

# JURNAL SUPREMASI

Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum

Terakreditasi Nasional SK Nomor 30/E/KPT/2019

Tinjauan Yuridis Normatif Terhadap Regulasi Mata Uang Kripto (*Crypto Currency*) di Indonesia  
**M. Najibur Rohman**; Universitas 17 Agustus 1945 Semarang

Tinjauan Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan dalam Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik  
**Raden Mas Try Ananto Djoko Wicaksono**; Universitas Gadjah Mada

Analisis Kekuatan Alat Bukti Tidak Langsung dalam Pembuktian Dugaan Praktik Kartel  
**Wahyu Dwi Erlangga**, Arrisman; UPN Veteran Jakarta

Kajian Perbandingan tentang Ketetapan Hukum Aborsi di Indonesia dan Chili  
**Rahmi Ayunda, Revlina Salsabila Roselvia**; Universitas Internasional Batam

Legitimasi Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak 2020 di Masa Pandemi Covid-19  
**Diastama Anggita Ramadhan**; Universitas Diponegoro

Implementasi Protokol Kesehatan Sebagai Bentuk Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2020  
**Rahmanu Wijaya**; Universitas Negeri Surabaya

Peranan dan Tanggungjawab Pemerintah dalam Pelayanan Kesehatan Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja  
**Weppy Susetiyo, Anik Iftitah**; Universitas Islam Balitar

Problematika Pemberian Sanksi Terhadap Penolakan Vaksinasi Covid-19:  
Suatu Kajian Perspektif HAM  
**Hari Sutra Disemadi, Tomi Suhendra Pardede**; Universitas Internasional Batam

Analisis Yuridis Lembaga Pengawas Eksternal dalam Pengawasan Badan Usaha Milik Desa  
**Muhammad Irfan Hilmy, Atanasya Melinda Making**; Universitas Brawijaya

Revitalisasi BUMDES Sebagai Perwujudan Pasal 89 Huruf B UURI 6 Tahun 2014  
**Daniel Kevin Octovianus Tallo, Eko Wahyudi**; UPN Veteran Jatim



Diterbitkan oleh:

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM BALITAR (UNISBA)**

<https://ejournal.unisbablitar.ac.id/index.php/supremasi>

Jl. Mojopahit No.12A Telp/Fax (0342) 813145 Blitar, Jawa Timur



# JURNAL SUPREMASI

Volume 11 Nomor 2 Tahun 2021

*Jurnal Supremasi yang diterbitkan pada September 2021 ini, spesial mengangkat isu-isu hukum termutakhir yang mengemuka, termasuk yang terjadi di masa pandemi Covid-19 maupun pasca belakunya UU Cipta Kerja, mulai dari soal regulasi mata uang kripto, online single submission (OSS), alat bukti tidak langsung dalam pembuktian dugaan praktik kartel, hukum aborsi di Indonesia dan Chili, legitimasi hasil pemilihan umum kepala daerah serentak 2020 di masa pandemi Covid-19, implementasi protokol kesehatan sebagai bentuk pelanggaran pemilihan umum kepala daerah tahun 2020, peranan dan tanggungjawab pemerintah dalam pelayanan kesehatan pasca berlakunya UU Cipta Kerja, problematika pemberian sanksi terhadap penolakan vaksinasi Covid-19, analisis yuridis lembaga pengawas eksternal dalam pengawasan BUMDES, dan revitalisasi BUMDES.*

**PENERBIT**

[Jurnal Supremasi mengundang para pakar dan sivitas akademika perguruan tinggi untuk menulis artikel ilmiah hasil penelitian hukum termutakhir. Deadline submit artikel Januari untuk terbitan Maret dan Juli untuk terbitan September]



JURNAL \_\_\_\_\_  
**SUPREMASI**  
SUSUNAN DEWAN REDAKSI

**Penasehat**

Rektor Universitas Islam Balitar Blitar

**Penanggung Jawab**

Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Balitar

**Penyunting Ahli**

Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum (Universitas Jember)

Dr. Riana Susmayanti, S.H., M.H. (Universitas Brawijaya)

Dr. Rahmadi Indra Tektora, S.H., M.H. (Universitas Jember)

Dr. Mahendra Putra Kurnia, S.H., M.H. (Universitas Mulawarman)

Dr. Abdul Madjid, S.H., M.Hum. (Universitas Brawijaya)

Vegitya Ramadhani Putri, S.H., S.Ant, MA, L.LM (Universitas Sriwijaya)

Weppy Susetiyo, S.H., M.H. (Universitas Islam Balitar)

Dian Aries Mujiburohman, S.H., M.H. (Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta)

Elfa Murdiana, S.H., M.Hum (IAIN Metro Lampung)

I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, S.H., M.Hum (Universitas Udayana)

Dr. Iskandar Muda, S.H., M.H. (Universitas YARSI Jakarta)

**Editor In Chief:**

Anik Iftitah, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Islam Balitar)

**Section Editors:**

Wahyu Beny Mukti Setiyawan, S.H., M.H. (Universitas Batik Surakarta, Jawa Tengah)

Erifendi Churniawan, S.H., M.H. (PPI Madiun, Jawa Timur)

Fakhrurrazi, S.PdI, M.A. (IAIN Langsa, Aceh)

M. Taufan Perdana Putra, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Islam Balitar)

Topan Yulia Pratama, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Islam Kadiri, Kediri)

Erwin Widhiandono, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Islam Balitar)

Abdul Hakam Sholahuddin, S.Ag., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Islam Balitar)

**Layout Editors:**

Ahmad Nashih Luthfi, M.A. (Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional STPN, Yogyakarta)

Moh Alfaris, S.H. (Fakultas Hukum Universitas Islam Balitar)

Uun Dewi Mahmudah (Fakultas Hukum Universitas Islam Balitar)

Amalia Suci Ramadhani (Fakultas Hukum Universitas Islam Balitar)

JURNAL SUPREMASI adalah jurnal ilmiah ilmu hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Balitar Blitar yang dimaksudkan sebagai media untuk mempublikasikan berbagai hasil penelitian hukum termutakhir. Terbit 2 kali setahun pada bulan Maret dan September.

**Diterbitkan oleh:**

UNIVERSITAS ISLAM BALITAR (UNISBA) BLITAR

FAKULTAS HUKUM

**Alamat Redaksi:**

FAKULTAS HUKUM UNISBA BLITAR

Jl. Mojopahit No. 12A Telp/Fax. (0342) 813145 Blitar, Jawa Timur

<https://ejournal.unisbablitar.ac.id/index.php/supremasi/index>

[Jurnal Supremasi mengundang para pakar dan sivitas akademika perguruan tinggi untuk menulis artikel ilmiah hasil penelitian hukum termutakhir. Deadline submit artikel Januari untuk terbitan Maret dan Juli untuk terbitan September]



JURNAL  
SUPREMASI  
DAFTAR ISI

**Susunan Dewan Redaksi**

**Daftar Isi**

- Tinjauan Yuridis Normatif Terhadap Regulasi Mata Uang Kripto (*Crypto Currency*) di Indonesia 1-10  
*M. Najibur Rohman*; Universitas 17 Agustus 1945 Semarang
- Tinjauan Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan dalam Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik 11-30  
*Raden Mas Try Ananto Djoko Wicaksono*; Universitas Gadjah Mada
- Analisis Kekuatan Alat Bukti Tidak Langsung dalam Pembuktian Dugaan Praktik Kartel 31-47  
*Wahyu Dwi Erlangga, Arrisman*; UPN Veteran Jakarta
- Kajian Perbandingan tentang Ketetapan Hukum Aborsi di Indonesia dan Chili 48-62  
*Rahmi Ayunda, Revlina Salsabila Roselvia*; Universitas Internasional Batam
- Legitimasi Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Serentak 2020 di Masa Pandemi Covid-19 63-80  
*Diastama Anggita Ramadhan*; Universitas Diponegoro
- Implementasi Protokol Kesehatan Sebagai Bentuk Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2020 81-91  
*Rahmanu Wijaya*; Universitas Negeri Surabaya
- Peranan dan Tanggungjawab Pemerintah dalam Pelayanan Kesehatan Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja 92-106  
*Weppy Susetiyo, Anik Iftitah*; Universitas Islam Balitar
- Problematika Pemberian Sanksi Terhadap Penolakan Vaksinasi Covid-19: Suatu Kajian Perspektif HAM 107-119  
*Hari Sutra Disemadi, Tomi Suhendra Pardede*; Universitas Internasional Batam
- Analisis Yuridis Lembaga Pengawas Eksternal dalam Pengawasan Badan Usaha Milik Desa 120-131  
*Muhammad Irfan Hilmy, Atanasya Melinda Making*; Universitas Brawijaya
- Revitalisasi BUMDES Sebagai Perwujudan Pasal 89 Huruf B UURI 6 Tahun 2014 132-138  
*Daniel Kevin Octovianus Tallo, Eko Wahyudi*; UPN Jatim

**Pedoman Penulisan Artikel Jurnal Supremasi**

[Jurnal Supremasi mengundang para pakar dan sivitas akademika perguruan tinggi untuk menulis artikel ilmiah hasil penelitian hukum termutakhir. Deadline submit artikel Januari untuk terbitan Maret dan Juli untuk terbitan September]



## TINJAUAN YURIDIS NORMATIF TERHADAP REGULASI MATA UANG KRIPTO (*CRYPTO CURRENCY*) DI INDONESIA

*M. Najibur Rohman*; Program Studi Hukum Program Doktor,  
Universitas 17 Agustus 1945 Semarang; Jl. Pemuda Nomor 70 Semarang 50132, E-mail:  
kotaknajib@gmail.com

### Abstrak

Kemajuan teknologi informasi telah mengubah pola kehidupan ekonomi masyarakat yang mendorong terciptanya budaya ekonomi baru. Perubahan ini tentu saja mendorong adanya perubahan hukum. Salah satu fenomena baru dalam kehidupan ekonomi global adalah kemunculan mata uang kripto. Di Indonesia, mata uang kripto telah menjadi perhatian pemerintah dan menjadi objek yang diatur dalam regulasi. Bagi pemerintah, tantangan utama dalam kebijakan ini adalah menghadirkan regulasi yang memadai dan harmonis sehingga dapat menjadi pedoman bagi kegiatan ekonomi masyarakat. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan aspek yuridis normatif terhadap regulasi atau kebijakan mata uang kripto di Indonesia. Tinjauan ini didasarkan pada undang-undang dan sejumlah peraturan untuk melihat legalitas dan bentuk pengaturan mata uang kripto. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan yuridis normatif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa secara yuridis normatif terdapat perbedaan definisi yang berdampak pada pola pengaturan mata uang kripto. Bank Indonesia memandangnya sebagai uang digital sehingga tidak sah sebagai alat pembayaran, sementara Kementerian Perdagangan memandangnya sebagai aset digital sehingga dapat diperdagangkan pada bursa berjangka.

**Kata Kunci:** Mata Uang Kripto, Yuridis Normatif, Regulasi

### Abstract

*The advancement of information technology have changed the economic life pattern in community which encouraging a new economic culture. This change, absolutely, encourages the change of law. One of the new phenomena in the life of global economy is the emergence of crypto currency. In Indonesia, crypto currencies have been become a government concern and are subject to be regulated. For the government, the main challenge in this policy is to provide adequate and harmonious regulations so it can be guidelines for economic activities. The purpose of this study is to explain the normative juridical aspects of crypto currency regulation or policy in Indonesia. This review is based on laws and regulations to see the legality and regulation forms of crypto currencies. This study uses a normative legal research method with a normative juridical approach. The result of this study indicates that there are differences in definitions that have an impact on crypto currency regulation in Indonesia. Bank Indonesia views it as digital money so it is not legal as a tool of payment, while the Ministry of Trade views it as a digital asset or commodity so that it can be traded on a mercantile exchange.*

**Keywords:** Cryptocurrency, Normative Juridical, Regulation

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Salah satu fenomena yang lahir dari rahim revolusi industri 4.0 adalah mata uang kripto (*crypto currency*). Uang kripto yang didefinisikan sebagai uang digital di era digital (*digital cash for the digital age*)<sup>1</sup> ini dipandang sebagai sebuah revolusi alat pembayaran dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang mumpuni, berlaku secara global, aman dan terdesentralisasi. Penggunaan uang ini, meskipun masih dalam perdebatan, berkembang pesat karena dampak perkembangan teknologi informasi yang diskemakan sebagai revolusi industri 4.0 tersebut. Berbeda dengan revolusi industri 3.0 yang ditandai dengan penemuan komputer, era ini berkembang dengan optimalisasi komputer melalui koneksi,

<sup>1</sup> <https://www.coinbase.com/learn/what-is-cryptocurrency> (diakses 7 April 2020).

komunikasi, dan pembuatan-pembuatan keputusan dengan meminimalisir keterlibatan manusia.<sup>2</sup>

Perhatian terhadap perkembangan mata uang kripto ini selaras dengan perkembangan lingkungan masyarakat yang semakin kental dengan penggunaan teknologi dan alat-alatnya. Generasi masa kini, yang disebut dengan Generasi Alpha, merepresentasikan sebuah generasi yang kental dengan teknologi internet yang menuntut cukup banyak perubahan dari segi regulasi atau hukum. Perkembangan ini telah mengubah pola komunikasi dan perilaku masyarakat sehingga hukum perlu hadir sebagai mekanisme integratif dalam kehidupan sosial untuk mengendalikan aktivitas ilegal dan mengembalikan keseimbangan sosial. Hukum merupakan kunci untuk mencapai ketertiban dan stabilitas dalam masyarakat yang kompleks demi menjaga kepentingan bersama.<sup>3</sup>

Sebagai fenomena baru, kehadiran mata uang kripto menuntut penyikapan dari aspek hukum. Banyak negara awalnya dibuat terkejut karena penggunaan mata uang ini ternyata cukup massif sehingga membuat hukum terkesan bergerak lambat. Hal serupa pernah terjadi ketika penemuan komputer dan internet. Mulanya pemerintah banyak negara, terutama Amerika Serikat, mengabaikan penggunaan *browser* atau *web* untuk mengakses informasi. Tetapi yang terjadi adalah masyarakat berbondong-bondong menggunakannya sehingga memaksa banyak pemerintahan untuk membuat regulasi seperti pembatasan konten pornografi.<sup>4</sup> Hal ini agaknya meneguhkan perspektif yang memandang bahwa hukum pada dasarnya adalah konservatif. Hukum merupakan polisi yang memelihara “security and order” yang mana ia berubah ketika didahului perubahan nilai-nilai dalam masyarakat.<sup>5</sup> Padahal hukum selalu dibutuhkan untuk menjadi tumpuan manusia dari ekseseks negatif kemajuan teknologi.<sup>6</sup>

Di Indonesia, salah satu *exchange* atau tempat pertukaran uang kripto adalah Indodax (dengan alamat *indodax.com*). Hingga 11 Desember 2020 total akun yang terdaftar ada di kisaran 2,3 juta.<sup>7</sup> Angka ini memang jauh apabila dibandingkan dengan total penduduk Indonesia. Namun menurut Oscar Darmawan, CEO Indodax, transaksi harian di Indodax pernah menembus angka 1 triliun rupiah ketika anggota atau pemilik akun sekitar 1,1 juta.<sup>8</sup> Di level global, perkembangan mata uang kripto lebih besar lagi. Dalam situs *coinmarketcap.com*, sebagai situs yang biasa dirujuk untuk melihat perkembangan mata uang kripto, sampai dengan saat ini terdapat setidaknya 7.950 jenis uang kripto.<sup>9</sup> Secara keseluruhan nilai kapitalisasinya lebih dari 533 milyar dolar Amerika dengan dominasi pasar oleh *Bitcoin* –sebagai kripto paling populer– sebesar 62.8%. Pada Maret lalu harga

<sup>2</sup> <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2018/09/02/what-is-industry-4-0-heres-a-super-easy-explanation-for-anyone/#719d19a19788> (diakses tanggal 28 Januari 2020).

<sup>3</sup> Sharyn L. Roach Anleu. (2000). *Law and Social Change*, London: SAGE Publications, h. 139.

<sup>4</sup> Aaron Schwabach. (2006). *Internet and The Law: Technology, Society and Compromises*, California: abc-clio, h. xiv.

<sup>5</sup> Perspektif ini mendapat tentangan dari para ahli hukum yang menganggap bahwa hukum sebagai agen modernisasi (*agent of modernization*) atau dalam bahasa Roscoe Pound adalah “*law as an instrument of social engineering*”. Baca T. Mulya Lubis, *Hukum Ekonomi atau “Hukum dan Ekonomi”*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 10, No. 5, h. 434.

<sup>6</sup> Baca Bakhrul Amal. (2018). *Hukum & Masyarakat: Sejarah, Politik dan Perkembangannya*, Yogyakarta: Thafa Media, h. 121.

<sup>7</sup> Diambil dari <https://indodax.com/> (diakses tanggal 11 Desember 2020).

<sup>8</sup> <https://finance.detik.com/moneter/d-3895202/transaksi-bitcoin-di-indonesia-tembus-rp-1-thari> (diakses tanggal 11 Desember 2020).

<sup>9</sup> Diambil dari <https://coinmarketcap.com/> (diakses tanggal 11 Desember 2020).

Bitcoin ada dalam rentang 5.800 sampai dengan 6.000 dolar Amerika, sementara pada Desember 2020 ini nilainya telah berada dalam kisaran 18.000 dolar Amerika.<sup>10</sup>

Tingginya investasi dalam uang kripto ini mendorong sejumlah negara untuk mengatur penggunaannya, termasuk Indonesia. Indonesia sendiri dikategorikan sebagai negara yang melarang penggunaan *cryptocurrency* bersama dengan Tiongkok, India, Mesir, Nepal, Maroko, Saudi Arabia dan beberapa negara lainnya.<sup>11</sup> Sementara negara-negara lainnya seperti Amerika, Jepang, Jerman, Britania Raya, Belanda dan Swiss berkumpul dalam 111 negara yang memberikan status legal bagi *cryptocurrency* sambil terus mencegah terjadinya *money laundring* dan penyalahgunaan. Negara-negara lainnya seperti Argentina, Tunisia, Emirat, Peru, Uruguay, Tunisia dan Yordania dianggap belum mengambil sikap atas mata uang digital ini.<sup>12</sup>

Dalam konteks mata uang kripto ini, pemerintah memiliki aturan dasar dalam pengaturan uang sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang. Undang-Undang lain yang kerap dirujuk adalah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia<sup>13</sup> dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yang lahir kemudian. Namun dalam perkembangannya pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan baru terkait legalitas uang kripto ini dengan sifatnya yang lebih teknis seperti Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/40/PBI/2016 tentang Penyelenggaraan Pemrosesan Transaksi Pembayaran, Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/12/PBI/2017 tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 99 Tahun 2018 tentang Kebijakan Umum Penyelenggaraan Perdagangan Berjangka Aset Kripto (*Crypto Asset*) dan Peraturan Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketentuan Teknis Penyelenggaraan Pasar Fisik Aset Kripto (*Crypto Asset*) di Bursa Berjangka. Dengan beragamnya regulasi tersebut, pembacaan kritis terhadap produk hukum ini tentu sangat diperlukan sebagai upaya memberikan kepastian dalam memfasilitasi roda perekonomian.<sup>14</sup>

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan *juridic normatif*. Secara tidak langsung hal ini menggambarkan bahwa penelitian akan menggunakan pendekatan terhadap perundang-undangan (*statute approach*) sebagai sumber hukum yang telah ada.<sup>15</sup> Dengan kata lain metode yang digunakan berfokus

---

<sup>10</sup> Data-data diambil dari *coinmarketcap.com* (diakses tanggal 11 Desember 2020). Pada data yang diperbarui tanggal 31 Desember 2020, harga bitcoin telah mencapai pada kisaran 28.000 dolar Amerika (*coinmarketcap.com*, diakses tanggal 31 Desember 2020).

<sup>11</sup> <https://cryptonews.com/guides/countries-in-which-bitcoin-is-banned-or-legal.htm> (diakses tanggal 3 Februari 2020).

<sup>12</sup> <https://cryptonews.com/guides/countries-in-which-bitcoin-is-banned-or-legal.htm> (diakses tanggal 3 Februari 2020).

<sup>13</sup> Telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia menjadi Undang-Undang.

<sup>14</sup> Baca Muhammad Rusydianta. (Desember 2017). "Dinamika Hukum dan Ekonomi dalam Realitas Sosial di Indonesia (Studi Kritis terhadap Kebijakan Hukum-Ekonomi di Indonesia)". *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 6 No. 3, h. 319.

<sup>15</sup> Syprianus Aristeus. (Desember 2018). "Transplantasi Hukum Bisnis di Era Globalisasi: Tantangan bagi Indonesia". *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 18 No. 4, h. 518.

pada telaah tekstual terhadap teks-teks hukum.<sup>16</sup> Selain itu sebagai penelitian hukum normatif maka penelitian ini dapat mencakup penelitian tentang asas-asas hukum, sinkronisasi peraturan perundang-undangan, baik secara vertikal maupun horisontal, sistematika hukum, inventarisasi hukum positif, termasuk usaha penemuan hukum *in concreto*.<sup>17</sup>

Dengan desain kualitatif penelitian melakukan pengumpulan data melalui sumber primer yaitu peraturan perundang-undangan, sumber sekunder yaitu seluruh bahan dan karya yang memenuhi unsur kualitatif sebagai penjelasan dari sumber primer, dan sumber tersier yang merupakan data atau bahan pendukung yang sifatnya membantu dalam eksplorasi pembahasan penelitian. Secara umum prosedur penelitian akan melalui tiga tahap, yaitu memformulasikan *point of view* penelitian, menganalisa masalah-masalah penelitian dan mengambil konklusi.

## PEMBAHASAN

### A. Substansi Uang Kripto

Apakah uang kripto adalah uang? Jika menilik sejarah, diakui atau tidak, uang kripto memang diniatkan sebagai “uang” dengan fungsi sebagaimana uang pada umumnya. Uang kripto dikehendaki dapat digunakan sebagai alat tukar atau standar pengukur nilai. Keberadaan uang kripto selaras dengan kebutuhan global tentang “dunia tanpa perbatasan” (*borderless world*) yang dapat membentuk negara tanpa batas (*a single global society*). Bahwa dunia dipandang akan lebih efisien jika tidak dibatasi oleh “politik teritorial” suatu negara, termasuk dalam penggunaan mata uangnya.<sup>18</sup> Sebagaimana namanya, uang kripto diciptakan melalui enkripsi kriptografi dengan algoritma kompleks yang saling terhubung pada rantai blok yang disebut sebagai *block chain*. Uang kripto ini bersifat desentralisasi dan karena itu berbeda dengan sistem sentralisasi yang terdapat pada mata uang, termasuk mata uang digital “tradisional” dan sistem perbankan saat ini.

Meskipun sama-sama tersimpan dalam bentuk digital, uang kripto adalah uang digital yang berbeda. Sampai saat ini setidaknya terdapat tiga varian dalam uang digital. Pertama, uang digital yang berbasis pada nilai uang fiat atau fisik. Varian pertama merupakan bentuk “digitalisasi” dari jumlah nilai uang nasabah atau pengguna. Otorisasi masih berada pada pihak perbankan karena terhubung dengan rekening pengguna. Mata uang digital ini sebatas pengalihan wahana, dengan basis nilai tetaplah menggunakan rupiah sebagai mata uang yang disahkan oleh pemerintah. Jenis ini digunakan sebagai AMPK (Alat Pembayaran dengan Menggunakan Kartu) yang meliputi pembayaran via ATM, kartu kredit, kartu debit, serta kartu-kartu sejenisnya.<sup>19</sup>

Kedua, uang digital yang tersimpan dalam dompet digital yang merupakan *stored-value* atau *prepaid card*. Uang ini tidak memerlukan otorisasi dari pihak perbankan atau tidak terhubung dengan rekening pengguna sehingga dapat digunakan secara langsung dengan vendor yang telah menyetujui penggunaannya. Jenis ini tersimpan, misalnya,

---

<sup>16</sup> Baca Bahder Johan Nasution. (2008). *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, h. 127.

<sup>17</sup> Dikutip dari Syprianus Aristeus, *Op.Cit.*, h. 518.

<sup>18</sup> Bandingkan dengan Parulian Siagian. (2001). “Demokratisasi Birokrasi Indonesia dalam Era Globalisasi”, dalam Ahmad Gunaryo (Editor), *Hukum, Birokrasi dan Kekuasaan di Indonesia*, Semarang: Walisongo Research Institute, h. 55-57.

<sup>19</sup> Suharni. (2018). “Uang Elektronik (e-Money) Ditinjau dari Perspektif Hukum dan Perubahan Sosial”, *Jurnal Spektrum Hukum*, Vol. 15/No. 1/April 2018, h. 18-19.

dalam *Gopay*, *OVO*, atau *E-money* yang tersimpan dalam kartu *Indomart* atau *Alfamart*. Jenis ini secara umum dikenal sebagai *e-money* atau uang elektronik yang di Indonesia telah digunakan sebagai pendukung Gerakan Nasional Non Tunai.<sup>20</sup> Ketiga, uang digital yang dalam penggunaannya tidak lagi membutuhkan perantara. Transaksi dapat terjadi antarpengguna dan tidak perlu diketahui oleh pihak lain. Transaksinya tercatat dalam *database* jaringan. Uang digital varian ketiga ini yang paling populer adalah *Bitcoin* sebagai uang digital pertama yang diciptakan oleh sosok anonim Satoshi Nakamoto pada 2009. Setelah meledaknya *Bitcoin*, uang digital-uang digital lain yang tergabung dalam *cryptocurrency* bermunculan yang disebut sebagai *altcoin* atau koin alternatif seperti *Ethereum*, *XRP (Ripple)*, *Dash*, *Dogecoin*, *XLM*, *Cardano* dan ribuan lainnya.

Apabila dua uang digital pertama telah dilegalkan oleh pemerintah, bersamaan dengan penerimaan atas kemajuan teknologi, namun jenis yang ketiga masih belum kokoh atau pasti.<sup>21</sup> William Magnuson<sup>22</sup> dalam *Financial Regulation in the Bitcoin Era* yang dipublikasikan dalam *Stanford Journal of Law, Business and Finance* menilai keberadaan *Bitcoin* dan *alternative coin (alt-coin)* memang masih membuka kebutuhan regulasi dalam bidang keuangan. Magnuson hanya mewanti-wanti dalam dinamika ini setiap negara perlu pedoman agar bagaimana regulator hukum mampu mengatur pengaturan modal yang efektif, perlindungan konsumen, dan pencegahan resiko sistemik.<sup>23</sup> Magnuson juga mendorong pembuat kebijakan atau hukum untuk mengurangi kekhawatiran terkait mata uang digital dan mulai berkompromi dengan hal baru ini karena bagaimanapun perkembangan digital yang mengarah pada penggunaan *cryptocurrency* semakin terbuka.

Pandangan Magnuson ini tentu tidak tepat sepenuhnya karena sebagai uang, sebuah entitas harus memenuhi kriteria ada jaminan, disukai umum, nilai yang stabil, mudah disimpan, mudah dibawa, tidak mudah rusak, mudah dibagi dan suplai harus elastis.<sup>24</sup> Kriteria-kriteria ini tidak dapat dipenuhi oleh uang kripto secara keseluruhan. Paling tidak ada kelemahan jika ukuran kriterianya adalah sebagaimana tersebut. Pertama, uang kripto tidak disahkan oleh negara tertentu sehingga tidak ada yang dapat menjamin penggunaannya. Kedua, uang kripto tidak memiliki nilai yang stabil. Ketiga, uang kripto memiliki ketersediaan yang terbatas.

Hanya saja sebagai produk dari revolusi industri 4.0, uang kripto tidak dapat diabaikan pengaruhnya. Sejarah mencatat bahwa ekonomi telah menciptakan sistem yang mempengaruhi hukum atau bahkan menciptakan hukum berdasarkan pola-pola atau institusionalisasi kegiatan ekonomi itu sendiri. Di Abad Pertengahan kegiatan ekonomi telah menciptakan aturan-aturan bagi pedagang yang merupakan cikal bakal hukum perdagangan (*commercial law*) di masa modern.<sup>25</sup> Hal serupa bisa terjadi dalam konteks uang kripto ini.

<sup>20</sup> *Ibid.*, h. 19.

<sup>21</sup> Dalam penelitiannya, Raden Muhammad Arvy Ilyasa menganggapnya belum memiliki kejelasan hukum. Hal ini seperti tertulis dalam Raden Muhammad Arvy Ilyasa, *Legalitas Bitcoin dalam Transaksi Bisnis di Indonesia*, *Lex Scientia Law Review*, Volume 3 No. 2, November 2019. Tetapi kesimpulan ini kurang dapat diterima karena belum menyertakan beberapa regulasi penting lainnya seperti Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 99 Tahun 2018 tentang Kebijakan Umum Penyelenggaraan Perdagangan Berjangka Aset *Crypto (Crypto Asset)*.

<sup>22</sup> William Magnuson. (Spring 2018). "Financial Regulation in the Bitcoin Era". *Stanford Journal of Law, Business, and Finance*, Vol. 23: 2.

<sup>23</sup> *Ibid.*, h. 161.

<sup>24</sup> Kasmir. (2014). *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, h. 15-16.

<sup>25</sup> Fabrizio Cafaggi, Antonio Nicita, dan Ugo Pagano (eds.) (2007). *Legal Orderings and Economic Institutions*, London dan New York: Routledge, h. 49.

## B. Analisis Yuridis Normatif atas Uang Kripto

Pengaturan uang atau mata uang di Indonesia didasarkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang. Dalam UU ini uang merupakan “simbol kedaulatan negara yang harus dihormati dan dibanggakan oleh seluruh warga negara Indonesia”. Sebagai simbol kedaulatan maka penggunaan uang sebagai “alat pembayaran yang sah” dilakukan di “seluruh wilayah teritorial Indonesia, termasuk kapal dan pesawat terbang yang berbendera Republik Indonesia, Kedutaan Republik Indonesia, dan kantor Perwakilan Republik Indonesia lainnya di luar negeri” (pasal 1). Penggunaan rupiah ini wajib digunakan dalam “(a) setiap transaksi yang mempunyai tujuan pembayaran; (b.) penyelesaian kewajiban lainnya yang harus dipenuhi dengan uang; dan/atau (c.) transaksi keuangan lainnya” (pasal 21 ayat 1) dengan pengecualian terhadap “(a). transaksi tertentu dalam rangka pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara; (b). penerimaan atau pemberian hibah dari atau ke luar negeri; (c). transaksi perdagangan internasional; (d). simpanan di bank dalam bentuk valuta asing; atau (e). transaksi pembiayaan internasional” (pasal 21 ayat 2).

Selanjutnya bagi yang melanggar atau tidak menggunakan rupiah dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan pidana denda paling banyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) (pasal 33). Mata uang rupiah terdiri dari “rupiah kertas” dan “rupiah logam” (pasal 2). Dalam ketentuan UU ini uang kripto jelas tidak dapat dikategorikan sebagai “uang” atau “mata uang”. Uang kripto yang beragam jenisnya tidak memiliki dasar hukum untuk digunakan sebagai alat transaksi di Indonesia. Dengan demikian dapat dipahami jika kemudian Bank Indonesia<sup>26</sup> sebagai Bank Sentral, yang memiliki tanggungjawab untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap bank mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/40/PBI/2016 tentang Penyelenggaraan Pemrosesan Transaksi Pembayaran yang di dalamnya mengatur mengenai uang kripto dengan sebutan sebagai *virtual currency*.

Peraturan Bank Indonesia di atas merupakan respon terhadap perkembangan *fintech* (*financial technology*) di era revolusi industri 4.0. Bank Indonesia menjawab kebutuhan masyarakat dengan mengedepankan “prinsip kehati-hatian dan manajemen risiko yang memadai” dan memperhatikan “perluasan akses, kepentingan nasional dan perlindungan konsumen” (konsideran PBI 18/40/PBI/2016). Dengan peraturan ini sebetulnya Bank Indonesia menjawab ambiguitas legalitas hukum atas uang kripto karena apabila didasarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008, uang kripto memenuhi unsur persyaratan minimum sistem elektronik yang dilegalkan di Indonesia.<sup>27</sup> Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/40/PBI/2016 ini amat terbatas dalam mengatur uang kripto. Hanya ada satu pasal yang secara normatif menyatakan bahwa *virtual currency* dilarang dalam penyelenggaraan sistem pembayaran (pasal 34). Kata

---

<sup>26</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dengan perubahan terakhir Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009.

<sup>27</sup> Persyaratan minimum itu meliputi kemampuan menampilkan kembali Informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang sepenuhnya sesuai dengan periode penyimpanan, melindungi ketersediaan, integritas, keaslian, kerahasiaan, dan aksesibilitas informasi elektronik, beroperasi mengikuti prosedur atau penunjuk dalam implementasi elektronik, dilengkapi dengan prosedur atau instruksi yang diumumkan dengan bahasa, informasi, atau simbol yang dapat dipahami oleh pihak-pihak yang terkait, dan memiliki mekanisme berkelanjutan untuk menjaga kebaruan, kejelasan dan prosedur respon atau tanggung jawab pengguna. Disadur dari deskripsi Raden Muhammad Arvy Ilyasa, *Op.Cit.*, h. 122.

yang digunakan adalah “*virtual currency*”, bukan “*cryptocurrency*”. Namun pernyataan dalam pasal 34 huruf a ini dijelaskan sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan “*virtual currency*” adalah uang digital yang diterbitkan oleh pihak selain otoritas moneter yang diperoleh dengan cara *mining*, pembelian, atau transfer pemberian (*reward*) antara lain Bitcoin, BlackCoin, Dash, Dogecoin, Litecoin, Namecoin, Nxt, Peercoin, Primecoin, Ripple, dan Ven. Tidak termasuk dalam pengertian *virtual currency* adalah uang elektronik.”

Dalam pengertian *virtual currency* jelas disebutkan beberapa contoh seperti *Bitcoin*, *Dash*, *Dogecoin*, *Litecoin* dan *Ripple* yang dikenal sebagai uang kripto yang cukup populer.<sup>28</sup> Namun dalam peraturan ini *virtual currency* dimasukkan dalam kelompok sebagai “uang digital”. Sehingga dapat dipahami bahwa pelarangan penggunaan mata uang *virtual* atau uang kripto disebabkan karena tidak diterbitkan oleh otoritas yang berwenang. Oscar Darmawan, CEO dari *Indodax*, memiliki pendapat yang berbeda karena ia memang tidak memandang uang kripto sebagai “uang digital”. Cara kerja uang kripto, menurutnya, seperti sistem pembayaran *Visa* atau *Mastercard*. Oscar memberikan penekanan bahwa “Bitcoin (yang merupakan uang kripto paling populer) adalah protokol, bukan bentuk mata uang digital. Ketika suatu negara melegalkan *Bitcoin* sebagai alat pembayaran, secara otomatis ia akan melibatkan mata uang setempat.”<sup>29</sup>

Bank Indonesia juga mengeluarkan regulasi lain, yaitu Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/12/PBI/2017 tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial. Dalam ketentuannya, Bank Indonesia menekankan kembali bahwa *virtual currency* dilarang digunakan oleh penyelenggara teknologi finansial (Pasal 8 ayat 2). Penyelenggara finansial selain diwajibkan menggunakan rupiah, salah satunya, diminta untuk “menerapkan prinsip anti pencucian uang dan pencegahan pendanaan terorisme” (Pasal 8 ayat 1 poin e). Dalam penjelasannya disebutkan:

“Yang dimaksud dengan “*virtual currency*” adalah uang digital yang diterbitkan oleh pihak selain otoritas moneter yang diperoleh dengan cara *mining*, pembelian, atau transfer pemberian (*reward*). Larangan melakukan kegiatan sistem pembayaran dengan menggunakan *virtual currency* karena *virtual currency* bukan merupakan alat pembayaran yang sah di Indonesia.”

Peraturan lain yang juga menyebut mengenai *virtual currency* adalah Peraturan Bank Indonesia Nomor 20/6/PBI/2018 tentang Uang Elektronik. Sama seperti dua peraturan sebelumnya, peraturan ini merupakan respon dari kebutuhan untuk menanggapi iklim keuangan digital yang semakin kuat. Dalam pasal 62 menyebutkan pemrosesan pembayaran uang elektronik dilarang menggunakan *virtual currency* dengan penjelasan yang sama, yaitu sebagai uang yang tidak dikeluarkan oleh otoritas moneter. Dengan demikian, membaca regulasi yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia dapat dikatakan bahwa baik uang elektronik maupun *virtual currency* merupakan uang digital.

<sup>28</sup> Jika merujuk pada [coinmarketcap.com](https://coinmarketcap.com) tiga mata uang teratas dengan kapitalisasi terbesar adalah *Bitcoin* (535 milyar USD), *Ethereum* (84 milyar USD) dan *Tether* (20 milyar USD) dengan keseluruhan kapitalisasi pasar uang kripto sebesar 757 milyar USD. Lihat [coinmarketcap.com](https://coinmarketcap.com) (diakses pada 31 Desember 2020).

<sup>29</sup> Kalimat ini dikutip dari berita yang ditulis dengan judul “CEO Bitcoin Indonesia Patuhi Larangan BI”, CNN Indonesia, Senin 15/01/2018. Link: <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20180104184639-185-266776/ceo-bitcoin-indonesia-patuhi-larangan-bi> (diakses tanggal 11 April 2020).

Perbedaannya adalah apabila uang elektronik dipandang sah, sementara *virtual currency*, dalam hal ini uang kripto, adalah tidak sah sebagai alat pembayaran.

Dari segi yuridis normatif, uang kripto juga menjadi perhatian dari Kementerian Perdagangan. Dengan latar belakang untuk memberikan upaya perlindungan bagi masyarakat dan kepastian hukum terhadap uang kripto, kementerian ini menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 99 Tahun 2018 tentang Kebijakan Umum Penyelenggaraan Perdagangan Berjangka Aset Kripto (*Crypto Asset*). Dalam regulasi ini ternyata terdapat pergeseran ketetapan atau definisi. Uang kripto tidak lagi disebut sebagai “uang digital”, melainkan “komoditas”. Aset kripto “dapat dijadikan Subjek Kontrak Berjangka yang diperdagangkan di Bursa Berjangka” (pasal 1). Regulasi ini kemudian secara teknis diikuti dengan Peraturan Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi (BAPPEBTI) Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketentuan Teknis Penyelenggaraan Pasar Fisik Aset Kripto (*Crypto Asset*) di Bursa Berjangka.<sup>30</sup> Dengan mengubah uang kripto sebagai “barang dagangan”, maka keuntungan dan resiko dari pergerakan harga dan nilai tukar dialihkan kepada investor atau anggota Bursa Berjangka.<sup>31</sup> Namun demikian aset kripto yang dapat diperdagangkan harus memenuhi persyaratan yang ketat.<sup>32</sup>

Dengan pergeseran ini regulasi memiliki dua cara ketetapan. Di satu sisi Bank Indonesia mendefinisikannya sebagai “uang digital” yang dilarang dan Kementerian Perdagangan mendefinisikannya sebagai “aset digital” yang dapat diperdagangkan. Otoritas Jasa Keuangan juga bersikap netral atas perbedaan ini dan lebih memilih untuk mengawasi lembaga keuangannya.<sup>33</sup> Ketidakselarasan ini membuat hukum di Indonesia masih berada dalam ruang “antara”. Pemerintah masih memiliki pekerjaan rumah untuk membangun hukum ekonomi yang kuat, terutama dalam regulasi uang kripto ini, dengan mempertimbangkan kesejahteraan dan segala perubahan ekonomi yang terjadi.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Dalam pasal 1 Peraturan BAPPEBTI Nomor 5 tahun 2019 ini disebutkan, “Aset Kripto (*Crypto Asset*) yang selanjutnya disebut Aset Kripto adalah Komoditi tidak berwujud yang berbentuk digital aset, menggunakan kriptografi, jaringan *peer-to-peer*, dan buku besar yang terdistribusi, untuk mengatur penciptaan unit baru, memverifikasi transaksi, dan mengamankan transaksi tanpa campur tangan pihak lain”

<sup>31</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1997 tentang Perdagangan Berjangka Komoditi dan perubahannya dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2011.

<sup>32</sup> Dalam pasal 3 Peraturan BAPPEBTI Nomor 5 tahun 2019 ini diuraikan persyaratan aset kripto yang dapat diperdagangkan adalah “a. berbasis *distributed ledger technology*; b. berupa Aset Kripto utilitas (*utility crypto*) atau Aset Kripto beragun aset (*Crypto Backed Asset*); c. nilai kapitalisasi pasar (*market cap*) masuk ke dalam peringkat 500 (lima ratus) besar kapitalisasi pasar Aset Kripto (*coinmarketcap*) untuk Kripto Aset utilitas; d. masuk dalam transaksi bursa Aset Kripto terbesar di dunia; e. memiliki manfaat ekonomi, seperti perpajakan, menumbuhkan industri informatika dan kompetensi tenaga ahli dibidang informatika (*digital talent*); dan f. telah dilakukan penilaian risikonya, termasuk risiko pencucian uang dan pendanaan terorisme serta proliferasi senjata pemusnah massal.”

<sup>33</sup> Hal ini juga tampak dari sikap Otoritas Jasa Keuangan mengenai mata uang kripto “Libra” yang tengah diinisiasi oleh *Facebook*. Baca lebih lanjut dalam link ini: <https://economy.okezone.com/read/2019/07/19/320/2081212/soal-uang-kripto-libra-milik-facebook-ojk-kami-hanya-awasi-lembaga-keuangannya> (diakses 15 April 2020)

<sup>34</sup> Baca lebih lanjut Dhaniswara K. Harjono, *Konsep Pembangunan Hukum dan Perannya Terhadap Sistem Ekonomi Pasar*, Jurnal Hukum No. 4, Vol. 18 Oktober 2011, h. 567-568.

## PENUTUP

Secara yuridis normatif, hukum di Indonesia telah memiliki ketentuan atau regulasi mengenai “uang kripto”. Hal ini menunjukkan pemerintah memiliki kesadaran untuk menciptakan *rule of law* dalam atmosfer baru dari perkembangan kegiatan ekonomi manusia di era digital. Hanya saja dalam ketentuan normatifnya, masih terdapat pertentangan perspektif dalam melihat uang kripto. Di satu sisi Bank Indonesia menempatkannya sebagai “uang digital” sehingga dilarang sebagai alat pembayaran, sementara Kementerian Perdagangan menempatkannya sebagai “aset digital” sehingga diperbolehkan untuk diperdagangkan pada Bursa Berjangka. Dua perspektif hukum dalam melihat objek yang sama tentu menimbulkan kebingungan penggunaan acuan hukum. Dengan demikian, saran dari penelitian ini adalah bahwa perlunya bagi pemerintah untuk melakukan penyelarasan hukum terkait uang kripto dengan melibatkan berbagai *stakeholders* sehingga tercipta asas dan ketetapan hukum yang harmonis. Dengan demikian hukum menjadi sederhana serta mencerminkan kepastian dan keadilan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Amal. (2018). *Bakhrul, Hukum & Masyarakat: Sejarah, Politik dan Perkembangannya*, Yogyakarta: Thafa Media.
- Anleu, Sharyn L. Roach. (2000). *Law and Social Change*, London: SAGE Publications.
- Cafaggi, Fabrizio, Antonio Nicita, dan Ugo Pagano (eds.). (2007). *Legal Orderings and Economic Institutions*, London dan New York: Routledge.
- Kasmir. (2014). *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Nasution, Bahder Johan. (2008). *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Mandar Maju.
- Schwabach, Aaron. (2006). *Internet and The Law: Technology, Society and Compromises*, California: abc-clio.

### Kontributor Buku:

- Siagian, Parulian. (2001). “Demokratisasi Birokrasi Indonesia dalam Era Globalisasi”, dalam Ahmad Gunaryo (Editor), *Hukum, Birokrasi dan Kekuasaan di Indonesia*, Semarang: Walisongo Research Institute.

### Jurnal/ Majalah/ Buletin:

- Aristeus, Syprianus. (Desember 2018). Transplantasi Hukum Bisnis di Era Globalisasi: Tantangan bagi Indonesia. *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Vol. 18 No. 4.
- Harjono, Dhaniswara K. (Oktober 2011). Konsep Pembangunan Hukum dan Perannya Terhadap Sistem Ekonomi Pasar. *Jurnal Hukum* No. 4, Vol. 18.
- Ilyasa, Raden Muhammad Arvy. (November 2019). Legalitas Bitcoin dalam Transaksi Bisnis di Indonesia. *Lex Scientia Law Review*, Volume 3 No. 2.
- Lubis, T. Mulya. Hukum Ekonomi atau “Hukum dan Ekonomi”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 10, No. 5.
- Magnuson, William. (Spring 2018). Financial Regulation in the Bitcoin Era, *Stanford Journal of Law, Business, and Finance*, Vol. 23: 2.
- Rusydianta, Muhammad. (Desember 2017). Dinamika Hukum dan Ekonomi dalam Realitas Sosial di Indonesia (Studi Kritis Terhadap Kebijakan Hukum-Ekonomi di Indonesia), *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 6 No. 3.

Suharni. (2018). Uang Elektronik (*e-Money*) Ditinjau dari Perspektif Hukum dan Perubahan Sosial, *Jurnal Spektrum Hukum*, Vol. 15/No. 1/April 2018.

**Internet/ media online:**

<https://www.coinbase.com/learn/what-is-cryptocurrency> (diakses tanggal 7 April 2020).

<https://finance.detik.com/moneter/d-3895202/transaksi-bitcoin-di-indonesia-tembus-rp-1-thari> (diakses tanggal 22 Maret 2020).

<https://coinmarketcap.com> (diakses tanggal 31 Desember 2020).

<https://cryptonews.com/guides/countries-in-which-bitcoin-is-banned-or-legal.htm> (diakses tanggal 3 Februari 2020).

<https://cryptonews.com/guides/countries-in-which-bitcoin-is-banned-or-legal.htm> (diakses tanggal 3 Februari 2020).

<https://finance.detik.com/moneter/d-3895202/transaksi-bitcoin-di-indonesia-tembus-rp-1-thari> (diakses tanggal 11 Desember 2020).

<https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20180104184639-185-266776/ceo-bitcoin-indonesia-patuhi-larangan-bi> (diakses tanggal 11 April 2020).

<https://economy.okezone.com/read/2019/07/19/320/2081212/soal-uang-kripto-libra-milik-facebook-ojk-kami-hanya-awasi-lembaga-keuangannya> (diakses 15 April 2020)

<https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2018/09/02/what-is-industry-4-0-heres-a-super-easy-explanation-for-anyone/#719d19a19788> (diakses tanggal 28 Januari 2020).

**Peraturan perundang-undangan:**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang

Peraturan Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi Nomor 2 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Pasar Fisik Komoditi di Bursa Berjangka

Peraturan Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi Nomor 3 Tahun 2019 tentang Komoditi yang Dapat Dijadikan Subjek Kontrak Berjangka, Kontrak Derivatif Syariah, dan/atau Kontrak Derivatif Lainnya yang Diperdagangkan di Bursa Berjangka

Peraturan Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi Nomor 5 Tahun 2019 tentang Ketentuan Teknis Penyelenggaraan Pasar Fisik Aset Kripto (Crypto Asset) di Bursa Berjangka

Peraturan Bank Indonesia Nomor 18/40/PBI/2016 tentang Penyelenggaraan Pemrosesan Transaksi Pembayaran

Peraturan Bank Indonesia Nomor 19/12/PBI/2017 tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial

Peraturan Bank Indonesia Nomor 20/6/PBI/2018 tentang Uang Elektronik

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 99 Tahun 2018 tentang Kebijakan Umum Penyelenggaraan Perdagangan Berjangka Aset Kripto (*Crypto Asset*)

## Tinjauan Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan dalam Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik

**Raden Mas Try Ananto Djoko Wicaksono;** Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Jl. Dr. Saharjo No. 83, Manggarai, Kota Jakarta Selatan, 12850; E-mail: radenmas96@mail.ugm.ac.id

### Abstrak

Penelitian ini melakukan tinjauan hukum terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 sebagai cikal bakal terbentuknya *Online Single Submission* (OSS). Bertujuan menganalisis unsur keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan sesuai dengan tujuan terbentuknya hukum, ditinjau dengan Asas Umum Pemerintahan yang Baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengenai penerapan OSS ini. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan teknik pengumpulan bahan dari kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan dan berlakunya OSS atas dasar Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik tidak sesuai dengan tujuan hukum. Hal tersebut dikarenakan tidak adanya masa transisi dalam pemberlakuan peraturannya dan memberi kesempatan bagi masyarakat dan/atau pelaku usaha untuk belajar dan menyesuaikan dengan sistem yang benar-benar baru dalam dunia perizinan berusaha. Disisi lain, adanya tumpang tindih antara peraturan satu dengan peraturan lainnya yang mana menyebabkan ketidakpastian hukum yang kemudian berpengaruh kepada kemanfaatan hukum itu sendiri.

**Kata Kunci:** Keadilan Hukum, Kepastian Hukum, Kemanfaatan Hukum, *Online Single Submission*, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018, Perizinan Berusaha

### Abstract

*This study conducted a legal review of Government Regulation Number 24 of 2018 as the forerunner to the formation of OSS. The aims is to analyze the elements of justice, legal certainty and legal expediency in accordance with the objectives of the formation of law and to be reviewed with related regulations such as the General Principles of Good Governance based on Law Number 25 of 2009 concerning Public Services and Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration regarding the implementation of this OSS. This research is a normative juridical research with the data collection technique from literature studies consisting of primary and secondary legal materials. The results show that the application and enactment of OSS on the basis of Government Regulation Number 24 of 2018 concerning Electronically Integrated Business Licensing Services is not in accordance with legal objectives. This is due to the absence of a transition period in the enactment of the regulations and provides an opportunity for the community and / or business actors to learn and adapt to a system that is completely new in the business licensing world. On the other hand, there is an overlap between one regulation and another, that causes legal uncertainty and later affects the expediency of the law itself.*

**Keywords:** Legal Justice, Legal Certainty, Legal Expediency, *Online Single Submission*, Government Regulation Number 24 of 2018, Business Licensing

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Pemerintah Indonesia melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi secara Elektronik (selanjutnya disebut PP 24/2018) memberikan kemudahan perizinan berusaha yang terintegrasi secara elektronik atau lebih dikenal sebagai *Online Single Submission* (OSS) yang mana diarahkan untuk deras dan peningkatan penanaman modal dan berusaha serta mempermudah pelaku usaha, baik perorangan ataupun non-perorangan.

Secara teknis OSS memiliki keunggulan dalam kemudahan mengajukan permohonan perizinan secara online melalui laman [oss.go.id](http://oss.go.id). OSS ini merubah paradigma perizinan di Indonesia, yang sebelumnya diajukan secara konvensional dengan datang ke loket perizinan dengan menyerahkan berkas, sekarang hanya cukup bermodalkan komputer atau gadget yang tersambung internet semua orang bisa dengan mudah melakukan perizinan baik perseorangan maupun non-perseorangan (badan usaha).

Berjalannya OSS dalam bentuk kemudahan berusaha atau *ease of doing business* (EODB) memiliki pengaruh yang bermakna dalam meingkatkan peringkat kemudahan perizinan di Indonesia.<sup>1</sup> Sesuai dengan data yang publikasi oleh Bank Dunia dengan berlakunya OSS *indicator starting a business*, Indonesia meningkat pada peringkat ke-10 dari 144 menjadi 134.<sup>2</sup> Akan tetapi, setelah berjalannya 1 (satu) tahun OSS, peringkat EODB Indonesia tertahan di peringkat 73. Bank Dunia menjelaskan penyebab Indonesia tertahan di peringkat 73 dikarenakan Indonesia memiliki regulasi ketenagakerjaan yang paling rigid dibanding negara-negara lainnya, terutama dengan pengangkatan kerja. Disisi lain, tertahannya peringkat Indonesia ini dapat disebabkan oleh output dari OSS tersebut. Impelementasi PP 24/2018 sebagai cikal bakal terbentuknya OSS sejauh ini masih menemukan kendala dalam penerapannya.<sup>3</sup>

Kendala yang terjadi adalah tidak adanya masa transisi dalam pelaksanaan PP 24/2018 dimana peraturan tersebut langsung berlaku saat itu juga setelah di undangkan. Ditambah belum terintegrasinya sistem perizinan di tingkat pusat seperti Kementerian atau Lembaga (K/L) dengan OSS. Ditambah beberapa wilayah daerah di Indonesia juga menerapkan sistem perizinan mandiri berbasis aplikasi atau Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) yang belum terintegrasi dengan OSS. Hal tersebut didasari karena sistem komputer antar K/L, baik di pusat ataupun daerah yang belum terkoneksi dengan baik. Kepala Seksi (Kasi) Dukungan Teknis Sistem BKPM, Fitriana Aghita Pratama

---

<sup>1</sup> Desi Arianing Arrum. (2019). 'Kepastian Hukum dalam Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (Online Single Submission) di Indonesia', *Jurist-Diction* 2, No. 5: 1631, <https://doi.org/10.20473/jd.v2i5.15222>.

<sup>2</sup> Prima Wirayani, 'Ease of Doing Business RI Turun, Ini Penjelasan Bank Dunia', CNBC Indonesia, 2018, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20181031201049-4-40020/ease-of-doing-business-ri-turun-ini-penjelasan-bank-dunia>.

<sup>3</sup> Arif Gunawan, 'Ini Penyebab Peringkat Doing Business Indonesia Mentok di 73', CNBC Indonesia, 2019, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191024225303-4-109976/ini-penyebab-peringkat-doing-business-indonesia-mentok-di-73/1>.

berpendapat bahwa terdapat beberapa permasalahan dengan penerapan OSS khususnya pada tingkat daerah. Beliau berpendapat bahwa masih adanya kendala dalam proses integrasi antara OSS dengan sistem perizinan daerah. Harapannya bahwa setelah proses integrasi tersebut rampung diharapkan seluruh perizinan dilakukan melalui OSS.<sup>4</sup>

Adapun permasalahan mengenai Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK). Menurut Boedi Rheza selaku peneliti dari Komisi Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menjelaskan bahwa NSPK yang merupakan petunjuk teknis pelayanan perizinan justru tidak actual menerjemahkan PP 24/2018. Salah satunya ialah kasus persoalan NSPK ketika pelaku usaha ingin mendapatkan izin usaha industri (IUI). Pelaku usaha pertama-tama perlu mendaftarkan lagi ke aplikasi Sistem Informasi Industri Nasional (SIINAS) milik Kementerian Perindustrian. Sementara itu, aturan OSS menyatakan tidak memerlukan persyaratan tersebut. Akhirnya, terjadi berbagai macam variasi pada SOP pelayanan izin daerah yang justru memusingkan pemerintah daerah dan pelaku usaha.<sup>5</sup>

Melihat permasalahan tersebut, Penulis berniat melakukan tinjauan hukum terhadap PP 24/2018 sebagai cikal bakal terbentuknya OSS. Adapun permasalahan yang dirumuskan oleh Penulis, diantaranya apakah penerapan OSS ini sudah memenuhi unsur keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sesuai dengan tujuan terbentuknya hukum dan ditinjau dengan peraturan terkait seperti Asas Umum Pemerintahan yang Baik sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014) mengenai penerapan OSS ini.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menganalisis menggunakan yuridis normative. Menurut Soekanto dan Mamudhi, penelitian normatif ialah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.<sup>6</sup> Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif ialah suatu proses yang mana bertujuan mendapatkan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, ataupun doktrin-doktrin hukum yang bertujuan untuk menjawab suatu isu hukum yang dihadapi.<sup>7</sup> Penelitian ini bermaksud untuk menyajikan pendapat hukum sebagai dasar penentu atas suatu kejadian untuk menentukan kesesuaian sudah sesuai atau belum kesesuaian serta bagaimana sebaiknya kejadian tersebut menurut hukum.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Mochamad Januar Rizki, 'Dinilai Tak Maksimal, Aturan OSS Perlu Dievaluasi', Hukum Online, 2019, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d78d3507a42d/dinilai-tak-maksimal-aturan-oss-perlu-dievaluasi/>.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto and Sri Mamudji. (2003). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

<sup>7</sup> Peter Mahmud Marzuki. (2010). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada.

<sup>8</sup> Mukti Fajar and Yulianto Achmad. (2013). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.

Teknik pengumpulan bahan dari perpustakaan (*library research*)<sup>9</sup> meliputi bahan hukum primer dan hukum sekunder. Bahan dari hukum primer terdiri Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik. Sedangkan bahan sekunder bersifat membantu atau menunjang bahan hukum primer yang meliputi buku, jurnal dan dokumen pendukung lainnya. Terakhir, bahan hukum tersier, yakni pemahaman terhadap hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.<sup>10</sup>

## PEMBAHASAN

Secara umum, *Online Single Submission* (OSS) sesuai dengan Pasal 1 Angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PP 24/2018) mengartikan bahwa, "Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik atau OSS adalah Perizinan Berusaha yang diterbitkan oleh Lembaga OSS untuk dan atas nama menteri, pimpinan lembaga, gubernur, atau bupati/wali kota kepada Pelaku Usaha melalui sistem elektronik yang terintegrasi." Adapun yang dimaksud dengan lembaga OSS sesuai dengan Pasal 1 Angka 11 PP 24/2018 yakni: "Lembaga Pengelola dan Penyelenggara OSS yang selanjutnya disebut Lembaga OSS adalah lembaga pemerintah non kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koordinasi penanaman modal." Adanya Lembaga OSS sendiri memiliki beberapa kewenangan yang berdasarkan Pasal 94 Ayat (1) Lembaga OSS untuk:

- a. menerbitkan Perizinan Berusaha melalui sistem OSS;
- b. menetapkan kebijakan pelaksanaan Perizinan Berusaha melalui sistem OSS;
- c. menetapkan petunjuk pelaksanaan penerbitan Perizinan Berusaha pada sistem OSS;
- d. mengelola dan mengembangkan sistem OSS; dan
- e. bekerja sama dengan pihak lain dalam pelaksanaan, pengelolaan, dan pengembangan sistem OSS.

Pada dasarnya peraturan ini bertujuan untuk mempermudah proses izin usaha, akan tetapi Sumber Daya Manusia (SDM) pengelola dan sarana maupun prasarana kantor yang masih kurang mendukung di beberapa daerah di Indonesia, khususnya Indonesia bagian timur.<sup>11</sup> Kedua hal ini juga berakibat pada rendahnya kinerja atau implementasi layanan OSS. Salah satu permasalahan yang dihadapi yakni kurang pemahaman oleh pelaku usaha pada sistem, pelaku usaha tidak melakukan pemenuhan komitmen dan sulitnya akses internet.<sup>12</sup> Maka, pentingnya tindakan pendampingan serta koordinasi penyelesaian hambatan antara lembaga satu dengan lembaga terkait lainnya.

<sup>9</sup> Iqbal Hasan. (2008). *Analisis Data Penelitian dengan Statistik*. Jakarta: Bumi Aksara.

<sup>10</sup> Saifullah. (2004). *Konsep Dasar Metode Penelitian dalam Proposal Skripsi*. Malang: UIN Malang.

