terdiri dari beberapa jenis sumber pajak seperti Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM), juga berasal dari Bea Materai, Bea Cukai, Bea Impor, dan Bea Ekspor. Untuk membiayai pengeluaran, pajak penghasilan telah kontribusi terbesar untuk membantu negara dalam pembiayaan pengeluaran, meskipun pajak penghasilan hanya dikenakan bagi wajib pajak tertentu yakni seseorang yang telah memiliki penghasilan dan penghasilannya di atas penghasilan tidak kena pajak yang dapat dijadikan wajib pajak bagi pajak penghasilan. Lain halnya dengan pajak pertambahan nilai, pajak ini pelimpahan pembayarannya dilimpahkan atau dikenakan kepada orang lain (*tax amnesty*).⁵

Pajak Pertambahan Nilai dalam hal ini PPN yang merupakan pajak konsumsi, dimana pajak tersebut ditujukan kepada konsumen yang menggunakan barang dan jasa tersebut dengan dasar atas pengenaan barang dan jasa yang menjadi objek pajak dalam daerah pabean. Pengenaan pajak ini ditujukan terhadap nilai suatu barang dan jasa yang teridentifikasi peredarnya dari produsen kepada konsumen. Pajak Pertambahan Nilai menjadi sumber penerimaan pajak terbesar kedua setelah Pajak Penghasilan (PPh), kontribusi yang diberikan oleh pajak pertambahan nilai atau PPN sekitar 30% dari penerimaan pajak. Pihak yang memiliki kewajiban untuk menghitung, melaporkan, dan mempertanggungjawabkan PPN yakni para pedagang, sedangkan untuk pemakai produk akhir sebagai pihak yang membayar PPN.

Subjek dari pajak pertambahan nilai ialah Pengusaha Kena Pajak (PKP) yakni pengusaha yang melakukan penyerahan barang kena pajak dan jasa kena pajak yang terdaftar di Kantor Pajak berdasarkan Peraturan Perundang-undangan Pajak Penghasilan.⁶

⁴ Yohanes Mardinata Rusli, Piter Nainggolan, “Pentingnya Pengetahuan Pajak dan Sosialisasi Pajak Kepada Calon Wajib Pajak Masa Depan”, *Jurnal Pengabdian dan Kewirausahaan*, Vol. 5, No. 2, 2021, hal. 137.

⁵ Satriawaty Migang, Wani Wahyuni, “Pengaruh Pertumbuhan Self Assessment System, Pemeriksaan Pajak dan Penagihan Terhadap Penerimaan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) Pada KPP Pratama Balikpapan”, *Jurnal Ekonomi dan Bisnis*, Vol. 23, No. 1, 2020, hal. 1.

⁶ Undang-undang Nomor 42 Tahun 2009 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 150, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5069).

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 197/PMK.03/2013 tentang Batasan Pengusaha Kecil PPN, “Wajib melaporkan usahanya untuk dikukuhkan sebagai Pengusaha Kena Pajak, apabila sampai dengan suatu bulan dalam tahun buku jumlah peredaran bruto dan/atau penerimaan brutonya melebihi Rp. 4.800.000.000,00 (empat miliar delapan ratus juta rupiah) yang memiliki omzet lebih dari 4,8 miliar per tahun wajib memiliki Nomor Pokok Pengusaha Kena Pajak (NPPKP), namun bagi Wajib Pajak Badan yang memiliki omzet di bawah 4,8 miliar diperbolehkan tidak memiliki Nomor Pokok Pengusaha Kena belum mencapai omzet tersebut, pengusaha dapat mengajukan permohonan sebagai PKP”.⁷ Pengusaha Kena Pajak memiliki Pajak (NPPKP) mempunyai kewajiban untuk menarik, menyerahkan, dan memberikan pelaporan PPN terutang. Pengukuran jumlah Pengusaha Kena Pajak adalah jumlah Pengusaha Kena Pajak yang terdaftar setiap.⁸

Prosedur pengenaan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) yang hanya akan dikenakan terhadap pertambahan nilai terhadap suatu barang ataupun jasa yang berada dalam satu jalur mulai dari produksi hingga distribusi. Dikenakannya pertambahan nilai itu disebabkan oleh adanya faktor-faktor produksi seperti mempersiapkan, menghasilkan barang ataupun jasa, mendistribusikan, hingga memasarkan barang ataupun pemberian layanan jasa tersebut kepada konsumen. Semua komponen biaya dalam hal ini bunga modal, laba perusahaan, upah pekerja, tanah, dan sewa untuk mendapatkan juga mempertahankan laba perusahaan merupakan unsur yang menjadi dasar pengenaan pajak pertambahan nilai atau PPN.⁹

Manfaat pajak yang utama yaitu diperlukan untuk membiayai keperluan umum pemerintah dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan, baik rutin maupun pembangunan. Besarnya kontribusi penerimaan perpajakan menunjukkan sektor pajak menjadi sektor utama yang perlu dimaksimalkan dari sektor lainnya.

⁷ Peraturan Menteri Keuangan No. 197/PMK.03/2013 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68/PMK.03/2010 tentang Batasan Pengusaha Kecil Pajak Pertambahan Nilai (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1521).

⁸ Ramadhini, D. G, Pengaruh Jumlah Pengusaha Kena Pajak, Self Assessment System, Pemeriksaan Pajak, dan Penagihan Pajak terhadap Penerimaan Pajak Pertambahan Nilai, Disertasi, Program Doctoral Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Multimedia Nusantara, Tangerang, 2022, hal. 6.

⁹ Rahmi Septiani, “Penerapan Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Wajib Pajak Pertambahan Nilai (PPN),” *Jurnal Lex Administratum*, Vol. 3, No. 1, 2015, hal. 1.



Grafik 1. 1 Perkembangan Penerimaan Pajak Tahun 2016-2020 dalam triliun rupiah

Sumber : Laporan Keuangan Pemerintah Pusat

Grafik 1.1¹⁰ Realisasi penerimaan pajak adalah jumlah pajak yang diterima berhasil ditarik dari seseorang yang menjadi wajib pajak yang ada di Indonesia. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia yakni data Realisasi penerimaan pajak tahun 2016 adalah 83,48% dari APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Indonesia) tahun 2016. Realisasi penerimaan pajak tahun 2017 adalah 91,23% dari APBN tahun 2017. Realisasi penerimaan pajak tahun 2018 adalah 93,86% dari APBN tahun 2018. Realisasi penerimaan pajak tahun 2019 adalah 86,55% dari APBN tahun 2019. Realisasi penerimaan pajak tahun 2020 adalah 91,5% dari APBN tahun 2020. Dari tahun 2016 sampai 2020 penerimaan pajak mendekati rencana keuangan tahunan pemerintah.¹¹

Berdasarkan grafik 1.1 bahwa penerimaan Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan di tahun lalu kembali tidak mencapai target. Hal ini dijelaskan oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani bahwa penerimaan pajak tertekan karena kondisi perekonomian global yang merosot dan berpengaruh ke dalam negeri. Hal tersebut terlihat dari pengumpulan Pajak Pertambahan Nilai yang tidak sesuai dengan target.

Pada tahun 2022 secara resmi pemerintah menaikkan tarif pajak pertambahan nilai (PPN) sebanyak 1%, dimana sebelumnya 10% menjadi 11% pada tanggal 1 April 2022 lalu. Kebijakan ini merupakan amanat yang terkandung pada Undang-undang Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (HPP) yang merupakan akibat dari adanya upaya pemerintah untuk mereformasi peraturan perpajakan. Implementasi

¹⁰ *Ibid*, hal. 1.

¹¹ *Ibid*, hal. 1-2.

dari naiknya tarif pajak pertambahan nilai tersebut menimbulkan pro dan kontra dari berbagai lapisan masyarakat mengingat pemerintah membuat kebijakan seperti ini ketika negara dalam pemulihan perekonomian juga negara tengah mengalami naiknya harga terhadap kebutuhan pokok serta belum usainya pandemi Covid-19. Penetapan tarif PPN sebesar 11% di Indonesia pada saat ini dapat dikatakan masih rendah sebab tarifnya ini di bawah rata-rata tarif global, hal tersebut mengacu kepada tren mengenai penerapan PPN yang digunakan di berbagai dunia (*Goods and Services Tax*). Jika dibandingkan dengan 127 negara yang datanya dapat diperoleh melalui DDTC *Fiscal Research and Advisory* bahwa tarif pajak di 127 negara tersebut sebesar 15,4% per 2020. Jika dibandingkan dengan 31 negara di Asia, negara-negara tersebut menerapkan tarif pajak sebesar 12%.¹² Untuk negara ASEAN sendiri tarif pajaknya sekitar 7-12%. Terdapat juga kenaikan tarif standar umum pajak pertambahan nilai secara global yang tercatat dalam 1 dekade terakhir. Standar tarif pajak pertambahan nilai dunia meningkat sebesar 0,5% sepanjang tahun 2010-2020 yang tidak serta merta dikenakan kepada seluruh barang ataupun jasa. Meskipun sebelumnya barang dan jasa tersebut dikecualikan, saat ini barang dan jasa tersebut juga diberikan fasilitas pembebasan PPN tidak dipungut walaupun sudah menjadi objek PPN. Hal tersebut dinilai sebagai upaya pemerintah yang ingin mengembalikan kemurnian sistem PPN sebagai pajak atas konsumsi.¹³

Dalam rangka program Pemulihan Ekonomi Nasional, Pemerintah Indonesia mulai tahun 2022 melakukan penyesuaian dua tarif pajak baru, yakni pajak penghasilan orang pribadi dan pajak pertambahan nilai hal tersebut diatur oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP). Sesuai dengan penerapan UU HPP ini, tarif Pajak Pertambahan Nilai atau PPN berubah menjadi 11% yang akan berlaku pada tanggal 1 April 2022. Menurut data dari *Pricewaterhouse Coopers* (PwC) kenaikan ini membuat negara Indonesia menjadi negara kedua yang memiliki pajak pertambahan nilai tertinggi di Asia Tenggara.

¹² Atpetsi, “Apakah Kenaikan Tarif PPN jadi 11% sudah pas? Begini Pandangan Pakar”, diakses dari <https://atpetsi.or.id/apakah-kenaikan-tarif-ppn-jadi-11-sudah-pas-begini-pandangan-pakar#:~:text=JAKARTA%20Pemerintah%20secara%20resmi%20menaikkan,lambat%201%20Januari%202020%20mendatang>, pada tanggal 30 April 2022.

¹³*Ibid.*

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan sebagai bentuk reformasi perpajakan yang mana menggabungkan seluruh regulasi di sektor perpajakan yang bertujuan untuk memperluas basis Pajak Pertambahan Nilai dengan melakukan pengurangan pengecualian objek PPN itu sendiri dan pemberian fasilitas untuk dibebaskan dari PPN. Barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan masyarakat, jasa kesehatan, jasa pendidikan, jasa pelayanan sosial dan beberapa jenis jasa lainnya akan diberikan fasilitas dibebaskan PPN.¹⁴

Pemberlakuan kenaikan tarif pajak pertambahan nilai dapat menimbulkan problematika. Karena terjadinya dilema di masyarakat bahwa prinsip pajak pertambahan nilai dimana pajak pada umumnya dikenakan hampir ke seluruh jenis wajib pajak tidak membedakan konsumsi barang dan jasa dari kalangan menengah ke atas atau menengah ke bawah.¹⁵

Di sisi lain, adanya kenaikan tarif pajak pertambahan nilai apakah akan mendukung iklim ekonomi yang positif sehingga dapat kebermanfaatan terhadap kesejahteraan masyarakat dalam pemulihan ekonomi nasional. Karena hadirnya pemerintah sebagai representasi dari negara sangat berpengaruh kepada keberlangsungan hidup masyarakat.¹⁶ Sehingga dari uraian permasalahan di atas, penulis tertarik untuk membuat penelitian hukum dengan judul *Urgensi Kenaikan Tarif Pajak Pertambahan Nilai Berdasarkan Asas Kepentingan Nasional*.

METODE PENELITIAN

Dalam pemecahan permasalahan peneliti menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap data-data sekunder yang diperoleh dengan mempelajari asas-asas hukum yang terkandung di dalam regulasi peraturan perundang-undangan dan konsep yang dikaitkan dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Menggunakan metode utama berupa studi dokumen atau

¹⁴ Noor Eva Rahma, “Transparansi Pemberian Insentif Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Pada Sewa Toko di Mal”, *Jurnal Jurust-Diction*, Vol.5, No.2 , 2022, hal. 717.

¹⁵ Rifky Zahran Pradana, “Problematika Pemulihan Ekonomi Nasional Pasca Pandemi Dengan Pemberlakuan Kenaikan Tarif Pajak Pertambahan Nilai”, *Jurnal APHTN-HAN*, 2022, hal. 251.

¹⁶ *Ibid*, hal. 252.

kepustakaan (data sekunder). Kemudian dianalisis menggunakan analisis deskriptif kualitatif sebab fenomena yang terjadi berdasarkan peristiwa/masalah serta dampaknya kemudian hari, sehingga lebih mudah untuk dijelaskan dan tanpa variabel. Data-data yang diperoleh melalui teknik studi kepustakaan yang mana data-data tersebut dihimpun dari informasi yang relevan dengan permasalahan yang menjadi objek penelitian, data-data tersebut diperoleh dari buku-buku literatur, karya tulis ilmiah, tugas akhir, penelitian-penelitian terdahulu, dan sumber-sumber lainnya.

PEMBAHASAN

A. Urgensi Kenaikan Tarif Pajak Pertambahan Nilai Berdasarkan Asas Kepentingan Nasional

Pajak Pertambahan Nilai (PPN) mengalami kenaikan tarif menjadi 11% pada April lalu, kenaikan tersebut menjadi pro dan kontra bagi masyarakat luas. Akan tetapi, Direktorat Jenderal Pajak mengimbau masyarakat tak perlu khawatir dengan kenaikan tarif pajak tersebut, sebab tujuan utama dari kenaikan tarif pajak pertambahan nilai ialah untuk mewujudkan keadilan yang berbasis gotong royong sebagaimana berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan, yang mana UU HPP mengatur mengenai prosedur dalam pelaksanaan Program Pengungkapan Sukarela (PPS) oleh wajib pajak atau Tax Amnesty Jilid II yang tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 196/PMK.03/2021 yang menyatakan bahwa tarif PPN meningkat sebesar 11% yang mulai berlaku pada tanggal 1 April 2022.¹⁷

Kenaikan tarif pajak pertambahan nilai ini mengecualikan kesehatan, pendidikan, bahan makanan pokok, dan pelayanan publik. Kebijakan tersebut merupakan suatu bagian yang tidak terpisahkan dari reformasi perpajakan dan konsolidasi fiskal sebagai fondasi sistem perpajakan yang lebih adil, optimal, dan berkelanjutan.

¹⁷ Ini Luh Anggela, “PPN naik 11 Persen, DJP Himbau Masyarakat Tak Perlu Khawatir”, diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220401/259/1517968/ppn-naik-11-persen-djp-himbau-masyarakat-tak-perlu-khawatir#:~:text=Pajak,PPN%20Naik%2011%20Persen%2C%20DJP%20Himbau%20Masyarakat%20Tak%20Perlu%20Khawatir,keadilan%20yang%20berbasis%20gotong%20royong>, pada tanggal 01 Mei 2022.

Mengambil sikap terhadap kebijakan kenaikan tarif pajak pertambahan nilai sebesar 11%, diperlukan adanya komunikasi agar peraturan perpajakan baru nanti dapat diterima oleh semua pihak dan harus dilakukan secara tepat sasaran. Dalam hal ini pajak menjadi suatu hal yang sensitif, akan tetapi suatu keharusan untuk dibicarakan, sehingga diperlukan penerapan strategi komunikasi yang efektif untuk mendorong agar terjadinya kesepahaman bersama mengenai pajak di antara otoritas perpajakan juga wajib pajak. Selain itu, pemahaman mengenai fungsi perpajakan perlu disampaikan untuk mencegah timbulnya kesalahpahaman mengenai kemana arah arus dari penerimaan pajak.¹⁸ Dalam upaya pembangunan nasional, pajak merupakan salah satu hal penting yang menjadi sumber penerimaan besar dan strategis bagi negara yang berguna dalam upaya peningkatan pertumbuhan perekonomian negara guna terciptanya kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat dan negara.¹⁹

Mengingat penerimaan pajak negara tahun lalu belum optimal, hal ini berdampak terhadap pembangunan negara sebab pajak pertambahan nilai menjadi salah satu sumber penerimaan pajak terbesar kedua setelah pajak penghasilan. Penerimaan pajak pertambahan nilai sangat penting karena memiliki persentase yang besar dalam penerimaan pajak, jika penerimaan pajak pertambahan nilai tinggi dapat melewati target APBN maka penerimaan pajak akan meningkat sehingga pemerintah dapat melaksanakan pembangunan untuk negara lebih lancar.

Pemerintah diminta untuk selalu melakukan suatu pembaharuan terhadap administrasi perpajakan di Indonesia mengingat pajak memiliki peranan penting dalam membiayai pengeluaran pemerintah serta pembangunan yang dilakukan. Reformasi perpajakan ini menjadi salah satu upaya untuk memperbaharui administrasi perpajakan dengan menggabungkan peraturan-peraturan perpajakan sebelumnya, mengubah, dan menggantinya dengan suatu inovasi yang baru sebagai menyempurnakan ataupun meningkatkan kebijakan mengenai pajak, sebab kunci keberhasilan kebijakan sektor perpajakan ini berada pada administrasi perpajakan.

¹⁸ Michael Candra Gunawan, Galang Nusantara Achmad, Maya Rafika,”Strategi Komunikasi DJP sebagai Respon Naiknya Tarif PPN Guna Mewujudkan Optimalisasi Penerimaan Pajak di tahun 2022”, *Jurnal Simposium Nasional Perpajakan*, Vol. 1, No.1, 2022, hal. 126.

¹⁹ Imelda Agung, Endang Sri Kawuryan, “Implikasi Akta Nominee sebagai Dasar Permohonan Pengampunan Pajak”, *Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Vol.7, No.2, 2017, hal. 489.

Perubahan yang terdapat dalam reformasi perpajakan ini mencakup tiga bidang pokok, yaitu bidang administrasi yang mengalami pemberian dengan adanya modernisasi pada sistem administrasi perpajakan, bidang peraturan yang mengalami pemberian dengan melakukan amandemen terhadap undang-undang perpajakan, dan bidang pengawasan yang mengalami pemberian dengan cara membangun bank data nasional dalam menyongsong Indonesia Emas 2045.²⁰ Dengan adanya reformasi perpajakan ini diharapkan dapat menjadi instrumen yang digunakan untuk meningkatkan kepatuhan sukarela wajib pajak, meningkatkan kepercayaan masyarakat serta meningkatkan integritas aparatur pajak dalam menjalankan tugas dan kewenangannya.²¹ Sehingga penerimaan pajak pun dapat meningkat dari tahun sebelumnya.

Penerimaan pajak pertambahan nilai dapat dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal. Faktor internal dipengaruhi oleh suatu kebijakan yang terdapat pada sektor perpajakan yang dapat menjamin keberlangsungan perolehan pajak pertambahan nilai yang memerlukan adanya sikap kooperatif dari berbagai pihak terkait pada sektor perpajakan. Dalam hal ini, wajib pajak yang telah ditetapkan yakni Pengusaha Kena Pajak (PKP) yang memiliki kewajiban untuk melaporkan usahanya dan wajib memungut, menyetor dan melaporkan PPN terutang sebagaimana yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 42 Tahun 2009 Tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah.²² Semakin banyak Pengusaha Kena Pajak yang mematuhi dan menjalankan kewajiban dalam membayarkan pajak pertambahan nilainya, maka penerimaan PPN pun akan semakin meningkat. Penerimaan PPN sangat dipengaruhi oleh kesadaran Pengusaha Kena Pajak (PKP) dalam menyetorkan dan melaporkan PPN yang terutang. Sedangkan yang dapat mempengaruhi faktor eksternal yaitu suatu keadaan ekonomi makro negara. Dampak buruk bagi kegiatan

²⁰ Selviani Mokoagow, Grace Nangoy, Jessy D. L. Warongan, 2021, "Analisis Kepatuhan Pengusaha Kena Pajak (PKP) Dalam Melaksanakan Kewajiban Perpajakannya Berdasarkan Modernisasi Sistem Administrasi Perpajakan Pada Sektor Pajak Pertambahan Nilai (PPN) di Manado", *Jurnal Riset Akuntansi dan Auditing "GOODWILL"*, Vol.12, No. 2, hal. 180.

²¹ *Ibid.*

²² Junianto, S., Harimurti, F., & Suharno, S., "Pengaruh Inflasi, Nilai Tukar Rupiah, Suku Bunga Dan Self Assessment System Terhadap Penerimaan Pajak Pertambahan Nilai Di Kantor Wilayah Direktorat Jendral Pajak Jawa Tengah II", *Jurnal Akuntansi dan Sistem Teknologi Informasi*, Vol.16, 2020, hal. 312.

perekonomian yang ditimbulkan dari fluktuasi terhadap ekonomi makro dapat menimbulkan penurunan daya beli masyarakat, selain itu juga dapat menimbulkan penurunan terhadap investasi dan ekspor impor yang akan memberikan dampak terhadap penerimaan pajak pertambahan nilai. Komponen variabel ekonomi makro yang berperan dalam hal ini ialah tingkat inflasi dan nilai tukar rupiah.²³

Sehingga dalam hal ini pemerintah menerapkan suatu strategi yang berfokus dalam meningkatkan rasio pajak dan memperbaiki defisit anggaran yang dapat diterapkan melalui strategi konsolidasi fiskal yang mana dalam penerapannya dilakukan melalui reformasi administrasi perpajakan, meningkatkan kepatuhan wajib pajak dalam membayarkan pajaknya, meningkatkan basis perpajakan, menerapkan suatu kebijakan untuk meningkatkan kinerja dalam penerimaan pajak, dan menciptakan sistem perpajakan yang mengedepankan prinsip keadilan dan kepastian hukum, serta perlu adanya penyesuaian kebijakan di bidang ketentuan umum, termasuk tata cara perpajakan, salah satunya pajak pertambahan nilai. Hal tersebut yang melatarbelakangi dibentuknya Undang-undang Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan yang merupakan perubahan dari Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Menjadi Undang-undang.²⁴

Meskipun banyak kekhawatiran masyarakat akan kenaikan tarif PPN ini, sebab kenaikan ini berlangsung di tengah gejolak kenaikan harga, langkanya BBM, dan masih dalam situasi pandemi covid-19. Akan tetapi, penerapan kebijakan kenaikan tarif pajak pertambahan nilai tersebut sebanding dengan dukungan agar tersedianya barang ataupun jasa tertentu yang bersifat strategis sebagai upaya pemerintah dalam rangka pembangunan nasional, antara lain mencakup barang kebutuhan pokok yang sangat dibutuhkan oleh seluruh lapisan masyarakat, jasa kesehatan, jasa pendidikan, jasa pelayanan sosial, dan lain sebagainya sebagaimana

²³ *Ibid*

²⁴ Undang-undang Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 246, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6736).

yang telah dikatakan oleh Sri Mulyani selaku Menteri Keuangan Republik Indonesia.²⁵ Kenaikan tarif pajak pertambahan nilai ini bertujuan untuk menghadirkan rezim sektor perpajakan yang adil dan kuat sebagaimana telah ditegaskan oleh pemerintah. Penyehatan APBN menjadi fokus utama pemerintah demi mengembalikan defisit APBN ke level tiga persen pada tahun 2023. Kenaikan tarif pajak pertambahan nilai di Indonesia masih jauh lebih rendah jika dibandingkan dengan negara lain, hal ini sebelumnya telah dikonfirmasi oleh Menteri Keuangan Republik Indonesia yang mana dipengaruhi oleh posisi Indonesia dan sejumlah negara lainnya yang masih fokus dalam pemulihan ekonomi pasca pandemi Covid-19.²⁶

Pemerintah juga sudah memperhitungkan sebelumnya untuk menjaga arus inflasi untuk meningkatkan daya beli masyarakat ketika tarif pajak pertambahan nilai menjadi 11%. Bawa UU HPP disusun dengan menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kewajiban kenegaraan dalam upaya peningkatan kesejahteraan, keadilan, dan pembangunan sosial. Di samping itu, Undang-undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan hadir untuk meningkatkan pertumbuhan perekonomian yang berkelanjutan dan mendukung percepatan pemulihan perekonomian.²⁷

Pemerintah harus bekerja secara maksimal untuk menambah pemasukan negara dalam membuat tugas-tugas yang menjadi kewajiban pemerintah agar pembangunan dapat berjalan dengan baik yang sesuai dengan rencana dan program yang sudah dilakukan oleh setiap unit pemerintah mengingat perpajakan ini mempunyai komposisi yang krusial bagi suatu negara. Pemerintah terus memberikan pelayanan dan meningkatkan sistem kerja dengan membentuk kantor-kantor sesuai dengan tugas dan kewajibannya melalui Direktorat Jenderal Pajak sebagai upaya memaksimalkan perolehan negara melalui sektor perpajakan.²⁸

²⁵ Media Digital, “Tarif PPN 11 Persen Jamin Keadilan dan Stabilitas, ini Alasannya”, diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220407/259/1520185/tarif-ppn-11-persen-jamin-keadilan-dan-stabilitas-ini-alasannya>, pada tanggal 01 Mei 2022.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Athirah, Reza Hanafi Lubis, “Analisis Efektivitas dan Kontribusi Pajak Pertambahan Nilai Pada Penerimaan Pajak (Studi Kantor Pelayanan Pajak Pratama Kisaran)”. *Journal of Economics and Management*, Vol.1, No.1, 2021, hal. 2.

