

QISTIE

JURNAL ILMU HUKUM

Volume 10 No. 2 Edisi November 2017 ISSN : 1979-0678

JURNAL ILMU HUKUM FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS WAHID HASYIM SEMARANG SEBAGAI SARANA PUBLIKASI HASIL
PENELITIAN DAN ANALISIS ILMU HUKUM

Penerbit :
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS WAHID HASYIM
SEMARANG

Penanggung Jawab:
Dekan Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim Semarang

Ketua Redaksi:
Prof. Dr. Mahmutarom HR, SH, MH (Universitas Wahid Hasyim Semarang)

Dewan Redaksi:
Prof. Dr. Esmi Warassih P, SH, MS (Universitas Diponegoro Semarang)
Prof. Dr. Ahmad Rofiq, MA (UIN Walisongo Semarang)
Abu Hapsin, MA, PhD (UIN Walisongo Semarang)
Dr. Sudiyana, SH, MHum (Universitas Janabadra Yogyakarta)
Dr. Suparmin, SH, MHum (Universitas Wahid Hasyim Semarang)
Dr. Mastur, SH, MH (Universitas Wahid Hasyim Semarang)
Dr. M. Shidqon Prabowo, SH, MH (Universitas Wahid Hasyim Semarang)

Tata Usaha:
Rahmat Wahyudi, Putri Wahyuningsih

Alamat Redaksi :
Jl. Menoreh Tengah X/20, Sampangan, Semarang
Telp/Faks: (024) 8505680, 8505681
Surel: jurnalqistie@unwahas.ac.id



QISTIE

JURNAL ILMU HUKUM

1. **Peredaran Obat Palsu Dan Upaya Perlindungan Terhadap Konsumen**
Oleh : Pudjo Utomo
2. **Analisis Gender Dalam Bingkai Kewarganegaraan Dan Pembangunan Hukum Di Indonesia**
Oleh : Rahmat Wijayanto J.
3. **Legalitas Pemungutan Parkir Di Kantor-Kantor Pemerintahan Kota Semarang**
Oleh : Muchamad Arif Agung Nugroho
4. **Teori Pengetahuan Hukum Dalam Ushul Fikih (Kajian Teori Hukum Alam)**
Oleh : Umi Salamah
5. **Teori Hukum *Chaos* Berkaitan Dengan Tindak Pidana Perbankan**
Oleh : Suparmin
6. **Meneliski Tindak Pidana Yang Berkaitan Dengan Kerahasiaan Intelijen Negara**
Oleh : Muhamamid Azil Maskur
7. **Pembatalan Peraturan Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri Dalam Tinjauan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *Juncto* Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah**
Oleh : Anas Saba'ni
8. **Kesetaraan Gender Dalam Bingkai Hukum Dan Kewarganegaraan Di Indonesia**
Oleh : Yesi Eka Pratiwi
9. **Masalah Penggunaan Cek Kosong Dalam Transaksi Bisnis**
Oleh : Masyhuri
10. **Perubahan Tata Nilai Sosial Dalam Perspektif Kewirausahaan Dan Usaha Kecil**
Oleh : Anto Kustanto

JURNAL HUKUM	Vol. 10	No. 2	HAL. 83-199	SMG, Nov 2017
--------------	---------	-------	-------------	---------------

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS WAHID HASYIM
SEMARANG

PENGANTAR REDAKSI

Assalamu'alaikum Wr Wb

Segala puji bagi Allah SWT atas limpahan rahmat, taufiq serta hidayahNya bagi kita. Shalawat serta salam dilimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW, beserta segenap keluarga, para sahabat dan kita semua. Amin.

Puji syukur atas kehadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan karuniaNya sehingga Jurnal Ilmu Hukum Qistie Volume 10 Nomor 2 Edisi November 2017 dapat terbit.

Kami ucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dan mendukung sehingga jurnal ini dapat terbit dan mohon maaf apabila masih banyak kekurangan, masukan dan kritik kami harapakan untuk perbaikan penerbitan jurnal Jurnal selanjutnya .

Wassalamu'alaikum Wr Wb

Salam hormat

Redaksi

DAFTAR ISI

Susunan Redaksi	i
Pengantar Redaksi	iii
Daftar Isi	iv
1 Peredaran Obat Palsu Dan Upaya Perlindungan Terhadap Konsumen Oleh : Pudjo Utomo	83 - 94
2 Analisis Gender Dalam Bingkai Kewarganegaraan Dan Pembangunan Hukum Di Indonesia Oleh : Rahmat Wijayanto J.	95 - 107
3 Legalitas Pemungutan Parkir Di Kantor-Kantor Pemerintahan Kota Semarang Oleh : Muchamad Arif Agung Nugroho	108 - 115
4 Teori Pengetahuan Hukum Dalam Ushul Fikih (Kajian Teori Hukum Alam) Oleh : Umi Salamah	116 - 128
5 Teori Hukum <i>Chaos</i> Berkaitan Dengan Tindak Pidana Perbankan Oleh : Suparmin	129 - 142
6 Menelisik Tindak Pidana Yang Berkaitan Dengan Kerahasiaan Intelijen Negara Oleh : Muhamamad Azil Maskur	143 - 152
7 Pembatalan Peraturan Daerah Oleh Menteri Dalam Negeri Dalam Tinjauan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 <i>Juncto</i> Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah Oleh : Anas Saba'ni	153 - 166
8 Kesetaraan Gender Dalam Bingkai Hukum Dan Kewarganegaraan Di Indonesia Oleh : Yesi eka pratiwi	167 - 181
9 Masalah Penggunaan Cek Kosong Dalam Transaksi Bisnis Oleh : Masyhuri	182 - 191
10 Perubahan Tata Nilai Sosial Dalam Perspektif Kewirausahaan Dan Usaha Kecil Oleh : Anto Kustanto	192 - 199