<sup>11</sup> Inri Monica Priscila Meray. (2014). 'Implementasi One Stop Service (OSS) Dan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) Kota Manado', *Jurnal Administrasi Publik* 1, no. 1: 1-11.

<sup>12</sup> Muhammad Iqbal Fitra Assegaf, Henny Juliani, and Nabiatu Sa'adah. (2019). 'Pelaksanaan *Online Single Submission* (OSS) dalam Rangka Percepatan Perizinan Berusaha di Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Jawa Tengah', *Jurnal Hukum Diponegoro* 8, No. 2: 1328-42.

## A. Keadilan dalam Penerapan OSS

Salah satu tujuan dari terciptanya hukum ialah keadilan.<sup>13</sup> Keadilan sebagai suatu perasaan sesama yang berhubungan antar manusia satu dengan manusia lainnya. John Rawls berpendapat tentang keadilan yang berkaitan dengan prinsip kebebasan, yakni, kesetaraan atau kesamaan untuk setiap manusia (*principle of greatest equal liberty*), mengenai hal tersebut John Rawls berpendapat bahwa setiap orang memiliki hak yang sama dengan kebebasan masing-masing.<sup>14</sup>

Pernyataan tersebut mengarah pada pendapat Satjipto Rahardjo yang mengatakan hubungan antara hukum dan keadilan yaitu sebagai dua hal yang tidak bisa dipisahkan, keadilan tidak hanya sebatas membahas tentang sesuatu yang formal semata melainkan sebagai bagian ekspresi cita-cita masyarakat, secara garis besar atau komprehensif.<sup>15</sup> Keadilan berbeda dengan penyamarataan ataupun memperoleh bagian yang sama.<sup>16</sup> Indonesia sebagai negara hukum semestinya dapat memberikan keadilan dalam hal pelayanan publik kepada setiap warga negaranya tanpa memandang suatu kelompok ataupun golongan tertentu. Hal tersebut tertuang dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) di Pasal 28D ayat (1)<sup>17</sup>.

Jika diperhatikan, dalam penerapan PP 24/2018 yang membuat OSS dengan tujuan untuk mempermudah para pelaku usaha dalam mengurus segala perizinannya, sangat patut dipertanyakan apakah sistem tersebut dapat digapai dan digunakan dengan mudah oleh seluruh masyarakat Indonesia. OSS yang perlu diakses menggunakan computer atau gadget dan tersambung internet menyulitkan masyarakat Indonesia yang berada jauh dari jangkauan internet dan memiliki keterbatasan dalam pengoperasiannya.<sup>18</sup> Padahal keadilan dalam pelayanan publik tidak dapat diukur hanya dengan bagaimana sistem tersebut mudah dan cepat, tetapi bagaimana cara membuat sistem yang dapat menggapai seluruh kalangan masyarakat.

### 1. Substansi Hukum

Menurut Friedman yang dimaksud dengan substansi hukum ialah ciptaan dari struktur hukum, baik peraturan yang dibuat melalui mekanisme struktur formal maupun peraturan yang lahir dari suatu kebiasaan.<sup>19</sup> Maka, dapat dipahami bahwa substansi hukum meliputi peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki

---

<sup>13</sup> Shidarta Dardji Darmohardjo. (2006). *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

<sup>14</sup> Rawls. John. (2006). 'Teori Keadilan: Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara', in *A Theory of Justice*, ed. Uzair Fauzan and Heru Prasetyo. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. h. 502.

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo. (2006). *Hukum dalam Jagad Ketertiban*. Semarang: Universitas Diponegoro, 2006.

<sup>16</sup> Shidarta. (2006). *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*. Bandung: PT. Revika Aditama.

<sup>17</sup> Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum".

<sup>18</sup> Putri Pradnyawidya Sari. (2018). 'Pemanfaatan Teknologi Digital Sebagai Percepatan Berusaha Oleh Ekonomi Kreatif (Utilization of Digital Technology As a Acceleration of Trying By the Creative Economy)', *Jurnal Komunikasi, Media dan Informatika* 7, No. 3: 135-44.

<sup>19</sup> H. Cahyono. (2019). *Model Mediasi Penal dalam Penanggulangan Konflik Kekerasan*. Yogyakarta.

kekuatan untuk mengikat dan menjadi sebuah panduan untuk aparat penegak hukum.

Substansi hukum yang terkandung dalam pengurusan perizinan berusaha di OSS ini terdapat dalam Pasal 20 PP 24/2018 yang mana dalam kurung waktu 1 (satu) hari saja Izin Usaha langsung dapat terbit. Setelah Izin Usaha terbit, pelaku usaha tidak lepas begitu saja dari tanggung jawabnya. Izin Usaha yang diterbitkan oleh OSS merupakan sebuah langkah awal untuk mendapatkan Izin Lokasi/Izin Lokasi Perairan, Izin Lingkungan dan/atau Izin Mendirikan Bangunan (IMB) menurut komitmen<sup>20</sup> bagi para pelaku usaha yang membutuhkan prasarana dalam melaksanakan usahanya.

Komitmen inilah yang menjadi “hutang” bagi para pelaku usaha. Secara tidak langsung, dengan bermodalkan Izin Usaha dan/atau Izin Lingkungan dan/ataupun IMB untuk berkomitmen bagi pelaku usaha dapat memulai pembangunan prasarana usahanya. Bahkan untuk usaha yang berada di dalam suatu kawasan tidak dipersyaratkan memiliki Izin Lingkungan maupun IMB untuk memulai pembangunan<sup>21</sup> dan hanya cukup menyusun RKL-RPL rinci berdasarkan RKL-RPL kawasan.<sup>22</sup> Akan tetapi, pelaku usaha harus terlebih dahulu menyelesaikan analisis dampak lingkungan (Amdal) dan/atau rencana teknis bangunan gedung.<sup>23</sup>

Melihat penjelasan di paragraf sebelumnya sangat terlihat bahwa peraturan PP 24/2018 lebih condong memberi kemudahan kepada para pelaku usaha bermodal besar. Memang ada pengecualian Izin Lokasi Perairan dan Izin Lingkungan untuk para pelaku usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM),<sup>24</sup> akan tetapi pada segi penerapan OSS tidak semua pelaku usaha mikro mengerti dan dapat menjalankan permohonan berusaha di sistem tersebut. Hal serupa pun diungkapkan oleh pelaku UMKM, Alven Stony, yang mana para pelaku UMKM terkadang harus mempersiapkan biaya tambahan untuk mengelola izin di OSS dikarenakan pelaku UMKM tersebut gagap teknologi (gaptek).<sup>25</sup>

Selain itu, kendala terhadap permohonan UMKM dalam OSS kerap muncul pada Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) yang tidak sinkron melalui kode data yang berada di Pengesahan AHU Kemenkumham. Akibatnya permohonan di submit langsung ditolak. Petugas biasanya menyarankan kembali ke notaris untuk merubah akta yang pastinya mengeluarkan biaya lebih untuk pengurusan akta tersebut.<sup>26</sup>

Jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengenai penerapan OSS ini, tidaklah sesuai yang diharapkan. Pasal 3 huruf b UU 25/2009 menyatakan “*Tujuan undang-undang tentang pelayanan publik*

<sup>20</sup> Pasal 32 ayat (2) PP 24/2018

<sup>21</sup> Pasal 35 ayat (1) dan Pasal 36 PP 24/2018

<sup>22</sup> Pasal 35 ayat (2) PP 24/2018

<sup>23</sup> Pasal 38 ayat (2) PP 24/2018

<sup>24</sup> Pasal 34 huruf d dan Pasal 35 ayat (1) huruf b PP 24/2018

<sup>25</sup> Alven Stony, ‘Program Afiriasi UMKM, Solusi Bagi Jeritan UMKM’, Kompas, 2019, <https://www.kompasiana.com/alvenstony0615/5dacf550097f367d2c413522/program-afiriasi-umkm-solusi-bagi-jeritan-umkm?page=all>.

<sup>26</sup> *Ibid.*

adalah terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik". Penerapan OSS atas dasar pasal tersebut memang layak, tetapi hanya kepada segelintir orang yang mengerti teknologi. Pelaku UMKM yang mayoritas tidak mengerti dan gptek tentunya merasa kurang adil karena ketidaktahuannya tersebut. Padahal hakekat hukum diharapkan dapat membawa aturan yang adil pada kalangan masyarakat (*rapport du droit, inbreng van recht*).<sup>27</sup>

## 2. Struktur Hukum

Struktur hukum (*legal structure*) merupakan sesuatu yang berkaitan dengan kelembagaan pelaksana hukum, kewenangan lembaga dan personil (aparatus penegak hukum).<sup>28</sup> Struktur hukum sendiri mempunyai pengaruh yang kuat terhadap unsur budaya hukum. Struktur hukum yang tidak dapat memobilisasi sistem hukum akan menciptakan ketidakpatuhan (*disobedience*) terhadap hukum itu sendiri. Maka, apabila struktur hukum yang menyelewengkan hukum akan menimbulkan budaya penyalahgunaan hukum.<sup>29</sup>

Mengenai struktur hukum menurut pokok pembahasan diatas, PP 24/2018 merupakan sebuah aturan penguat Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha dimana didalamnya mengatur mengenai penerapan Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi secara elektronik atau OSS.<sup>30</sup> Hal demikian serupa dengan pemikiran Hans Kelsen yang menyatakan bahwa penyajian hukum secara statis, konstitusi menjadi norma yang lebih tinggi merupakan diproyeksikan sebagai bagian dari norma yang lebih rendah.<sup>31</sup>

OSS sebagai sebuah produk dari peraturan PP 24/2018 pastinya akan bersinggungan dengan peraturan yang lebih tinggi atau setara, yaitu undang-undang dan/atau peraturan pemerintah dalam penerapannya. Dalam hal penerbitan Izin Lingkungan oleh OSS sebagaimana diatur dalam PP 24/2018 tentunya menjadi perdebatan banyak kalangan. Dikarenakan penerbitan Izin Lingkungan oleh OSS bertolak belakang sebagaimana yang telah mengatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Izin Lingkungan dalam PP 27/2012 dapat dikeluarkan setelah melakukan kategorisasi dan evaluasi Amdal dan UKL-UPL.<sup>32</sup> Sedangkan Izin Lingkungan yang dikeluarkan OSS dapat terbit setelah adanya Izin Usaha walaupun dengan status komitmen.

Ahli Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Hariadi Kartodiharjo menerangi bahwa adanya PP 24/2018 ini justru melemahkan posisi Amdal dan menjadi tidak strategis

<sup>27</sup> Theo Huijbers. (1995). *Filsafat Hukum*. Sleman: Kanisius.

<sup>28</sup> Lawrence M. Friedman. (2001). *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*, ed. Wisnu Basuki. Jakarta: Tatanusa.

<sup>29</sup> Lutfil Ansori, 'Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif', *Jurnal Yuridis* 4, no. 2 (2018): 148, <https://doi.org/10.35586/.v4i2.244>.

<sup>30</sup> Pasal 2 ayat (1) huruf b nomor 2 Perpres No.91 Tahun 2017

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie and Ali Safa'at. (2006). *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan MK RI.

<sup>32</sup> Pasal 2 ayat (2) PP 27/2012

yang mana selama ini berperan selaku pengambil keputusan. Ia pun menambahkan bahwa PP 24/2018 bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UU PPLH) yang memperkuat posisi Amdal.<sup>33</sup>

Hal senada pun diungkapkan oleh Direktur Eksekutif Nasional Walhi Nur Hidayati menilai PP No. 24 Tahun 2018 “menabrak” banyak aturan salah satunya UU PPLH. Menurutnya Pemerintah harus memperhatikan lingkungan hidup sebelum menerbitkan kebijakan karena bencana ekologis dan kerusakan lingkungan terus meningkat. Amdal dan izin lingkungan harus menjadi syarat utama yang harus dipenuhi sebelum pemerintah menerbitkan izin bagi pelaku usaha.<sup>34</sup> Dia pun menambahkan bahwa Amdal dan izin lingkungan jangan hanya dijadikan sekedar formalitas, tetapi harus menjadi syarat utama.

Suharjo menilai dibentuknya hukum ialah untuk memberi perlindungan bagi manusia secara pasif ataupun aktif. Secara pasif bermakna dilakukan melalui cara melakukan suatu upaya pencegahan atas percobaan penyalahgunaan hak atau sikap sewenang-wenang yang ditujukan kepada seseorang ataupun sekelompok orang. Akan tetapi, secara aktif berarti melakukan suatu usaha guna membuat situasi sosial yang manusiawi dan adil. Sama halnya dalam pembentukan dan penerapan PP 24/2018 tidak dapat mengesampingkan masyarakat, seperti *adagium ubi societas ibi ius* (dimana ada masyarakat disitu ada hukum).<sup>35</sup>

### **3. Budaya Hukum**

Budaya hukum sebagai suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan.<sup>36</sup> Sebenarnya dengan terbit dan berlakunya PP 24/2018 membuat suatu kegiatan baru di seluruh kalangan masyarakat yang kemudian akan menjadikan sebuah budaya dalam kegiatan berusaha. Akan tetapi, penerapan ini seakan-akan dipaksakan berlaku sesaat peraturan tersebut diundangkan.<sup>37</sup>

Tidak adanya masa transisi terhadap suatu sistem hukum baru dapat menimbulkan “kekegetan” dalam hukum itu sendiri. Kegiatan yang sebelumnya sudah terbentuk dan berjalan sedemikian rupa, kemudian berubah secara cepat tanpa adanya sosialisasi yang masif dan tanpa memberikan kesempatan kepada masyarakat / pelaku usaha untuk menyiapkan segala sesuatu yang berhubungan dengan izin. “Kekegetan” itu pun terjadi pada saat 1 (satu) bulan berlakunya OSS.

<sup>33</sup> PERKHAPPI, ‘PP OSS Dinilai Lemahkan Posisi Wajib AMDA’, 2019, <https://www.perkhappi.or.id/berita-dan-kegiatan/pp-oss-dinilai-lemahkan-posisi-wajib-amdal/>.

<sup>34</sup> Rizki Febianto, ‘Anggap Kebijakan Ngawur, Aktivis Lingkungan Gugat PP OSS’, Alinea, 2019, <https://www.alinea.id/nasional/anggap-kebijakan-ngawur-aktivis-lingkungan-gugat-pp-oss-b1Xm19mZO>.

<sup>35</sup> Muhtarom. (2015). ‘Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Kepatuhan Hukum dalam Masyarakat’, *SUHUF* 27, No. 2: 124–25.

<sup>36</sup> Satjipto Rahardjo. (1986). ‘Etika, Budaya, Dan Hukum’, *Jurnal Hukum & Pembangunan* 16, No. 6: 549–56, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol16.no6.1229>.

<sup>37</sup> Pasal 107 PP 24/2018

OSS yang pada awalnya berada dibawah pengendalian Kementerian Perekonomian membuka OSS Lounge di salah satu Gedung Kementerian Perekonomian disesaki oleh para pelaku usaha. Banyaknya para pelaku usaha yang datang untuk berkonsultasi dan merevisi data- data atas kesalahan input pada OSS membuat para pegawai ditempat tersebut kewalahan. Sebelum adanya pembatasan nomor antrian sampai dengan nomor 300, konsultasi tersebut bisa sampai jam 23.00 WIB.<sup>38</sup>

Bahkan ada seorang pelaku usaha yang sudah 6 (enam) kali berkonsultasi karena izin usahanya tertahan yang diakibatkan belum terintegrasinya OSS dengan K/L.<sup>39</sup> Peristiwa “kekagetan” hukum ini menyebabkan kekacauan yang terjadi dalam masyarakat. Kekacauan inilah yang menjadi tanggung jawab pemerintah dimasa depan yang mana harus memulihkan atau mengembalikan ketertiban masyarakat dan para pelaku usaha dalam berusaha di Indonesia seperti asas *restitution in integrum*.

## **B. Kepastian Hukum PP 24/ 2018**

Kepastian hukum sebagai probabilitas yang mana suatu situasi tertentu, salah satunya tersedia aturan-aturan hukum yang jelas (*clear*), konsisten (*consistent*), dan diperoleh (*accessible*), diterbitkan dan diakui.<sup>40</sup> Disisi lain, kepastian hukum dipahami sebagai suatu aturan-aturan yang maknanya umum menjadi sebuah arahan bagi individu ketika bertingkah laku di dalam masyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu ataupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Melalui aturan tersebut pula akan menimbulkan kepastian hukum.<sup>41</sup> Kejelasan dan ketegasan tersebut menandakan bahwa adanya suatu hal yang sudah pasti dan tidak dapat di multi tafsirkan.<sup>42</sup>

Kepastian hukum sejatinya sudah yang terkandung pada Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 seperti yang telah disebutkan dalam pembahasan sebelumnya dimana setiap warga negara berhak atas kepastian hukum serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Namun, kenyataan di lapangan masih sering ditemukan tumpang tindihnya aturan hukum yang menyebabkan ketidak pastian terhadap suatu norma hukum. Dalam beberapa tahun terakhir ini ketidak pastian hukum sering terjadi pada bidang perizinan berusaha, tepatnya setelah berlakunya PP 24/2018 dengan OSS.

### **1. Substansi Hukum**

OSS sebagai implementasi PP 24/2018 digadang-gadang akan mempermudah praktik perizinan berusaha dikalangan masyarakat maupun investor. Mudahnnya mengakses dan melakukan permohonan berusaha merupakan keunggulan dari sistem ini. Namun, produk perizinan yang dihasilkan dari OSS masih menjadi perdebatan dikalangan para pengamat karena dinilai melangkahi suatu prosedur ceklis yang seharusnya dipenuhi terlebih dahulu sebelum dikeluarkannya izin.

---

<sup>38</sup> Rinaldi Mohammad Azka. (2018). ‘Usahaku Tertahan Perizinan’, Bisnis Indonesia, <https://koran.bisnis.com/read/20180814/433/827566/1-bulan-online-single-submission-usahaku-tertahan-perizinan>.

<sup>39</sup> *Ibid*.

<sup>40</sup> Soeroso. (2011). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

<sup>41</sup> Peter Mahmud Marzuki. (2008). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.

<sup>42</sup> *Ibid*.

Memang benar dalam suatu persetujuan terlebih dahulu harus memenuhi suatu persyaratan yang ditentukan, akan tetapi dalam PP 24/2018 berbanding tebalik dimana izin terlebih dahulu diberikan kemudian terdapat komitmen yang merupakan pernyataan para pelaku usaha untuk memenuhi persyaratan dari Izin Usaha dan/atau Izin Komersial atau Operasional.<sup>43</sup>

Atas dasar komitmen tersebut, secara tidak langsung pelaku usaha memiliki hutang kepada pemerintah. Pasal 40 PP 24/2018 menerangkan bahwa Izin Usaha yang diberikan oleh OSS dapat dibatalkan begitu saja apabila pelaku usaha belum bisa menyelesaikan pemenuhan komitmen sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 32 dan/atau Izin Komersial atau Operasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39. Dalam pemenuhan komitmen, para pelaku usaha rata-rata diberikan waktu 10 (sepuluh) sampai dengan 30 (tiga puluh) hari untuk menyelesaikan komitmennya dengan melaporkan kepada lembaga atau dinas terkait. Anggap saja pemenuhan komitmen dalam Penyusunan dokumen Amdal diberikan waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak OSS menerbitkan Izin Lingkungan.<sup>44</sup>

Padahal terkandung pada Pasal 30 ayat (3) Peraturan Pemerintah 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (PP 27/1999) waktu 30 (tiga puluh) hari kerja merupakan jangka waktu untuk warga masyarakat yang berkepentingan atau terkena dampak suatu usaha memberikan atau mengajukan saran, pendapat dan tanggapan tentang akan dilaksanakannya rencana usaha dan/atau kegiatan. Sebelumnya terdapat penilaian terhadap kerangka acuan Amdal oleh instansi yang bertanggung jawab selambat-lambatnya 75 (tujuh puluh lima) hari kerja.<sup>45</sup> Dan sesudahnya, instansi diberi waktu selambat-lambatnya 75 (tujuh puluh lima) hari kerja sejak diterimanya dokumen analisis dampak lingkungan, rencana pengelolaan lingkungan hidup, dan rencana pemantauan lingkungan hidup untuk menerbitkan keputusan kelayakan lingkungan hidup suatu usaha atau kegiatan.<sup>46</sup>

Jika diakumulasikan waktu dari awal penyusunan kerangka acuan amdal sampai dengan keputusan instansi layak atau tidaknya suatu kegiatan usaha bisa lebih dari 180 hari atau 9 (sembilan) bulan lamanya. Sedangkan waktu yang diberikan PP 24/2018 untuk menyelesaikan komitmen adalah 30 (tiga puluh) hari kerja yang mana waktu tersebut sangat pendek dan riskan terhadap penyimpangan hasil Amdal yang tidak akurat dan akan berdampak pada lingkungan masyarakat. Ketidakjelasan inilah yang menjadi permasalahan dalam penerapan OSS. Tumpang tindih dan tidak adanya sinkronisasi peraturan satu dengan lainnya menyebabkan tidak adanya kepastian hukum seperti menggambarkan bahwa belum terdapa hukum yang mengatur hal tersebut (*ubi jus incertum, ibi jus nullum*).

Sementara itu, jika melihat pendapat Utrecht bahwa kepastian hukum meliputi dua pemahaman, yakni: (1) adanya aturan yang sifatnya umum membuat individu

---

<sup>43</sup> Pasal 1 Nomor 10 PP 24/2018

<sup>44</sup> Pasal 42 ayat (1) PP 24/2018

<sup>45</sup> Pasal 16 ayat (2) PP 27/1999

<sup>46</sup> Pasal 20 aya (1) PP 27/1999

mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan; dan (2) berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah akibat aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan ataupun dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>47</sup> Hal tersebut mengartikan bahwa dengan permasalahan OSS mengenai ketidakpastian hukumnya terlihat bahwa tidak adanya keamanan hukum bagi setiap warga negara akibat kesewenangan pemerintah pada penerapan peraturan.

## **2. Struktur Hukum**

Struktur hukum sebagai suatu konteks bentuk yang konsisten dari sistem hukum untuk mengawasi proses tetap berada di dalam batas-batasnya.<sup>48</sup> Dalam kaitannya dengan PP 24/2018 bahwa sebagai pedoman berlakunya OSS dapat dikatakan bagian dari UU 25/2009 yang merupakan peraturan tertinggi yang mengatur mengenai ketentuan pelayanan publik. Maksud dan tujuan dari UU 25/2009, yaitu dapat memberikan kepastian hukum bagi hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik.<sup>49</sup>

OSS yang tergolong dalam penyelenggara pelayanan publik dan bagian dari pemerintahan mengharuskan memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dalam menjalankan pelayanan administratif khususnya perizinan berusaha.<sup>50</sup> Pelayanan administratif yang dilakukan oleh OSS juga mewajibkan bahwa suatu tindakan administratif harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>51</sup>

Pelayanan administratif sebagai suatu tindakan administratif juga diatur oleh Undang-Undang 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU 30/2014) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 nomor 8 yang menjelaskan bahwa tindakan administrasi pemerintahan merupakan perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya bagi yang melakukan dan/atau tidak melakukan tindakan konkrit pada rangka penyelenggaraan pemerintahan.

OSS sebagai sistem yang dikelola oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) yang mempunyai kewenangan dalam memberikan izin berusaha kepada setiap pelaku usaha patutnya berpedoman pada undang-undang yang mengatur terkait izin yang dikeluarkan, seperti AMDAL berpedoman pada PP 27/1999 dan Izin Lingkungan berpedoman pada Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup ataupun peraturan pelaksanaannya PP 27/2012. Hal tersebut kembali ditegaskan dalam Pasal 39 ayat (1) dan (2) UU 30/2014.

Melihat uraian di atas dapat disimpulkan bahwa untuk menjamin suatu kepastian hukum harus berdasarkan norma-norma hukum yang telah diatur dan berlaku.

<sup>47</sup> Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Op. Cit. h. 23

<sup>48</sup> Ismansyah. (2010). 'Permasalahan Hukum dalam Pengembangan Ilmu Hukum di Indonesia (Pentingnya Reformasi Hukum Terkait dengan Permasalahan Hukum)', *Jurnal Demokrasi* 9, No. 1.

<sup>49</sup> Pasal 2 UU 25/2009

<sup>50</sup> Pasal 3 huruf d UU 25/2009

<sup>51</sup> Pasal 5 ayat (7) UU 25/2009

Namun, dalam penerapan OSS dan/atau PP 24/2018 sebagai bentuk dari pelayanan publik masih ditemukan norma-norma hukum yang menyimpang dari peraturan yang mengatur secara khusus tentang pelayanan publik dan administrasi pemerintahan (izin). Selain itu, PP 24/2018 sebagai aturan pelaksanaan pelayanan publik seharusnya berpedoman pada UU 25/2009 dan UU 20/2014. Jika dilihat pembukaan PP 24/2018 dalam hal “Menimbang” dan “Mengingat” tidak terdapat kedua UU tersebut, bahkan hanya terdapat Undang- Undang 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Benar memang dibentuknya PP 24/2018 bertujuan untuk memudahkan penanaman modal atau berusaha dan terintegrasinya antara sistem pusat dengan daerah. Akan tetapi di sisi lain PP 24/2018 juga tergolong ke dalam suatu peraturan yang mengatur bagaimana proses suatu perizinan itu berjalan yang ujung-ujungnya berakhir pada pelayanan publik dan menghasilkan suatu produk hukum perizinan yang tergolong ke dalam administrasi pemerintahan. Tidak adanya UU 25/2009 dan UU 20/2014 dalam pembukaan sebagai dasar penyusunan PP 24/2018 dapat dikatakan bahwa dalam penyusunan peraturan pelaksanaan tersebut mengesampingkan asas *lex specialis derogate legi generalis* yang dapat mempengaruhi kepastian hukum atas produk hukum yang diterbitkan OSS.

### **3. Budaya Hukum**

Perubahan kebiasaan masyarakat pastinya akan terjadi pasca berlakunya PP 24/2018. Budaya konvensional yang datang ke suatu tempat dengan membawa berkas fotokopi persyaratan dan surat permohonan merupakan cara lama yang 5 (lima) sampai 10 (sepuluh) tahun kemudian akan hilang. Sedangkan OSS sebagai salah satu cita-cita dalam mewujudkan budaya baru yang paperless dan mudah masih mengalami kendala yang kadang kala menyulitkan penggunaannya untuk mendapatkan kepastian hukum secara legal.

Kendala ataupun hambatan pasti terjadi dalam setiap adanya perubahan kebiasaan dalam masyarakat. Dalam membentuk suatu budaya hukum yang sehat dinilai paling sulit dengan alasan memerlukan jangka waktu yang relatif cukup panjang. Hal tersebut dapat terjadi akibat budaya yang berkaitan dengan nilai-nilai. Maka, apa yang berkaitan dengan nilai, pasti membutuhkan sebuah proses internalisasi agar nilai-nilai itu tidak hanya sekadar dimengerti, akan tetapi juga dipraktikkan pada kehidupan sehari-hari.<sup>52</sup>

Menurut pendapat Soerjono Soekanto, terdapat empat tahapan suatu masyarakat untuk bisa memiliki sebuah kesadaran hukum yang baik, yakni: (1) pengetahuan hukum; (2) pemahaman hukum; (3) sikap hukum; dan (4) pola perilaku hukum.<sup>53</sup> Diterapkannya OSS merupakan salah satu cara merubah kebiasaan masyarakat

<sup>52</sup> Dardji Darmohardjo, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Loc.Cit.

<sup>53</sup> Soerjono Soekanto. (1982). *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: Rajawali Press. h. 140.

dalam berpraktik hukum yang sehat. Hal ini bertolak belakang dengan asas *het recht hinkt achter de feiten aan* yang mana hukum selalu ketinggalan dari akibatnya. Kebiasaan lama yang pada praktiknya membuat hukum itu seakan-akan bisa “dibeli” menyebabkan hilangnya kepastian hukum terhadap hukum itu sendiri. Kekeliruan pemahaman masyarakat terhadap hukum juga menjadi salah satu indikator maraknya “jual-beli” yang dilakukan oleh oknum yang memiliki kewenangan. Maka dari itu, dengan diterbitkan dan berlakunya OSS diharapkan masyarakat dapat mengerti dan memahami sebuah proses hukum secara sehat dan langsung.

### C. Kemanfaatan Hukum Penerapan OSS

Menurut Sudikno Mertokusumo yang dimaksud dengan kemanfaatan hukum ialah dasarnya setelah dipertimbangkan, keabsahan (*rechmatigheid*) tindakannya, kemudian dipertimbangkan manfaatnya (*doelmatigheid*).<sup>54</sup> Disisi lain, Jeremy Bentham menjelaskan hukum yang benar apabila dapat memberikan suatu kebahagiaan bagi sebagian terbesar dari masyarakat dimana hukum itu berada (*the greatest happiness of the greatest number*). Nilai kemanfaatan yang terdapat pada individu yang melahirkan kebahagiaan individual (*happiness of individual*) maupun masyarakat (*happiness of community*).<sup>55</sup>

Tujuan hukum sendiri diharapkan dapat memberikan kemanfaatan serta kebahagiaan bagi masyarakat sebanyak-banyaknya dan sarana untuk bisa mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan.<sup>56</sup> Berdasarkan teori kemanfaatan, nota kesepahaman dan perjanjian yang tertuang di dalam Peraturan Presiden tersebut tidak hanya memberikan kemudahan akan tetapi memberikan manfaat dalam membuat keputusan dan memberikan nilai tambah pada transaksi yang dibuat.

#### 1. Substansi Hukum

OSS sebagai salah satu sistem pelayanan publik sudah sepatutnya memberikan manfaat kepada semua penggunanya. Penerapan komitmen dalam mengeluarkan izin usaha merupakan salah satu manfaat yang dapat dirasakan oleh para pelaku usaha. Oleh karena izin usaha, para pelaku usaha dapat secara paralel atau bersamaan mengurus izin operasional lainnya sambil memenuhi persyaratan pemenuhan komitmen izin usaha tersebut.<sup>57</sup>

Dalam rangka pelaksanaan penerbitan Izin Usaha dengan komitmen selain diatur dalam Pasal 32 PP 24/2018, juga diatur dalam Perpres 91/2017 salah satunya pada Pasal 23 ayat (3) yang mana pelaku usaha dapat menerima izin dengan hanya berdasarkan mengisi dan menandatangani formulir permohonan sebagai bentuk pemenuhan persyaratan (*checklist*) dengan kewajiban dan jangka waktu penyempurnaan persyaratan yang harus dipenuhi.

<sup>54</sup> Sudikno Mertokusumo. (2011). *Teori Hukum*, 1st ed. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.

<sup>55</sup> Jeremy Bentham. (2000). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Kitchener: Batoche Books.

<sup>56</sup> Darji Darmodihardjo. (2011). *Filsafat Hukum: Dari Klasik Sampai Postmodernisme*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.

<sup>57</sup> Suhartoyo Suhartoyo. (2019). 'Implementasi Fungsi Pelayanan Publik dalam Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP)', *Administrative Law and Governance Journal* 2, No. 1: 143-54, <https://doi.org/10.14710/alj.v2i1.143-154>.

Kemanfaatan dari adanya OSS bagi para pelaku usaha memang begitu terasa karena dilaksanakan dengan sistem berbasis elektronik, online dan mengurangi praktik-praktik lama secara konvensional yang riskan terjadinya “transaksi” oleh oknum birokrat diluar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Para pelaku usaha sepatutnya berbahagia dengan adanya OSS yang membuat segala sesuatu dalam perizinan menjadi mudah dalam penerbitan izin usaha dengan bermodalkan “hutang” komitmen.

Akan tetapi, dalam rangka melaksanakan konstruksi para pelaku usaha dalam kurung waktu 90 hari sejak melakukan permohonan / register harus memulai proses konstruksi<sup>58</sup> dan wajib menyelesaikan “hutang” persyaratn seperti Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL), sertifikat tanah, IMB, Izin Usaha Industri atau Tanda Daftar Usaha Pariwisata sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (2) huruf a Perpres 91/2017.

Apabila pelaku usaha tidak dapat menyelesaikan “hutang” komitmen dalam waktu yang ditentukan dan juga belum memulai proses konstruksi, PTSP Pusat, DPMPSTSP Provinsi atau Kabupaten/Kota memiliki kewenangan untuk memberikan teguran tertulis, memberikan penangguhan perizinan berusaha, memberikan perpanjangan waktu untuk memenuhi persyaratan yang belum dipenuhi, memberhentikan kegiatan sementara, dan/atau mencabut Izin Usaha sementara berdasarkan komitmen.<sup>59</sup> Hal ini mengartikan bahwa jika sampai terjadinya pencabutan izin usaha, pelaku usaha tidak bisa melanjutkan usahanya walaupun proses pemenuhan komitmennya sudah setengah jalan.

Hal tersebut sepatutnya memang perlu dilakukan oleh negara terhadap para pelaku usaha yang tidak bisa memenuhi janjinya atau membayar “hutang”nya demi menjaga dan melindungi (*to provide security*) masyarakat warga negara yang terkena dampak dari usaha tersebut dan juga melindungi negara dari kesewenang-wenangan pihak tertentu yang melanggar aturan norma hukum.<sup>60</sup>

Hal ini sejalan dengan konsep “*law is a tool of social engineering*” yang diungkapkan oleh Roscoe Pound yang mana hukum merupakan institusi terpenting didalam suatu pelaksanaan kontrol sosial.<sup>61</sup> Menurutnya, kontrol sosial dibutuhkan untuk melestarikan peradaban dengan alasan fungsi utamanya dalam mengendalikan “aspek internal ataupun sifat manusia” yang dianggapnya sangat diperlukan bagi menaklukkan aspek eksternal atau lingkungan fisik.<sup>62</sup>

## **2. Struktur Hukum**

Adanya Perpres 91/2017 merupakan sebuah keuntungan dalam penerapan OSS

---

<sup>58</sup> Pasal 25 ayat (7) Perpres 91/2017

<sup>59</sup> Pasal 24 ayat (8) Perpres 91/2017

<sup>60</sup> Zainab Ompu Jainah. (2010). *Kapita Selektta Hukum Pidana*, ed. Intan Nurina Seftiniara. Tangerang: Tira Smart.

<sup>61</sup> Martha Safira. (2017). ‘*Law as a Tool of Social Engineering*’, *Kodifikasia Jurnal Penelitian Islam* 11, No. 1. <https://doi.org/10.2991/icsse-17.2018.28>.

<sup>62</sup> Lili Rasjidi and Ira Thania Rasjidi. (2007). *Dasar-Dasar Filsafat Dan Teori Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti. h. 74.

di Indonesia. Secara hierarki kekuatan hukum perpres memang berada di bawah undang-undang ataupun peraturan pemerintah, tetapi dalam pembentukan peraturan OSS Perpres ini bisa dikatakan menginisiasi diundangkannya PP 24/2018. Sayangnya, dalam pembuatan PP 24/2018 tidak memperhatikan undang-undang yang berkaitan dengan pelayanan public ataupun hal yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan. Padahal OSS bisa dikatakan sebagai sistem pelayanan publik yang menghasilkan produk administrasi pemerintahan dan berakibat hukum secara positif atau negatif terhadap para penggunanya.

Jika melihat hierarki diundangkannya PP 24/2018, di masa depan dapat terjadi ketidakpastian hukum yang berujung pada kurang bermanfaatnya undang-undang dikarenakan bersinggungan dan tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan terkait yang mengatur secara spesial hal-hal / izin-izin tertentu. Sementara itu, untuk mencapai kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat warga negara, dalam perundang-undangan minimal adanya kesamaan/persamaan (*to attain equity*) persepsi antara peraturan-peraturan yang saling berkaitan.

Ketidaksinambungan pun dapat terjadi dalam satu tubuh peraturan, misalnya Pasal 24 ayat (7) Perpres 91/2017 dimana menyebutkan "...pelaksanaan kontruksi paling lambat 90 (sembilan puluh hari) sejak diregister sebagaimana dimaksud pada ayat (4)" secara tidak langsung pelaku usaha harus menyelesaikan komitmen yang terdapat dalam ayat (4) seperti UKL-UPL, IMB, dll dalam waktu 90 (sembilan puluh) hari. Sementara itu, pada ayat (11) terkait pemenuhan persyaratan komitmen dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Jika yang dimaksud ketentuan peraturan perundang-undang dari masing-masing peraturan izin pada ayat (2) huruf a<sup>63</sup>, apabila diakumulasikan waktu yang dibutuhkan bisa lebih dari 90 (sembilan puluh) hari.

Atas hal tersebut, kemanfaatan tidak hanya dapat dilihat dari kebahagiaan yang dirasakan oleh masyarakat saja, tetapi juga harus adanya kesinambungan antara peraturan satu dengan peraturan lainnya yang saling berkaitan. Hal demikian harus menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan agar terciptanya kepastian hukum yang tentunya berpengaruh pada kepuasan dan kebahagiaan masyarakat warga negara pada suatu aturan hukum.

### **3. Budaya Hukum**

Budaya akan tampak hadir atau terlihat ketika mendapatkan suatu aksi dari luar, dengan demikian budaya merupakan suatu reaksi dan respon sosial. Kendati demikian, sejatinya tidak semua budaya lahir secara alami, terdapat dorongan dari luar yang dapat melahirkan atau merubah budaya, salah satu diantaranya ialah hukum.<sup>64</sup> Menurut teori utilitarianisme, bahwa yang dimaksud dengan adanya

---

<sup>63</sup> ....perizinan dalam rangka konstruksi dan komersial, yang mencakup paling sedikit: 1. Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UKL-UPL); 2. sertifikat tanah; 3. Teknis bangunan/Izin Mendirikan Bangunan (IMB); dan 4. Izin Usaha Industri (IUI) atau Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP).

<sup>64</sup> Satjipto Rahardjo. (1980). *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Alumnus.

hukum ialah pandangan yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum dan adapun ukuran kemanfaatan hukum yakni kebahagiaan bagi orang-orang yang sebesar-besarnya.<sup>65</sup>

Penerapan OSS dibidang pelayanan publik secara tidak langsung merubah kebiasaan masyarakat yang sudah lama terbentuk dengan kebiasaan fotokopi dan membawa berkas persyaratan ke dinas terkait untuk mendapatkan produk perizinan. Pemberlakuan OSS belum sepenuhnya berhasil dikarenakan tidak semua masyarakat warga negara bisa menggunakannya. Sebagai sistem yang berbasis elektronik dan harus menyambung internet untuk mengaksesnya, tidak semua kalangan bisa dan mengerti cara-cara melakukan permohonan, bahkan untuk daerah yang jauh dari jangkauan internet dengan terpaksa tidak patuh secara hukum.

Akan tetapi, dengan adanya OSS pemerintah sudah mencoba untuk memberi perlindungan (*to provide security*) kepada masyarakat warga negaranya dengan merubah situasi jadul (jaman dulu) yang sarat dengan “permainan” birokrat menjadi suatu pelayanan publik yang diawasi dan dijalaninya secara otomatis berdasarkan sistem. Melihat dari manfaatnya sistem OSS ini memang harus banyak pembenahan dan peningkatan ketelitian pada sistem tersebut, tetapi jika sistem OSS sudah sempurna akan terlihat manfaatnya dengan bagaimana hukum membentuk peradaban masyarakat modern seperti asas *law is a tool of social engineering* yang mana hukum sebagai sebuah kontrol sosial dalam membentuk suatu peradaban atau budaya baru pada masyarakat.

## PENUTUP

Berdasarkan penjelasan dan analisis di atas, Penulis dapat menyimpulkan bahwa dalam penerapan dan berlakunya OSS atas dasar Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2019 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik tidak sesuai dengan tujuan hukum. Hal tersebut dikarenakan tidak adanya masa transisi dalam pemberlakuan peraturannya dan memberi kesempatan bagi masyarakat dan/atau pelaku usaha untuk belajar dan menyesuaikan dengan sistem yang benar-benar baru dalam dunia perizinan berusaha. Selain itu, adanya tumpang tindih antara peraturan satu dengan peraturan lainnya yang mana menyebabkan ketidakpastian hukum yang kemudian berpengaruh kepada kemanfaatan hukum itu sendiri. Dengan demikian penerapan OSS atau PP 24/2018 tidak sesuai dengan tujuan hukum.

Yang dapat dilakukan masyarakat warga negara adalah melakukan *judicial review* dan/atau DPR-RI sebagai badan legislatif melakukan amandemen/perubahan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik karena banyaknya tumpang tindih dengan peraturan yang secara khusus sudah mengaturnya sehingga tidak adanya kepastian hukum yang berpengaruh terhadap iklim berusaha di Indonesia.

---

<sup>65</sup> Darji Darmodihardjo. (1990). ‘Filsafat Hukum’, in *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik Sampai Postmoderenisme)*. Jakarta: Rajawali Press, h. 111.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.  
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup  
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.  
Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan  
Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik  
Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Berusaha

### Buku

- Apeldoorn, Lj Van. (2006). *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*. Bandung: Revika Aditama.  
Asshiddiqie, Jimly, and Ali Safa'at. (2006). *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan MK RI.  
Atmosudirjo, Prajudi. (2001). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.  
Bentham, Jeremy. (2000). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Kitchener: Batoche Books.  
Cahyono, H. (2019). *Model Mediasi Penal dalam Penanggulangan Konflik Kekerasan*. Yogyakarta.  
Dardji Darmohardjo, Shidarta. (2006). *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.  
Darmodihardjo, Darji. (2011). *Filsafat Hukum: Dari Klasik Sampai Postmodernisme*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.  
----- (1990). 'Filsafat Hukum'. In *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik Sampai Postmodernisme)*, 111. Jakarta: Rajawali Press.  
Fajar, Mukti, and Yulianto Achmad. (2013). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.  
Friedman, Lawrence M. (2001). *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*. Edited by Wisnu Basuki. Jakarta: Tatanusa.  
Hasan, Iqbal. (2008). *Analisis Data Penelitian Dengan Statistik*. Jakarta: Bumi Aksara.  
Huijbers, Theo. (1995). *Filsafat Hukum*. Sleman: Kanisius.  
Jainah, Zainab Ompu. (2010). *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Edited by Intan Nurina Seftiniara. Tangerang: Tira Smart.  
John, Rawls. (2006). 'Teori Keadilan: Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara'. In *A Theory of Justice*, edited by Uzair Fauzan and Heru Prasetyo, 502. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.  
Popper, Karl R. (2002). *Masyarakat Terbuka dan Musuh-Musuhnya (The Open Society and Its Enemy)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.  
Marzuki, Peter Mahmud. (2010). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada.  
----- (2008). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.  
Mertokusumo, Sudikno. (2011). *Teori Hukum*. 1st ed. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.  
Rahardjo, Satjipto. (2006). *Hukum dalam Jagad Ketertiban*. Semarang: Universitas Diponegoro.  
----- (1980). *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Alumni.  
Rasjidi, Lili, and Ira Thania Rasjidi. (2007). *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.  
Saifullah. (2004). *Konsep Dasar Metode Penelitian Dalam Proposal Skripsi*. Malang: UIN

Malang.

Shidarta. (2006). *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*. Bandung: PT. Revika Aditama.

Soekanto, Soerjono. (1982). *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: Rajawali Press.

Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. (2003). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Soeroso. (2011). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.

Suted, Adrian. (2017). *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. 1st ed. Jakarta: Sinar Grafika.

Syahrani, Riduan. (1999). *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya.

### **Jurnal**

Ansori, Lutfil. (2018). 'Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif'. *Jurnal Yuridis* 4, No. 2: 148. <https://doi.org/10.35586/v4i2.244>.

Apeldoorn, Lj Van. (2006). *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*. Bandung: Revika Aditama.

Arrum, Desi Arianing. (2019). 'Kepastian Hukum Dalam Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (Online Single Submission) di Indonesia'. *Jurist-Diction* 2, No. 5: 1631. <https://doi.org/10.20473/jd.v2i5.15222>.

Assegaf, Muhammad Iqbal Fitra, Henny Juliani, and Nabiatu Sa'adah. (2019). 'Pelaksanaan Online Single Submission (OSS) Dalam Rangka Percepatan Perizinan Berusaha Di Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) Jawa Tengah'. *Jurnal Hukum Diponegoro* 8, No. 2: 1328-42.

Asshiddiqie, Jimly, and Ali Safa'at. (2006). *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan MK RI.

Atmosudirjo, Prajudi. (2001). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Azka, Rinaldi Mohammad. (2018). 'Usahaku Tertahan Perizinan'. *Bisnis Indonesia*. <https://koran.bisnis.com/read/20180814/433/827566/1-bulan-online-single-submission-usahaku-tertahan-perizinan>.

Bentham, Jeremy. (2000). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Kitchener: Batoche Books.

Cahyono. (2019). *H. Model Mediasi Penal Dalam Penanggulangan Konflik Kekerasan*. Yogyakarta.

Dardji Darmohardjo, Shidarta. (2006). *Pokok-Pokok Filsafat Hukum: Apa Dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Darmodihardjo, Darji. (2011). *Filsafat Hukum: Dari Klasik Sampai Postmodernisme*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.

----- (1990). 'Filsafat Hukum'. In *Filsafat Hukum Edisi Lengkap (Dari Klasik Sampai Postmodernisme)*, 111. Jakarta: Rajawali Press.

Fajar, Mukti, and Yulianto Achmad. (2013). *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.

Febianto, Rizki. (2019). 'Anggap Kebijakan Ngawur, Aktivis Lingkungan Gugat PP OSS'. *Alinea*. <https://www.alinea.id/nasional/anggap-kebijakan-ngawur-aktivis-lingkungan-gugat-pp-oss-b1Xm19mZO>.

Friedman, Lawrence M. (2001). *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*. Edited by Wisnu Basuki. Jakarta: Tatanusa.

Gunawan, Arif. (2019). 'Ini Penyebab Peringkat Doing Business Indonesia Mentok Di 73'. *CNBC Indonesia*. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191024225303-4->

- 109976/ini-penyebab-peringkat-doing-business-indonesia-mentok-di-73/1.
- Hasan, Iqbal. (2008). *Analisis Data Penelitian dengan Statistik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Huijbers, Theo. (1995). *Filsafat Hukum*. Sleman: Kanisius.
- Ismansyah. (2010). 'Permasalahan Hukum Dalam Pengembangan Ilmu Hukum di Indonesia (Pentingnya Reformasi Hukum Terkait Dengan Permasalahan Hukum)'. *Jurnal Demokrasi* 9, No. 1.
- Jainah, Zainab Ompu. (2010). *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Edited by Intan Nurina Seftiniara. Tangerang: Tira Smart.
- John, Rawls. (2006). 'Teori Keadilan: Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara'. In *A Theory of Justice*, edited by Uzair Fauzan and Heru Prasetyo, 502. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2010). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada.
- (2008). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Meray, Inri Monica Priscila. (2014). 'Implementasi One Stop Service (OSS) Dan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T) Kota Manado'. *Jurnal Administrasi Publik* 1, No. 1: 1-11.
- Mertokusumo, Sudikno. (2011). *Teori Hukum*. 1st ed. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Muhtarom. (2015). 'Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Kepatuhan Hukum Dalam Masyarakat'. *SUHUF* 27, No. 2.
- PERKHAPPI. (2019). 'PP OSS Dinilai Lemahkan Posisi Wajib AMDA'. <https://www.perkhappi.or.id/berita-dan-kegiatan/pp-oss-dinilai-lemahkan-posisi-wajib-amdal/>.
- Popper, Karl R. (2002). *Masyarakat Terbuka dan Musuh-Musuhnya (The Open Society and Its Enemy)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rahardjo, Satjipto. (1986). 'Etika, Budaya, dan Hukum'. *Jurnal Hukum & Pembangunan* 16, No. 6. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol16.no6.1229>.
- (2006). *Hukum dalam Jagad Ketertiban*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- (1980). *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Alumni.
- Rasjidi, Lili, and Ira Thania Rasjidi. (2007). *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rizki, Mochamad Januar. (2019). 'Dinilai Tak Maksimal, Aturan OSS Perlu Dievaluasi'. *Hukum* Online. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d78d3507a42d/dinilai-tak-maksimal-aturan-oss-perlu-dievaluasi/>.
- Safira, Martha. (2017). 'Law as a Tool of Social Engineering'. *Kodifikasia Jurnal Penelitian Islam* 11, No. 1. <https://doi.org/10.2991/icsse-17.2018.28>.
- Saifullah. (2004). *Konsep Dasar Metode Penelitian Dalam Proposal Skripsi*. Malang: UIN Malang.
- Sari, Putri Pradnyawidya. (2018). 'Pemanfaatan Teknologi Digital Sebagai Percepatan Berusaha Oleh Ekonomi Kreatif (Utilization of Digital Technology As a Acceleration of Trying By the Creative Economy)'. *Jurnal Komunikasi, Media dan Informatika* 7, No. 3.
- Shidarta. (2006). *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*. Bandung: PT. Revika Aditama.
- Soekanto, Soerjono. (1982). *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: Rajawali Press.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. (2003). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Soeroso. (2011). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Stony, Alven. (2019). 'Program Afiriasi UMKM, Solusi Bagi Jeritan UMKM'. Kompas. <https://www.kompasiana.com/alvenstony0615/5dacf550097f367d2c413522/program-afiriasi-umkm-solusi-bagi-jeritan-umkm?page=all>.
- Suhartoyo, Suhartoyo. (2019). 'Implementasi Fungsi Pelayanan Publik Dalam Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP)'. *Administrative Law and Governance Journal* 2, No. 1. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i1.143-154>.
- Sulardi. (2015). 'Kepastian Hukum, Kemanfaatan, dan Keadilan terhadap Perkara Pidana Anak'. *Jurnal Yudisial* 9, No. 3.
- Suted, Adrian. (2017). *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. 1st ed. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syahrani, Riduan. (1999). *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya.
- Wijayanta, Tata. (2014). 'Asas Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan Dalam Kaitannya Dengan Putusan Kepailitan Pengadilan Niaga'. *Jurnal Dinamika Hukum* 14, No. 2.
- Wirayani, Prima. (2018). 'Ease of Doing Business RI Turun, Ini Penjelasan Bank Dunia'. CNBC Indonesia. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20181031201049-4-40020/ease-of-doing-business-ri-turun-ini-penjelasan-bank-dunia>.

#### **Artikel Online**

- Azka, Rinaldi Mohammad. 'Usahaku Tertahan Perizinan'. *Bisnis Indonesia*, 2018. <https://koran.bisnis.com/read/20180814/433/827566/1-bulan-online-single-submission-usahaku-tertahan-perizinan>.
- Febianto, Rizki. 'Anggap Kebijakan Ngawur, Aktivis Lingkungan Gugat PP OSS'. *Alinea*, 2019. <https://www.alinea.id/nasional/anggap-kebijakan-ngawur-aktivis-lingkungan-gugat-pp-oss-b1Xm19mZO>.
- Gunawan, Arif. 'Ini Penyebab Peringkat Doing Business Indonesia Mentok Di 73'. CNBC Indonesia, 2019. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191024225303-4-109976/ini-penyebab-peringkat-doing-business-indonesia-mentok-di-73/1>.
- Rizki, Mochamad Januar. 'Dinilai Tak Maksimal, Aturan OSS Perlu Dievaluasi'. *Hukum Online*, 2019. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d78d3507a42d/dinilai-tak-maksimal-aturan-oss-perlu-dievaluasi/>.
- PERKHAPPI. 'PP OSS Dinilai Lemahkan Posisi Wajib AMDA', 2019. <https://www.perkhappi.or.id/berita-dan-kegiatan/pp-oss-dinilai-lemahkan-posisi-wajib-amdal/>.
- Stony, Alven. 'Program Afiriasi UMKM, Solusi Bagi Jeritan UMKM'. Kompas, 2019. <https://www.kompasiana.com/alvenstony0615/5dacf550097f367d2c413522/program-afiriasi-umkm-solusi-bagi-jeritan-umkm?page=all>.
- Wirayani, Prima. 'Ease of Doing Business RI Turun, Ini Penjelasan Bank Dunia'. CNBC Indonesia, 2018. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20181031201049-4-40020/ease-of-doing-business-ri-turun-ini-penjelasan-bank-dunia>.

## ANALISIS KEKUATAN ALAT BUKTI TIDAK LANGSUNG DALAM PEMBUKTIAN DUGAAN PRAKTIK KARTEL

Wahyu Dwi Erlangga, Arrisman; Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta,  
Jl. R.S Fatmawati Pondok Labu Jakarta Selatan, Email: [wahyudwierlangga@gmail.com](mailto:wahyudwierlangga@gmail.com),  
Email: [arrisman.dr@gmail.com](mailto:arrisman.dr@gmail.com)

### Abstrak

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam menangani praktik kartel menggunakan pembuktian tidak langsung (*indirect evidence*) karena para pelaku usaha menggunakan perjanjian secara rahasia atau diam-diam sehingga sulit dibuktikan secara langsung. Praktiknya dalam proses penegakan hukum perkara kartel yang ditangani oleh KPPU maupun peradilan serta Mahkamah Agung terdapat inkonsistensi atau perbedaan pertimbangan hukum terkait keabsahan pembuktian tidak langsung. Melalui penelitian yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder, peneliti ingin mengetahui tentang pembuktian kasus kartel oleh KPPU jika tidak ditemukan alat bukti langsung dan kedudukan alat bukti tidak langsung (*circumstantial evidence*) dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menghasilkan penelitian bahwa KPPU dalam menggunakan pembuktian tidak langsung dilakukan karena dalam praktik kartel perjanjian dilakukan secara diam-diam maupun rahasia, praktiknya dalam Putusan Mahkamah Agung masih terdapat penafsiran atas pembuktian tidak langsung yang belum mengatur keabsahan sebagaimana di dalam UU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Kedudukan alat bukti tidak langsung seperti bukti komunikasi dan bukti ekonomi sebagai alat bukti tidak langsung berbeda dengan alat bukti lain baik dalam perdata maupun pidana karena kedudukan bukti tidak langsung hanya sebagai petunjuk serta bukti tambahan pendukung dalam mencari kebenaran materiil praktik monopoli.

**Kata Kunci** : Kartel, Monopoli, Pembuktian Tidak Langsung.

### Abstract

*In dealing with Cartel Practices, KPPU uses indirect evidence because business actors use agreements secretly or secretly so it is difficult to prove it directly. In practice, in the process of law enforcement in cartel cases handled by the KPPU and the judiciary and the Supreme Court, there are inconsistencies or differences in legal considerations related to the validity of indirect evidence. The formulation of this problem is how is the evidence of a cartel case by the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) if direct evidence is not found and what is the position of indirect evidence (circumstantial evidence) in Law No. 5 of 1999 concerning the prohibition of monopolistic and unfair business competition. This research method uses normative juridical research using secondary data. The result of the research is that KPPU uses indirect evidence because in the cartel practice the agreement is carried out secretly or in secret. In practice, there is still an interpretation of indirect evidence in the Supreme Court Decision that has not regulated its validity as in Law No. 5 of 1999. The position of indirect evidence such as communication evidence and economic evidence as indirect evidence is different from other evidence both in civil and criminal cases because the position of indirect evidence is only as evidence and additional supporting evidence in seeking the material truth of monopolistic practices.*

**Keywords:** Cartel, Monopoly, Indirect Evidence

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Aktivitas dalam menjalankan bisnis terutama untuk kepentingan komersil dari para pelaku usaha dalam aktivitasnya melakukan persaingan usahanya, dilakukan agar usahanya memproduksi atau memasarkan barang atau jasa diminati oleh masyarakat sebagai konsumen, juga memberikan manfaat di dalam masyarakat guna mencapai

tujuan mendayagunakan sumber daya serta peningkatan ekonomi secara optimal.<sup>1</sup> Namun terkadang pelaku usaha melakukan monopoli yang menjadikan kekayaan hanya ditangan segelintir pelaku usaha yang berbuat curang dan berdampak terjadinya kesenjangan ekonomi maupun sosial.<sup>2</sup>

Pengaruh adanya monopoli di suatu negara dengan adanya pemusatan kekuatan sumber daya ekonomi bahkan lebih dari separuh pangsa pasar dikendalikan, mempengaruhi konsumen yang mempunyai pilihan sangat terbatas atas suatu produk barang ataupun jasa yang sudah ditentukan dan ditetapkan terhadap pihak pelaku usaha yang melakukan monopoli.<sup>3</sup> Salah satu perjanjian antara satu perusahaan dengan perusahaan lain dalam bentuk persengkongkolan kartel secara langsung ataupun tidak langsung dapat mempengaruhi mekanisme pasar. Para pelaku usaha yang terikat dalam suatu kartel praktiknya terdiri dari sekumpulan perusahaan yang besar dengan menghasilkan produk-produk yang sejenis dan tujuan sendiri digunakan untuk pengendalian harga, sehingga dengan harga yang terbentuk dan disesuaikan dampaknya harga yang terbentuk bukanlah harga yang bersaing (*competitive price*).<sup>4</sup>

Norma ketentuan bagi larangan terhadap kartel di Indonesia, telah diatur dalam ketentuan pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU 5/1999) yang menyatakan pelaku usaha dalam kegiatan usahanya dilarang untuk melakukan perjanjian dengan sesama pelaku usaha pesaingnya, dengan maksud mempengaruhi harga dan mengatur produksi atau pemasaran barang atau jasa yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Perjanjian penetapan harga (*price fixing*) sebagaimana ketentuan Pasal 11 UU 5/1999 yakni suatu kesepakatan penetapan harga yang sama oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya yang juga sering disebut pesaing. Pada praktiknya, perjanjian kartel yang dimaksud digunakan untuk meningkatkan harga sehingga perolehan keuntungan dari penjualan semakin meningkat. Indikasi praktik kartel juga terjadi adanya keseragaman harga yang diawali dengan kelangkaan pemasokan barang atau jasa, sehingga terbentuk harga yang sangat tinggi dan memaksa konsumen untuk produk tersebut dengan harga yang lebih mahal sebagaimana mestinya.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup>Mustafa Kamal Rokan. (2010). *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, h. 1.

<sup>2</sup>Meita Fadhilah. (2019). "Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam Kerangka Ekstrateritorial". *Wawasan Yuridika*, Vol. 3, No.1, Maret 2019, h. 56.

<sup>3</sup>Maya Meilia. (2019). "Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia Menurut Hukum Ekonomi Islam di Indonesia Menurut Hukum Ekonomi Islam dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat". *Jurnal Ekonomi Islam*, Vol. 7. No. 1, Januari-Juni 2019, h. 22.

<sup>4</sup>Supriatna. (2016). "Persengkongkolan Bisnis dalam Bentuk Perjanjian Kartel", *Positum*, Vol. 1., No. 1, Desember 2016, h. 125.

<sup>5</sup>Parida Angriani, (2016), *Indikasi Kartel Komunditas Strategis Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Kajian Perlindungan Hukum)*, *Dialogia Juridica Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi*, Vol. 7, No. 2, April 2016, h. 25.