UU HPP telah mengenalkan beberapa pokok perubahan kebijakan di sektor perpajakan secara simultan yang fokus ke beberapa jenis pajak, hal ini merupakan bagian dari reformasi perpajakan yang bertujuan untuk peningkatan pendapatan negara melalui pajak dan juga pertumbuhan jangka panjang yang berkelanjutan di sektor perpajakan.

Reformasi di sektor perpajakan Indonesia perlu dilakukan karena beberapa urgensi alasan, salah satunya yakni efek dari pandemi Covid-19. Dibentuknya UU HPP ini merupakan akibat dari adanya reformasi di sektor perpajakan, reformasi perpajakan ini sudah berjalan pada tahun, 1983, 1990, 2000, yang mana prosesnya berjalan secara simultan hingga saat ini. Pada dasarnya ada beberapa alasan mengenai adanya urgensi reformasi perpajakan melalui UU HPP ini yakni untuk membuat basis perpajakan yang kuat dan semakin merata berdasarkan APBN yang sehat serta berkelanjutan untuk jangka panjang, sehingga mampu menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi untuk kelancaran pembangunan nasional. Seperti yang diungkapkan oleh Kepala Sub-Direktorat Peraturan Pph Direktorat Jenderal Pajak (DJP) bahwa pajak ini merupakan pijakan APBN,²⁹ dengan adanya reformasi ini diharapkan mampu menunjang kebutuhan pembangunan yang baik secara keseluruhan, sehingga menjadikan pajak yang adil, sehat, efektif dan akuntabilitas, serta berdasarkan kepada beberapa asas, salah satunya asas kepentingan nasional sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Dengan didasarkan kepada asas kepentingan nasional ini dalam pelaksanaan pada sektor perpajakan diharapkan dapat mengutamakan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat di atas kepentingan lainnya kedudukan kebijakan menaikkan tarif pajak pertambahan nilai menjadi strategis juga memegang peranan penting untuk kelanjutan penyempurnaan kebijakan di bidang perpajakan lainnya di kemudian hari.

²⁹ Hukumonline.com, “Melihat Kembali Urgensi Lahirnya UU HPP”, diakses dari Melihat Kembali Urgensi Lahirnya UU HPP (hukumonline.com), pada tanggal 09 Oktober 2022.

B. Dampak Kenaikan Tarif Pajak Pertambahan Nilai

Kebijakan kenaikan tarif pajak pertambahan nilai ini merupakan kebijakan dari upaya pemerintah untuk mencapai target penerimaan ke anggaran pendapatan dan belanja negara dalam pemulihan ekonomi nasional. Selain itu, kenaikan pajak ini bertujuan pengurangan ketimpangan. Karena dalam pemetaan penyaluran bantuan sosial dampak pandemi memiliki masalah meliputi sistem penyaluran serta alokasi anggaran berbeda data penerima bantuan yang tidak terintegrasi sehingga tidak tepat sasaran.³⁰ Kenaikan tarif pajak tersebut yang didasarkan kepada Undang-undang Nomor 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP), dimana UU tersebut menjadi dasar hukum terhadap kenaikan pajak pertambahan nilai.

Menurut Menteri Keuangan Republik Indonesia Sri Mulyani, bahwa UU HPP yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari reformasi perpajakan juga ditujukan untuk meningkatkan *tax ratio* dan kepatuhan pajak agar menjadi lebih baik. Melalui reformasi perpajakan juga diharapkan dapat mewujudkan keadilan serta lebih memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan hak dan kewajiban perpajakan.³¹ Menurutnya, bahwa UU HPP ini akan membawa perbaikan secara masif terhadap perpajakan di Indonesia sebab UU HPP cukup banyak mengalami perubahan ketentuan dari UU perpajakan sebelumnya. Sehingga, pemerintah dengan membentuk UU HPP ini mendapatkan apresiasi dan memandang positif adanya UU HPP yang dinilai mampu mengoptimalkan penerimaan pajak di Indonesia untuk ke depannya, mengingat penerimaan pajak sebelumnya tidak mengalami kenaikan.

Perubahan tarif pajak tersebut tentunya akan mempengaruhi perekonomian Indonesia. Dapat disimpulkan dari beberapa penelitian terdahulu mengenai perpajakan bahwa PPN terdapat hubungan yang selaras dengan pertumbuhan ekonomi. Hal ini diungkapkan oleh salah satu ekonom bahwa pengumpulan penerimaan PPN berbanding lurus dengan pendapatan per kapita dan tingkat melek huruf. Hal ini berarti seiring pendapatan per kapita naik dan tingkat melek huruf yang tinggi. Dengan adanya kenaikan tarif pajak pertambahan nilai menjadi 11%

³⁰ Rahmansyah, Wildan, Resi Ariyasa Qadri, RTS Ressa Anggia Sakti, and Syaiful Ikhwan, “Pemetaan Permasalahan Penyaluran Bantuan Sosial Untuk Penanganan Covid-19 Di Indonesia”, *Jurnal Pajak Dan Keuangan Negara (PKN)*, Vol. 2, No. 1, 2020, hal. 90-102.

³¹ Setiadi, “Harmonisasi UU HPP Perpajakan Indonesia Dengan Tax Center Jilid 2”, *Jurnal Bisnis dan Akuntansi Unsurya*, Vol. 7, No. 1, 2022, hal. 27-28.

ini diharapkan mampu memberikan dampak yang signifikan terhadap pendapatan negara melalui pajak. Hal ini juga didukung dengan pertumbuhan kelompok pendapatan menengah yang terus naik dari tahun ke tahun sehingga akan meningkatkan nilai konsumsi dan meningkatkan penerimaan pajak dari PPN.

Dampak kenaikan tarif PPN secara makro ekonomi yang akan dilihat dari konsumsi, pertumbuhan ekonomi, dan inflasi. Banyak teori yang menyebutkan bahwa dampak dari naiknya tarif pajak pertambahan nilai menjadi 11 % dalam jangka pendek yakni dapat menaikkan tingkat konsumsi masyarakat. Ilustrasi keuangan Negara memiliki pengaruh dan kontribusi dari berbagai sektor jajaran dan kewenangan dunia usaha pasar modal. Perputaran pajak di dunia usaha merupakan hal yang wajar dan dialami oleh berbagai pihak pengembang bisnis. Pada suatu kondisi ini ditemukan ada perubahan aturan yang membuat masyarakat resah seperti adanya kenaikan jumlah PPN 11% memberikan rasa percaya diri bagi pelaku usaha menurun.³²

Akibat demikian proses perpajakan di khawatirkan akan melambung tinggi dan pelaku usaha tidak sanggup membayar pajak. Dari hasil pemahaman dan peristiwa sosial aturan yang telah ditetapkan pemerintah atas kenaikan pajak di tahun 2022 tidak semua usaha dikenakan namun ada beberapa kriteria yang apabila memenuhi maka harus mengikuti aturan tersebut. Bahkan kebijakan lain mengacu pada kebebasan bayar pajak atas ketentuan rendahnya omset yang didapat menurut perhitungan bruto. Ketentuan prinsip perpajakan mengedepankan kepentingan umum yang bertujuan untuk kestabilan ekonomi Negara. Upaya pemerintah untuk meningkatkan stabilitas ekonomi dapat didukung dengan tujuan kesejahteraan rakyat.³³

Salah satu bentuk dari sistem tersebut menurunkan angka pajak, pembebasan pajak, dan pemberian insentif pajak hal ini diberlakukannya salah satu fungsi dari peran pajak. Menurut analisis dari Pelaksanaan kebijakan ini menetapkan bahwa pendapatan yang dialokasikan untuk barang publik dapat digunakan sebagai sarana redistribusi dan stabilisasi dan pertumbuhan ekonomi.

³² Djufri, "Dampak Pengenaan PPN 11% Terhadap Pelaku Dunia Usaha Sesuai UU No. 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan di Indonesia", *Jurnal of Social Research*, Vol. 1, No.5, 2022, hal. 401.

³³ *Ibid.*

Dalam istilah ekonomi modern, diyakini bahwa ketika pendapatan masyarakat meningkat, peningkatan beban pajak mereka menyebabkan peningkatan pendapatan. Pemerintah yang tidak mengutamakan kepentingan rakyat untuk memperbaiki infrastruktur, baik dari segi kebutuhan primer, sekunder maupun pemerataan pembangunan nasional. Hal ini akan berdampak pada rendahnya kesadaran pajak masyarakat. Kebutuhan pokok masyarakat dalam hal tunjangan hidup perlu memperhitungkan dampak perpajakan.³⁴

Jika fungsi pajak atau manfaat yang dirasakan masyarakat berbeda dengan fungsi yang ada atau bahkan hilang, masyarakat akan berhenti bekerja karena beban yang bertambah, termasuk beban produksi. Orang yang tidak lagi memiliki pendapatan atau pekerjaan akan menyebabkan kondisi yang buruk yang menyebabkan kematian pasar dan akhirnya pajak akan turun, akan berdampak pada rendahnya kesadaran rakyat untuk membayar pajak. Tuntutan rakyat akan kesejahteraan hidup perlu dipertimbangkan terhadap pengaruh besaran pajak. Rakyat yang tidak lagi memiliki penghasilan atau pekerjaan akan menimbulkan kondisi kehidupan masyarakat yang buruk yang dapat mengakibatkan pasar akan mati dan akhirnya penerimaan pajak akan menurun.³⁵ Situasi demi situasi dapat berubah ketika pemerintah mampu meminimalisir tingkat kegagalan perpajakan Negara dan menerapkan target pemerataan pajak sesuai dengan kemampuan rakyat.

Kenaikan tarif PPN ini juga memunculkan opini pro dan kontra di kalangan seluruh lapisan masyarakat sebab PPN erat kaitannya dengan kegiatan konsumsi bagi negara berkembang seperti Indonesia. Kenaikan tarif PPN diperangkatkan dapat memperburuk daya beli kelompok masyarakat menengah ke bawah yang merupakan sebagai akibat dari pandemi Covid-19 yang hingga saat ini belum mereda, tentunya dapat dikhawatirkan semakin memberatkan terhadap pemulihan perdagangan dalam negeri dalam upaya pemulihan perekonomian Indonesia. Menurut Fajry Akbar yang merupakan seorang pengamat pajak mengatakan bahwa langkah yang diambil pemerintah dalam menaikkan tarif pajak pertambahan nilai ini sudah tepat. Sehingga dampak yang ditimbulkan dari kenaikan tarif pajak pertambahan nilai terhadap masyarakat dinilai akan terbatas. Sebab dalam hal ini

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

pemerintah turut memberikan banyak fasilitas PPN bagi barang atau jasa tertentu. Terutama untuk kalangan masyarakat menengah ke bawah yang sebagian besar konsumsinya digunakan untuk membeli barang kebutuhan pokok dan barang-barang tersebut termasuk ke dalam barang yang mendapatkan fasilitas PPN. Jika merujuk pada data, kenaikan tarif PPN ini sudah memiliki pijakan ekonomi yang kuat dimana indeks PDB rill sudah berada di atas 100.³⁶ Sebagaimana yang telah dirinci oleh Kementerian Keuangan bahwa terdapat beberapa barang yang bebas dari tarif PPN tersebut, sebagai berikut :³⁷

- 1) Barang-barang yang tergolong ke dalam Kebutuhan Pokok
Barang-barang tersebut terdiri dari : Beras, kedelai, jagung, daging, telur, buah-buahan, sayur-sayuran, susu, sagu, garam, dan gula konsumsi;
- 2) Air bersih
- 3) Jasa Kesehatan, jasa pendidikan, jasa asuransi, jasa keuangan, jasa angkutan umum, jasa sosial, dan jasa tenaga kerja;
- 4) Vaksin, buku pelajaran, dan kitab suci;
Termasuk biaya sambung/pasang dan biaya beban tetap;
- 5) Listrik
Kecuali untuk rumah tangga yang memiliki daya >6600 VA;
- 6) Rusun sederhana, rusunami, RS, dan RSS;
- 7) Jasa konstruksi untuk rumah ibadah dan jasa konstruksi untuk bencana nasional;
- 8) Mesin, hasil kelautan perikanan, ternak, pakan ternak, pakan ikan, bibit/benih, bahan pakan, jangat dan kulit mentah, bahan baku kerajinan perak;
- 9) Minyak bumi, gas bumi (gas melalui pipa, LNG dan CNG), dan panas bumi;
- 10) Emas batangan dan emas granula; senjata/alutsista dan alat foto udara.

Sedangkan untuk barang tertentu dan jasa tertentu tetap tidak dikenakan PPN, antara lain sebagai berikut :

- 1) Barang yang merupakan objek Pajak Daerah
Barang-barang tersebut termasuk makanan dan minuman yang disajikan di hotel, restoran, rumah makan, warung, dan sejenisnya;
- 2) Jasa yang merupakan objek Pajak Daerah

³⁶ Fitri Novia Heriani, “Dampak Kenaikan PPN ke Masyarakat Dinilai Terbatas”, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/dampak-kenaikan-ppn-ke-masyarakat-dinilai-terbatas-1t624ab7e6750a7/?page=2>, pada tanggal 04 Mei 2022.

³⁷ KlikLegal.com, “Tarif PPN Naik, Cek Barang dan Jasa yang Bebas dari PPN!”, diakses dari <https://kliklegal.com/tarif-ppn-naik-cek-barang-dan-jasa-yang-bebas-dari-ppn/>, pada tanggal 04 Mei 2022.

Jasa tersebut termasuk jasa perhotelan, jasa kesenian dan hiburan, jasa boga atau katering, dan jasa penyediaan tempat parkir;

- 3) Uang, emas batangan yang digunakan untuk kepentingan cadangan devisa negara, dan surat berharga;
- 4) Jasa keagamaan dan jasa lainnya yang disediakan oleh pemerintah.

Seluruh barang yang menjadi kebutuhan hidup masyarakat Indonesia merupakan hasil produksi yang terutang pajak pertambahan nilai atas penyerahannya, sebab telah menjadi ketentuan bahwa semua transaksi atau penyerahan barang kena pajak atau jasa kena pajak yang pada prinsipnya terutang pajak pertambahan nilai. Oleh karena itu, pajak pertambahan nilai dikenakan kepada setiap orang di dalam daerah wilayah pabean yang mengonsumsi barang kena pajak dan atau jasa kena pajak yang menjadi objek pemungutan pajak pertambahan nilai, meskipun belum mempunyai nomor pokok wajib pajak (NPWP). Hasil perolehan pajak pertambahan nilai yang nantinya akan disetorkan ke kas negara dan dilaporkan ke kantor pelayanan pajak (KPP) dimana pengusaha kena pajak yang bersangkutan terdaftar.³⁸

Melalui Undang-undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (UU HPP) pemerintah telah mengambil kebijakan yang dirasa lebih berpihak kepada masyarakat yaitu dengan pembebasan PPN atas barang-barang kebutuhan pokok. Pembebasan PPN tersebut menjadi salah satu wujud kepedulian pemerintah kepada masyarakat kecil terutama setelah terdampak pandemi. Bukan hanya kebutuhan pokok saja yang dibebaskan dari pengenaan PPN tersebut karena pemerintah juga menerapkannya pada jasa pendidikan, jasa kesehatan serta pelayanan dan jasa lain yang memperoleh fasilitas pembebasan PPN.³⁹

Penyesuaian tarif pajak pertambahan nilai menjadi 11 % ini diperkirakan akan mendorong terjadinya inflasi pada April 2022, inflasi tersebut diperkirakan berada di atas 1,4 % per tiap bulan, hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh Ekonom

³⁸ Farida Khairani Lubis, "Pengaruh Jumlah Pengusaha Kena Pajak dan Surat Pemberitahuan Masa Terhadap Penerimaan Pajak Pertambahan Nilai Pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Medan Kota", *Jurnal Wahana Inovasi*, Vol. 5, No. 2, 2016, hal. 467.

³⁹ Tri Ega Nurillah, Isnani Yuli Andini, "Impact of the HPP Law (Harmonization of Tax Regulations) Post PP 23 on MSMEs during the Covid-19 Pandemic", *Jurnal Multidisiplin Madani*, Vol. 2, No. 7, 2022, hal. 3198.

sekaligus direktur Center of Economic and Law Studies (Celios) Bhima Yudhistira. Selain itu, kenaikan tarif pajak pertambahan nilai juga akan berpengaruh terhadap kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM), tarif dasar listrik untuk listrik yang non-subsidi, serta terjadinya penyesuaian harga liquefied petroleum gas (LPG) untuk ke sekian kalinya secara ekonomi makro. Inflasi juga yang nantinya menyebabkan disesuaikannya suku bunga lebuh cepat yang dilakukan oleh bank sentral. Suku bunga yang lebih cepat dinaikkan yakni suku bunga acuan, hal tersebut akan berdampak juga pada kenaikan biaya produksi di level produsen dan dapat diteruskan hingga ke level konsumen sebagaimana yang diungkapkan oleh Bhima yang merupakan seorang ekonom sekaligus direktur Center for Economic and Law Studies (Celios).⁴⁰

Kenaikan tarif pajak pertambahan nilai sebesar 1 % akan menaikkan harga dengan rentang 0.26% s.d 0.42%, Berkaitan dengan inflasi, Mody & Ohnsorge menyimpulkan bahwa kenaikan tarif PPN 1% akan menaikkan harga antara hal ini berarti kenaikan tarif PPN akan memicu kenaikan harga (inflasi). Sementara itu jika dilihat dari sisi ekonomi makro bahwa inflasi berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut dapat dihindari dengan cara mengombinasikan reformasi sektor perpajakan yang komprehensif atau kebijakan untuk mengontrol harga. Seperti yang kita ketahui bahwa saat ini Direktorat Jenderal Pajak (DJP) sedang melakukan reformasi perpajakan jilid ke-3 dengan dibentuknya Undang-undang Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan. Bersamaan dengan perubahan tarif dan penambahan pajak progresif pada pajak penghasilan.⁴¹

Situasi kenaikan pajak memberi pengaruh pada kenaikan harga kebutuhan pokok dan BBM, apabila pemerintah tidak stabil dalam mengatasi kenaikan pajak maka akan terjadi inflasi. Harga-harga yang relatif, tingkat pajak, dan suku bunga riil pendapatan masyarakat terganggu dapat terdistorsi oleh inflasi yang tidak seimbang. Muncul permasalahan yang dialami masyarakat membuat aturan tidak

⁴⁰ Kompas.com, “Tarif PPN Diwacanakan Naik 1 April, Ini Dampaknya Bagi Masyarakat”, diakses dari <https://www.kompas.com/tren/read/2022/03/15/093100565/tarif-ppn-diwacanakan-naik-1-april-2022-ini-dampaknya-bagi-masyarakat?page=all>, pada tanggal 04 Mei 2022.

⁴¹ Liyana, N. F, “Menelaah Rencana Kenaikan Tarif PPN Berdasarkan Bukti Empiris Serta Dampaknya Secara Makro Ekonomi”, *Jurnal Pajak Indonesia (Indonesian Tax Review)*, Vol. 5, No.2, 2021, hal. 129.

bisa diterima dengan baik. Pajak Pertambahan Nilai ini tergolong ke dalam pajak tidak langsung. Karakter pajak tidak langsung memberikan suatu konsekuensi yuridis, bahwa antara pemikul beban pajak (destinataris pajak) dengan penanggung jawab atas pembayaran pajak ke kas negara berada pada pihak yang berbeda. Bahwa sistem pajak pertambahan nilai ini diberlakukan untuk menggantikan sistem pajak penjualan (PPn).⁴²

Kenaikan tarif pajak pertambahan nilai harus diikuti perlindungan pada kelompok menengah bawah dengan pemberian insentif dan dukungan anggaran pendapatan dan belanja negara. Nurfansa Wira Sakti yang merupakan Staf Ahli Menteri Keuangan Bidang Pengawasan Pajak berpendapat bahwa pertimbangan pemerintah dalam kenaikan tarif PP melihat kondisi pemulihan yang terjadi di tiap daerah dalam melanjutkan insentif pajak. Oleh sebab itu, pemerintah daerah dapat memberikan laporan mengenai situasi dan kondisi pemulihan ekonomi. Searah dengan pemenuhan kebutuhan pokok, kebijakan harus memperhatikan kondisi ketahanan pangan masyarakat yang meliputi aspek ketersediaan pangan, keterjangkauan pangan dan pemanfaatan pangan. Maka dalam kenaikan tarif pajak pertambahan nilai ini diperlukan pengawasan dan monitoring terhadap sektor yang dipilih untuk mendapatkan insentif usaha. Karena dampak dari sektor berganda atau *multiplier effect* akan berpengaruh bagi pemulihan pada sektor lainnya.⁴³

Diharapkan peluang memasukkan pajak dari sisi pajak pertambahan nilai ini tidak menimbulkan problematika kebijakan pemerintah yang tak kunjung memenuhi hak-hak masyarakat yang dijamin melalui Undang-undang seakan menghilang dan terus menerus diabaikan oleh pemerintah. Masyarakat yang kelaparan dan menderita tak dipedulikan. Terdapat asas *Solus Populi Suprema Lex Esto* yang memiliki makna keselamatan rakyat adalah hukum tertinggi. Seharusnya pemerintah dalam pandemi ini mengutamakan urgensi kepentingan rakyat, akan tetapi momentum ini sebagai kesempatan melakukan kepentingan tanpa ada perlawanannya.

⁴² Djufri, 2022, *Op.Cit*, hal. 402.

⁴³ Kontan.co.id, “Kemenkeu Masih Terus Mengkaji Insentif Perpajakan di 2022”, diakses dari Kemenkeu Masih Terus Mengkaji Insentif Perpajakan di 2022 (kontan.co.id), pada tanggal 04 Mei 2022.

PENUTUP

KESIMPULAN

Urgensi kenaikan tarif Pajak Pertambahan Nilai sebagai upaya untuk peningkatan pertumbuhan perekonomian yang berkelanjutan dalam jangka panjang dan mendukung percepatan pemulihan perekonomian sebagai akibat dari Pandemi Covid-19 berdasarkan atas kepentingan nasional yang dalam pelaksanaannya mengutamakan kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat di atas kepentingan lainnya yang mampu membuat basis pajak yang kuat dan merata berdasarkan APBN yang sehat serta berkelanjutan. Kenaikan tarif pajak pertambahan nilai ini juga menimbulkan dampak bagi perekonomian yang dirasakan oleh masyarakat, dimana kenaikan tarif pajak tersebut memberikan perhitungan ketat bagi setiap kalangan masyarakat di dunia usaha dan industri. Hal tersebut dapat dilihat berdasarkan fakta di lapangan setelah kenaikan pajak 11% membuat masyarakat harus berusaha keras terhadap kenaikan akan pemenuhan kebutuhan hidup. Khususnya kebutuhan primer meliputi kenaikan minyak goreng yang langka dan harga tidak stabil, BBM mengalami kenaikan harga, makanan pokok serta kebutuhan hidup melonjak sebagai dampak dari adanya kenaikan tarif pajak pertambahan nilai.

SARAN

Program sosialisasi dan edukasi tentang peran wajib pajak atas pengaruh usaha yang dikembangkan di Indonesia menjadi hal yang penting untuk segera dilaksanakan secara terprogram untuk mengajak masyarakat bekerja sama dalam membangun pemulihan ekonomi Negara dengan tujuan dapat meningkatkan pemahaman, memunculkan persepsi positif terhadap kebijakan pemerintah dengan angka persentase cukup relatif baik. Selain itu, perlunya pendampingan antara perubahan pajak dengan pelaku usaha agar pergerakan perpajakan terus berjalan hingga mencapai stabilitas sosial ekonomi memadai, sama halnya ketika terjadi inflasi perlu adanya skema kebijakan pajak dan pengontrolan harga agar inflasi tetap dapat dikendalikan di tengah kenaikan tarif pajak pertambahan nilai.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

Ramadhini, D. G, 2022, Pengaruh Jumlah Pengusaha Kena Pajak, Self Assessment System, Pemeriksaan Pajak, dan Penagihan Pajak terhadap Penerimaan Pajak Pertambahan Nilai, Disertasi, Program Doctoral Akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Multimedia Nusantara, Tangerang.

Jurnal:

Asyifa Tiara Ardin, Camelia Nur Adiningsih, Devi Rifqiyani Sofyan, Ferry Irawan, 2022, “Tinjauan Hukum Administrasi Negara Terhadap Kepatuhan Wajib Pajak Dalam Program Pengungkapan Sukarela”, Journal of law, Administration, and Social Science, Volume 2, Nomor 1.