Praktiknya dalam penegakan hukum anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat kartel dianggap salah satu bentuk tindakan kolusif oleh para pelaku usaha yang dianggap sebagai pelanggaran berat karena dampaknya terhadap penurunan social *welfare state*, nampak terlihat jelas, karena besarnya kerugian yang diterima oleh masyarakat sebagai konsumen.<sup>6</sup>

Pada proses penegakan hukum bagi para pelaku usaha yang melakukan praktik kartel maka upaya yang dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang mana harus membuktikan terhadap ketentuan Unsur Pasal 11 UU 5/1999, apakah pihak pelaku usaha telah melawan hukum dalam melakukan perjanjian yang dilarang dalam bentuk kartel yang menimbulkan praktik monopoli, namun praktiknya kartel yang dilakukan biasanya dibentuk dan dilakukan secara rahasia maka pembuktian perjanjian kartel menimbulkan permasalahan.<sup>7</sup>

Kedudukan KPPU tentunya akan sulit untuk menemukan adanya perjanjian tertulis maupun dokumen lain yang secara kontekstual berisi kesepakatan mengenai harga, wilayah pemasaran dan produksi atas barang dan/atau jasa bagi pelaku usaha yang terikat dalam perjanjian kartel. Maka salah satunya cara untuk membuktikan adanya pelanggaran pelaku usaha yang diduga melakukan kartel dengan cara alat bukti tidak langsung (*indirect evidence*).<sup>8</sup>

Pembuktian hukum yang dilakukan oleh KPPU untuk mendapat bukti langsung berupa perjanjian dalam praktik kartel, kenyataannya memang sangat sulit untuk didapatkan, namun tetap harus dilakukan karena satu-satunya cara untuk mengungkap adanya perilaku pelaku usaha yang melawan hukum dengan cara membuktikan secara tidak langsung, namun alat bukti untuk memperolehnya sangat terbatas dan tidak secara langsung terdiskripsikan dalam perjanjian kartel, namun bisa juga dengan bentuk fasilitas lain, atau pertukaran informasi.

Mengacu UU 5/1999 saat ini Indonesia belum mengatur tentang pembuktian tidak langsung sebagai alat bukti untuk membuktikan terjadinya kartel. KPPU dalam hal ini membuktikan dengan mencari kebenaran materiil sebagaimana ketentuan di dalam Pasal 42 berkaitan dengan alat bukti yaitu keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan atau dokumen, petunjuk, dan keterangan pelaku usaha, dalam hal ini pembuktian yang diutamakan oleh KPPU pada umumnya dilakukan secara langsung (*circumstantial evidence*) dengan melihat adanya perjanjian kesepakatan yang dilakukan dalam bentuk kartel.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup>Veri Antoni. (Mei 2019). *Penegakan Hukum Atas Perkara Kartel Di Luar Persekongkolan Tender Di Indonesia*, Mimbar Hukum, Vol. 31., No. 1, h. 97-98.

<sup>7</sup>Udin Silalahi, (2011), *Mengungkap Kartel dengan Bukti Langsung*, Jakarta: Asean Competition Institute, h. 11.

<sup>8</sup>Udin Silalahi dan Isabella Cynthia Edgina. (Desember 2017). *Pembuktian Perkara Kartel Di Indonesia Dengan Menggunakan Tidak Langsung (Indirect Evidence) Kajian Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-I/2010 dan Nomor 08/KPPU-I/2004 serta Putusan Nomor 294 K/Pdt.Sus/2012 dan Nomor 221 K/Pdt.Sus-KPPU/2016*, Jurnal Yudisial, Vol. 10, No. 3, h. 313.

<sup>9</sup>Ibnu Akhyat. (Oktober 2018). *Penggunaan Indirect Evidence (Alat Bukti Tidak Langsung) Dalam Proses Pembuktian Dugaan Praktik Kartel di Indonesia oleh KPPU*, Era Hukum, Vol. 16, No. 2, h. 351.

Praktiknya dalam beberapa kasus kartel, KPPU menggunakan pembuktian secara tidak langsung, dapat dilihat dalam perkara Putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2009 dengan 21 (dua puluh satu) Perusahaan Swasta yang melakukan kegiatan di pasar minyak curah yang berdasarkan hasil temuan KPPU telah melakukan pelanggaran kartel, yang mana dalam pembuktian dilakukan pembuktian secara tidak langsung (*indirect evident*), dengan cara mengumpulkan alat bukti komunikasi (*communication evidence*), dan bukti ekonomi (*economics evidence*) dan *Facilitating practices*. Putusan KPPU telah menyatakan ke 21 (dua puluh satu) perusahaan swasta tersebut dalam kegiatan pasar minyak curah telah melakukan kartel yang termasuk dalam unsur praktek monopoli dan atau persaingan usaha. Namun ketentuan dari Putusan KPPU tersebut telah dibatalkan oleh Putusan Pengadilan Negeri Nomor 03/KPPU-I/2010/PN.JKT.PST yang dikuatkan dengan Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 582 K/Pdt.Sus/2011.

Perkara lain yang diputus dalam KPPU Nomor 08/KPPU-I/2014 berkaitan dengan dugaan pelanggaran kartel dalam industry Otomotif terkait Kartel Ban Kendaraan Bermotor Roda Empat yang dilakukan 6 (enam) Perusahaan yang melakukan koordinasi penentuan harga antar perusahaan pada industri ban, Adapun KPPU dalam investigasinya melakukan pembuktian tidak langsung (*indirect evident*) dengan melihat adanya tukar informasi dan risalah APBI sehingga putusan KPPU menyatakan para perusahaan ban kendaraan bermotor roda empat telah melanggar ketentuan Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999. Kemudian perkara selanjutnya yang juga diputus oleh KPPU Nomor Nomor 04/KPPU-I/2016 berkaitan dengan praktik monopoli atas kartel yang dilakukan oleh PT. Yamaha Indonesia Motor Manufacturing (selanjutnya disebut dengan "Yamaha") dan PT. Astra Honda Motor (selanjutnya disebut dengan "Honda") yang melakukan pertemuan untuk membicarakan kesediaan Yamaha akan mengikuti harga jual motor dari Motor Honda yang akhirnya terdapat penyesuaian harga jual produk Sepeda Motor Jenis Skuter Matik 110-125 CC di Indonesia.

Berdasarkan kasus-kasus kartel ini terdapat inkonsisten dalam penerimaan bukti tidak langsung sebagai alat bukti dalam pembuktian praktik kartel, dan secara norma dan praktik juga perlu adanya kepastian hukum bagi penegak hukum dalam pelaksanaan pembuktian tidak langsung dalam kasus kartel, maka dalam hal ini peneliti mengangkat jurnal penelitian ini yang berjudul "Analisis Kekuatan Alat Bukti Tidak Langsung dalam Pembuktian Dugaan Praktik Kartel".

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, sehingga dapat dirumuskan suatu rumusan masalah yang diteliti yakni sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pembuktian kasus kartel oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) jika tidak ditemukan alat bukti langsung (*direct evidence*) ?
2. Bagaimanakah kedudukan alat bukti tidak langsung (*circumstantial evidence*) dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif mengacu pada norma-norma dan asas-asas hukum yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Tidak Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU 5/1999) dan ketentuan hukum yang terkait serta putusan pengadilan dalam praktik pembuktian kasus kartel di Indonesia.

Sumber data yang digunakan menggunakan data sekunder<sup>10</sup> yang terdiri dari bahan hukum primer berupa Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata. *Herzien Indlandsch Reglement* (H.I.R) Reglemen Indonesia yang diperbaharui (R.IB.), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kartel, Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Republik Indonesia Perkara Nomor 24/KPPU-1/2009, Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Perkara Nomor 08/KPPU-I/2014, Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Perkara Nomor 04/KPPU-I/2016, Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 03/KPPU-I/2010/PN.JKT.PST dan Putusan Perkara Kasasi Mahkamah Agung Nomor 582 K/Pdt.Sus/2011, dan Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 495 K/Pdt.Sus-KPPU/2017, bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku, rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum tentang praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam penelitian ini tentang pembuktian praktik kartel di Indonesia dan bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan informasi maupun petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum maupun wikipedia.

Penelitian hukum normatif ini bersifat deskriptif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yakni ketentuan yang diatur di dalam norma hukum UU 5/1999 dan KUH Perdata tentang kartel dan pembuktian hukumnya serta pendekatan kasus (*case approach*), beberapa perkara di Komisi Pengawas dan Persaingan Usaha (KPPU) dan Putusan Mahkamah Agung tentang pembuktian kartel.<sup>11</sup> Teknik analisis yang digunakan menggunakan pendekatan analisis kualitatif, dengan sumber data dari kumpulan literatur buku-buku dan artikel jurnal, makalah yang yang diteliti dan ditulis oleh akademisi dan praktisi hukum monopoli dan persaingan usaha tidak sehat serta ketentuan dalam ketentuan hukum perdata tentang pembuktian perjanjian kartel yang dilarang.

<sup>10</sup>Amiruddin dan Zainal Asikin, (2010), *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo, h. 118-119.

<sup>11</sup>Suratman dan Philips Dillah, (2010), *Metode Penelitian Hukum*, Malang: Alfabeta, h. 55.

## PEMBAHASAN

### A. Pembuktian Kasus Kartel oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Jika Tidak Ditemukan Alat Bukti Langsung (*Direct Evidence*)

KPPU dalam melakukan pembuktiannya memiliki kewenangan untuk melakukan penegakan hukum dalam perkara kartel baik inisiatif KPPU sendiri atau atas dari laporan dari masyarakat sebagaimana ketentuan Pasal 36 UU 5/1999.<sup>12</sup> Kedudukan hukum sebagai lembaga yang dibentuk oleh negara untuk menangani berbagai pelanggaran praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yang mana KPPU menangani perkara berdasarkan laporan yang masuk ke KPPU atau berdasarkan inisiatif sendiri dalam melihat situasi dunia persaingan usaha. Penegakan hukum yang dilakukan oleh KPPU yang paling banyak ditemukan salah satunya adalah kartel, yang mana penanganan perkara tersebut telah melalui pemeriksaan dan sidang majelis KPPU, yang mana keputusannya bersifat mengikat namun tidak final karena masih dimungkinkan bagi pihak yang terlapor dapat mengajukan keberatan ke pengadilan negeri hingga di tingkat kasasi Mahkamah Agung.<sup>13</sup>

Kewenangan KPPU selain dalam memutus perkara kasus praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, namun juga dapat melakukan penyelidikan dari hasil penelitian yang dilakukannya sebagaimana ketentuan Pasal 36 UU 5/1999 guna mencari kebenaran materiil dengan cara mengumpulkan alat bukti atau pembuktian atas dugaan pelanggaran kasus praktik monopoli. Pembuktian sangat penting digunakan dan dilakukan oleh KPPU karena merupakan keseluruhan aturan hukum yang diatur dalam peraturan perundang-undangan untuk melakukan rekonstruksi suatu kenyataan yang benar yang terjadi di masa lalu dan relevan dengan persangkaan terhadap pelanggaran atau perbuatan yang dilakukannya.<sup>14</sup> Teori dalam hukum pembuktian menurut Subekti yang dimaksudkan adalah meyakinkan hakim tentang adanya suatu kebenaran dalil-dalil yang dikemukakan oleh para pihak yang bersengketa dan memberikan kepastian terhadap hakim tentang adanya peristiwa-peristiwa tertentu untuk hakim dapat mengambil suatu keputusan yang menurutnya benar.<sup>15</sup>

Pembuktian dalam praktik monopoli yang dilakukan oleh KPPU mengenal adanya (2) dua pendekatan dalam penerapan hukumnya yakni pendekatan *per se illegal* dan pendekatan *rule of reason*. Dalam konsep pembuktian kedua pendekatan tersebut dapat dilihat apakah pelaku usaha harus dihukum dalam melakukan suatu perbuatan dalam alasan perbuatan tersebut dianggap membahayakan persaingan dalam usaha termasuk

---

<sup>12</sup>Made Prasasta Primandhika dan I Gede Artha. (Juli 2019). *Analisis Penerapan Pendekatan Rule Of Reason Dan Per Se Illegal Terhadap Kasus Kartel di Indonesia*, Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum, Vol. 6. No. 7, h. 2.

<sup>13</sup>Alum Simbolon. (Oktober 2012). *Kedudukan Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha Melaksanakan Wewenang Penegakan Hukum Persaingan Usaha*, Mimbar Hukum, Vol. 23, No. 3, h. 535-536.

<sup>14</sup>Fira Mubayyinah. (Maret 2017). *Perbandingan Sistem Hukum Pembuktian dalam Penanganan Perkara Tindak Korupsi Dengan Perkara Tindak Pidana Lainnya*, Al Hikmah Jurnal Studi Keislaman, Vol. 7, No. 1, h. 38.

<sup>15</sup>Ali Imron dan Muhamad Iqbal, (2019), *Hukum Pembuktian*, Tangerang: UNPAM PRESS, h. 2.

konsumen. Larangan yang bersifat *per se* yakni larangan yang bersifat mutlak dan jelas terhadap perbuatan atau perjanjian dalam kepastian kepada pelaku usaha, dalam hal ini perjanjian yang dilarang secara *per se* berarti dipastikan perbuatan tersebut akan merusak atau menghilangkan persaingan sebaliknya dalam pendekatan *rule of reason* yakni suatu perbuatan yang dilakukan oleh pelaku usaha melihat dampak yang signifikan mengganggu dan menghambat persaingan maka akan diambil tindakan hukum.<sup>16</sup> Maka dapat dilihat pembuktian dengan pendekatan *rule of reason* dalam praktik monopoli *rule of reason*, tidak mudah dilakukan karena harus melakukan penelitian dan pembuktian yang luas untuk dapat menyatakan bahwa pelaku usaha tersebut telah melakukan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Dalam praktik kartel yang dilarang dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 11 UU 5/1999 dilihat dari perjanjian pada umumnya dapat dikatakan kartel merupakan perjanjian yang dilarang karena praktik kartel sangat merugikan masyarakat dengan cara mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan atau jasa yang bisa mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, sehingga perjanjian tersebut haruslah dibatalkan secara objektivitas sebagaimana ketentuan yang diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata yang menyatakan dalam syarat-syarat perjanjian harus memenuhi suatu kesepakatan, cakap dalam membuat perjanjian, suatu hal-hal tertentu berkaitan dengan objek yang diperjanjikan dan suatu sebab klausula yang halal. Perjanjian kartel dapat dikategorikan suatu klausula yang tidak halal karena dalam perjanjian yang dibuat oleh para pelaku usaha secara norma harus tidak bertentangan dengan ketertiban umum, itikad baik, kepatutan dengan kebiasaan yang mana ketentuan tersebut dipertegas di dalam Pasal 1338 *juncto* Pasal 1339 KUH Perdata.

Praktik kartel menurut Susanti Adi Nugroho yaitu kerjasama dari produsen-produsen produk tertentu yang bertujuan untuk mengawasi produksi, penjualan, dan harga serta untuk melakukan monopoli terhadap komoditas atau industri tertentu.<sup>17</sup> Adapun karakteristik kartel dalam hal ini terbagi menjadi 4 (empat) yakni, modus yang dilakukan dengan konspirasi dari beberapa pelaku usaha, kedua yaitu sama-sama sepakat tentang penetapan harga, ketiga agar berjalan efektif untuk dilakukan alokasi terhadap konsumen produksi atau wilayah pamaran, dan keempat adanya perbedaan kepentingan diantara pelaku usaha salah satunya yakni perbedaan biaya. Tindakan praktik seperti ini jelas sangat dilarang untuk dilakukan karena akan berakibat kerugian terhadap konsumen dan terhambatnya pelaku usaha lain yang ingin mencoba melakukan inovasi yang baru dan menawarkan lebih murah dan pelayanan lebih.<sup>18</sup>

Ketentuan yang diatur di dalam Pasal 11 UU 5/1999 menggunakan prinsip dan pendekatan *rule of reason*, dilihat dari cara proses pembuktian yang cenderung untuk melihat dan memeriksa alasan-alasan dari pelaku usaha yang melakukan suatu

<sup>16</sup>Supianto, (2013), *Pendekatan Per Se Illegal dan Rule Of Reason Dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Jurnal Rechtsens, Vol. 2, No. 1, Juni 2013, h. 45-46.

<sup>17</sup>Susanti Adi Nugroho, (2014), *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia (Dalam Teori dan Praktek serta Penerapan hukumnya)*, Jakarta: Penadamedia Grup, h. 40.

<sup>18</sup>Idang Riyadi dan T.N. Syamsah. (2018). Model Pencegahan Praktik Kartel Impor Daging Sapi Dikaitkan Dengan Daya Beli Masyarakat, *Jurnal Living Law*, Vol. 10, No. 1, Januari 2018, h. 85.

perbuatan yang dianggap melawan hukum dengan melakukan praktik monopoli. Hal ini tidak dapat hanya dilakukan dengan pembuktian secara langsung sebagaimana Pasal 42 UU 5/1999 terkait dengan alat bukti dalam penanganan perkara KPPU yakni keterangan saksi, ahli, surat dan atau dokumen, petunjuk serta keterangan pelaku usaha. KPPU harus dapat membuktikan alasan-alasannya terlebih dahulu apakah perjanjian itu mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat, jika melihat bukti secara langsung tidak ditemukan atau belum memiliki kebenaran yang kuat maka upaya KPPU dapat melakukan penerapan sistem pembuktian tidak langsung (*indirect evidence*).<sup>19</sup>

Dalam proses pembuktian kartel, KPPU mempunyai kewenangan untuk meneliti dan/atau menilai surat, dokumen dan/atau alat bukti lain dalam pemeriksaan terhadap para pelaku usaha yang diduga melakukan praktik kartel sebagaimana ketentuan Pasal 36 huruf I UU 5/1999. Beberapa pelaku usaha dalam praktiknya sudah mengetahui bahwa dalam melakukan kartel perjanjian harus dilakukan secara rahasia atau diam-diam tanpa diketahui oleh siapapun dan bahkan tanpa perjanjian dapat dilakukan. Sehingga dalam hal ini KPPU sulit untuk menemukan dokumen yang berisi kesepakatan beberapa pelaku usaha terkait dengan kesepakatan harga dan wilayah pemasaran, maka langkah yang harus dilakukan oleh KPPU dengan cara melakukan bukti tidak langsung (*indirect evidence*). Pengertian bukti tidak langsung (*indirect evidence*) atau juga disebut (*circumstantial evidence*) yakni bukti yang secara tidak langsung menggambarkan isi dari perjanjian atau para pihak dalam perjanjian praktik monopoli yang dilakukannya, dalam hal bukti tidak langsung yang dapat dilakukan oleh KPPU yakni bukti komunikasi antar para pelaku usaha yang diduga melakukan praktik kartel dan bukti ekonomi tentang pasar dan perilaku dari para pelaku usaha yang menggunakan kartel tersebut.<sup>20</sup>

Pembuktian menggunakan pembuktian tidak langsung atau juga disebut dalam penanganan kasus kartel di Indonesia digunakan oleh KPPU dengan diaturnya Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kartel. Adapun dilatar belakang pembentukan peraturan yang dimaksud telah dijelaskan pentingnya pembuktian *indirect evidence* yang melihat dalam penanganan kartel oleh Lembaga Persaingan Usaha yang dibentuk di berbagai negara dunia dan berkembang sangat cepat serta kompleks sehingga keberadaan lembaga persaingan usaha telah disiasati oleh berbagai macam pelaku usaha untuk menghindarkan segala bukti-bukti kartel seperti halnya pertemuan rutin dan perjanjian yang disepakati dalam praktik kartel dan pembuktian lain yang biasa digunakan oleh penegak hukum persaingan usaha ataupun pengadilan negeri maupun Mahkamah Agung. Untuk itu pembuktian tidak langsung diterapkan dalam hal berbagai analisis hukum ekonomi yang akhirnya menjadi suatu bukti kartel yang terindikasi telah menimbulkan kerugian yang besar bagi masyarakat di dalamnya.

<sup>19</sup>Rachmadi Usman. (2013). *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 285.

<sup>20</sup>Mahmul Siregar. (2018). Bukti Tidak Langsung (*Indirect Evidence*) dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 13, No. 2, Juli-Desember 2018, h. 12.

Meskipun pembuktian menggunakan pembuktian tidak langsung dapat dilakukan (*indirect evidence*) namun sekiranya KPPU wajib berhati-hati dalam melakukan penelitian dan pemeriksaan atas pembuktian tersebut, hal ini disebabkan adanya kecenderungan kelemahan dalam melakukan pembuktian tidak langsung, yang mana alat bukti yang dimaksud tidak dapat menjelaskan secara khusus dan pasti dalam mengungkap kebenaran atas adanya tindakan kartel yang dilakukan oleh beberapa pelaku usaha yang telah terikat dalam suatu perikatan.<sup>21</sup>

Pada persidangan KPPU tentunya pembuktian tidak langsung diajukan bersifat tidak fisik namun hanya kesimpulan dari hal atau peristiwa yang telah dipersidangkan seperti halnya pertimbangan yang dibuat oleh KPPU berdasarkan bukti ekonomi (bukti tidak langsung) berupa data, grafik, dan Analisa statistik. Bukti-bukti ini mungkin bisa saja diterima oleh KPPU namun bagaimana jika pembuktian yang dimaksud diajukan ke Peradilan umum atau Mahkamah Agung, yang tentunya akan kesulitan dalam pembuktian tidak langsung sehingga akan mempengaruhi putusan hakim untuk membatalkan putusan KPPU yang memeriksa beberapa pelaku usaha yang diduga melakukan kartel.

Beberapa kasus kartel yang sama namun justru menghasilkan pertimbangan hukum dan putusan yang berbeda terutama antara KPPU dengan putusan di tingkat pengadilan negeri maupun kasasi Mahkamah Agung yang berbeda pendapat dalam menilai pembuktian yang dikeluarkan oleh KPPU menggunakan Bukti tidak langsung dalam perkara Kasasi Mahkamah Agung Nomor Nomor 582K/PDT.SUS/2011. Perkara dugaan kartel di bidang industri minyak goreng yang dilakukan oleh 21 (dua puluh satu) perusahaan industri minyak goreng. Awalnya perkara ini KPPU dalam persidangannya Nomor 24/KPPU-I/2009, KPPU menggunakan pembuktian tidak langsung (*indirect evidence*), yang terbagi menjadi 3 (tiga) yakni:

---

<sup>21</sup>Sunarti Puspita Sari. (Oktober 2017). Proses Pembuktian Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha Dengan Menggunakan Alat Bukti Tidak Langsung (*Indirect Evidence*), *JOM Jurnal Hukum*, Vol. IV, No. 2, h. 7.

Pembuktian Tidak Langsung ( <i>Indirect Evidence</i> ) oleh KPPU		
Bukti Komunikasi	Bukti Ekonomi	<i>Facilitating practices</i>
Berupa adanya pertemuan dan komunikasi antar pesaing yang sepakat untuk melakukan penetapan harga atau pemasaran terhadap produk barang dan/atau jasa. Dalam kasus kartel minyak goreng ini telah ditemukan adanya komunikasi baik secara langsung maupun tidak langsung yang dilakukan oleh para terlapor dengan adanya pertemuan dan/atau komunikasi yang dibahas antara lain mengenai harga, kapasitas produk, dan struktur produksi.	Terdapat 2 (dua) tipe bukti yang dapat dilihat dengan adanya struktur pasar dan perilaku yang tercermin dari adanya <i>price parallelism</i> .	Dilakukan melalui <i>price signaling</i> dalam kegiatan promosi dalam waktu yang tidak bersamaan serta pertemuan atau komunikasi antar pesaing melalui asosiasi. (Pembuktian ini penggabungan antara bukti komunikasi dan bukti ekonomi)

Sumber: Putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2009

Pembuktian tidak langsung (*indirect evidence*) digunakan oleh Majelis KPPU dalam memutus perkara atas dugaan kartel minyak goreng, oleh 21 (dua puluh satu) perusahaan industri minyak yang terbukti bersalah melakukan praktik monopoli dengan alasan persaingan dari sisi harga dan terbukti mengakibatkan kerugian konsumen. Konsumen yang berarti masyarakat merupakan kerugian terhadap kepentingan umum mengingat minyak goreng sebagai kebutuhan pokok dan strategis. Adapun KPPU juga memberikan denda terhadap para pelaku usaha sesuai dengan besaran kesalahannya.

Putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2009 diajukan keberatan oleh para pelaku usaha minyak goreng melalui peradilan umum pada Perkara Nomor 03/KPPU-I/2010/PN.JKT.PST dan Mahkamah Agung dalam perkara Nomor 582K/PDT.SUS/2011, yang ternyata tidak sependapat dengan pembuktian tidak langsung (*indirect evidence*), yang mana majelis Hakim Kasasi sependapat dengan Putusan *Judex Facti* Pengadilan Negeri Jakarta Pusat terkait dengan adanya dugaan pelanggaran kartel sebagaimana Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 tidak dapat menerapkan sistem *indirect evidence* karena bukan merupakan ruang lingkup alat bukti yang diatur di dalam Pasal 42 UU 5/1999 yang disamakan dengan alat bukti petunjuk, Adapun menurut majelis Hakim Kasasi menyatakan bahwa sistem pembuktian *indirect evidence* bukanlah bukti petunjuk karena petunjuk harus diperoleh dari keterangan saksi, surat maupun keterangan pelaku usaha/terlapor, sedangkan pembuktian tidak langsung didapat dari dugaan, penafsiran atau interpretasi, logika dan asumsi.

Ketentuan tentang alat bukti yang diatur Pasal 42 UU 5/1999 secara eksplisit tidak mengatur tentang pembuktian tidak langsung, sehingga bukan satu-satunya cara untuk membuktikan bahwa para pelaku usaha diduga melakukan praktik monopoli. Perlunya adanya kepastian bagaimana penerapan pembuktian tidak langsung ini diterapkan dan

digunakan dalam UU 5/1999 tidak hanya untuk KPPU namun juga dalam institusi di Pengadilan Negeri maupun Mahkamah Agung. Salah satu putusan kasasi Mahkamah Agung Nomor 495 K/Pdt.Sus-KPPU/2017, yang justru berbeda pendapat, dalam pertimbangan hukumnya yang menjadi norma baru dalam praktik pembuktian tidak langsung, yang menyatakan di dalam persesengkolan, pembuktian tidak langsung menjadi sangat penting karena pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dan pihak lain akan melakukan perjanjian diam/*silent agreement*, yang diikuti oleh *concerted action* atau perilaku yang saling menyesuaikan, misalnya penggunaan dan pemanfaatan orang-orang tertentu yang sama.

Berdasarkan adanya inkonsistensi dalam Perkara Kasasi Mahkamah Agung Nomor 582K/PDT.SUS/2011 dengan perkara Kasasi Mahkamah Agung K/Pdt.Sus-KPPU/2017 yang telah mengeluarkan norma hukum baru dalam pembuktian tidak langsung K/Pdt.Sus-KPPU/2017, sekiranya adanya perubahan dalam ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 tentang norma hukum pembuktian dan prosedur penyelidikan dan penelitian diperluas dengan melakukan kajian dan perbandingan di negara-negara lain yang sudah jauh lebih dinamis dan tidak kaku dalam menggunakan alat bukti *indirect evidence*.

Pembuktian dengan menggunakan metode pembuktian tidak langsung, seperti yang telah peneliti uraikan yakni bukti ekonomi dan bukti komunikasi dalam membuktikan adanya terjadi praktik monopoli dalam perkara kartel memiliki tujuan untuk menguatkan sistem pembuktian pada hukum persaingan usaha yang bersifat progresif serta dinamis. Di beberapa pelaku usaha yang memiliki karakter perilaku yang berbeda sehingga sulit tentunya untuk membuktikan, dikaitkan dengan perilaku bisnis setiap pelaku usaha dalam bersaing yang bertujuan untuk mematikan pesaing yang pada akhirnya juga berdampak pada ketugian ekonomi. Tujuan ini praktiknya dilakukan melalui cara-cara curang (*unfair*) baik secara sendiri maupun terkoordinasi.<sup>22</sup>

Adapun di tingkat peradilan dan Mahkamah Agung agar dapat menerima dan bersifat terbuka sehingga tidak hanya mengacu pada sifatnya pembuktian secara konvensional. Ketentuan alat bukti (*indirect evidence*) juga dapat dimasukkan sebagai bukti petunjuk dengan diperkuat keterangan ahli yang berkompeten di bidangnya untuk mempermudah penjelasan-penjelasan dugaan praktik monopoli yang sampai saat ini masih terjadi. Selain itu perlunya perluasan kewenangan KPPU dalam melakukan proses pembuktian tidak langsung yang mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan dengan meminta segala dokumen-dokumen, rekaman-rekaman bukti komunikasi, dan berkas-berkas pemasaran produk yang mana kewenangan itu sendiri sudah diatur di dalam internal KPPU sebagaimana ketentuan di dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kartel.

---

<sup>22</sup>Anna Maria Tri Anggraini. (2013). "Penggunaan Bukti Ekonomi dalam Kartel Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha". *Jurnal Hukum Prioris*, Vol. 3 No. 3, Tahun 2013, h. 24.

**B. Kedudukan Alat Bukti Tidak Langsung (*Circumstantial Evidence*) dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Norma hukum dalam praktik monopoli dan persaingan usaha dalam ketentuan UU 5/1999 masuk dalam ruang lingkup hukum perdata melihat adanya interaksi antara pelaku usaha pesaing di pasar dagang produk barang dan jasa, maka di dalam proses pemeriksaan juga bersifat keperdataan, yang mana Majelis Hakim KPPU hanya menjatuhkan vonis bagi pelaku usaha sebagai terlapor dan juga denda yang harus ditanggungnya. Namun berbeda dengan pembuktian, kedudukan pembuktian yang dicari dalam proses hukum acara persaingan Usaha yang dilakukan oleh KPPU sama seperti pidana yakni untuk mencari kebenaran materiil, dalam hal ini KPPU wajib aktif untuk mencari, menemukan, menganalisis, dan mempertimbangkan bukti-bukti yang diajukan dalam persidangan KPPU.<sup>23</sup>

Jenis-jenis alat bukti jika peneliti bandingkan baik di dalam Hukum Acara Perdata, Hukum Acara Persaingan Usaha, dan Hukum Acara Pidana, dapat dilihat di dalam tabel di bawah ini:

<b>Alat Bukti Hukum Acara Perdata</b>	<b>Alat Bukti Hukum Acara Persaingan Usaha</b>	<b>Alat Bukti Hukum Acara Pidana</b>
Alat Bukti dalam Hukum Acara Perdata di dalam Pasal 164 HIR/284 RBG yakni sebagai berikut: Surat-Surat, Saksi-Saksi, Pengakuan, Sumpah, Persangkaan Hakim.	Alat Bukti dalam Hukum Acara Persaingan Usaha diatur di dalam Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999 yakni: Keterangan Saksi, Keterangan Ahli, Surat dan atau dokumen, Petunjuk, dan Keterangan Pelaku Usaha.	Ketentuan alat bukti dalam Hukum Acara Pidana diatur di dalam Pasal 184 Kitab Hukum Acara Pidana (KUHP) yakni: keterangan saksi, keterangan ahli, Surat, Petunjuk, dan keterangan terdakwa.

*Sumber:* Diolah oleh Peneliti

Alat-alat bukti dalam hukum acara persaingan usaha terbatas hanya diatur di dalam Pasal 42 UU 5/1999, sampai saat ini belum adanya aturan baru berkaitan alat bukti di dalam hukum acara persaingan usaha. Ketentuan lebih khusus diatur di dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kartel. KPPU yang mencari alat bukti menggunakan kewenangannya sebagaimana di dalam UU 5/1999 untuk meminta dokumen baik itu softcopy maupun hardcopy, menghadirkan saksi dan dan melakukan investigasi ke lapangan.

Beberapa kasus yang juga ditangani oleh KPPU dalam dugaan praktik monopoli dengan menggunakan pembuktian tidak langsung (*circumstantial evidence/indirect evidence*) dapat peneliti uraikan di dalam tabel berikut ini:

<sup>23</sup>Siti Anisah. (2020). *Webinar 20 Tahun KPPU: Tantangan Pembuktian dalam Penanganan Kasus Kartel Circumstantial Evidence dalam Kartel*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, h. 3.

Penelitian Kasus Perkara KPPU dalam Sistem Pembuktian ( <i>Circumstantial Evidence/ Indirect Evidence</i> )	
Putusan KPPU Nomor 08/KPPU-I/2014	Putusan KPPU Nomor 04/KPPU-I/2016
Dugaan praktik kartel yang dilakukan oleh beberapa pelaku usaha KPPU oleh para pelaku usaha dan pesaingnya berkaitan dengan dugaan pelanggaran kartel dalam industri otomotif terkait kartel ban kendaraan bermotor roda empat. KPPU melakukan sistem pembuktian tidak langsung berkaitan dengan bukti Informasi dalam pertimbangan hukum Majelis Hakim KPPU menyatakan untuk menghindari lolosnya praktik persaingan curang, istilah dalam perjanjian yang dimaksud untuk dibuktikan tidak hanya untuk tertulis maupun tidak tertulis, namun juga termasuk tindakan bersama ( <i>concertead action</i> ) Walaupun tanpa mengikatkan dirinya satu sama lain. Tindakan ini dilakukan oleh Negara Australia yang dilakukan secara bersama <i>acting in concert</i> , yang dalam membuktikan melihat dari kesepakatan tetapi ada gejala terpola yang muncul meskipun tidak terlihat. Majelis hakim KPPU memperluas definisi perjanjian sebagaimana Pasal 1313 KUHPerduta atas penerapan pembuktian yang berlaku	Dugaan praktik kartel yang dilakukan oleh Yamaha dan Honda sesama pesaing atas penetapan harga kendaraan bermotor roda dua skutik. Keterangan ahli berkaitan dengan sistem pembuktian tidak langsung ( <i>indirect evidence</i> ) yang menyatakan bahwa: Dalam sistem hukum acara di Indonesia tidak dikenal sistem <i>direct evidence</i> dan <i>circumstantial evidence</i> seperti yang dikenal dalam hukum persaingan usaha di AS, Uni Eropa atau negaranegara maju lainnya alat buktinya hanya mengenal seperti saksi, surat petunjuk dan keterangan pelaku usaha, di pasal UU 5/1999.

**Sumber:** Putusan KPPU No. 08/KPPU-I/2014 dan Putusan KPPU No. 04/KPPU-I/2016

Berdasarkan perkara yang ditangani oleh KPPU dalam kasus praktik kartel untuk ban kendaraan roda empat yang dilakukan oleh beberapa perusahaan otomotif ban dalam perkara Putusan KPPU No. 08/KPPU-I/2014 serta dalam Kasus praktik Kartel yang dilakukan oleh dua perusahaan besar kendaraan bermotor yaitu Yamaha dan Honda, menggunakan metode pembuktian tidak langsung (*circumstantial evidence/indirect evidence*) dikarenakan dalam 2 (dua) kasus tersebut pihak pelaku usaha melakukan praktik monopoli secara diam-diam, dalam aspek hukum perdata perjanjian secara diam-diam juga dapat dilakukan oleh beberapa pihak perusahaan yang melakukan tindakan kartel, sehingga perjanjian yang dibuatnya adalah perjanjian lisan. Perjanjian secara lisan diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan meskipun sulit dalam membuktikannya. Perjanjian secara lisan itu sendiri diatur di dalam Pasal 1 ayat (7) UU 5/1999 terkait pengertian perjanjian yang secara luas menyatakan tidak hanya perjanjian secara tertulis namun juga perjanjian tidak tertulis dapat menjadi pembuktian oleh KPPU untuk menerapkan tindakan sanksi bagi perusahaan yang membuat perjanjian yang dilarang dalam kasus ini praktik kartel.

Ketentuan bukti tidak langsung itu sendiri dalam mengungkap kesalahan dari pelaku usaha dan pesaingnya yang melakukan praktik kartel dapat dilihat dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 selain bukti secara langsung yang bersifat otentik namun juga KPPU berkewajiban untuk membuktikan secara tidak langsung (*circumstantial evidence*), yakni dijelaskan dalam pembuktian perkara kartel yakni alat bukti dokumen atau rekaman kesepakatan

harga, data perkembangan produksi penjualan di beberapa wilayah pemasaran, laba operasional, hasil analisis pengolahan data keuntungan, data laporan keuangan perusahaan, dan kesaksian yang bersifat komunikasi antara peserta kartel, kesaksian pelanggan, karyawan atau mantan karyawan perusahaan yang diduga terlibat kebijakan perusahaan yang didalamnya adanya kesepakatan kartel.

Perkara Kasasi Mahkamah Agung Nomor Nomor 582K/PDT.SUS/2011 telah menolak permohonan kasasi dari KPPU yang menggunakan pembuktian tidak langsung (*circumstantial evidence*/indirect evidence) dikarenakan hanya mengacu pada ketentuan Pasal 42 UU 5/1999, yang semestinya jika Majelis Hakim Kasasi menerapkan ketentuan yang diatur di dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010, maka dalam proses penyelidikan, penelitian dan pengumpulan alat bukti KPPU telah memenuhi segala prosedur yang diatur apa yang telah dibuatnya.

Kedudukan bukti tidak langsung dalam UU 5/1999 jika menurut KPPU termasuk dalam kelompok bukti petunjuk sehingga hanya bersifat alat bukti tambahan, dalam membuktikan dugaan atas pelanggaran Undang-Undang Persaingan Usaha. Alat bukti tidak langsung yang dilakukan oleh KPPU harus melihat bukti lainya hingga mendapatkan proses suatu kesimpulan atas dugaan kartel. Sehingga tidak memiliki kekuatan hukum apabila alat bukti tidak langsung sebagai alat bukti satu-satunya dalam mempertimbangkan oleh KPPU bahwa para pelaku usaha yang melakukan perjanjian kartel telah melakukan pelanggaran praktik monopoli.<sup>24</sup>

Bukti tidak langsung yang digunakan melalui metode alat bukti ekonomi berupa analisis pasar dan grafik data harga serta bukti komunikasi yang tidak dapat dan dikatakan sama dengan pembuktian langsung (*direct evidence*) yang mana bukti secara langsung dapat langsung pelaku usaha tersebut melakukan praktik monopoli sebagaimana yang telah dilaporkan oleh KPPU misalkan dalam praktik monopoli adanya perjanjian tertulis dari beberapa kesepakatan dengan perusahaan pesaing untuk menetapkan nilai harga pasar, adanya perjanjian tertulis langsung dapat membuktikan adanya kesalahan para pelaku usaha pesaing melakukan praktik monopoli.

Berbeda dengan alat bukti tidak langsung (*circumstantial evidence*) yang juga bukti yang tidak secara langsung membenarkan kesalahan para pelaku usaha dalam praktik monopoli, melainkan adalah bukti yang diambil dari bukti-bukti lain yang satu dengan yang lainnya saling bersesuaian sehingga dari bukti-bukti yang berdiri sendiri-sendiri tersebut dapat ditarik sebuah simpulan yang dapat digunakan untuk membuktikan adanya praktik monopoli yang dilakukan oleh pelaku usaha.

Munir Fuady menyatakan bukti *circumstantial evidence* atau pembuktian tidak langsung perlu mendapatkan relevansi yang rasional dengan dapat menunjukkan adanya penggunaan bukti tersebut dalam proses pengadilan, untuk mendapatkan

---

<sup>24</sup>Kurniawan. (November 2019). "Kedudukan Bukti Tidak Langsung dalam Penyelesaian Sengketa Kartel di Indonesia", *Jurnal Jastiswara*, Vol. 34, No. 3, h. 231.

bukti yang lebih jelas daripada jika tidak digunakan alat bukti tersebut.<sup>25</sup>

Pembuktian tidak langsung (*circumstantial evidence/indirect evidence*) dalam praktik di pengadilan tidak menjadi bukti yang diutamakan dan digunakan oleh Majelis Hakim baik di tingkat peradilan maupun di Mahkamah Agung, namun hanya dikategorikan sebagai bukti tambahan atau pendukung dari bukti-bukti lain, hal ini diakui dan dinyatakan di dalam praktiknya pada beberapa perkara putusan mahkamah agung, yang menyatakan bukti tidak langsung belum diatur dalam hukum atau peraturan yang berlaku di Indonesia, dan tidak sesuai dengan ketentuan alat bukti sah, sebagaimana yang diatur dalam UU 5/1999.<sup>26</sup> Sedangkan pedoman yang diatur di dalam Peraturan Komisi Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Kartel. Hanya bersifat internal di dalam KPPU. Sehingga dapat dikatakan kedudukan bukti tidak langsung *circumstantial evidence* hanya sebagai bukti pendukung bagi hakim atau KPPU untuk mencari kebenaran materiil.

## PENUTUP

KPPU melakukan pembuktian untuk mencari kebenaran materiil atas dugaan praktik monopoli yang dilakukan oleh beberapa pelaku usaha khususnya dalam praktik perjanjian kartel. Pembuktian yang dilakukan KPPU menggunakan pendekatan *rule of reason* yang tidak langsung menetapkan para pelaku usaha bersalah dalam kartel, namun melihat adanya gejala-gejala dan alasan-alasan timbulnya praktik kartel. Kesulitan dalam mencari bukti secara langsung dalam perjanjian kartel yang dilakukan secara diam-diam, maka upaya yang dilakukan dengan melakukan pembuktian (*indirect evident*) yang terdiri dari bukti komunikasi dan bukti ekonomi. Dalam praktik peradilan maupun Mahkamah Agung terdapat perbedaan pendapat (*dissenting opinion*) tentang berlakunya pembuktian (*indirect evident*) hal ini dikarenakan hukum nasional belum mengatur keabsahan alat bukti (*indirect evident*) dalam membuktikan adanya dugaan praktik kartel. Kedudukan alat bukti tidak langsung (*indirect evident/ circumstantial evidence*) seperti bukti komunikasi dan bukti ekonomi dalam proses penegakan hukum pembuktian merupakan ketentuan yang berbeda dibanding dengan alat bukti perdata maupun alat bukti pidana, bahkan ketentuan hukum nasional dalam UU 5/1999 tentang alat bukti tidak langsung juga tidak diatur dalam hukum Acara Persaingan Usaha untuk membuktikan terjadinya praktik monopoli. Namun dalam praktiknya baik dalam KPPU ataupun beberapa putusan baik Peradilan maupun Mahkamah Agung sudah mengakui pembuktian tidak langsung. Meskipun demikian kedudukan bukti tidak langsung bukanlah satu-satunya alat bukti untuk menyatakan bahwa adanya dugaan terjadinya praktik monopoli, pembuktian tidak langsung hanyalah bukti tambahan atau pendukung dari bukti-bukti lainnya yang diatur di dalam Pasal 42 UU 5/1999.

<sup>25</sup>Munir Fuady. (2015). *Teori Hukum Pembuktian Pidana dan Perdata*, Bandung: Citra Aditya Bakti, h. 5.

<sup>26</sup>Maria Margaretha Christi Ningrum Blegur Laumuri. (Desember 2018). *Pengaruh Penggunaan Indirect Evidence dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Studi Kasus Putusan KPPU Nomor 04/KPPU-I/2016)*, Jurnal Kertha Patrika, Vol. 40, No. 3, h. 196.

Menimbang hal tersebut di atas, Pertama diperlukan perubahan pengaturan yang diatur dalam UU 5/1999 tentang prosedur dan alat bukti yang sah terkait bukti komunikasi dan bukti ekonomi, juga memperluas kewenangan KPPU dalam prosedur pembuktian tidak langsung (*indirect evident*). Kedua, perlu adanya revisi tentang perluasan alat bukti dalam UU 5/1999, karena sistem pembuktian hukum dalam hukum persaingan usaha yang saat ini bersifat dinamis dan progresif melihat perkembangan dan perilaku pelaku usaha yang sangat berkembang dan modern.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku dan Jurnal:

- Ali Imron dan Muhamad Iqbal. (2019). *Hukum Pembuktian*, Tangerang: UNPAM PRESS.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. (2010). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Lilik Mulyadi. (2012). *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012.
- Munir Fuady. (2015). *Teori Hukum Pembuktian Pidana dan Perdata*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Mustafa Kamal Rokan. (2010). *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Rachmadi Usman. (2013). *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Susanti Adi Nugroho. (2014). *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia (Dalam Teori dan Praktek serta Penerapan hukumnya)*, Jakarta: Penadamedia Grup.
- Anna Maria Tri Anggraini. (2013). *Penggunaan Bukti Ekonomi Dalam Kartel Berdasarkan Hukum Pesaingan Usaha*, Jurnal Hukum Prioris, Vol. 3 No. 3, Tahun 2013.
- Alum Simbolon. (2012). *Kedudukan Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha Melaksanakan Wewenang Penegakan Hukum Persaingan Usaha*, Mimbar Hukum, Vol. 23, No. 3, Oktober 2012.
- Bastian Nugroho. (2017). *Peranan Alat Bukti Dalam Perkara Pidana Dalam Putusan Hakim Menurut KUHAP*, Jurnal Yuridika, Vol. 32, No. 1, Januari 2017.
- Fira Mubayyinah. (2017). *Perbandingan Sistem Hukum Pembuktian Dalam Penanganan Perkara Tindak Korupsi Dengan Perkara Tindak Pidana Lainnya*, Al Hikmah Jurnal Studi Keislaman, Vol. 7, No. 1, Maret 2017.
- Ibnu Akhyat. (2018). *Penggunaan Indirect Evidence (Alat Bukti Tidak Langsung) Dalam Proses Pembuktian Dugaan Praktik Kartel di Indonesia oleh KPPU*, Era Hukum, Vol. 16, No. 2, Oktober 2018.
- Idang Riyadi dan T.N. Syamsah. (2018). *Model Pencegahan Praktik Kartel Impor Daging Sapi Dikaitkan dengan Daya Beli Masyarakat*, Jurnal Living Law, Vol. 10, No. 1, Januari 2018.
- Kurniawan, (2019), *Kedudukan Bukti Tidak Langsung Dalam Penyelesaian Sengketa Kartel Di Indonesia*, Jurnal Jastiswara, Vol. 34., No. 3, November 2019.
- Made Prasasta Primandhika dan I Gede Artha. (2019). *Analisis Penerapan Pendekatan Rule Of Reason dan Per Se Illegal Terhadap Kasus Kartel di Indonesia*, Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum, Vol. 6. No. 7, July 2019.
- Mahmul Siregar. (2018). *Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Vol. 13, No. 2, Juli-Desember 2018.
- Maria Margaretha Christi Ningrum Blegur Laumuri. (2018). *Pengaruh Penggunaan Indirect Evidence dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Studi Kasus Putusan KPPU Nomor 04/KPPU-I/2016)*, Jurnal Kertha Patrika, Vol. 40, No. 3, Desember 2018.

- Masyelina Boyoh. (2015). *Independensi Hakim Dalam Memutus Perkara Pidana Berdasarkan Kebenaran Materiil, Lex Crimen*, Vol. 14, No. 4, Juni 2015.
- Maya Meilia. (2019). *Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia Menurut Hukum Ekonomi Islam di Indonesia Menurut Hukum Ekonomi Islam dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jurnal Ekonomi Islam, Vol. 7. No. 1, Januari-Juni 2019.
- Meita Fadhilah. (2019). *Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam Kerangka Ekstrateritorial*, Wawasan Yuridika, Vol. 3, No.1, Maret 2019.
- Parida Angriani. (2016). *Indikasi Kartel Komunditas Strategis Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Kajian Perlindungan Hukum)*, Dialogia Juridica Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi, Vol. 7, No. 2, April 2016.
- Rusyadi, *Kekuatan Alat Bukti Dalam Persidangan Perkara Pidana*, Jurnal Hukum Prioris, Vol. 3, No. 2, April 2016.
- Siti Anisah. (2020). *Webinar 20 Tahun KPPU: Tantangan Pembuktian Dalam Penanganan Kasus Kartel Circumstantial Evidence Dalam Kartel*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2020.
- Sunarti Puspita Sari. (2017). *Proses Pembuktian Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha dengan Menggunakan Alat Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence)*, JOM Jurnal Hukum, Vol. IV, No. 2, Oktober 2017.
- Supriatna. (2016). *Persengkokolan Bisnis Dalam Bentuk Perjanjian Kartel*, Positum, Vol. 1., No. 1, Desember 2016.
- Udin Silalahi dan Isabella Cynthia Edgina. (2017). *Pembuktian Perkara Kartel Di Indonesia Dengan Menggunakan Tidak Langsung (Indirect Evidence) Kajian Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-I/2010 dan Nomor 08/KPPU-I/2004 serta Putusan Nomor 294 K/Pdt.Sus/2012 dan Nomor 221 K/Pdt.Sus-KPPU/2016*, Jurnal Yudisial, Vol. 10, No. 3, Desember 2017.
- Veri Antoni. (2019). *Penegakan Hukum Atas Perkara Kartel di Luar Persekongkolan Tender Di Indonesia*, Mimbar Hukum, Vol. 31., No. 1, Mei 2019.
- Zulhery Artha, (2016), *Pencarian Kebenaran Materiil dalam Mengadili Sengketa Wakaf*, Jurnal Tarjih, Vol. 13., No. 2, 2016.

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Herzien Inlandsch Reglement (H.I.R.) Reglement Indonesia Yang Diperbaharui (R.I.B.)

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kartel.

**Putusan Pengadilan :**

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Republik Indonesia Perkara Nomor 24/KPPU-1/2009.

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Republik Indonesia Perkara Nomor 08/KPPU-I/2014.

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Republik Indonesia Perkara Nomor 04/KPPU-I/2016.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat 03/KPPU-I/2010/PN.JKT.PST.

Putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 582K/PDT.SUS/2011.

Putusan Kasasi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1495 K/PDT.SUS/2017.

## KAJIAN PERBANDINGAN TENTANG KETETAPAN HUKUM ABORSI DI INDONESIA DAN CHILI

**Rahmi Ayunda, Revlina Salsabila Roselvia;** Fakultas Hukum, Universitas Internasional Batam, Indonesia; Jl. Gajah Mada, Baloi Permai, Kec. Sekupang, Kota Batam, Kepulauan Riau; E-mail: rahmi@uib.ac.id

### Abstrak

*Abortus Provocatus* atau yang biasa dikenal sebagai aborsi merupakan salah satu isu atau permasalahan yang sangat marak di dalam masyarakat. Indonesia dan Chili melarang perbuatan aborsi atau pengguguran kandungan karena hal ini melanggar Hak Asasi Manusia (HAM) sebab tidak memberikan kesempatan hidup kepada bayi atau janin di dalam kandungannya. Akan tetapi terdapat beberapa hal yang memperbolehkan adanya tindakan aborsi ini di dalam keadaan-keadaan seperti adanya kedaruratan medis, korban pemerkosaan dan apabila janin terancam lahir tidak normal (dalam keadaan cacat) maka diperbolehkannya dilakukan tindakan aborsi tersebut. Jurnal ini akan memaparkan terkait penyebab dari tindakan aborsi dan juga dakwaan terkait orang yang melakukan aborsi maupun orang yang membantu proses aborsi atau menjual obat-obatan yang digunakan untuk mempermudah aborsi ilegal. Metode penelitian yang digunakan adalah hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan perbandingan. Perbandingan yang akan dibahas yakni ketetapan hukum terkait aborsi di Negara Indonesia dan Negara Chili.

**Kata Kunci:** Aborsi, Hak Asasi Manusia (HAM), Ketetapan Hukum.

### Abstract

*Abortus Provocatus or commonly known as abortion is an issue were often found in the society these days. However, This matter is forbid in countries such as Indonesia and Chili because it violates the Human Right by taking the baby's chance to live. Moreover, abortion were allowed in few circumstances such as when facing medical emergency, being a rape victim or the baby diagnosed by some post birth disabilities. This journal will describe the cause of the abortion, as well as the accusation charged to people who did that, including them who help to carry on the process or selling the drugs to facilitate the action. The method used in this research is normative law with statute approach and comparison. Thus, the comparison that will be discussed is the legal provisions related to the abortion happened in Indonesia and Chili*

**Keywords:** Abortion, Human Rights (HAM), Legal Provisions.

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Aborsi merupakan hal yang marak dilakukan di Negara Indonesia karena disebabkan oleh beberapa faktor yaitu seperti anak yang tidak diinginkan atau kehamilan yang tidak diinginkan seperti kehidupan pergaulan remaja yang bebas dan Tindakan atau perilaku seks pranikah yang banyak ataupun marak dilakukan oleh remaja di perkembangan zaman modern sekarang ini dan hal ini disebabkan dengan adanya kehidupan pergaulan yang bebas dan pengaruh yang buruk dari lingkungannya misalnya seperti berteman dengan orang-orang yang memiliki pergaulan yang bebas dan tidak memiliki pengaruh baik ataupun emosi yang labil pada masa pendewasaan akan mendorong remaja melakukan hal-hal yang buruk ataupun terbawa pengaruh oleh orang disekitarnya. Dampak dari pergaulan yang bebas bagi remaja akan menyebabkan hal-hal yang menyimpang atau yang tidak seharusnya seperti tindakan kriminal, narkoba, kehidupan seks pranikah dan juga berkembangnya penyakit menular seperti HIV dan AIDS yang pada akhirnya akan merujuk kepada kematian dan mendongkrak tingginya

angka kematian bagi Negara Indonesia sehingga diperlukannya wawasan akan hal seperti itu dan pengawasan dari orang tua agar mencegah terjadinya hal - hal menyimpang di dalam kehidupan remaja.<sup>1</sup>

Kehidupan seks pranikah juga merupakan salah satu dari banyaknya faktor penyebab aborsi dimulai dari pergaulan remaja yang ada di zaman sekarang sangatlah harus diperhatikan oleh para orang tua dikarenakan pergaulan yang bebas dapat membawa dampak negatif yang mana hubungan seks pranikah yang saat ini marak dilakukan oleh anak-anak remaja yang masih bersekolah yang mana hal ini dapat berdampak kepada hal-hal negatif seperti timbulnya penyakit dan juga dapat menjerumus ke perilaku aborsi yang mana jika hubungan ini dilakukan sebelum seseorang berumur 17 tahun maka akan sangat besar dampak atau resiko terdampak penyakit, yang mana semenjak tahun 2017 banyaknya terdapat kasus AIDS yang terus meningkat hingga bulan Juni tahun 2009 dan akibat dari hubungan seks pranikah yang menyebabkan seseorang terkena penyakit aids ini dapat berujung kepada kematian yang mana pada tahun 2014 Negara Indonesia banyak masyarakat yang terjangkit virus HIV/AIDS ini yaitu dengan angka sebesar 501.400 kasus selama tahun 2014.<sup>2</sup>

Aborsi merupakan salah satu isu kesehatan yang sangat berbahaya dan paling berdampak pada angka kematian di Negara Indonesia. Aborsi ini juga merupakan faktor ataupun dampak di dalam penyumbang besar terhadap kematian di Indonesia dimulai dari depresi, aborsi (pengguguran kandungan), penggunaan obat keras untuk menggugurkan kandungan dan juga kematian yang terjadi dikarenakan pendarahan yang terjadi saat dilakukannya tindakan aborsi tersebut. Aborsi ini aborsi telah dikenal sejak zaman dahulu dengan perantara menggunakan metode tradisional dan metode herbal seperti meminum jamu-jamuan ataupun teh herbal untuk menggugurkan janin tersebut dan aborsi ini juga dikenal dalam bahasa latin "*abortus provocatus*" yang memiliki arti bahwa seseorang dengan sengaja mengakhiri hidup kandungan atau janin yang ada di dalam rahim seorang wanita hamil baik disetujui ataupun tidak, aborsi provocatus ini juga merupakan istilah yang digunakan di dalam kalangan kedokteran dan hukum.

Aborsi merupakan suatu isu yang menimbulkan adanya pro dan juga kontra yang ada di dalam masyarakat dan aborsi ini bahkan telah menjadi pro kontra sejak zaman dahulu kala yang mana mengenai hal ini terdapat beberapa ahli yang setuju ataupun tidak setuju dengan adanya tindakan aborsi ini dan para ahli yang tidak setuju merupakan Phytagoras dan Hippocrates yang mengatakan tidak setuju mengenai tindakan aborsi ini yang mana menurut Phytagoras bahwa aborsi adalah penghilangan nyawa manusia kapanpun umur dari kandungan atau janin tersebut sedangkan Hippocrates menolak aborsi ini sendiri karena aborsi merupakan salah satu tindakan yang berbahaya dikarenakan dapat juga membahayakan nyawa dari sang ibu sehingga

<sup>1</sup> Dewi, A. K., & Purwani, S. P. M. (2020). "Perlindungan Hukum Terhadap Anak Sebagai Korban Perkosaan yang Melakukan Aborsi". *Kertha Wicara: Jurnal Ilmu Hukum*, 9(4), 65-79., h. 67.

<sup>2</sup> Kasim, F. (2014). "Dampak Perilaku Seks Berisiko terhadap Kesehatan Reproduksi dan Upaya Penanganannya (Studi tentang Perilaku Seks Berisiko pada Usia Muda di Aceh)". *Jurnal Studi Pemuda*, 3(1), h. 40.

dengan adanya hal tersebut aborsi di larang di dalam dunia medis dan tidak ada satupun badan kesehatan yang diperbolehkan untuk melakukan tindakan aborsi tersebut.<sup>3</sup>

Aborsi ini sendiri memiliki dampak ataupun resiko seseorang setelah melakukan tindakan aborsi ini yang mana maraknya aborsi yang dilakukan oleh remaja yang masih dibawah umur yang disebabkan dari adanya hubungan seks pranikah dapat mempengaruhi resiko fisik, psikis dan juga dampak sosial yang mana resiko fisik yang dirasakan oleh seseorang yang telah melakukan tindakan aborsi yaitu mengalami pendarahan, adanya perubahan bentuk badan dan juga kurangnya imun tubuh sedangkan resiko psikis yang dialami yaitu adanya rasa trauma dan terdapat beberapa orang yang merasa bersalah karena telah melakukan tindakan aborsi dan yang paling berpengaruh yaitu munculnya rasa malu yang diakibatkan dari lingkungan sekitar jika orang - orang disekitarnya mengetahui akan tindakan aborsi yang dilakukannya maka akan merubah pandangan orang terhadap orang yang melakukan tindak pidana aborsi tersebut.<sup>4</sup>

Aborsi ini sendiri biasanya disebut dengan pengguguran kehamilan oleh wanita-wanita yang tidak menginginkan anak di dalam kandungannya tersebut dan biasanya aborsi ini sendiri banyak dilakukan oleh wanita-wanita yang belum menikah atau dapat dikatakan sebagai kehamilan diluar nikah yang biasanya terjadi di kalangan anak-anak remaja yang masih memiliki emosi yang labil dan terkena dampak buruk dari pergaulan bebas yang sehingga terkenanya dampak dari perilaku seks pranikah dan aborsi ini merupakan salah satu hal yang dilarangi dalam peraturan perundang-undangan, perlindungan anak, agama dan juga di dalam kesehatan.<sup>5</sup> Hal ini sangat ditentang keras di dalam dunia kesehatan dan juga hukum dikarenakan aborsi melanggar Hak Asasi Manusia (HAM) dengan menghilangkan nyawa janin atau kandungan di dalam rahim seorang wanita yang membuat janin tersebut tidak memiliki kesempatan untuk hidup sehingga hal ini ditegaskan sebagai hal yang melanggar HAM dan ditentangnya aborsi di dalam dunia kesehatan dikarenakan hal ini sangat membahayakan bagi wanita yang melakukan tindakan aborsi ini sendiri karena dapat merenggut nyawa dari wanita tersebut maupun di dalam penggunaan alternatif lain seperti penggunaan dengan metode herbal ataupun meminum obat-obatan keras untuk menghilangkan nyawa dari janin atau kandungan tersebut sehingga hal ini sangat ditentang keras oleh negara.<sup>6</sup>

PKBI atau singkata dari Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia merupakan suatu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang sudah berdiri sejak 23 Desember 1957

<sup>3</sup> Manohara, I. B. (2018, Desember). Penerapan Sanksi Pidana Bagi Pelaku Tindak Pidana Aborsi Menurut Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku (Kitab Hukum Pidana dan Undang-Undang Nomor. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan). 3(1), h. 2.

<sup>4</sup> Hertanti, A. (2013, Juli). *Aborsi (Studi Deskriptif Tentang Proses Pengambilan Keputusan Aborsi Ilegal yang Dilakukan oleh Remaja Putri di Kota Surabaya)*. (Doctoral dissertation, Universitas Airlangga), h. 15 - 16.

<sup>5</sup> Shahrullah, R. S., Syarief, E., Sudirman, L., & Surya, T. (2020). "Analisis Yuridis Pengaturan Abortus Provokatus Terhadap Korban Pemerkosaan di Indonesia". *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 15(2), 251-263., h. 253.

<sup>6</sup> Sibarani, S. (2016). "Tinjauan Penerapan Sanksi Pidana Terhadap Abortus Provocatus pada Korban Pemerkosaan". *Jurnal Paradigma Hukum Pembangunan*, 1(02), 119-130., h. 120.

dan perkumpulan ini memelopori atau menggerakkan hal-hal mengenai Keluarga Berencana (KB) di Indonesia. Salah satu alasan ataupun faktor yang membuat lahirnya lembaga masyarakat ini dikarenakan tingginya angka kematian wanita di Indonesia baik dari yang berstatus menikah maupun belum menikah dan lembaga ini berfungsi sebagai sarana di masyarakat berfungsi sebagai sarana masyarakat di dalam mengurangi tingkat kematian wanita dikarenakan beberapa faktor dan salah satunya ialah kesehatan bagi ibu atau perempuan tersebut.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan atau dipaparkan di atas maka permasalahan di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: 1) Bagaimana ketetapan hukum Negara Indonesia terkait orang-orang yang melakukan tindakan aborsi dan menjual obat aborsi di lingkungan masyarakat secara illegal?; dan 2) Bagaimana aborsi di Negara Chili serta ketetapan hukum terkait orang yang melakukan aborsi?.

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang membahas mengenai permasalahan “aborsi ilegal” yang ada di Negara Chili dan Negara Indonesia yang menyebabkan meningkatnya angka kematian dikarenakan “aborsi ilegal” yang dilakukan oleh beberapa oknum-oknum tidak bertanggung jawab sehingga penelitian ini dibuat agar oknum-oknum tidak bertanggung jawab tersebut sadar akan hal-hal yang mereka lakukan secara ilegal. Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti data sekunder yang didapatkan oleh dan penelitian ini juga disebut sebagai penelitian hukum doktrinal yang mana proses ini dilakukan dengan cara menemukan aturan hukum maupun doktrin hukum mengenai tentang isu permasalahan hukum (*aborsi*) yang dihadapi oleh Negara Indonesia dan Negara Chili.

Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini ialah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan perbandingan hukum, dikarenakan di dalam permasalahan ini harus dikaji lebih dalam mengenai tindak pidana dan perundang-undangan apa sajakah yang dapat dilontarkan kepada oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab tersebut baik dari pihak yang melakukan aborsi maupun individu ataupun sekumpulan orang yang menjual obat untuk tindakan aborsi ilegal itu sendiri. Pendekatan perundang-undangan yang digunakan di dalam penulisan jurnal ini dikaji melalui Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan *Ley Numero 21.030* (Undang-Undang No 21.030 tentang Diskriminalisasi Gangguan Sukarela Kehamilan karena tiga penyebab) yang dilihat dari hal-hal apa sajakah yang dilanggar di dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Di dalam penelitian ini juga menelaah hal-hal yang terkait dengan permasalahan diatas maka sumber data dari penelitian ini ialah merupakan data sekunder yaitu data-data hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan yang mana hasil data yang dipaparkan didapatkan dari jurnal dan informasi berita. Dalam penelitian ini data yang digunakan yaitu terdiri dari 2 bahan yakin adalah bahan hukum sekunder, dan juga bahan hukum primer yang mana di dalam bahan hukum primer ialah suatu data

maupun bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat seperti Peraturan Perundang – Undangan sedangkan bahan hukum sekunder ialah bahan hukum yang menyajikan penjelasan-penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti yang didapatkan dari beberapa tulisan seperti makalah, jurnal, dan artikel ilmiah yang terkait dengan “aborsi illegal” itu sendiri sedangkan bahan hukum tersier merupakan suatu bahan hukum yang memberikan penjelasan maupun pengertian mengenai hal – hal terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder misalnya kamus hukum terkait dengan tema atau judul penelitian diatas dan sebagainya. Metode yang digunakan dalam menganalisis data-data yang didapat menggunakan metode deskriptif-kualitatif yang menganalisis data yang bersumber dari bahan hukum di dalam bentuk kalimat.

## PEMBAHASAN

### **Ketetapan Hukum Negara Indonesia terkait Tindakan Aborsi dan Penjualan Obat Aborsi di Masyarakat secara Illegal**

Aborsi berasal dari bahasa latin “*abortus provocatus*” yang mana merupakan pengguguran janin atau kandungan yang dilakukan secara sengaja oleh seorang ibu yang dapat dilihat dari beberapa faktor seperti harus dilakukannya suatu tindakan aborsi dikarenakan adanya kedaruratan medis ataupun korban dari tindakan pemerkosaan selebih dari 2 hal tersebut seseorang yang melakukan suatu tindakan aborsi dapat dijerat hukuman pidana dengan Pasal 346 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang berbunyi, yaitu seseorang yang dengan sengaja menggugurkan, mematikan ataupun menyutuh orang lain untuk melakukan hal tersebut dapat dikenakan hukuman pidana kurang lebih selama 4 tahun dan hal mengenai aborsi ini harus ditekankan lagi oleh pemerintah Negara Indonesia dikarenakan maraknya praktek illegal terkait dengan tindakan aborsi dan juga penjualan obat – obatan secara illegal yang dijual di masyarakat dengan harga yang bervariasi dan hal ini juga menyebabkan tingginya angka kematian yang ada di Negara Indonesia ini sendiri karena tidak amannya tindakan – tindakan terkait aborsi illegal yang hadir di tangan-tengah masyarakat Indonesia.<sup>7</sup>

Di dalam perkembangan zaman seperti sekarang ini sering sekali adanya pro dan kontra terkait mengenai isu “aborsi” yang secara illegal dilakukan oleh beberapa oknum yang kemudian juga menyebabkan tingginya angka kematian terhadap wanita maupun ibu di negara Indonesia dikarenakan oleh kurangnya keamanan dari tindakan aborsi ini sendiri karena hal ini masih illegal dilakukan oleh para wanita baik ibu di negara Indonesia ini sendiri jika janin tersebut tidak di dalam ketentuan – ketentuan terkait hal – hal yang dapat memperbolehkan seseorang melakukan tindakan aborsi tersebut contohnya saja seperti jikalau bayi tersebut membahayakan Kesehatan ataupun nyawa dari ibu tersebut dan aborsi juga berlaku bagi korban tindakan pemerkosaan. Aborsi ini sendiri seperti yang kita ketahui merupakan hal yang telah ada sejak zaman dahulu yang mana tindakan aborsi dulu dilakukan dengan menggunakan ramuan-ramuan tradisional yang mana terbuat dari bunga ataupun teh yang bersifat herbal tetapi memiliki khasiat

<sup>7</sup> Susanti, Y. (2012). “Perlindungan Hukum Bagi Pelaku Tindak Pidana Aborsi (Abortus Provocatus) Korban Pemerkosaan”. *Syiar Hukum*, 14(2), h. 1-2.

yang kuat yang mengandung kandungan-kandungan yang berbahaya untuk menggugurkan janin maupun kandungan yang ada di dalam kandungan seorang wanita.

Aborsi bukan merupakan hal yang baru di tengah-tengah masyarakat Indonesia maupun dunia dikarenakan tindakan dari aborsi ilegal ini merupakan faktor yang menjadi penyumbang tingginya angka kematian, praktek dari aborsi ini sendiri banyak dilakukan ataupun dicari oleh kalangan remaja ataupun kalangan muda di lingkungan pelajar dikarenakan adanya pergaulan yang bebas yang membuat aborsi di negara Indonesia dapat mencapai angka 2,5 juta kasus aborsi pertahunnya dan sekitar 30% dari jumlah tersebut merupakan penduduk yang berusia di kisaran 15–24 tahun dan hal ini dapat berujung dari beberapa faktor misalnya seperti Anak yang Tidak Diinginkan (ATD), permasalahan yang terkait dengan kesehatan baik dari pihak ibu maupun dari janin yang dikandungnya seperti yang kita lihat pada umumnya yang mana maraknya penjualan obat-obatan terlarang yang berfungsi atau memiliki khasiat untuk menggugurkan janin ataupun kandungan seseorang dan juga maraknya praktik aborsi ilegal yang memakan biaya yang cukup besar.<sup>8</sup>

Tindakan praktik aborsi ilegal banyak dilakukan di beberapa kota besar di Indonesia salah satunya yaitu Ibukota Negara Indonesia yaitu DKI Jakarta, yang mana terbongkarnya praktik aborsi di daerah Jakarta Timur di dalam sebuah apartemen yang menawarkan jasanya sebesar Rp 10.000.000 – Rp 15.000.000 yang dilihat dari kehamilan korban atau orang yang ingin melakukan tindakan aborsi tersebut dan di dalam pengakuannya tersangka mengaku telah mendapatkan 10 pasien dalam jangka waktu kurang lebih selama 3 bulan.<sup>9</sup> Maraknya tindakan aborsi membuat pihak – pihak tertentu mencoba mengambil keuntungan secara ilegal yang mana seperti membuka praktik dan juga menjual obat – obatan untuk membantu tindakan aborsi yang mana sama halnya dengan pasangan suami istri di daerah Sumatera Barat (Padang) yang menjual obat aborsi dengan harga Rp 300.000 sampai Rp 700.000 dan membantu aborsi dengan tarif Rp 5.000.000 sampai dengan Rp 7.000.000<sup>10</sup> dan terdapat juga sebuah rumah sakit yang melakukan praktik aborsi secara ilegal dari Januari 2019 sampai 10 April 2020 yang membantu 2.638 pasien aborsi secara ilegal dan para pelaku terdiri dari beberapa tenaga medis yaitu dokter dan perawat dan para pelaku dikenakan beberapa pasal yaitu “Pasal 346, Pasal 299, Pasal 348 Ayat 1 atau Pasal 349 Kitab Undang – Undang Hukum Pidana

---

<sup>8</sup> Nugroho, B. (n.d.). Perbuatan Aborsi dalam Aspek Hukum Pidana dan Kesehatanperbuatan Aborsi dalam Aspek Hukum Pidana dan Kesehatanperbuatan Aborsi dalam Aspek Hukum Pidana dan Kesehatan., h. 1.

<sup>9</sup> Alpino, O. R. (2021). *Rp10 Juta-Rp15 Juta, Tarif Aborsi di Apartemen Jakarta Timur*. from sindonews.com: <https://metro.sindonews.com/read/332266/170/rp10-juta-rp15-juta-tarif-aborsi-di-apartemen-jakarta-timur-1613037727>, diakses Maret 2021.

<sup>10</sup> Kompas.com. (2021). *Pasutri Penjual Obat Aborsi di Padang Tetapkan Biaya Gugurkan Kandungan sampai Rp 7 Juta Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Pasutri Penjual Obat Aborsi di Padang Tetapkan Biaya Gugurkan Kandungan sampai Rp 7 Juta"*, from <https://regional.kompas.com/read/2021/02/16/16261081/pasutri-penjual-obat-aborsi-di-padang-tetapkan-biaya-gugurkan-kandungan>, diakses Maret 2021

(KUHP) dan Pasal 194 *juncto* Pasal 75 Undang-Undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan".<sup>11</sup>

Aborsi sangatlah ditentang oleh peraturan perundang-undangan ataupun aturan hukum seperti Hukum Islam dan Kesehatan yang mana bahwa hal ini melanggar HAM karena menggugurkan janin ataupun kandungan yang ada di dalam rahimnya tersebut tanpa memberikan kesempatan dengan terkecuali terdapat beberapa faktor yaitu adanya kedaruratan medis seperti membahayakan nyawa sang ibu dan korban pemerkosaan di Negara Indonesia peraturan ataupun ketentuan hukum terkait dengan aborsi diatur di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Bab XIX Pasal 346–350. *Abortus provocatus* atau yang biasa dikenal sebagai aborsi merupakan tindakan pengguguran janin atau kandungan secara sadar dan sengaja yang juga terbagi menjadi 2 bentuk yaitu *aborsi provocatus medicinalis/aborsi artificialis therapicus* yang mana masuk kedalam aspek kedaruratan medis yang ditangani oleh dokter demi menyelamatkan nyawa dari sang ibu jika masih mempertahankan janin ataupun kandungannya tersebut sehingga dengan segera diperlukannya tindakan aborsi. Syarat-syarat penentuan indikasi medis antara lain dilakukan oleh tenaga medis, harus meminta pertimbangan dari psikologi dan ahli medis, harus adanya persetujuan tertulis dari pihak terkait atau keluarga terdekat, dilakukan di sarana kesehatan yang memiliki fasilitas yang lengkap yang dirujuk oleh pemerintah dan adanya prosedur dan laporan medis yang transparan.<sup>12</sup>

*Aborsi provocatus criminalis* yang merupakan salah satu isu yang sering diperdebatkan yaitu suatu tindakan pengguguran kandungan yang dilakukan secara illegal tanpa adanya indikasi medis atau kedaruratan medis hal ini dilakukan secara sadar dan sengaja dengan persetujuan dari sang ibu hal ini biasanya terjadi dikarenakan beberapa faktor yaitu, ATD, faktor ekonomi dan faktor lainnya yang mendukung agar dilakukannya tindakan aborsi illegal tersebut dan di dalam dunia medis waktu yang aman di dalam melakukan proses pengguguran kandungan (aborsi) yaitu saat pada kehamilan atau umur kandungan masih 6–10 minggu atau 2,5 bulan semenjak haid atau menstruasi terakhir sang ibu dan berdasarkan data yang kami kutip dari Sudramaji Sumapraja sebanyak 97% kalangan perempuan yang melakukan proses aborsi atau pengguguran janin atau kandungan yang ada di dalam rahimnya yaitu sebelum 12 minggu dari usia kandungannya.<sup>13</sup>

Kata aborsi merupakan salah satu tindakan pidana yang diatur di dalam perundang-undangan Negara Indonesia salah satunya yaitu di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 346, Pasal 347, Pasal 348 dan Pasal 349 dan di dalam Undang-Undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 75–77 mengenai hal-hal terkait dengan aborsi dan tindakan aborsi terhadap korban pemerkosaan juga diperbolehkan

---

<sup>11</sup> Raharjo, M. Y. W. (2020). *Buka Praktik Aborsi Ilegal, Klinik dr. SWS Layani 2638 Pasien dalam Setahun*. <https://www.suara.com/news/2020/08/18/141631/buka-praktik-aborsi-ilegal-klinik-dr-sws-layani-2638-pasien-dalam-setahun>, diakses Maret 2021.

<sup>12</sup> Susanti, Y. (2012). Perlindungan Hukum bagi Pelaku Tindak Pidana Aborsi (*Abortus Provocatus*) Korban Perkosaan. *Syiar Hukum*, 14(2), 297-298.

<sup>13</sup> Wijayati, M. (2015). Aborsi Akibat Kehamilan yang Tak Diinginkan (KTD): Kontestasi Antara *Pro-Live* dan *Pro-Choice*. *Analisis: Jurnal Studi Keislaman*, 15(1), h. 47 - 48.

oleh Undang - Undang yang berlaku di Negara Indonesia yaitu di dalam Undang - Undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 75 Ayat 2 huruf b yang mengatur mengenai pengecualian terhadap korban pemerkosaan yang dilihat dari kekhawatiran di dalam segi mental atau trauma yang dialaminya akibat terjadinya pemerkosaan tersebut maka dengan itu "korban pemerkosaan" juga termasuk kedalam hal yang diperbolehkan untuk melakukan Tindakan aborsi dengan tujuan untuk melindungi atau mengurangi dampak dari trauma yang ia dapatkan dari tindak pidana pemerkosaan tersebut dan hal ini juga dapat menggunakan aturan lainnya yaitu Kitab Undang - Undang Hukum Pidana Pasal 48 terkait dengan daya paksa (*overmacht*) yang mana hal ini dilakukan dengan mengutamakan kepentingan dari korban atau untuk menyembuhkannya dari trauma atau bahkan hal ini juga dapat mengganggu mental atau psikologi dari korban pemerkosaan tersebut<sup>14</sup>

Tindakan aborsi yang disengaja oleh seseorang juga dapat dijatuhkan dakwaan dengan menggunakan Pasal 194 Undang - Undang No 36 Tahun 2009 yang mana di dalam pasal ini berbunyi setiap orang yang dengan sengaja melakukan tindakan aborsi yang mana alasan dari tindakannya tersebut tidak masuk kepada kriteria - kriteria diperbolehkannya suatu Tindakan aborsi maka orang tersebut dapat dipidana dengan hukuman penjara 10 tahun paling lama atau denda sebanyak Rp 1.000.000.000<sup>15</sup>

Dalam peraturan perundang-undangan baik dari Undang-Undang Kesehatan maupun Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) segala tindakan terkait dengan aborsi yang dilakukan oleh seorang wanita tanpa masuk ke dalam kedaruratan medis dan juga merupakan korban pemerkosaan maka alasan apapun dianggap sebagai pelanggaran pidana yang juga melanggar Hak Asasi Manusia (HAM) di dalam konteks "menghilangkan nyawa janin yang ada di dalam kandungan atau rahim seorang wanita dan tidak memberikan kesempatan hidup bagi janin tersebut" maka dengan itu tindakan aborsi yang dilakukan oleh wanita tersebut termasuk ke dalam pelanggaran tindak pidana. Banyaknya kehamilan yang tidak diinginkan membuat maraknya praktik aborsi yang ada di Negara Indonesia dan penjualan obat-obatan keras yang mengandung bahan-bahan yang dapat menghilangkan nyawa dari janin yang ada di dalam kandungan seorang wanita dan kedua hal ini dilakukan atau dipasarkan secara illegal di dalam masyarakat dan hal ini kerap menimbulkan beberapa kontra yang mana dengan adanya praktik aborsi illegal ini sendiri berujung kepada kematian yang disebabkan tidak adanya penanganan medis seperti layaknya di sebuah rumah sakit, bahaya dari aborsi illegal ini sendiri juga menimbulkan gejala seperti munculnya pendarahan yang sangat banyak dan juga komplikasi pada sang ibu.

*World Health Organization (WHO)* memperkirakan ada sebanyak 20 juta kejadian aborsi tidak aman (*unsafe abortion*) atau dapat kita katakan sebagai aborsi illegal dan 9,5 %

---

<sup>14</sup> Wulandari, R. (2019). "Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pelaku Abortus Provocatus Criminalis (Tindak Pidana Aborsi)". *Jurnal Rechtsens*, 8(2), h. 206.

<sup>15</sup> Lestari, R. D. (2020). "Perlindungan Hukum Perempuan Pelaku Aborsi dari Korban Perkosaan Terhadap Ancaman Tindak Pidana Aborsi". *MAGISTRA Law Review*, 1(01), h. 16 - 17.

(19 dari 20 juta tindakan aborsi tidak aman) diantaranya banyak terjadi di negara - negara berkembang yang salah satunya yaitu Negara Indonesia.<sup>16</sup> Remaja di masa sekolah atau perkuliahan dalam rentang umur kurang lebih 15 - 24 banyak melakukan Tindakan aborsi yang mana dikarenakan hal ini dikarenakan kehidupan remaja yang masih labil di dalam pengambilan tindakan ataupun melakukan sesuatu hal yang menyebabkan timbulnya beberapa dampak negatif seperti adanya perilaku seksual pranikah yang membawa dampak buruk seperti adanya anak yang tidak diinginkan (ATD) yang membuat maraknya aborsi yang berakhir dengan kematian.

Di dalam dunia medis aborsi sangatlah ditentang walau dengan alasan apapun dikarenakan hal ini melanggar HAM dan merenggut nyawa dari seorang janin dan tidak memberikan kesempatan hidup dan Tindakan aborsi tersebut dilakukan tanpa termasuk kedalam pengecualian hal-hal yang telah ditetapkan ataupun diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara Indonesia yaitu adanya kedaruratan medis yang membahayakan janin ataupun nyawa sang ibu dan korban dari tindakan pemerkosaan yang dapat berdampak kepada gangguan mental ataupun trauma yang dihadapi oleh korban pemerkosaan tersebut dan hal ini diatur di dalam Undang-Undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan dalam Pasal 75 Ayat 2 huruf b dan Pasal 76 yang menjelaskan atau menguraikan hal-hal terkait dengan syarat-syarat pelaksanaan tindakan aborsi yang mana tindakan aborsi hanya dapat dilakukan jika termasuk dalam beberapa syarat atau ketentuan yang ditetapkan oleh undang-undang, yaitu: "Jika aborsi dilakukan sebelum umur kandungan atau kehamilan dari sang berumur 6 minggu dihitung dari pertama haid atau halangan terakhir dan hal ini dapat tetap dilaksanakan jika adanya hal mendesak seperti kedaruratan medis; tindakan aborsi dilakukan oleh tenaga kesehatan yang memiliki keterampilan, izin dan kewenangan yang juga memiliki sertifikat yang ditetapkan atau disetujui oleh menteri; dilakukan dengan adanya persetujuan dari pihak yang bersangkutan; dilaksanakan jika mendapatkan izin dari suami terkecuali terhadap korban tindak pemerkosaan; dan penyedia layanan kesehatan atau pelaksanaan tindakan aborsi telah memenuhi syarat yang ditetapkan oleh menteri dan izin terkait dengan pelaksanaan tindakan aborsi tersebut.<sup>17</sup>

Teknologi merupakan suatu hal yang sangat membantu masyarakat di dalam kegiatannya sehari-hari, kecanggihan teknologi di era 4.0 merupakan salah satu hal yang dapat berdampak baik dan juga buruk bagi masyarakat karena semua akses terkait hal-hal yang ada dapat di akses menggunakan teknologi yang semakin hari semakin canggih dan dengan adanya teknologi munculnya hal-hal positif dengan adanya *e-commerce* yang berupa penjualan ataupun pembelian barang secara online dan mudahnya mengakses sesuatu secara online dimulai dengan munculnya platform belanja online seperti Shopee, Tokopedia, Lazada, dan Bukalapak yang membuat seseorang dengan mudah menjual

---

<sup>16</sup> Wardhani, D. A. (2017). *Perilaku Aborsi pada Remaja di Kota Pontianak Provinsi Kalimantan Barat (Studi Kualitatif pada Mahasiswi di Universitas Muhammadiyah Pontianak)*, (Doctoral Dissertation), h. 5.

<sup>17</sup> Sasmita, F. (2016). *Kajian terhadap Tindakan Aborsi Berdasarkan Kehamilan Akibat Perkosaan*, h. 7.

belikan suatu barang secara online dari tempat yang berbeda tetapi dibalik sisi positif yang ditimbulkan dari teknologi terdapat juga sisi negatif yang ditimbulkan dari teknologi ini sendiri yang mana dapat kita lihat maraknya penjualan obat-obatan di media online yang tidak dapat dikendalikan dan menjadi salah satu sarana bagi oknum-oknum tertentu dalam memasarkan produk terlarang tersebut.

Penjualan obat – obat yang tidak memenuhi syarat ataupun ketentuan (illegal) adalah salah satu isu di dalam bidang Kesehatan terutama di dalam bidang farmasi yang mana beredarnya obat – obat secara bebas yang tidak memenuhi syarat banyak terjadi di dalam lingkungan masyarakat dan salah satunya banyak dari obat – obat illegal tersebut berfungsi sebagai obat pembantu di dalam menggugurkan janin dan pemasaran dari obat – obat illegal ini banyak ditemui di dalam platform jual beli online sehingga dapat dengan mudahnya dibeli oleh masyarakat sekitar yang mana contoh dari obat – obat illegal yang digunakan di dalam proses pengguguran kandungan yaitu seperti *mibetec*, *prostokos*, *cytotec* yang merupakan nama lain dari obat misoprostol yang mana seharusnya obat ini berfungsi sebagai penurun atau pereda dari naiknya asam lambung tetapi pada saat ini obat ini disalahgunakan menjadi obat penggugur kandungan sehingga membuat tindakan aborsi menjadi lebih mudah dikarenakan terdapat zat – zat ataupun kandungan di dalam obat ini yang merupakan kandungan yang dapat menggugurkan janin di dalam kandungan. Maraknya penjualan obat – obat secara illegal baik melalui media online ataupun langsung dapat dikatakan melanggar peraturan yang ada dan dapat dikatakan sebagai tindak pidana yang melanggar suatu Undang – Undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 196 yang menjelaskan terkait orang yang melakukan pemasaran, memproduksi dan juga menjual atau memasarkan obat – obat yang illegal dengan sengaja dan mengetahui bahwa obat tersebut tidak sesuai dengan standart keamanan bagi masyarakat sehingga tidak diperjualbelikannya obat tersebut secara umum maka orang tersebut dapat dikenakan Pasal 196 dan Pasal 98 ayat 2 dan 3 maka pihak yang menjualbelikan obat – obat secara illegal tersebut dapat dipidana dengan pidana penjara 10 tahun paling lama dan denda sebanyak Rp 1.000.000.000.<sup>18</sup>

## **B. Aborsi dan Ketetapan Hukum terkait Orang yang Melakukan Tindakan Aborsi di Chili**

Negara Chili merupakan salah satu negara berkembang yang terletak di Benua Amerika, Chili merupakan salah satu negara yang melakukan hubungan kerjasama dengan Negara Indonesia dan sistem pemerintahan yang dianut oleh negara ini ialah pemerintahan presidensil yang mana kepala pemerintahan dan kepala negara merupakan presiden yang terpilih setiap 4 tahun sekali berbeda halnya dengan negara Indonesia presiden hanya boleh menjabat dalam 1 periode dan tidak dapat mencalonkan diri untuk periode yang akan datang. Chili merupakan salah satu dari sekian banyak kawasan di

---

<sup>18</sup> Farid, M., & Astuti, P. (2018). “Proses Penegakan Hukum Tindak Pidana Penjualan Obat Penggugur Kandungan Secara Ilegal (Studi Kasus di Kepolisian Resort Kota Sidoarjo)”. *Novum: Jurnal Hukum*, 5(4), h. 2.

wilayah amerika latin yang memiliki kondisi negara yang stabil di semua bidangnya. Hubungan kerjasama bilateral antara Indonesia dengan Chili sudah ada sejak lama dan di dalam perjanjian Kerjasama yang dilakukan oleh kedua negara ini bahwa dari kedua pihak negara menyetujui untuk tidak mencampuri urusan rumah tangga dari negara satu sama lain dalam bentuk menghormati negara tersebut. Indonesia dan Chili terus mengalami peningkatan di dalam hubungan kerjasama yang baik salah satunya yaitu kerjasama di dalam bidang ekonomi dan dalam menjunjung perjanjian kerjasama diantara kedua negara dibuatlah beasiswa terhadap diplomat muda Indonesia di Akademi Diplomatik Andres Bello dan ditawarkannya beasiswa terhadap pelajar di Negara Chili dalam program beasiswa darmasiswa yang berfungsi sebagai alat untuk mendalami Negara Indonesia dimulai dari bidang seni dan juga bahasa serta budaya Negara Indonesia selama satu tahun<sup>19</sup>

Walaupun Negara Chili memiliki produksi tambang yang ada di negaranya tidak merubah status negara berkembang yang ada pada negaranya dikarenakan Negara Chili memiliki ketidakseimbangan ekonomi yang sangat tinggi atau terdapatnya ketimpangan di dalam bidang ekonomi Negara tersebut dan Negara Chili ini juga memiliki melakukan kerjasama dengan Negara Indonesia di dalam *Comprehensive Economic Partnership Agreement (CEPA)* di dalam upaya meningkatkan peran di dunia internasional dan Negara Chili ini juga merupakan suatu negara yang menjunjung tinggi HAM.<sup>20</sup>

Chili adalah salah satu negara yang tidak mengizinkan tindakan aborsi dalam keadaan atau situasi apapun yang mana pada saat dilarangnya tindakan aborsi di Negara Chili ini terdapat organisasi LSM yang berjuang atas hak perempuan untuk melegalkan undang-undang terkait dengan aborsi yang tidak terlalu ketat dan hal ini dimulai dengan beberapa cara salah satunya yaitu melalui iklan berbayar yang dilakukan pada tahun 2003 di salah satu surat kabar nasional di Negara Chili yang mana terdapat 232 perempuan yang menyetujui atau menyatakan bahwa mereka telah melakukan tindakan aborsi dan menuntut agar Negara Chili melonggarkan hal-hal terkait dengan aborsi. Tindakan aborsi ini sendiri merupakan isu permasalahan di setiap negara dikarenakan tindakan aborsi yang kian hari makin marak dilakukan negara Chili memutuskan untuk menetapkan aborsi sebagai tindak pidana kejahatan pada tahun 1874 tetapi seiring berjalannya waktu dan berpindahannya kepemimpinan membuat aturan yang mana pada tahun 1931 ditetapkannya bahwa pihak yang membantu tindakan aborsi baik dari pihak dokter maupun sang ibu yang ingin melakukan tindakan aborsi tersebut tidak dikenakan hukuman pidana jika adanya kedaruratan medis atau menyangkut nyawa dari sang ibu. Pada tahun 1989 Presiden Chili yaitu Presiden Pinochet di akhir jabatannya menetapkan bahwa dilarangnya tindakan aborsi tersebut dan selama beberapa dekade baik perempuan-perempuan di negara chili maupun lembaga yang memperjuangkan hak -

---

<sup>19</sup> Kedutaan Besar Republik Indonesia di Santiago, Republik Chile. (2018). *Profil Negara dan Kerja Sama*. from <https://kemlu.go.id/santiago/id/read/profil-negara-dan-kerja-sama/54/information-sheet>, diakses Maret 2021.

<sup>20</sup> Marsudi, R.L.P. (2016). Laporan Kinerja Tahun 2018. h. 2.

hak wanita atas pelanggaran aborsi terus berjuang agar dirubahnya ketetapan terkait dengan tindakan aborsi.<sup>21</sup>

Pada kepemimpinan Presiden Michelle Bachelet disetujuinya undang-undang mengenai aborsi dalam keadaan-keadaan tertentu, yaitu jika membahayakan nyawa sang ibu dan jika janin tidak dapat hidup atau mengalami kecacatan dan korban pemerkosaan yang mana peraturan yang baru disepakati terkait dengan korban pemerkosaan dapat melakukan Tindakan aborsi jika dikandung oleh anak yang berada dibawah 14 tahun dan mengandung selama 14 hingga 18 minggu aturan mengenai korban pemerkosaan termasuk kedalam aturan yang baru disepakati karena pada awalnya negara Chili hanya menyepakati 2 ketentuan yaitu jika janin membahayakan nyawa sang ibu dan terdapat kecacatan ataupun janin tidak dapat berkembang lagi dan hakim menyetujui hal terkait dengan tindakan aborsi dikarenakan selama hamper 30 tahun banyaknya perempuan-perempuan yang melakukan tindakan aborsi secara illegal.<sup>22</sup>

Aborsi di Chili diatur di dalam Undang-Undang No 21.030 yang mengatur tentang kehamilan yang disebabkan oleh beberapa faktor yaitu korban pemerkosaan, kedaruratan medis dan juga jika bayi di diagnosa terlahir cacat atau tidak dapat berkembang lagi dan Undang - Undang ini sudah berlaku semenjak September tahun 2017 yang mana hal ini merupakan salah satu kemajuan di negara Chili di dalam hak-hak perempuan semenjak diberlakukannya aturan ini terdapat sekitar 359 perempuan yang melakukan tindakan aborsi legal atau dilindungi oleh hukum tetapi masih adanya ketakutan akan penyalahgunaan yang dilakukan oleh beberapa oknum yaitu seperti berbohong menjadi korban pemerkosaan agar dapat melakukan tindakan aborsi dan tidak dikenakan hukum yang sudah sesuai dengan seharusnya yang mana ditetapkannya Undang-Undang No 21.030 menarik simpati masyarakat terhadap presiden Michelle Bachelet karena telah melonggarkan undang-undang terkait dengan tindakan aborsi.<sup>23</sup>

Aborsi di Negara Chili memiliki beberapa ketentuan di dalamnya yaitu terdapatnya 2 orang yang mendampingi remaja ataupun perempuan yang ingin melakukan tindakan aborsi yang di dalam hal ini memberikan dukungan maupun informasi terhadap tindakan aborsi tersebut di dalam proses menuju pengambilan keputusan yang akan dilakukan oleh perempuan tersebut, sesuai Undang - Undang yang berlaku kementerian Kesehatan di Negara Chili memberikan beberapa acuan atau dasar di dalam penentuan tindakan aborsi tersebut. Ketentuan aborsi yang dilegalkan oleh Presiden Chili Michelle Bachelet minumbulkan beberapa pro kontra yang mana hal ini terdapat di Lembaga Kesehatan swasta yang menganggap keberatan berdasarkan atas hati nurani dan juga hak untuk berserikat otonomi organisasi swasta yang mana rumah sakit swasta mendapatkan

---

<sup>21</sup> Human Rights Watch. (n.d.). *Women's Human Rights: Abortion*. from Women's Human Rights: <https://www.hrw.org/legacy/women/abortion/chile.html>, diakses Maret 2021.

<sup>22</sup> Hazliansyah. (2015). *Cile Legalkan Aborsi Akibat Perkosaan.*, from republika.co.id: <https://www.republika.co.id/berita/nushg2280/cile-legalkan-aborsi-akibat-perkosaan>, diakses Retrieved Maret 2021

<sup>23</sup> Labbé Brites, T. F. (2018). Análisis de la indicación de interrupción voluntaria del embarazo introducida por la Ley No. 21.030 en el Artículo 119 No. 2 del Código Sanitario, denominada "aborto embriopático", h. 1 - 2.

biaya dari publik atau masyarakat sehingga tidak dapat menyediakan layanan aborsi tersebut dan hal ini sudah ditetapkan oleh undang-undang yang berlaku pada bulan januari tahun 2019.<sup>24</sup>

Tindakan aborsi di Negara Chili difasilitasi oleh negara di beberapa tempat sesuai dengan kriteria atau penyebab yang dialami oleh wanita tersebut yang mana kriteria atau penyebab tersebut dibagi menjadi 3 yaitu: Tidak membahayakan nyawa dari sang ibu; Janin mengidap penyakit bawaan atau yang didapatkan dari genetik; dan Usia kehamilan tidak lebih dari 12 minggu dan usia 14 tahun umur kehamilan tidak lebih dari 14 minggu. Klinik-klinik dalam penanganan aborsi tersebar menjadi beberapa tempat sesuai dengan kriteria atau penyebabnya, yaitu: Klinik Universitas Los Andes (semua penyebab); Klinik Indisa (penyebab III); Rumah Sakit Klinik Universitas Katolik Kepausan Chili (semua penyebab); dan Yayasan Rumah Sakit Paroki San Bernardo (semua penyebab).<sup>25</sup>

## **PENUTUP**

Aborsi merupakan isu atau permasalahan yang dialami oleh dunia yang mana di setiap negara banyaknya perilaku aborsi secara illegal yang dilakukan. Aborsi ini ditentang di dalam seluruh peraturan perundang - undangan dan juga dari segi agama karena hal ini merupakan salah satu tindakan yang melanggar HAM karena menghilangkan nyawa janin yang dikandungnya tanpa memberikan kesempatan hidup dan kedua negara ini yaitu Indonesia dan Chili merupakan dua negara yang sangat menjunjung tinggi HAM dan melarang keras adanya penyebaran obat-obatan illegal sebagai alat pembantu aborsi dan aborsi tetapi terdapat pengecualian terhadap 3 hal yaitu adanya kedaruratan medis, terancamnya kehidupan dari janin yang ada di dalam kandungannya kelak dan korban pemerkosaan sehingga tindakan aborsi ini diperbolehkan jika termasuk kedalam 3 ketentuan yang telah ditetapkan oleh undang-undang jika tindakan aborsi dilakukan tanpa termasuk kedalam ketiga ketentuan ini maka di Negara Indonesia orang tersebut dapat didakwa dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Undang-Undang No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan sedangkan di Negara Chili diatur di dalam Undang-Undang No 21.030 dan pengedaran obat-obatan illegal dalam membantu proses aborsi juga tidak dibenarkan dan dapat dikenakan hukuman pidana penjara. Obat yang diperjualbelikan secara illegal dalam membantu tindakan aborsi yaitu misoprostol yang mana obat ini digunakan oleh perempuan yang ingin menggugurkan kandungannya baik di Indonesia dan Chili dan obat ini mudah didapatkan baik di tempat-tempat seperti apotik yang menyeludupkan obat ini dan banyak diperjualbelikan secara online karena harga yang relatif murah dibandingkan dengan melakukan aborsi yang memakan biaya yang banyak maka orang-orang dengan ekonomi tertentu menggunakan misoprostol sebagai alternatif di dalam pengguguran kandungannya. Di Chili tenaga kesehatan yang terbukti melakukan tindakan aborsi secara illegal akan dikenakan hukuman pidana penjara selama 3-5 tahun

<sup>24</sup> Maira, G., Casas, L., & Vivaldi, L. (2019). Abortion in Chile: The long road to legalization and its slow implementation. *Health and Human Rights*, 21(2), h. 125 - 126.

<sup>25</sup> Ministerio de Salud. (2019). *Ley N°21.030 a 2 años de su entrada en vigencia*. from [www.minsal.cl](http://www.minsal.cl): <https://www.minsal.cl/ley-n21-030-a-2-anos-de-su-entrada-en-vigencia-ive/>, diakses Maret 2021.

sedangkan orang yang membantu proses aborsi selain tenaga kesehatan menerima hukuman pidana penjara kurang dari tiga tahun.

Aborsi merupakan masalah yang diusahakan diatasi oleh semua negara di dunia karena maraknya pergaulan bebas dan kurangnya pengawasan orang tua membuat dapat terjerumusnya seseorang ke dalam tindakan yang berhubungan dengan aborsi yang bahkan dapat berujung kepada kematian merupakan salah satu hal yang harus diperhatikan oleh para orang tua dan hal ini dapat dimulai dari mengawasi pergaulan remaja pada zaman sekarang dan pemerintah harus lebih mengawasi terkait penjualan online media elektronik (*e-commerce*) karena banyaknya penyeludupan terkait obat-obatan ilegal yang dapat dibeli secara online dengan praktisnya sehingga banyak menimbulkan kematian karena dosis yang digunakan tidak sesuai atau terjadinya overdosis yang menyebabkan kematian terhadap seseorang sehingga di dalam hal ini harus lebih diperhatikan lagi dari segala sisi yaitu baik dari sisi pemerintah didalam pencegahan peredaran obat-obatan ilegal dan tindakan aborsi yang marak terjadi dan dari sisi orang tua yaitu mengawasi pergaulan dari remaja-remaja pada saat sekarang ini.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Alpino, O. R. (2021). *Rp10 Juta-Rp15 Juta, Tarif Aborsi di Apartemen Jakarta Timur*. from sindonews.com: <https://metro.sindonews.com/read/332266/170/rp10-juta-rp15-juta-tarif-aborsi-di-apartemen-jakarta-timur-1613037727>, diakses Maret 2021.
- Dewi, A. K., & Purwani, S. P. M. (2020). Perlindungan Hukum Terhadap Anak Sebagai Korban Perkosaan yang Melakukan Aborsi. *Kertha Wicara: Journal Ilmu Hukum*, 9(4), 65-79.
- Farid, M., & Astuti, P. (2018). Proses Penegakan Hukum Tindak Pidana Penjualan Obat Penggugur Kandungan Secara Ilegal (Studi Kasus Di Kepolisian Resort Kota Sidoarjo). *Novum: Jurnal Hukum*, 5(4).
- Hazliansyah. (2015). *Cile Legalkan Aborsi Akibat Perkosaan.*, from republika.co.id: <https://www.republika.co.id/berita/nushg2280/cile-legalkan-aborsi-akibat-perkosaan>, diakses Retrieved Maret 2021.
- Hertanti, A. (2013, Juli). *Aborsi (Studi Deskriptif Tentang Proses Pengambilan Keputusan Aborsi Ilegal yang Dilakukan oleh Remaja Putri di Kota Surabaya)*. (Doctoral dissertation, Universitas Airlangga).
- Human Rights Watch. (n.d.). *Women's Human Rights: Abortion*. from Women's Human Rights: <https://www.hrw.org/legacy/women/abortion/chile.html>, diakses Maret 2021.
- Kasim, F. (2014). Dampak Perilaku Seks Berisiko terhadap Kesehatan Reproduksi dan Upaya Penanganannya (Studi tentang Perilaku Seks Berisiko pada Usia Muda di Aceh). *Jurnal Studi Pemuda*, 3(1).
- Kedutaan Besar Republik Indonesia Di Santiago, Republik Chile. (2018). *Profil Negara dan Kerja Sama*. from <https://kemlu.go.id/santiago/id/read/profil-negara-dan-kerja-sama/54/information-sheet>, diakses Maret 2021.
- Kompas.com. (2021). *Pasutri Penjual Obat Aborsi di Padang Tetapkan Biaya Gugurkan Kandungan sampai Rp 7 Juta Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Pasutri*

- Penjual Obat Aborsi di Padang Tetapkan Biaya Gugurkan Kandungan sampai Rp 7 Juta*", from <https://regional.kompas.com/read/2021/02/16/16261081/pasutri-penjual-obat-aborsi-di-padang-tetapkan-biaya-gugurkan-kandungan>, diakses Maret 2021.
- Labbé Brites, T. F. (2018). Análisis de la indicación de interrupción voluntaria del embarazo introducida por la Ley No. 21.030 en el Artículo 119 No. 2 del Código Sanitario, denominada "aborto embriopático".
- Lestari, R. D. (2020). "Perlindungan Hukum Perempuan Pelaku Aborsi Dari Korban Perkosaan Terhadap Ancaman Tindak Pidana Aborsi". *MAGISTRA Law Review*, 1(01).
- Maira, G., Casas, L., & Vivaldi, L. (2019). Abortion in Chile: The long road to legalization and its slow implementation. *Health and Human Rights*, 21(2).
- Manohara, I. B. (2018, Desember). Penerapan Sanksi Pidana Bagi Pelaku Tindak Pidana Aborsi Menurut Peraturan Perundang-Undangan yang Berlaku (Kitab Hukum Pidana dan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan). 3(1).
- Marsudi, R.L.P. (2016). Laporan Kinerja Tahun 2018.
- Ministerio de Salud. (2019). *Ley N°21.030 a 2 años de su entrada en vigencia*. from [www.minsal.cl](http://www.minsal.cl): <https://www.minsal.cl/ley-n21-030-a-2-anos-de-su-entrada-en-vigencia-ive/>, diakses Maret 2021.
- Nugroho, B. (n.d.). Perbuatan Aborsi dalam Aspek Hukum Pidana dan Kesehatan perbuatan Aborsi dalam Aspek Hukum Pidana dan Kesehatan perbuatan Aborsi dalam Aspek Hukum Pidana dan Kesehatan.
- Raharjo, M. Y. W. (2020). *Buka Praktik Aborsi Ilegal, Klinik dr. SWS Layani 2638 Pasien Dalam Setahun*. <https://www.suara.com/news/2020/08/18/141631/buka-praktik-aborsi-ilegal-klinik-dr-sws-layani-2638-pasien-dalam-setahun>, diakses Maret 2021.
- Sasmita, F. (2016). Kajian Terhadap Tindakan Aborsi Berdasarkan Kehamilan Akibat Perkosaan.
- Shahrullah, R. S., Syarief, E., Sudirman, L., & Surya, T. (2020). "Analisis Yuridis Pengaturan Abortus Provocatus Terhadap Korban Pemerkosaan di Indonesia". *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 15(2), 251-263.
- Sibarani, S. (2016). "Tinjauan Penerapan Sanksi Pidana Terhadap Abortus Provocatus pada Korban Pemerkosaan". *Jurnal Paradigma Hukum Pembangunan*, 1(02), 119-130.
- Susanti, Y. (2012). "Perlindungan Hukum Bagi Pelaku Tindak Pidana Aborsi (Abortus Provocatus) Korban Perkosaan". *Syiar Hukum*, 14(2), 297-298.
- Susanti, Y. (2012). "Perlindungan Hukum Bagi Pelaku Tindak Pidana Aborsi (Abortus Provocatus) Korban Pemerkosaan". *Syiar Hukum*, 14(2).
- Wardhani, D. A. (2017). *Perilaku Aborsi Pada Remaja di Kota Pontianak Provinsi Kalimantan Barat (Studi Kualitatif Pada Mahasiswi di Universitas Muhammadiyah Pontianak)*, (Doctoral Dissertation).
- Wijayati, M. (2015). "Aborsi Akibat Kehamilan yang Tak Diinginkan (KTD): Kontestasi Antara Pro-Life dan Pro-Choice". *Analisis: Jurnal Studi Keislaman*, 15(1).
- Wulandari, R. (2019). Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pelaku Abortus Provocatus Criminalis (Tindak Pidana Aborsi). *Jurnal Rechtsens*, 8(2).

## LEGITIMASI HASIL PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH SERENTAK 2020 DI MASA PANDEMI COVID-19

**Diastama Anggita Ramadhan**; Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Jalan Prof. Soedharto, S.H. Tembalang, Kota Semarang, Jawa Tengah; E-mail: Diastama.anggita@gmail.com

### Abstrak

Legitimasi merupakan salah satu komponen yang amat penting dalam setiap penyelenggaraan pemilihan umum. Menjadi permasalahan pada penelitian ini adalah pemilihan umum kepala daerah serentak tahun 2020 yang dilaksanakan ditengah-tengah kondisi Pandemi Covid-19. Perdebatan yang melingkupi pelaksanaan pemilihan umum kali ini adalah pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah serentak yang dimungkinkan untuk mengancam keselamatan masyarakat. Artikel ini merupakan hasil penelitian dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Pendekatan pada penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan. Metode pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan. Bahan hukum kemudian diolah dengan metode deduktif untuk menarik kesimpulan dari bahan-bahan hukum yang telah didapatkan. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa legitimasi pemilihan kepala daerah serentak amat penting untuk memudahkan pemenang hasil pemilihan umum dalam menjalankan roda pemerintahan. Menurunnya partisipasi masyarakat dalam gelaran pemilihan umum akibat pandemi ini akan mempengaruhi legitimasi masyarakat terhadap roda pemerintahan kedepannya. Hal ini perlu diperhatikan agar pemerintah dapat menjalankan pemerintahannya dengan tetap mendapat dukungan masyarakat.

**Kata Kunci:** Pandemi Covid-19, Pemilihan Umum Serentak, Kepala Daerah, Legitimasi

### Abstract

*Legitimacy is a very important in any general election. The problem is the general election of regional leader in 2020 which was held in the midst of the Covid-19. The debate surrounding the general election this time is the general election for regional leader that can threaten the community. This research is being conducted using normative methods. The approach in this research is statute approach. The legal material is carried out by literature study method. The legal materials are then processed by deductive methods to extract the materials that have been obtained. This research conclude that the legitimacy regional election elections is very important for the winner of the general election in order to run the government. The decrease of public participation during this election was affected by the current pandemic situation. This needs to be considered since the leaders cannot run their governancy easily without any legitimacy.*

**Keywords:** Covid-19 Pandemic, Outright Election, Regional Leader, Legitimacy

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Sifat kedaerahan Indonesia yang amat kental membawa konsekuensi logis bahwa setiap daerah akan memiliki karakteristiknya masing-masing. Berdasarkan karakteristik tersebut, setiap pemangku kepentingan serta pejabat publik di tingkat daerah haruslah seseorang yang memang memiliki kompetensi serta kapabilitas dan pengetahuan kedaerahannya yang cukup tinggi. Hal ini menjadi penting mengingat pasca dibentuknya Undang-Undang yang secara spesifik mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang lebih mandiri untuk dapat melakukan manajemen pengelolaan daerahnya masing-masing. Guna tercapainya efisiensi dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, proses pemilihan ini kemudian dilaksanakan

secara serentak yang diperintahkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya.<sup>1</sup> Hal ini kemudian dikukuhkan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan pemilihan umum di Indonesia akan dilakukan secara serentak.<sup>2</sup>

Salah satu tujuan diadakannya pemilihan umum kepada daerah adalah guna terciptanya perbaikan situasi sosial, politik, dan perekonomian yang sesuai dengan karakteristik daerah.<sup>3</sup> Mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan sarana bagi masyarakat daerah untuk memilih kepala daerah sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Pemberlakuan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung ini kemudian diharapkan dapat memudahkan rakyat untuk lebih menyuarakan aspirasinya secara langsung di daerah. Berdasarkan hal tersebut, pada dasarnya pemilihan kepala daerah adalah proses pemberian mandat melalui sebuah legitimasi dari masyarakat daerah kepada pasangan calon kepala daerah pemenang pemilu.<sup>4</sup>

Pelaksanaan pemilihan kepada daerah secara langsung ini kemudian memberikan 2 (dua) dampak positif bagi pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal, yakni:<sup>5</sup>

1. Melalui pemilihan kepala daerah langsung, akan memberikan legitimasi bagi pemenang kontestasi pemilihan umum dari masyarakat di tingkat daerah
2. Legitimasi secara langsung ini kemudian membuat pemenang kontestasi pemilihan kepala daerah tidak memiliki keterikatan langsung dengan legislatif daerah, sehingga pertanggungjawaban dilakukan secara langsung kepada rakyat.

Menyoal mengenai legitimasi ini menjadi hal yang penting dalam proses pemilihan umum. Legitimasi merupakan salah satu unsur utama suksesnya pelaksanaan pemilihan umum. Hal ini terjadi karena legitimasi merupakan kunci utamanya diterimanya seorang pasangan calon pemenang kontestasi pilkada oleh masyarakat. Secara umum, legitimasi dapat diperoleh ketika pasangan calon pemenang pemilihan umum telah menyelesaikan seluruh rangkaian proses pemilihan umum kepala daerah hingga sampai ke tahapan gugatan sengketa hasil pemilu apabila memang ada.<sup>6</sup>

Tingkat partisipasi masyarakat kemudian dapat menjadi salah satu indikator kunci tingkat legitimasi pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah. Menurut Marijan, meskipun keterlibatan masyarakat hanya sampai dengan tahapan pemilihan, namun hal tersebut telah menunjukkan bahwa pasangan calon pemenang kontestasi pemilu ini telah

---

<sup>1</sup> Lihat Pada Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

<sup>2</sup> Lihat pada Pasal 167 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>3</sup> Singgih Choirul Rizki dan Yusuf Adam Hilman. (2020). "Menakar Perbedaan Opini Dalam Agenda Pelaksanaan Kontestasi Pilkada Serentak di Tengah Covid-19". *Jurnal Muqqadimah: Jurnal Ilmu Sosial, Politik, dan Humaniora*. Volume 4 Nomor 2 Agustus 2020. h. 145.

<sup>4</sup> Cucu Sutrisno. (2017). "Partisipasi Warga Negara dalam Pilkada". *Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*. Volume 2 Nomor 2, Juli 2017. h. 36.

<sup>5</sup> Teten Jamaludin. (2019). "Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika". *Jurnal Politik Walisongo*. Volume 1 Nomor 1 2019. h. 32.

<sup>6</sup> Untung Sri Hardjanto. (2019). "Legitimasi Pemilihan Umum di Indonesia Tahun 2019". *Administrative Law and Governance Journal*. Volume 2 Nomor 1 2019. h. 110.

mendapatkan legitimasi atau pengakuan dari masyarakat yang dalam hal ini adalah pemilih.<sup>7</sup>

Menjadi suatu permasalahan tersendiri, bahwa dunia internasional tengah menghadapi permasalahan bersama yang pada akhirnya mewajibkan seseorang untuk membatasi kegiatannya. Pandemi Covid-19 kemudian menjadi permasalahan bersama yang mengharuskan banyak negara di seluruh dunia untuk dapat mengurangi aktivitasnya. Akibatnya, banyak kegiatan-kegiatan baik yang berpengaruh secara langsung maupun tidak langsung terhadap tata kehidupan bernegara menjadi terpengaruh. Proses pemilihan umum menjadi salah satu kegiatan yang terdampak terjadinya pandemi ini. Menjadi salah satu perdebatan dalam proses pelaksanaan pemilihan umum ini adalah keselamatan masyarakat umum dihadapkan dengan hak konstitusional warga negara serta terancamnya proses demokrasi apabila pelaksanaan pemilihan kepala daerah mengalami penundaan. Indonesia sendiri pada akhirnya melaksanakan proses pemilihan kepala daerah serentak pada 9 Desember 2020 dengan diikuti oleh: 9 Provinsi, 224 Kabupaten, dan 37 Kota.<sup>8</sup>

Pro dan kontra menyelimuti pelaksanaan pilkada serentak di tengah kondisi pandemi Covid-19 ini. Beberapa alasan mendukung pelaksanaan pilkada serentak yakni:<sup>9</sup>

1. Pelaksanaan amanat peraturan perundang-undangan yang tetap berjalan;
2. Melindungi hak konstitusional warga negara; dan
3. Mereduksi jumlah wilayah daerah yang hanya dipimpin oleh pejabat sementara yang memiliki kewenangan lebih terbatas.

Pemerintah berpendapat bahwa beberapa negara telah sukses melaksanakan proses kontestasi demokrasi ini yakni: Korea Selatan, Selandia Baru, dan Polandia.<sup>10</sup> Hal ini kemudian menjadi berlawanan apabila disandingkan dengan asas *Salus Populis Suprema Lex* yang berarti adalah keselamatan rakyat adalah hukum paling tinggi.<sup>11</sup> Pemerintah kemudian melakukan rotasi pelaksanaan pemilu kepala daerah serentak ini melalui PERPPU yang kemudian disahkan menjadi sebuah Undang-Undang. Undang-Undang ini melakukan pergeseran pelaksanaan pemilu kepala daerah serentak dari 23 September 2020 menjadi 9 Desember 2020.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Kacung Marijan. (2010). *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Penerbit Kencana Media: Jakarta. h. 113.

<sup>8</sup> Hakam. (2020). *Dilema Pelaksanaan Pilkada Serentak di Tengah Ancaman Pandemi*. <https://ugm.ac.id/id/berita/20283-dilema-pelaksanaan-pilkada-serentak-di-tengah-ancaman-pandemi>. Diakses pada 21 Januari 2020.

<sup>9</sup> Aprista Ristyawati. (2020). "Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 di Masa Pandemi Darurat Covid-19 di Indonesia". *Jurnal Crepido*. Volume 2 Nomor 2. November 2020. h. 4

<sup>10</sup> Tsarina Maharani. (2020). *DPR: Beberapa Negara ada yang Sukses Laksanakan Pemilu di Tengah Pandemi*. <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/22/12573411/dpr-beberapa-negara-ada-yang-sukses-laksanakan-pemilu-di-tengah-pandemi?page=all>. Diakses pada 21 Januari 2021.

<sup>11</sup> Humas Mahkamah Konstitusi. (2020). *Sekretaris Jendral Mahkamah Konstitusi: Keselamatan Warga Hukum Tertinggi*. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16326>. Diakses pada 21 Januari 2021.

<sup>12</sup> Lihat pada Pasal 201A ayat (2) pada Undang Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

Terkait dengan legitimasi, menjadi permasalahan disini adalah rendahnya tingkat partisipasi pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan pada tahun 2020. Angka partisipasi pemilu kepala daerah berdasarkan rilis yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan umum adalah sebagai berikut:<sup>13</sup>

**Tabel 1. Tingkat Partisipasi Masyarakat pada Pemilu Kepala Daerah Serentak 2020**

Pemilihan Umum Tingkat Gubernur dan Wakil Gubernur	Pemilihan Umum Tingkat Bupati dan Wakil Bupati	Pemilihan Umum Tingkat Walikota dan Wakil Walikota
69,6 %	77.5%	69.0%

*Sumber: Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia*

Hal ini menjadi permasalahan karena tingkat partisipasi yang hampir hanya mendekati 50% ini tentu akan mempengaruhi legitimasi hasil pemilihan umum kepala daerah serentak. Apabila dilakukan perbandingan dengan hasil pemilihan umum serentak yang dilaksanakan pada tahun 2015, total partisipasi masyarakat yang berpartisipasi dalam pemilihan umum ini mengalami penurunan sejumlah 10%.<sup>14</sup>

Hal ini terjadi karena demokrasi langsung akan sangat terkait dengan legitimasi, maka tingkat partisipasi masyarakat ini akan sangat menentukan. Semakin rendahnya tingkat partisipasi masyarakat dalam proses kontestasi, maka legitimasi yang dihasilkan akan semakin rendah.<sup>15</sup> Hal ini kemudian menjadi sesuatu yang menarik untuk dikaji mengingat kondisi Pandemi Covid-19 akan mempengaruhi perhelatan kontestasi pemilihan umum kepala daerah serentak pada tahun 2020. Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan tersebut, maka penelitian ini diberi judul **“LEGITIMASI HASIL PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH SERENTAK 2020 DI MASA PANDEMI COVID-19”**

### Rumusan Masalah

Berdasarkan pendahuluan yang telah diajukan, maka dalam penelitian kali ini akan diangkat beberapa perumusan masalah yang akan menjadi pokok bahasan pada artikel ini. Perumusan masalah dalam artikel ini antara lain:

1. Teori-teori apa sajakah yang dipergunakan untuk menguatkan argumen legitimasi?

---

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

<sup>13</sup> Sania Mashabi. (2020). KPU: Partisipasi Pemilih di Pilkada 2020 Capai 76.09 Persen. <https://nasional.kompas.com/read/2020/12/31/18260221/kpu-partisipasi-pemilih-di-pilkada-2020-capai-7609-persen?page=all>. Diakses pada 21 Januari 2021.

<sup>14</sup> Elina Budiarti. (2015). Di Balik Partisipasi Pilkada 2015 yang Menurun. [https://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/12/151210\\_indonesia\\_pilkada](https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/12/151210_indonesia_pilkada). Diakses pada 29 Januari 2021.

<sup>15</sup> Andi Chandra, Erik Darmawan, dan Yesi. (2018). “Upaya Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih pada Pilkada Serentak 2018 dan Pemilu Serentak 2019”. *Jurnal Studi Sosial dan Politik*. Volume 2 Nomor 1. Juni 2018. h. 14.