Athirah, Reza Hanafi Lubis, 2021, “Analisis Efektivitas dan Kontribusi Pajak Pertambahan Nilai Pada Penerimaan Pajak (Studi Kantor Pelayanan Pajak Pratama Kisaran)”, Journal of Economics and Management, Volume 1, Nomor 1.

Dian Hasbiah Putri, Suparna Wijaya, 2022, “Pajak Pertambahan Nilai Final: Belajar Dari Ghana dan China,” Jurnal Pajak dan Keuangan Negara, Volume 3, Nomor 2.

Djufri, 2022, “Dampak Pengenaan PPN 11% Terhadap Pelaku Dunia Usaha Sesuai UU No. 7 Tahun 2021 tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan di Indonesia”, Jurnal of Social Research, Volume 1, Nomor 5.

Farida Khairani Lubis, 2016, “Pengaruh Jumlah Pengusaha Kena Pajak dan Surat Pemberitahuan Masa Terhadap Penerimaan Pajak Pertambahan Nilai Pada Kantor Pelayanan Pajak Pratama Medan Kota”, Jurnal Wahana Inovasi, Volume. 5, Nomor 2.

Imelda Agung, Endang Sri Kawuryan, 2-17, “Implikasi Akta Nominee sebagai Dasar Permohonan Pengampunan Pajak”, Jurnal Hukum dan Perundangan Islam, volume 7, nomor 2.

Junianto, S., Harimurti, F., & Suharno, S., 2020, “Pengaruh Inflasi, Nilai Tukar Rupiah, Suku Bunga Dan Self Assessment System Terhadap Penerimaan

Pajak Pertambahan Nilai Di Kantor Wilayah Direktorat Jendral Pajak Jawa Tengah II”, Jurnal Akuntansi dan Sistem Teknologi Informasi, Vol.16.

Liyana, N. F, 2021, “Menelaah Rencana Kenaikan Tarif PPN Berdasarkan Bukti Empiris Serta Dampaknya Secara Makro Ekonomi”, Jurnal Pajak Indonesia (Indonesian Tax Review), Vol. 5, Nomor 2.

Michael Candra Gunawan, Galang Nusantara Achmad, Maya Rafika, 2022, “Strategi Komunikasi DJP sebagai Respon Naiknya Tarif PPN Guna Mewujudkan Optimalisasi Penerimaan Pajak di tahun 2022”, Jurnal Simposium Nasional Perpajakan, Vol. 1, Nomor 1.

Noor Eva Rahma, 2022, “Transparansi Pemberian Insentif Pajak Pertambahan Nilai Ditanggung Pemerintah Pada Sewa Toko di Mal”, Jurnal Jurust-Diction, Volume 5, Nomor 2.

Rahmansyah, Wildan, Resi Ariyasa Qadri, RTS Ressa Anggia Sakti, and Syaiful Ikhsan. 2020, “Pemetaan Permasalahan Penyaluran Bantuan Sosial Untuk Penanganan Covid-19 Di Indonesia”, Jurnal Pajak dan Keuangan Negara (PKN), Vol. 2, Nomor 1.

Rahmi Septiani, 2015, “Penerapan Sanksi Administrasi Terhadap Pelanggaran Wajib Pajak Pertambahan Nilai (PPN)”, Jurnal Lex Administratum, Volume 3, Nomor 1.

Rifky Zahran Pradana, 2022, “Problematika Pemulihan Ekonomi Nasional Pasca Pandemi Dengan Pemberlakuan Kenaikan Tarif Pajak Pertambahan Nilai”, Jurnal APHTN-HAN.

Satriawaty Migang, Wani Wahyuni, 2020, “Pengaruh Pertumbuhan Self Assessment System, Pemeriksaan Pajak dan Penagihan Terhadap Penerimaan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) Pada KPP Pratama Balikpapan”, Jurnal Ekonomi dan Bisnis, Volume 23, nomor 1.

Selviani Mokoagow, Grace Nangoy, Jessy D. L. Warongan, 2021, “Analisis Kepatuhan Pengusaha Kena Pajak (PKP) Dalam Melaksanakan Kewajiban Perpajakannya Berdasarkan Modernisasi Sistem Administrasi Perpajakan Pada Sektor Pajak Pertambahan Nilai (PPN) di Manado”, Jurnal Riset Akuntansi dan Auditing “GOODWILL”, volume 12, Nomor. 2.

Setiadi, 2022, “Harmonisasi UU HPP Perpajakan Indonesia Dengan Tax Center Jilid 2.”, Jurnal Bisnis dan Akuntansi Unsurya, Volume 7, Nomor 1.

Tri Ega Nurillah, Isnani Yuli Andini, 2022, “Impact of the HPP Law (Harmonization of Tax Regulations) Post PP 23 on MSMEs during the Covid-19 Pandemic”, Jurnal Multidisiplin Madani, Volume 2, Nomor 7.

Veni Gerhana Putri, Agus Subandoro, 2022, “Analisis Pengaruh Kenaikan Tarif PPN 11% Terhadap Penjualan Pada PT X”, Jurnal Revenue, volume 3, nomor 1.

Yohanes Mardinata Rusli, Piter Nainggolan, 2021, “Pentingnya Pengetahuan Pajak dan Sosialisasi Pajak Kepada Calon Wajib Pajak Masa Depan”. Jurnal Pengabdian dan Kewirausahaan, volume 5, nomor 2.

Internet:

Atpetsi, “Apakah Kenaikan Tarif PPN jadi 11% sudah pas? Begini Pandangan Pakar”, diakses dari <https://atpetsi.or.id/apakah-kenaikan-tarif-ppn-jadi-11-sudah-pas-begini-pandangan-pakar#:~:text=JAKARTA%20Pemerintah%20secara%20resmi%20menaikkan,lambat%20Januari%202025%20mendatang>.

Fitri Novia Heriani, “Dampak Kenaikan PPN ke Masyarakat Dinilai Terbatas”, diakses dari <https://www.hukumonline.com/berita/a/dampak-kenaikan-ppn-ke-masyarakat-dinilai-terbatas-1t624ab7e6750a7/?page=2>.

Hukumonline.com, “Melihat Kembali Urgensi Lahirnya UU HPP”, diakses dari [Melihat Kembali Urgensi Lahirnya UU HPP \(hukumonline.com\)](https://www.hukumonline.com/berita/a/dampak-kenaikan-ppn-ke-masyarakat-dinilai-terbatas-1t624ab7e6750a7/?page=2).

Ini Luh Anggela, “PPN naik 11 Persen, DJP Himbau Masyarakat Tak Perlu Khawatir”, diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220401/259/1517968/ppn-naik-11-persen-djp-himbau-masyarakat-tak-perlu-khawatir#:~:text=Pajak-PPN%20Naik%2011%20Persen%2C%20DJP%20Himbau%20Masyarakat%20Tak%20Perlu%20Khawatir,keadilan%20yang%20berbasis%20gotong%20royong>

KlikLegal.com, “Tarif PPN Naik, Cek Barang dan Jasa yang Bebas dari PPN!”, diakses dari <https://kliklegal.com/tarif-ppn-naik-cek-barang-dan-jasa-yang-bebas-dari-ppn/>.

Kompas.com, “Tarif PPN Diwacanakan Naik 1 April, Ini Dampaknya Bagi Masyarakat”, diakses dari <https://www.kompas.com/tren/read/2022/03/15/093100565/tarif-ppn-diwacanakan-naik-1-april-2022-ini-dampaknya-bagi-masyarakat?page=all>.

Kontan.co.id, “Kemenkeu Masih Terus Mengkaji Insentif Perpajakan di 2022”, diakses dari Kemenkeu Masih Terus Mengkaji Insentif Perpajakan di 2022 (kontan.co.id).

Media Digital, “Tarif PPN 11 Persen Jamin Keadilan dan Stabilitas, ini Alasannya”, diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20220407/259/1520185/tarif-ppn-11-persen-jamin-keadilan-dan-stabilitas-ini-alasannya>.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2009 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan Atas Barang Mewah (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 150, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5069).

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Harmonisasi Peraturan Perpajakan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 246, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6736).

Peraturan Menteri Keuangan No. 197/PMK.03/2013 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 68/PMK.03/2010 tentang Batasan Pengusaha Kecil Pajak Pertambahan Nilai (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1521).

Analisis Yuridis Pelayanan Radiologi Klinik terhadap Dokter Gigi dan Pasien

Rio Faisal Ariady^{1*}, Asmuni²

¹Fakultas Hukum, Universitas Hang Tuah Surabaya, Email: riofaisal22@gmail.com

²Fakultas Hukum, Universitas Hang Tuah Surabaya, Email: asmuni@hangtuah.ac.id

Articcle Information

Article History:

Received : 14-08-2022

Revised : 12-10-2022

Accepted : 28-10-2022

Published : 28-10-2022

Keyword:

*Radiology Service;
Norms Conflict;
Dentist's Legal
Responsibilities;
Legal Protection;*

Abstract

*Juridically analyze the regulations governing the services of Clinical Radiology for Dentists and Patients. The purpose of this research is to look at the aspects of Norms Conflict, Legal Responsibilities, and also legal protection for related legal subjects. The research method used is normative law, namely document studies with a statutory approach and a conceptual approach. This research aims to determine the norms in the Regulation of the Minister of Health which regulates related to Radiology Services are contrary to the norms in the laws and regulations that regulate the competence of a dentist as well as those that regulate the rights of patients. The use of principle of legal conflict *lex superior derogate legi Inferiore* is used because the regulation of the authority of dentists has been explicitly regulated in the Act where the hierarchy in the legislation has a higher position than the Regulation of the Minister of Health. So that the dentist in terms of responsibility for clinical radiology services still adheres to the law that regulates the competence of dentists. In terms of protecting dentists or patients, it can be taken through preventive and repressive legal protection.*

Abstrak

Menganalisis secara yuridis peraturan yang mengatur terkait pelayanan Radiologi Klinik terhadap Dokter Gigi dan Pasien. Tujuan dari penelitian ini untuk melihat aspek Konflik Norma, Tanggung Jawab hukum dan juga perlindungan hukum bagi subjek hukum terkait. Metode Penelitian yang digunakan yaitu hukum normatif yaitu studi dokumen dengan Pendekatan perundang- undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui norma dalam Peraturan Menteri Kesehatan yang mengatur terkait Pelayanan radiologi ini bertentangan dengan norma dalam peraturan perundangan- undangan yang mengatur tentang kompetensi seorang dokter gigi maupun yang mengatur tentang hak pasien. Penggunaan asas konflik hukum *lex superiore derogat legi inferiore* digunakan karena pengaturan kewenangan dokter gigi telah di atur secara tegas dalam Undang- undang yang mana Hierarki dalam perundang- undangan memiliki posisi lebih tinggi dibanding Peraturan Menteri Kesehatan. Sehingga Dokter gigi dalam hal tanggung jawab pelayanan radiologi klinik tetap berpegang kepada Undang- undang yang mengatur kompetensi dokter gigi. Dalam hal perlindungan dokter gigi ataupun pasien dapat ditempuh melalui jalur perlindungan hukum preventif maupun represif.

PENDAHULUAN

Penggunaan Radiografi dalam dunia kedokteran memiliki banyak sekali kontribusi. Kontribusi ini tidak hanya pada saat diagnosa namun juga selama perawatan dilakukan. Sebagai contoh Radiografi Intraoral Periapikal merupakan suatu hal penting yang harus diperhatikan dalam perawatan endodontik yaitu untuk menentukan panjang kerja, menentukan bentuk dari saluran akar, dan evaluasi pasca perawatan.¹ Keuntungan penggunaan radiografi dalam menentukan panjang kerja dalam perawatan saluran akar selain untuk mendapatkan panjang saluran akar yang akurat juga untuk mengetahui apabila terdapat variasi dari bentuk dan jumlah dari saluran akar.² Di bidang Bedah Mulut penggunaan radiografi berperan vital sebagai contoh pada saat pengambilan gigi bungsu yaitu selama di awal perawatan dan di akhir dari perawatan.³

Dalam hal ini, pemerintah melalui Kementerian Kesehatan telah mengeluarkan peraturan yang mengatur tentang pelayanan radiologi dengan menerbitkan Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2020 tentang Pelayanan Radiologi Klinik. Peraturan ini menggantikan peraturan sebelumnya yaitu Permenkes 780/Menkes/Per/VII/2008 tentang Pelayanan Radiografi dan Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1014/Menkes/VII/2008 tentang Standar Pelayanan Radiologi Diagnostik di Fasilitas Kesehatan. Penerbitan peraturan ini dimaksudkan untuk menjamin keselamatan, keamanan, dan kesehatan pasien, masyarakat, dan lingkungan tempat dilakukan pelayanan radiologi klinik. Selain itu juga mewujudkan standar pelayanan radiologi klinik dan meningkatkan kualitas pelayanan radiologi klinik di fasilitas kesehatan.

Direksi Ikatan Dokter Indonesia dan Persatuan Dokter Gigi Indonesia mengeluarkan pernyataan langsung tentang penetapan aturan ini pada Jumat, 9 Oktober 2020. Tanggapan tersebut berupa surat penolakan Permenkes Nomor 24

¹ A, Sridhara, Konde S, Noojadi SR, Kumar NC, Belludi AC, "Comparative Evaluation of Intraoral and Extraoral Periapical Radiographic Techniques in Determination of Working Length: An In Vivo Study", *Int J Clin Pediatr Dent.* 2020;13(3): hal.211–6.

² N, Garg, Garg A, *Textbook of Endodontics*. 3rd ed. New Delhi: Jaypee Brothers Medical Publisher; 2014. 89, hal. 283.

³ S, Toppo "Distribusi Pemakaian Radiografi Periapikal dan Radiografi Panoramik pada Pasien Impaksi Molar Ketiga Rahang Bawah di Kota Makassar", *J Dentomaxillofacial Sci.* 2012;11(2):hal. 75–8.

Tahun 2020. Selain itu, sebelumnya 50 perguruan tinggi dan asosiasi profesi kedokteran telah mengeluarkan surat penolakan terkait Permenkes Nomor 24 Tahun 2020. Dalam keterangannya kepada wartawan, menurut Ketua PB IDI Daeng Faqih bahwasannya berlakunya Permenkes Nomor 24 Tahun 2020 tentang Pelayanan Radiasi telah menimbulkan keresahan dan perselisihan antara dokter atau tenaga kesehatan dengan dokter gigi atau dokter gigi.⁴

Dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran (UU Praktik Kedokteran) Pasal 35 ayat (1) huruf (c) menyatakan bahwa dokter atau dokter gigi yang telah memiliki STR berhak melakukan praktik kedokteran sesuai dengan pelatihan dan kualifikasi yang salah satunya mendukung pemeriksaan, tes dan pemeriksaan Tunjangan adalah bagian dari pemeriksaan kesehatan oleh dokter atau dokter gigi untuk mendeteksi penyakit tertentu. Salah satu jenis pemeriksaan penunjang adalah pemeriksaan radiologi. Selain itu, kompetensi dokter atau dokter gigi ini diatur dalam peraturan Konsil Kedokteran Indonesia.

Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia No. 40 Tahun 2015 tentang Standar Kompetensi Dokter Gigi di Indonesia membekali dokter gigi dengan beberapa keterampilan di bidang radiologi gigi. Dalam Peraturan Ikatan Dokter Indonesia No. 40, Jadwal 3, Poin di Bidang Radiologi Gigi, dokter gigi diajarkan beberapa keterampilan dalam radiologi gigi. Keterampilan ini meliputi anamnesis, sistem fisik dan stomatognatik umum, serta keterampilan interpretasi dan prosedural dalam radiologi gigi. Dokter gigi harus mampu merawat pasiennya secara optimal sesuai dengan kompetensi dan standar prosedur pelayanan yang telah ditetapkan.

Pasal 5(3) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 24 Tahun 2020 tentang Pelayanan Radiologi Klinik mengatur bahwa ahli radiologi adalah penyelenggara pelayanan radiologi. Selain itu, menurut Pasal 11 ayat 2 dan 3, apabila fasilitas kesehatan tersebut belum memiliki ahli radiologi, apabila pelayanan tersebut diberikan oleh dokter tambahan yang berwenang yang dibuktikan dengan surat keterangan radiologi. Ada 86 spesialis radiologi gigi di Indonesia. Spesialisasi di

⁴ “IDI: Permenkes Radiologi Klinik Meresahkan”
<https://www.beritasatu.com/kesehatan/685839/idi-permenkes-radiologi-klinik-meresahkan>.
Diakses 22 Februari 2022. Pukul 21.00 WIB

bidang radiologi gigi, dokter gigi ini melayani beberapa provinsi di Indonesia. Hal ini berdasarkan data dari Institut Radiologi Gigi Indonesia. Selain itu, belum ada pelatihan layanan radiologi bersertifikat untuk dokter gigi atau dokter gigi lainnya di situs resmi Perhimpunan Radiologi Gigi Indonesia.⁵.

Pasal 52 huruf (c) UU Praktik Kedokteran menyatakan bahwa pasien berhak mendapatkan pelayanan sesuai dengan kebutuhan medisnya. Pelayanan sesuai kebutuhan medis sesuai dengan pengetahuan dokter dan juga sesuai dengan standar manual prosedur medis. Pasien penerima pelayanan kesehatan dalam hal ini juga dilindungi oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen). Berdasarkan undang-undang tersebut, konsumen berhak atas kenyamanan, keselamatan dan keamanan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis tanggung jawab hukum dokter gigi dalam memberikan pelayanan radiologi klinik di tatanan pelayanan primer atau lanjutan. Regulasi pelayanan radiologi klinik akibat terbitnya Permenkes No 24 Tahun 2020, selain mengkaji hak pasien atas pelayanan sesuai kebutuhan medis.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif yang mana penekanan dari penelitian ini pada studi dokumen atau penelitian kepustakaan. Pada penelitian hukum normatif (*legal research*) biasanya “hanya” merupakan studi dokumen, yang mana hanya menggunakan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, keputusan/ ketetapan pengadilan, kontrak/perjanjian/akad, teori hukum, dan pendapat para sarjana.⁶ Pendekatan perundang- undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan dalam meneliti permasalahan yang diambil. Pendekatan perundang- undangan diambil karena dalam perundang- undangan yang dibahas masih terdapat kekurangan- kekurangan dalam praktiknya. Sedangkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

⁵ IKARGI: “Direktori Anggota” <https://ikargi.or.id/direktori-anggota/>. Diakses Tanggal 22 Februari 2022 Pukul 22.00

⁶ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hal. 13

dilakukan dengan melakukan analisa penyelesaian permasalahan dari aspek konsep hukum yang melatarbelakanginya.⁷

Studi Peraturan perundang- Undangan dilakukan mulai dari bulan Februari sampai bulan Juli 2022. Peraturan Perundang- Undangan yang dilakukan studi di antaranya Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen, Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2020 Tentang Pelayanan Radiologi Klinik. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 1058, Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 40 Tahun 2015 Tentang Standar Kompetensi Dokter Gigi Indonesia.

PEMBAHASAN

A. Tanggung jawab hukum Pelayanan Radiologi klinik oleh dokter gigi atau dokter gigi spesialis pada fasilitas pelayanan kesehatan tingkat pertama atau tingkat lanjut.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pertanggungjawaban berarti “keadaan menanggung segala sesuatunya (apabila terjadi sesuatu dapat dituntut, dipidana atau dituntut)”.⁸ Artinya, jika seseorang diberi tanggung jawab, seseorang harus menghadapi konsekuensinya. Dalam memberikan pelayanan radiologi klinik, dokter gigi dan dokter gigi spesialis mengacu pada peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan dokter untuk memberikan pelayanan. Dalam hal ini, dokter gigi memikul tanggung jawab ilmiah hukum. Kompetensi adalah faktor

⁷ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2006, hal. 295

⁸ Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ke III, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.

kunci di sini, jadi jika klaim atau tuntutan hukum muncul kemudian, profesional kesehatan didasarkan pada kompetensi mereka.⁹

Tanggung jawab timbul dari adanya kekuasaan yang dimiliki oleh badan hukum. Kekuasaan itu sendiri diperoleh melalui badan legislatif, tetapi undang-undang lebih lanjut mengatur kekuasaan dan tugas yang diberikan pada posisi badan tersebut. Kekuasaan badan hukum ini dibatasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam memperoleh otorisasi ini, badan hukum memperoleh otorisasi dengan berbagai cara. Secara khusus, penugasan, delegasi, delegasi.

- a. **Atribusi**, yaitu pelimpahan kekuasaan oleh seorang legislator kepada suatu instansi atau wewenang/pejabat pemerintah, disebut dengan “atribusi”. Dalam konteks ini, “legislatif menciptakan kedaulatan ‘baru’ dan menyerahkannya kepada otoritas/badan. Kewenangan dapat didelegasikan kepada badan/badan nasional yang ada atau badan/badan nasional yang baru dibentuk.¹⁰
- b. **Delegasi**, suatu bentuk pelimpahan wewenang oleh badan atau badan pendeklasian dan/atau pejabat pemerintah. Philipus M. Hadjon mengacu pada pasal 10:3 AWB (Algemene Wet Bestuursrecht) untuk memahami konsep delegasi. AWB Bagian 10.3 mendefinisikan delegasi sebagai pendeklasian kekuasaan (untuk membuat “keputusan”) oleh Pejabat Pemerintah kepada pihak lain, dan kekuasaan tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Orang yang mendeklasikan wewenang disebut delegasi, dan orang yang menerima wewenang disebut delegasi.¹¹
- c. **Mandat**, dipahami juga sebagai bentuk pelimpahan wewenang oleh suatu instansi atau instansi dan/atau pejabat pemerintah kepada bawahan

⁹ Pranoto, E, “Asas Keaktifan Hakim (Litis Domini) Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara”, *Jurnal Spektrum Hukum*, 16(2), 2019.

¹⁰ Philipus M. Hadjon, *et.al.*, *Hukum Administrasi Dan Tindak Pidana Korupsi*, Gajah Mada University Press, 2011, hal. 11.

¹¹ *Ibid*, hal. 13

kepada pejabat yang ditunjuk yang bertindak atas nama instansi/lembaga dan/atau dikenal dengan mandat.¹²

Dokter gigi dan dokter spesialis gigi berhak memberikan pelayanan radiologi klinik sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Surat Kuasa ini diperoleh oleh Dokter dan Dokter Gigi berdasarkan pasal 35 UU Praktik Kedokteran yang menyatakan bahwa Surat Kuasa Dokter atau Dokter Gigi:

1. Dokter atau dokter gigi yang telah memiliki surat tanda registrasi mempunyai wewenang melakukan praktik kedokteran sesuai dengan pendidikan dan kompetensi yang dimiliki, yang terdiri atas :
 - a. mewawancara pasien;
 - b. memeriksa fisik dan mental pasien;
 - c. menentukan pemeriksaan penunjang;
 - d. menegakkan diagnosis;
 - e. menentukan penatalaksanaan dan pengobatan pasien;
 - f. melakukan tindakan kedokteran atau kedokteran gigi;
 - g. menulis resep obat dan alat kesehatan;
 - h. menerbitkan surat keterangan dokter atau dokter gigi;
 - i. menyimpan obat dalam jumlah dan jenis yang diizinkan; dan
 - j. meracik dan menyerahkan obat kepada pasien, bagi yang praktik di daerah terpencil yang tidak ada apotek.
2. Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kewenangan lainnya diatur dengan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia.

Dari penjabaran pasal 35 UU Praktik Kedokteran disebutkan lebih lanjut dalam ayat (2) bahwa kewenangan lain dari dokter dan dokter gigi diatur dalam peraturan konsil kedokteran Indonesia. Oleh karena itu dokter dan dokter gigi mendapatkan kewenangan lain yang didapat melalui Delegasi wewenang dari UU Praktik Kedokteran dalam Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia.

Dalam lampiran 3 yang mengatur daftar Keterampilan yang diberikan sebagai kompetensi dokter gigi di Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 40 tahun 2015 tentang Standar Kompetensi Dokter Gigi Indonesia ini poin 8 dijelaskan

¹² Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hal. 29.

tentang ketrampilan seorang dokter gigi dalam bidang Radiologi Kedokteran Gigi. Dokter gigi dalam hal ini telah dibekali dengan beberapa ketrampilan dalam bidang radiologi yang mencakup beberapa aspek diantaranya mulai dari anamnesis, pemeriksaan fisik secara umum dan sistem stomatognatik, kemampuan interpretasi hasil dan juga ketrampilan prosedural.

Peraturan perundang-undangan merupakan produk yang dikeluarkan oleh badan-badan negara, yaitu eksekutif dan legislatif. Secara administratif, dalam hal ini pemerintah memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang. Hal ini terjadi sebagai akibat dari “pendelegasian” atau pendelegasian tugas kepada administrasi negara, yang dikenal dengan “delegasi legislatif” (*delegatie van wetgeving*). Kekuasaan ini memungkinkan pemerintah untuk membuat peraturan pada tataran hukum, yaitu perpu, sedangkan kekuasaan pendelegasian memungkinkan untuk membuat peraturan di bawah hierarki hukum, yaitu peraturan pemerintah.¹³

Analisis konseptual akuntabilitas dimulai dengan ilmu etimologis dari kata 'tanggung jawab' itu sendiri. Analisis kata akuntabilitas memiliki interaksi linguistik, atau 'kemampuan untuk merespon'. Arti terdalam dari kata tanggung jawab adalah hubungan antara hasil dan kontrol (aturan dalam hal ini). Akuntabilitas dalam konsep relasional menunjukkan adanya hubungan antara subjek (pelaku moral), objek (tindakan atau benda, pasien moral, dan institusi yang bertanggung jawab untuk menjatuhkan sanksi)¹⁴.

Tanggung jawab timbul dari adanya kekuasaan yang dimiliki oleh badan hukum. Kekuasaan itu sendiri diperoleh melalui badan legislatif, tetapi undang-undang lebih lanjut mengatur kekuasaan dan tugas yang diberikan pada posisi badan tersebut¹⁵. Dalam hal kewenangan Dokter Gigi memperoleh kewenangan baik itu dalam wewenang dalam Pasal 35 ayat (1) UU Praktik Kedokteran juga dalam delegasi wewenang kepada Konsil Kedokteran Indonesia yaitu dalam Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 40 tahun 2015.

Philipus M. Hadjon mendefinisikan pendelegasian adalah setiap badan atau badan dan/atau pemerintah yang mempunyai wewenang untuk melimpahkan

¹³ Sahya, Anggara. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Pustaka Setia. hal. 140

¹⁴ J.R. Lucas, *Responsibility*, 1993, 5 et seq.

¹⁵ Habib Adjie, Sanksi Perdata dan Administratif terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik, Refika Aditama, Bandung, 2009, hal. 77.

kepada badan atau badan lain dan/atau pejabat lain, dengan syarat tanggung jawab dan pertanggungjawaban dilimpahkan sepenuhnya kewenangan oleh pejabat. Pendeklegasian penerima disebut delegasi. Mengenai pelimpahan wewenang, Konsil Kedokteran Indonesia merupakan penerima kuasa (pendeklegasian) Pasal 35(2) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran. Oleh karena itu, istilah tanggung jawab dan akuntabilitas telah diadopsi oleh Konsil Kedokteran Indonesia sebagai amanah.¹⁶

Hans Kelsen mengatakan bahwa kewajiban berjalan seiring dengan kewajiban dalam hal kewajiban. Dalam hal ini kewajiban timbul dari undang-undang. Kewajiban ini harus dipenuhi oleh badan hukum. Apabila hal ini tidak dipenuhi, badan hukum akan dikenakan sanksi sebagai bentuk timbal balik atas kewajiban yang diterima. Ini adalah perwujudan dari tanggung jawab hukum¹⁷. Dalam hal ini dokter gigi yang mempreoleh kewajiban dari Undang- undang Nomor 29 tahun 2004 tentang Praktek Kedokteran harus melakukan sesuai apa yang tertera dalam norma Undang- undang ini. Karena jika hal ini tidak dilakukan sebagai wujud tanggung jawab hukum maka dokter gigi akan mendapatkan sanksi sesuai dengan pelanggaran kewajibannya.

Keberadaan Peraturan Otorisasi Dokter merupakan hal penting yang berkaitan dengan tanggung jawab dokter. Sekalipun dokter membuat kesalahan diagnostik yang nyata, itu bukan merupakan malpraktik medis atau kelalaian medis selama praktik medis dilakukan sesuai dengan aturan. Hal ini juga sejalan dengan isi undang-undang yaitu Pasal 50 UU Praktik Kedokteran, yang menyatakan bahwa dokter berhak atas perlindungan hukum selama menjalankan tugasnya sesuai dengan standar dan standar profesi. Hal ini ditetapkan. prosedur. Selain itu, dokter berhak atas perlindungan selama memberikan pelayanan medis sesuai dengan standar profesi dan instruksi kerja adat.¹⁸

¹⁶ Philipus M. Hadjon. *Op. Cit.* hal. 13

¹⁷ Hans Kelsen. 1991. *General Theory of Norms*, translated by Michael Hartney. Oxford: Clarendon Press, h. 123- 124.

¹⁸ Dian Mauli, "Tanggung Jawab Hukum Dokter Terhadap Kesalahan Diagnosis Penyakit Kepada Pasien", *Jurnal Cepalo*, 2 (1), 2018, hal.33-42.

B. Konflik Norma Antara Peraturan Menteri Kesehatan Tentang Pelayanan Radiologi dengan Undang- Undang Tentang Praktik Kedokteran dan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Tentang Standar Kompetensi Dokter Gigi.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 24 tahun 2020 tentang Pelayanan Radiologi klinik pada salah satu pasalnya membahas tentang Sumber daya manusia yang disyaratkan dalam fasilitas pelayanan kesehatan untuk dapat melakukan pelayanan radiologi klinik. pasal yang dimaksud yaitu Pasal 11 yang berbunyi sebagai berikut :

- 1) Sumber daya manusia pada Pelayanan Radiologi Klinikpratama paling sedikit terdiri atas:
 - a. dokter spesialis radiologi;
 - b. radiografer;
 - c. petugas proteksi radiasi; dan
 - d. tenaga administrasi.
- 2) Dalam hal Fasilitas Pelayanan Kesehatan belum memiliki dokter spesialis radiologi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dokter atau dokter spesialis lain dengan kewenangan tambahan dapat memberikan Pelayanan Radiologi Klinik pratama.
- 3) Kewenangan tambahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan kepada dokter atau dokter spesialis lain melalui pelatihan untuk mendapatkan kompetensi terbatas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan dibuktikan dengan sertifikat dari kolegium radiologi yang bertanggung jawab terhadap Pelayanan Radiologi Klinik untuk diagnostik dan Pelayanan Radiologi Klinik untuk terapi.
- 4) Dokter atau dokter spesialis lain dengan kompetensi tambahan terbatas yang memberikan Pelayanan Radiologi Klinik pratama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan supervisi oleh dokter spesialis radiologi.
- 5) Supervisi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan dalam rangka keamanan dan keselamatan terhadap radiasi yang berasal dari alat, dan penerbitan expertise.

- 6) Radiografer sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat merangkap sebagai petugas proteksi radiasi setelah memiliki izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 11 Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 24 Tahun 2020 Tentang Pelayanan Radiologi klinik ini menyebutkan jika sumber daya manusia dari tenaga medis yang dapat melakukan pelayanan radiologi klinik hanyalah seorang dokter spesialis radiologi. Lebih lanjut apabila apabila tidak terdapat dokter spesialis radiologi maka dapat dilakukan oleh dokter umum dengan pelatihan khusus yang tersertifikasi dari kolegium radiologi. Poin dalam pasal ini tentunya menimbulkan suatu kondisi yang bertentangan dalam norma yang disebutkan dalam UU Praktik Kedokteran. Hal ini berkaitan dengan kompetensi yang dimiliki oleh seorang dokter khususnya seorang dokter gigi. Tentunya kondisi ini menimbulkan hal yang dikenal dengan suatu kondisi yaitu konflik norma.

Menurut Nurfaqih Irfani, sebelum membahas prinsip konflik norma, terlebih dahulu kita harus memahami arti kata “derogat” (penyimpangan) karena digunakan sebagai predikat dalam suatu aturan atau pernyataan prinsip konflik norma. Hukum *anteseden*, hukum khusus, hukum umum, pasca hukum, pra hukum. Prinsip ini menggunakan kata-kata Latin yang digunakan dalam banyak prinsip dan istilah hukum umum lainnya. Karena secara historis, dalam sejarah sistem hukum dunia, bahasa Latin digunakan sebagai *lingua franca* untuk mengatasi permasalahan perbedaan bahasa pada saat itu.¹⁹

Dalam konflik norma, penyimpangan dapat diartikan sebagai mengingkari keabsahan suatu norma dalam hubungannya dengan norma yang lain (mengesampingkan keabsahan norma yang lain). Fungsi penyimpangan sangat penting dalam suatu tatanan hukum yang kompleks dan aktif untuk memutuskan norma mana yang harus berlaku/diberlakukan ketika ada norma-norma yang saling bertentangan.²⁰

Norma derogasi merupakan norma yang sudah diberlakukan pada beberapa peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh dalam Peraturan Menteri

¹⁹ Nurfaqih Irfani, “Asas *Lex Superior*, *Lex Specialis*, dan *Lex Posterior*: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaanya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum,” *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 16 No. 3, September, 2020, hal. 305-325.

²⁰ Hans Kelsen. 1991. *General Theory of Norms*, translated by Michael Hartney. Oxford: Clarendon Press, hal. 123- 124.

Kesehatan Nomor 24 tahun 2020 tentang Pelayanan Radiologi klinik ini yaitu dalam ketentuan penutup telah disebutkan sebagai berikut”

Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku:

- a. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 780/Menkes/Per/VIII/2008 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Radiologi, sepanjang yang mengatur mengenai pelayanan radiologi diagnostik; dan
- b. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 1014/Menkes/VIII/2008 tentang Standar Pelayanan Radiologi Diagnostik di Sarana Pelayanan Kesehatan, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Dalam penyelesaian suatu konflik norma dikenal asas, prinsip, atau kaidah hukum (*legal maxim*): “*lex superior derogat legi inferiori*” (*the higher rule prevails over the lower*), “*lex posterior derogat legi priori*” (*the later rule prevails over the earlier*), dan “*lex specialis derogat legi generali*” (*the more specific rule prevails over the less specific*). Asas- asas ini nantinya akan digunakan sebagai salah satu dasar pertimbangan dalam menemukan suatu solusi dalam permasalahan konflik norma.

1. Asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*

Asas *lex superior derogat legi inferiori* menyatakan bahwa hukum yang lebih tinggi (norma/aturan hukum) meniadakan keabsahan hukum yang lebih rendah (norma/aturan hukum). Karena negara-negara konstitusional biasanya memiliki hierarki dalam sistem hukum tertulis mereka, tidaklah sulit untuk menentukan apakah suatu norma didahulukan dari yang lain. Di Indonesia, sifat dan hierarki peraturan perundang-undangan diatur oleh ketentuan Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Undang-Undang.²¹ Merujuk kepada Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan yang berbunyi :

Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang- undangan terdiri atas :

- a. Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang- Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang;

²¹ Nurfaqih Irfani., *Op. Cit.* hal. 311

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi; Dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Akibat hukum dari peraturan perundang-undangan di atas sesuai dengan hierarki, dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Keharusan adanya kesesuaian antara jenis dan hierarkinya, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Pokok-Pokok Pembentukan Legislatif. Juga dalam teori *tier*, norma hukum itu seperti tangga yang harus memperhatikan hierarki, norma hukum yang lebih rendah harus tunduk pada norma hukum yang lebih tinggi, dan hukum tertinggi adalah hukum yang paling dasar. bahwa peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atas.²²

Selain peraturan yang disebutkan dalam hirarki peraturan perundang-undangan di atas terdapat beberapa peraturan terkait yang diakui dimata hukum. hal ini disebutkan dalam Pasal 8, sebagai berikut :

1. Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
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 berdasarkan kewenangan.

²² Haryanti, D. "Konstruksi Hukum Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia Ditinjau Dari Teori Stufenbau", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol.2, No 2 (2015), hal. 270

Jika dicermati lebih lanjut dari dua syarat agar peraturan-peraturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan yaitu :

1. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau
2. Dibentuk berdasarkan kewenangan

Dalam dunia hukum dikenal hanya dua macam peraturan perundang-undangan dilihat dari dasar kewenangan pembentukannya, yaitu :

1. Atribusi pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
2. Delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan

Pemberian kekuasaan perundang-undangan berarti menciptakan kekuasaan (baru) oleh konstitusi/grondwet atau badan legislatif (*wetgever*) yang diberikan kepada lembaga-lembaga nasional yang sudah ada atau yang baru.²³ Misalnya, Bilal Dewansyah, mengacu pada hukum atribusi UUD 1945 berupa undang-undang, keputusan pemerintah pengganti undang-undang (perpu), dan keputusan daerah (perda). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga dikenal sebagai jenis hukum atribusi selain UUD 1945. Yaitu, Keputusan Presiden (Perpres), yang sebelumnya dikenal sebagai Peraturan Presiden, berdasarkan Pasal 4(1) UUD 1945.²⁴

Pendeklegasian adalah pemindahan atau pendeklegasian wewenang untuk membuat aturan dari pemegang wewenang semula untuk mendeklegasikan (delegator) kepada pemegang wewenang untuk menerima delegasi (delegator), dan pelaksanaan wewenang tersebut adalah membuat delegator dirinya bertanggung jawab. Tanggung jawab perwakilan terbatas.²⁵ Sebagai contoh, contoh legislasi yang dilimpahkan diatur dalam Pasal 19 (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, yang menegaskan:

²³ Attamimi Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Disertasi, Fakultasi Pasca Sarjana UI, Jakarta, 1990. h. 352

²⁴ www.hukumonline.com , <https://www.hukumonline.com/klinik/a/kedudukan-peraturan-menteri-dalam-hierarki-peraturan-perundang-undangan-1t5264d6b08c174> , diakses tanggal 27 Mei 2022 Pukul 15.00

²⁵ Attamini Hamid S., *Op. Cit.* h. 347

“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengajuan pernyataan memperoleh kewarganegaraan Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan keputusan menteri.”²⁶

2. Asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori*

Asas *lex posterior derogat legi priori* berarti bahwa undang-undang (norma/aturan hukum) yang baru membatalkan keabsahan undang-undang (norma/aturan hukum yang lama). Asas ini hanya berlaku jika syarat-syarat dari kitab undang-undang yang baru sama dengan atau lebih baik dari pada kitab undang-undang yang lama. Hal ini berkaitan dengan penjelasan-penjelasan dalam hubungan norma, yaitu 'superior' dan 'bawahan', dan validitas norma yang lebih rendah selalu muncul dari norma yang lebih tinggi. Oleh karena itu, meskipun peraturan tingkat yang lebih rendah adalah pasca peraturan, peraturan tingkat yang lebih rendah tidak dapat membatalkan peraturan tingkat yang lebih tinggi. Menerapkan prinsip ini tidak sesulit menerapkan prinsip Rex yang unggul. Karena ada metrik yang jelas untuk menentukan peraturan mana yang baru: pandangan kronologis tentang tanggal efektifnya.²⁷

3. Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali*

Asas *lex specialis derogat legi generali* mempunyai arti bahwa undang-undang (norma/anggaran aturan) yg spesifik meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/ anggaran aturan) yg generik. Sudah semenjak zaman dahulu yaitu zaman romawi praktik & penerapan prinsip pengutamaan bagi anggaran aturan yg spesifik sebagaimana terkandung pada asas ini, jauh sebelum terbentuknya negara aturan terbaru misalnya yg terdapat dalam ketika ini.²⁸ Kekhususan lebih diutamakan daripada pengaturan yg bersifat generik dan nir diperdebatkan lagi bahwa segala sesuatu yg berkaitan menggunakan hal spesifik menjadi yg paling penting. Rasionalitas pengutamaan bagi aturan yg spesifik ini merupakan bahwa anggaran aturan yg spesifik tentunya lebih relevan dan kompatibel dan lebih diubahsuaikan menggunakan kebutuhan aturan & subjek yg lebih khusus yg nir bisa dijangkau sang anggaran aturan yg bersifat generik.²⁹

²⁶ Bilal Dewansyah, *Op. Cit.*

²⁷ Nurfaqih Irfani., *Op. Cit.* h. 312

²⁸ *Ibid.*, h. 313

²⁹ Joel P. Trachtman. 2013. *The Tools of Argument: How the Best Lawyers Think, Argue, and Win*. South Carolina: Createspace Independent Publishing, hlm. 57.

Dalam bukunya *The Positive Law of Indonesia*, Bagir Manan, dalam artikelnya yang berjudul “Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan” yang dikutip oleh AA Oka Mahendra, menganggapnya sebagai pedoman dalam menerapkan asas *lex specialis derogat legi generali* yang harus dilakukan:³⁰

1. Ketentuan yang terdapat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan umum tetap berlaku kecuali secara khusus diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan khusus;
2. Ketentuan *lex specialis* harus sesuai dengan ketentuan *lex generalis* (misalnya Undang-undang dengan undang-undang); dan

Ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*. Sebagai contoh: Hukum Dagang (KUH Dagang) adalah hukum khusus karena termasuk dalam sistem hukum yang sama dengan Hukum Perdata (KUH Perdata), yaitu KUH Perdata.

C. Konflik norma antara Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 24 tahun 2020 tentang Pelayanan Radiologi dengan Undang- undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Diterbitkannya Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 24 tahun 2020 tentang Pelayanan Radiologi menimbulkan suatu kondisi dimana norma yang tertuang dalam pasal peraturan ini bertentangan dengan norma yang berada dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Meskipun tidak secara langsung namun pasal yang mengatur tentang Sumber Daya Manusia dalam Permenkes Nomor 24 tahun 2020 bertentangan dengan norma yang terdapat dalam Undang- undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen yang membahas tentang hak konsumen penerima jasa.

Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen mengatur lebih lanjut mengenai Hak konsumen yang dijabarkan sebagai berikut;

1. hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
2. hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;

³⁰ Bagir Manan. 2004. Hukum Positif Indonesia. Yogyakarta, hlm. 56.

3. hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai konsidi dan jaminan barang dan/atau jasa;
4. hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
7. hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Hal ini menimbulkan suatu kondisi dimana norma yang tertera dalam pasal 4 UU Perlindungan Konsumen bertentangan dengan norma yang ada pada Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 24 tahun 2020. Bilamana mengacu pada norma yang ada dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 24 tahun 2020 ini sendiri dalam tulisan penulis mengarah masih terjadinya konflik norma dalam peraturan ini. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan norma yang terdapat dalam huruf (e) yang nantinya juga bisa berbenturan dengan norma dalam huruf (a) Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen.

Berdasarkan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan, Mahkamah Agung berwenang untuk melakukan penyidikan dalam kasus-kasus inkonsistensi norma. Salah satu kewenangan Mahkamah Agung adalah melakukan pengujian materiil. Kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian substantif berarti bahwa Mahkamah Agung berhak dan berwenang untuk menentukan muatan substantif suatu peraturan perundang-undangan dalam suatu undang-undang, dalam hal undang-undang tersebut, terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kekuasaan yudisial review atau judicial review adalah milik lembaga peradilan yang melakukan proses pemeriksaan peraturan perundang-undangan untuk menilai apakah peraturan tersebut bertentangan dengan peraturan hierarki yang lebih tinggi.

Hak untuk menguji materi memiliki dua badan: Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan uji materi tentang apakah produk hukum tersebut inkonstitusional.³¹

Pasal 20(2)(b) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kehakiman menyatakan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji ketentuan perundang-undangan menurut undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang. Selanjutnya, Pasal 9 (2) (P3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa jika suatu ketentuan perundang-undangan diduga bertentangan dengan undang-undang, maka akan ditinjau oleh pengadilan. Ketentuan kewenangan pengawasan Mahkamah Agung sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Peradilan. Pasal 26 undang-undang tersebut menyatakan: Di atas hukum - hukum karena alasan yang bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. (2) Keputusan tentang tidak sahnya suatu undang-undang dapat dibuat dalam rangka pemeriksaan pelepasan.³²

Dalam pengujian formil dan pengujian materil, jika terbukti secara absah & meyakinkan bertentangan menggunakan anggaran pada atasnya maka anggaran tadi akan sebagai nir absah dan nir berlaku, dan akan sebagai tanggungjawab instansi terkait buat menarik dan mencabutnya sinkron menggunakan ketentuan.³³ Dalam pembentukan suatu peraturan perundang- undangan dikenal kata Asas-asas Hukum Administrasi Negara. Asas pada kata asing merupakan beginsel, asal berdasarkan istilah begin yg adalah permulaan atau awal. Jadi, asas itu mengawali atau sebagai permulaan “sesuatu”. Dalam lapangan aturan administrasi negara dikenal pula asas-asas aturan menjadi berikut:³⁴

1. Asas legalitas maksudnya merupakan setiap perbuatan administrasi negara, baik pada menciptakan peraturan juga pada menciptakan ketetapan wajib menurut aturan yg berlaku.

³¹ Virginia Usfunan, “Pengaturan Tentang Penyelesaian Konflik Norma Antara Peraturan Menteri Terhadap Undang-Undang”, *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 8 No. 8 Tahun 2020, hal. 1198

³² Andryan, A, “Implikasi Putusan Hak Uji Materil di Mahkamah Agung terhadap Legalitas Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia”, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol.18 No. 3, 2018,hal. 372

³³ Simanjuntak, E, “Kewenangan Hak Uji Materil Pada Mahkamah Agung RI,” *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 2 No. 3, 2018, hal. 349.

³⁴ Sahya Anggra. *Op. Cit.* h. 48-50

2. Asas nir boleh menyalahgunakan kekuasaan atau nir boleh melakukan *detournement de pouvoir* adalah asas-asas preventif buat mencegah timbulnya ekses-ekses menjadi dampak kebebasan yg diberikan dalam adminisirasi negara (*freies ermessen*).
3. Asas nir boleh menyerobot kewenangan badan administrasi negara yg satu sang yg lainnya (*exes de pouvoir*) adalah asas-asas preventif buat mencegah timbulnya ekses-ekses menjadi dampak adanya pembagian kewenangan/tugas pada suatu unit organisasi pemerintah.
4. Asas kecenderungan hak bagi setiap penduduk merupakan asas buat mencegah timbulnya perbuatan administrasi negara yg diskriminatif terhadap penduduk Indonesia lantaran hal ini bertentangan menggunakan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 “Segala rakyat negara bersamaan kedudukannya pada pada aturan dan pemerintah aturan administrasi negara dan harus menjunjung aturan dan pemerintah aturan administrasi negara itu menggunakan nir terdapat kecualinya”.
5. Asas upaya memaksa merupakan asas buat mengklaim ketaatan penduduk dalam peraturan-peraturan administrasi negara.
6. Asas kepastian hukum menyatakan bahwa hukum administrasi nasional yang positif harus mampu memberikan kepastian hukum kepada masyarakat. Dalam hal ini, kepastian hukum memiliki tiga implikasi:
 - a. Harus berkaitan dengan peraturan hukum yang berkaitan dengan politik nasional abstrak tertentu.
 - b. Hal itu harus berkaitan dengan status hukum badan hukum dan tujuan hukum dalam pelaksanaan hukum tata usaha negara.
 - c. Mencegah kemungkinan terjadinya tindakan sewenang-wenang (milik) oleh pihak manapun, bahkan pemerintah.

Ketiga pengertian tersebut erat kaitannya dalam pelaksanaan peraturan administrasi nasional. Misalnya, Keputusan No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah memuat ketentuan hukum yang jelas. Keputusan ini mengatur hal-hal tertentu pemerintahan, yaitu penerbitan pendaftaran tanah, status hukum badan dan badan hukumnya, yaitu organisasi Badan Hukum Administrasi Pertanahan Negara dan pemilik tanah. Dikelola oleh pemilik tanah.

7. Asas keadilan sosial adalah keadilan yang diterapkan pada masyarakat, keadilan objektif, yaitu keadilan yang didasarkan pada perasaan komunal, dan bukan keadilan subjektif, yaitu keadilan yang hanya didasarkan pada perasaan individu. Teori Aristoteles membedakan keadilan sebagai:
 - a. Keadilan distributif, yaitu keadilan yang membagi-bagikan bagian atau hak kepada setiap orang menurut jasanya. Ini adalah perbandingan, bukan persamaan. keadilan hukum privat.
 - b. Keadilan komunikatif, yaitu keadilan yang memberikan kepada setiap orang sebanyak ingatan akan prestasinya. Keadilan dalam hukum publik. Contoh keadilan distributif dalam hukum privat, seperti hak barter, dianggap adil jika barang yang dipertukarkan sama nilainya. Contoh keadilan kompensasi adalah bahwa menurut hukum publik, Pasal 6(1) UUD 1945, “Presiden adalah orang Indonesia asli,” semua penduduk asli Indonesia memiliki hak yang sama untuk menjadi Presiden. , artinya tidak semua penduduk asli Indonesia. Seorang Indonesia dapat menjadi presiden karena syarat-syarat yang harus dipenuhi: orang-orang yang telah mengabdi kepada masyarakatnya, negaranya, dan bangsanya.
8. Asas orang yang tepat pada kedudukan yang tepat adalah asas yang melandasi norma Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok Kepegawaian yang menjadi dasar revisi Undang-Undang Pemerintahan Nasional. UU No. 43 Tahun 1999 digunakan oleh instansi pemerintah sebagai pedoman dan standar dalam pengambilan keputusan kepegawaian. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dimaksudkan sebagai pedoman untuk menunjukkan pembentukan keputusan yang tepat dan benar sesuai dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.
9. Asas kesatuan dan kelengkapan, asas ini menjadi dasar Pasal 4 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.“Semua pejabat harus setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945, negara dan pemerintah, serta menjunjung tinggi persatuan dan kesatuan bangsa dalam negara kesatuan Republik Indonesia.”