2. Bagaimanakah pelaksanaan pemilihan umum dalam kondisi darurat Pandemi Covid-19?
3. Bagaimanakah legitimasi pelaksanaan pemilihan kepa daerah serentak tahun 2020?

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian dengan jenis penelitian yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini merupakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Metode yang digunakan guna mengumpulkan bahan hukum dalam penelitian ini mempergunakan metode studi literatur. Penelitian ini menggunakan metode analisa bahan hukum deduktif dimana bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian diklasifikasikan untuk kemudian menyimpulkan bahan hukum yang sifatnya umum menjadi hal yang lebih spesifik.

## PEMBAHASAN

### A. Teori-Teori Legitimasi

Legitimasi menjadi hal yang sangat penting dalam sebuah proses demokrasi. Menurut Lindblom legitimasi merupakan suatu kondisi dimana sistem suatu organisasi dengan sistem kemasyarakatan berjalan secara kongruen yang mana keduanya merupakan satu kesatuan yang utuh. Ketika terjadi kesenjangan antara kedua elemen tersebut, maka dimungkinkan terjadinya kekacauan.<sup>16</sup> Terkait dengan pelaksanaan proses demokrasi kemudian, hal ini menyebabkan legitimasi menjadi sesuatu yang mendesak mengingat peserta pemilihan umum dapat dikatakan sebagai pemenang ketika mendapatkan legitimasi dari masyarakat melalui proses tersebut. Menurut Kevin Clements, legitimasi didefinisikan sebagai berikut:<sup>17</sup>

*“Legitimacy can be catagorized as the relation or social contract between the government and the people. This specific relation or contract will guarantee any rights and welfare of the community. when welfare is not reached, it means that legitimacy has been misused.”*

Melalui penerapan sistem representasi, legitimasi menjadi sangat penting utamanya pada setiap kondisi pengambilan kebijakan. Kebijakan yang diambil oleh subjek hukum yang terpilih dan mendapatkan legitimasi melalui pemilihan umum akan sangat berdampak terhadap pemilih yang dalam hal ini adalah masyarakat. Menjadi pemenang kontes demokrasi tanpa diikuti dengan legitimasi dari masyarakat akan sangat membahayakan kondisi demokrasi itu sendiri. Hal tersebut memungkinkan timbulnya penyalahgunaan pengaruh, sifat manipulatif terhadap kebijakan yang dihasilkan, serta timbulnya perlakuan koersi.<sup>18</sup> Indikasi lemahnya

---

<sup>16</sup> Yoremia Lestari Ginting. (2016). “Mekanisme Tata Kelola dan Pengungkapan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan”. *Kinerja: Jurnal Ekonomi dan Manajemen*. Volume 13 Nomor 1. h. 75.

<sup>17</sup> Kevin P. Clements. (2014). *What is Legitimacy and Why Does It Matter for Peace?* [https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/ Accord25\\_WhatIsLegitimacy\\_0.pdf](https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/ Accord25_WhatIsLegitimacy_0.pdf). Diakses pada 30 Januari 2021.

<sup>18</sup> Alfian Alfian. (2009). *Menjadi Pemimpin Politik: Perbincangan Kepemimpinan dan Kekuasaan*. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, h. 233.

legitimasi pada dasarnya amat dekat dengan kehidupan masyarakat Indonesia. Gejala-gejala paling umum yang terjadi di berbagai belahan dunia terhadap absennya legitimasi hasil pemilihan umum antara lain adanya tindakan kekerasan masyarakat, demonstrasi, protes, krisis terhadap sistem pemerintahan, dan yang paling membahayakan adalah hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap proses pemilihan umum.<sup>19</sup>

Easton berpendapat bahwa dalam sebuah sistem ketatanegaraan, terdapat 3 (tiga) objek yang memerlukan legitimasi secara langsung dari masyarakat yakni: pemerintahan, rezim, dan ekosistem politik.<sup>20</sup> Melalui sistem pemilihan umum, legitimasi yang didapatkan akan memudahkan berjalannya ketiga hal tersebut sehingga hubungan antara masyarakat dengan pemenang kontestasi pemilihan umum akan berjalan dengan baik. Secara umum, menurut Eman Hermawan, terdapat 3 (tiga) metode untuk memperoleh legitimasi, yakni antara lain:<sup>21</sup>

1. Legitimasi Simbolis yang berarti bahwa legitimasi didapatkan dari simbol-simbil yang hidup dalam masyarakat. Simbol-simbil tersebut antara lain: budaya, agama, kepercayaan, moral, dan tradisi masyarakat. Pada legitimasi simbolis ini cenderung tidak memiliki sistem yang baku.
2. Legitimasi Material yang cenderung kepada tata cara memperoleh legitimasi dengan cara menjanjikan untuk memberikan sesuatu, menjanjikan sesuatu kepada para pemberi legitimasi (dalam hal ini masyarakat luas).
3. Legitimasi Prosedural yang berarti bahwa legitimasi dijalankan dengan melalui prosedur-prosedur tertentu yang telah diatur oleh negara. Kedua belah pihak baik negara maupun masyarakat haruslah mengakui adanya prosedur yang telah dibuat ini sehingga nanti proses pemberian legitimasi akan berjalan dengan baik dan pemerintahan yang dihasilkan akan kuat.

Sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, Indonesia cenderung mengarah kepada legitimasi prosedural sebagai sarana untuk memperoleh pengakuan dari masyarakat. Menurut Kimmo dan Maija, dalam pelaksanaan demokrasi prosedural melalui sistem pemilihan umum ini, harus ada rasa percaya masyarakat kepada lembaga yang ditunjuk untuk melaksanakan sistem pemilihan umum tersebut. Maka menurut Kimmo dan Maija, legitimasi tidak hanya mengenai penyerahan kewenangan dari masyarakat kepada pemenang pemilu, namun juga memberikan kepercayaan masyarakat untuk dapat dikelola dalam suatu sistem pemerintahan.<sup>22</sup> Berdasarkan hal tersebut, teramat penting bagi sebuah mekanisme dan prosedur demokrasi untuk selalu mendapatkan legitimasi yang utuh dari

---

<sup>19</sup> Martin Moore dan Damian Tambini. (2018). *Digital Dominance, The Power Of: Google, Amazon, Facebook, and Apple*. Oxford University Press: Oxford. h. 268.

<sup>20</sup> Ramlan Surbakti. (2009). *Memahami Ilmu Politik*. Grasindo: Jakarta. h. 93.

<sup>21</sup> Eman Hermawan. (2005). *Politik Memberla yang Benar*. DKN Garda Bangsa: Yogyakarta. h. 5.

<sup>22</sup> Kimmo Gronlund dan Maija Setala. (2004). *Low Electoral Turnout an Indication of Legitimacy Defisit?* <https://ecpr.eu/Filestore/paperproposal/d83ddd59-0a00-4535-a117-55a859e6a630.pdf>. Diakses pada 30 Januari 2021.

seluruh komponen negara. Pengakuan terhadap keutuhan legitimasi ini akan membuat proses bernegara menjadi semakin baik.

## **B. Pelaksanaan Pemilihan Umum pada Kondisi Darurat Covid-19**

Era pemilihan umum serentak sendiri mulai bergulir pasca Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengamanahkan pelaksanaan pemilihan umum untuk dilakukan secara bersamaan pada setiap tahapannya. Hal ini kemudian termasuk dengan pelaksanaan pemilihan umum kepala daerah. Beberapa alasan mengapa pemilihan umum dilaksanakan secara serentak antara lain:<sup>23</sup>

1. Hak seorang warga negara untuk dapat memilih secara cerdas pada kontestasi pemilihan umum sehingga seorang warga negara dapat menentukan sendiri peta jalan *checks and balances* yang dibangun melalui konsep pemilihan umum;
2. Hak seorang warga negara untuk dapat memilih secara efektif dan efisien. Efisien dapat diartikan efisien waktu, efisien biaya, serta efisien tenaga secara lebih terjamin dalam hukum;
3. Hak seorang warga negara untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik dari negara melalui penghematan biaya pelaksanaan pemilihan umum;
4. Sebagai sarana pendidikan berpolitik bagi partai politik agar lebih cermat melakukan proses kaderisasi anggota partai politik; dan
5. Guna mereduksi dan perlahan diharapkan dapat menghilangkan proses korupsi, politik uang, dan segala tindakan tidak terpuji lainnya yang kerap kali terjadi pada proses pelaksanaan pemilihan umum.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak pun menjadi sangat mendesak untuk dilaksanakan sebagai salah satu sarana mempercepat proses pembangunan bangsa. Konstruksi ketatanegaraan dalam proses pemilihan kepala daerah secara serentak ini adalah guna tercapainya dukungan secara maksimal terhadap sistem presidensiil di Indonesia sehingga pemerintah di tingkat lokal tidak lagi disibukkan dengan proses pemilihan dilaksanakan secara tidak bersamaan. Ketidakpaduan pelaksanaan pemilihan kepala daerah ini menyebabkan jalannya roda pemerintahan di tingkat lokal menjadi tidak maksimal dan tidak efisien.<sup>24</sup> Indonesia sendiri mulai mempraktikkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah secara serentak pada tahun 2015.

Menjadi permasalahan adalah manakala terjadi kondisi-kondisi yang berada diluar kendali dan perencanaan pemerintah, maka praktik ketatanegaraan pun dipaksa untuk mengikuti dinamika tersebut. Kondisi darurat seperti Pandemi Covid-19 yang terjadi pada periode tahun 2020 ini memaksa banyak negara untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap praktik ketatanegaraan, termasuk Indonesia. Secara internasional pada dasarnya telah diatur dalam sebuah perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh pemerintah Republik Indonesia. Bahwa negara dapat melakukan

<sup>23</sup> Ria Casmi Arrsa. (2014). "Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi". *Jurnal Konstitusi*. Volume 11 Nomor 3. September 2014. h. 522-523.

<sup>24</sup> Achmad Arifulloh. (2015). "Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis, Damai, dan Bermartabat". *Jurnal Pembaharuan Hukum*. Volume 2 Nomor 2. Agustus 2015. h. 301.

penundaan terhadap diberikannya hak-hak masyarakat selama terdapat kondisi spesifik tertentu yang menyebabkan pemberian dan/atau pelaksanaan hak-hak sipil masyarakat harus ditunda.<sup>25</sup> Menurut Smith, akan lebih konstitusional secara praktik bahwa pelaksanaan pemilihan umum dilakukan lebih cepat daripada ditunda atau bahkan ditiadakan.<sup>26</sup> Beberapa alasan kedaruratan yang dapat menjadi alasan bahwa pemilu akan ditunda atau tetap dijalankan dalam kondisi tertentu antara lain:<sup>27</sup>

**Tabel 2. Kualifikasi Keadaan Darurat**

No	Jenis Keadaan Darurat	Bentuk Keadaan Darurat
1.	Keadaan Darurat yang disebabkan oleh Alam	a. Geospasial : Gempabumi, tanah longsor, tsunami, aktivitas gunung berapi; b. Hidrologikal : Banjir, Tanah Longsor, Ombak Tinggi; c. Klimatologikal : Kekeringan, Kebakaran Hutan; d. Biologikal : Pandemi, Pandemi; e. Sebab lain : Kejadian luar angkasa, meteorit
2.	Keadaan Darurat yang disebabkan oleh manusia	Konflik, pengungsi terlantar, kecelakaan industrial, kecelakaan transportasi, kegagalan teknologi, kecelakaan yang diakibatkan hal lain (terorisme)

Sumber : Center for Research on Epidemiology of Disaster (CRED)

Berangkat dari kategori tersebut, pandemi covid-19 dapat dikategorikan sebagai salah satu alasan guna menunda pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak pada tahun 2020. Munculnya desakan guna melakukan penundaan didasarkan pada beberapa alasan antara lain: meningkatnya *positivity rate* pengidap virus covid-19, terjadinya korupsi serta politisir pemberian bantuan sosial, ketidakseimbangan kontestasi pemilihan umum antara petahana dan nonpetahana, dan menurunnya tingkat partisipasi masyarakat sebagai pemenuhan legitimasi.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Lihat pada Pasal 4 *International Covenant of Civil and Political Rights* sebagaimana diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant of Civil and Political Rights*.

<sup>26</sup> Alsatair Smith. (2004). *Election Timing*. Cambridge University Press: Cambridge. h. 72.

<sup>27</sup> Regina Below, Angelika Wirts, dan Debarati Guha. (2009). *Disaster Category Classification and Peril Terminology for Operational Purposes*. Center for Research on Epidemiology of Disaster: Munich. h. 5-8.

<sup>28</sup> Abdul Rochim. (2020). *Penundaan Pilkada, Rem Darurat Cegah Kluster Baru Covid-19*. <https://nasional.sindonews.com/read/162040/12/penundaan-pilkada-rem-darurat-cegah-kluster-baru-covid-19-1599869369?showpage=all>. Diakses pada 2 Februari 2021.

Melakukan penundaan terhadap proses pemilihan umum bukanlah hal yang baru dalam dunia demokrasi modern. Tercatat setidaknya terdapat 7 (tujuh) tipologi penundaan pemilihan umum yang telah dikenal, antara lain:<sup>29</sup>

**Tabel 3. Tipologi Penundaan Pelaksanaan Pemilihan Umum**

No	Kendala yang Menghentikan	Siapa yang Melakukan Penundaan	Kapan Dilakukan Penundaan
1.	Pembatalan Total	Petahana; Militer	Pra-pemilihan umum
2.	Penundaan karena terjadi krisis	Petahana; Oposisi	Pra-pemilihan umum
3.	Penundaan karena terjadi transisi pemerintahan	Proses Transisi Pemerintahan	Pra-pemilihan umum
4.	Penundaan karena alasan teknis	Petahana; Institusi Penyelenggara Pemilihan Umum	Pra-pemilihan umum
5.	Penundaan karena meninggalnya kandidat kuat peserta pemilihan umum	Petahana; Institusi Penyelenggara Pemilihan Umum	Pra-pemilihan umum
6.	Penundaan karena alasan kemanusiaan	Petahana; Institusi Penyelenggara Pemilihan Umum	Pra-pemilihan umum
7.	Tidak diakuinya pemilihan umum	Putusan Pengadilan; Petahana; Militer	Pasca pemilihan umum

*Sumber: Election Law Journal*

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak pada tahun 2020 ini pada dasarnya memiliki kesempatan untuk dilakukan penundaan dengan alasan kemanusiaan. Beberapa negara pernah melakukan penundaan pelaksanaan pemilihan umum baik di tingkat lokal maupun nasional karena alasan darurat. Beberapa negara tersebut antara lain:<sup>30</sup>

**Tabel 4. Negara-Negara yang Melakukan Penundaan Pemilihan Umum karena Kondisi Kedaruratan**

No	Negara yang Menunda Pemilu	Waktu Penundaan Pemilu	Alasan Penundaan
1.	Namibia	2013-2016	Wabah Penyakit Ebola
2.	Gambia	2013-2016	Wabah Penyakit Ebola
3.	Republik Kongo	2013-2016	Wabah Penyakit Ebola

<sup>29</sup> Toby James dan Sead Alihodzic. (2020). "When Is It Democratic To Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, Covid-19, and Emergency Situation". *Election Law Journal*. Volume 19 Nomor 3. h. 347.

<sup>30</sup> Charlotte Cousins. (2020). *Holding Elections During the Covid-19 Pandemic*. [https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2020/2020-12-16\\_l-rs-note-holding-elections-during-the-covid-19-pandemic\\_en.pdf](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2020/2020-12-16_l-rs-note-holding-elections-during-the-covid-19-pandemic_en.pdf). Diakses pada 3 Februari 2021. h. 2.

4.	Republik Liberia	2013-2016	Wabah Penyakit Ebola
5.	Meksiko	2009	Wabah Penyakit Flu Burung

*Sumber: House of the Oireachtas Research Service*

Indonesia sendiri telah memiliki instrumen hukum yang memungkinkan untuk melakukan penundaan pelaksanaan pemilihan umum manakala terjadi situasi kerusuhan, gangguan keamanan, bencana alam, atau gangguan lainnya di sebagian atau seluruh wilayah pemilihan di Indonesia.<sup>31</sup> Pemerintah Republik Indonesia kemudian telah melakukan waktu pergeseran pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak 2020 melalui sebuah peraturan perundang-undangan. Beberapa alasan bahwa pemilihan kepala daerah serentak tidak bisa ditunda untuk yang kedua antara lain:<sup>32</sup>

1. Jumlah daerah yang telah habis masa jabatannya cukup banyak sehingga kepala daerah yang telah habis masa jabatannya akan digantikan dengan seorang pelaksana tugas (PLT) yang tidak memiliki kewenangan penuh layaknya kepala daerah definitif.
2. Masih belum dapat diperkirakan waktu yang pasti mengenai berakhirnya Pandemi Covid-19. Melakukan penundaan dan menunggu status pandemi dicabut tidak memberikan kepastian pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak dari segi waktu.
3. Tidak maksimalnya pelaksanaan pelayanan masyarakat akibat pelaksanaan roda pemerintahan yang tidak optimal.

Berdasarkan pada alasan-alasan tersebut, pemerintah Republik Indonesia tetap melaksanakan pemilihan kepala daerah secara serentak pada tanggal 9 Desember 2020 dengan menggunakan landasan hukum PERPPU. Legitimasi hasil pemilihan kepala daerah serentak ini kemudian merupakan sesuatu yang harus dijaga mengingat legitimasi menjadi dasar kuat pengakuan masyarakat terhadap pemenang kontestasi pemilihan umum.

Meskipun banyak negara yang pada akhirnya turut serta melakukan penundaan kontestasi demokrasi baik di tingkat lokal maupun nasional, namun tidak sedikit pula negara yang akhirnya tetap bertahan untuk melaksanakan proses pemilihan umum. Hal yang sangat dipertimbangkan dalam pemaksaan pelaksanaan pemilihan umum ditengah kondisi Pandemi Covid-19 antara lain adalah integritas elektoral. Integritas elektoral dapat didefinisikan sebagai:<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Lihat pada Pasal 120 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

<sup>32</sup> Yoga Pongluturan, Martha Eliza Sellyn, Adryan Frediyanto. (2020). Kacamata Driyarkara : Pelaksanaan Pilkada 2020 di Titik Nadir. <https://usd.ac.id/mahasiswa/bem/f113/Kajian%20Pilkada%20Pandemi%20SPKS.pdf>. Diakses pada 3 Februari 2021.

<sup>33</sup> Pippa Noris, Richard Frank, dan Ferran Martinez. (2014). *Measuring Electoral Integrity Around the World: A New Dataset*. <https://core.ac.uk/download/pdf/71804807.pdf>. Diakses pada 3 Februari 2021. h. 788.

“Pelaksanaan pemilihan umum yang menjunjung tinggi prinsip dan asas demokrasi, menghormati hak-hak setiap pemilih, sesuai dengan prinsip-prinsip internasional, dilaksanakan secara profesional, imparial, dan transparan baik dalam tahapan persiapan maupun pelaksanaan dalam sebuah siklus pemilihan umum.”

Integritas elektoral inilah yang kemudian harus dijadikan dasar pada setiap proses pemilihan umum. Menurut James dan Alidhozic, pemilihan umum yang dilaksanakan ketika Pandemi Covid-19 berlangsung haruslah memenuhi beberapa kriteria berikut:<sup>34</sup>

1. Menjadikan ancaman bagi para pemilih untuk melakukan pertimbangan terhadap kandidat mana yang akan dipilih, apabila pemilihan umum harus ditunda;
2. Mewujudkan keseimbangan dalam kontestasi pemilihan umum. Hal ini penting mengingat dalam kondisi darurat, pasangan calon petahana akan sangat mendapatkan keuntungan karena petahana akan lebih terlihat oleh calon pemilih dalam proses penanganan kondisi darurat tersebut.
3. Kepastian dalam Pemerintahan. Meskipun pelaksanaan pemilihan umum diwaktu pandemi memiliki banyak tantangan, namun dengan tetap melaksanakannya akan memberikan kepastian bagi berjalannya roda pemerintahan dimasa yang akan datang.
4. Pemerintah melalui penyelenggara pemilihan umum harus bisa menjamin keselamatan baik panitia penyelenggara maupun pemilih dengan menyediakan segala kebutuhan pengamanan kesehatan (*personal protective equipment*).

Beberapa negara yang melaksanakan pemilihan umum di tingkat nasional maupun lokal antara lain:

#### **a. Korea Selatan**

Negara Korea Selatan melaksanakan proses pemilihan umum pada April 2020. Otoritas Pelaksana Pemilu di Korea Selatan, National Election Commission menyiapkan beberapa metode pemilihan umum guna meminimalisir resiko terjadinya penularan. Salah satu contoh yang berhasil dilaksanakan di Korea Selatan adalah layanan jemput bola kepada pemilih yang sedang dalam masa karantina maupun kepada masyarakat yang sedang mengalami pembatasan wilayah.<sup>35</sup> Pada pemilihan langsung di Korea Selatan menggunakan protokol kesehatan ketat.<sup>36</sup>

#### **b. Selandia Baru**

Negara Selandia Baru telah menggeser waktu pelaksanaan pemilihan umum dari yang semula 19 September 2020 menjadi 17 Oktober 2020. Otoritas pemilihan

<sup>34</sup> Toby James dan Sead Alihodzic. *Loc. Cit.* h. 345.

<sup>35</sup> Antonio Spinelli. (2020). *Managing Election Under the Covid-19 Pandemic: The Republic of Korea's Crucial Test*. International IDEA Technical Paper. [idea.int/sites/default/files/publications/managing-elections-during-pandemic-republic-korea-crucial-test.pdf](http://idea.int/sites/default/files/publications/managing-elections-during-pandemic-republic-korea-crucial-test.pdf). diakses pada 3 Februari 2021, h. 3.

<sup>36</sup> Republic of Korea National Election Commission. (2020). *Election Management in Response to Covid-19*. Republic Of Korea National Election Commission, h. 5.

umum di Selandia Baru, menjalankan beberapa langkah disamping protokol kesehatan yang amat ketat. Langkah-langkah tersebut adalah menambah lokasi pemungutan suara bagi para pemilih, pemilih diminta untuk memilih di daerah tempat tinggalnya, melakukan pemilihan jemput bola bagi para pemilih yang sedang dalam masa karantina maupun terkena pembatasan wilayah.<sup>37</sup>

### c. Polandia

Sebagai negara yang umur demokrasinya belum panjang, Polandia memilih untuk tetap melaksanakan kontestasi pemilihan umum Presiden ditengah kondisi Pandemi Covid-19. Tahapan yang ditempuh Polandia untuk melaksanakan proses pemilihan umum ditengah Pandemi adalah dengan mengubah metode pemilihan menjadi *postal voting* atau pemilih mengirimkan pilihannya melalui surat yang telah disediakan oleh otoritas penyelenggara pemilihan umum di Polandia. Surat pilihan tersebut akan dikirimkan secara langsung kepada Otoritas Penyelenggara Pemilu di Polandia.<sup>38</sup>

Negara-negara tersebut memilih untuk tetap melaksanakan pemilihan umum dengan tetap mengedepankan keselamatan masyarakat sebagai hukum tertinggi.

## C. Legitimasi Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah Tahun 2020

Pemilihan umum kepala daerah di Indonesia yang dilaksanakan secara serentak pada tahun 2020 ini membawa sederet permasalahan, utamanya terkait dengan tataran pelaksanaan. Kondisi pertentangan antara pemenuhan hak konstitusional dan keselamatan warga negara sebagai sebuah hukum tertinggi menjadi perdebatan yang melingkupi pelaksanaannya. Keputusan pemerintah untuk tetap menyelenggarakan pemilihan umum kepala daerah pada tahun 2020 ini membawa konsekuensi logis bahwa legitimasi serta keabsahan hasil pemilihan umum kepala daerah ini mutlak diperlukan. Legitimasi ini akan membawa jalannya roda pemerintahan menjadi lebih mudah dijalankan karena pemerintah tidak hanya terdiri dari komponen eksekutif dan yudikatif, namun juga didukung dengan keputusan masyarakat sebagai pelaksana sebuah regulasi yang dibuat nantinya. Menurut Miriam Budiarmo, legitimasi akan terkait dengan kedudukan seseorang ataupun kelompok pimpinan yang diterima dengan baik oleh masyarakat sehingga masyarakat akan turut serta dengan segala keputusan yang dibuat oleh penguasa karena adanya asas kewajaran dari keputusan penguasa tersebut.<sup>39</sup>

Secara teknis, legitimasi kemudian amat erat kaitannya dengan keabsahan hasil pemilihan umum kepala daerah tahun 2020. Keabsahan dimaksud adalah tata laksana prosedural yang digunakan dalam proses pemungutan suara hingga sampai kepada tahap rekapitulasi suara yang kemudian dari hasil rekapitulasi suara tersebut akan

---

<sup>37</sup> Praveen Menon. (2020). *New Zealand's Ardern Postpones Election as Coronavirus Flares Up*. <https://www.reuters.com/article/us-newzealand-election-ardern-idUSKCN25C0UW>. Diakses pada 3 Februari 2021.

<sup>38</sup> Vasil Vaschanka. (2020). *Political Manoeuvres and Legal Conundrums Amid the Covid-19 Pandemic: The 2020 Presidential Election in Poland*. International IDEA: Stockholm, h. 7.

<sup>39</sup> Miriam Budiarmo. (2012). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia: Jakarta. h. 44.

ditentukan siapakah pasangan calon pemenang hasil pemilihan umum. Terkait dengan keabsahan, maka hal ini akan amat terkait dengan hukum secara tekstual yang berdasar kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai pemilihan umum.<sup>40</sup> Secara teknis, hasil pemilihan umum dapat dikatakan sah ketika telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum serta tidak adanya gugatan sengketa hasil pemilihan umum pada Mahkamah Konstitusi.

Berbeda dengan keabsahan hasil pemilihan umum, legitimasi kemudian tidak dapat diukur secara rinci menggunakan angka. Secara awam, angka partisipasi pada proses pemilihan umum serta angka hasil pemilihan umum memang dapat dijadikan acuan awal, namun tidak berarti proses pemilihan umum tersebut lantas mendapatkan kepercayaan secara utuh dari masyarakat. Legitimasi kemudian dapat menjadi salah satu fungsi kontrol dari masyarakat terhadap pemerintah, utamanya dalam hal ini adalah eksekutif di tingkat daerah sebagai pemenang proses pemilihan umum serentak tahun 2020.<sup>41</sup> Menurut Eli Berman, legitimasi kemudian dapat diukur dengan beberapa indikator, yakni:<sup>42</sup>

1. Iklim demokrasi di daerah pelaksanaan pemilihan umum
2. Penegakan hukum pemilihan umum oleh aparat penegak hukum maupun instrumen hukum terkait yang telah dibentuk
3. Keterlibatan anggota parlemen serta eksekutif dalam proses pengambilan kebijakan yang berpihak kepada para pemilih; dan
4. Adanya keinginan masyarakat untuk melaporkan tindakan-tindakan koruptif selama proses pemilihan umum berlangsung dari awal hingga akhir rangkaian.

Menjadi permasalahan pada gelaran pemilihan kepala daerah serentak tahun 2020 ini adalah tantangan Pandemi Covid-19 yang masih mengancam keselamatan masyarakat. Tingginya kemungkinan seseorang untuk terpapar virus ini pula akan mengubah sebaran demografi peserta pemilihan umum, dalam hal ini adalah pemegang hak suara. Pemegang hak suara yang memiliki resiko lebih tinggi untuk terpapar virus Covid-19 akan memiliki kecenderungan untuk tidak mengikuti gelaran kontestasi pemilihan umum kepala daerah serentak.<sup>43</sup> Hal ini kemudian terlihat pada gelaran pemilihan kepala daerah serentak tahun 2020 yang secara nasional hanya memiliki tingkat partisipasi sekitar 69 hingga 70%.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Widodo Ekatjahjana. (2009). "Menggagas Peradilan Partai Politik dan Pemilu dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, Volume 2 Nomor 1. Juni 2009. h. 78.

<sup>41</sup> Ansori. (2017). "Legalitas Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Menyelenggarakan Pilkada". *Jurnal Konstitusi*, Volume 14 Nomor 3. September 2017. h. 567.

<sup>42</sup> Eli Berman, Michael Callen, Clark Gibson, dan James Long. (2014). *Election Fairness and Government Legitimacy in Afghanistan*. National Bureau of Economic Research: Massachusetts. h. 3.

<sup>43</sup> Andrew F. Johnson, Wendy Pollock, dan Beth Rauhaus. (2020). "Mass Casualty Event Scenarios and Political Shifts: 2020 Election Outcomes and the U.S. Covid-19 Pandemic". *Administrative Theory and Praxis Journal*. Volume 42 Nomor 2. h. 5.

<sup>44</sup> Sania Mashabi. (2020). *KPU: Partisipasi Pemilih di Pilkada 2020 Capai 76.09 Persen*. <https://nasional.kompas.com/read/2020/12/31/18260221/kpu-partisipasi-pemilih-di-pilkada-2020-capai-7609-persen?page=all>. Diakses pada 21 Januari 2021

Turunnya jumlah partisipasi ini menandakan bahwa ada segolongan masyarakat yang kemudian tidak melakukan proses pemungutan suara yang diakibatkan karena kondisi darurat Pandemi Covid-19. Apabila ditelaah lebih detil melalui angka partisipasi, maka legitimasi pemilihan umum kepala daerah serentak tahun 2020 kurang lebih hanya sebesar 60%. Hal ini tentu saja akan memberikan dampak yang tidak mudah bagi jalannya roda pemerintahan bagi para pemenang kontestasi pemilihan umum tersebut. Dampak utama yang akan timbul adalah pro dan kontra dalam proses pengambilan kebijakan pada masing-masing daerah baik di tingkat Kabupaten atau Kota dan juga tingkat Provinsi.

Legitimasi kemudian akan pula berpengaruh pada proses penentuan dan pengambilan kebijakan di tingkat daerah. Kebutuhan untuk membuat kebijakan yang partisipatif dan mendukung segala kegiatan masyarakat mutlak diperlukan untuk tercapai suatu pemerintahan daerah yang responsif. Legitimasi hasil pemilihan umum dan jalannya roda pemerintahan akan membentuk suatu hubungan kausalitas dimana legitimasi merupakan awal dari sebuah kepercayaan masyarakat untuk menjalankan pemerintahan berdasarkan asas good governance.<sup>45</sup> Menurut Gilley, faktor penentu dari legitimasi hasil pemilihan umum adalah adanya kepercayaan masyarakat.<sup>46</sup> Rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat melalui lembaga pemilihan umum akan berakibat kepada rendahnya tingkat kepatuhan masyarakat terhadap segala kebijakan yang dibuat oleh pemerintahan definitif. Resiko tersebut harus dijalankan oleh pemerintah definitif sebagai sebuah konsekuensi dasar penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak 2020 di tengah kondisi pandemi yang berakibat pada berkurangnya legitimasi masyarakat mengingat resiko terhadap ancaman terpapar pandemi Covid-19 yang amat tinggi.

## PENUTUP

Beberapa penjabaran yang telah dipaparkan pada bagian awal hingga sampai kepada bagian kesimpulan kemudian akan dikerucutkan ke dalam beberapa butir kesimpulan, yakni antara lain:

1. Bahwa pemahaman mengenai legitimasi melalui penjabaran makna kata legitimasi baik secara luas maupun sempit mutlak diperlukan. Secara umum legitimasi dapat diartikan sebagai terjalannya sebuah hubungan kontrak sosial antara pemilih dengan pasangan calon peserta pemilihan umum yang mana hubungan kontraktual sosial tersebut akan memudahkan siapapun pemenang kontestasi pemilihan umum untuk menjalankan segala kebijakan dalam pemerintahannya.
2. Pemilihan umum pada kondisi darurat pada dasarnya tetap dapat dilaksanakan dengan tetap mengutamakan kondisi masyarakat sebagai peserta pemilik hak pilih sebagai persyaratan utama. Terkait dengan Pandemi Covid-19 yang telah ditetapkan

---

<sup>45</sup> Juanda Nawawi. (2012). "Membangun Kepercayaan dalam Mewujudkan Good Governance". *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*. Volume 1 Nomor 3. Juni 2012. h. 21.

<sup>46</sup> Gilley Bruce. (2006). "The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries". *International Political Science Review Journal*. Volume 27 Nomor 1. h. 50.

oleh Pemerintah Republik Indonesia, pemerintah Republik Indonesia mengambil pilihan untuk tetap menjalankan proses kontestasi demokrasi ini dengan melakukan pergeseran waktu pelaksanaan yang telah diatur melalui suatu peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan pemilihan umum dalam kondisi Pandemi Covid-19 sendiri merupakan pilihan logis yang harus dilaksanakan. Beberapa negara di dunia juga menyelenggarakan pemilihan umum, antara lain Korea Selatan, Polandia, dan Selandia Baru memilih untuk tetap melaksanakan pemilihan umum dengan merubah kebiasaan-kebiasaan dalam proses pemungutan suara. Protokol kesehatan yang ketat menjadi hal yang wajib dijalankan dalam setiap tahapan proses pemilihan umum.

3. Pemilihan umum kepala daerah serentak tahun 2020 sendiri pada akhirnya telah terlaksana pada 9 Desember 2020. Hal yang perlu diperhatikan dalam proses kontestasi demokrasi ini adalah tingkat partisipasi masyarakat yang kemudian mengalami penurunan dibandingkan dengan pemilihan kepala daerah pada tahun 2015. Tingkat partisipasi pada dasarnya bukanlah alat utama untuk mengukur seberapa jauh legitimasi hasil pemilihan umum, namun tingkat partisipasi ini dapat menjadi indikator awal seberapa jauh legitimasi masyarakat terhadap pemenang pemilihan umum yang kemudian akan memimpin jalannya roda pemerintahan. Semakin tingginya legitimasi masyarakat terhadap pelaksanaan pemilihan umum, akan memudahkan pemerintah untuk membuat kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Masyarakat akan senantiasa memberikan dukungan penuh terhadap segala regulasi pemerintah.

Pemilihan umum dalam keadaan darurat adalah sebuah keniscayaan. Demokrasi serta hak-hak konstitusional masyarakat harus tetap berjalan dalam kondisi apapun. Meskipun pelaksanaan pemilihan umum pada dasarnya dapat dilakukan penundaan ketika mengalami keadaan darurat sesuai dengan amanah Pasal 120 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. Faktanya hal ini perlu diatur secara lebih lanjut melalui peraturan pelaksana, agar negara selalu siap untuk menjalankan roda demokrasi dalam kondisi apapun serta tidak merugikan hak-hak konstitusional masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Alfian, Alfian. (2009). *Menjadi Pemimpin Politik: Perbincangan Kepemimpinan dan Kekuasaan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Below, Regina., Wirts, Angelika., & Guha, Debarati. (2009). *Disaster Category Classification and Peril Terminology for Operational Purposes*. Munich: Center for Research on Epidemiology of Disaster.
- Berman, Eli., Callen, Michael., Gibson, Clark., & Long, James. (2014). *Election Fairness and Government Legitimacy in Afghanistan*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Budiarjo, Miriam. (2012). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.

- Hermawan, Eman. (2005). *Politik Memberla yang benar*. Yogyakarta: DKN Garda Bangsa.
- Marijan, Kacung. (2010). *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*. Jakarta: Penerbit Kencana Media.
- Moore Martin., & Tambini, Damian. (2018). *Digital Dominance, The Power Of: Google, Amazon, Facebook, and Apple*. Oxford: Oxford University Press.
- Republic of Korea National Election Commission. (2020). *Election Management in Response to Covid-19*. South Korea: Republic Of Korea National Election Commission.
- Smith, Alsatair. (2004). *Election Timing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Surbakti, Ramlan. (2009). *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Vaschanka, Vasil. (2020). *Political Manoeuvres and Legal Conundrums Amid the Covid-19 Pandemic: The 2020 Presidential Election in Poland*. Stockholm: International IDEA,

### **Jurnal**

- Ansori. (2017). Legalitas Hukum Komisi Pemilihan Umum Daerah dalam Menyelenggarakan Pilkada. *Jurnal Konstitusi*. 14(3), 567.
- Arifulloh, Achmad. (2015). Pelaksanaan Pilkada Serentak yang Demokratis, Damai, dan Bermartabat. *Jurnal Pembaharuan Hukum*. 2(2), 301.
- Bruce, Gilley. (2006). The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries. *International Political Science Review Journal*. 27(1), 50.
- Casmi Arrsa, Ria. (2014). Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi. *Jurnal Konstitusi*. 11(3), 522-523.
- Chandra, Andi., Darmawan, Erik., & Yesi. (2018). Upaya Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sumatera Selatan Dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih Pilkada Serentak 2018 dan Pemilu Serentak 2019. *Jurnal Studi Sosial dan Politik*. 2(1), 14.
- Choirul Rizki, Singgih ., & Adam Hilman, Singgih. (2020). Menakar Perbedaan Opini Dalam Agenda Pelaksanaan Kontestasi Pilkada Serentak di Tengah Covid-19. *Jurnal Muqqadimah: Jurnal Ilmu Sosial, Politik, dan Humaniora*. 4(2), 145.
- Ekatjahjana, Widodo. (2009). Menggagas Peradilan Partai Politik dan Pemilu dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Konstitusi*. 2(1), 78.
- F. Johnson, Andrew., Pollock, Wendy., & Rauhaus, Beth. (2020). Mass Casualty Event Scenarios and Political Shifts: 2020 Election Outcomes and the U.S. Covid-19 Pandemic. *Administrative Theory and Praxis Journal*. 42(2), 5.
- Jamaludin, Teten. (2019). Pilkada Langsung: Kisah Sukses dan Problematika. *Jurnal Politik Walisongo*. 1(1), 32.
- James, Toby., & Alihodzic, Sead. (2020). When Is It Democratic To Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, Covid-19, and Emergency Situation. *Election Law Journal*. 19(3), 347.
- Lestari Ginting, Yoremia. (2016). Mekanisme Tata Kelola dan Pengungkapan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan. Kinerja. *Jurnal Ekonomi dan Manajemen*. 13(1), 75.
- Nawawi, Juanda. (2012). Membangun Kepercayaan dalam Mewujudkan Good Governance. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*. 1(3), 21.
- Ristyawati, Aprista. (2020). Efektivitas Pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 di Masa Pandemi Darurat Covid-19 di Indonesia. *Jurnal Crepido*. 2(2), 4.

- Sri Hardjanto, Untung. (2019). Legitimasi Pemilihan Umum di Indonesia Tahun 2019. *Administrative Law and Governance Journal*. 2(1), 110.
- Sutrisno, Cucu. (2017). Partisipasi Warga Negara dalam Pilkada. *Jurnal Pancasila dan Kewarganegaraan*. 2 (2), 36.

### Website

- Antonio Spinelli. 2020. Managing Election Under the Covid-19 Pandemic: The Republic of Korea's Crucial Test. International IDEA Technical Paper. [idea.int/sites/default/files/publications/managing-elections-during-pandemic-republic-korea-crucial-test.pdf](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2020/2020-12-16_l-rs-note-holding-elections-during-the-covid-19-pandemic_en.pdf).
- Charlotte Cousins. 2020. Holding Elections During the Covid-19 Pandemic. [https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2020/2020-12-16\\_l-rs-note-holding-elections-during-the-covid-19-pandemic\\_en.pdf](https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/libraryResearch/2020/2020-12-16_l-rs-note-holding-elections-during-the-covid-19-pandemic_en.pdf). 3 Februari 2021.
- Elina Budiarti. 2015. Di Balik Partisipasi Pilkada 2015 yang Menurun. [https://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/12/151210\\_indonesia\\_pilkada](https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/12/151210_indonesia_pilkada). 29 Januari 2021.
- Abdul Rochim. 2020. Penundaan Pilkada, Rem Darurat Cegah Kluster Baru Covid-19. <https://nasional.sindonews.com/read/162040/12/penundaan-pilkada-rem-darurat-cegah-kluster-baru-covid-19-1599869369?showpage=all>. 2 Februari 2021.
- Hakam. 2020. Dilema Pelaksanaan Pilkada Serentak di Tengah Ancaman Pandemi. <https://ugm.ac.id/id/berita/20283-dilema-pelaksanaan-pilkada-serentak-di-tengah-ancaman-pandemi>. 21 Januari 2020.
- Humas Mahkamah Konstitusi. 2020. Sekretaris Jendral Mahkamah Konstitusi: Keselamatan Warga Hukum Tertinggi. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16326>. 21 Januari 2021.
- Kevin P. Clements. 2014. What is Legitimacy and Why Does It Matter for Peace? [https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/accord25\\_WhatIsLegitimacy\\_0.pdf](https://rc-services-assets.s3.eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/accord25_WhatIsLegitimacy_0.pdf). 30 Januari 2021.
- Kimmo Gronlund dan Maija Setälä. 2004. Low Electoral Turnout an Indication of Legitimacy Deficit? <https://ecpr.eu/Filestore/paperproposal/d83ddd59-0a00-4535-a117-55a859e6a630.pdf>. 30 Januari 2021.
- Pippa Norris, Richard Frank, dan Ferran Martinez. 2014. Measuring Electoral Integrity Around the World: A New Dataset. <https://core.ac.uk/download/pdf/71804807.pdf>. 3 Februari 2021.
- Praveen Menon. 2020. New Zealand's Ardern Postpones Election as Coronavirus Flares Up. <https://www.reuters.com/article/us-newzealand-election-ardern-idUSKCN25C0UW>. 3 Februari 2021.
- Sania Mashabi. 2020. KPU: Partisipasi Pemilih di Pilkada 2020 Capai 76.09 Persen. <https://nasional.kompas.com/read/2020/12/31/18260221/kpu-partisipasi-pemilih-di-pilkada-2020-capai-7609-persen?page=all>. 21 Januari 2021.
- Sania Mashabi. 2020. KPU: Partisipasi Pemilih di Pilkada 2020 Capai 76.09 Persen. <https://nasional.kompas.com/read/2020/12/31/18260221/kpu-partisipasi-pemilih-di-pilkada-2020-capai-7609-persen?page=all>. 21 Januari 2021

- Tsarina Maharani. 2020. DPR: Beberapa Negara ada yang Sukses Laksanakan Pemilu di Tengah Pandemi. <https://nasional.kompas.com/read/2020/09/22/12573411/dpr-beberapa-negara-ada-yang-sukses-laksanakan-pemilu-di-tengah-pandemi?page=all>. 21 Januari 2021.
- Yoga Pongluturan, Martha Eliza Sellyn, Adryan Frediyanto. 2020. Kacamata Driyarkara : Pelaksanaan Pilkada 2020 di Titik Nadir. <https://usd.ac.id/mahasiswa/bem/f113/Kajian%20Pilkada%20Pandemi%20SPKS.pdf>. 3 Februari 2021.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 193. Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang. 2 Oktober 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 245. Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. 15 Agustus 2017. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 573. Jakarta.
- International Covenant of Civil and Political Rights* sebagaimana diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant of Civil and Political Rights*. 28 Oktober 2005. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119. Jakarta.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

## IMPLEMENTASI PROTOKOL KESEHATAN SEBAGAI BENTUK PELANGGARAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH TAHUN 2020

**Rahmanu Wijaya**; Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum, Universitas Negeri Surabaya;  
E-mail: [rahmanuwijaya@unesa.ac.id](mailto:rahmanuwijaya@unesa.ac.id).

### Abstrak

Status kedaruratan kesehatan berdasarkan Kepres 11 Tahun 2020 serta penetapan Covid-19 sebagai bencana non alam, ternyata tidak membawa dampak ditundanya pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) di Indonesia Tahun 2020. Pemilihan tetap dilanjutkan dengan pembatasan, serta mengadopsi protokol kesehatan. Konsekuensinya, protokol kesehatan tersebut harus ditaati dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilukada. Dalam penelitian hukum ini menelusuri jenis pelanggaran terkait dengan protokol kesehatan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilukada 2020 yang diimplementasikan dalam PKPU. Metode yang digunakan adalah *statute approach*, yaitu dengan menganalisa UU RI No. 4 Tahun 1984, UU RI No. 24 Tahun 2007, UU RI No. 6 Tahun 2020, PKPU RI No. 13 Tahun 2020, serta peraturan perundangan lain yang terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif dalam tahapan Pemilukada 2020 memuat jenis pelanggaran baru, yaitu pelanggaran atas implementasi protokol kesehatan.

**Kata Kunci:** Pelanggaran, Pemilihan Umum Kepala Daerah, Protokol Kesehatan

### Abstract

*The status of health emergencies based on presidential decree no. 11 year 2020 and the determination of Covid - 19 as a non-natural disaster in the Presidential Decree no. 12 Year 2020, apparently didn't have any impact on delaying the implementation of regional elections (Pemilukada) in Indonesia in 2020. The election continued with restrictions, as well as adopting health protocols. Consequently, the health protocol must be adhered to in every stage of the election. In this legal research traces the types of violations related to health protocols in each stage of the 2020 Elections implemented in the PKPU. The method used is Statute Approach, namely by analyzing The Law of the Republic of Indonesia No. 4 of 1984, Law of the Republic of Indonesia No. 24 of 2007, Law of the Republic of Indonesia No. 6 of 2020, PKPU RI No. 13 of 2020, and other related laws and regulations. The results showed that normatively in the stage of the 2020 General Election contains a new type of violation, namely violations of the implementation of health protocols.*

**Keywords:** Violations, Regional Head Elections, Health Protocols

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Implementasi protokol kesehatan (Prokes) dalam beragam sektor, jika tidak dibatasi dengan detail maka kemungkinan akan sama bahayanya dengan Covid-19 yang persebarannya sedang berusaha dikendalikan oleh Prokes itu sendiri. Sama halnya dengan mengendalikan serangga melalui alat racun, bila tidak dibatasi dengan detail maka dapat dimungkinkan racun tersebut akan menyebar dan membasmi siapapun juga tanpa kendali. Racun menjadi lebih berbahaya dari serangganya, akan lebih mematikan daripada serangga itu sendiri. Sebagaimana diberitakan dalam [id.berita.yahoo.com](http://id.berita.yahoo.com), beragam hotel dan restoran di Yogyakarta harus merugi dan terancam tutup akibat implementasi protokol kesehatan.<sup>1</sup> Demikian pula dalam [katadata.co.id](http://katadata.co.id), bahwa banyak

<sup>1</sup>[https://id.berita.yahoo.com/puluhan-hotel-dan-restoran-di-030753372.html?guccounter=1&guce\\_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce\\_ref](https://id.berita.yahoo.com/puluhan-hotel-dan-restoran-di-030753372.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_ref)

hotel harus ditutup karena operasional akibat protokol kesehatan.<sup>2</sup> Selanjutnya idxchannel.com merilis sektor-sektor yang merugi akibat protokol kesehatan adalah: -hotel dan pariwisata; -penerbangan; -Meeting, Incentives, Conferences, Exhibitions (MICE);-bar dan resto; -bioskop dan konser; -olahraga; -mal dan ritel; -consumer electronic; -otomotif.<sup>3</sup> Demikian pula dalam bisnis.tempo.co, disebutkan jika mayoritas UMKM menjadi merugi.<sup>4</sup> Hal ini menunjukkan dalam beragam sektor memang terdampak Covid-19, sekaligus juga terdampak akibat implementasi protokol kesehatan. Biaya operasional yang harus dikeluarkan oleh pengusaha atau lainnya menjadi bertambah dengan harus menyediakan peralatan-peralatan terkait dengan protokol kesehatan, sementara pemasukan juga terus berkurang sebagai akibat praktik pembatasan sebagaimana protokol kesehatan.

Meskipun demikian, protokol kesehatan tetap harus diterapkan dalam serangkaian aktivitas. Termasuk pula dalam tahun 2020 adalah aktivitas Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Berkaitan dengan Pemilukada tahun 2020, protokol kesehatan sebagaimana berdasarkan PKPU RI No. 6 Tahun 2020 jo. PKPU RI No. 13 Tahun 2020 ternyata menjadi kewajiban yang harus ditaati.<sup>5</sup> Konkretnya bahwa pemerintah mengambil sikap tetap melanjutkan tahapan Pemilukada, hanya dengan pembatasan ketat.<sup>6</sup> Berkaitan dengan protokol kesehatan memang menimbulkan konsekuensi jika dilanggar, namun implementasi protokol kesehatan dalam setiap tahapan Pemilukada tahun 2020 yang justru harus dicermati. Bagaimana kewajiban itu harus dilakukan, hingga bagaimana ketika terjadi pelanggaran terhadap kewajiban yang terkait dengan protokol kesehatan dalam Pemilukada harus benar-benar detail. Jika tidak, justru protokol kesehatan dapat menjadi alat untuk menghabisi siapapun baik itu calon maupun penyelenggara Pemilu atau lainnya. Sebagaimana diberitakan mediaindonesia.com, sebanyak 72 calon kepala daerah ditegur Kemendagri karena protokol kesehatan dalam Pemilukada tahun 2020.<sup>7</sup> Demikian pula diberitakan tirto.id, 128.000 pemilih ditegur karena tidak patuh protokol kesehatan.<sup>8</sup> Sementara dalam

---

[error\\_sig=AQAAAGUK7xzbHj6Wp2xYEfaOCEItW\\_C68HwYcTmFS7wRIBQ8RaVG5leIm2GW-rANWPDPeZ1tpq\\_B-aT60gAT7LTvGhurRda3DpyEHQSn6bX4ymB17luHukuI2rmjSPuVjbiGUqYWIg5BbaH1CqSK80qjNiDDIoKamnmB9459fx2DuVB](https://www.idxchannel.com/infografis/sembilan-sektor-paling-parah-kena-dampak-no2-rugi-hingga-usd812-juta) diakses tanggal 12 Maret 2021

<sup>2</sup> <https://katadata.co.id/ekarina/berita/5ef363b1c173b/okupansi-rendah-pengusaha-hotel-menjerit-biaya-protokol-kesehatan> diakses tanggal 12 Maret 2021

<sup>3</sup> <https://www.idxchannel.com/infografis/sembilan-sektor-paling-parah-kena-dampak-no2-rugi-hingga-usd812-juta> diakses tanggal 12 Maret 2021

<sup>4</sup> <https://bisnis.tempo.co/read/1358361/mayoritas-umkm-merugi-akibat-pademi-covid-19/full&view=ok> diakses tanggal 12 Maret 2021

<sup>5</sup> Novianto Murti Hantoro. (2020). "Tindak Lanjut Perppu Penundaan Pilkada", Jurnal Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis, Vol. XII, No. 10, h.52-53

<sup>6</sup> Rezky Panji Perdana Martua Hasibuan (2020). "Urgensitas Perppu Pilkada di Kala Wabah Pandemi Covid-19", Jurnal 'Adalah: Buletin Hukum dan Keadilan, Vol. 4, No.1, h. 66-67

<sup>7</sup> <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/343919/ini-72-petahana-pelanggar-protokol-kesehatan-yang-ditegur-mendagri> diakses tanggal 15 Maret 2021

<sup>8</sup> <https://tirto.id/128-ribu-pemilih-ditegur-karena-tidak-patuh-protokol-kesehatan-f7Wp> diakses tanggal 15 Maret 2021

kompas.com, disebutkan bahwa tingkat kepatuhan terhadap protokol kesehatan bagi penyelenggara Pemilu masih dibawah 50%.<sup>9</sup> Hal ini menunjukkan bahwa dalam konteks Pemilukada, prokes dapat menysasar bakal calon, calon, masyarakat luas, termasuk penyelenggara Pemilu.

### **Rumusan Masalah**

Protokol kesehatan dalam penyelenggaraan Pemilukada tahun 2020 ternyata tampil sebagai kewajiban yang harus ditaati oleh seluruh pihak, konsekwensinya siapapun juga dilarang melanggar. Agar tidak menysasar secara serampangan, maka kualifikasi pelanggaran jenis baru itu harus ditegaskan secara detail. Penelitian ini hendak menjawab permasalahan tersebut, yaitu dirumuskan dengan pertanyaan hukum sebagai berikut: (1) Apakah yang menjadi bentuk-bentuk pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah? (2) Bagaimana implementasi protokol kesehatan sebagai bentuk pelanggaran dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah tahun 2020 ?

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian hukum ini menggunakan *statute approach*, yaitu dilakukan dengan menganalisis UU RI No. 4 Tahun 1984, UU RI No. 24 Tahun 2007, UU RI No. 6 Tahun 2020, PKPU RI No. 6 Tahun 2020, PKPU RI No. 13 Tahun 2020 serta beragam peraturan perundang-undangan terkait sebagai bahan hukum primer. Dalam menganalisis juga disertakan pendukung atau pelengkap bahan hukum primer, pada akhirnya secara keseluruhan akan dikelompokkan dan dikaji secara sistimatis serta dibandingkan saling terkait.

### **PEMBAHASAN**

Pandemi Covid-19 adalah kondisi duka, sementara Pemilukada adalah sebuah pesta demokrasi. Maka inilah istimewanya Pemilukada tahun 2020, sebuah pesta dengan "atribut" demokrasi yang diselenggarakan di tengah duka.<sup>10</sup> Sebagai strategi penanggulangan pandemi, pemerintah menurut Darmin Tuwu telah mengeluarkan kebijakan-kebijakan diantaranya adalah: kebijakan jaga jarak atau tidak berkerumun dan beraktivitas di rumah saja. Sementara Pemilukada sebagai sebuah pesta, seyogyanya dihadiri orang banyak dalam waktu yang bersamaan pula.<sup>11</sup> Maka inilah yang mendorong implementasi prokes sebagai bentuk pelanggaran dalam Pemilikada tahun 2020, berkaitan dengan hal tersebut maka karakter pelanggaran harus diulas tegas yang memuat perumusan perbuatan-perbuatan.<sup>12</sup> Hal demikian sejalan dengan asas *lex certa*, bahwa rumusan mengenai perbuatan tersebut harus jelas. Termasuk sesuai asas *lex scripta*, perumusan tersebut harus tertulis.

---

<sup>9</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2020/12/10/18280471/satgas-covid-19-tingkat-kepatuhan-prokes-penyelenggara-pilkada-di-bawah-50?page=all> diakses tanggal 15 Maret 2021

<sup>10</sup> Andrian Habibi. (2020). "Pemilihan Umum di Tahun 2020", *Jurnal Buletin Hukum dan Keadilan*, Vol. 4, No.1 UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, h.17-18

<sup>11</sup> Djoharis Lubis. (2020). "Pilkada serentak 2020 di Tengah Gelombang Pandemi Covid-19: Apakah Menghasilkan Kepemimpinan yang Efektif Berbasis Multikultur?". *Jurnal Kajian Lemhannas RI* Edisi 42, h. 72-73.

<sup>12</sup> Rasyid Ariman dan Fahmi Raghil. (2016). *Hukum Pidana*, Malang: Setara Press, h.131

## A. Bentuk-Bentuk Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah

Kata pelanggaran dalam konteks ini adalah perlu dibedakan dengan istilah “pelanggaran” dalam hukum pidana, pelanggaran dalam hukum pidana sebagaimana Andi Hamzah merupakan salah satu delik. Lebih lanjut Andi Hamzah membagi bentuk-bentuk delik, diantaranya kedalam kejahatan dan pelanggaran. Tidak terdapat perbedaan yang mendasar diantara keduanya, hanya saja dalam pelanggaran tidak diancam pidana.<sup>13</sup> Sementara Lamintang menyebut bahwa karakter melanggar hukum (*wederrechtlijk*) dari pelanggaran tercermin dalam suatu UU, maknanya berbeda dengan kejahatan yang secara universal memang telah diakui sebagai bentuk perbuatan yang tercela. Pelanggaran dikatakan sebagai bentuk tindak pidana, eksistensinya sangat ditentukan dengan tegas dalam suatu UU.<sup>14</sup> Dalam KUHP sendiri, bicara kejahatan dan pelanggaran keduanya dipisahkan secara tegas. Kejahatan dikelompokkan dalam buku kedua KUHP, sementara pelanggaran dimasukkan dalam buku ketiga KUHP. Sepintas mencermati perbedaannya, yang paling mencolok adalah pidananya. Dalam arti bahwa ancaman pidana bagi kejahatan akan lebih berat dibandingkan dengan ancaman pidana bagi pelanggaran, serta dalam pelanggaran berdasarkan ketentuan Pasal 54 KUHP percobaan terhadapnya tidak diancam pidana. Konstruksi pelanggaran tersebut berbeda pula dengan tindak pidana ringan, sebagaimana disebutkan dalam Perbabinkam POLRI No. 13 tahun 2009 yaitu diancam dengan pidana penjara atau kurungan paling lama 3 bulan dan/ atau denda sebanyak-banyaknya tujuh ribu lima ratus rupiah.

Sementara makna pelanggaran Pemilu adalah merujuk pada ketentuan Pasal 135 ayat (1) UU RI No. 1 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah berturut-turut yang terakhir berdasarkan UU RI No. 6 Tahun 2020 (disingkat UU Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota/ UU Pemilu) meliputi: -pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan; -pelanggaran administrasi pemilihan; -sengketa pemilihan; dan -tindak pidana pemilihan.<sup>15</sup> Keseluruhan pelanggaran-pelanggaran tersebut dapat terjadi baik sebelum tahapan, hingga setelah tahapan Pemilu.<sup>16</sup> Pelanggaran kode etik adalah berbasis pada ketentuan kode etik penyelenggara pemilu, prinsipnya terdapat etika yang harus dijunjung tinggi oleh penyelenggara Pemilu.<sup>17</sup> Mengenali etika, secara etimologi berasal dari bahasa Yunani. Dalam bahasa asalnya, etika dapat dibedah menjadi kata *ethos* dan *ethikos*. *Ethos* makna sederhananya adalah watak, kebiasaan, atau sifat, sementara *ethikos* terjemahan bebasnya adalah beradab, kelakuan, perbuatan baik, susila.<sup>18</sup> Berkaitan dengan etika penyelenggaraan Pemilu, telah disusun kode etik penyelenggaraan Pemilu. Makna kode etik sendiri berdasarkan ketentuan berdasarkan ketentuan Peraturan DKPP RI No. 2 Tahun 2017 adalah asas dan lainnya yang tidak

<sup>13</sup> Andi Hamzah. (2008). *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, h. 73.

<sup>14</sup> Lamintang. (2011). *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, h. 147-148

<sup>15</sup> Hutapea. (2015). *Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia*, Jurnal Recht Vindings, Vol. 4, No.1, h. 26-27.

<sup>16</sup> Hardjaloka. (2015). “Studi Dinamika Mekanisme Pilkada di Indonesia dan Perbandingan Mekanisme Pilkada Negara Lainnya”. *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 4, No.1, h. 33-35.

<sup>17</sup> Mohammad Saihu. (2019). *Pengembangan Pemilu Berintegritas Hukum Kode & Etik*, Jurnal Etika & Kode Etik Pemilu Vol. 5, No.1, h. 47.

<sup>18</sup> Hasbullah Bakry. (1998). *Sistematika Filsafat*, Jakarta: Wijaya, h. 14.

semata-mata hukum, yang menjadi pedoman perilaku bagi penyelenggara Pemilu berkenaan dengan ucapan, tindakan, dan lain-lainnya yang dianggap patut.

Sasaran pedoman perilaku tersebut sebagaimana berdasarkan Pasal 3 Peraturan DKPP RI adalah ditunjukkan kepada: -anggota KPU; -KPU Provinsi; -KPU Kabupaten/Kota; -PPK; -PPS; -KPPS; -PPLN; -KPPSLN serta anggota Bawaslu; -Bawaslu Provinsi; -Bawaslu Kabupaten/Kota; -Panwaslu Kecamatan; -Panwaslu Kel./Desa; -Panwaslu LN; -Pengawas TPS. Karenanya berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) Peraturan DKPP RI, pihak-pihak penyelenggara Pemilu tersebut wajib mematuhi. Kesemuanya ini adalah dalam rangka menjaga integritas dan profesionalitas penyelenggara Pemilu, yang berdasarkan Pasal 6 ayat (2) Peraturan DKPP RI adalah berpedoman pada prinsip: -Jujur; -Mandiri; -Adil; -Akuntabel serta berdasarkan Pasal 6 ayat (3) Peraturan DKPP RI adalah berpedoman pada prinsip: -Berkepastian hukum; -Aksesibilitas; -Tertib; -Terbuka; -Proporsional; -Profesional; -Efektif; -Efisien; -Kepentingan Umum.

Selanjutnya dalam Pasal 5 ayat (1) peraturan tersebut, komponen kode etik penyelenggara pemilu adalah berlandaskan pada: -Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945; -Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001; -Sumpah/janji; -Asas Pemilu; dan -Prinsip penyelenggaraan Pemilu. Berkaitan dengan prinsip penyelenggaraan Pemilu ini, dalam Bab III Peraturan DKPP RI telah diuraikan detail prinsip-prinsip yang menggambarkan pedoman perilaku bagi penyelenggara. Beberapa diantaranya adalah: -setiap penyelenggara Pemilu diharuskan netral, dalam hal ini tidak memihak siapapun pasangan calonnya atau partai politiknya dan lain-lainnya; -tidak melakukan komunikasi atau papau juga bentuknya dengan peserta pemilu termasuk juga partai politik dan lainnya; - menjaga kualitas pelayanan terhadap pemilih, prinsipnya agar setiap pemilih dapat menggunakan haknya dengan baik. Pelanggaran terhadap kode etik penyelenggara Pemilu ini, berdasarkan Pasal 21 Peraturan DKPP RI merupakan kompetensi DKPP untuk menjatuhkan sanksi baik berjenis: -teguran tertulis; pemberhentian sementara; atau -pemberhentian tetap.

Pelanggaran administrasi pemilihan mendasarkan pada ketentuan Pasal 1 angka 14 PKPU RI No. 25 Tahun 2013 *jo* PKPU RI No. 13 Tahun 2014 adalah pelanggaran terhadap tatacara, persisnya diluar tindak pidana Pemilu dan diluar pelanggaran kode etik. Hal ini adalah bersesuaian dengan ketentuan Pasal 1 angka 21 Perbawaslu RI No. 8 Tahun 2020, pada intinya merupakan pelanggaran dalam setiap tahapan pemilihan yang tidak mencakup jenis-jenis pelanggaran yang lainnya. Secara tegas berdasarkan ketentuan Pasal 4 PKPU, kategori pelanggaran adalah penyimpangan terhadap: -tata kerja KPU dan lainnya; -prosedur-prosedur dalam tahapan Pemilu; -kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan oleh penyelenggara. Perkembangannya dalam ketentuan Pasal 12 ayat (3) Perbawaslu, dikenal kualifikasi pelanggaran administrasi jenis baru yaitu pelanggaran administrasi pemilihan yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 8 Perbawaslu RI No. 9 Tahun 2020, disebutkan bahwa pelanggaran administrasi pemilihan tersebut dikualifikasikan terstruktur, sistematis, dan masif jika didalamnya terkait dengan larangan dan/atau menjanjikan uang kepada penyelenggara pemilihan yang dilakukan oleh calon. Beberapa diantara pelanggaran administrasi pemilihan ini terdapat dalam ketentuan Pasal 27 PKPU Nomor 11 tahun 2020 *jo* Pasal 60 PKPU Nomor 6 Tahun 2020 yang pada intinya mengenai distribusi bahan kampanye,

kualifikasi pelanggaran akibat tidak ditaatinya ketentuan ini adalah pelanggaran administrasi pemilihan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 PKPU, kompetensi untuk memeriksa pelanggaran tersebut berada di KPU secara berjenjang. Termasuk berdasarkan ketentuan Pasal 17 PKPU, terdapat ketentuan bahwa KPU secara berjenjang pula wajib memperhatikan rekomendasi atau saran dari Bawaslu terkait adanya pelanggaran. Hal ini juga berkait dengan kompetensi Bawaslu sebagaimana berdasarkan ketentuan Pasal 34 Perbawaslu RI No. 8 Tahun 2020, yaitu pada intinya meneruskan baik itu laporan atau temuan atas dugaan pelanggaran administrasi pemilihan kepada KPU secara berjenjang. Produk akhir dari pemeriksaan KPU secara berjenjang ini berdasarkan ketentuan Pasal 26 PKPU berwujud keputusan, yang memiliki sifat final dan mengikat. Memahami karakter keputusan sebagai produk KPU tersebut tidak lepas dari macam-macam peraturan negara (*staatsregelings*) yang secara prinsip dapat berbentuk: -Peraturan perundang-undangan (*wettelijk regeling*); -Peraturan kebijakan (*beleidsregels*); -Penetapan (*Beschikking*).<sup>19</sup> Makna penetapan sebagai salah satu bagian peraturan tersebut dalam istilah lain disebut sebagai keputusan atau ketetapan, yaitu menurut Philipus M. Hadjon cirinya adalah sifat yang individual serta konkret. Bahwa keputusan ini merupakan perwujudan dari perbuatan hukum publik bersegi satu, yang karenanya melahirkan mekanisme untuk memberikan perlindungan hukum terhadapnya melalui peradilan.<sup>20</sup> Sejalan dengan hal tersebut, dalam PERMA RI NO. 11 Tahun 2016 melahirkan kompetensi lembaga peradilan untuk memeriksa dan memutus dalam Pasal 1 angka 14 PERMA yaitu yang menyangkut obyek sengketa adalah keputusan KPU yang telah memenuhi ketentuan Pasal 22B *jo.* Pasal 135A UU Pemilukada. Maknanya independensi KPU tetap terjaga, demikian pula sifat final dan mengikat dalam Pasal 26 PKPU juga tetap dipertahankan.

Lain daripada jenis pelanggaran administrasi pemilihan yang “biasa”, manakala jenis pelanggaran administrasi pemilihan terqualifikasi sebagai terstruktur, sistematis, dan masif, maka berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (1) Perbawaslu RI No. 9 Tahun 2020 merupakan kompetensi Bawaslu untuk memeriksa dan memutus. Kualifikasi pihak-pihak dalam jenis pelanggaran ini juga semakin meluas. Hal tersebut terlihat dalam ketentuan Pasal 9 Perbawaslu, dimana pelapor dapat terdiri dari: -WNI yang memiliki kualifikasi sebagai masyarakat pemilih; -pemantau; -peserta; -tim kampanye; -Bawaslu Kabupaten/Kota. Sementara pihak yang dikualifikasikan sebagai terlapor, berdasarkan ketentuan Pasal 10 Perbawaslu terdiri dari calon baik secara perorangan maupun pasangan calon dalam setiap level penyelenggaraan Pemilukada. Pelanggaran administrasi pemilihan terstruktur, sistematis, dan masif ini berdasarkan ketentuan Pasal 12 Perbawaslu memang hanya kompetensinya Bawaslu untuk memeriksa, dan pemeriksaan akan dilakukan maksimal empat belas hari dengan produk akhir berupa putusan. Keberatan terhadap putusan tersebut, berdasarkan ketentuan Pasal 47 Perbawaslu sepanjang telah diputus oleh Bawaslu Provinsi dan tidak terqualifikasi dalam Pasal 65 Perbawaslu mengenai supervisi maka dapat diajukan kepada Bawaslu.

<sup>19</sup> I Gde Pantja Astawa. (2008). *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2008, h. 62.

<sup>20</sup> Philipus M. Hadjon, dkk. (2011). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: UGM Press, h. 136.

Sementara memahami makna sengketa pemilihan, dalam penjelasan Pasal 142 UU Pemilukada, sengketa pemilihan meliputi sengketa antar peserta pemilihan dan sengketa antara peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi atau KPU Kabupaten/ Kota. Selanjutnya Pasal 143 ayat (1) menjelaskan, Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/ Kota berwenang menyelesaikan sengketa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 142. Mencermati ketentuan tersebut, sengketa pemilihan memiliki konstruksi yang berbeda dengan sengketa hasil pemilihan. Dimana sengketa hasil terjadi setelah tahapan penetapan pemenang oleh KPU, sedangkan sengketa pemilu adalah segala perbedaan pandangan atau kepentingan yang terjadi sebelum adanya hasil dalam sebuah Pemilukada. Lembaga yang memiliki kompetensi untuk memeriksa juga berbeda, sengketa pemilihan adalah kompetensi dari Bawaslu sementara sengketa hasil merupakan kompetensi badan atau lembaga peradilan.

Sesuai Pasal 5 ayat (1) Peraturan BAWASLU RI No. 15 Tahun 2017, yang menjadi Pemohon adalah pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Selanjutnya, bakal pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati Serta Walikota Dan Wakil Walikota. Berikutnya, partai politik atau gabungan partai politik pengusung pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, pasangan calon Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota. Sementara dalam Pasal 6 huruf (b) menjelaskan, Termohon dalam sengketa proses pemilihan, yaitu KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.

Sedangkan yang dimaksud dengan tindak pidana pemilihan, Pasal 260 UU RI No. 8 Tahun 2012 telah memeberikan batasan bahwa tindak pidana pemilihan berupa pelanggaran dan/atau kejahatan yang berkenaan dengan beragam ketentuan-ketentuan tindak pidana bidang Pemilu sebagaimana yang diatur dalam UU. Definisi yang sama terdapat dalam ketentuan Pasal 145 UU Pemilukada, prinsipnya adalah memuat tindakan baik itu berupa kejahatan atau pelanggaran yang berkaitan dengan tahapan penyelenggaraan Pemilukada. Berkenaan dengan gramatikal dalam UU ini, Topo Santoso memberikan gambaran bahwa tidak terdapat pengertian yang jelas dalam suatu tertib peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mampu memberikan gambaran presisi mengenai tindak pidana Pemilu.<sup>21</sup> Sementara Eddy O.S. Hiariej tegas menyebutkan dua bidang tindak pidana pemilihan ini, yaitu yang satu adalah tindak pidana di bidang Pemilu dan lainnya adalah tindak pidana Pemilu. Bahwa yang dimaksud dengan tindak pidana di bidang Pemilu, pengertiannya secara mendasar adalah: -tiap-tiap tindak pidana sepanjang dilakukan didalam penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam suatu Undang-undang Pemilu termasuk UU pidana di luar Undang-undang Pemilu; -tindak pidana Pemilu dan tindak pidana lain-lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu. Makna tindak pidana Pemilu adalah beragam tindak pidana sepanjang dilakukan dalam penyelenggaraan Pemilu dan diatur dalam UU Pemilu. Ditinjau berdasarkan ruang lingkupnya, terdapat tiga ruang lingkup tindak

---

<sup>21</sup> Topo Santoso. (2006). *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: PT. Sinar Grafika, h. 12.

pidana Pemilu tersebut: -Tindak pidana Pemilu legislatif; -Tindak pidana Pemilu Presiden termasuk Wakil Presiden; -tindak pidana Pemilu.

Tindak pidana yang dikualifikasikan di bidang Pemilu, selain diatur dalam UU Pemilu juga diatur dalam KUHP dan UU lainnya. Hal ini tidak membutuhkan pernyataan tegas baik dalam KUHP maupun UU luar KUHP bahwa suatu tindak pidana adalah tindak pidana Pemilu, prinsipnya sepanjang tindakan yang dilakukan berkaitan dengan bidang Pemilu maka otomatis dikualifikasikan sebagai tindak pidana bidang Pemilu. Beberapa ketentuan terkait tindak pidana di bidang Pemilu yang diatur secara tegas dalam KUHP terdapat dalam Bab IV dengan judul Kejahatan terhadap Melakukan Kewajiban dan Hak Kenegaraan, Pasal 146 sampai dengan Pasal 153. Terdapat juga ketentuan Pasal yang tidak langsung berkaitan dengan Pemilu namun kualifikasi perbuatannya diancam dalam KUHP. Dalam hal ini misalnya persyaratan calon Kepala Daerah/ Wakil Kepala Daerah yang dipalsukan sehingga memenuhi syarat administrasi untuk ikut dalam pasangan calon yang akan dipilih. Jika terjadi hal yang demikian, kualifikasi tindakan tersebut adalah termasuk dalam rumusan Pasal 263 KUHP tentang pemalsuan surat. Lahinya dugaan tindak pidana pemilihan ini secara prinsip dapat dikenali dari laporan atau pengaduan kepada Bawaslu/ pengawas, selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (2) terhadap hasil kajian Bawaslu atas dugaan tindak pidana pemilihan maka ditindaklanjuti dengan menggunakan skema sentra penegakkan hukum terpadu Pemilihan.

## **B. Karakteristik Pelanggaran Protokol Kesehatan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum RI**

Protokol kesehatan berkenaan dengan Pandemi Covid-19, ternyata telah menjadi semacam pedoman perilaku sehari-hari. Siapapun juga, dan aktivitas apapun juga harus berpedoman pada protokol kesehatan. Wujud aktivitas ini juga termasuk penyelenggaraan Pemilu tahun 2020, konkretnya harus mengacu dan taat kepada protokol kesehatan. Sama kondisinya dengan harus taat pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, begitu mulia sekali saat ini kedudukan protokol kesehatan. Pada akhirnya siapapun yang melanggar akan dikualifikasikan sebagai tindakan yang sangat-sangat tercela, lebih tercela dari setiap tindak pidana. Dalam konteks Pemilu, agar tidak menciderai nilai demokratis yang terkandung didalamnya maka harus jelas batasan-batasan protokol kesehatan yang dikualifikasikan sebagai pelanggaran ini. Jangan sampai seseorang hanya karena memakai masker yang terbalik atau masker yang tidak sesuai dengan merk yang ditentukan, menyebabkan harus kehilangan hak pilihnya. Jika demikian kondisinya, maka nilai demokrasi dapat dianggap tidak tercapai<sup>23</sup> Bahwa suatu negara yang demokratis adalah yang menyelenggarakan Pemilu, dan tidak menciderai nilai demokratis.<sup>24</sup> Konkretnya, Pemilu termasuk juga Pemilu tetap harus

<sup>22</sup> Eddy O.S. Hiariej. (2012). *Pemilukada Kini dan Masa Datang Perspektif Hukum Pidana dalam Demokrasi Lokal – Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, h. 176-177.

<sup>23</sup> Jean Jacques Rousseau. (2007). *Du Contract Social Perjanjian Sosial*, Penerjemah: Vincent Bero, Jakarta: Visimedia, h. 189.

<sup>24</sup> Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim. (1983). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, h. 249-251.

dilaksanakan secara demokratis.<sup>25</sup> Secara umum Pemilu dinyatakan demokratis adalah Pemilu yang dilakukan secara berkala, dan diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip termasuk etika yang menjunjung tinggi keadilan serta prinsipnya adalah terbuka kesempatan yang seluas-luasnya.<sup>26</sup>

Protokol kesehatan nyata merupakan pembatasan, bagi masyarakat pemilih misalnya akan kehilangan hak pilih jika tidak menggunakan masker ke TPS. Maka untuk melihat apakah ini merupakan pembatas terhadap nilai demokratis, mesti melihat aspek yang lebih besar yaitu kemanfaatannya. Bermanfaat bagi siapa ketika masyarakat pemilih “dibatasi” hak pilihnya oleh selembar masker, ini yang kemudian mesti tegas mengenai aspek pelanggaran terhadap proses dalam penyelenggaraan Pemilu. Jangan sampai semangat penerapan protokol kesehatan berubah menjadi semangat untuk menguntungkan calon, atau penyelenggara, atau pihak-pihak tertentu. Mencermati keberadaan protokol kesehatan dalam Pemilu tahun 2020, ditentukan secara tegas dalam PKPU RI No. 6 Tahun 2020 *jo.* PKPU RI No. 10 Tahun 2020 (PKPU). Hal ini sebagaimana dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) PKPU, bahwa pemilihan serentak lanjutan dilaksanakan dengan protokol kesehatan. Protokol kesehatan tersebut diperuntukkan atau ditunjukkan prinsipnya kepada penyelenggara, peserta, masyarakat, serta siapapun juga yang terkait dengan aktivitas Pemilu. Selanjutnya dalam Pasal 5 ayat (2) PKPU, aspek kesehatan yang berkenaan dengan protokol kesehatan tersebut adalah memenuhi: -menerapkan prinsip K3; -berkala melakukan RT-PCR; -penggunaan APD menutup hidung dan tidak termasuk mata; -penyediaan sanitasi; -pengecekan kondisi tubuh; -pengecekan suhu; -pelibatan gugus tugas. Penerapan protokol kesehatan itu sendiri berdasarkan Pasal 5 ayat (4) PKPU adalah berkenaan dengan: -kegiatan yang bertatap muka; -kegiatan yang bersifat mengumpulkan orang; -kegiatan yang bersifat mengumpulkan berkas; -kegiatan yang dilaksanakan di dalam ruangan.

Detail kegiatan-kegiatan yang disyaratkan menerepakan protokol kesehatan tersebut dirinci dalam Pasal 6 hingga Pasal 9 PKPU, pada pokoknya adalah: -kegiatan yang bertatap muka, yang harus dijalankan adalah: mencuci tangan, mengenakan masker, menjaga jarak; -kegiatan yang bersifat mengumpulkan orang, yang harus dijalankan adalah: pembatasan jumlah peserta sehingga memungkinkan untuk menjaga jarak sekurang-kurangnya 1 meter, mengecek kondisi suhu tubuh, tidak berjabat tangan atau segala bentuk hubungan fisik; -kegiatan yang bersifat mengumpulkan berkas, yang harus dijalankan adalah: pemberkasan dengan dibungkus yang menghilangkan kesempatan untuk bersentuhan fisik, penyemprotan disinfektan terhadap berkas yang karenanya mensyaratkan pembungkusan tahan air, pengenaaan alat pelindung diri yang memadai; -kegiatan yang dilaksanakan di dalam ruangan yang harus dijalankan adalah: membatasi jumlah, menghindari berjabat tangan dan segala bentuk hubungan fisik, menghindari kerumunan. Demikian pula protokol kesehatan sebagaimana dalam Pasal 58 PKPU, yaitu terhadap pertemuan terbatas atau pertemuan tatap muka atau dialog. Selanjutnya dalam Pasal 59 PKPU, yaitu mengenai penyelenggaraan debat publik. Selanjutnya Pasal 60 ayat (1) PKPU yaitu penyebaran bahan kampanye secara publik. Pasal 63 ayat (1), tegas

<sup>25</sup> Janedjri M. Gaffar. (2013). *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, h. 18-19.

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie. (2006). “Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi”. *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3. Nomor 4, h. 5.

memberikan pedoman mengenai kegiatan-kegiatan kampanye yang boleh dilakukan. Kemudian yang tidak kalah pentingnya juga dalam Pasal 84 PKPU, yaitu kegiatan sosialisasi dan lain-lainnya mencakup pendidikan pemilih.

Keseluruhan detail implementasi protokol kesehatan tersebut dipungkasi dalam ketentuan Pasal 11 ayat (1) PKPU, yaitu penyelenggara, pasangan calon, tim kampanye, dan lain-lainnya para pihak yang terkait sekurang-kurangnya wajib melaksanakan agenda protokol kesehatan dalam Pemilukada berupa mengenakan masker yang menutup seluruh hidung, mulut, dagu. Sehingga bagian-bagian wajah yang lain tidak termasuk, berikut pula tidak dipersyaratkan masker bagaimana yang dimaksud. Bisa kain dengan tulisan masker, atau penutup-penutup lainnya. Selanjutnya berkenaan dengan pelanggaran, berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (2) PKPU manakala terjadi pelanggaran oleh subyek-subyek dimaksud maka KPU secara hirarki serta PPK atau PPS berwenang untuk memberikan teguran. Jika teguran yang disampaikan tidak dihiraukan, maka KPU secara hirarki serta PPK atau PPS akan berkoordinasi dengan Bawaslu sesuai hirarki atau Panwaslu Kecamatan termasuk Panwaslu Kelurahan/Desa untuk menentukan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## **PENUTUP**

Berdasarkan serangkaian uraian dalam pembahasan, disimpulkan bahwa bentuk-bentuk pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah terdiri dari: -pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan; -pelanggaran administrasi pemilihan; -sengketa pemilihan; dan -tindak pidana pemilihan. Masing-masing pelanggaran tersebut pada akhirnya memunculkan hukum formil yang menentukan mekanisme penyelesaian pelanggaran, secara pokok peran Bawaslu agak lebih luas dibandingkan dengan yang lain. Hal ini dikarenakan Bawaslu dapat menerima laporan atau menemukan sendiri pelanggaran, untuk selanjutnya diadakan pengkajian dan dapat diteruskan kepada lembaga-lembaga terkait. Sementara implementasi protokol kesehatan sebagai bentuk pelanggaran dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah tahun 2020 meskipun tegas diuraikan dalam PKPU RI No. 6 Tahun 2020 *jo.* PKPU RI No. 10 Tahun 2020, namun dalam hal penegakkan hukum terhadap pelanggaran yang tidak begitu konkrit. Hanya berupa teguran oleh KPU secara hirarki serta PPK atau PPS, dan dapat ditindaklanjuti oleh Bawaslu. Ketentuan yang tidak begitu tegas ini dapat menyebabkan pelanggaran protokol kesehatan dalam aktivitas Pemilukada akan disikapi secara beragam, misalnya dalam aktivitas kampanye kemudian penyebaran bahan kampanye secara publik adakalanya dilakukan pembatasan sangat ketat terhadap seorang calon namun adakalanya juga sangat longgar terhadap protokol kesehatan.

Menyikapi simpulan tersebut, maka diajukan saran berupa penegasan implementasi pelanggaran protokol kesehatan dalam sebuah peraturan yang tidak mengesampingkan esensi nilai demokratis sebuah Pemilukada. Misalnya dalam sebuah aktivitas kampanye yang terdapat peserta tidak memakai masker, tidak serampangan pertanggungjawaban diwujudkan dalam bentuk memberi peringatan kepada calon. Prinsipnya, lebih ditegaskan bagaimana karakteristik pelanggaran termasuk penegakkannya yang diimplementasikan dalam sebuah peraturan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Jurnal

- Andrian Habibi. (2020). "Pemilihan Umum di Tahun 2020". *Jurnal Buletin Hukum dan Keadilan*, Vol. 4, No. 1.
- Djoharis Lubis. (2020). "Pilkada serentak 2020 di tengah gelombang pandemi covid-19: apakah menghasilkan Kepemimpinan yang efektif berbasis multikultur?". *Jurnal Kajian Lemhannas RI*, Edisi 42.
- Hardjaloka. (2015). "Studi Dinamika Mekanisme Pilkada di Indonesia dan Perbandingan Mekanisme Pilkada Negara Lainnya". *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 4, No.1
- Hutapea. (2015). "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia". *Jurnal Rechtsvindings*, Vol. 4, No. 1.
- Jimly Asshiddiqie. (2006). "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 3. Nomor 4.
- Mohammad Saihu. (2019). "Pengembangan Pemilu Berintegritas Hukum Kode & Etik". *Jurnal Etika & Kode Etik Pemilu* Vol. 5, No. 1.
- Novianto Murti Hantoro. (2020). "Tindak Lanjut Perppu Penundaan Pilkada". *Jurnal Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis*, Vol. XII, No.10
- Rezky Panji Perdana Martua Hasibuan. (2020). "Urgensitas Perppu Pilkada di Kala Wabah Pandemi Covid-19", *Jurnal Buletin Hukum dan Keadilan*, Vol. 4, No.1

### Buku

- Andi Hamzah. (2008). *Asas-asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta
- Eddy O.S. Hiarije. (2012). *Pemilukada Kini dan Masa Datang Perspektif Hukum Pidana dalam Demokrasi Lokal-Evaluasi Pemilukada di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press
- Hasbullah Bakry. (1998). *Sistematika Filsafat*. Jakarta: Wijaya
- I Gde Pantja Astawa. (2008). *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Janedjri M. Gaffar. (2013). *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Jean Jacques Rousseau. (2007). *Du Contract Social Perjanjian Sosial*. Penerjemah: Vincent Bero, Jakarta: Visimedia
- Lamintang. (2011). *Dasar-dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti
- Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim. (1983). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti
- Philipus M. Hadjon, dkk. (2011). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press
- Rasyid Ariman dan Fahmi Raghieb. (2016). *Hukum Pidana*. Malang: Setara Press
- Topo Santoso. (2006). *Tindak Pidana Pemilu*. Jakarta: PT. Sinar Grafika

## PERANAN DAN TANGGUNGJAWAB PEMERINTAH DALAM PELAYANAN KESEHATAN PASCA BERLAKUNYA UU CIPTA KERJA

Weppy Susetiyo, Anik Iftitah; Fakultas Hukum Universitas Islam Balitar; E-mail: [anikiftitahblitar@gmail.com](mailto:anikiftitahblitar@gmail.com)

### Abstrak

Ada lima undang-undang bidang kesehatan yang diubah pasca pemberlakuan UU Cipta Kerja. Mengingat dampak pemberlakuan UU Cipta Kerja yang luar biasa mengubah peraturan perundang-undangan di sektor kesehatan, menjadi sangat penting untuk menganalisis peranan dan tanggungjawab pemerintah dalam pelayanan kesehatan pasca berlakunya UU Cipta Kerja sebagai bagian pemberlakuan *Omnibus Law* di Indonesia. Melalui penelitian yuridis normatif, dihasilkan penelitian bahwa pemerintah sebagai penanggungjawab terhadap perencanaan, pengaturan, penyelenggaraan, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat, melalui UU Ciptaker mengubah aturan di bidang kesehatan seperti penyederhanaan pasal-pasal dalam UU Kesehatan dan UU Rumah Sakit, jasa pelayanan kesehatan medis tidak dikenakan PPN, pemberian jasa pelayanan kesehatan medis tidak hanya pada tenaga kesehatan dan asisten tenaga kesehatan, dan mengharuskan rumah sakit melakukan akreditasi setiap tiga tahun sekali. Terkait hal tersebut, pemerintah berperan mengatur praktik pelayanan kesehatan di rumah sakit berupa pembinaan dan pengawasan terhadap rumah sakit, meminimalisir pembuatan kebijakan yang merugikan kepentingan tenaga kesehatan yang bekerja di rumah sakit, dan memastikan masyarakat mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai ketentuan pelayanan publik, kompetensi, dan standar operasional prosedur.

**Kata Kunci:** Pelayanan Kesehatan, UU Cipta Kerja, Tanggung Jawab Pemerintah, Peranan Pemerintah

### Abstract

Five health laws were amended after the creation of the Job Creation Law. Given the extraordinary impact of the enactment of the Job Creation Law in changing the laws and regulations in the health sector, it is very important to analyze the role and responsibility of the government in health services after the enactment of the Job Creation Law as part of the implementation of the Omnibus Law in Indonesia. Through normative juridical research, research is produced that the government as the person in charge of planning, regulating, implementing, fostering, and supervising the implementation of health efforts that is equitable and affordable by the community, through the Ciptaker Law changes the rules in the health sector such as simplifying the articles in the Health Law and the Law on Health. Hospitals, medical health services are not subject to VAT, the provision of medical health services is not only for health workers and assistant health workers, and requires hospitals to carry out accreditation every three years. Related to this, the government plays a role in regulating the practice of health services in hospitals in the form of fostering and supervising hospitals, minimizing policymaking that harms the interests of health workers working in hospitals, and ensuring that the community gets health services by the provisions of public services, competencies, and standards. operational procedures.

**Keywords:** Health Services, Job Creation Law, Government Responsibilities, Government Role

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Indonesia sebagai negara yang menganut konsep *welfare state* dengan konsekuensi bertanggung jawab dan memainkan peran kunci terhadap kesejahteraan warganya<sup>1</sup> sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan Konstitusi Indonesia (Undang-Undang

<sup>1</sup> Alfitri, (2012). Ideologi *Welfare State* dalam Dasar Negara Indonesia: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Sistem Jaminan Sosial Nasional. *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 3, September 2012, h. 454.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) Alinea ke-IV<sup>2</sup> dan pasal 28H ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) bahwa, “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Dalam hal pelayanan kesehatan, peraturan perundang-undangan tersebut secara eksplisit memberikan kepastian hukum bahwa pemerintah Indonesia memiliki kewajiban untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memenuhi pelayanan kesehatan warga Negara Indonesia. Dan dalam memenuhi kewajiban tersebut pemerintah memiliki wewenang untuk melakukan pengaturan dan pengurusan dalam bidang pelayanan kesehatan.

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara (HAN), pemerintah memiliki peran serta tanggung jawab untuk melakukan kegiatan mengatur dan mengurus pemerintah, melakukan pengaturan untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan kesehatan sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Hal demikian menjadi konsekuensi mutlak menimbang pelayanan kesehatan merupakan pelayanan publik yang juga lahir sebagai perintah undang-undang. Pelayanan publik merupakan mandat bagi negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Lebih tegasnya lagi, menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik) Pasal 1 Angka 1, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>3</sup> Berdasarkan pengertian tersebut, kegiatan pelayanan publik pasti diatur pemenuhannya berdasarkan regulasi yang dibuat oleh pemerintah dengan tujuan utamanya untuk memenuhi kebutuhan dasar dan kesejahteraan masyarakat.

Idealnya, semua pelayanan negara sebenarnya dibiayai sendiri oleh masyarakat melalui sistem asuransi dan perpajakan, dengan orientasi utama mendukung *human investment*. Konsep negara kesejahteraan itu adalah buah dari penerapan sistem ekonomi yang mandiri, produktif dan efisien dengan pendapatan individu yang memungkinkan masyarakat untuk menabung, setelah kebutuhan dasar dalam hidup mereka sudah tercukupi dengan pelayanan publik bebas biaya (gratis) yang diselenggarakan oleh

---

<sup>2</sup> Tujuan Negara Indonesia dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 Alinea ke-IV: “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasar kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Maka disusunlah kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradap, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

<sup>3</sup> Solechan. (2019). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik. *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 2 Issue 3, August 2019, h. 549-550.

pemerintah. Maka dari itu untuk mencapai cita-cita negara kesejahteraan (*welfare state*) tersebut haruslah diselenggarakan pelayanan publik (*publik service*) yang terjamin kualitasnya.<sup>4</sup> Menimbang hal tersebut, Pemerintah menetapkan standar kualitas yang memiliki tolak ukur yang jelas sehingga menjamin pelaksanaan yang baik. Pemerintah memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan.

Tanggung jawab pemerintah dalam pelayanan kesehatan, secara gamblang termaktub dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan), yakni merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat.<sup>5</sup> Lebih detailnya, dala konteks pelayanan kesehatan sebagai *public services*, kewajiban dan tanggung jawab pemerintah adalah terjaminnya:

- a. Ketersediaan lingkungan, tatanan, fasilitas kesehatan baik fisik maupun sosial bagi masyarakat untuk mencapai derajat kesehatan yang setinggi-tingginya.
- b. Ketersediaan sumber daya di bidang kesehatan yang adil dan merata bagi seluruh masyarakat untuk memperoleh derajat kesehatan yang setinggi-tingginya.
- c. Ketersediaan akses terhadap informasi, edukasi, dan fasilitas pelayanan kesehatan untuk meningkatkan dan memelihara derajat kesehatan yang setinggi-tingginya.
- d. Pemberdayaan dan mendorong peran aktif masyarakat dalam segala bentuk upaya kesehatan.
- e. Ketersediaan segala bentuk upaya kesehatan yang bermutu, aman, efisien, dan terjangkau.
- f. Pelaksanaan jaminan kesehatan masyarakat melalui sistem jaminan sosial nasional bagi upaya kesehatan perorangan. Pelaksanaan sistem jaminan sosial yang dimaksud ini dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>6</sup>

Berdasarkan kerangka hukum UU Kesehatan, sumber daya di bidang kesehatan yang harus disediakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah adalah anggaran, tenaga kesehatan, perbekalan kesehatan, sediaan farmasi, alat kesehatan dan fasilitas pelayanan dan teknologi kesehatan. Pemerintah daerah berpartisipasi dalam penyediaan layanan kesehatan yang dilakukan melalui penyediaan tenaga kesehatan, rumah sakit daerah, puskesmas, dll. Pemerintah membiayai penyediaan layanan tersebut melalui anggaran daerah (APBD). Untuk dapat mengakses layanan kesehatan tersebut, pada umumnya masyarakat dikenakan pungutan retribusi jasa layanan kesehatan.<sup>7</sup>

Menariknya, pelayanan kesehatan sebagai bagian hak asasi manusia (HAM) masyarakat Indonesia yang telah dijamin konstitusi, menjadi bagian perubahan setelah disahkannya *Omnibus Law* RUU Cipta Kerja menjadi undang-undang (Undang-Undang

---

<sup>4</sup>*Ibid*, h. 551.

<sup>5</sup> Pasal 14 ayat 1 UU Kesehatan.

<sup>6</sup> Pasal 14-20 UU Kesehatan.

<sup>7</sup> Fheriyal Sri Isriawaty. (2015). Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Atas Kesehatan Masyarakat Berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi 2, Volume 3, Tahun 2015*, h. 7.

Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja)<sup>8</sup>. *Omnibus Law* (UU baru untuk mengamandemen beberapa UU sekaligus), atau secara sederhana dapat diterjemahkan sebagai satu UU yang bisa mengubah banyak UU,<sup>9</sup> diterapkan, sebagai ikhtiar solutif atas tumpang tindih dan disharmonisnya regulasi. Hadirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) tersebut diharapkan akan mengakselerasi pemulihan ekonomi mulai tahun 2021 dan mampu merampingkan *hyper regulation* yang menjadi hambatan pertumbuhan investasi Indonesia selama ini. UU Cipta Kerja diharapkan memberikan lima manfaat bagi perekonomian Indonesia, yakni: *pertama*, penciptaan lapangan kerja yang diproyeksikan sebanyak 2,7-3 juta per tahun. *Kedua*, peningkatankompetensi pencari kerja dan kesejahteraan pekerja. *Ketiga*, peningkatan produktivitas pekerja, yang berpengaruh pada peningkatan investasi dan pertumbuhan ekonomi. *Keempat*, peningkatan investasi yang diproyeksikan sebesar 6,6-7,0% untuk membangun usaha baru atau mengembangkan usaha *existing* yang akan menciptakan lapangan kerja baru dan meningkatkan kesejahteraan pekerja sehingga akan mendorong peningkatan konsumsi (5,4-5,6%). *Kelima*, pemberdayaan UMKM dan koperasi, yang mendukung peningkatan kontribusi UMKM terhadap PDB yang diperkirakan menjadi 65% dan peningkatan kontribusi koperasi terhadap PDB menjadi 5,5%.<sup>10</sup>

Di bidang kesehatan, ada 5 (lima) UU bidang kesehatan yang diubah setelah kehadiran UU Cipta Kerja. Kelima UU tersebut yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit (UU Rumah Sakit), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika (UU Psikotropika), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika (UU Narkotika) dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan).

Mengingat dampak pemberlakuan UU Cipta Kerja yang luar biasa mengubah peraturan perundang-undangan di sektor kesehatan, menjadi sangat penting untuk menganalisis peran dan tanggungjawab pemerintah dalam pelayanan kesehatan pasca berlakunya UU Cipta Kerja sebagai bagian pemberlakuan *Omnibus Law* di Indonesia.

### **Rumusan Masalah**

Agar penelitian tentang peran dan tanggungjawab pemerintah dalam pelayanan kesehatan pasca berlakunya UU Cipta Kerja ini menjadi terarah dan sekaligus untuk menghindari kemungkinan pembahasan yang menyimpang dari pokok permasalahan yang ditentukan, maka perlu adanya pembatasan masalah. Masalah yang menjadi fokus penelitian yaitu bagaimana ruang lingkup peran dan tanggungjawab pemerintah dalam

<sup>8</sup> <https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/06/104500965/apa-itu-omnibus-law-cipta-kerja-isi-dan-dampaknya-bagi-buruh?page=all>, diakses pada 03 April 2021.

<sup>9</sup> Suriadinata, Vincent. (2019). Penyusunan Undang-Undang di Bidang Investasi: Kajian Pembentukan *Omnibus Law* di Indonesia. *Refleksi Hukum* [Vol. 4, No. 1, 2019], h. 117.

<sup>10</sup> Sony Hendra Permana. (2020). *Proyeksi Dampak Omnibus Law Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Ekonomi Indonesia*. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik. Vol. XII, No.19/I/Puslit/Oktober/2020.

pelayanan kesehatan pasca berlakunya UU Cipta Kerja dan bagaimanakah bentuk peran dan tanggungjawab pemerintah dalam pelayanan kesehatan pasca berlakunya UU Cipta Kerja.

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini berangkat dari pokok persoalan pengundangan UU Cipta Kerja sebagai penerapan Omnibus Law di Indonesia yang berdampak signifikan pada regulasi terutama dalam bidang pelayanan kesehatan. Untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, digunakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif dalam konteks penelitian ini, pokok kajiannya adalah peran dan tanggung jawab pemerintah dalam pelayanan kesehatan pasaca berlakunya UU Cipta Kerja di Indonesia.

Dalam penelitian pada umumnya dibedakan antara data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Yang diperoleh langsung dari masyarakat dinamakan data primer (atau data dasar), sedangkan yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka lazimnya dinamakan data sekunder.<sup>11</sup> Sesuai dengan tipe penelitian yuridis normatif maka data yang dikumpulkan adalah data sekunder. Pengumpulan data sekunder dimaksudkan sebagai upaya mendapatkan landasan teoritis yakni dengan mempelajari peraturan-peraturan, dokumen-dokumen dan buku-buku yang ada kaitannya dengan masalah ini, serta pendapat para sarjana (doktrin).

Data sekunder di bidang hukum yang digunakan dalam penelitian ini mencakup tiga bagian yaitu:

a. Bahan Hukum Primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat.

Mengacu pada asas peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*) dan asas peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu (*lex posteriori derogate lex periori*),<sup>12</sup> maka bahan hokum primer yang peneliti gunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945);
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja);
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit (UU Rumah Sakit);
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan);
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik); dan

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2011). *Penelitian Hukum Normatif*. Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: Raja Grafindo Persada. h. 12.

<sup>12</sup> Dr. Roy Marthen Moonti SH.,MH. (2017). *Ilmu Perundang-Undangan*. Makassar: Keretakupa, h. 33.

- 6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perumahan (PP 47/2021).
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh, jurnal-jurnal hukum, pendapat para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi, dan hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan penelitian.<sup>13</sup>
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.<sup>14</sup>

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka, yaitu suatu cara pengumpulan data dengan melakukan penelusuran dan menelaah bahan pustaka (literatur, hasil penelitian, majalah ilmiah, buletin ilmiah, jurnal ilmiah dsb). Data/bahan hukum yang telah terkumpul melalui proses inventarisasi hukum, kemudian diklasifikasikan untuk selanjutnya dianalisis secara mendalam dengan cara menggali asas, nilai serta norma pokok yang terkandung di dalamnya. Selanjutnya dilakukan *cross-check* dengan peraturan perundang-undangan yang lain untuk menemukan tarafa sinkronisasi/harmonisasinya, adakah inkonsistensi di antara peraturan perundang-undangan tersebut. Analisis data tersebut dilakukan secara kualitatif melalui penelaahan logika berpikir secara deduktif.<sup>15</sup> Hasil penelitian disajikan dalam bentuk uraian-uraian yang tersusun secara sistematis, artinya data sekunder yang diperoleh akan dihubungkan satu dengan yang lain disesuaikan dengan permasalahan yang diteliti, sehingga secara keseluruhan merupakan satu kesatuan yang utuh sesuai dengan kebutuhan penelitian.

## PEMBAHASAN

### A. Indonesia Sebagai Negara *Welfare State*

Para pendiri negara Indonesia telah menyepakati bahwa salah satu tujuan didirikannya negara Indonesia adalah agar keadilan dan kemakmuran bangsa Indonesia bisa diwujudkan. Unsur-unsur *welfare state* ini telah dimasukkan ke dalam dasar negara Indonesia (Pancasila dan UUD 1945) pada saat persiapan rapat pembahasan persiapan dan paska kemerdekaan negara Indonesia. Pembukaan UUD 1945 yang memuat rumusan tujuan negara Indonesia dan juga Pancasila menyatakan bahwa negara Indonesia dibentuk "... untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia ... dengan berdasar kepada [disini kemudian teks Pancasila muncul] ... keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

---

<sup>13</sup> Johnny Ibrahim. (2011). *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Cet. 4, Malang: Bayumedia Publishing, 2011, h. 296.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Baca Prof. Dr. Suteki, S.H.,M.Hum., dan Galang Taufani, S.H.,M.H (2018). *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*. Depok: Rajawali Pers. h. 267.

Inti dari dari istilah *welfare state* adalah tanggung jawab negara terhadap kesejahteraan warganya. Dalam *Encyclopedia Britannica*, *welfare state* diartikan sebagai konsep pemerintahan dimana negara memainkan peran kunci dalam menjaga dan memajukan kesejahteraan ekonomi dan sosial warga negaranya.<sup>8</sup> Sedangkan *the Concise Oxford Dictionary of Politics* mendefinisikannya sebagai sebuah sistem dimana pemerintah menyatakan diri bertanggung jawab untuk menyediakan jaminan sosial dan ekonomi bagi penduduk melalui sarana pensiun, tunjangan jaminan sosial, layanan kesehatan gratis dan sebagainya.

Dalam konteks soal tanggung jawab negara dalam soal pemenuhan kebutuhan dasar warganya, *welfare state* dianggap sebagai mekanisme pemerataan terhadap kesenjangan yang ditimbulkan oleh ekonomi pasar. Jaminan sosial, kesehatan, perumahan dan pendidikan adalah wilayah garapan utama dari kebijakan pemerintah yang menganut *welfare state*.

Konsep *welfare state* oleh karena itu biasanya didasarkan pada prinsip persamaan kesempatan (*equality of opportunity*), pemerataan pendapatan (*equitable distribution of wealth*), dan tanggung jawab publik (*public responsibility*) terhadap mereka yang tidak mampu untuk menyediakan sendiri kebutuhan minimum untuk bisa hidup layak.

Rumusan dasar ideologi *welfare state* di Indonesia sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI 1945 (“memajukan kesejahteraan umum” dan sila kelima Pancasila “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”) kemudian dimanifestasikan ke dalam batang tubuh konstitusi negara Indonesia untuk dijadikan pedoman hidup berbangsa dan penyelenggaraan kenegaraan. Dalam Pasal 34 Konstitusi NRI, tugas negara di bidang kesejahteraan sosial ini diperluas dengan tambahan tanggung jawab untuk mengembangkan sistem jaminan sosial dan memberdayakan kelompok masyarakat miskin, serta memberikan pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum bagi rakyatnya.

## **B. Pelayanan Kesehatan Sebagai Pelayanan Publik**

Sejak dianutnya konsepsi *welfare state* (negara kesejahteraan) di Indonesia yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut, pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan, tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan perundang-undangan, tetapi berdasar pada inisiatif sendiri. Adanya keberadaan konsep negara kesejahteraan dengan tujuannya untuk memberikan kesejahteraan bagi seluruh warga negara Indonesia tersebut, secara konstitusional telah menjamin hak akan kesehatan, menuntut adanya reformasi dalam pelayanan publik di berbagai bidang termasuk dalam bidang kesehatan.

Pelayanan kesehatan sebagai bidang pelayanan publik secara tegas diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU tentang Pelayanan Publik) yang menyebutkan bahwa pelayanan kesehatan termasuk golongan barang publik yang tercantum dalam pasal 5 ayat 1 dan 2 yaitu (ayat 1) ruang

lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik serta pelayanan administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan; (ayat 2) ruang lingkup sebagaimana dimaksud pada ayat 1 meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, tempat tinggal, komunikasi dan informasi, lingkungan hidup, kesehatan, jaminan sosial, energi, perbankan, perhubungan, sumber daya alam, pariwisata dan sektor strategis lainnya.

Menurut UU Pelayanan Publik Pasal 1 Angka 1, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik itu sendiri ialah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Sedangkan penerima pelayanan publik ialah masyarakat dalam hal ini yang disebut dengan masyarakat ialah seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang-perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Pelayanan publik merupakan mandat bagi negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Terdapat tiga pertimbangan mengapa pelayanan publik harus diselenggarakan oleh negara. Pertama, investasinya hanya bisa dilakukan atau diatur oleh negara, seperti pembangunan infrastruktur transportasi, pemberian layanan administrasi negara, perizinan, dan lain-lain. Kedua, sebagai kewajiban negara karena posisi negara sebagai penerima mandat. Dan ketiga, biaya pelayanan publik di danai dari uang masyarakat, baik melalui pajak maupun mandat masyarakat kepada negara untuk mengelola sumber kekayaan negara.<sup>16</sup> Dimasukkannya kesehatan sebagai salah satu bidang dalam pelayanan publik menunjukkan bahwa pelayanan kesehatan merupakan salah satu komponen penting dalam aspek kehidupan bernegara. Sehingga dalam UU Kesehatan yang menjadi landasan pembangunan kesehatan di Indonesia dalam pasal 2 ditetapkan bahwa "Pembangunan kesehatan diselenggarakan dengan berasaskan perikemanusiaan, keseimbangan, manfaat, perlindungan, penghormatan terhadap hak dan kewajiban, keadilan, gender dan non diskriminatif dan norma-norma agama."

### **C. Asas-Asas Pelayanan Umum yang Baik**

Keaktifan pemerintah dalam pelayanan kesehatan sebagai pelayanan publik dalam perwujudan kesejahteraan di bidang kesehatan haruslah senantiasa berdasarkan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (selanjutnya disebut AAUPB).

Tindakan atau campur tangan pemerintah dalam konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran warga masyarakatnya semakin besar. Sebagai negara hukum, maka tindakan pemerintah untuk memberikan kesejahteraan tersebut juga harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau sering bertindak berdasarkan *freies*

<sup>16</sup> Ainur Rofieq. (2011). "Pelayanan Publik dan Welfare State", *Governance*, 2, h. 551.

*ermessen*, namun tindakan tersebut sering menimbulkan penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan terjadi benturan kepentingan antara warga masyarakat dengan pemerintah.

AAUPB dapat di ibaratkan sebagai rambu lalu lintas dan pedoman perjalanan dalam rangka memperlancar hubungan pemerintahan yaitu antara pemerintah dan yang diperintah atau warga masyarakat. AAUPB selanjutnya dijadikan sebagai dasar penilaian dan upaya administrasi, di samping sebagai norma hukum tidak tertulis bagi tindakan pemerintah.<sup>17</sup>

Asas-asas umum pemerintahan yang baik juga perlu diterapkan dalam pelaksanaan pelayanan publik dengan tujuan :

1. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
2. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik;
3. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
4. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pada pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menguraikan ruang lingkup AUPB yang berlaku dalam administrasi pemerintahan. Asas Umum Pemerintahan yang Baik yang dimaksud meliputi asas:

1. kepastian hukum. Asas kepastian hukum merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
2. kemanfaatan. Asas kemanfaatan maksudnya manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat;(3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.
3. Ketidakberpihakan. Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
4. Kecermatan. Asas kecermatan dimaksudkan sebagai asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan

---

<sup>17</sup> Widjiastuti, Agustin. (2017). "Peran AAUPB dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari KKN", *Perspektif*, 22.2, h. 96-110.

Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

5. Tidak menyalahgunakan kewenangan. Asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
6. Keterbukaan. Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
7. Kepentingan umum. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
8. Pelayanan yang baik. Asas pelayanan yang baik dimaksudkan sebagai asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pelaksanaan pelayanan publik dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat selain daripada yang disebutkan dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Administrasi Pemerintahan menguraikan ruang lingkup AUPB yang berlaku dalam administrasi pemerintahan, antara lain:<sup>18</sup>

1. Asas Keseimbangan. Asas ini menghendaki adanya keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian atau kealpaan seorang pegawai. Asas ini menghendaki pula adanya kualifikasi yang jelas mengenai jenis-jenis atau kualifikasi pelanggaran atau kealpaan yang dilakukan oleh seseorang sehingga memudahkan penerapannya dalam setiap kasus yang ada dan seiring dengan persamaan perlakuan serta sejalan dengan kepastian hukum.
2. Asas Tidak Mencampuradukkan Kewenangan. Seorang pejabat pemerintahan memiliki wewenang yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan baik dari segi materi, wilayah, maupun waktu. Aspek-aspek wewenang ini tidak dapat dijalankan melebihi apa yang sudah ditentukan dalam peraturan yang berlaku.
3. Asas Keadilan dan Kewajaran. Asas keadilan ini menuntut tindakan secara proporsional, sesuai, seimbang, dan selaras dengan hak setiap orang. Sedangkan asas kewajaran menekankan agar setiap aktivitas pemerintah atau administrasi negara memperhatikan nilai-nilai yang berlaku ditengah masyarakat, baik berkaitan dengan agama, moral, adat istiadat, maupun nilai-nilai lainnya.

AAUPB dapat dijadikan landasan atau pedoman bagi aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya, sekaligus sebagai alat uji bagi lembaga peradilan dalam menilai tindakan pemerintah ketika ada gugatan dari pihak lain yang dirasakan merugikan.

<sup>18</sup> HR, Ridwan. (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Dengan kata lain, AAUPB secara teoritis sangat penting dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, berwibawa, dan berkualitas baik di pusat maupun di daerah. Secara yuridis, cerminan pemerintah yang demikian dapat dilihat dari produk hukum yang ditetapkannya, seperti dalam wujud perizinan daerah yang berwawasan lingkungan hidup.<sup>19</sup>

#### **D. Peranan dan Tanggungjawab Pemerintah dalam Pelayanan Kesehatan Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja**

Ada 45 peraturan pemerintah dan 4 peraturan presiden sebagai aturan turunan berlakunya UU Cipta Kerja.<sup>20</sup> Dalam konteks peranan dan tanggungjawab pemerintah dalam pelayanan kesehatan pasca berlakunya UU Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perumaha-sakitan (PP 47/2021) adalah delegasi dari undang-undang tersebut. Undang-undang di bidang kesehatan yang mengalami perubahan sebagai konsekuensi pasca pemberlakuan UU Cipta Kerja antara lain UU 36/2009 tentang Kesehatan, UU 44/2009 tentang Rumah Sakit, UU 5/1997 tentang Psikotropika, dan UU 35/2009 tentang Narkotika.

Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja, pemerintah cq Kementerian Kesehatan diberikan delegasi dalam pengaturan Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) dalam PP 47/2021 bersama-sama dengan pemerintah daerah terkait, organisasi profesi dan asosiasi perumaha-sakitan untuk melaksanakan UU No. 11/2020 dan PP No. 47/2021, dengan memperhatikan setiap klausul yang ada terhadap asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Ada beberapa poin perubahan di bidang kesehatan dalam UU Cipta Kerja, diantaranya adalah :

##### a) Penyederhanaan pasal-pasal dalam UU Kesehatan dan UU Rumah Sakit

Dalam UU Kesehatan terjadi perampingan pasal-pasal, diantaranya:

##### 1) Undang - Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

Perampingan terjadi pada Pasal 30 dari 5 ayat menjadi 4 ayat, pasal 111 tentang makanan dan minuman yang dikonsumsi masyarakat dari 6 ayat dirampingkan menjadi 4 ayat dan pasal 188 tentang tindakan administratif bagi nakes dan fasyankes yang melanggar aturan, dari 4 ayat dirampingkan menjadi hanya 1 ayat.

##### 2) Undang - Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit

Perubahan dalam pasal 24 (1) menyebutkan klasifikasi rumah sakit berdasarkan kemampuan pelayanan, sarana penunjang dan sumber daya manusia. Pada pasal 62 tentang sanksi administratif terhadap penyelenggaraan rumah sakit tanpa izin dendanya dinaikkan dari Rp 5.000.000.000 menjadi Rp 7.000.000.000.

<sup>19</sup> Muhammad Azhar. (2015). "Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik" dalam *Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara*, 8,5, 274-87.

<sup>20</sup> Baca TEMPO. (2021). *Pemerintah Terbitkan Aturan Turunan UU Cipta Kerja*, <https://nasional.tempo.co/read/1435018/pemerintah-terbitkan-aturan-turunan-uu-cipta-kerja-berikut-daftarnya/full&view=ok>, diakses pada 10 Juni 2021.

b) Jasa Pelayanan Kesehatan Medis

1) Jasa pelayanan kesehatan medis tidak dikenakan PPN

Aturan UU Cipta Kerja menyebutkan bahwa jasa pelayanan kesehatan medis tidak dikenai Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Sehingga dalam pemberian jasa pelayanan kesehatan di fasilitas kesehatan tingkat pertama dan jasa pelayanan medis di fasilitas kesehatan rujukan tingkat lanjut, baik instansi negeri maupun swasta tidak dilakukan pemotongan PPN akan tetapi dikenakan potongan terhadap pajak penghasilan.

2) Pemberian Jasa pelayanan kesehatan medis tidak hanya pada tenaga kesehatan dan asisten tenaga kesehatan

Pemberian jasa pelayanan kesehatan medis tidak hanya pada tenaga kesehatan dan asisten tenaga kesehatan saja akan tetapi pada beberapa jenis pekerjaan yang sebelumnya belum ada regulasi khususnya di bidang kesehatan. Ketentuan UU Cipta Kerja mengakui keberadaan paranormal dan memasukkan paranormal sebagai jasa pengobatan alternatif. Hal ini dapat ditemukan pada UU Cipta Kerja Pasal 4A (3) huruf a tentang jasa pelayanan kesehatan medis. Ada 8 layanan yang dimasukkan dalam kesehatan medis, yang salah satunya adalah paranormal, yaitu:

1. jasa dokter umum, dokter spesialis, dan dokter gigi,
2. dokter hewan,
3. ahli kesehatan seperti ahli akupuntur, ahli gigi, ahli gizi, dan ahli fisioterapi,
4. kebidanan dan dukun bayi,
5. paramedis dan perawat,
6. rumah sakit, rumah bersalin, klinik kesehatan, laboratorium kesehatan, dan sanatorium,
7. serta psikolog dan psikiater.
8. pengobatan alternatif termasuk paranormal.

c) Akreditasi Rumah Sakit

UU Cipta Kerja mengharuskan rumah sakit melakukan akreditasi setiap tiga tahun sekali. Tujuan akreditasi adalah meningkatkan mutu layanan yang diberikan rumah sakit kepada masyarakat umum.<sup>21</sup>

d) Tidak menyinggung Puskesmas

Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) tidak disebutkan dalam UU Cipta Kerja, baik terkait layanan medis maupun layanan kesehatan lainnya. Artinya, dengan tidak adanya perubahan dalam UU Cipta Kerja tentang puskesmas, bisa diartikan bahwa semua ketentuan tentang Puskesmas masih berpedoman pada Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2019 tentang Pusat Kesehatan Masyarakat.

---

<sup>21</sup> Baca Pasal 40 (1) UU Cipta Kerja.

Terkait hal tersebut di atas, sesuai UU Kesehatan, pemerintah bertanggung jawab merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina, dan mengawasi penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat. Pemerintah juga bertanggung jawab dalam hal ketersediaan lingkungan, tatanan, fasilitas kesehatan baik fisik maupun sosial bagi masyarakat; ketersediaan sumber daya di bidang kesehatan yang adil dan merata bagi seluruh masyarakat; ketersediaan akses terhadap informasi, edukasi, dan fasilitas pelayanan kesehatan; memberdayakan dan mendorong peran aktif masyarakat dalam segala bentuk upaya kesehatan; dan ketersediaan segala bentuk upaya kesehatan yang bermutu, aman, efisien, dan terjangkau.<sup>22</sup> Karena itulah, pemerintah bertanggung jawab melaksanakan jaminan kesehatan masyarakat melalui sistem jaminan sosial nasional bagi upaya kesehatan perorangan yang pelaksanaannya harus dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara konkret, dalam pelayanan kesehatan pasca berlakunya UU Cipta Kerja, pemerintah mempunyai peranan vital dalam aspek sebagai berikut:

- 1). Pengaturan praktik pelayanan kesehatan di rumah sakit yaitu berupa pembinaan dan pengawasan terhadap rumah sakit dengan melibatkan organisasi profesi, asosiasi perumhaskitan, dan organisasi kemasyarakatan lainnya sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah (Pasal 54 ayat (1) UU No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit). Pembinaan dan pengawasan rumah sakit penting, bertujuan untuk:
  - 1) Pemenuhan kebutuhan pelayanan kesehatan yang terjangkau oleh masyarakat
  - 2) Peningkatan mutu pelayanan kesehatan
  - 3) Keselamatan pasien
  - 4) Pengembangan jangkauan pelayanan
  - 5) Peningkatan kemampuan kemandirian rumah sakit (Pasal 62 ayat (2) UU Rumah Sakit).
- 2). Meminimalisir pembuatan kebijakan yang merugikan kepentingan tenaga kesehatan yang bekerja di rumah sakit.

Kebijakan internal rumah sakit milik negara yang merugikan dapat diminimalisir dengan membuat mekanisme banding administrasi. Terkait rumah sakit atau fasilitas pelayanan kesehatan swasta kembali lagi kepada fungsi pengawasan yang wajib dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah yang diatur dalam UU Rumah Sakit (Pasal 54-61).

- 3). Memastikan masyarakat mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai standar dan mutu yang representatif

Salah satu cara pemerintah untuk dapat memastikan semua masyarakat mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai standar dan mutu diatur dalam ketentuan Pasal 22 Undang-Undang Kesehatan, yang menyatakan bahwa penyelenggara pelayanan atau tenaga kesehatan harus memiliki kualifikasi minimum. Kualifikasi ini

---

<sup>22</sup> Pasal 14 ayat (1) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan.

juga harus dibuktikan dengan izin yang diberikan pemerintah, seperti Surat Izin Praktik (SIP) dan Surat Tanda Registrasi (STR).

Penyelenggara pelayanan dapat dikatakan telah memenuhi pelayanan yang baik apabila, telah memenuhi ketentuan dalam UU Pelayanan Publik yang diantaranya menyangkut perbuatan yang sesuai dengan kompetensi dan standar operasional prosedur. Kaitan kekuatan hukum administrasi dalam memberikan perlindungan hukum bagi penyelenggara pelayanan di bidang kesehatan adalah dalam rangka penyelenggara pelayanan diduga melakukan pelanggaran pelayanan.