10. Asas tersebut batal karena kecerobohan Hukum Tata Usaha Negara bahwa keputusan negara dibuat karena kelalaian, yaitu sengaja atau tidak sengaja, dan bahwa isi keputusan tidak sesuai dengan isi aturan yang menjadi dasar keputusan itu. Misalnya isi Izin Mendirikan Bangunan (IMB) tidak sesuai dengan permohonan Izin Mendirikan Bangunan, nama pemohon berbeda, lokasi berbeda, luas tapak bangunan berbeda, dan lain-lain, semuanya dapat menjadi alasan untuk pembalikan keputusan. Sebab, putusan tersebut mengandung cacat hukum. Artinya, karena dilakukan dengan asal-asalan.
11. prinsip kebebasan atau kebijaksanaan; Dalam negara hukum modern, bidang ketatanegaraan sangat luas. Hal ini disebabkan campur tangan pemerintah (*staats-bemoeienis*) di segala bidang kehidupan masyarakat, menambah tugas penyelenggara negara karena harus memenuhi kebutuhan hukum masyarakat yang tak terhitung banyaknya. dan dari berbagai jenis.

PENUTUP

KESIMPULAN

Dokter Gigi berwenang dalam melakukan Pelayanan Radiologi Klinik sehingga mampu bertanggung secara yuridis atas kewenangan yang diperoleh berdasarkan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia tentang Standar Kompetensi Dokter Gigi yang merupakan Delegasi Wewenang dari UU Praktik Kedokteran. Berdasarkan Asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiore*, norma dalam pengaturan Kewenangan Dokter Gigi dalam Permenkes Pelayanan Radiologi bertentangan dengan Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Standar Kompetensi Dokter Gigi atas dasar Delegasi Wewenang dari UU Praktik Kedokteran. Selain itu adanya konflik norma dalam Permenkes Pelayanan Radiologi dengan UU Perlindungan Konsumen terkait dengan hak konsumen dalam hal ini pasien sehingga peniadaan atau pemberahan norma dalam Permenkes Pelayanan Radiologi dirasa perlu.

SARAN

Saran dari penulis yakni hendaknya Kementerian Kesehatan tidak menerbitkan peraturan terkait dengan suatu kewenangan yang dimiliki oleh dokter, hal ini dikarenakan kewenangan dokter telah diatur dalam Undang- undang khusus.

Selain itu hendaknya sinergitas antara organisasi profesi dan Kementerian Kesehatan ditingkatkan dalam perancangan suatu peraturan perundang- undangan terkait pelayanan medis dan aspek penunjang lain. Selain itu dengan adanya Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia tentang Standar Kompetensi Dokter Gigi memberikan suatu pegangan hukum sebagai modal tanggung jawab dokter gigi dalam melaksanakan Pelayanan Radiologi Klinik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

Anggara, Sahya. 2018. *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Pustaka Setia.

Fachruddin, Irfan. (2004). *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni.

Garg N, Garg A. *Textbook of Endodontics*. 3rd ed. New Delhi: Jaypee Brothers Medical Publisher; 2014.

Hadjon, Philipus M, dkk., (2011). *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I- Pelita IV*, Disertasi, Fakultasi Pasca Sarjana UI, Jakarta, 1990

Ibrahim, Johny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2006.

J.R. Lucas, *Responsibility*, 1993, 5 et seq, Clarendon Press, Oxford

Kelsen, Hans. 1991. *General Theory of Norms, translated by Michael Hartney*. Oxford: Clarendon Press.

Manan, Bagir. 2004. *Hukum Positif Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.

Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ke III, Balai Pustaka, Jakarta, 2002.

Trachtman Joel P.. 2013. *The Tools of Argument: How the Best Lawyers Think, Argue, and Win*. South Carolina: Createspace Independent Publishing

Waluyo, Bambang. 1996. *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta.

Jurnal:

Andryan, A. "Implikasi Putusan Hak Uji Materil di Mahkamah Agung terhadap Legalitas Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18 No. 3, 2018.

Haryanti,. D Konstruksi Hukum Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia Ditinjau Dari Teori Stufenbau. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, 2 No 2, 2015.

Irfani, Nurfaqih. 2020. "Asas *Lex Superior*, *Lex Specialis*, dan *Lex Posterior*: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaanya Dalam Penalaran Dan Argumentasi Hukum," *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 16 No. 3 – September.

Mauli Dian, "Tanggung Jawab Hukum Dokter Terhadap Kesalahan Diagnosis Penyakit Kepada Pasien", *Jurnal Cepalo*, 2 (1), 2018.

Pranoto, E. (2019), "Asas Keaktifan Hakim (Litis Domini) Dalam Pemeriksaan Sengketa Tata Usaha Negara", *Jurnal Spektrum Hukum*, 16(2).

Simanjuntak, E. "Kewenangan Hak Uji Materil Pada Mahkamah Agung RI". *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 2 No. 3, 2018.

Sridhara A, Konde S, Noojadi SR, Kumar NC, Belludi AC, "Comparative Evaluation of Intraoral and Extraoral Periapical Radiographic Techniques in Determination of Working Length: An In Vivo Study", *Int J Clin Pediatr Dent*, 13(3) 2020.

Toppo S. "Distribusi Pemakaian Radiografi Periapikal dan Radiografi Panoramik pada Pasien Impaksi Molar Ketiga Rahang Bawah di Kota Makassar", *J Dentomaxillofacial Sci*, 11(2), 2012.

Usfunan Virginia. "Pengaturan Tentang Penyelesaian Konflik Norma Antara Peraturan Menteri Terhadap Undang-Undang," *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 8 No. 8, 2020.Depan". Jurnal Pengabdian dan Kewirausahaan, volume 5, nomor 2.

Internet:

IKARGI:<https://ikargi.or.id/direktori-anggota/>. Diakses Tanggal 22 Februari 2022

Pukul 22.00

“IDI: Permenkes Radiologi Klinik Meresahkan”

<https://www.beritasatu.com/kesehatan/685839/idi-permenkes-radiologi-klinik-meresahkan>. Diakses 22 Februari 2022. Pukul 21.00

Hukumonline.com , kedudukan peraturan menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan, diakses melalui <https://www.hukumonline.com/klinik/a/kedudukan-peraturan-menteri-dalam-hierarki-peraturan-perundang-undangan-lt5264d6b08c174> , diakses tanggal 27 Mei 2022 Pukul 15.00

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3821.

Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2004 Tentang Praktik Kedokteran. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 116. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4431.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234

Undang- undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398

Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2020 Tentang
Pelayanan Radiologi Klinik. Berita Negara Republik Indonesia Tahun
2020 Nomor 1058.

Peraturan Konsil Kedokteran Indonesia Nomor 40 Tahun 2015 Tentang Standar
Kompetensi Dokter Gigi Indonesia

Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) terhadap Karyawan Terdampak Pandemi Covid-19

Mokh. Thoif^{1*}

¹Fakultas Hukum, Universitas Sunan Bonang, Email: mokh.thoif@gmail.com

Article Information

Article History:

Received : 20-06-2022

Revised : 31-10-2022

Accepted : 31-10-2022

Published : 01-11-2022

Keyword:

Covid-19 Pandemic;

Employment;

Layoffs;

Abstract

The COVID-19 pandemic has occurred in almost all parts of the world, resulting in enormous changes, especially in various business circles. This study aims to examine the termination of employment due to the COVID-19 pandemic in terms of the Job Creation Act. The writing method uses a normative legal approach that relies on laws, reference materials, and documents relevant to the legal issues being studied. Based on the results of the study, it can be stated that layoffs are allowed in the conditions of the COVID-19 pandemic because the pandemic is classified as a forced emergency. Furthermore, the existence of such layoffs provides legal consequences for business actors who are obliged to pay workers in the form of legal protection for workers in the form of severance pay, award money, period of service and compensation for entitlements.

Abstrak

Pandemi *covid-19* terjadi pada hampir keseluruhan belahan dunia ini, berdampak adanya perubahan yang sangat besar khususnya dalam berbagai kalangan usaha. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji tindakan pemutusan hubungan kerja akibat adanya pandemi *covid-19* ditinjau berdasarkan Undang-undang Cipta Kerja. Metode penulisan menggunakan pendekatan hukum normatif yang bertumpu pada undang-undang, bahan referensi dan dokumen yang relevan dengan permasalahan hukum yang dikaji. Berdasarkan hasil kajian dapat dinyatakan PHK diperbolehkan pada kondisi pandemi *covid-19* karena pandemi tersebut tergolong keadaan darurat memaksa. Selanjutnya, dengan adanya PHK tersebut memberikan konsekuensi hukum bagi pelaku usaha wajib membayarkan kepada pekerja dalam bentuk perlindungan hukum kepada tenaga kerja berupa uang pesangon, uang penghargaan masa kerja dan uang pengganti hak.

PENDAHULUAN

Pada dunia kerja dengan penyelenggaraan aktivitas proses produksi tentunya melibatkan sejumlah tenaga kerja.¹ Penggunaan tenaga kerja tersebut terserap dalam berbagai keterampilan yang dibutuhkan dalam mengisi tiap bagian atau departemen dalam dunia usaha. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, sumberdaya manusia (SDM) memegang peranan cukup besar dalam menjalankan kegiatan dunia usaha. Keterlibatkan tenaga kerja tidak bisa tergantikan bahkan dengan adanya mesin-mesin produksi sekali pun tetap membutuhkan tenaga kerja sebagai operator yang menjalankannya. Terkait dengan tenaga kerja, pemerintah Republik Indonesia sudah mengatur dalam regulasi dalam bentuk perundang-undangan yang mempunyai kekuatan secara hukum mengikat bagi penyelenggara dunia usaha.²

Regulasi tersebut terbit menjadi Undang-undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 dengan disahkan oleh badan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia). Selanjutnya, yang dimaksud dengan tenaga kerja pada undang-undang ketenagakerjaan tersebut adalah setiap Warga Negara Indonesia dengan kemampuan yang dimilikinya melakukan tindakan untuk memproduksi berupa produk dan/atau jasa dalam rangka mencukupi kebutuhannya sendiri maupun orang lain. Disamping itu, berdasarkan undang-undang ketenagakerjaan tersebut, karyawan atau pekerja adalah siapa saja sebagai Warga Negara Indonesia dengan aktivitas menjalankan pekerjaan dan berhak mendapatkan gaji/upah atau berupa kompensasi bentuk lainnya.

Dalam masa perkembangan global saat ini, faktor tenaga kerja merupakan aset penting yang mempengaruhi dalam tingkat persaingan antar negara. Banyak negara dengan menawarkan berbagai potensi unggulannya, termasuk tingkat ketersediaan jumlah tenaga kerja yang memadai dan ditunjang dengan tarif/ongkos yang lebih kompetitif banyak menjadi pertimbangan bagi investor global untuk mengembangkan usahanya di negara tersebut. Banyak investor yang akhirnya memilih melakukan ekspansi usahanya karena salah satu pertimbangannya adalah faktor tenaga kerja, dampaknya dapat meningkatkan pergerakan perekonomian

¹Mandiyo Priyo dan Meki Risa Anggriani Paridi. “Studi Optimasi Waktu dan Biaya dengan Metode Time Cost Trade Off pada Proyek Konstruksi Pembangunan Gedung Olah Raga (GOR)”. *Semesta Teknika*, Volume 21 No. 1, 2018, hal 54.

² Ngabidin Nurcahyo. “Perlindungan hukum tenaga kerja berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia”. *Cakrawala Hukum*, Volume 12 No. 1, 2021, hal 169.

nasional di negara yang bersangkutan. Dengan demikian, secara tidak langsung tenaga kerja juga dapat dijadikan sebagai faktor pemicu (*driving force factor*) dikarenakan turut andil dalam menyumbang pendapatan perputaran usaha atas penanaman modal dari investor luar negeri kepada negara yang bersangkutan.

Kedudukan tenaga kerja dari sudut ideologi Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 menjadi bagian utama (komponen) bangsa terpenting dan sekaligus bagian integral dari pembangunan nasional. Hal ini dapat diimplementasikan dengan terwujudnya pembangunan manusia seutuhnya dengan sasaran khususnya dalam rangka menaikkan harga diri, daya guna dan nilai tawar tenaga kerja dan secara umum dapat terciptanya kondisi perekonomian secara nasional yang mendorong dicapainya pemerataan, keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Dengan demikian, peranan tenaga kerja merupakan komponen terpenting dalam pembangunan bangsa karena berbagai sektor dan infrastruktur yang dibutuhkan dalam pembangunan melibatkan banyak tenaga kerja dengan berbagai skill yang dimilikinya.³

Dalam wacana pembangunan saat ini, dibutuhkan pembangunan secara masif dalam berbagai macam kebutuhan infrastruktur dalam rangka mendongkrak perekonomian nasional. Hal ini diperlihatkan pada masa pemerintahan Joko Widodo dalam 2 periode masa kepemimpinannya, pembangunan dilaksanakan secara menyeluruh di setiap daerah Indonesia, didalamnya dengan super prioritas wilayah 3 T (terdepan, terpencil dan tertinggal) dalam konsep pembangunan Indonesia Sentris dan tidak memusat hanya di Pulau Jawa saja (Jawa Sentris).⁴

Dalam momen memperingati perayaan Kemerdekaan Republik Indonesia ke-75 pada tahun 2020 sudah dicanangkan atas pencapaian tema besar Indonesia Maju di tahun 2045. Dalam mewujudkan tema tersebut, dibutuhkan pekerjaan besar dengan melibatkan seluruh sumberdaya yang kita miliki dalam rangka meningkatkan pendapatan secara nasional untuk kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat. Dalam rangka, peningkatan pendapatan usaha secara nasional dalam wujud nyatanya membutuhkan peran dunia usaha dalam menggerakkan roda perekonomian nasional. Dalam kaitan tersebut, aspek tenaga kerja juga menjadi

³Sugiyanto, *Manajemen Pengendalian Proyek*, Edisi 1, Scopindo Media Pustaka, Surabaya, 2020, hal. 109.

⁴ Husen Abrar, *Manajemen Proyek*, Edisi 1, Andi Offset, Yogyakarta, 2011, hal. 34.

kunci penting dalam suksesnya dalam dunia usaha, karena dunia usaha tanpa ada tenaga kerja juga tidak akan jalan.⁵ Oleh karena itu, tenaga kerja harus mendapatkan kompensasi berupa hak-haknya dan perlakuan yang adil (perlindungan) sebagai karyawan yang dipekerjakan oleh pemilik dunia usaha dalam rangka menciptakan kebersamaan dalam penyelenggaraan usaha yang menjadi kepentingan bersama.⁶ Dalam hal ini, tenaga kerja bukan sebagai obyek yang dieksplorasi bagi pengusaha dalam memajukan usahanya, tetapi juga harus mendapat perhatian dan menjadi bagian penting bagi masa depan tenaga kerja itu sendiri di masa mendatang.

Tenaga kerja dapat menjadi bagian (elemen) penting dalam peran keterlibatannya pada dunia usaha, tetapi juga rawan kena dampak dari adanya perubahan situasi dan kondisi krisis global yang terjadi.⁷ Hal ini dapat dicontohkan di tahun 1998, dimana saat itu negara kita dilanda krisis keuangan (moneter) dan kondisi politik nasional sedang tidak stabil sehingga banyak perusahaan menjadi terganggu operasinya dan akhirnya tenaga kerja menjadi korban hilang kesempatannya untuk bekerja mendapatkan nafkah. Pada kondisi saat ini, memasuki awal tahun 2020 terjadi kondisi yang menjadi buruk bagi kalangan dunia usaha dan dialami hampir seluruh negara, yaitu adanya pandemi *covid-19* menjadikan perputaran roda ekonomi sangat terganggu termasuk banyak perusahaan yang harus gulung tikar akibat pandemi tersebut. Dampak yang ditimbulkannya, selain korban jiwa juga lumpuhnya dunia usaha dan berimbang kepada penutupan sebagian usaha yang pada akhirnya tenaga kerja menjadi tidak jelas keberlangsungan dalam bekerja dalam ancaman pemutusan hubungan kerja (PHK).⁸ PHK pada dasarnya suatu keadaan yang menjadi penderitaan khususnya bagi karyawan karena berdampak hilangnya pendapatan yang selama ini menopang

⁵Zainal, Asikin, *Dasar-dasar Hukum Perburuhan*,PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2010, hal. 98.

⁶Asri Wijayanti, *Hukum Ketenagakerjaan Pasca Reformasi*, Ed. 1, Cet. 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 6.

⁷Abdul, Khakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal.114.

⁸Niru Anita Sinaga. "Analisa Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Dalam Pelaksanaan PHK", *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, Volume 4 No. 2, 2018, hal 87.

kebutuhan bagi keluarganya.⁹ Dengan demikian, seluruh elemen yang terdiri dari pemilik usaha (pengusaha), karyawan (tenaga kerja), perserikatan tenaga kerja maupun pemerintah; dituangkan dalam Pasal 151 Ayat (1) Undang-undang ketenagakerjaan diwajibkan untuk dengan segala upaya yang nyata serta membangun kebersamaan dalam rangka mencegah timbulnya PHK.¹⁰

Kasus terjadinya PHK menjadi mimpi buruk bagi tenaga kerja khususnya dalam krisis kesehatan akibat pandemi *covid-19* menjadikan kondisi yang serba sulit untuk bertahan hidup. Dalam hal ini, tenaga kerja memiliki tingkat kerawanan sosial paling tinggi sehingga ketika mengalami PHK, maka kebutuhan hidupnya menjadi sulit untuk terpenuhi.¹¹ Kedudukan tenaga kerja tidak hanya dipandang sebagai sebagai individu, tetapi harus dipertimbangkan beserta keluarganya yang menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kehidupannya. Pemerintah menyadari akan hal itu dengan berbagai skema kebijakan pemerintah dalam mensupport dunia usaha untuk bisa bertahan dalam situasi pandemi sehingga tidak sampai menimbulkan adanya PHK.¹² Joko Widodo, Presiden Republik Indonesia menyatakan pada intinya bahwa diperlukan usaha untuk menyelamatkan dengan menciptakan skema perekonomian (stimulus) dikarenakan bidang dunia usaha nyata menampung dalam jumlah banyak karyawan (tenaga kerja) dan diharapkan dunia usaha nyata (riil) dapat beradaptasi dengan kondisi pandemi *covid-19* yang akhirnya tidak berdampak adanya tindakan PHK, disampaikan melalui telekonferensi di istana negara Jakarta pada rapat kabinet terbatas 22 April 2020.¹³ Pada akhirnya, tidak semua dunia usaha mempunyai kondisi yang baik dalam menghadapi pandemi ini sehingga meskipun pemerintah sudah berusaha mempertahankan keberlangsungan usaha dengan adanya kebijakan-kebijakan, tetapi kasus terjadinya PHK tidak bisa dihindari. Berkaitan adanya PHK, maka

⁹Karina Hatane, Saartje Sarah Alfons dan Merlien Irene Mutitaputty. “ Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja di Masa Pandemi Covid-19”, *Tatoh Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1 Nomor 3, 2021, hal 48.

¹⁰Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Cet. 11, PT. RajaGrafindo, Jakarta, 2012, hal. 195.

¹¹Syafida, Syafrizal dan Riza Anggraeni. “Pemutusan Hubungan Kerja Masa Pandemi Perusahaan Terancam dapat Dipilitkan”, *Pamulang Law Review*, Volume 3 Nomer 2, 2020, hal 38.

¹²Abdulkadir, Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Alumni, Bandung. 1993, hal. 218.

¹³*Ibid*, hlm. 65.

tenaga kerja harus mendapatkan perlindungan hukum bagi tenaga kerja yang sudah diatur dalam hukum perburuhan.¹⁴

Disamping itu, berdasarkan dengar pendapat antara pimpinan serikat buruh yang terdiri pimpinan Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (KSPSI), pimpinan Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI) dan pimpinan Konfederasi Serikat Buruh Seluruh Indonesia (KSBSI) dengan Presiden Joko Widodo, mereka mengusulkan kepada presiden adanya aturan asuransi pesangon. Tujuan adanya asuransi pesangon dimaksudkan pengusaha punya cadangan dana yang mana dana tersebut baru dicairkan ketika terjadi PHK dan hak-hak buruh bisa didapat dengan adanya asuransi tersebut.¹⁵ Adanya usulan tersebut dilatarbelakangi kasus PHK dapat terjadi dalam setiap waktu dan bisa dialami oleh kalangan dunia usaha baik perusahaan skala kecil, menengah dan besar sekalipun.¹⁶

Permasalahan PHK menjadi pokok persoalan yang mendasar, sehingga pihak tenaga kerja menjadi korban ketika pihak perusahaan mengalami kondisi yang tidak baik akibat pandemi *covid-19*. Dampak nyata dan menjadi mimpi buruk bagi pekerja adalah adalah terjadi pengurangan tenaga kerja maupun PHK. Kondisi demikian, menjadi tidak adil bila tenaga kerja tidak mendapatkan perlindungan hukum yang semestinya sesuai dengan amanat UUD 1945. Peran serta pemerintah harus hadir dalam rangka melindungi hak-hak pekerja di masa sulit sekalipun. Akhirnya, adanya penelitian tentang kajian tindakan pemutusan hubungan kerja (PHK) akibat pandemi *covid-19* berdasarkan Undang-undang Cipta Kerja sangat diperlukan.

METODE PENELITIAN

Pada penelitian ini digunakan pendekatan hukum normatif untuk melakukan tinjauan yuridis dan bentuk perlindungan bagi tenaga kerja yang mengalami PHK dengan berbagai bahan pustaka primer, sekunder dan tersier serta dokumentasi hukum yang relevan. Berkaitan dengan metode yang digunakan tersebut, maka dapat dinyatakan hukum merupakan norma-norma yang ditulis dan

¹⁴ Soepoo dan Iman. *Hukum Perburuhan Bidang Hubungan Kerja*. Djambatan, Jakarta, 1975, hal. 23.

¹⁵ Harian Tempo, <https://bisnis.tempo.co/read/1334437/marak-phk-akibat-corona-jokowi-diusulkan-atur-asuransi-pesangon/full&view=ok>, diakses pada tanggal 5 Maret 2022.

¹⁶ Zaeni, Asyhadie, *Aspek-Aspek Hukum Jaminan Sosial Tenaga Kerja Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, halaman 45.

diterbitkan dalam bentuk undang-undang dan disahkan oleh kelembagaan atau institusi yang memiliki otoritas penuh. Disamping itu, digunakan pandangan yang bersikap hukum merupakan bagian dari norma-norma yang sistematis dengan sifat yang dimilikinya adalah berdiri sendiri, tidak terbuka serta terbebas dari lingkungan kemasyarakatan.¹⁷

Dalam rangka melakukan telaah yang dibutuhkan dalam analisa pada penelitian ini, kasus pemutusan hubungan kerja dipandang mempunyai akibat ukuran normatif pada peraturan dan implementasi atas produk hukum terkait serta mengaplikasikan analisa yang diperoleh sebagai bagian dalam menjelaskan persoalan hukumnya.¹⁸ Selanjutnya, dalam melakukan kajian tindakan pemutusan hubungan kerja (PHK) digunakan berdasarkan Undang-undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 dan juga Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Pada penelitian ini diterapkan teknik analisis data logika deduktif, yaitu kesimpulan yang dihasilkan dari kondisi umum untuk digunakan pada kasus yang bersifat individual¹⁹ atau mendeskripsikan hal-hal dari yang sifatnya general (umum) digunakan untuk menyimpulkan hasil analisa menjadi hal-hal yang berlaku secara lebih spesifik (khusus).²⁰

PEMBAHASAN

A. Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) terhadap Karyawan Terdampak Pandemi Covid-19

Peranan tenaga kerja dalam dunia usaha memberikan kontribusi terhadap perkembangan yang nyata dan memiliki peran ganda, yaitu peran yang diberikan untuk kepentingan pemilik usaha dan peran sebagai pelaku pembangunan suatu bangsa dalam perputaran roda perekonomian secara nasional. Oleh karena itu, berbagai alasan apa pun yang menyebabkan adanya pemutusan hubungan kerja (PHK) merupakan kondisi yang sangat tidak diharapkan khususnya bagi tenaga kerja. Namun demikian, berdasarkan pasal 61 Undang-undang Ketenagakerjaan

¹⁷Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama Cetakan Ke-7, Jakarta, Kencana, 2011. hal.37.

¹⁸Johnny Ibrahim. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing. 2005. hal. 321.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 249

²⁰ Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana. Hal. 38

Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2020 dinyatakan bahwa perjanjian kerja akan selesai akibat beberapa hal sebagai berikut ini:

1. Tenaga kerja tutup usia.
2. Masa kontrak kerja selesai dan tidak diperpanjang lagi.
3. Terbitnya keputusan pengadilan atau ketetapan lembaga persengketaan hubungan industrial dengan memiliki status hukum yang tetap (*inkracht*).
4. Dalam kondisi kejadian (terjadi) dalam pasal yang tertuang dalam ikatan/perjanjian kerja tertentu atau dalam peraturan perusahaan yang sebelumnya telah disepakati antara tenaga kerja dan manajemen perusahaan.

Disamping adanya situasi dan kondisi yang dapat menyatakan hubungan kerja dapat berakhir, maka dalam Pasal 53 Undang-Undang Ketenagakerjaan tersebut dinyatakan juga bahwa perusahaan dilarang mem-PHK karyawannya meliputi kondisi-kondisi sebagai berikut ini:

1. Karyawan absen dalam bekerja atau berhalangan dikarenakan menderita sakit dilengkapi bukti medis berupa surat keterangan dari dokter dan tidak terjadi dalam kurun 12 bulan secara berurutan (kontinyu).
2. Karyawan tidak dapat mengikuti kerja di perusahaan, dikarenakan memenuhi panggilan (kewajiban) bela negara sebagaimana dinyatakan dalam amanat menurut undang-undang yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
3. Karyawan sedang menunaikan ibadah sesuai perintah agamanya sehingga berhalangan masuk kerja.
4. Karyawan sedang melangsungkan pernikahannya.
5. Karyawan wanita yang sedang hamil, menjalani persalinan, mengalami keguguran atau sedang memberikan/menyusui kepada anaknya.
6. Karyawan memiliki hubungan darah dan atau terjadi hubungan pernikahan antar sesama karyawan dalam perusahaan yang sama dan dikecualikan bila sebelumnya telah dituangkan pada pasal dalam perjanjian/ikatan kerja bersama atau dalam peraturan perusahaan.
7. Karyawan mengadakan dan menjadi partisipan atau pengurus dalam perserikatan kerja (ikatan buruh) dengan aktivitas tidak pada jam kerja

atau pada jam kerja atas seizin manajemen perusahaan (kesepakatan) yang terkait dalam ikatan kerja yang telah disepakati atau dalam peraturan perusahaan yang berlaku.

8. Karyawan melaporkan kepada petugas kepolisian dikarenakan pemilik perusahaan melakukan pelanggaran hukum atau tindak pidana.
9. Diakibatkan adanya paham yang berbeda, faktor SARA (suku, agama, rasialis dan agama), kondisi lingkungan dan fisik serta adanya status tertentu dalam perkawinan.
10. Karyawan mengalami kecacatan berat (permanen), menderita cacat tetap diakibatkan mengalami kecelakaan kerja, atau menderita sakit yang mempengaruhi kondisi kerja dan berdasarkan pemeriksaan dokter batas waktu kesembuhannya belum ada kepastian dalam waktu panjang.

Selanjutnya, pada perkembangan memasuki awal tahun 2020 terjadi wabah mematikan yang awalnya terjadi di negara Cina dinamakan *coronavirus Disease 19 (covid-19)*. Wabah tersebut tidak terbendung dan akhirnya menyebar hampir ke seluruh penjuru dunia termasuk memasuki wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dampak yang diakibatkan virus tersebut sangat luar biasa dengan banyak korban telah meninggal dunia sehingga pada tanggal 13 April 2020, Presiden Joko Widodo melalui Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 pada 13 April 2020 menyatakan wabah *covid-19* sebagai bencana nasional (pandemi *covid-19*). Dalam perkembangannya, setelah adanya kepres tersebut terjadi gelombang penularan wabah tersebut semakin meluas dan dalam rangka memutus rantai penyebarannya dilakukan dengan terbitnya kebijakan pemerintah dan disahkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSPB).

Konsekuensi adanya kebijakan pembatasan sosial tersebut mengakibatkan terjadinya aktivitas yang mengundang kerumunan orang banyak dilarang, penerapan protokol kesehatan secara disiplin termasuk ada sangsi jika melanggar, sekolah-sekolah/perkuliahannya ditutup dialihkan dengan metode pembelajaran metode daring, pusat-pusat perbelanjaan/keramaian ditutup, kegiatan pasar dibatasi pengunjungnya, aktivitas kantor/perusahaan dialihkan menjadi bekerja dari rumah (*work from home*), penerapan aturan jaga jarak (*social distancing*), dan sejumlah

aturan pengetatan lainnya. Dalam kondisi tersebut, pemerintah berfokus dalam pengendalian dan penanganan pandemi *covid-19* secara memadai termasuk memberikan bantuan-bantuan sosial kepada lapisan masyarakat yang paling terdampak akibat pandemi tersebut. Dalam rangka menjaga efektifitas dalam penerapan kebijakan pembatasan tersebut, pemerintah membentuk satuan tugas khusus dari tingkat nasional (pusat) sampai dengan daerah-daerah setingkat RT yang dinamakan satgas *covid-19*.

Dalam menghadapai kondisi pandemi *covid-19* yang melahirkan adanya kebijakan pembatasan dari pemerintah berimbang kepada keberlangsungan dunia usaha khususnya bagi perusahaan yang dalam aktivitas produksinya dengan banyak melibatkan tenaga kerja. Hal yang tidak terbantahkan, dalam situasi krisis kesehatan tersebut dibarengi dengan menurunnya daya beli masyarakat bahkan perekonomian nasional juga mengalami kondisi penurunan yang sangat drastis. Akibatnya, banyak perusahaan yang tidak dapat bertahan dengan adanya pandemi *covid-19* sehingga adanya pemutusan hubungan kerja menjadi pilihan sulit tetapi memaksa untuk dijalankan. Pada situasi dan kondisi tersebut, dapat dinyatakan pandemi *covid-19* memberikan efek domino luar biasa yang memiliki kemampuan untuk melumpuhkan kelangsungan berbagai sektor usaha dan berimbang terjadinya PHK. Berdasarkan jumlah PHK yang secara resmi dilaporkan dan tercatat dalam data Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia pada tahun 2020 berjumlah 2,8 juta, sementara dari data yang didapat dari lembaga Kadin (Kamar Dagang dan Industri) bidang UMKM diperoleh jumlah sekitar 15 juta karyawan mengalami PHK dalam bentuk yang sudah dilaporkan ataupun yang tidak dilaporkan.²¹

Situasi pandemi *covid-19* dan kondisi penyebarannya masih terjadi serta ditunjang dengan fakta sebagian dunia usaha sulit bertahan akibat pandemi tersebut, kasus PHK menjadi fokus yang harus menjadi perhatian khususnya bagi pemegang kepentingan (*stakeholder*) terkait. Dalam hal ini, berbagai alasan yang bisa dikemukakan yang menjadi pemicu/pendorong (*driving force*) terjadinya

²¹ Kemenperin, Tangkal Krisis, Kadin Minta , <https://kemenperin.go.id/artikel/7684/Tangkal-Krisis,-Kadin-Minta-> diakses pada tanggal 26 September 2022.

perusahaan mem-PHK karyawannya dalam berbagai sektor usaha adalah meliputi sebagai berikut ini:²²

1. Kebutuhan bahan baku menjadi sulit tersedia dengan lancar dan harganya pun menjadi lebih mahal, akibat adanya pembatasan sosial berskala besar sehingga berpengaruh terhadap harga pokok produksi dan menurunnya produktivitas karyawan.
2. Berkurangnya permintaan produk di pasaran sehingga berakibat menurunnya omset penjualan secara signifikan dan mempengaruhi arus perputaran (*cash flow*) perusahaan.
3. Penerapan protokol kesehatan secara ketat dan pembatasan sosial, mengakibatkan potensi pengembangan pasar baru tidak dapat berjalan dan tidak bisa menaikkan omset penjualan.
4. Pembatasan perpindahan penduduk dari dan antar lokasi sangat dibatasi, sehingga beberapa sektor menjadi lumpuh diantaranya adalah industri pariwisata, transporatasi, penginapan, kuliner dan lain sebagainya.
5. Daya beli masyarakat secara keseluruhan mengalami penurunan dan berimbang kepada kebutuhan esensial saja demi menjaga kondisi keuangan mereka karena mengalami pendapatan yang juga menurun.
6. Fokus pendanaan pemerintah terserap kepada penanganan pandemi *covid-19* sehingga pendanaan dalam berbagai sektor infrastruktur dan sektor riil lainnya menjadi dibatasi secara intensif.
7. Perputaran perekonomian secara nasional mengalami penurunan secara drastis dengan ditunjukkan angka pertumbuhan yang minus sehingga berkontribusi terhadap daya saing dunia usaha secara keseluruhan.

Berbagai fenomena yang ditimbulkan akibat adanya pandemi *covid-19*, menyebabkan sejumlah perusahaan tidak bisa bertahan dan akhirnya harus mengambil langkah penyelamatan usahanya salah satunya dengan mem-PHK karyawannya. Pada kondisi tersebut merupakan keputusan yang berdampak khususnya bagi karyawan yang terkena PHK dan di sisi yang lain terkait dengan adanya peraturan berupa undang-undang ketenagakerjaan yang harus dipenuhi. Berbagai pertimbangan yang diambil dalam keputusan PHK harus dilakukan dengan mengambil cermat, risiko terkecil dan terkendali. Demi alasan mempertahankan usaha atau dengan dalih penyelamatan usaha bagi pengusaha tidak serta merta memperbolehkan tenaga kerja menjadi korban ketidakadilan oleh pengusaha. Pengusaha dalam kondisi apapun harus tetap memikirkan nasib

²²Denisa Domingus dan Johnson Dongoran. “Tingkat PHK Dan Faktor-Faktor Penyebab PHK Pada Industri Otomotif Selama Masa Pandemi Covid-19”. *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Sains dan Humaniora*, Vol. 3, No.2, 2021, hal. 37.

karyawannya karena peran tenaga kerja menjadi bagian penting yang selama ini turut serta membesarakan usahanya.

Terjadinya PHK karyawan harus mengacu pada Undang-undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 sehingga dapat menjadi jalan solusi bersama yang bisa diterima baik oleh pengusaha, pekerja ataupun pemerintah. Berdasarkan Pasal 164 Ayat (1) undang-undang tersebut dinyatakan bahwa pemilik usaha (pengusaha) dapat mengambil tindakan pemutusan hubungan kerja (PHK) karena mengalami kondisi darurat memaksa (*force majeure*). Selanjutnya, bila adanya pandemi *covid-19* sudah ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran Virus Corona-19 sebagai bencana nasional, maka adanya pandemi tersebut dapat dikategorikan sebagai kondisi *force majeure*. Dengan demikian, dengan pendekatan hukum hormatif yang terkait dapat dinyatakan perusahaan diperbolehkan mem-PHK karyawannya karena mengalami dampak kelangsungan usahanya terganggu akibat pandemi *covid-19*.

Dasar adanya pandemi *covid-19* sebagai kondisi *force majeure* sehingga sejumlah perusahaan memutuskan mem-PHK karyawannya dan secara perundang-undangan diperbolehkan, tetapi hak-hak karyawan menjadi wajib untuk dipenuhi dalam menjalankan keputusan tersebut. Hal tersebut menjadi syarat yang tidak terpisahkan dan wajib dipenuhi oleh pengusaha dalam risiko yang dihadapi oleh tenaga kerja atas keputusan pemutusan hubungan kerja. Pada Pasal 164 Ayat (1) Undang-Undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 dinyatakan bahwa pengusaha dalam mem-PHK karyawannya harus memenuhi hak-hak karyawan yang terkena PHK terdiri pemberian uang pesangon, uang penghargaan masa kerja dan uang penggantian hak. Pemberian hak-hak tersebut ditekankan besarnya minimal mengikuti regulasi dalam undang-undang ketenagakerjaan dengan harapan tidak mengakibatkan adanya perselisihan antara karyawan dengan pengusaha.²³ Dalam hal perusahaan tidak memenuhi kewajibannya tersebut,

²³ Adrian, Sutedi, *Hukum Perburuhan*, Cet.II, Sinar Grafika, Bandung, 2011, halaman 272.

karyawan berhak mengadukan dalam bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh pengusaha dan dapat menggugat melalui Pengadilan Hubungan Industrial (PHI).²⁴

Selanjutnya, keberadaan Undang-undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 telah diperbarui menjadi Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atau biasa disebut Undang-undang Cipta Kerja.²⁵ Dalam ketentuan yang terdapat pada semua pasal pada Undang-undang Cipta Kerja juga tidak ada yang bertentangan terhadap tindakan pemutusan hubungan kerja pada kondisi *force majeure* sehingga tindakan tersebut tidak melanggar dalam perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.²⁶

B. Perlindungan Hukum bagi Karyawan yang Ter-PHK akibat Pandemi Covid-19

Keberadaan karyawan atau tenaga kerja merupakan bagian terpenting sebagai salah satu komponen bangsa khususnya pada dunia usaha sehingga mempunyai hak untuk dapat dilindungi dalam kiprahnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perlindungan hukum bagi karyawan yang ter-PHK merupakan bentuk perlindungan berkaitan dengan harkat maupun martabat, juga sekaligus memberikan pengakuan atas hak asasi manusia yang dimilikinya berdasarkan kerangka hukum dari tindakan ketidak-adilan atau kesewang-wenangan pihak yang memperkerjakannya. Dalam kondisi *force majeure* atas munculnya *covid-19* ditetapkan dengan status dalam kategori bencana nasional menjadi pandemi *covid-19* sehingga ada ketentuan pemilik usaha diperbolehkan mem-PHK karyawanya karena usahanya kolaps, maka tindakan tersebut memberikan konsekuensi yuridis (hukum) untuk dapat terpenuhinya hak-hak karyawan yang ditimbulkan akibat adanya pemutusan hubungan kerja. Dalam Pasal 156 dan Pasal 164 Ayat (1), (2), (3) dan (4) Undang-undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 ditegaskan bahwa karyawan yang

²⁴ Rika Putri Subekti, “Urgensi Ratifikasi Konvensi International Labor Organization: Perspektif Perlindungan Pekerja Anak Pada Sektor Rumah Tangga”, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 7, 2018, hal. 16.

²⁵ Toifur dan Ditha Wiradipura. “Kritik Atas Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Penegakkan Hukum Persaingan Usaha”. *Pagaruyuang Law Journal*, volume 8, nomor 2, 2022, hal. 72

²⁶ Kanyaka Prajnaparamitha dan Mahendrab Ridwanul Ghoni. “Perlindungan Status Kerja dan Pengupahan Tenaga Kerja Dalam Situasi Pandemi Covid-19 Berdasarkan Perspektif Pembaharuan Hukum”. *Administrative & Governance*, Vol. 3 No 2, 2020, hal 89.

terkena PHK yang diakibatkan karena perusahaan menderita rugi dalam masa 2 tahun secara berurutan (kontinyu) atau karena keadaan darurat memaksa (*force majeure*) berhak mendapatkan uang pesangon, uang perhargaan masa kerja dan penggantian hak.²⁷ Besaran uang pesangon dan uang penghargaan masa kerja dapat diperlihatkan pada Tabel 1 sebagai berikut ini:

Tabel B.1. Besaran uang pesangon dan uang penghargaan masa kerja²⁸

Uang pesangon		Uang penghargaan masa kerja	
Lama kerja (tahun)	Tarif berlaku (gaji/per bulan)	Lama kerja (tahun)	Tarif berlaku (gaji/per bulan)
< 1	1	3 - 6	2
1 - 2	2	6 - 9	3
2 - 3	3	9 - 12	4
3 - 4	4	12 -15	5
4 - 5	5	15 - 18	6
5 - 6	6	18- 21	7
6 - 7	7	21 -24	8
7 - 8	8	> 24	10
> 8	9	-	-

Berdasarkan informasi Pada Tabel 1 tersebut di atas, karyawan yang terkena PHK mendapat uang pesangon dengan besarnya uang pesangon menyesuaikan dengan lama kerja dan tarif gaji per bulan yang diterima. Disamping itu, karyawan ter-PHK juga berhak atas uang penghargaan masa kerja berdasarkan lama kerja dan tariff gaji per bulan yang diterima. Dalam hal ini, perlu ditegaskan karyawan yang ter-PHK mempunyai hak-hak yang tidak boleh diabaikan dan sebagai kewajian melekat dan mempunyai sangsi hukum untuk diadukan ke Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) bagi pemilik usaha/pengusaha untuk memenuhinya. Oleh karena itu, berdasarkan atas pertimbangan kondisi *force majeure* tidak menjadi bagian

²⁷ May Linda Iswaningsih, I NyomanPutuBudiarthadan Ni Made PuspasutariUjianti. "PerlindunganHukumTerhadapTenagaKerjaLokalDalamUndang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Omnibus Law CiptaKerja". *Jurnal Preferensi Hukum*, Vol. 3 No. 2, 2021, hal 478.

²⁸ Talenta, Peraturan terkait Perhitungan Uang Pesangon PP 35 2021, <https://www.talenta.co/blog/insight-talenta/peraturan-terkait-perhitungan-uang-pesangon-pp-35-2021/> diakses pada tanggal 26 September 2022.

yang disalahgunakan oleh pengusaha dalam mengambil keputusan pemutusan hubungan kerja karyawan.

Dalam hal ini keputusan mem-PHK karyawan harus dilakukan dalam beberapa tahapan dalam bentuk pertimbangan yang matang sehingga harus dilakukan dengan cermat dan memenuhi rasa keadilan bagi pekerja. Bahkan, bilamana keputusan PHK merupakan langkah yang tidak terelakan untuk dilakukan, maka sebelum dilaksanakan keputusan tersebut sebaiknya dirundingkan terlebih dahulu antar pemilik usaha dengan karyawan yang terkena PHK atau dengan lembaga perserikatan pekerja sehingga bisa mendapatkan kesepakatan bersama antara kedua belah pihak.²⁹ Langkah ini, menjadi pertimbangan untuk dilakukan demi kebaikan bersama dan mencegah dampak yang meluas, seperti demo besar-besaran atau solidaritas yang memicu tindakan berbau anarkis akibat adanya perselisihan atau sengketa antara pemilik usaha dan karyawannya.³⁰

Dalam kaitannya, para tenaga kerja atau karyawan yang berpotensi terkena PHK akibat adanya pandemi *covid-19*, pemerintah turut ambil bagian dan berperan aktif melalui Ida Fauziah selaku Menteri Tenaga Kerja Republik Indonesia dengan memaparkan bahwa harus dilakukan dialog sosial dengan penekanan rasa empati dan kerja secara bersama-sama dalam rangka mendapatkan jalan keluar yang *win-win solution* sehingga kejadian PHK dapat dihindari.³¹ Bahkan dalam memperkuat adanya komitmen tersebut, Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia menerbitkan Surat Edaran Nomor M/3/HK.04/III/2020 tentang Perlindungan Pekerja/Buruh dan Kelangsungan Usaha Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Covid-19 memuat hal-hal sebagai berikut ini:

1. Dalam menghadapi adanya pandemi *covid-19* dilaksanakan terhadap karyawan atau pekerja untuk dilindungi dalam hal pengupahan serta hak-hak lainnya.

²⁹ Agri Chairunisa Isradjuningtias. "Force Majeure (Overmacht) Dalam Hukum Kontrak (Perjanjian) Indonesia". *Jurnal Hukum Unpar*, Vol. 3 No. 1, 2019, hal. 24.

³⁰ Purgito. "Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Dalam Perjanjian Kerja Waktu Tertentu Telaah Berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan". *Jurnal Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol. 9 No. 1, 2018, hal 231.

³¹ Hukumonline.com, narasumber talks, <https://www.hukumonline.com/talks/narasumber/lt5ce7a3a9451b4/dr-ir-sutrisno-iwantono--ma/> diakses pada tanggal 20 Agustus 2020.

2. Status yang disandang sebagai orang dalam pemantauan (OPD) untuk karyawan atau pekerja dengan dibuktikan surat keterangan dokter akibatnya dilarang masuk kerja selama 14 hari, berhak untuk dibayarkan gajinya secara penuh dalam masa tersebut.
3. Bagi karyawan atau pekerja yang dalam kategori suspek *covid-19* sehingga diwajibkan melakukan karantina atau isolasi berdasarkan surat keterangan dokter, diwajibkan bagi pengusaha untuk membayarkan gajinya dalam porsi penuh 100% tanpa ada pemotongan.
4. Bagi karyawan atau pekerja yang menderita *covid-19* dengan dibuktikan surat keterangan dokter sehingga berhalangan masuk kerja, maka pengusaha diwajibkan membayarkan gaji karyawan tersebut berdasarkan ketentuan dalam undang-undang yang berlaku.
5. Bagi perusahaan yang dalam aksi untuk memutus rantai penyebaran *covid-19* sehingga mengadakan pembatasan aktivitasnya dalam rangka memenuhi kebijakan pemerintah daerah masing-masing, dapat melakukan perubahan metode pembayaran dan tarif upah berdasarkan kesepakatan antara pekerja dan pengusaha dengan pertimbangan kelangsungan usaha bersama.

Dalam hal ini, baik melalui usaha bersama dengan melibatkan kontribusi pemerintah dan badan-badan perserikatan yang tergabung dalam perserikatan (asosiasi) tenaga kerja, dalam menyikapi pandemi *covid-19* sangat dianjurkan untuk menunda atau menghindari adanya keputusan PHK karyawan.³²

Bahkan, dalam rangka meminimalisir keputusan PHK, pengusaha dapat melakukan upaya pengurangan gaji karyawan atau penangguhan gaji karyawan dengan mekanisme melakukan perundingan antara pekerja dan pengusaha dengan mengedepankan mencari solusi bersama untuk menjaga kelangsungan usaha. Dengan keyakinan pandemi *covid-19* akan berakhir dan kondisi nantiya akan beragsur pulih kembali, hasil yang didapatkan dalam perundingan tersebut dalam koridor dengan tanpa menghilangkan hak-hak karyawan dan kewajiban tetap melekat bagi pengusaha. Pandangan yang sama sesuai dengan pernyataan Sri

³² Ari Hermawan, “Keberadaan Uang Pesangon dalam Pemutusan Hubungan Kerja demi Hukum di Perusahaan yang Sudah Menyelenggarakan Program Jaminan Pensiun”, *Kertha Patrika*, Vol. 38, 2016, hal. 65.

Soedewi Masjchoen Sofwan bahwa *overmacht* (keadaan memaksa) merupakan kondisi pemilik usaha (pengusaha) tidak memiliki kemampuan dalam memenuhi kewajiban (*absolute overmacht*) tetapi masih memungkinkan memenuhi kewajibannya tersebut, tapi berupaya meskipun belum mencapai keseimbangan dalam bentuk hasil saat sekarang atas kapabilitas sebagai pelaku usaha dan berakibat menyebabkan rugi dalam jumlah banyak (*relative overmacht*).³³

Dalam menyikapi adanya pandemi *covid-19* diharapkan memelihari dampak yang terarah dalam kepastian hukum yang dihadapi oleh karyawan dalam kelangsungan bekerjanya. Dalam kaitan tersebut, kepastian hukum yang didapat merupakan jaminan yang diperoleh oleh tenaga kerja terhadap perlakuan secara hukum yang diberikan oleh Negara dengan perundang-undangan yang berlaku agar pengusaha tidak berlaku kesewenang-wenangan dan tidak adil kepada pekerjanya.³⁴ Disamping itu, keputusan pemutusan hubungan kerja yang dialami oleh karyawan merupakan sangsi sosial yang diterimanya di masyarakat dan juga memberikan dampak atau pengaruh dalam mental, psikologis, ekonomis dan finansial.³⁵

PENUTUP

KESIMPULAN

Pada penelitian ini dapat diberikan kesimpulan, yaitu berdasarkan tinjauan yuridis keputusan mem-PHK tenaga kerja atau karyawan diperbolehkan karena adanya pandemi *covid-19* dapat dianggap sebagai kondisi memaksa (*force majeure*) berdasarkan keputusan presiden tersebut. Dalam hal PHK merupakan pilihan yang terelakan untuk dilakukan karena kondisi *force majeure* tersebut, memberikan konsekuensi sangsi hukum melekat jika hak-hak pekerja ter-PHK tidak dibayarkan oleh pemilik usaha. Sebaliknya, jika pelaku usaha melalaikan kewajibannya tersebut, dikarenakan pekerja ter-PHK mempunyai hak-hak secara hukum yang dilindungi dapat menggugat pelaku usaha ke pengadilan hubungan industrial (PIH).

³³Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perdata, Hukum Perutangan, Bagian A*, Seksi Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1980, hal. 20.

³⁴H. Ridwan Syahrani, *Kata-Kata Kunci Mempelajari Ilmu Hukum*, PT.Alumni, Bandung, 2009, hal. 124.

³⁵Lalu Husni, *Penyelesaian perselisihan Hubungan Industrial Melalui Pengadilan dan di Luar Pengadilan*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004, (selanjutnya disebut Lalu Husni II), hal. 195.

SARAN

Pada penelitian ini disarankan bagi pemilik usaha yang memutuskan untuk mem-PHK pekerjanya, pemerintah memberlakukan aturan untuk dilakukan audit terhadap laporan keuangan perusahaan tersebut dalam rangka meninjau ulang keputusan PHK berdasarkan kondisi memaksa (*force majeur*) atau hanya mengambil kesempatan adanya suatu kondisi tertentu demi keuntungan instansi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

Abrar, Husen, *Manajemen Proyek*, Edisi 1, Andi Offset, Yogjakarta, 2011.

Asikin, Zainal, *Dasar-dasar Hukum Perburuhan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010,

Asyhadie, Zaeni, *Aspek-Aspek Hukum Jaminan Sosial TenagaKerja Di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008,

Husni, Lalu *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, Cet. 11, PT. RajaGrafindo, Jakarta, 2012.

_____, *Penyelesaian perselisihan Hubungan Industrial Melalui Pengadilan dan di Luar Pengadilan*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004,

Khakim, Abdul, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. 2003.

Masjchoen, Sri Soedewi, Sofwan, *Hukum Perdata, Hukum Perutangan, Bagian A*, Seksi Hukum Perdata FakultasHukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1980,

Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Perdata Indonesia*, Alumni, Bandung. 1993,

Ridwan, H Syahrani, *Kata-Kata Kunci MempelajariIlmu Hukum*, PT. Alumni, Bandung, 2009.