Apabila pemerintah kurang cepat dan tanggap atas pelayanan kesehatan, seperti dengan adanya persoalan kapasitas pelayanan (terdapat fasilitas yang tidak memadai, tidak terpenuhinya mutu pelayanan kesehatan) dan kurangnya sumber daya manusia (dokter, perawat, dan tenaga kesehatan lainnya, serta timpangnya rasio tenaga kesehatan dengan jumlah pasien) pihak yang merasa tidak terpenuhi haknya dapat mengajukan gugatan.

## **PENUTUP**

Pemerintah sebagai penanggungjawab terhadap perencanaan, pengaturan, penyelenggaraan, pembinaan, dan pengawasan penyelenggaraan upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat, melalui UU Ciptaker mengubah aturan di bidang kesehatan seperti penyederhanaan pasal-pasal dalam UU Kesehatan dan UU Rumah Sakit, jasa pelayanan kesehatan medis tidak dikenakan PPN, pemberian jasa pelayanan kesehatan medis tidak hanya pada tenaga kesehatan dan asisten tenaga kesehatan, dan mengharuskan rumah sakit melakukan akreditasi setiap tiga tahun sekali. Lebih konkretnya, pemerintah berperan dalam pengaturan praktik pelayanan kesehatan di rumah sakit berupa pembinaan dan pengawasan terhadap rumah sakit, meminimalisir pembuatan kebijakan yang merugikan kepentingan tenaga kesehatan yang bekerja di rumah sakit, dan memastikan masyarakat mendapatkan pelayanan kesehatan sesuai standar dan mutunya.

Pelayanan kesehatan sebagai eksistensi pelayanan publik oleh pemerintah, apabila ada pihak yang kepentingannya dirugikan atas munculnya keputusan atau tindakan factual pemerintah, maka pihak yang merasa tidak terpenuhi haknya dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai wadah bagi masyarakat untuk mencari keadilan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku dan Jurnal:**

- Ainur Rofieq. (2011). "Pelayanan Publik dan Welfare State", *Governance*, 2.
- Alfitri, (2012). Ideologi *Welfare State* dalam Dasar Negara Indonesia: Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Sistem Jaminan Sosial Nasional. *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 3, September 2012.
- Dr. Roy Marthen Moonti SH., MH. (2017). *Ilmu Perundang-Undangan*. Makassar: Keretakupa.

- Fheriyal Sri Isriawaty. (2015). Tanggung Jawab Negara dalam Pemenuhan Hak Atas Kesehatan Masyarakat Berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi 2, Volume 3, Tahun 2015*.
- Johnny Ibrahim. (2011). *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Cet. 4, Malang: Bayumedia Publishing.
- Muhammad Azhar. (2015). "Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik" dalam *Relevansi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara*, 8.5.
- Prof. Dr. Suteki, S.H., M.Hum., dan Galang Taufani, S.H.,M.H. (2018). *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*. Depok: Rajawali Pers.
- Ridwan. (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2011). *Penelitian Hukum Normatif*. Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Solechan. (2019). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik. *Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 3, August 2019*.
- Sony Hendra Permana. (2020). *Proyeksi Dampak Omnibus Law Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Ekonomi Indonesia*. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik. Vol. XII, No.19/I/Puslit/Oktober/2020.
- Suriadinata, Vincent. (2019). Penyusunan Undang-Undang di Bidang Investasi: Kajian Pembentukan *Omnibus Law* di Indonesia. *Refleksi Hukum [Vol. 4, No. 1, 2019]*
- Widjiastuti, Agustin. (2017). "Peran AAUPB dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas dari KKN", *Perspektif*, 22.2.

**Peraturan Perundang-Undangan:**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945  
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja  
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit  
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan  
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik  
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perumahsakit

**Internet:**

- TEMPO. (2021). *Pemerintah Terbitkan Aturan Turunan UU Cipta Kerja*, <https://nasional.tempo.co/read/1435018/pemerintah-terbitkan-aturan-turunan-uu-cipta-kerja-berikut-daftarnya/full&view=ok>, diakses pada 10 Juni 2021.  
<https://www.kompas.com/tren/read/2020/10/06/104500965/apa-itu-omnibus-law-cipta-kerja-isi-dan-dampaknya-bagi-buruh?page=all>, diakses pada 03 April 2021.

## PROBLEMATIKA PEMBERIAN SANKSI TERHADAP PENOLAKAN VAKSINASI COVID-19: SUATU KAJIAN PERSPEKTIF HAM

**Hari Sutra Disemadi, Tomi Suhendra Pardede;** Fakultas Hukum, Universitas Internasional Batam, Indonesia; Jl. Gajah Mada, Baloi Permai, Kec. Sekupang, Kota Batam, Kepulauan Riau; E-mail: hari@uib.ac.id

### Abstrak

Penelitian ini menggunakan jenis metode penelitian yuridis normative, bertujuan untuk mengkaji permasalahan terkait pemberian sanksi akibat penolakan vaksinasi terhadap hak asasi manusia untuk menolak pengobatan. Penyebaran epidemi *Corona Virus Disease 2019* atau Covid-19 berkembang cukup pesat di Indonesia. Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai macam cara untuk menanggulangi penyebaran wabah Covid-19, contohnya karantina wilayah serta Pembatasan Sosial Berskala Besar. Memasuki awal tahun 2021 dimulai dengan masuknya vaksin Covid-19 ke Indonesia. Pemerintah menghimbau agar semua orang divaksin. Namun ternyata ada sanksi bagi orang yang menolak vaksinasi tersebut. Sanksi tersebut berupa sanksi pidana penjara maupun denda. Hal tersebut semakin dipertegas dengan dikeluarkannya peraturan mengenai penolakan vaksin. Pemberian sanksi ini masih menjadi isu hangat ditengah masyarakat apakah melanggar hak asasi manusia atau tidak karena setiap orang memiliki hak untuk menolak tindakan medis. Berdasarkan penelitian yang dilakukan, didapatkan hasil penelitian bahwa hukum di Indonesia belum sepenuhnya dapat memberikan kepastian hukum, perlindungan serta keadilan bagi warganya karena masih terdapat kerancuan hukum ataupun pertentangan diantara peraturan perundang-undangan itu sendiri.

**Kata Kunci:** Sanksi, Penolakan, Vaksinasi, Hak Asasi Manusia

### Abstract

*This study uses a normative juridical research method. The research conducted aims to examine problems related to the imposition of sanctions due to refusal of vaccination against human rights for refusing treatment. The spread of the Corona Virus Disease 2019 or Covid-19 epidemic is growing quite rapidly in Indonesia. The Indonesian government has taken various ways to tackle the spread of the Covid-19 outbreak, for example, regional quarantine and Large-Scale Social Restrictions. Entering the beginning of 2021, the Covid-19 vaccine entered Indonesia. The government calls on everyone to be vaccinated. However, it turns out that there are sanctions for people who refuse the vaccination. These sanctions are in the form of imprisonment and fines. This was further emphasized by the issuance of regulations regarding vaccine refusal. The imposition of sanctions is still a hot issue in the community whether it violates human rights or not because everyone has the right to refuse medical treatment. Based on the research conducted, it was found that the law in Indonesia has not been fully able to provide legal certainty, protection and justice for its citizens because there are still legal confusion or conflicts between the laws and regulations themselves.*

**Keywords:** Sanctions, Refusal, Vaccination, Human Rights

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Pada penghujung tahun 2019, dunia digemparkan dengan munculnya sebuah wabah virus yang kemudian dinamakan Covid-19. Covid-19 merupakan virus baru yang bersifat menular. Virus ini pertama kali diketahui muncul di Wuhan, China<sup>1</sup>. Covid-19 ini ialah

<sup>1</sup> Sari, M. K. (2020). "Sosialisasi tentang Pencegahan Covid-19 di Kalangan Siswa Sekolah Dasar di SD Minggiran 2 Kecamatan Papar Kabupaten Kediri". *Jurnal Karya Abdi Masyarakat*, 4(1), 80-83, h. 81.

virus yang menyerang pernapasan manusia yang diakibatkan oleh *novel corona virus* atau SAR-Cov-2".<sup>2</sup>

Virus ini dapat menyebar dengan sangat cepat, melihat perkembangan angka penyebaran di awal pandemi hingga sekarang yang sangat besar.<sup>3</sup> Gejala yang diketahui apabila seseorang terjangkit virus ini misalnya demam, sesak nafas, kelelahan, dan lain-lain. Tingkat penyebaran virus yang sangat cepat ini membuat angka korban terjangkit virus maupun korban yang meninggal dunia akibat terjangkit virus tersebut berkembang sangat pesat. Berdasarkan data yang diperoleh dari website resmi Kementerian Kesehatan Republik Indonesia yang diakses tanggal 10 Februari 2021, dikonfirmasi sebanyak 1.183.555 warga terinfeksi Covid-19 dan 32.167 diantaranya meninggal dunia.<sup>4</sup>

Dengan angka penyebaran yang kian meningkat, pemerintah pun mengambil beberapa tindakan untuk mencegah terjadinya peningkatan jumlah korban terjangkit virus tersebut. Kebijakan pertama kali yang dilakukan adalah wajib menggunakan masker serta wajib menjaga jarak satu dengan yang lain/*social distancing*. Kemudian muncul sistem *Work from Home* (WFH) dimana kita bisa melakukan pekerjaan yang biasanya di kantor, akan kita lakukan di rumah.<sup>5</sup> Hal ini diterapkan tentunya dengan harapan untuk meminimalisir kemungkinan meningkatnya penyebaran virus. Namun kenyataannya penerapannya tidak berjalan dengan baik. Sudah menjadi rahasia umum bahwa adanya larangan untuk berkumpul disuatu tempat dan melakukan *social distancing* tidak diperhatikan dengan baik oleh masyarakat Indonesia. Kita sudah mendengar banyak kasus pelanggaran, misalnya tidak memakai masker, tidak menaati protokol kesehatan dan lain-lain hingga harus membayar denda karena melanggar aturan tersebut.<sup>6</sup>

Melihat tidak adanya perubahan yang signifikan, malah sebaliknya, pada akhir bulan Maret 2020, mulai terdengar isu bahwa akan diadakan karantina wilayah untuk menekan angka penyebaran virus Covid-19. Keputusan tersebut kemudian direalisasikan kedalam sebuah Peraturan Pemerintah/PP sebagai pelaksanaan dari UU no. 6 tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan yang dalam penelitian ini akan disingkat menjadi UU Keekarantinaan Kesehatan. Kebijakan tersebut dituangkan bentuk peraturan sebagai contoh yaitu: Peraturan Wali Kota Medan No. 27 tahun 2020 tentang Pelaksanaan Adaptasi Kebiasaan Baru pada Kondisi Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) di Kota Medan. Contoh lainnya yaitu Perda DKI Jakarta No. 2 Tahun 2020 tentang

---

<sup>2</sup> Sari, M. K. (2020). *Loc.Cit.*

<sup>3</sup> Disemadi, H. S., & Handika, D. O. (2020). "Community compliance with the covid-19 protocol hygiene policy in Klaten Regency, Indonesia". *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 28(2), 121-133., h. 122.

<sup>4</sup> Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2021). <https://www.kemkes.go.id/>, diakses pada tanggal 10 Februari 2021.

<sup>5</sup> Kang, C., & Disemadi, H. S. (2021). The Covid-19 Pandemic Outbreak Impact And Prevention From Legal Perspective: An Indonesian Experience. In *CoMBInES-Conference on Management, Business, Innovation, Education and Social Sciences*. 1(1), 134-144., h. 136.

<sup>6</sup> Appludnopsanji, A., & Disemadi, H. S. (2020). "Problematika Kebijakan Pembebasan Narapidana sebagai Upaya Penanggulangan Covid-19 di Indonesia". *Jurnal Wawasan Yuridika*, 4(2), 131-148., h. 135.

Penanggulangan *Corona Virus Disease* 2019. Kenyataannya langkah untuk menetapkan karantina tidak berjalan sebaik yang diharapkan. Tidak bisa dipungkiri bahwa tidak semua masyarakat taat akan aturan maupun protokol kesehatan sebagaimana peraturan maupun himbauan yang diterapkan oleh pemerintah. Pemerintah ditingkat pusat hingga pemerintah tingkat daerah pun menetapkan sanksi berupa denda bagi masyarakat yang tidak menaati protokol kesehatan tersebut. Pada umumnya sanksi diberikan bagi mereka yang melakukan aktivitasnya namun tidak menggunakan masker.

Lebih jauh, ternyata sanksi denda tidak hanya diberlakukan bagi mereka yang tidak menaati protokol kesehatan. Pada Pasal 29 *jo* Pasal 30 Perda DKI Jakarta No. 2 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Covid-19 disebutkan bahwa penolakan secara sengaja terhadap tes cepat molekuler serta vaksinasi dapat diberikan sanksi, yaitu denda sebanyak Rp. 5.000.000 (lima juta rupiah). Pemberian sanksi ini kemudian menjadi sorotan utama ditengah masyarakat.

Diketahui bahwa setiap orang mempunyai hak untuk memberikan “persetujuan” maupun “penolakan” sebelum dilakukannya pengobatan yang akan dilakukan oleh tenaga kesehatan terhadap dirinya. Keputusan seseorang untuk menolak tersebut biasanya dilakukan setelah orang tersebut menerima informasi terhadap penyakit yang dideritanya, sebagaimana tertuang didalam *Universal Declaration of Human Rights* (art. 19).<sup>7</sup> Sebelum dilakukannya tindakan medik, seorang pasien terlebih dahulu harus menandatangani sebuah persetujuan yang biasa dikenal sebagai “*Informed Consent*” atau “*Persetujuan Tindakan Medis*” maupun “*Informed Refusal*” atau “*Penolakan Tindakan Medis*”.<sup>8</sup>

Berbicara mengenai hak, itu artinya kita tidak lepas dari pengakuan hak asasi manusia di Indonesia. Pancasila sendiri pada dasarnya adalah memegang teguh hak asasi manusia pada setiap silanya, lebih tepatnya dapat kita temukan dalam bunyi sila yang ke dua Pancasila yaitu: “kemanusiaan yang adil dan beradab”. Jaminan kepastian hukum bagi hak asasi manusia khususnya setiap warga maupun penduduk di Indonesia tentunya membutuhkan payung hukum, legalitas serta pengakuan akan hak asasi manusia. Hal ini kemudian diatur dalam “Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia”. Sehubungan dengan perlindungan HAM terhadap seluruh warga negara Indonesia, dengan adanya ST tahun 2001 Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) memutuskan untuk melakukan perubahan mengenai ketentuan ketentuan yang mengatur HAM dalam perubahan ketiga UUD 1945, sejalan adanya perubahan tersebut diharapkan agar semakin dihormati dan ditegakkannya hak asasi manusia di Indonesia.<sup>9</sup>

Adanya peraturan-peraturan yang tidak sejalan satu sama lainnya menimbulkan pertanyaan, hukum manakah yang harus kita patuhi. Di satu sisi, apabila kita menolak vaksinasi maka ada sanksi bagi yang menolaknya. Namun disisi lainnya, sebagai

<sup>7</sup> Zulhasmar, E. (2008). “Implikasi Hukum Penolakan Tindakan Medik”. *Lex Journalica* Vol. 5 No. 2, 2008, 83-111, h. 91.

<sup>8</sup> Zulhasmar, E. (2008). *Ibid.*, h. 83-84.

<sup>9</sup> Arifin, R., & Lestari, L. E. (2019). “Penegakan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia dalam Konteks Implementasi Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab”. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 5(2), 12-25, h. 15.

manusia kita berhak untuk menolak hal tersebut. Hal-hal seperti inilah yang menjadi perdebatan di tengah masyarakat. Setelah mengetahui latar belakang permasalahan di atas, penelitian ini membahas lebih dalam mengenai problematika antara penerapan pemberian sanksi atas penolakan vaksinasi Covid-19 perpektif HAM.

### **Rumusan Masalah**

Setelah mengetahui pemaparan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah penerapan pemberian sanksi bagi penolak vaksin Covid-19 melanggar hak asasi manusia?
2. Apakah pemberlakuan sanksi tersebut telah mencerminkan keadilan sebagaimana tertuang didalam Pancasila sebagai falsafah dan cita hukum bangsa Indonesia?

### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan merupakan metode yuridis normatif dengan mengkaji data sekunder berupa bahan hukum. Bahan hukum kepustakaan yang berkaitan dengan peraturan hukum atau perundang-undangan (*law in books*) terkait topik penelitian penulis. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data secara studi kepustakaan, dimana seluruh data yang didapatkan melalui tulisan-tulisan, literatur maupun hukum tertulis berupa perundang-undangan. Beberapa perundangan yang digunakan sebagai bahan referensi dalam penelitian ini yakni Perda DKI Jakarta No. 2 Tahun 2020 tentang Penanggulangan *Corona Virus Desease* 2019; UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan; UU No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit; UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular; UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; serta *Universal Declaration of Human Rights* (art. 19). Dalam penelitian ini pun menggunakan beberapa jenis pendekatan penelitian, diantaranya adalah dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual serta pendekatan perbandingan hukum.

### **PEMBAHASAN**

Berbicara mengenai wabah virus yang sangat pesat perkembangannya dalam setahun terakhir, yaitu *Corona Virus Desease* 2019 (Covid-19) sampai saat ini masih menjadi tugas utama dalam penanggulangan wabah virus ini. Perkembangannya yang sangat pesat sangat mengkhawatirkan (Kemkes, 2020). Oleh karena itu, pemerintah mengambil langkah langkah untuk memperketat protokol kesehatan demi menghambat laju penyebaran virus ini. Untuk mengantisipasi ataupun menghambat perluasan virus Covid-19 yang semakin tidak terkontrol, pemerintah memberikan penyuluhan bersifat persuasif kepada seluruh masyarakat untuk melaksanakan protokol kesehatan untuk mencegah penularan virus seperti dengan melakukan "*physical distancing*", selalu memakai masker, menjaga kebersihan dengan mencuci tangan, menaikan tingkat kekebalan dan daya tahan tubuh serta menjaga kesehatan.<sup>10</sup> Protokol ini tentu saja bermanfaat untuk mengetahui status dari seseorang apakah ia berstatus negative atau positif terpapar virus Covid-19.

---

<sup>10</sup> Sari, M. K. (2020). *Loc. Cit.*

Di masa pandemi, keadaan ekonomi Indonesia menurun drastis. Penurunan ini sangat terasa bagi masyarakat golongan ekonomi menengah kebawah. Harga bahan pokok sempat melonjak naik akibat kepanikan warga yang membuat mereka memborong bahan pangan dalam jumlah yang besar sehingga menimbulkan kelangkaan. Tidak hanya bahan pangan, melainkan para pedagang masker, baik perorangan maupun grosir serta supermarket memanfaatkan situasi ini dengan menaikkan harga masker setinggi tingginya.<sup>11</sup> Keadaan ini seolah dijadikan sebagai kesempatan bagi oknum oknum seperti itu untuk meraup keuntungan sebesar besarnya. Bagaimana tidak, dengan situasi pandemi, kewajiban memakai masker serta kepanikan masyarakat membuat mereka mau tidak mau harus membeli masker, meskipun dengan harga yang sangat mahal. Harga satu kotak masker yang biasanya berkisar hanya puluhan ribu rupiah, bisa melonjak hingga ratusan bahkan jutaan ribu rupiah. Fenomena tersebut kemudian menjadi perhatian khususnya untuk pemerintah dalam menjaga kestabilan harga, serta menerapkan hukum dan sanksi bagi oknum oknum seperti yang telah disebutkan.

Pemerintah juga mulai menggunakan metode baru dalam bekerja, yaitu sistem kerja dari rumah (WFH). Orang yang melakukan aktifitas biasanya di kantor, sekarang mulai bekerja dari rumah demi mencegah penularan dari wabah virus ini. Tidak hanya itu, kerugian justru dialami karena pandemi ini. Yang terkena dampak kerugian tidak hanya pengusaha, tetapi para karyawan juga. Tak sedikit dari mereka yang diputuskan kontraknya oleh perusahaan dengan alasan efisiensi pekerja. Hal ini tentu menjadi permasalahan bagi masyarakat terutama yang kehilangan pekerjaannya. Demi membantu keadaan ekonomi dalam situasi ini, pemerintah meyalurkan bantuan berupa sembako maupun bantuan dana seperti bantuan langsung tunai. Tidak berhenti sampai disitu, menyikapi dunia pendidikan yang berubah dari tatap muka menjadi daring/online, pemerintah juga memberikan bantuan berupa kuota gratis bagi para pelajar.

#### **A. Pemberlakuan Sanksi terhadap Penolakan Vaksinasi Serta Kaitannya dengan Hak Asasi Manusia**

Memasuki tahun 2021, tepatnya pada bulan Januari vaksin Covid-19 masuk ke Indonesia. Pemerintah menyuarakan agar setiap orang divaksin, dan vaksin ini diberikan secara gratis. Bertahap mengenai pemberian vaksin ini, kemudian dikeluarkan dalam berbagai jenis peraturan mengenai penanggulangan Covid-19 dan kewajiban untuk divaksin.<sup>12</sup> Perdebatan ditengah masyarakat kemudian timbul karena adanya informasi mula mula dari pemerintah bahwa apabila seseorang menolak pemberian vaksin tersebut, maka akan dikenakan sanksi berupa denda. Hal ini lantas diwujudkan, dapat kita temukan dalam Perda DKI Jakarta No. 2 Tahun 2020 Pasal 30 yang berbunyi “Setiap orang yang dengan sengaja menolak untuk dilakukan pengobatan dan/atau vaksinasi Covid-19, dipidana dengan pidana denda paling banyak sebesar Rp5.000.000,00 (lima juta

<sup>11</sup> Fransisco, W. (2020). “Interaktif Masyarakat terhadap Hukum Dalam Kehidupan Normal Baru Pasca Covid-19”. *Journal of Judicial Review*, 22(2), 151-164., h. 152-153.

<sup>12</sup> Masnun, M. A., Sulistyowati, E., & Ronaboyd, I. (2021). “Pelindungan Hukum Atas Vaksin Covid-19 dan Tanggung Jawab Negara Pemenuhan Vaksin dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan”. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 17(1), 35-47., h.. 37.

rupiah)". Penggunaan frasa "setiap" dalam pasal ini artinya tidak ada diskriminasi ataupun penggolongan pihak mana saja yang melakukan penolakan, maka dikenakan sanksi menurut pasal tersebut. Sedangkan dalam UU Rumah Sakit pasal 32 huruf k disebutkan mengenai hak pasien dan dapat dipahami berdasarkan ketentuan tersebut bahwa "salah satu hak pasien adalah memberikan persetujuan atau menolak atas tindakan medis yang akan dilakukan oleh tenaga kesehatan terhadap penyakit yang dideritanya." Dapat disimpulkan dalam bahasa sederhananya adalah bahwa pasien berhak untuk menolak pengobatan (Hak pasien).<sup>13</sup> Hal ini jelas bahwa sudah merupakan hak mendasar dalam segala tindakan medik yang akan dilakukan terhadap seseorang.

Perlu kita ketahui sebelumnya bahwa tempat pelayanan vaksinasi Covid-19 menurut keterangan dari Kementerian Kesehatan adalah: "1) Puskesmas, Puskesmas Pembantu; 2) Klinik; 3) Rumah Sakit dan/atau; 4) Unit Pelayanan Kesehatan di Kantor Kesehatan Pelabuhan (KKP)" (Kemkes, 2021).<sup>14</sup> Lantas apakah semua orang yang diwajibkan untuk divaksin dapat dikategorikan sebagai pasien? Melihat pengertian pasien menurut salah satu ahli bernama Daldiyono yang menyatakan bahwa pasien merupakan setiap orang yang dengan kemauannya sendiri meminta bantuan kesehatan dari dokter, baik untuk sekedar konsultasi akan kesehatannya, maupun untuk melakukan pengobatan atas penyakit yang dideritanya, baik itu psikologis, fungsional maupun organik.<sup>15</sup> Sedangkan pengertian hukumnya, menurut UU No. 44 tahun 2009 tentang rumah sakit Pasal 1 angka 4, "pasien adalah setiap orang yang melakukan konsultasi masalah kesehatannya untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang diperlukan, baik secara langsung maupun tidak langsung di Rumah Sakit."

Berdasarkan pemahaman tersebut, kita dapat menyimpulkan pengertian pasien ialah setiap orang yang memiliki gangguan kesehatan, baik psikologis, maupun organik. Pasien tidak dapat dibatasi hanya pada frasa "rumah sakit" karena apabila patokan seseorang dianggap sebagai pasien adalah rumah sakit, maka apabila ia sudah tidak menjalani tindakan medik di rumah sakit, misalnya rawat jalan, maka segala hak dan kewajibannya sebagai pasien akan hilang. Merujuk pada keterangan dari Kementerian Kesehatan mengenai Fasilitas Pelayanan Kesehatan (fasyankes) tersebut, salah satunya adalah di rumah sakit. Orang yang dirawat tentu saja disebut pasien. Maka, berdasarkan Pasal 32 huruf k UU Rumah Sakit, bahwa pasien memiliki hak untuk menolak pengobatan. Hak untuk menolak pengobatan ini sudah menjadi bagian mutlak bagi semua orang untuk memutuskan jenis tindakan medis apa yang akan dijalani.<sup>16</sup>

Sebelum melakukan sebuah bentuk pengobatan medis biasanya tenaga medis maupun lembaga terkait terlebih dahulu menyodorkan pasien untuk menandatangani surat pernyataan yang dalam dunia kedokteran disebut sebagai "*Informed Consent*" atau "Persetujuan Tindakan Medis"<sup>17</sup>. Persetujuan tindakan medis tersebut merupakan surat yang sangat penting untuk pihak tenaga kesehatan sebagai bukti bahwa pasien telah

<sup>13</sup> Zulhasmar, E. (2008). *Ibid.*, h. 88.

<sup>14</sup> Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2021). <https://kesmas.kemkes.go.id/>, diakses pada tanggal 25 Februari 2021.

<sup>15</sup> Zulhasmar, E. (2008). *Ibid.*, h. 85.

<sup>16</sup> Zulhasmar, E. (2008). *Loc. Cit.*

<sup>17</sup> Zulhasmar, E. (2008). *Loc. Cit.*

mengetahui segala informasi baik resiko ataupun hal lainnya yang timbul akibat tindakan medik yang akan dilakukan serta telah mendapat persetujuan dari pihak keluarga pasien.<sup>18</sup> Selain pemberian persetujuan sebagaimana yang disebutkan sebelumnya, dalam kedokteran juga didapati adanya surat pernyataan “Penolakan Tindakan Medis” atau “*Informed Refusal*”. Penolakan atas suatu tindakan medik ini adalah hak pasien yang berisikan penolakan terhadap suatu tindakan medik setelah mendapat informasi mengenai tindakan medik dari dokter. Penolakan terhadap tindakan medik ini pada hakekatnya merupakan hak yang dipunyai oleh setiap orang untuk menentukan jenis pengobatan seperti apa yang hendak dilakukan terhadap dirinya sendiri.<sup>19</sup>

Hak untuk menolak pengobatan ini bertolak belakang dengan peraturan yang telah dikeluarkan dalam Pasal 30 Perda DKI Jakarta no. 2 tahun 2020. Seperti yang telah disebutkan terlebih dahulu dalam penelitian ini bahwa hak untuk menolak pengobatan tersebut diatur di dalam undang-undang. Sedangkan pasal yang mengatur tentang pemberian sanksi atas penolakan vaksinasi tersebut diatur didalam Perda. Dalam sistem hukum Indonesia, kita mengenal beberapa jenis peraturan yang disusun dalam suatu tingkatan yang disebut sebagai hirarki perundang undangan.<sup>20</sup> Sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa kedudukan undang-undang dalam hirarki lebih *superior* daripada peraturan daerah.

Menilik peraturan yang berkaitan dengan penolakan vaksin tersebut, sampai saat penelitian ini dilakukan tidak ditemukan adanya hukum di tingkat pusat yang secara spesifik dalam pasalnya mengatur mengenai sanksi penolakan vaksinasi tersebut. Adapun hukum pun hukum yang mengatur berkaitan dengan pemberian sanksi tersebut adalah Pasal 14 ayat (1) UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular yang berbunyi “Barang siapa dengan sengaja menghalangi pelaksanaan penanggulangan wabah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, diancam dengan pidana penjara selama-lamanya 1 (satu) tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp 1.000.000,- (satu juta rupiah).”

Lebih lanjut pada bagian penjelasan tidak terdapat pemahaman bahwa sengaja yang bagaimana yang dimaksud oleh undang-undang ini, serta apakah menolak vaksin termasuk kedalam menghalangi penanggulangan wabah. Penelitian ini dilakukan adalah dengan maksud apakah pemberian sanksi tersebut pantas diberlakukan. Sepanjang penelitian ini dilakukan berdasarkan kenyataan yang ada maka dapat ditarik kesimpulan bahwa hak untuk menolak pengobatan yang sejatinya merupakan hak asasi seseorang dapat dikesampingkan melalui pemberlakuan peraturan terkait. Selain itu dapat dilihat bahwa untuk memberikan sanksi terhadap penolakan tersebut dapat dikenakan sanksi yang bahkan lebih tinggi daripada sanksi sebagaimana tercantum/ditetapkan dalam peraturan yang lebih tinggi. Adapun hukum tingkat pusat, yang dimaksud adalah undang-undang, hanya menetapkan pemberian sanksi berupa denda paling besar adalah Rp. 1.000.000 (satu juta rupiah). Namun dalam peraturan yang tingkatannya lebih lemah daripada undang-undang, tepatnya peraturan daerah yang dimaksud adalah Perda DKI

<sup>18</sup> Zulhasmar, E. (2008). *Loc. Cit.*

<sup>19</sup> Zulhasmar, E. (2008). *Loc. Cit.*

<sup>20</sup> Huda, N. M. (2006). “Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan”. *Jurnal Hukum Ius Quia IusTum*, 13(1), 27-37, h. 29.

Jakarta No. 2 tahun 2020 memberikan sanksi denda yang lebih tinggi daripada sanksi yang telah ditetapkan dalam Undang-undang sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. Atas substansi dari pasal ini juga perlu mempertimbangkan bahwa terdapat ketentuan atau kriteria golongan masyarakat yang tidak dapat diberikan vaksin yang akan dibahas pada bagian berikutnya, sehingga penggunaan frasa “setiap” dalam hal ini dapat dibatasi hanya kepada golongan masyarakat yang memenuhi kriteria untuk divaksin.

## **B. Analisis Penerapan Sanksi Ditinjau dari Pencerminan Nilai-Nilai Pancasila**

Hukum, membutuhkan moral, seperti ada istilah pada masa Kekaisaran Roma: “*Quid Leges Sine Moribus?*” yang berarti undang-undang tidak ada artinya kalau tidak dibarengi dengan moralitas. Oleh sebab itulah maka setiap aturan memerlukan norma moral sebagai tolak ukur. Di lain sisi, moral pun memerlukan hukum, moral hanyalah berupa abstrak kalau tidak diwujudkan dalam sebuah lembaga di masyarakat.<sup>21</sup> Menurut Thomas Aquinas, keterikatan hati nurani dengan ketentuan hukum sangat erat, sehingga moral wajib menjadi tolak ukur untuk membentuk sebuah hukum yang adil. Dalam hukum tersebut harus mencerminkan moral bangsa yang dijadikan asas hukum tersebut.<sup>22</sup>

Asas dalam pembentukan hukum di Indonesia bersumber pada Pancasila. Sumber hukum Indonesia yaitu Pancasila dipertegas melalui Pasal 2 UU No. 10 Tahun 2004, dimana disebutkan bahwa “Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara.” Disamping itu, ketentuan Pasal 3 ayat (1) menyebutkan juga “Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan”. Pemahaman yang diberikan melalui pasal ini bahwa untuk menciptakan suatu peraturan perundang-undangan harus didasari oleh Pancasila yang merupakan dasar atau pedoman pembentukannya. Pancasila ialah cita atau tujuan hukum yang harus dicapai dalam setiap pembentukan hukum di Indonesia.

Cita hukum menurut Rudolf Stammler merupakan gagasan berpikir yang menjadi keharusan untuk mewujudkan hukum kepada hukum seperti apa yang diharapkan oleh masyarakat. Cita hukum tersebut menjadi penuntun untuk membantu tercapainya harapan masyarakat. Cita hukum juga memiliki dua perspektif, yaitu sebagai alat untuk menguji setiap hukum yang ada. Dilain sisi, ia juga berguna untuk menegaskan bahwa hukum harus disertai dengan saksi yang memaksa demi tercapainya keadilan. Keadilan menurut Stammler merupakan sebuah upaya dalam bentuk perbuatan yang diwujudkan untuk mencapai cita hukum. Oleh sebab itu menurut Stammler hukum yang adil (*Richtgen Recht*) adalah hukum yang orientasi tujuannya diarahkan kepada cita atau harapan masyarakat.<sup>23</sup>

Negara Indonesia merupakan negara berbentuk kesatuan yang berlandaskan hukum sehingga segala sisi ataupun faktor yang ada dalam bermasyarakat wajib didasari kepada aturan yang berlaku. Segala kegiatan yang akan dan wajib dilakukan dalam kehidupan bernegara hanya dapat dijalankan apabila terdapat aturan yang mengatur

<sup>21</sup> Bertens, K. (2004). *Etika*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 41.

<sup>22</sup> Rosadi, O. (2010). “Hukum Kodrat, Pancasila dan Asas Hukum dalam Pembentukan Hukum di Indonesia”. *Jurnal Dinamika Hukum*, 10(3), 282-290, h. 283.

<sup>23</sup> Herlina, N. (2018). “Cita Hukum Pancasila Dapat Berkembang dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945”. *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, 4(2), 673-679, h. 676.

pelaksanaannya. Berkaitan dengan hal tersebut maka hukum menjadi penyaring bagi konsep dan sistem tersebut agar terwujudnya tujuan yang dicita-citakan.<sup>24</sup> Dari sinilah kita bisa melihat bahwa Pancasila merupakan poin penting bahkan merupakan aspek keharusan dalam pembangunan hukum di Indonesia. Semua jenis peraturan yang hendak diwujudkan dalam peraturan tertulis sebelumnya wajib disaring terlebih dahulu dengan nilai-nilai luhur yang ada didalam Pancasila. Sebagaimana telah kita ketahui bahwa kelima sila tersebutlah yang menjadi dasar atau pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Seperti dalam hukum Indonesia kita mengenal istilah "*lex superior derogate legi inferior*" yang diartikan peraturan dengan posisi dalam hirarkinya lebih rendah tak diperbolehkan sedikitpun melawan peraturan yang posisinya lebih tinggi.<sup>25</sup>

Segala penyelenggaraan pembentukan hukum berdasarkan Pancasila. Pancasila memiliki lima nilai dasar, yaitu: "1) Nilai Ketuhanan; 2) Nilai Kemanusiaan; 3) Nilai Persatuan; 4) Nilai Kerakyatan; 5) Nilai Keadilan."<sup>26</sup> Sila ke-dua Pancasila dimana menyatakan "Kemanusiaan yang adil dan beradab" merupakan pencerminan ataupun perwujudan bahwa Indonesia mengakui adanya HAM. Sila ini menunjukkan bahwa adanya penghargaan, toleransi, pengakuan, kesetaraan, serta tidak adanya diskriminasi antar agama, suku, ras, dan gender. Adanya penekanan pada sila ke-dua bahwa nilai kemanusiaan itu adil serta beradab. Tipe keadilan sebagaimana dimaksudkan didalam Pancasila adalah memperlakukan semua orang secara adil dan beradab sebagaimana yang menjadi hak asasi yang dimilikinya. HAM merupakan hak yang sudah ada pada diri tiap orang semenjak ia berada di perut ibunya. HAM pada hakekatnya selalu di *cover* oleh hukum karena hukum memang diciptakan dengan tujuan melindungi masyarakat. HAM juga memberikan jaminan atas kedudukan yang sama bagi tiap orang, baik dihadapan hukum maupun pemerintahan. Selain memanusiakan manusia, keadilan dalam Pancasila juga sebaaimana terdapat pada sila ke-lima dimana disebutkan "Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Manusia merupakan makhluk memerlukan kehadiran orang lain, oleh karena itu sesuai dengan ajaran Agustinus, maka kita setiap orang harus saling toleransi dan saling menghormati mengenai nilai-nilai seperti "harga dan cinta, dan mengasihi sesama."<sup>27</sup>

Cita hukum ("*rechtsidee*") memiliki keadilan sebagai tujuan yang hendak dicapai. Keadilan yang dimaksud didalam hukum tidak sama dengan "keadilan sosial" yang terkandung pada Pancasila maupun keadilan "kemanusiaan yang adil dan beradab." Dalam keadilan yang berlandaskan Pancasila, adalah sebuah kewajiban bagi seseorang dalam hubungannya dengan seorang lainnya dalam bermasyarakat. Keadilan sosial yang terdapat didalam Pancasila adalah sebuah sumber nilai yang masih perlu disederhanakan menjadi keadilan hukum. Dari tujuan untuk mewujudkan keadilan tersebut maka lahirlah sebuah konsep keadilan yang merupakan hasil dari pencerminan serta

<sup>24</sup> Rahardjo, S. (2009). "Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia". *Law Reform*, 1(1), 1-10., h. 5.

<sup>25</sup> Pahlevi, F. S. (2016). "Revitalisasi Pancasila Dalam Penegakan Hukum Yang Berkeadilan Di Indonesia". *Justicia Islamica*, 3(2), 1-15., h. 3.

<sup>26</sup> Pahlevi, F. S. (2016). *Loc.Cit.*

<sup>27</sup> Febriansyah, F. I. (2017). "Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis dan Ideologis Bangsa". *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 13(25), 1-27, h. 9.

pemberlakuan dari asas pembentukan hukum. Keadilan seperti ini biasa disebut sebagai “Keadilan Prosedural” atau “*Procedural Justice*”. Oleh karena itu dalam hukum sering kita jumpai lambang lambang seperti pedang, timbangan, dan lain lain untuk memberikan jaminan kepastian hukum yang tidak memihak dan tidak melihat latar belakang dari seseorang.<sup>28</sup>

Pembentukan sebuah produk hukum, yang harus menjadi sumber dari hukum tersebut adalah Pancasila. Oleh sebab itu, manusia yang merupakan makhluk sosial yang membutuhkan keadilan harus merupakan aspek penting dalam membentuk suatu produk hukum. Indonesia sebagaimana merupakan Negara yang berlandaskan Pancasila, memandang penting hak kemanusiaan sebagaimana tercantum pada Pancasila sila ke-2, yang menyebutkan “Kemanusiaan yang adil dan beradab” dimana memposisikan tiap individu sesuai dengan kodrat, harkat dan martabatnya. Dengan ini maka dapat dilihat bahwa bangsa Indonesia mengakui adanya Hak Asasi Manusia serta kebebasan yang bertanggungjawab setiap manusia sebagai hak yang pada hakekatnya ada dan tak boleh diambil dari diri manusia dan wajib mendapatkan perlindungan hukum, dihormati dan ditegakkan agar tidak ada diskriminasi, serta untuk meningkatkan rasa kemanusiaan, meningkatkan kecerdasan, menciptakan kesejahteraan dan menumbuhkan kebahagiaan serta keadilan ditengah masyarakat.<sup>29</sup>

Penerapan sila “Kemanusiaan yang adil dan beradab” ditunjukkan dalam pernyataan-pernyataan, contohnya yaitu Negara Indonesia mengakui adanya hak bagi setiap orang untuk menentukan nasibnya masing-masing, Indonesia sebagai bangsa yang berbudaya tinggi tidak mentolerir adanya perlakuan sewenang-wenang antar sesama manusia, negara juga mengakui atas persamaan derajat setiap orang, kesetaraan dimata hukum maupun pemerintahan serta kewajiban untuk menaati setiap peraturan yang berlaku.<sup>30</sup> Sebagaimana disebutkan kewenangan dalam menentukan nasibnya, didalamnya terdapat juga hak untuk menentukan bagaimana pengobatan yang ingin ia dapatkan. Sebagaimana telah diatur mengenai hak pasien untuk menolak pengobatan. Tidak boleh ada seorang pun yang dapat mencabut hak tersebut dari diri tiap orang, termasuk juga tidak dapat dikesampingkan oleh adanya peraturan daerah tersebut. Sebagaimana telah kita pelajari bahwa pancasila ialah landasan maupun pedoman dalam merancang sebuah perundang undangan. Berdasarkan penelitian, aturan mengenai sanksi tersebut belum mencerminkan dari nilai luhur yang terkandung didalam pancasila, khususnya nilai kemanusiaan.

Sebagai pertimbangan keadilan yang berdasarkan kemanusiaan, perlu adanya sudut pandang dari sisi lainnya. Sebagaimana bersumber dari *covid19.go.id*, terdapat beberapa kriteria orang yang tidak dapat menerima vaksin, yaitu “Memiliki riwayat konfirmasi Covid-19; Wanita hamil dan menyusui; Berusia di bawah 18 tahun; Tekanan darah di atas 140/90; Mengalami gejala ISPA seperti batuk/pilek/sesak napas dalam 7 hari terakhir; Ada anggota keluarga serumah yang kontak erat/suspek/konfirmasi/sedang dalam perawatan karena penyakit Covid-19; Sedang mendapatkan terapi aktif jangka panjang terhadap penyakit kelainan darah; Menderita penyakit jantung (gagal jantung/penyakit

<sup>28</sup> Febriansyah, F. I. (2017). *Loc. Cit.*

<sup>29</sup> Febriansyah, F. I. (2017). *Ibid.*, h. 10-11.

<sup>30</sup> Febriansyah, F. I. (2017). *Ibid.*, h. 12

jantung koroner); Menderita penyakit Autoimun Sistemik (SLE/Lupus/, Sjogren, vaskulitis, dan autoimun lainnya); Menderita penyakit ginjal; Menderita penyakit Reumatik Autoimun/Rhematoid Arthritis; Menderita penyakit saluran pencernaan kronis; Menderita penyakit Hipertiroid/hipotiroid karena autoimun; Menderita penyakit kanker, kelainan darah, imunokompromais/defisiensi imun, dan penerima produk darah/transfusi; Menderita penyakit Diabetes Melitus (dalam kondisi tertentu bisa diberikan vaksin Covid-19); Menderita HIV (dalam kondisi tertentu bisa diberikan vaksin Covid-19); dan Memiliki penyakit paru seperti asma, PPOK, TBC (dalam kondisi tertentu bisa diberikan vaksin Covid-19)". Terhadap beberapa kriteria ini juga memiliki hak yang sama sebagaimana dijamin didalam UUD NRI 1945 pasal 28 H ayat 1 yang pada intinya yakni hak setiap orang untuk memperoleh lingkungan hidup yang sehat, termasuk bebas dari virus Covid-19. Oleh sebab itu terdapat dua kepentingan dalam hal ini hak untuk menolak pengobatan, serta hak untuk mendapatkan lingkungan yang bebas dari virus Covid-19.

Perlu ditekankan bahwa kewajiban vaksin dari segi kesehatan serta kepentingan masyarakat umum memang diperlukan demi menghambat, memutus atau bahkan menghentikan perkembangan wabah virus tersebut. Namun yang perlu diperhatikan apakah pemberian sanksi tersebut sudah memenuhi berbagai aspek pembentukan hukum di Indonesia atau belum. Bahwa keadilan menurut peraturan di Indonesia merupakan keadilan yang humanistik berdasarkan Pancasila. Keadilan dimana harkat dan martabat seseorang dijunjung tinggi. Dalam pengakuan hak tersebut pula dibarengi dengan kewajiban. Kewajiban yang dimaksud adalah kewajiban untuk menghormati, menghargai serta pengakuan hak yang sama yang dimiliki oleh setiap orang.<sup>31</sup> Dalam UU Rumah Sakit sudah sangat jelas diatur bahwa seseorang berhak untuk menolak pengobatan. Seseorang berhak memilih mengenai jenis pengobatan seperti apa yang ingin ia jalani. Penggunaan kata "setiap" dalam Pasal 30 Perda DKI Jakarta No. 2 tahun 2020 tersebut tidak memberikan batasan apakah seseorang yang menolak vaksin tersebut adalah seseorang yang terjangkit virus tersebut atau bukan.

Penggunaan kata "setiap", berarti bagi semua orang yang dikategorikan sebagai penerima vaksin, maka sanksi tersebut tetap berlaku. Maka kita dapat melihat bagaimana asas keadilan dan kemanusiaan yang dimaksud dalam perda tersebut. Pertentangan diantara perundang undangan tersebut yang kemudian menjadi kerancuan, ketidakjelasan serta menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat. Belum terpenuhinya asas serta pemberian sanksi yang tidak mencerminkan nilai luhur yang terdapat pada Pancasila tersebut dapat dijadikan pembahasan yang menarik untuk dikaji ditengah situasi pandemi ini. Berdasarkan pembahasan ini, kita bisa menilai bahwa penerapan sanksi tersebut tidak berdasarkan asas kemanusiaan, dan keadilan. Pemberian sanksi yang tidak masuk akal ini akan menimbulkan isu-isu, berita tidak baik, *hoax*, serta perbincangan ditengah masyarakat bahwa situasi pandemi dengan keadaan ekonomi yang melemah ini justru dijadikan ladang bisnis untuk meraup keuntungan dari masyarakat dengan melihat celah-celah hukum seperti apa yang dapat diterapkan.

## PENUTUP

<sup>31</sup> Kristiyanti, C. T. S. (2017). "Penguatan Manifestasi Nilai Keadilan Pancasila dalam Penegakan Hukum di Era Kontemporer". *Justitia Et Pax*, 33(1), 1-20, h. 14.

Terdapat beberapa poin penting setelah memahami topik kajian dalam pembahasan penelitian yang dapat disimpulkan secara singkat sebagai berikut. Hak untuk menolak pengobatan atau tindakan medik adalah hak asasi bagi semua orang tanpa terkecuali. Ini merupakan hak yang tidak boleh dibatasi oleh siapapun, termasuk juga tidak boleh dikesampingkan melalui peraturan daerah. Setiap orang memiliki kewajiban, yaitu menghormati, menghargai serta pengakuan akan hak yang sama yang dimiliki oleh semua orang dan wajib menjunjung tinggi hak tersebut. Bahwa penerapan sanksi yang diatur didalam perda yang telah disebutkan diatas telah melanggar hak asasi manusia. Sebagaimana telah diuraikan didalam penelitian ini bahwa terdapat pertentangan diantara perundang undangan itu sendiri. Perda tersebut berlawanan dengan hak yang telah diatur didalam undang undang. Dalam pembentukan hukum di Indonesia kita mengenal hirarki perundang udangan dimana hukum yang berada pada posisi hirarkinya dibawah, sedikitpun tak diijinkan untuk berlawanan dengan hukum yang berada diatas posisinya. Dalam hal ini bahwa kedudukan perda dalam hirarki perundang undangan di Indonesia letaknya berada di bawah undang undang. hal ini membuktikan bahwa terdapat kerancuan maupun ketidak pastian hukum yang membuat masyarakat, khususnya warga DKI Jakarta bingung untuk memilih hukum yang mana yang harus ditaati. Di satu sisi diatur mengenai hak dengan hirarki yang lebih tinggi, namun di sisi lainnya terdapat aturan atau pemberian sanksi apabila tidak mematuhi hukum yang telah datur di dalam perda tersebut. Pemberlakuan sanksi tersebut tidak mencerminkan aspek aspek yang ada didalam Pancasila. Sebagaimana kita telah mengetahui bahwa Pancasila adalah landasan atau pedoman dalam membentuk suatu peraturan. Pancasila menjadi cita hukum atau tujuan dari pembentukan sebuah produk hukum. Nilai nilai yang ada dalam Pancasila tersebut harus terpenuhi dalam setiap pembentukan hukum. Sehingga dapat dilihat bahwa penerapan sanksi tersebut belum memenuhi nilai “kemanusiaan” dan “keadilan” yang terdapat pada Pancasila sebagai dasar pembentukan peraturan. Penegakan hukum, termasuk pemberian sanksinya senantiasa perlu menanamkan nilai Pancasila didalamnya.

Untuk menghapuskan kerancuan, serta memberikan kepastian hukum, khususnya bagi warga DKI Jakarta, maka harus dilakukan Peninjauan Kembali (PK) terhadap pemberlakuan sanksi tersebut yang diatur didalam Perda DKI Jakarta No. 2 tahun 2020. Untuk menciptakan ketertiban, ketenteraman, serta masyarakat yang patuh hukum, maka diperlukan hukum yang jelas pula. Oleh karena itu, diantara perundang undangan tersebut tidak boleh ada pertentangan antara peraturan satu dengan peraturan lainnya. Peraturan tidak dapat mengesampingkan hak asasi dari manusia. Hak asasi tersebut harus tetap dijunjung tinggi, sebagai bukti bahwa Indonesia mengakui adanya HAM dan kesetaraan derajat setiap manusia.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Appludnopsanji, A., & Disemadi, H. S. (2020). Problematika Kebijakan Pembebasan Narapidana sebagai Upaya Penanggulangan COVID-19 di Indonesia. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 4(2), 131-148.
- Arifin, R., & Lestari, L. E. (2019). Penegakan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia dalam Konteks Implementasi Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab. *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)*, 5(2), 12-25.

- Bertens, K. (2004). *Etika*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Disemadi, H. S., & Handika, D. O. (2020). Community Compliance With The Covid-19 Protocol Hygiene Policy in Klaten Regency, Indonesia. *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum*, 28(2), 121-133.
- Febriansyah, F. I. (2017). Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis dan Ideologis Bangsa. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 13(25), 1-27.
- Fransisco, W. (2020). Interaktif Masyarakat Terhadap Hukum Dalam Kehidupan Normal Baru Pasca COVID-19. *Journal of Judicial Review*, 22(2), 151-164.
- Herlina, N. (2018). Cita Hukum Pancasila Dapat Berkembang dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum*, 4(2), 673-679.
- Huda, N. M. (2006). Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan. *Jurnal Hukum Ius Quia IusTum*, 13(1), 27-37.
- Kang, C., & Disemadi, H. S. (2021). The COVID-19 Pandemic Outbreak Impact And Prevention From Legal Perspective: An Indonesian Experience. In *CoMBInES-Conference on Management, Business, Innovation, Education and Social Sciences*. 1(1), 134-144).
- Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2021). <https://kesmas.kemkes.go.id/>, diakses pada tanggal 25 Februari 2021.
- Kristiyanti, C. T. S. (2017). Penguatan Manifestasi Nilai Keadilan Pancasila dalam Penegakan Hukum di Era Kontemporer. *Justitia Et Pax*, 33(1), 1-20.
- Masnun, M. A., Sulistyowati, E., & Ronaboyd, I. (2021). Pelindungan Hukum Atas Vaksin Covid-19 Dan Tanggung Jawab Negara Pemenuhan Vaksin Dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 17(1), 35-47.
- Pahlevi, F. S. (2016). Revitalisasi Pancasila dalam Penegakan Hukum yang Berkeadilan di Indonesia. *Justicia Islamica*, 3(2), 1-15.
- Rahardjo, S. (2009). Pendidikan Hukum Sebagai Pendidikan Manusia. *Law Reform*, 1(1), 1-10.
- Rosadi, O. (2010). Hukum Kodrat, Pancasila dan Asas Hukum dalam Pembentukan Hukum di Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum*, 10(3), 282-290.
- Sari, M. K. (2020). Sosialisasi Tentang Pencegahan Covid-19 di Kalangan Siswa Sekolah Dasar di SD Minggiran 2 Kecamatan Papar Kabupaten Kediri. *Jurnal Karya Abdi Masyarakat*, 4(1), 80-83.
- Zulhasmar, E. (2008). Implikasi Hukum Penolakan Tindakan Medik. *Lex Jurnalica Vol. 5 No. 2*, 2008, 83-111.

## ANALISIS YURIDIS LEMBAGA PENGAWAS EKSTERNAL DALAM PENGAWASAN BADAN USAHA MILIK DESA

**Muhammad Irfan Hilmy, Atanasya Melinda Making**; Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya;  
Jalan MT Haryono No. 169, Malang, Jawa Timur, Indonesia; Email: [irfanhilmy37@gmail.com](mailto:irfanhilmy37@gmail.com)

### Abstrak

Tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui kedudukan pengawasan eksternal dalam BUM Desa berkaitan dengan hal-hal apa saja yang dapat dilakukan oleh pengawas eksternal. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode yuridis-normatif, dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, kasus, dan konseptual. Dalam tulisan ini ditemukan bahwa desa menggunakan dua konsep pengawasan yakni secara internal dan eksternal. Pengawasan internal merupakan pengawasan yang berasal dari desa dan diatur melalui PP No 21 Tahun 2021 tentang BUM Desa, sedangkan pengawasan eksternal yang berwenang untuk mengawasi BUM Desa merupakan pemerintah daerah yang diwakilkan oleh inspektorat serta Badan Pemeriksa Keuangan. Tulisan ini berkesimpulan bahwa pengawas eksternal memiliki kewenangan untuk melakukan audit dengan kewenangan pemberian sanksi yang berbeda. Inspektorat memiliki kewenangan memberikan sanksi administrasi sedangkan bagi BPK tidak memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi administrasi. Kedua pengawas ini pun tidak memiliki akses untuk menindak persoalan pidana karena harus diberikan kepada aparat penegak hukum sebagai yang berwenang. Kedua pengawas ini pun memiliki peran penting untuk mengoptimalkan pengawasan sehingga BUM Desa dapat berjalan secara akuntabel.

**Kata Kunci:** BUM Desa, Pengawas, Audit

### Abstrak

*This paper aims to find out the role of external control in Village-Owned Enterprises (BUM Desa) related to their authority as external control. The research was conducted through juridical-normative methods using statute, case, and conceptual approaches. This paper finds that the village has two concepts of control, which were internally and externally. Internal control is a control done by the village internally and regulated on Government Regulation No. 21 Year 2021 about Village-Owned Enterprises (PP. No. 21 tahun 2021), while on the other hand external control is done by the inspectorate and Indonesian Audit Board. This paper concludes that external control has a different authority as an auditor to give a penalty. Inspectorate has the authority to give administrative sanctions, and the Indonesian Audit Board doesn't. Both of these external controls don't have the authority to give criminal sanctions, because that authority was given to law enforcement officers. Both of these external controls have an important role in the optimization of Village-Owned Enterprises control, so they can be performed in an accountable way.*

**Keywords:** BUM Desa, Supervisor, Audit

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Dalam mengelola perekonomian Desa, salah satu yang dilakukan oleh Pemerintah Desa adalah dengan membentuk Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa). BUM Desa menjadi salah satu ikhtiar yang diusahakan oleh masyarakat Desa salah satunya dalam meningkatkan perekonomian Desa dan mengoptimalkan aset Desa demi kesejahteraan masyarakat desa. Pengelolaan BUM Desa yang tepat guna akan berdampak signifikan pada pengelolaan desa terutama pada Desa yang memiliki potensi sumberdaya alam yang besar.

Kelembagaan BUM Desa bukanlah merupakan sesuatu yang bersifat baru sebagai sebuah terobosan perubahan ekonomi desa, semangat dan cita-cita pembentukan BUM

Desa sebenarnya telah ada sejak lahirnya UU No 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Hal tersebut dapat dilihat dari penjelasan Pasal 107 yang memberikan petunjuk kepada Pemerintah Desa dalam meningkatkan pendapatan Desa yang dapat dilakukan salah satunya adalah dengan mendirikan BUM Desa. Peraturan Pemerintah No 72 tahun 2005 tentang Desa pun sebenarnya sudah mengatur terlebih dahulu aturan teknis mengenai BUM Desa yang terdapat pada Pasal 78 hingga Pasal 81. Meskipun begitu, dengan lahirnya UU No 6 tahun 2014 tentang Desa dan dengan adanya Peraturan Pemerintah No 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa telah mengakui dan memperkuat kedudukan BUM Desa secara tegas dalam usaha untuk memajukan perekonomian desa.

Dalam pengelolaannya, BUM Desa bekerja dengan semangat kekeluargaan dan gotong royong dengan menampung kegiatan ekonomi masyarakat dalam sebuah bentuk kelembagaan yang dikelola secara profesional dan tetap bersandar pada potensi asli desa. Secara struktural, BUM Desa dikelola dengan susunan kepengurusan yang terdiri dari penasihat, pelaksana operasional dan pengawas. BUM Desa juga merupakan organisasi yang dikelola secara terpisah dari Pemerintahan Desa oleh karenanya Kepala Desa tidak boleh menjadi pengurus BUM Desa. Berdasarkan PP No 11 Tahun 2021 tentang BUM Desa maka posisi Kepala Desa di dalam BUM Desa hanyalah menjadi penasihat yang dijabat secara *ex officio* atau dalam jabatannya. Untuk pelaksana operasional BUM Desa dijabat oleh orang-orang yang dapat memenuhi persyaratan yang terdapat dalam PP No 11 Tahun 2021 tentang BUM Desa diantaranya memiliki jiwa wirausaha, berdomisili di desa sekurang-kurangnya dua tahun, memiliki kepribadian baik, jujur, adil, cakap dan memiliki perhatian terhadap usaha ekonomi desa. Pelaksana operasional pun harus memenuhi minimal tingkatan pendidikan yakni minimal sederajat sekolah menengah. Sedangkan untuk pengawas merupakan orang-orang yang ditunjuk untuk mewakili kepentingan masyarakat. Dalam PP No 11 Tahun 2021 terdapat penambahan terhadap perangkat organisasi BUM Desa yakni adanya Musyawarah Desa/Musyawarah Antar Desa yang sebelumnya pada Peraturan Menteri Desa No 4 Tahun 2015 tentang BUM Desa tidak dimasukkan kedalam perangkat organisasi BUM Desa.

Setelah lahirnya PP No 11 Tahun 2021 apabila dilihat dari substansinya maka dibandingkan dengan Permendes No 4 Tahun 2015 terlihat jauh lebih konkrit dan mengatur secara tegas beberapa peraturan yang tidak diatur dalam Permendes No 4 Tahun 2015. Tugas dari pengawas internal lebih kompleks, jelas dan tegas sehingga mendorong dan membatasi pengawas untuk tetap bekerja pada tugas maupun kewenangan yang dimandatkan.

Pengawas memiliki peran penting dalam menjaga jalannya usaha BUM Desa agar tetap sesuai dengan tujuan dibentuknya BUM Desa. Bahkan pengawas diberi kewajiban untuk menyelenggarakan rapat umum dalam membahas kinerja BUM Desa sekurang-kurangnya adalah satu tahun sekali. Pada dasarnya pengawas-lah yang memiliki kewenangan penuh untuk melakukan kontrol terhadap BUM Desa setiap harinya.

Namun diluar fungsional kelembagaan, masyarakat tetap dapat menjadi pengawas secara langsung terhadap penyelenggaraan BUM Desa. Menurut Suroto, BUM Desa

harus diberdayakan dalam kerangka pemberdayaan sosial ekonomi yang mengedepankan partisipasi dan prakarsa masyarakat. Dengan arti lain masyarakat tidak boleh menjadi obyek program, tetapi kapasitasnya harus diperkuat untuk tetap mengawasi jalannya usaha desa.<sup>1</sup> Partisipasi masyarakat dalam fungsi pengawasan tentu sangat penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dari perangkat desa terhadap BUM Desa.