Sugiyanto, Manajemen Pengendalian Proyek, Edisi 1, Scopindo Media Pustaka, Surabaya, 2020.

Sutedi, Adrian, *Hukum Perburuhan*, Cet.II, Sinar Grafika, Bandung, 2011.

Jurnal:

Agri Chairunisa Isradjuningtias, “Force Majeure (Overmacht) Dalam Hukum Kontrak (Perjanjian) Indonesia”, *Jurnal Hukum Unpar*, Volume 3 No. 1, 2019.

Ari Hermawan, “Keberadaan Uang Pesangon dalam Pemutusan Hubungan Kerja demi Hukum di Perusahaan yang Sudah Menyelenggarakan Program Jaminan Pensiun”, *KerthaPatrika*, Vol. 38, 2016.

Denisa Domingus dan Johnson Dongoran, “Tingkat PHK Dan Faktor-Faktor Penyebab PHK Pada Industri Otomotif Selama Masa Pandemi Covid-19”, *Jurnal Penelitian dan Pengembangan Sains dan Humaniora*, Vol. 3, No.2, 2021.

Kanyaka Prajnaparamitha dan Mahendra Ridwanul Ghoni, “Perlindungan Status Kerja dan Pengupahan Tenaga Kerja Dalam Situasi Pandemi Covid-19 Berdasarkan Perspektif Pembaharuan Hukum”, *Administrative & Governance*, Vol. 3 No. 2, 2020.

Karina Hatane, Saartje Sarah Alfons dan Merlien Irene Mutitaputty, “Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja di Masa Pandemi Covid-19”, *Tatoh Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 3, 2021.

May Linda Iswaningsih, I Nyoman Putu Budiartha dan Ni Made Puspasutari Ujianti, “Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Lokal Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Omnibus Law Cipta Kerja”, *Jurnal Preferensi Hukum*, Vol.3 No.2, 2021.

Ngabidin Nurcahyo, “Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia”, *Cakrawala Hukum*, Vol.12 No. 1, 2021.

Niru Anita Sinaga, “Analisa Perlindungan Hukum Tenaga Kerja Dalam Pelaksanaan PHK”, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, Vol. 4 No. 2, 2018.

Purgito, “Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Dalam Perjanjian Kerja Waktu Tertentu Telaah Berdasarkan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan”, *Jurnal Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol.9 No.1, 2018.

Rika Putri Subekti, “Urgensi Ratifikasi Konvensi International Labor Organization: Perspektif Perlindungan Pekerja Anak Pada Sektor Rumah Tangga”, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 7, 2018.

Syafrida, Syafrizal dan Riza Anggraeni, "Pemutusan Hubungan Kerja Masa Pandemi Perusahan Terancam dapat Dipilitkan", *Pamulang Law Review*, Vol.3 No.2, 2020.

Toifur dan Ditha Wiradipura, "Kritik Atas Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha", *Pagaruyuang Law Journal*, Vol. 8 No. 1, 2022.

Internet:

Harian Tempo, <https://bisnis.tempo.co/read/1334437/marak-phk-akibat-corona-jokowi-diusulkan-atur-asuransi-pesangon/full&view=ok>, diakses pada tanggal 5 Maret 2022.

Hukumonline.com, narasumber <https://www.hukumonline.com/talks/narasumber/lt5ce7a3a9451b4/dr-ir-sutrisno-iwantono--ma/>, diakses pada tanggal 20 Agustus 2020.

Kemenperin, Tangkal Krisis, Kadin Minta <https://kemenperin.go.id/artikel/7684/Tangkal-Krisis,-Kadin-Minta->, diakses pada tanggal 26 September 2022.

Talenta, Peraturan terkait Perhitungan Uang Pesangon PP 35 2021 <https://www.talenta.co/blog/insight-talenta/peraturan-terkait-perhitungan-uang-pesangon-pp-35-2021/>. diakses pada tanggal 26 September 2022.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279).

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar

Keputusan Presiden (KEPPRES) Nomor 12 Tahun 2020 tentang tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional

Surat Edaran Nomor M/3/HK.04/III/2020 tentang Perlindungan Pekerja/Buruh dan Kelangsungan Usaha Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Covid-19.

Kajian Hukum atas Penelantaran Aset Daerah untuk Kepentingan Investasi oleh Pihak Ketiga

Khairus Febryan Fitrahady^{1*}, Budi Sutrisno², Ahmad Zuhairi³

^{1,2,3}Fakultas Hukum, Universitas Mataram, Email: khairusfebryan@unram.ac.id

Article Information

Article History:

Received : 05-10-2022

Revised : 28-11-2022

Accepted : 29-11-2022

Published : 29-11-2022

Keyword:

Local Assets;

Investment;

Local Goverment;

Abstract

*This research is to examine the protection and legal standing of the local government for abandoning regional assets for investment purposes by third parties or investors. The research method used is normative legal research using statutory and conceptual approaches. Based on the results of the study that the utilization of regional assets for investment purposes must be maximized by investors, these assets are important for increasing regional original income by local governments. Regional governments have the authority and strategic position to decisively terminate contracts with investors who have clearly failed to utilize regional assets for investment purposes. With the principle of *exemptio non adimplenti contractus*, the regional government can terminate the contract unilaterally to investors who do not first fulfill the achievements as promised.*

Abstrak

Penelitian ini untuk mengkaji tentang perlindungan dan kedudukan hukum pemerintah daerah atas penelantaran aset daerah untuk kepentingan investasi oleh pihak ketiga atau Investor. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Berdasarkan hasil penelitian bahwa pendayagunaan aset daerah untuk kepentingan investasi harus dapat dimaksimalkan oleh investor, aset tersebut penting untuk meningkatkan pendapat asli daerah oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah memiliki wewenang dan posisi yang strategis untuk seara tegas memutus kontrak dengan investor yang secara jelas gagal mendayagunakan aset daerah untuk kepentingan investasi. Dengan prinsip *exemptio non adimplenti contractus* pemerintah daerah dapat memutus kontrak secara sepihak kepada investor yang tidak memenuhi terlebih dahulu prestasi sebagaimana yang diperjanjikan.

PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi adalah usaha-usaha untuk meningkatkan taraf hidup riil per kapita. Jadi tujuan pembangunan ekonomi di samping untuk menaikkan pendapatan nasional riil juga meliputi perubahan dalam tingkat pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketimpangan pendapatan, dan pemberantasan kemiskinan yang bertujuan untuk mensejahterakan kehidupan masyarakat atau meningkatkan taraf hidup.¹ Usaha peningkatan taraf hidup tersebut dilaksanakan oleh negara melalui seluruh instrumen ketatanegaraan yang ada, baik itu eksekutif dan legislatif, bahkan unsur yudikatif juga dapat mempengaruhi melalui instrumen penegakan hukum dalam bidang ekonomi yang berdampak langsung dan tidak langsung kepada masyarakat.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersama-sama melalui kewenangan dan sinergisitasnya melakukan pembangunan ekonomi semata-mata untuk kesejahteraan masyarakat. Pembangunan tersebut juga terintegrasi dengan sektor lainnya seperti pendidikan, kesehatan hingga sektor keamanan, karena tanpa pendidikan yang baik, kualitas ekonomi tidak akan tercapai, tanpa sektor kesehatan yang baik, kondisi ekonomi pun akan terganggu, dan tanpa dukungan sektor keamanan yang baik maka stabilitas ekonomi tidak akan pernah terwujud.

Sinergisitas antara Pemerintah Pusat dan Daerah sangat penting terlebih sejak otonomi daerah mulai diakui pasca amandemen kedua Undang-Undang Dsar 1945 yang secara tegas memberikan pengakuan tentang keberadaan dan Peran dari Pemerintah Daerah, baik Pemerintah Daerah tingkat 1 yaitu Provinsi dan Pemerintah Daerah tingkat 2 yaitu Kabupaten/Kota melalui asas desentralisasi. Selain dalam konstitusi, ditegaskan juga dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yang saat ini melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang secara substansial memberikan otonomi kepada daerah provinsi dan kabupaten serta pemerintahan kota suatu kewenangan serta otonomi yang lebih luas dibandingkan era sebelumnya. Sehingga dengan

¹ Fernando Samuel Korua, dkk, *Pengaruh Investasi Pemerintah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Melalui Tenaga Kerja Sebagai Intervening Variabel Di Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2003-2013*, Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi, Volume 16 No. 01 Tahun 2016, hlm 411

diberlakukannya Undang-Undang tersebut, pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengatur pembangunan infrastruktur, ekonomi, pendidikan dan bidang-bidang lainnya dengan pembatasan kewenangan melalui undang-undang.

Menurut pandangan Mudrajad Kuncoro salah satu tujuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk menjadikan pemerintah lebih dekat dengan rakyatnya, sehingga pemerintah dapat dilakukan dengan lebih efisien dan efektif. Sistem desentralisasi tetap diterapkan untuk memudahkan koordinasi kekuasaan dan Pemerintah, disamping untuk lebih mengakomodasi keberagaman wilayah Indonesia.² Kewajiban pemerintah dan/atau pemerintah daerah adalah menjamin kepastian dan keamanan berusaha bagi pelaksanaan penanaman modal. Untuk menjamin kepastian dan keamanan itu perlu diatur kewenangan pemerintah, provinsi, dan kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penanaman modal.³

Dalam otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan keleluasaan untuk mengelola kebijakan di daerah yang mendukung pemerataan pembangunan demi kesejahteraan masyarakat. Salah satunya mengelola dan mengatur kegiatan investasi atau penanaman modal. Melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, pemerintah daerah diberikan kewenangan yang anatominya tidak boleh bertentangan dan tumpang tindih dengan pemerintahan pusat. Dalam kegiatan investasi, pemerintah daerah memiliki aset daerah yang bisa didayagunakan untuk kepentingan ekonomi, seperti untuk penyertaan modal kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), pemberikan hak pakai/hak guna bangunan bagi pihak ketiga, yang hasilnya masuk sebagai kas daerah. Serta melalui Peraturan Pemerintah Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah memberikan ruang bagi daerah dan pengaturan mengenai pendayagunaan aset tersebut.

Investasi pemerintah daerah meliputi kerjasama daerah dengan pihak ketiga dalam bentuk penggunaan / pemanfaatan aset daerah, penyertaan modal daerah

² Tjip Ismail, 2005, *Implementasi Otonomi Daerah Terhadap Paradigma Pajak Daerah di Indonesia*, Ringkasan Desertasi, Program Doktor Pascasarjana FHUI, Jakarta, hlm.3

³ Grandaldo Yohanes Tindangen, *Perlindungan Hukum Terhadap Investor Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal*, Jurnal Lex Administratum, Volume. IV/No. 2, 2016, hlm 19.

pada BUMD dan/atau Badan Usaha lainnya maupun investasi lainnya yang dimiliki pemerintah daerah untuk menghasilkan pendapatan atau meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, antara lain dana yang disisihkan pemerintah daerah dalam rangka pelayanan/ pemberdayaan masyarakat seperti bantuan modal kerja, pembentukan dana bergulir kepada kelompok masyarakat, pemberian fasilitas pendanaan kepada usaha mikro dan menengah.⁴

Investasi pemerintah dilakukan dalam bentuk saham, surat utang, dan/atau investasi langsung. Saham adalah saham yang tercatat dan/atau diperdagangkan di bursa efek, dan dapat juga dilakukan pada saham yang tidak tercatat dan/atau tidak diperdagangkan di bursa efek sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Surat utang dan/ atau sukuksukuk adalah surat utang dan/atau sukuksukuk yang diterbitkan oleh:Pemerintah dan pemerintah daerah, korporasi dan/atau Badan Hukum Lainnya (BHL), pemerintah negara lain, dan korporasi dan/atau badan hukum asing.⁵

Sebagai contoh Provinsi Nusa Tenggara Barat sendiri memiliki Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Barang Milik Daerah, berkaitan dengan aset daerah yang akan didayagunakan dan dimanfaatkan untuk kepentingan ekonomi dan pembangunan, salah satunya untuk kepentingan penanaman modal. Pendayagunaan aset daerah tersebut dapat dilakukan dengan perjanjian/kontrak dengan pihak penanam modal/investor untuk mengelola aset dan didayagunakan untuk kepentingan masyarakat. Namun di Nusa Tenggara Barat pernah terjadi penelantaran aset daerah yang dikelola oleh investor padahal nilai aset tersebut tinggi namun tidak sebanding dengan pendapatan yang didapatkan melalui pajak/bagi hasil dengan daerah. Salah satunya lahan 65 hektar yang berada di kawasan Gili Trawangan, Kabupaten Lombok Utara yang dikelola oleh PT GTI dan ditemukan adanya indikasi kerugian daerah yang akan ditimbulkan karena tidak dioptimalkan pemanfaatannya oleh perusahaan tersebut. Hal tersebut menimbulkan persoalan apakah pemerintah daerah dengan segera memutus kontrak dengan

⁴ Aria L. Buana, dkk, *Pengaruh Pengeluaran Pemerintah, Investasi Pemerintah, Investasi Swasta Dan Tenaga Kerja Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Pulau Jawa Tahun 2011-2015*, Jurnal Ekonomi Pertahanan, Volume 4 Nomor 2, Februari Tahun 2018, hlm 3

⁵ Lalu Wira Pria Suhartana, *Investasi Pemerintah Dalam Bentuk Pemberian Pinjaman di Masa Pandemi Covid-19*, Jurnal Ius Kajian Hukum dan Keadilan, Volume 10 Issue 1, April 2022, hlm 195

investor ataukah pemutusan tersebut jika menimbulkan kerugian bagi investor akan menimbulkan tuntutan ganti rugi kepada pemerintah daerah, sehingga dalam proses penyelesaiannya membutuhkan proses yang tidak mudah dan berhubungan dengan stakeholder terkait. Bahkan dalam proses yang berkepanjangan hingga Menteri Investasi/Kepala BKPM turun langsung untuk melakukan penyelesaian persoalan dan memutuskan kontrak dengan Investor.⁶

Oleh karena itu penting dilakukan kajian mendalam dalam persepektif hukum bagaimana perlindungan bagi pemerintah daerah terhadap aset daerah yang dimanfaatkan/dikelola oleh Investor dan terjadi penelantaran dan ketidakoptimalisasian pemanfaatan atas aset daerah oleh pihak ketiga atau investor.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan metode pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*statute approach*) seperti Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan peraturan terkait dengan penanaman modal dan pengelolaan aset daerah oleh pemerintah daerah, kemudian selanjutnya menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan studi kajian kepustakaan terkait dengan isu/permashalan yang diteliti menjadi analisis kajian penelitian ini.

PEMBAHASAN

A. Perjanjian Investasi oleh Pemerintah Daerah

Di Indonesia, hukum perjanjian masih didasari oleh aturan hukum peninggalan zaman kolonial, yang masih sampai dengan hari ini berlaku dan digunakan yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata atau yang dikenal dengan sebutan *Burgelijk Wetboek* (BW) yang berisikan 4 buku yakni, Buku 1 tentang Orang, Buku 2 tentang Benda, Buku 3 tentang Perikatan dan Buku 4 tentang Pembuktian dan Daluarsa. Walaupun sifat dan bentuk perjanjian berdasarkan

⁶ Baca Bisnis.com dengan judul "Terlantarkan Lahan di Gili Trawangan, Kontrak PT GTI Diputus", <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210912/9/1441247/terlantarkan-lahan-di-gili-trawangan-kontrak-pt-gti-diputus>, diakses tanggal 20 November 2022

perkembangan zaman mulai berubah, dan pengaturannya terdapat dalam berbagai aturan hukum yang bersifat spesialis.

Ketika Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, kita dihadapkan pada pertanyaanm apa dan bagaimana yang harus diperbuat dengan *stelsel* hukum yang ada. Sebagai dampak dari (semangat) revolusi serta perjuangan kemerdekaan dan dalam kerangka keinginan untuk melakukan pembaruan dari *stelsel* hukum yang ada, maka dapat kita temukan sejumlah upaya pembaruan. Lagi pula revolusi sebenarnya bermakna melepaskan diri dari masa lampau: *revolution rejects yesterday*. Sentimen umum para penguasa di Pemerintahan ialah penolakan keras terhadap pelanjutan pemberlakuan hukum Barat dan juga terhadap “Barat” pada umumnya. Sentimen atau pandangan demikian pada gilirannya memunculkan kenyataan bahwa peraturan perundang-undangan, khususnya yang berasal dari penguasa, acap sangat nyata merupakan penolakan terhadap hukum “Barat” tersebut. namun demikian, pada saat sama, di dalam putusan-putusan pengadilan yang dihadapkan pada persoalan-persoalan konkret yang harus diselesaikan segera kecondongan sentimen anti “Barat” itu justru tidak terekspresikan.⁷

Dalam ilmu hukum perdata, terdapat banyak pendapat ilmiah tentang pengertian perjanjian. Dinataranya Menurut R. Wirjono Projodikoro Perjanjian adalah suatu hubungan hukum mengenai harta benda antara dua pihak dimana satu pihak berjanji untuk melakukan suatu hal atau tidak melakukan suatu hal janji sedangkan pihak lain menuntut pelaksanaannya.⁸ Perjanjian adalah salah satu dari dua dasar hukum yang ada selain undang-undang yang dapat menimbulkan perikatan. Perikatan adalah suatu keadaan hukum yang mengikat satu atau lebih subjek hukum dengan kewajiban-kewajiban yang berkaitan satu sama lain.⁹ Sementara itu M. Yahya Harahap menyatakan bahwa perjanjian adalah suatu hubungan hukum kekayaan antara dua orang atau lebih, yang memberikan kekuatan

⁷ Herlien Budiono, 2015, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, hlm 19

⁸ Wirjono Projodikoro, 1981, *Asas-Asas Hukum Perjanjian*, PT Sumur, Bandung, hlm. 9.

⁹ *Ibid*, hal 12

hak pada suatu pihak untuk memperoleh prestasi dan sekaligus mewajibkan pada pihak lain untuk melaksanakan prestasi.¹⁰

Merujuk pada Pasal 1319 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, perjanjian dibedakan menjadi dua macam, yaitu perjanjian bernama (*nominaat*) dan tidak bernama (*innominaat*). Perjanjian tidak bernama merupakan perjanjian yang timbul, tumbuh, hidup, dan berkembang dalam masyarakat. Perjanjian bernama maupun tidak bernama tunduk pada Buku III KUHPerdata.¹¹ Sehingga dapat dikatakan juga bahwa para pihak yang mengadakan kontrak innominaat tidak hanya tunduk pada berbagai peraturan khusus tetapi juga dalam ketentuan yang tercantum dalam KUHPerdata.

Secara sederhana dapat juga diartikan bahwa kontrak nominaat adalah kontrak yang dikenal dalam KUHPerdata, seperti kontrak jual beli, tukar menukar, sewa menyewa, persekutuan perdata, hibah, penitipan barang, pinjam pakai, pinjam meminjam, pemberian kuasa, penanggungan utang, perdamaian, dan lainnya. Sedangkan kontrak innominaat adalah kontrak yang timbul, tumbuh dan berkembang dalam masyarakat, seperti *leasing*, pembiayaan konsumen, waralaba, modal ventura, kontrak karya, keagenan dan lain sebagainya.

Kontrak innominaat dilakukan sesuai dengan asas umum hukum kontrak, yaitu kebebasan berkontrak. Sistem pengaturan hukum kontrak innominaat sama dengan hukum kontrak pada umumnya, yaitu sistem terbuka (*open system*), yang diartikan sebagai kebebasan setiap orang membuat perjanjian baik yang sudah diatur, maupun yang belum diatur dalam undang-undang. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata, sebagai berikut: "Semua perjanjian yang dibuat sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya". Ketentuan ini memberikan kebebasan kepada para pihak untuk membuat atau tidak membuat perjanjian, mengadakan perjanjian dengan siapapun, menentukan isi perjanjian, pelaksanaan dan persyaratan. Selanjutnya para pihak dapat menentukan bentuknya perjanjian baik tertulis atau lisan.¹² Kebebasan membuat kontrak

¹⁰ Syahmin, 2006, *Hukum Perjanjian Internasional*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, hlm 2

¹¹ Salim HS, 2006, *Hukum Kontrak Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 47

¹² Salim HS, 2014, *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat di Indonesia*, Buku kesatu, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 7

tersebut dibatasi oleh undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan. Kontrak yang dilarang oleh undang-undang, seperti kontrak oligopoli, perjanjian penetapan harga, perjanjian dengan harga yang beda, perjanjian dengan harga di bawah pasar, perjanjian yang memuat persyaratan, perjanjian pembagian wilayah, dan sebagainya.

Pada dasarnya perjanjian masuk dalam konteks hukum perikatan yang notabenenya merupakan ikatan privat antara individu yang satu dengan individu yang lain, individu dengan badan hukum yang satu ataupun badan hukum yang satu dengan badan hukum yang lain. Segi privat dari suatu perjanjian merupakan perwujudan bagaimana para pihak bebas menentukan bentuk dan isi perjanjian sesuai kehendak masing-masing, namun tetap dalam batasan selama bentuk dan isi perjanjian tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan kesusilaan. Hal itu yang menjadikan perjanjian tidak murni menjadi hubungan privat, namun terdapat kepentingan Negara yang menyisipkan pengaturan hukum publik dalam penentuan obyek dan kausalitas dalam perjanjian.

Perjanjian merupakan suatu peristiwa hukum yang selanjutnya menimbulkan akibat hukum bagi para pihak yang membuat, yaitu timbulnya hak dan kewajiban. Kewajiban dalam perspektif hukum perdata dikenal juga dengan istilah prestasi, sehingga jika ada salah satu pihak melanggar atau melakukan sesuatu diluar dari hak dan kewajiban sebagaimana disebutkan dalam kesepakatan perjanjian, maka disebut sebagai wanprestasi.

Penerapan asas itikad baik lainnya pada tahap pra kontraktual misalnya pada saat salah satu pihak melakukan legal audit terhadap calon mitranya. Legal auditintinya merupakan suatu kegiatan pemeriksaan (audit) terhadap dokumen-dokumen dan hal-hal lainnya yang terkait dengan masalah hukum. Hal-hal atau dokumen-dokumen yang akan dijadikan objek legal audit sangat tergantung dari perjanjian yang akan dibuat. Pada saat pelaksanaan legal audit, pihak yang melakukan legal audit akan meminta sejumlah dokumen serta hal-hal lain yang terkait dengan hukum. Tujuan silakukannya legal audit tersebut intinya untuk memastikan agar perjanjian yang akan dibuat dapat berjalan dengan baik dan

tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹³ Wanprestasi kerap kali disamakan dengan penipuan dalam konteks hukum pidana, namun perbedaannya secara fundamental terletak pada unsur itikad baik yang mendasari perjanjian sejak awal penjajakan hingga tahap pelaksanaan perjanjian.

Wanprestasi diartikan oleh Sri Soedewi Masjchoen Sofwan sebagai hal dimana tidak memenuhi suatu perutangan (perikatan). Berdasarkan sifatnya, wanprestasi mempunyai dua macam sifat yaitu pertama dapat terdiri atas hal bahwa prestasi itu memang dilakukan namun tidak secara sepenuhnya.¹⁴

Wanprestasi merupakan akibat hukum dalam pelanggaran atau tidak terpenuhinya perjanjian sebagaimana mestinya, dimana wanprestasi mengandung unsur:

1. Tidak terpenuhinya prestasi sama sekali;
2. Prestasi dilaksanakan namun sebagian;
3. Prestasi dilaksanakan namun terlambat waktu pemenuhannya; dan
4. Melakukan hal yang tidak ada dalam perjanjian.

Perjanjian dapat dilakukan dalam bidang apa saja, termasuk dalam hubungan Investasi antara Pemerintah Daerah. Investasi merupakan kegiatan pengembangan ekonomi yang juga didasari oleh kesepahaman dan kesepakatan bersama antara Para Pihak. Investasi/penanaman modal dilakukan dan bertujuan untuk mendatangkan keuntungan finansial antara penerima dan pemberi investasi.

Investasi diberikan makna dalam ensiklopedia ekonomi sebagai penanaman uang atau modal dalam proses produksi (dalam pembelian gedung, permesinan, bahan cadangan, penyelenggaran uang kas serta perkembangannya). Inti dari investasi dalam pengertian ini adalah penanaman modal untuk proses produksi. Hal ini menunjukkan bahwa investasi yang ditanamkan hanya semata-mata untuk proses produksi, padahal dalam kegiatan investasi tidak hanya ditujukan untuk

¹³ Deviana Yuanitasari & Hazar Kusmayanti, *Pengembangan Hukum Perjanjian Dalam Pelaksanaan Asas Itikad Baik Pada Tahap Pra Kontraktual*, *Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad*, Volume 3 Nomor 2, Januari 2020, hlm 299

¹⁴ *Ibid*

kegiatan produksi semata-mata, tetapi juga kegiatan untuk membangun berbagai sarana dan prasarana yang menunjang kegiatan investasi.¹⁵

Pengertian lain tentang investasi diberikan oleh Kamaruddin Ahmad yaitu kegiatan menempatkan uang atau dana dengan harapan untuk memperoleh tambahan atau keuntungan tertentu atas uang atau dana tersebut. Menurut definisi ini, investasi ini terfokus pada penempatan uang atau dana yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan. Hal tersebut erat kaitannya dengan investasi di bidang pasar modal.¹⁶

Sementara itu secara umum, investasi dibedakan menjadi dua yaitu investasi dalam negeri dan investasi asing (*foreign investment*). Hal ini dapat dilihat dari dua undang-undang terdahulu pada masa orde baru yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman modal menggabungkan penanaman modal asing dan penanaman modal dalam negeri dalam satu undang-undang. Pasal 1 angka 2 memberikan definisi penanaman modal dalam negeri adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal dalam negeri menggunakan modal dalam negeri.

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal menjelaskan bahwa Penanaman Modal Dalam Negeri adalah kegiatan menanam modal untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh penanam modal dalam Negeri dengan menggunakan modal dalam negeri.

Berdasarkan pengertian itu, dapat diurai unsur-unsur penanaman modal dalam negeri sebagai berikut:¹⁷

1. Kegiatan penanaman modal;
2. Di wilayah Negara Republik Indonesia;
3. Dilakukan oleh penanam modal dalam Negeri; dan
4. Seluruh modalnya berasal dari dalam Negeri.

¹⁵ Subadi dan Tiara Oliviarizki T, *Perkembangan Konsep atau Pemikiran Teoritik Tentang Diskresi Berbasis Percepatan Investasi Di Daerah*, Jurnal Mimbar Hukum Vol. 30. No. 1, hlm. 24

¹⁶ *Ibid.* hlm. 24

¹⁷ Siti Annisah & Lucky Suryo Wicaksono, 2017, *Hukum Investasi*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm 4

Penanaman modal dalam negeri berdasarkan Pasal 1 angkat 5 Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 adalah perseorangan warga Negara Indonesia, Badan Usaha Indonesia, Negara Republik Indonesia, atau daerah yang melakukan penanaman modal di wilayah Negara Republik Indonesia. Perorangan warga negara Indonesia adalah orang atau penduduk Indonesia yang menanamkan modalnya dalam bidang usaha yang terbuka untuk penanaman modal dalam Negeri. Badan Usaha Indonesia adalah badan usaha yang berbentuk Badan Hukum, tidak berbadan hukum atau usaha perseorangan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan usaha tidak berbadan hukum meliputi persekutuan perdata, persekutuan firma, dan persekutuan komanditer. Selanjutnya badan usaha berbadan hukum meliputi perseroan terbatas dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Selain itu, badan hukum lainnya yang dapat menjadi penanaman modal adalah dana pensiun, koperasi dan yayasan.

Dalam melakukan kegiatan penanaman modal diperlukan suatu bentuk badan usaha. Pilihan bentuk badan usaha akan mempengaruhi terhadap pengembangan usaha, bentuk pertanggung jawaban, akses permodalan, pembagian keuntungan, pembubaran perusahaan, dan lain- lain.

Bentuk Badan Hukum perusahaan penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal sebagai berikut:

1. Penanaman modal dalam negeri dapat dilakukan oleh badan usaha yang berbadan hukum, tidak berbadan hukum, bahkan usaha perseorangan;
2. Penanaman modal asing wajib dalam bentuk perseroan terbatas dan didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di dalam wilayah negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.
3. Penanaman modal dalam negeri dan asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseorangan terbatas dilakukan dengan:
 - a. Mengambil bagian saham pada saat pendirian perseroan terbatas;
 - b. Membeli saham; dan

- c. Melakukan cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengertian di atas mengandung makna bahwa penanaman dalam negeri dalam melakukan investasi dapat membentuk badan hukum atau tidak berbadan hukum. Sedangkan bagi penanaman modal asing wajib berbadan hukum yang berbentuk perseroan terbatas berdasarkan hukum Indonesia. Selain itu, baik penanaman modal dalam negeri maupun asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseroan terbatas dapat dilakukan dengan mengambil bagian saham atau membeli saham.¹⁸

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki kewenangan mengatur sebagai bentuk intervensi negara pada kegiatan investasi dengan modal sumber daya alam dan sumber daya manusia yang ada. Dalam hal kegiatan investasi, Pemerintah Pusat berwenang menyusun kebijakan terkait penanaman modal satu pintu melalui institusi tertentu dengan melimpahkan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah melalui peraturan perundang-undangan dan pemerintah daerah menyusun kebijakan pada tingkat daerah untuk mendukung kebijakan tersebut secara teknis. Pelimpahan kewenangan Pemerintah daerah terkait perizinan, pengaturan dan pelaksanaan perjanjian investasi dengan pihak lain. Sebagaimana diketahui bahwa dalam investasi bermakna menempatkan suatu modal yang dimana modal tersebut tidak harus berupa uang, namun juga dapat berupa Sumber Daya Manusia dan Barang/aset/benda modal. Sebagai contoh dalam kegiatan Investasi oleh Pemerintah Daerah, barang yang merupakan aset daerah dapat dijadikan sebagai obyek perjanjian selama tidak dilakukan pengagunan/dijaminkan kepada lembaga keuangan atas aset tersebut dalam perjanjian tersebut

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (BMN/D), aset digolongkan menjadi dua jenis yaitu barang milik negara/aset negara dan barang milik daerah atau aset daerah. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 tersebut juga disebutkan bahwa Barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Perolehan lain yang sah yang dimaksudkan adalah yang barang berasal dari

¹⁸ Suparji, 2016, *Pokok-Pokok Penanaman Modal*, UAI Press, Jakarta, hlm. 3

hibah/sumbangan atau yang sejenis, barang yang didapat sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak, barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang atau barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan penjelasan di atas, Pemerintah Daerah pada dasarnya memiliki hak otonomi mengadakan kegiatan penanaman modal dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, seperti terhadap aset daerah tersebut diberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendayagunakan aset tersebut untuk kepentingan ekonomi namun terbatas terhadap penggunaannya, misalkan pemerintah daerah tidak dapat menyertakan modal secara langsung kepada perusahaan-perusahaan swasta. Hal tersebut mengacu kepada beberapa peraturan mengenai pengelolaan aset dan barang daerah.

Pengelolaan terhadap aset daerah secara teknis diatur dalam Permendagri No.17 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah. Ruang lingkup pengelolaan aset dimaksud meliputi perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, penghapusan, pemindahtanganan, penatausahaan, dan pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.

Aset/barang milik daerah dapat dijadikan sebagai obyek investasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Dimana Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2007 tentang Investasi Pemerintah disebutkan dalam Pasal 20 bahwa Investasi langsung dalam bentuk penyediaan infrastruktur dan non infrastruktur dilaksanakan dengan cara:

- a. Badan investasi pemerintah melakukan perjanjian investasi dengan badan usaha berdasarkan perjanjian kerjasama.
- b. Badan investasi pemerintah melakukan perjanjian investasi dengan badan yang mengelola dana bergulir pada kementerian teknis berdasarkan perjanjian kerjasama.

Perjanjian kerjasama sebagaimana dimaksid pada Pasal 20 tersebut akan dilaksanakan setelah menteri teknis/pimpinan lembaga melakukan identifikasi dan konsultasi publik atas proyek penyediaan infrastruktur. Berdasarkan hasil

identifikasi proyek dan konsultasi publik sebagaimana dimaksud, menteri teknis/pimpinan lembaga menetapkan prioritas proyek yang akan dikerjasamakan dalam daftar prioritas dan tata cara pelaksanaan konsultasi publik ditetapkan oleh menteri teknis/pimpinan lembaga. Menteri dalam hal ini dalam kontes investasi di daerah maka dimaksudkan adalah Kepala Daerah, karena berdasarkan Pasal 36 Peraturan Pemerintah tersebut, bahwa Peraturan Pemerintah tersebut berlaku secara mutatis mutandis terhadap pengelolaan investasi oleh pemerintah daerah. Artinya Pemerintah Daerah diberikan peluang untuk melakukan investasi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan pihak swasta melalui mekanisme perjanjian.

B. Perlindungan Hukum terhadap Pemerintah Daerah atas Penelantaran Aset Investor

Perlindungan hukum merupakan hak dari setiap subyek hukum untuk mendapatkan pengakuan terhadap hak tersebut, upaya perlindungan tersebut penting dilakukan dalam segala aktifitas interaksi dan perbuatan antar subyek hukum yang satu dengan subyek hukum yang lain. Istilah perlindungan hukum dalam bahasa inggris dikenal dengan *legal protection*, sedangkan dalam bahasa belanda dikenal dengan *Rechts bescherming*. Secara etimologi perlindungan hukum terdiri dari dua suku kata yakni Perlindungan dan Hukum. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia perlindungan diartikan sebagai tempat berlindung, hal perbuatan dan sebagainya, proses, cara, perbuatan melindungi¹⁹. Perlindungan hukum merupakan hak setiap warga negara, dan dilain sisi bahwa perlindungan hukum merupakan kewajiban bagi Negara itu sendiri, oleh karenanya Negara wajib memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya. Pada prinsipnya perlindungan hukum terhadap masyarakat bertumpu dan bersumber pada konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap harkat, dan martabat sebagai manusia. Sehingga pengakuan dan perlindungan terhadap hak tersangka sebagai bagian dari hak asasi manusia tanpa membeda-bedakan. Perlindungan hukum adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan

¹⁹ Kamus Besar Bahasa Indoesia (KBBI) Online <https://kbbi.web.id/perlindungan>, diakses pada tanggal 10 November 2021

rasa aman kepada saksi dan atau korban, yang dapat diwujudkan dalam bentuk seperti melalui restitusi, kompensasi, pelayanan medis, dan bantuan hukum.²⁰

Perlindungan hukum preventif diberikan demi mencegah adanya pelanggaran yang dapat terjadi. Selain itu, bentuk ini juga diberikan guna memunculkan Batasan dalam perilaku yang diperuntukkan untuk memenuhi kewajibannya. Secara preventif, upaya yang dilakukan guna mengurangi kemungkinan munculnya pelanggaran hukum dilakukan dengan cara-cara yang persuasif.²¹

Upaya pemenuhan perlindungan hukum tersebut diwujudkan dan oleh Negara melalui instrumen ketatanegaraan yang ada mulai Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, hal tersebut sebagai bukti bahwa Indonesia merupakan negara kesejahteraan, dimana suatu Negara (hukum) kesejahteraan, Negara atau pemerintah tidak hanya semata-mata sebagai penjaga keamanan dan ketertiban masyarakat, tetapi juga sebagai pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²²

Secara umum walaupun terdapat pemisahan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, namun dapat dikatakan juga bahwa terdapat juga beberapa urusan yang menjadi urusan bersama antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat memiliki wewenang penuh untuk mengatur politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama, sementara pemerintah daerah memiliki otonomi diluar urusan tersebut dan menjadi tugas bersama antara pemerintah pusat dan daerah, dan dalam praktiknya kesemua urusan tersebut tetap dibutuhkan sinergisitas dalam pelaksanaan dan proses pengambilan kebijakan strategisnya.

Dalam Peraturan Menteri Nomor 64 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Insentif dan Kemudahan Penanaman Modal di Daerah Pasal 2 yang menyatakan: Pemerintah Daerah dapat memberikan insentif dan

²⁰ Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press. Hal. 133

²¹ I Gusti Ayu Andara Yadnya Sangaswary dkk, *Perlindungan Hukum Terhadap Investor Dalam Transaksi Jual Beli Saham Melalui Perusahaan Sekuritas Ilegal Berbasis Online*, Jurnal Konstruksi Hukum, Vol. 3, No. 1, Januari 2022, hlm 150

²² Bagir Manan, 1996, *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*. Fakultas Hukum UNILA, Bandar Lampung, hlm. 16

kemudahan penanaman modal sesuai kewenangannya kepada penanam modal.²³ Pemberian Insentif adalah dukungan dari Pemerintah daerah kepada penanam modal dalam rangka mendorong peningkatan penanaman modal di daerah.²⁴ Pemberian kemudahan adalah penyediaan fasilitas dari pemerintah daerah kepada penanam modal untuk mempermudah setiap kegiatan penanaman modal dalam mendorong peningkatan penanaman modal di daerah.²⁵ Pemerintah Pusat, provinsi, dan kabupaten/kota mempunyai peranan yang sangat penting dalam meningkatkan pelaksanaan investasi di Indonesia. Pada dasarnya, kewajiban pemerintah dan/atau pemerintah daerah adalah menjamin kepastian dan keamanan berusaha bagi pelaksanaan penanaman modal. Untuk menjamin kepastian, dan keamanan itu, perlu diatur kewenangan pemerintah, provinsi, dan kabupaten/kota dalam penyelenggaraan penanaman modal.²⁶ Adapun penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang investasi/penanaman modal yang merupakan urusan wajib pemerintah daerah didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi pelaksanaan kegiatan penanaman modal.

Pada dasarnya kewenangan pemerintah daerah sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, salah satunya dapat melaksanakan hubungan investasi dengan Pihak Swasta melalui mekanisme kerjasama operasional dan pendayagunaan aset dengan catatan aset tersebut tidak diagunkan/dijadikan obyek jaminan sebagaimana larangan dalam Undang-Undang 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Namun aset/barang tersebut dapat digunakan dalam rangka pendayagunaan ekuitas dalam rangka pertumbuhan ekonomi melalui investasi di daerah.

Investasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan Perusahaan/Pihak Swasta atau investor dapat dilakukan dengan beberapa cara, salah satunya kerjasama pendayagunaan aset daerah dengan pihak ketiga melalui Hak Guna Bangunan/Hak Guna Usaha, aset tersebut tidak disertakan sebagai modal perusahaan swasta, kecuali penanaman modal dilakukan dengan Badan Usaha Milik Daerah, dimana aset daerah dijadikan sebagai salah satu penyertaan modal

²³ Lihat Pasal 2 PERMENDAGRI No. 64 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Insentif dan Pemberian Kemudahan Penanaman Modal di Daerah.

²⁴ *ibid*

²⁵ *ibid*

²⁶ H. Salim, Budi Sutrisno, *loc.cit.* hlm.89

pemerintah kepada Perusahaan Daerah, namun tetap harus melalui mekanisme Peraturan Daerah. Sementara dengan Pihak Swasta dengan perjanjian yang mengacu pada prinsip itikad baik dalam perjanjian/kontrak itu sendiri.

Asas kebebasan berperjanjian adalah suatu asas yang memberikan kebebasan kepada para pihak untuk: 1) Membuat perjanjian atau tidak membuat perjanjian 2) Semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. 3) Persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu. 4) Persetujuan-persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik.

Asas itikad baik merupakan salah satu asas yang dikenal dalam hukum perjanjian. Ketentuan tentang itikad baik ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (3) bahwa perjanjian harus dilakukan dengan itikad baik. Sementara itu, Arrest H.R. di Negeri Belanda memberika peranan tertinggi terhadap itikad baik dalam tahapan praperjanjian bahkan kesesatan ditempatkan di bawah asas itikad baik, bukan lagi pada teori kehendak.²⁷

Penafsiran tentang perjanjian diatur dalam Pasal 1342 sampai dengan pasal 1351 KUH Perdata. Pada dasarnya perjanjian yang dibuat oleh para pihak haruslah dapat dimengerti dan dipahami isinya. Namun, dalam kenyataannya banyak perjanjian yang isinya tidak dimengerti oleh para pihak. Jadi dengan kata lain, hukum perjanjian memberikan kebebasan yang sebesar-besarnya kepada subyek hukum untuk melakukan perjanjian asal beritikad baik.²⁸ Sebagaimana kontrak yang telah dibuat antara kedua belah pihak juga menganut asas *pacta sunt servanda*, dalam perkembangannya sekarang ini asas *pacta sunt servanda* dilandasi asas itikad baik.

Prinsip itikad baik menjadi tolak ukur terhadap perbuatan hukum dan implementasi para pihak yang mengadakan perjanjian, itikad baik harus tercermin dalam setiap tahapan/fase perjanjian mulai dari pra perjanjian yang meliputi

²⁷ Ahmad Miru, 2008 *Hukum Perjanjian dan Perancangan Perjanjian*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Pesada, hlm. 5

²⁸ Djohari Santoso dan Achmad Ali, 1983, *Hukum Perjanjian Indonesia*, FH UII, Yogyakarta, hlm. 45.

pembahasan dan perumusan hingga pelaksanaan perjanjian hingga masa perjanjian berakhir atau karena alasan percepatan penghentian perjanjian.

Dalam tahap pra perjanjian misalkan dapat diketahui dari dokument-dokumen informasi mengenai kedudukan hukum, status subyek hukum, keabsahan obyek dari perjanjian. Hal tersebut dapat dianalogikan seperti Penerapan prinsip kehati-hatian yang dilakukan oleh Bank dalam proses memberikan persetujuan kredit terhadap nasabahnya, misalkan bagaimana Bank mengidentifikasi berkaitan dengan karakteristik individual nasabah dengan melihat track record dengan lembaga keuangan lainnya, hal itu menjadi penting untuk menghindari ketidakmampuan salah satu pihak secara potensial untuk tidak memenuhi kewajiban yang diperjanjian.

Kemudian dalam tahap perjanjian, isi perjanjian menjadi tolak ukur pemenuhan prestasi salah satu pihak, dalam kurun waktu yang diatur dalam perjanjian. Seperti halnya dalam perjanjian investasi antara Pemerintah Daerah dengan Pihak Swasta, khususnya jika perjanjian tersebut mengenai pendayagunaan ekuitas aset daerah, dimana pendayagunaan tersebut dilakukan oleh Pihak Ketiga Swasta, dengan harapan dapat memberikan keuntungan komersil bagi daerah melalui Pendapatan Asli Daerah. Keuntungan yang akan diperoleh di kemudian hari secara finansial keuangan dapat saja diperhitungkan sebagai bagian dari pedapan yang akan ada, namun jika Pihak Swasta melakukan pengabaian terhadap pendayagunaan tersebut dan tidak sesuai dengan isi perjanjian investasi, maka pemerintah daerah berpotensi mengalami kehilangan potensi keuangan dari pendayagunaan ekuitas yang dilegalkan dalam konteks hukum investasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

Pemerintah Dearah dan Pihak Ketiga Swasta sebagai para pihak dalam perjanjian memiliki *bargaining position* yang sama dalam perjanjian, dimana para pihak sekalipun tidak disuratkan dalam klausula, secara mendasar para pihak bebas melakukan evaluasi terhadap prestasi masing-masing. Bahkan dalam satu prinsip dalam perjanjian dikenal dengan istilah *exemptio non ademplenti contractus* dapat dijadikan dasar bagi salah satu pihak tidak melaksanakan prestasi sebagaimana diperjanjikan dikarenakan salah satu pihak tidak melaksanakan prestasi terlebih dahulu. Misalkan dalam perjanjian jual beli, pembeli bisa saja menolak pembayaran

dari Pihak penjual dikarenakan pihak penjual belum melaksanakan penyerahan barang karena dalam perjanjian dituangkan bahwa pembayaran dilakukan setelah penyerahan barang dilakukan oleh pihak penjual. Relevansinya bahwa prinsip tersebut digunakan dalam sebuah perjanjian dimana salah satu pihak bisa saja membebaskan diri dari tanggung jawab karena melakukan wanprestasi dengan alasan ada pihak lain terlebih dahulu yang tidak melaksanakan prestasi tersebut.

Apakah salah satu Pihak dapat memutus perjanjian secara sepihak? Pada dasarnya kesepakatan dan perjanjian dibuat berdasarkan konsensus dari kedua belah pihak sehingga pengakhiran perjanjian haruslah berdasarkan itikad baik dari kedua belah pihak, namun dengan dasar wanprestasi dan prinsip *exemption non ademplenti contractus* bisa saja menjadi dasar penolakan gugatan secara hukum jika pihak Swasta yang menjadi mitra dari pemerintah daerah melayangkan tuntutan ganti rugi terhadap pemutusan secara sepihak dari Pemerintah Daerah.

PENUTUP

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Hukum memberikan perlindungan terhadap para pihak yang beritikad baik dalam suatu perjanjian, begitu juga dalam perjanjian antara Pemerintah Daerah dan Investor dimana kedudukan keduanya setara, sehingga jika salah satu pihak melakukan pengabaian pendayagunaan aset yang sudah diperjanjikan berpotensi mengakibatkan kerugian kepada Pemerintah Daerah dengan tidak dapat disetorkannya hasil pendayagunaan aset tersebut ke dalam Pendapatan Asli Daerah. Jika Pemerintah Daerah melakukan pemutusan sepihak perjanjian tersebut sebelum masa waktu berakhir tidak dapat dikategorikan sebagai wanprestasi berdasarkan prinsip *exemption non ademplenti contractus* dimana salah satu pihak dapat menangkis tuntutan ganti rugi dengan alasan pihak lainnya terlebih dahulu mengabaikan prestasinya.

SARAN

Dalam perjanjian dengan Pihak Investor, Pemerintah maupun Pemerintah Daerah khusus dalam perjanjian pendayagunaan aset daerah sebagai obyek

pendayagunaan ekuitas bagi investor harus di detulkan tentang target-target dalam sekala waktu tertentu mengenai Pendapatan Asli Daerah dari pengelolaan tersebut, sehingga dalam keputusan penghentian perjanjian pendayagunaan ekuitas tersebut menjadi lebih relatif mudah sebagai acuan dan pedoman pemerintah mendapatkan perlindungan hukum selama pemutusan perjanjian tersebut berdasarkan tidak memenuhinya berbagai klausula dalam perjanjian, dan hal tersebut meminimalisir tuntutan hukum atas penghentian perjanjian investasi tersebut terlebih dalam jangka perjanjian yang panjang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku:

Ahmad Miru, *Hukum Perjanjian dan Perancangan Perjanjian*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Pesada, 2008

Bagir Manan. *Politik Perundang-undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, Fakultas Hukum UNILA. Bandar Lampung. 1996

Djohari Santoso dan Achmad Ali, *Hukum Perjanjian Indonesia*, FH UII, Yogyakarta, 1983

Syahmin, *Hukum Perjanjian Internasional*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006

Salim HS, *Hukum Kontrak Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*, Jakarta : Sinar Grafika, 2006

_____, *Perkembangan Hukum Kontrak Innominaat di Indonesia*, Buku kesatu, Jakarta : Sinar Grafika, 2014

Siti Annisah & Lucky Suryo Wicaksono, *Hukum Investasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2017

Suparji, *Pokok-Pokok Penanaman Modal*, UAI Press, Jakarta, 2016

Jurnal:

Aria L. Buana, dkk, “Pengaruh Pengeluaran Pemerintah, Investasi Pemerintah, Investasi Swasta Dan Tenaga Kerja Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Pulau Jawa Tahun 2011-2015”, *Jurnal Ekonomi Pertahanan*, Volume 4 Nomor 2, Februari Tahun 2018

Deviana Yuanitasari & Hazar Kusmayanti, “Pengembangan Hukum Perjanjian Dalam Pelaksanaan Asas Itikad Baik Pada Tahap Pra Kontraktual”, *Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Unpad*, Volume 3 Nomor 2, Januari 2020

Fernando Samuel Korua, dkk, “Pengaruh Investasi Pemerintah Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Melalui Tenaga Kerja Sebagai Intervening Variabel Di Provinsi Sulawesi Utara Tahun 2003-2013”, *Jurnal Berkala Ilmiah Efisiensi*, Volume 16 No. 01 Tahun 2016

Grandnaldo Yohanes Tindangen, “Perlindungan Hukum Terhadap Investor Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal”, *Jurnal Lex Administratum*, Volume. IV/No. 2, 2016

I Gusti Ayu Andara Yadnya Sangaswary dkk, “Perlindungan Hukum Terhadap Investor Dalam Transaksi Jual Beli Saham Melalui Perusahaan Sekuritas Ilegal Berbasis Online”, *Jurnal Konstruksi Hukum*, Vol. 3, No. 1, Januari 2022

Lalu Wira Pria Suhartana, “Investasi Pemerintah Dalam Bentuk Pemberian Pinjaman di Masa Pandemi Covid-19”, *Jurnal Ius Kajian Hukum dan Keadilan*, Volume 10 Issue 1, April 2022

Subadi dan Tiara Oliviarizki T, “Perkembangan Konsep atau Pemikiran Teoritik Tentang Diskresi Berbasis Percepatan Investasi Di Daerah”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 30. No. 1

Tjip Ismail, “Implementasi Otonomi Daerah Terhadap Paradigma Pajak Daerah di Indonesia”, Ringkasan Desertasi, Program Doktor Pascasarjana FHUI, Jakarta, 2005

Sumber Lain (Kamus):

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Balai Pustaka, Jakarta, 1999.

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online <https://kbbi.web.id/perlindungan>,

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4279).

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar

Keputusan Presiden (KEPPRES) Nomor 12 Tahun 2020 tentang tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Sebagai Bencana Nasional

Surat Edaran Nomor M/3/HK.04/III/2020 tentang Perlindungan Pekerja/Buruh dan Kelangsungan Usaha Dalam Rangka Pencegahan dan Penanggulangan Covid-19.