Contoh nyata yang terjadi dalam dinamika pengelolaan BUM Desa adalah sebagaimana fenomena peran ganda yang terjadi di Kabupaten Banyumas. Fenomena peran ganda merupakan akibat dari ketidakjelasan peran perangkat desa dalam pengelolaan BUM Desa sehingga terjadi pengelolaan sepihak oleh perangkat Desa karena merasa BUM Desa merupakan aset desa karena sebagian besar atau bahkan sepenuhnya modal menggunakan dana desa.<sup>2</sup> Bahkan menurut David Prasetyo, modal BUM Desa bersumber dari desa sebesar 51% dan dari masyarakat sebesar 49% melalui penyertaan modal.<sup>3</sup> Hal inilah yang mengakibatkan konflik peran yang terjadi akibat peran dan tanggungjawab yang tidak sejalan. Oleh karenanya masyarakat sudah seharusnya memiliki peran langsung dalam mengawasi berjalannya pengelolaan BUM Desa. Selain itu pada tahun 2019 ada sekitar 2.188 BUM Desa tidak beroperasi dan 1670 BUM Desa telah beroperasi namun belum memiliki kontribusi bagi pendapatan desa.<sup>4</sup> Tentu permasalahan ini tidak hanya berawal dari bermasalahnya pelaksana operasional melainkan juga pada aspek pengawasan.

Sebenarnya pengawas BUM Desa tidak hanya berasal dari internal desa melainkan terdapat juga pengawas yang tidak secara *letterlijk* disebutkan dalam UU Desa. Ada dua pihak lain yang sebenarnya memiliki peran pengawasan terhadap BUM Desa secara langsung maupun tidak langsung. Kedua pihak yang dimaksud yakni Bupati/Walikota dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pihak tersebut dapat dikatakan sebagai pengawas eksternal terhadap jalannya BUM Desa. Ketentuan Bupati/Walikota sebagai pengawas terhadap dalam BAB IV tentang Pembinaan dan Pengawasan Permendes tentang BUM Desa pada Pasal 32 bahwa Bupati/Walikota melakukan pembinaan, pemantauan, dan evaluasi terhadap BUM Desa. Sedangkan BPK memiliki kewenangan untuk mengaudit dana desa yang digunakan sebagai penyertaan modal dalam permodalan BUM Desa. Dalam hal ini BPK sebagai pengawas tidak langsung untuk melihat efektifitas serta efisiensi penggunaan anggaran yang digunakan oleh Desa dalam permodalan BUM Desa. Pengawasan ini dilakukan untuk mencegah penyalahgunaan anggaran dana desa dengan modus permodalan BUM Desa sehingga dana desa dapat

<sup>1</sup> Ni' matul Huda. (2020). *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press, h. 237.

<sup>2</sup> Denok Kurniasih & Shadu Satwika Wijaya. (2017). "Kegagalan Bisnis Pemerintah Desa (Studi tentang Relasi Bisnis-Pemerintah pada Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Banyumas", *Journal of Public Sector Innovations*, Vol 1, No 2, h. 70.

<sup>3</sup> David Prasetyo. (2019). *Peran BUMDES Dalam Membangun Desa*, Pontianak: CV Derwati Press, h. 26.

<sup>4</sup> Muhammad Choirul Anwar, "Jokowi Geram Ribuan BUMDes Mangkrak, ini Kata Kakak Cak Imin", <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191211170236-4-122287/jokowi-geram-ribuan-bumdes-mangkrak-ini-kata-kakak-cak-imin>, diakses 22 Februari 2021.

terserap secara tepat guna. Dasar kewenangan ini terdapat dalam Pasal 9 UU No 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyatakan bahwa BPK berwenang untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sehingga dana desa yang merupakan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang juga bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN).

Namun pada kenyataannya dalam pengawasan BUM Desa memang pengawas internal desa terlihat lebih eksis daripada pengawas eksternal. Padahal pengawas eksternal memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan BUM Desa untuk menjamin bahwa BUM Desa dapat berjalan tanpa ada penyalahgunaan kekuasaan dari perangkat desa.

### **Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas maka adapun rumusan masalah dalam penelitian ini yakni bagaimana hambatan dalam pengawas internal BUM Desa dan bagaimanakah bentuk model pengawasan eksternal BUM Desa.

### **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah pendekatan yuridis normatif<sup>5</sup> yakni dengan menggunakan hukum positif dalam menganalisa pengawasan internal dan eksternal BUM Desa. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dengan melakukan studi kepustakaan.

### **PEMBAHASAN**

#### **A. Model Pengawasan Internal BUM Desa**

Konsep pengawasan secara umum dapat dikatakan sebagai konsep yang wajib dimiliki berkenaan pada hal yang terkait dengan organisasi, mulai dari bentuk penguasaan dalam organisasi besar misal dalam tingkat negara seperti demokrasi Pancasila yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, pembagian kekuasaan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mencerminkan representasi warga untuk membuat keputusan bersama dengan eksekutif, Presiden dan Wakil Presiden, dan melakukan pengawasan terhadap eksekutif, hingga bentuk penguasaan dalam organisasi kecil misal fungsi dan tugas Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai salah satu bentuk pengawasan terhadap kinerja kepala desa sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa. Dalam hal ini konsep pengawasan dibutuhkan untuk mengevaluasi keberhasilan dan pencapaian tujuan serta target sesuai dengan indikator yang di tetapkan lalu mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan dan menemukan alternatif solusi

---

<sup>5</sup> Johnny Ibrahim. (2013). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, h. 25.

atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan yang dimiliki oleh BUM Desa.<sup>6</sup>

Begitu pula halnya konsep pengawasan BUM Desa yang digunakan untuk mencapai tujuan dalam hal meningkatkan perekonomian desa, meningkatkan usaha masyarakat dalam pengelolaan potensi ekonomi desa, sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 4 tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan Dan Pengelolaan, Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa. BUM Desa yang mendasarkan diri pada prinsip-prinsip kooperatif, partisipatif, transparansi, emansipatif, akuntabel, dan *sustainable* dengan mekanisme swadaya masyarakat dan berbasis anggota, membutuhkan badan-badan pengawas agar tujuan dan prinsip, seperti yang disebutkan di atas, dapat terlaksana dengan baik.<sup>7</sup>

Dalam hal pengawasan, terdapat dua jenis pengawasan dalam pelaksanaan BUM Desa yaitu pengawasan internal dan pengawasan eksternal. Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang-orang yang terkait di dalam organisasi itu sendiri, sedangkan pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit yang berasal dari luar lingkungan organisasi tersebut. Pengawasan Internal yang ada di dalam BUM Desa, merupakan salah satu bentuk demokrasi di dalam asas desentralisasi yang dijalankan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Masyarakat desa yang telah terpilih dalam musyawarah desa untuk menjadi pengawas akan mewakili kepentingan masyarakat desa secara kolektif. Hal tersebut juga salah satu bentuk dalam partisipasi masyarakat desa yang diwujudkan untuk membantu berjalannya sebuah program sesuai kemampuan mereka tanpa harus mengorbankan kepentingan pribadi.<sup>8</sup>

Terdapat keterlibatan individu atau masyarakat pada perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, dan pengawasan dalam suatu kegiatan pembangunan. Hal ini ditujukan sebagai media penumbuhan kohesifitas antar masyarakat dan masyarakat dengan pemerintah, sehingga tumbuh rasa memiliki dan tanggung jawab pada program di masyarakat yang berpartisipasi langsung. BUM Desa yang dimiliki oleh suatu daerah pada dasarnya berdiri atas prakarsa (inisiasi) masyarakat desa itu sendiri dan partisipasi masyarakat adalah salah satu hal yang paling mendasar dalam pelaksanaan BUM Desa.<sup>9</sup>

Susunan kepengurusan pengawas internal terdiri dari ketua, wakil ketua, sekretaris dan anggota. Mereka dipilih dalam musyawarah desa sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam BUM Desa dan menjadi salah satu alat pengawasan yang digunakan oleh masyarakat desa. Mengenai persyaratan untuk dapat dipilih dan diangkat sebagai pengawas internal BUM Desa serta hubungan tata kerja dan tata kelola mereka, diatur lebih lanjut dalam setiap Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) yang

<sup>6</sup> Ernie dan Saefullah. (2005). *Pengantar Manajemen*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm 12

<sup>7</sup> Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKDSP). (2007). *Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan BUMDes*, Malang: Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, h. 3.

<sup>8</sup> Kusnaedi, dkk. (1995). *Membangun Desa; Pedoman untuk Penggerak Program IDT, Mahasiswa KKN, dan Kader Pembangunan Desa*, Jakarta: PT Penebar Swadaya, h. 47.

<sup>9</sup> Anak Agung Istri Ari Atu Dewi, Luh Nila Winarni. (2019). "Penjabaran Prinsip Demokrasi dalam Pembentukan Kebijakan Daerah." *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol 28, Nomor 1, h. 90.

dimiliki oleh setiap BUM Desa yang dibentuk dalam suatu wilayah. Perbedaan potensi sebagai sumber pembentukan BUM Desa dan kondisi masyarakat desa yang berbeda-beda, memungkinkan hal ini untuk terjadi.

Pengawas internal sebagai satu bagian dari struktur di dalam BUM Desa, bersama dengan pelaksana operasional dan penasihat, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya banyak yang berhubungan langsung dengan penasihat dan pelaksana operasional. Salah satu bentuk kerja sama dengan pembagian tugas dan wewenang ini misal saat menelaah rancangan rencana program kerja yang dianjurkan oleh pelaksana operasional untuk diajukan kepada Musyawarah Desa, lalu memberikan persetujuan atas pinjaman BUM Desa dengan jumlah tertentu sebagaimana ditetapkan dalam AD/ART BUM Desa, menyusun dan menyampaikan analisis keuangan, rencana kegiatan dan kebutuhan dalam rangka perencanaan penambahan modal Desa dan/atau masyarakat Desa untuk diajukan kepada Musyawarah Desa. Namun wewenang khusus yang hanya dimiliki oleh Pengawas internal BUM Desa adalah melaksanakan dan melaporkan audit investigatif dalam hal terdapat indikasi kesalahan dan/atau kelalaian dalam pengelolaan BUM Desa yang berpotensi dapat merugikan BUM Desa dan memeriksa pembukuan, dokumen, dan pelaksanaan Usaha BUM Desa, hal ini sebagaimana diatur dalam pasal 31 ayat (1) PP No. 11 Tahun 2021.

Untuk memperoleh kinerja pengawasan yang efektif dan optimal oleh badan pengawas internal, dibutuhkan independensi untuk menghindari kolusi, keobjektifan untuk memastikan bahwa proses pengawasan berdasarkan bukti-bukti otentik, perencanaan dalam penetapan langkah dan kegiatan untuk mencapai tujuan pengawasan, dan kualitas pengawas dalam pelaksanaan pengawasan serta koordinasi pengawasan.

Pengaruh independensi terhadap efektivitas sistem pengendalian internal BUM Desa sangat berkaitan erat, semakin tinggi independensi pengawas internal maka semakin efektif sistem pengendalian internal. Proses pembentukan Badan Pengawas berpengaruh juga terhadap kualitas pengawas, karena proses pemilihan yang tidak tepat dapat berujung pada pengawasan yang tidak dilakukan secara obyektif dan tidak independen, hingga berpotensi memunculkan tindakan kolusi antara para pihak. Hal lain yang diperlukan oleh pengawas internal BUM Desa adalah kompetensi yang diperlukan dalam menjalankan tugasnya untuk melaksanakan pekerjaan audit. Kompetensi menjadi badan pengawas berkaitan erat dengan tingkat efektifitas pengendalian internal sebuah BUM Desa.<sup>10</sup> Kompetensi juga menjadi salah satu faktor yang memungkinkan badan pengawas mencapai tujuan mereka dalam mengawasi pengelolaan BUM Desa dengan mewujudkan tugas yang berkaitan dengan pekerjaan tersebut.

Unsur-unsur yang diperlukan demi memperoleh kinerja pengawasan yang efektif dan optimal ini, seperti yang telah disebutkan di atas nyatanya seringkali tidak dapat

---

<sup>10</sup> Putra, I. Putu Agus Kirana, dkk. (2018). "Pengaruh Independensi, Kompetensi, dan Ruang Lingkup Pekerjaan Pengawas Internal terhadap Efektivitas Sistem Pengendalian Intern BUM Desa Se-Kecamatan Kubutambahan Kabupaten Buleleng.", *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Akuntansi Undiksha*, Vol 8, Nomor 2, h. 9.

dipenuhi oleh badan pengawas internal BUM Desa. Misal Independensi badan pengawas yang terancam urung tercipta, saat ada penyalahgunaan kekuasaan oleh kepala desa sebagai penasihat *ex-officio* dalam pemilihan pengawas internal. Dalam penelitian mengenai Pelaksanaan Fungsi Pengawasan BUMDes Desa Ponggok Kecamatan Polanharjo ditemukan bahwa pengawas internal yang seharusnya dibentuk melalui musyawarah dengan melibatkan Badan Permusyawaratan Daerah (BPD), malah sempat dilakukan hanya oleh Kepala Desa selaku penasihat dan/atau komisaris BUM Desa tanpa ada keputusan bersama dengan BPD.<sup>11</sup> Hal ini berarti pengawasan dapat dianggap gagal karena pengawasan dapat dicurigai telah dilakukan secara subjektif dan tidak berdasarkan bukti-bukti yang otentik, karena kolusi yang bisa saja terjadi antara kepala desa dan pengawas yang ia pilih sepihak.

Kompetensi khusus di bidang audit selanjutnya sering tidak dimiliki oleh seorang pengawas internal BUM Desa. Sedangkan dalam menjalankan tugasnya ada aktivitas-aktivitas audit yang harus dilakukan badan pengawas internal seperti merencanakan pelaksanaan audit, memeriksa dan mengevaluasi informasi yang didapat selama audit, mengkomunikasikan hasil audit, serta menindaklanjuti hasil pemeriksaan yang dapat menilai kecukupan serta efektivitas atas sistem pengendalian internal dan kualitas pelaksanaan tanggung jawab yang dimiliki oleh BUM Desa.<sup>12</sup> Peraturan perundang-undangan tidak pernah mengatur secara yang seharusnya dimiliki oleh seorang pengawas internal selanjutnya juga tidak diatur secara rigid peraturan perundang-undangan, pasal 28 PP No. 21 Tahun 2021 tentang pengawas hanya mengatur bahwa pengawas harus merupakan orang perseorangan yang harus memenuhi persyaratan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, serta memiliki dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan BUM Desa. Padahal kompetensi berpengaruh terhadap kemampuan auditor mendeteksi kecurangan yang bisa saja terjadi selama proses pengelolaan BUM Desa.

Beberapa unsur dari pengawasan yang tidak dapat dipenuhi oleh badan pengawas internal BUM Desa seperti yang telah disebutkan di atas dapat mempengaruhi pemenuhan tujuan dari sistem pengawasan bahkan pengelolaan di dalam BUM Desa. Kualitas pengawas dan independensi merupakan kunci pokok dalam upaya menggalakkan pengawasan dan meningkatkan efektivitas pelaksanaan pengawasan karena berpengaruh langsung terhadap mutu hasil pengawasan. Pengawasan yang terjadi di BUM Desa dapat berjalan dengan pincang dan tidak memperoleh hasil maksimal dengan tidak terpenuhinya unsur-unsur ini.

## **B. Analisis Yuridis Pengawasan Eksternal BUM Desa**

Selain penelitian yang dilakukan oleh Denok Kurniasih dan Shaduk Satwika di Kabupaten Banyumas (2017) yang menyimpulkan bahwa peran pengawas desa masih tidak efektif yang diakibatkan adanya *ambiguity role* antara perangkat desa dengan

---

<sup>11</sup> P. F. Astuti, W. (2017). "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan BUMDes Desa Ponggok Kecamatan Polanharjo Kabupaten Klaten", *Journal of Politic and Government Studies*, vol. 6, nomor 2, h. 291-300.

<sup>12</sup> Putra, I. Putu Agus Kirana, dkk, *Op. Cit*, h. 4.

lembaga BUM Desa. Penelitian lain yang dilakukan oleh Febi Imam Hidayat di Kabupaten Ciamis setidaknya menggambarkan pola pengawasan internal yang buruk oleh perangkat desa. Menurut penelitian tersebut pengawasan yang buruk oleh internal desa mengakibatkan adanya anggota BUM Desa yang tidak dapat menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan tugasnya, fungsi BUM Desa yang belum terealisasi sepenuhnya, dan masih kurangnya disiplin kerja akibat pengawasan yang tidak efektif dari pengawas internal BUM Desa.<sup>13</sup>

Buruknya peran pengawasan internal desa banyak mengakibatkan kinerja BUM Desa menjadi tidak optimal. Oleh karenanya pembenahan pengawas internal sudah seharusnya dilakukan untuk memperbaiki kinerja BUM Desa, karena tanpa pengawasan BUM Desa akan sulit bagi BUM Desa untuk berkembang. Pengawasan internal dalam hal ini bukan menjadi alat untuk menakuti tetapi salah satu alat untuk mendorong pekerja operasional BUM Desa untuk bekerja sesuai pada kewenangannya. Pengawas internal juga berperan agar perangkat desa tidak mencampuri urusan dalam dari BUM Desa, namun pada kenyataannya akibat dari adanya *ambiguity role* oleh pemerintah desa menyebabkan pengelolaan BUM Desa menjadi sengkabut antara Pemerintah desa dan pengurus BUM Desa.

Sebagaimana yang telah disampaikan pada bagian diatas bahwa sebenarnya pengawasan BUM Desa tidak hanya bertumpu pada skala internal desa saja melainkan juga turut diawasi oleh Pemerintah Daerah dan juga Badan Pemeriksa Keuangan. Namun ada perbedaan antara pengawasan yang dilakukan oleh keduanya. Mengingat tupoksi kerja yang berbeda antara Pemerintah Daerah dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Antara desa dengan Pemerintahan Daerah merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya (*inheren*). Secara administratif, desa merupakan salah satu bagian dari pemerintah kabupaten/kota. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 5 UU Desa bahwa Desa berkedudukan di wilayah Kabupaten/Kota. Dalam perspektif keuangan daerah, desa pun mendapatkan dana dari pemerintah daerah melalui bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi lalu serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Selain itu dalam menjalankan urusan pemerintahan daerah, dalam hal ini adalah pemerintah provinsi dapat menugasi desa untuk melaksanakan urusan pemerintahan konkuren. Hal demikian yang kemudian menyebabkan desa dan pemerintah daerah saling berkaitan erat.

Dalam hal penataan desa, urusan pemerintah provinsi maupun daerah kabupaten/kota memiliki peran penting dalam terselenggaranya penataan desa. Berdasarkan lampiran UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bagian urusan provinsi maupun kabupaten/kota terhadap penataan desa. Pemerintah provinsi memiliki urusan untuk melakukan penetapan susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan kepala desa adat. Sedangkan untuk penyelenggaraan penataan

---

<sup>13</sup> Febi Imam Hidayat. (2019). "Pengaruh Pengawasan Pemerintah Desa Terhadap Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dalam Meningkatkan Taraf Ekonomi Kehidupan Masyarakat di Desa Hermanah Kecamatan Cidolog Kabupaten Ciamis", *Jurnal Moderat*, Vol 5, No 4, h. 475

desa merupakan urusan dari pemerintah kabupaten/kota. Bagian urusan dari pemerintah kabupaten/kota tidak hanya sebatas melakukan urusan penyelenggaraan penataan desa, hal lain yang diurus oleh pemerintah kabupaten/kota adalah melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa.

Apabila meninjau UU Desa maka sebenarnya pembinaan dan pengawasan desa tidak hanya dilakukan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa melainkan dilakukan pada penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 112 ayat (1) UU Desa. Hal ini juga berarti bahwa pemerintah kabupaten/kota juga memiliki tanggungjawab dalam mengawasi jalannya BUM Desa.

Dalam praktiknya, pemerintah kabupaten/kota menugaskan inspektorat daerah setingkat untuk melakukan audit kepada BUM Desa. Tugas inspektorat dalam melakukan pengawasan kepada BUM Desa terdapat dalam Pasal 23 ayat (2) Permendagri No 39 Tahun 2010 tentang BUM Desa. Didalam era otonomi yang sangat luas seperti saat ini tentu banyak kejahatan dalam jabatan atau penyalahgunaan kewenangan dalam menjalankan tugas pemerintahan. Sehingga dibutuhkan tidak hanya pengawas eksternal melainkan juga pengawas internal untuk mengawasi secara langsung kinerja dalam pemerintah daerah. Kedudukan inspektorat dalam pemerintah daerah adalah sebagai pemerintah daerah dengan tugas untuk membantu dalam hal ini Bupati/Walikota untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan.

Tugas inspektorat dalam mengawasi BUM Desa bukan hanya sebatas melakukan audit anggaran, melainkan juga turut melihat BUM Desa dalam melaksanakan operasionalnya. Inspektorat juga dapat memeriksa Alokasi Dana Desa agar diketahui aliran dana pastinya mengalir kemana. Tidak hanya itu, inspektorat daerah sebenarnya memiliki fungsi untuk menjadi konsultan dan *quality assurer* selain fungsinya sebagai pengawas dalam pemerintahan.<sup>14</sup> Dalam hal penindakan, inspektorat hanya dapat mengeluarkan sanksi administratif sebagaimana terdapat dalam Pasal 25 ayat (9) PP No 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah apabila ditemukan pelanggaran administratif saat melakukan pemeriksaan. Sedangkan apabila ditemukan bukti permulaan adanya penyimpangan yang bersifat pidana maka proses tersebut akan diserahkan kepada aparat penegak hukum. Inspektorat dapat melakukan pemeriksaan atas dasar Pasal 19 PP No 12 Tahun 2017 maupun atas dasar dari laporan masyarakat.

---

<sup>14</sup> Andry Lauda. (2018). "Modifikasi Hukum Kewenangan Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Mencegah Terjadinya Tindak Pidana Korupsi di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota", *Supremasi*, Vol 8, Nomor 2, hlm 4.

INSPEKTORAT DAERAH	
KLASIFIKASI	INSPEKTORAT DAERAH
Kedudukan	Pengawas Internal Pemerintah
Tugas	1. Menjaga akuntabilitas pengelolaan keuangan desa 2. Mengawasi pelaksanaan operasional 3. Memeriksa alokasi Dana Desa 4. Konsultasi dan <i>quality assurer</i>
Sanksi	Sanksi Administratif
Dasar Pemeriksaan	1. <i>Ex officio</i> sebagai pembantu Bupati/Walikota 2. Adanya aduan

Selain pemerintah daerah, pengawas eksternal lain yang berwenang untuk mengawasi BUM Desa adalah Badan Pemeriksa Keuangan. Kewenangan BPK dalam melakukan pengawasan terhadap BUM Desa dapat dilihat dalam Pasal 6 UU No 15 Tahun 2006 tentang BPK yakni pada diksi *badan lain yang mengelola keuangan negara*. BUM Desa dapat menjadi objek pengawasan BPK karena mendapat penyertaan modal dari dana desa yang berasal dari APBN. Selayaknya BUMN maupun BUMD, kekayaan BUM Desa pun menjadi kekayaan negara yang dipisahkan.

Kedudukan BPK sebagai pengawas dan pemeriksa adalah sebagai pengawas eksternal dari pemerintah karena posisinya sebagai lembaga negara diluar pemerintah.

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN	
KLASIFIKASI	BADAN PEMERIKSA KEUANGAN
Kedudukan	Pengawas eksternal pemerintah
Tugas	Memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara
Sanksi	Sanksi Administratif
Dasar Pemeriksaan	Menentukan objek pemeriksaan sendiri
Hasil Temuan	Temuan BPK diteruskan untuk diserahkan kepada DPRD maupun Bupati/Walikota untuk ditindaklanjuti

Perbedaan antara inspektorat dan BPK terdapat dalam kedudukannya pada struktural negara. Insepektorat merupakan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) sedangkan BPK merupakan lembaga pengawas diluar pemerintahan. Sehingga kedudukan BPK dalam struktur negara adalah sebagai pengawas eksternal. Namun sesuai dengan UU BPK bahwa BPK tidak dapat memberikan sanksi atas lembaga yang diperiksanya. Temuan BPK hanya dapat diteruskan untuk diserahkan kepada DPRD maupun Bupati/Walikota dalam hal BUM Desa. BPK tidak memiliki kewenangan untuk memberikan sanksi sehingga apabila terdapat temuan yang harus ditindaklanjuti akan diteruskan kepada Bupati/Walikota dan apabila temuan tersebut terdapat indikasi pidana maka akan diserahkan kepada aparat penegak hukum. BPK dalam menjalankan

tugasnya berwenang dalam menentukan objek pemeriksaan, merencanakan, dan melaksanakan pemeriksaan.

Antara BPK dan Inspektorat memiliki fungsi pengawasan yang amat krusial untuk penyelenggaraan BUM Desa. Peran ini didorong pada kenyataan bahwa BUM Desa belum dapat bekerja secara optimal dalam meraih keuntungan dari pengelolaan potensi desa akibat *ambiguity role* yang terjadi antara pemerintah desa dengan pengurus BUM Desa. Dengan pengawasan yang dioptimalkan melalui pengawasan eksternal akan mendorong BUM Desa berkembang karena mengingat salah satu tugas dari pemerintah daerah adalah melakukan pembinaan terhadap desa. Kesalahan administrasi juga sudah seharusnya tidak terjadi apabila ada pembinaan yang baik dari pemerintah daerah kepada desa.

Untuk mengoptimalkan pengawasan, masyarakat pun harus proaktif dalam pengawasan BUM Desa. Apabila terdapat hal-hal yang tidak selaras dengan penyelenggaraan BUM Desa, masyarakat seharusnya dapat untuk melaporkan secara aktif kepada inspektorat kabupaten/kota untuk segera ditindaklanjuti sebagaimana yang diakomodir melalui PP No 12 Tahun 2017. Masyarakat pun dapat melaporkannya kepada pengawas internal BUM Desa untuk dilanjutkan pada Musyawarah Desa. Mengingat Musyawarah Desa memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 17 PP No 11 Tahun 2021 untuk memberhentikan secara tetap pelaksana operasional BUM Desa.

## **PENUTUP**

Buruknya pengelolaan desa salah satunya diakibatkan pengawasan internal yang tidak optimal dari orang yang ditunjuk untuk menjadi pengawas BUM Desa. Namun sebenarnya pengawasan tidak hanya bergantung pada pengawas internal BUM Desa saja melainkan juga turut berkepentingan lembaga lain seperti Pemerintah Daerah dan juga BPK dalam melakukan audit BUM Desa. Keduanya merupakan pengawas eksternal desa yang dapat langsung untuk mengaudit serta mengawasi kinerja desa. Keduanya memiliki kepentingan yang berbeda dalam hal ini. Kepentingan inspektorat yang tergabung dalam APIP merupakan kewajiban Pemerintah Daerah untuk melakukan pembinaan serta pengawasan secara langsung maupun untuk menindaklanjuti laporan yang terdapat di lapangan berdasarkan PP No 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Sedangkan BPK berkepentingan langsung untuk mengawasi apakah dana desa yang menjadi salah satu modal dari BUM Desa digunakan secara benar. Kedua-duanya memiliki kepentingan serta tanggungjawab hukum untuk melakukan pengawasan terhadap BUM Desa. Pengawas eksternal BUM Desa keduanya dapat melakukan audit terhadap BUM Desa. Namun terdapat perbedaan dalam menindaklanjuti temuan yang terdapat di lapangan. Bagi inspektorat dapat memberikan sanksi administratif sedangkan untuk BPK perlu meneruskan temuan kepada pemerintah daerah untuk diambil langkah tindak lanjut dari temuan BPK. Namun dalam temuan adanya dugaan tindak pidana maka kedua lembaga ini tidak dapat menindaklanjuti secara mandiri, melainkan harus diserahkan kepada aparat penegak hukum

Pengawasan BUM Desa yang tidak hanya bertumpu pada pengawasan internal akan mendorong BUM Desa yang lebih sehat dan mapan. Oleh karenanya perlu optimalisasi dan tindakan proaktif dari inspektorat dan BPK dalam mengawasi BUM Desa. Selain itu masyarakat juga harus proaktif dalam melaporkan hasil temuan kepada inspektorat agar ditinjau secara langsung sehingga dapat ditemukan adanya pelanggaran ataupun tidak.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Ernie & Saefullah. (2005). *Pengantar Manajemen*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (PKDSP). (2007). *Buku Panduan Pendirian dan Pengelolaan BUMDes*, Malang: Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya.
- Kusnaedi, dkk. (1995). *Membangun Desa; Pedoman untuk Penggerak Program IDT, Mahasiswa KKN, dan Kader Pembangunan Desa*, Jakarta: PT Penebar Swadaya.
- Huda, Ni'matul. (2020). *Hukum Pemerintahan Desa*, Malang: Setara Press.
- Prasetyo, David. (2019). *Peran BUMDES Dalam Membangun Desa*, Pontianak: CV Derwati Press.

### Jurnal:

- Andry Lauda. (2018). "Modifikasi Hukum Kewenangan Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota Dalam Mencegah Terjadinya Tindak Pidana Korupsi di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota", *Supremasi*, Vol 8, Nomor 2.
- Dewi AAIAA, Winarni LN. (2019). "Penjabaran Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Kebijakan Daerah", *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol 28, Nomor 1.
- Putra, Kirana, IPG dkk. (2018). "Pengaruh Independensi, kompetensi, dan ruang lingkup pekerjaan pengawas internal terhadap efektivitas sistem pengendalian intern BUM Desa Se-Kecamatan Kubutambahan Kabupaten Buleleng", *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Akuntansi Undiksha*, Vol 8, Nomor 2.
- Kurniasih, D., & Wijaya, SS. (2017). "Kegagalan Bisnis Pemerintah Desa (Studi tentang Relasi Bisnis-Pemerintah pada Pengelolaan Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Banyumas". *Journal of Public Sector Innovations*, Vol 1, No 2.
- Hidayat, FI. (2019). "Pengaruh Pengawasan Pemerintah Desa Terhadap Efektivitas Pelaksanaan Fungsi Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) Dalam Meningkatkan Taraf Ekonomi Kehidupan Masyarakat Di Desa Hermanah Kecamatan Cidolog Kabupaten Ciamis", *Jurnal Moderat*, Vol 5, No 4.
- Astuti, P.F., W. (2017). "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan BUMDes Desa Pongkok Kecamatan Polanharjo Kabupaten Klaten", *Journal of Politic and Government Studies*, Vol 6, Nomor 2.

### Internet

- Muhammad Choirul Anwar, "Jokowi Geram Ribuan BUMDes Mangkrak, ini Kata Kakak Cak Imin". [cnbcindonesia](https://www.cnbcindonesia.com). Diakses pada 22 Februari 2021.

## REVITALISASI BUMDES SEBAGAI PERWUJUDAN PASAL 89 HURUF B UURI 6 TAHUN 2014

**Daniel Kevin Octovianus Tallo, Eko Wahyudi**; Fakultas Hukum Univ. Pembangunan Nasional Veteran Jatim. Jl. Rungkut Madya No.1, Gn. Anyar, Kec. Gn. Anyar, Kota SBY, Jawa Timur 60294; Kevintallo09@gmail, ekow.ih@upnjatim.ac.id.

### Abstrak

Pendirian BUMDes dilandasi oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 (UU Desa) *juncto* Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (UU PEMDA) serta Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa (PP Desa). Dalam pelaksanaan pengelolaan BUMDes di Kabupaten Timor Tengah Selatan yang saat ini sedang berjalan tidak sesuai dengan undang-undang yang berlaku sehingga pemanfaatan hasil BUMDes tidak sesuai dengan UU Desa. Berdasarkan hal inilah diperlukannya upaya revitalisasi agar pemanfaatan pengelolaan BUMDes di Kabupaten Timor Tengah Selatan dapat memberikan dampak ekonomi yang signifikan terhadap kemajuan ekonomi pada masyarakat desa. Sehingga dengan adanya proses dari revitalisasi BUMDes yang dilakukan di Kabupaten Timor Tengah Selatan dapat mengangkat kondisi perekonomian dan sosial di masyarakat desa yang berdampak pada taraf hidup kesejahteraan masyarakat desa yang ada di Kabupaten Timor Tengah Selatan.

**Kata Kunci:** Hukum, Revitalisasi, Ekonomi

### Abstract

*The establishment of Village-Owned Enterprises is based on Law Number 23 of 2014 in conjunction with Law Number 9 of 2015 concerning Regional Government, Law Number 6 of 2014 concerning Villages and Government Regulation Number 72 of 2005 concerning Village. In the implementation of the management of Village-Owned Enterprises in South Central Timor Regency, which is currently running, it is not in accordance with the applicable law so that the utilization of Village-Owned Enterprises is not in accordance with Law Number 6 of 2014. Based on this, efforts are needed revitalization so that the use of Village-Owned Enterprise management in Timor Tengah Selatan Regency can have a significant economic impact on economic progress in rural communities.*

**Keywords:** Law, Revitalization, Economic

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

BUMDes adalah salah satu lembaga usaha desa yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat desa dan pemerintahan desa sebagai upaya untuk memperkuat aktivitas perekonomian desa dan didirikan berdasarkan kebutuhan dan potensi desa. BUMDes adalah pilar kegiatan ekonomi di desa yang berfungsi sebagai lembaga sosial (*social institution*) dan komersial (*commercial institution*)<sup>1</sup>. Perkembangan masyarakat akhir-akhir ini cukup menyita perhatian publik seiring dengan kesadaran masyarakat dalam ranah pembangunan. Kondisi ini dilihat dari banyaknya aktivis sosial yang terlibat dalam kegiatan pembangunan berbasis komunitas. Pembangunan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, dimana usaha peningkatan kualitas sumberdaya manusia dan masyarakat secara keseluruhan dilakukan secara berkelanjutan yang berlandaskan

<sup>1</sup> DPNKDSP. (2007). *Panduan Pendirian dan Pengelolaan (Bumdes)*, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, h. 3.

pada potensi dan kemampuan.<sup>2</sup> Gagasan seperti inilah yang akhirnya menggerakkan masyarakat desa untuk berinovasi dalam hal memajukan kegiatan ekonomi, sosial dan budaya. Ekonomi menjadi titik sentral indikator kesejahteraan masyarakat desa, maka dari itu berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014. Berdasarkan aturan tersebut perangkat desa sebagai orgnisator desa dapat mendirikan BUMDes yang dapat dimanfaatkan sebagai wadah pengembangan perekonomian masyarakat yang ada di desa sesuai pasal 89 huruf b UU Desa.

Pembentukan BUMDes tidak hanya dilakukan pada daerah yang terdapat di provinsi yang sudah maju ekonominya namun di daerah yang masih rendah tingkat pertumbuhan ekonomi seperti di Kabupaten Timor Tengah Selatan yang masuk dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 63 Tahun 2020 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2020-2024. Program prioritas percepatan pertumbuhan ekonomi desa yang di lakukan oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Dengan adanya peraturan presiden tersebut maka diperlunya inovasi agar mampu memberikan perubahan terhadap perekonomian masyarakat desa di Kabupaten Timor Tengah Selatan. Maka dari itu BUMDes menjadi salah satu wadah utama dalam memajukan perubahan ekonomi masyarakat khususnya masyarakat desa di Kabupaten Timor Tengah Selatan.

Namun dalam berjalannya BUMDes di Kabupaten Timor Tengah Selatan masih terdapat kendala baik dari faktor pengelolaan dan pengorganisasian, sehingga dibutuhkannya revitalisasi BUMDes di Kabupaten Timor Tengah Selatan agar terwujudnya Pasal 89 huruf b UU Desa yaitu :

Hasil BUMDes dapat dikelola dan dimanfaatkan sebagai upaya untuk Membangun desa, melakukan dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat kurang mampu dalam bentuk hibah, bansos, dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam anggaran pendapatan dan belanja desa.

### **Rumusan Masalah**

Dalam melakukan penelitian maka diperoleh 2 rumusan masalah pada saat pada bulan Agustus-Desember 2020 yang menjadi fokus dalam penelitian, rumusan masalah tersebut merupakan pembahasan masalah utama dalam berjalannya BUMDes yang diliat dari UU Desa yaitu :

1. Bagaimana pelaksanaan pengelolaan BUMDes di Kabupaten Timor Tengah Selatan?
2. Apa kendala revitalisasi agar terwujudnya pasal 89 huruf b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa?

### **METODE PENELITIAN**

Sesuai dengan objek penelitian maka jenis penelitian yang paling relevan untuk dipakai oleh penulis adalah jenis penelitian yuridis empiris yang berfokus pada

---

<sup>2</sup> Zulkarnain Ridlwan. (2013). "Payung Hukum Pembentukan BUMDes", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 7, No. 3, h. 356.

keefektifan keberlakuan hukum, yang berfokus dalam melihat bagaimana hukum bekerja dalam kehidupan masyarakat. Faktor-faktor tersebut adalah:

- (1) Aturan Hukum;
- (2) Aparat Penegak Hukum;
- (3) Infrastruktur Penegakan Hukum; dan
- (4) Kesadaran masyarakat.<sup>3</sup>

Penulis memilih jenis penelitian secara yuridis empiris karena penelitian ini berhubungan dan bertitik tolak pada segi-segi hukum positif atau hukum yang berlaku saat ini, yang berupa ketentuan peraturan perundang - undangan dan ketentuan lainnya yang kemudian dihubungkan dengan praktek yang terjadi di lapangan yang mengacu pada UU Desa. Bahan penelitian menggunakan 2 sumber data yaitu primer dan sekunder. Primer berupa undang-undang dan peraturan yang berlaku sedangkan sekunder diambil dari data dokumen dari objek penelitian terkait. Objek penelitian yaitu beberapa desa dengan BUMDes sejenis yang berada di Kabupaten Timor Tengah Selatan yaitu BUMDes Oebaki, Noemeto dan Nifukani

## **PEMBAHASAN**

Berdasarkan penelitian dan pembahasan yang dilakukan penulis, dapat ditemukan 2 subbab pembahasan yaitu:

### **a. Pelaksanaan Pengelolaan**

Pelaksanaan pengelolaan BUMDes di Kabupaten Timor Tengah Selatan didasari pada UU Desa pada bab X pasal 85 hingga 90, BUMDes merupakan instrumen penting dalam menjalankan kegiatan perekonomian yang berada di desa, pemanfaatan potensi dari sumberdaya alam maupun sumber daya manusia memegang peranan penting dalam menunjang pengelolaan desa untuk meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat desa dan pelayanan masyarakat sesuai dengan pasal 87 ayat 3 UU Desa dan PP No. 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa). Pengelolaan BUMDes merupakan salah satu wadah yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat di Kabupaten Timor Tengah Selatan. BUMDes dalam menjalankan pengelolaannya memiliki struktur organisasi yang nantinya menunjang pengelolaan terkait pengembangan dan pemberdayaan BUMDes berdasarkan penerapannya berdasarkan (UU Desa) yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Tranmigrasi Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pendirian, Pengurusan Dan Pengelolaan, Dan Pembubaran BUMDes (Permendes PDTT) yang dalam pelaksanaannya memperhatikan PP Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor Republik Indonesia 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) khususnya Bagian ke VII pasal 130 hingga pasal 143 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa . Idealnya peraturan menteri ini seharusnya dibuat dalam peraturan yang lebih khusus dalam

---

<sup>3</sup> Zainuddin Ali. (2011). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika, h. 31.

peraturan daerah tingkat II, dengan kondisi maka pengelolaan BUMDes Kabupaten Timor Tengah Selatan masih berpegang pada UU Desa Juncto Permendes PDTT 4 Tahun 2015.

Berdasarkan hasil analisis penulis observasi lapangan dan wawancara yang dilakukan penulis baik di Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa dan BUMDes maka BUMDes yang dijalankan di Kabupaten Timor Tengah Selatan di dasarkan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga hasil musyawarah desa bersama pengelola serta pendirian BUMDes harus berdasarkan Surat Keputusan yang diterbitkan oleh instansi pemerintah daerah. Pengelolaan BUMDes memiliki mekanisme pelaksanaan pengelolaan yaitu perencanaan, pengorganisasian, penerapan dan penilaian. Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara BUMDes di Kabupaten Timor Tengah Selatan masih bergantung pada hasil pertanian, peternakan dan penyewaan. Sistem dan pengelolaan BUMDes dikelola dengan cara metode konvensional dalam melakukan aktivitas perdagangan.

Dalam menjalankan pengelolaan BUMDes Kabupaten Timor Tengah Selatan pertama proses pengelolaan diawali dengan agenda perencanaan, agenda ini dilakukan dalam bentuk pra rapat anggota tahunan yang melibatkan Pelaksana Operasional yang terdiri dari Komisaris, Ketua, Pengawas, dan anggota pelaksana lainnya pada awal tahun hal ini sesuai dengan pasal 10 ayat 1 Permendes PDTT. Agenda ini Pelaksana Operasional membahas tentang pertanggung jawaban tentang pengelolaan Badan Usaha Milik Desa tahun sebelumnya, evaluasi pengelolaan tahun sebelumnya dan penyusunan anggaran serta rancangan program untuk tahun yang akan berjalan.

Kedua, dalam pengelolaan BUMDes juga melalui pengorganisasian, pengorganisasian dalam BUMDes berperan untuk mengetahui tugas pokok dan fungsi dari Pelaksana Operasional BUMDes. Pelaksanaan pengelola BUMDes dikelola oleh masyarakat desa secara struktural yang terdiri dari susunan ke-organisasian sebagai berikut Komisaris, Pelaksanaan Operasional, dan Pengawas yang dalam penerapannya di Kabupaten Timor Tengah Selatan di sesuaikan dengan potensi desa sehingga bentuk dari kepengurusan pengelola BUMDes terdiri atas komisaris, ketua, pengawas, sekretaris, bendahara dan unit usaha yang dalam pelaksanaannya disebut sebagai Pelaksana Operasional

Ketiga pelaksanaan pengelolaan BUMDes terdapat proses penerapan, dalam penerapan BUMDes melakukan perencanaan, terkait modal untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan ekonomi yang mengakomodasi kebutuhan yang berada di desa, modal dapat peroleh melalui penyertaan modal yang diterima berdasarkan penyertaan modal pemerintah hasil dana desa yang diterima melalui anggaran pendapatan belanja negara, alokasi dana desa yang diterima dari pemerintah daerah dan penyertaan modal masyarakat. Pencatatan mengenai penyertaan modal dicatat secara manual terkait penyertaan modal dari masyarakat desa yang di himpun oleh Pelaksana Operasional, selain itu bantuan maupun hibah dari pihak-pihak diluar Pelaksana Operasional dan masyarakat desa yang membantu dalam menjalankan

BUMDes dicatat oleh Pelaksana Operasional (bendahara) BUMDes yang dipertanggung jawaban dalam laporan. Dalam penerapannya pengelolaan BUMDes minimal mengadakan dua kali pertemuan perangkat desa dan Pelaksana Operasional dalam pengelolaan BUMDes di Kabupaten Timor Tengah Selatan yang tersebar di desa yang sedang beroperasi, musyawarah desa yang biasanya dilakukan di awal tahun dan diakhir tahun, awal tahun bertujuan untuk membahas rencana dan target yang ingin dicapai, sedangkan akhir tahun membahas evaluasi dan masukan berupa saran agar memperbaiki kegiatan pengelolaan BUMDes, selain itu terdapat juga pertemuan antar pelaksana operasional yang dilakukan dalam tiap bulan yang membahas tentang berjalannya kegiatan.

Penerapan pengelolaan BUMDes Pelaksana Operasional di Kabupaten Timor Tengah Selatan membentuk jenis klasifikasi unit usaha sesuai dengan rancangan program kerja BUMDes yang ditetapkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Desa hal ini sesuai dengan Bagian IV Pasal 19 hingga Pasal 29 Permendes PDPT. Pada BUMDes Kabupaten Timor Tengah Selatan memiliki 5 jenis klasifikasi unit usaha yang terdapat pada masing-masing desa, 5 jenis klasifikasi jenis usaha tersebut dibagi menjadi klasifikasi usaha bisnis sosial, klasifikasi usaha bisnis penyewaan, klasifikasi bisnis perantara, klasifikasi usaha perdagangan, dan klasifikasi usaha bisnis keuangan. Klasifikasi usaha dilakukan oleh para Pelaksana Operasional untuk mengklasifikasikan usaha yang dilakukan dalam pengelolaan dan menjadi data yang nantinya dilaporkan serta di catat oleh Bidang Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat di Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Timor Tengah Selatan.

Keempat, dalam pelaksanaan pengelolaan BUMDes pelaksana operasional juga melakukan penilaian, penilaian ini merupakan salah satu agenda yang terdapat dalam berjalannya kegiatan BUMDes, agenda ini biasanya dibuat dalam bentuk pertemuan. Pertemuan dibagi menjadi 2 agenda, agenda yang pertama yaitu agenda rutin dilaksanakan kegiatan ini di lakukan dalam jangka waktu tiap bulan atau triwulan dalam berjalannya BUMDes yang bertujuan untuk membahas perkembangan BUMDes berupa kegiatan yang dilakukan, dana yang dikeluarkan hingga pemasukan yang diperoleh BUMDes dalam satu bulan berjalan maupun triwulan, agenda yang kedua disebut agenda khusus yang dilakukan dalam 2 kali dalam setahun berjalannya BUMDes yang dilakukan di awal tahun dan akhir tahun hal ini berdasarkan pasal 12 Ayat 3 huruf b dan c yaitu pelaksana operasional membuat laporan perkembangan kegiatan unit-unit usaha BUMDes setiap bulan. Pelaksana Operasional memberikan laporan perkembangan unit-unit usaha BUMDes kepada masyarakat Desa melalui Musyawarah Desa sekurang-kurangnya 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun.

Agenda khusus membahas untuk penilaian dilakukan akhir tahun yang bertujuan untuk membahas penilaian terhadap kegiatan yang sudah dijalankan berupa pembahasan penyertaan modal yang terpakai, pemasukan tahunan, kerugian yang dialami BUMDes, dan hasil dari penilaian tersebut dijadikan bahan perbaikan untuk rancangan program kerja di tahun yang akan berjalan agenda khusus akhir tahun ini membahas tentang evaluasi kegiatan pengelolaan dalam setahun berjalan,

dana yang digunakan, pembagian keuntungan, target yang dicapai dan rancangan persiapan program untuk tahun berikutnya hasil evaluasi tahun berjalan. Selain hal tersebut terdapat penilaian bulanan yang dilakukan oleh pelaksana operasional dalam jangka waktu 1 bulan, hal ini dilakukan untuk melakukan penilaian terhadap program yang dijalankan dalam 1 bulan terkait dengan pengelolaan BUMDes dalam kegiatan ini pelaksana operasional melakukan ini pelaporan rutin terkait hasil pembukuan pengeluaran, pemasukan secara manual, pembelanjaan kebutuhan pengembangan serta transaksi-transaksi dalam aktivitas ekonomi yang dilakukan oleh BUMDes dalam bulan berjalan.

Dalam pelaksanaan pengelolaan masih terdapat beberapa kendala sehingga belum terwujudnya BUMDes sesuai pasal 89 huruf b UU Desa.

#### **b. Kendala Pelaksanaan Pengelolaan**

Berdasarkan analisis penulis, terdapat beberapa kendala yang menyebabkan kurang maksimalnya pelaksanaan pengelolaan BUMDes di Kabupaten Timor Tengah Selatan. Berikut kendala-kendala yang terjadi antara lain :

##### **a. Kurangnya Peraturan Daerah yang Mengatur**

Peraturan saat ini belandasakan UU Desanamun dalam undang-undang ini tidak mengatur lebih banyak terkait pengelolaan BUMDes. Dalam pasal 144 huruf k peraturan mengenai BUMDes di atur lebih lanjut dalam perda. Dalam pengelolaan BUMDes di Kabupaten Timor Tengah Selatan yang berkaitan dengan petunjuk pelaksanaan serta petunjuk teknis pelaksanaan pengelolaan BUMDes masih berdasarkan Permendes PDTT. Hal ini dilakukan karena penerapan pasal 144 huruf k mengenai peraturan lanjutan mengenai pengelolaan BUMDes di Kabupaten Timor Tengah Selatan masih belum ada sehingga menjadi kendala dalam pelaksanaan pengelolaan BUMDes karena peraturan yang berlaku masih bersifat umum yang tidak mempengaruhi kondisi ekonomi, sosial, lingkungan dan ketersediaan sumber daya yang tersedia di desa.

##### **b. Rendahnya Partisipasi Pelaksana Operasional**

Dalam pelaksanaan pengelolaan oleh pelaksana operasional selain pembagian kerja kendala yang terjadi yaitu kurangnya pelaksana operasional yang aktif dalam pengelolaan bumdes, kurang aktifnya pelaksana operasional dalam pelaksanaan pengelolaan BUMDes merupakan salah satu sumber utama tidak berjalannya BUMDes di Kabupaten Timor Tengah Selatan, program-program yang sudah direncanakan tidak akan terselenggara karena di dalam pelaksanaan pengelolaan tidak terdapat pelaksana operasional yang aktif. Kurangnya kesadaran pelaksana operasional menyebabkan pelaksanaan pengelolaan menjadi terhambat, pelaksana operasional yang telah diberi tugas dan tanggung jawab tidak melaksanakan kewajibannya dengan baik sehingga pelaksanaan pengelolaan menjadi macet dan tidak dapat menyelenggarakan program kerja yang sudah ditetapkan.

Ketidakaktifan Pelaksana Operasional menyebabkan eksistensi dari pelaksanaan pengelolaan BUMDes menjadi redup sehingga terbengkalainya

menyebabkan gagalnya pelaksanaan program organisasi sehingga capaian target dari BUMDes tidak terpenuhi yang berdampak pada penurunan ekonomi masyarakat dan pelayanan kebutuhan desa.

## **PENUTUP**

Berdasarkan hasil penelitian dan pengamatan, maka diperlukannya revitalisasi dengan cara penambahan peraturan daerah dan manajemen organisasi untuk mewujudkan pasal 89 huruf b UU Desa. Perda merupakan hasil produk daerah yang unik, karena dibuat dari sebuah proses yang dikuasai oleh kepentingan politik lokal. Sehingga pemerintah daerah dapat memanfaatkan peluang meningkatkan pendapatan alokasi daerah melalui peraturan daerah. Lahirnya sebuah perda yang mendukung adanya sebuah hukum harus dipatuhi setiap masyarakat yang menganut dan untuk mendukung ini maka memerlukan pemahaman tentang keinginan dan kondisi sosial masyarakatnya sehingga dapat dilaksanakan dalam jangka waktu yang lama. Maka sebab itu diperlukannya pertimbangan filosofisnya harus yang jelas dalam implementasinya di masyarakat. Dalam rangka mendukung aturan daerah yang responsif dalam mendukung otonomi daerah, maka pembuat undang-undang harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan daerah yang merupakan pedoman seperti kejelasan tujuan, lembaga atau organ pembentuk yang tepat, keserasian antar jenis dan materi muatan dan lain sebagainya<sup>4</sup>.

Manajemen organisasi yang dibangun dengan rasa kekeluargaan dalam organisasi merupakan salah satu cara yang efektif sebagai upaya revitalisasi dalam berjalannya pelaksanaan pengelolaan BUMDes. Dengan adanya rasa nyaman dan kekeluargaan dalam BUMDes maka partisipatif anggota akan meningkat karena dengan adanya lingkungan kerja yang nyaman di organisasi maka akan berdampak dalam pelaksanaan pengelolaan yang menjadi lebih kompak sehingga lebih semangat dalam berinovasi dalam memvitalkan dan melaksanakan kinerja BUMDes yang nantinya akan sesuai dengan pasal 89 huruf b UU Desa.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Ali, Zainuddin. (2011). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta : Sinar Grafika
- DPNKDSP. (2007). *Panduan Pendirian dan Pengelolaan (Bumdes)*, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya
- Muh. Suharjono. (2014). "Pembentukan Perda yang Responsif dalam Mendukung Otda", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 19.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Zulkarnain Ridlwan. (2013)). "Payung Hukum Pembentukan BUMDes," *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 7, No. 3.

---

<sup>4</sup> Muh. Suharjono. (Februari 2014). "Pembentukan Perda yang Responsif dalam Mendukung Otda", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 19, h. 22.



JURNAL \_\_\_\_\_  
**SUPREMASI**  
PEDOMAN PENULISAN ARTIKEL

1. Artikel merupakan hasil penelitian (*empiris/lapangan/field study*, *normatif, kepustakaan/desk study*), gagasan konseptual, kajian, dan aplikasi teori dalam bidang Ilmu Hukum atau keilmuan yang berkaitan dengan bidang Ilmu Hukum.
2. Artikel belum pernah diterbitkan dan/atau tidak sedang dalam penerbitan pihak lain manapun.
3. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia atau Inggris, dengan format huruf *Book Antiqua*, ukuran 11, spasi 1,15, dengan margin kanan, atas dan bawah 2,54 cm dan margin kiri 3cm, pada kertas berukuran kuarto atau A4 sejumlah 10-15 halaman.
4. Semua artikel ditulis dalam bentuk esai dengan sistematika sebagai berikut:
  - a. Judul (dibuat informatif dan tidak lebih dari 15 kata);
  - b. Identitas penulis (tanpa gelar akademik, diikuti dengan penjelasan tentang alamat instansi/lembaga penulis bekerja, dan *e-mail*);
  - c. Abstrak (90-150 kata) dalam bahasa Inggris dan bahasa Indonesia;
  - d. Kata-kata kunci (3-5 kata);
  - e. Pendahuluan (memuat latar belakang dan rumusan masalah);
  - f. Metode Penelitian;
  - g. Pembahasan (disajikan dalam subbab-subbab);
  - h. Penutup (berisi kesimpulan dan rekomendasi/saran)
  - i. Daftar Pustaka.
5. Tulisan harus dilengkapi dengan catatan kaki (*footnotes*) **Style APA** (mulai terbitan Volume 10, Nomor 1, Tahun 2021. Terbitan sebelumnya, menggunakan system *Oscola*), h. untuk singkatan halaman, dan p. untuk singkatan *page*.
6. Naskah disubmit langsung di OJS Jurnal Supremasi:  
<https://ejournal.unisbablitar.ac.id/index.php/supremasi/about/submissions>

**JUDUL TIDAK MELEBIHI 15 KATA UNTUK ARTIKEL BAHASA INDONESIA,  
10 KATA UNTUK ARTIKEL BAHASA INGGRIS  
(Book Antiqua 11, Bold, Center, 1,15 spasi)**

**Nama Penulis**, Afiliasi (Program Studi/Lembaga Tempat Kerja/Universitas/Sekolah Tinggi),  
Alamat, *E-mail*:.  
(Book Antiqua 10, Center, 1 spasi)

**Abstrak**

Abstrak bahasa Indonesia menggunakan font normal. Abstrak memuat tujuan, metode dan hasil penelitian untuk naskah yang dibuat berdasarkan hasil penelitian. Abstrak terdiri dari 150-250 kata. Abstrak tidak boleh terjemahan dari *google translate*. Abstrak ditulis menggunakan 1 spasi dalam satu alinea tanpa acuan (referensi) tanpa singkatan/akronim, dan tanpa footnote. Abstrak ditulis bukan dalam bentuk matematis, pertanyaan, dan dugaan. Abstrak berisi: tujuan penelitian, metode penelitian, dan hasil penelitian. Diketik dengan font Book Antiqua 10 dan spasi tunggal.

**Kata Kunci:** Kata Kunci 1, Kata Kunci 2, Kata Kunci 3

**Abstract**

*Abstract bahasa Inggris harus dicetak miring. Abstract memuat tujuan, metode dan hasil penelitian untuk naskah yang dibuat berdasarkan hasil penelitian. Abstract terdiri dari 150-250 kata. Abstract tidak boleh terjemahan dari google translate. Abstract ditulis menggunakan 1 spasi. Ketik dalam satu alinea tanpa acuan (referensi) tanpa singkatan/akronim, dan tanpa footnote. Abstrak ditulis bukan dalam bentuk matematis, pertanyaan, dan dugaan. Abstrak berisi: tujuan penelitian, metode penelitian, dan hasil penelitian. Diketik dengan font Book Antiqua 10 dan spasi tunggal.*

**Keywords:** Keyword 1, Keyword 2, Keyword 3

**PENDAHULUAN (Book Antiqua 11, Kapital, Bold)**

**Latar Belakang**

Pendahuluan merupakan bab pertama dari naskah yang harus memuat latar belakang dan permasalahan. Latar belakang merupakan uraian informasi sehubungan dengan timbulnya masalah penelitian. Latar belakang juga bisa memuat ketertarikan penulis pada suatu pokok bahasan yang ditunjang dengan data awal serta uraian singkat teori yang relevan dengan pokok bahasan serta menggunakan pola deduktif (umum-khusus).

**Rumusan Masalah**

.....  
.....

**METODE PENELITIAN**

Berisi uraian singkat mengenai metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian.

## PEMBAHASAN

Nama bab maupun sub-bab setelah Pendahuluan disesuaikan dengan kebutuhan penulis. Bagian ini merupakan bagian yang paling penting dalam artikel penulis. Pembahasan dan analisis yang dilakukan penulis harus merupakan analisis komprehensif, bukan hanya menyediakan dan memaparkan teori-teori hukum serta data yang penulis peroleh.

Pembahasan memuat uraian tentang hasil penelitian atau hasil kajian teoritis/konseptual untuk naskah ulasan. Apabila terdapat rincian sesuai dengan permasalahan dan menggunakan sub bab, maka bisa dituliskan sesuai dengan penulisan sub bab di bawah ini.

### **A. Sub Bab (Book Antiqua, Bold)**

#### **1. Sub Sub Bab (Book Antiqua, Bold)**

.....  
.....

### **B. Sub Bab (Book Antiqua, Bold)**

.....  
.....

Dst.

## PENUTUP

Penutup berisi kesimpulan dan saran sebagai jawaban dan solusi terhadap permasalahan yang dikemukakan sebelumnya. Penutup disampaikan secara singkat dan jelas serta bukan merupakan duplikasi dari abstrak.

## DAFTAR PUSTAKA

(Menggunakan *Style APA*)

### **Prosiding**

Asfarian, A., Herdiyeni, Y., Rauf, A., & Mutaqin, K. H. (2013). Paddy Diseases Identification with Texture Analysis Using Fractal Descriptors Based on Fourier Spectrum. *Computer, Control, Informatics and Its Applications (IC3INA), 2013 International Conference on* (hal. 77-81). Jakarta: IEEE.

### **Jurnal**

Iftitah, Anik. (2018). Pelaksanaan Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Blitar. *Jurnal Supremasi*, 7(1), 2.

Susetiyo, W., Perdana, M. T., & Iftitah, Anik. (2020). Perlindungan Hukum dari Paparan Asap Rokok di Kota Blitar. *Jurnal Supremasi*, 10(2), 1-8.

### **Buku**

Rott, P. (2000). *A Guide to Sugarcane Diseases*. Paris: Quae.

Suteki dan Taufani, Galang. (2018). *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*. Depok: Rajawali Pers.

Dst.