PEREDARAN OBAT PALSU DAN UPAYA PERLINDUNGAN TERHADAP KONSUMEN

Pudjo Utomo

Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim Semarang

phutomo13@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengetahuan konsumen terhadap peredaran obat palsu serta untuk mengetahui upaya pemerintah dalam melindungi masyarakat terhadap peredaran obat palsu. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, dengan data sekunder sebagai sumber data utama, yang terdiri atas bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Data yang diperoleh dianalisa secara kualitatif, dengan metode deduktif. Hasil penelitian bahwa para konsumen pada umumnya kurang memahami akibat yang bisa ditimbulkan dari pemakaian atau penggunaan obat palsu, hal ini dikarenakan ketidaktahuan serta kurang memahami kandungan yang terdapat dalam obat-obatan ilegal tersebut. Untuk menghindari obat palsu maka upaya pencegahan yang dilakukan pemerintah sebagai berikut, *Pertama*: adanya kerja sama antara pemerintah (Depkes, Badan POM, Kepolisian, Pengadilan, dan Kejaksaan) dengan industri, importir, distributor, rumah sakit, organisasi profesi, tenaga medis, apotek, toko obat, konsumen, dan juga masyarakat. *Kedua*: Pemerintah harus memberikan jaminan kepada setiap warganya untuk dapat hidup sehat serta fasilitas yang memudahkan dalam mengakses kesehatan, termasuk jaminan terhadap mutu dan kualitasnya. *Ketiga*: Pengontrolan harga obat di pasaran oleh Pemerintah. *Keempat*: Memberikan sosialisasi yang benar kepada masyarakat sehingga memperluas pengetahuan tentang pemilihan obat.

Kata kunci: peredaran obat, pengawasan, sosialisasi.

A. Pendahuluan

Ketersediaan obat bagi masyarakat merupakan salah satu komitmen pemerintah dalam melaksanakan pelayanan kesehatan masyarakat. Kesehatan merupakan hak asasi manusia dan merupakan salah satu unsur kesejahteraan yang harus diwujudkan sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Setiap upaya pembangunan harus dilandasi dengan wawasan kesehatan dalam arti pembangunan nasional harus memperhatikan kesehatan masyarakat dan merupakan tanggung jawab semua pihak baik pemerintah maupun masyarakat.

Masalah kesehatan adalah hal penting untuk dipelihara oleh semua pihak, karena pembangunan disegala bidang tidak mungkin tercapai dengan baik apabila tidak didukung oleh kondisi kesehatan yang baik, jasmani maupun rohani. Berdasarkan hal tersebut, agar derajat kesehatan masyarakat yang optimal dapat terwujud, perlu dilakukan upaya-upaya kesehatan yang bersifat menyeluruh dan terpadu. Untuk penyelenggaraan berbagai upaya kesehatan

tersebut, obat merupakan salah satu unsur penting karena dengan penggunaan obat yang tepat kondisi kesehatan masyarakat dapat terjamin.

Kesehatan memberikan pengaruh dalam semua sektor kehidupan, karena tujuan dari pemerintah dalam pelaksanaan pemeliharaan kesehatan adalah mencapai derajat kesehatan baik individu maupun masyarakat secara optimal.¹ Keberhasilan upaya kesehatan tergantung pada ketersediaan sumber daya kesehatan yang berupa tenaga, sarana, dan prasarana dalam jumlah dan mutu yang memadai.² Setiap orang pasti menginginkan hidup sehat, dan dengan berbagai upaya atau cara apabila seseorang sakit ingin cepat mengatasi keluhan atau sakitnya dengan berbagai macam obat agar dapat cepat memulihkan keadaannya.

Bahkan terkadang ada juga sebagian dari kita agar tetap tampil cantik rela mengorbankan uang untuk dapat memperoleh kecantikannya tersebut dengan menggunakan berbagai macam obat.

Obat palsu yang beredar di pasaran dikemas sedemikian rupa, sehingga sangat sulit bagi masyarakat awam untuk mengetahui kecuali melalui uji laboratorium ataupun informasi dari tenaga kesehatan. Namun demikian, pemerintah seharusnya dapat melakukan berbagai upaya untuk menjamin kualitas obat melalui pencegahan dan pengawasan peredaran obat palsu tersebut.

Masalah peredaran obat palsu sudah seperti masalah yang belum diketahui penyelesaian terbaik karena aturan yang tidak jelas, dan aturan tersebut sering dilanggar tanpa ada sanksi yang jelas. Masalah tersebut tidak lepas dari sikap dari BPOM dan penegak hukum lain yang tidak tegas dalam usaha menekan peredaran obat palsu ini.

Terdapat 37 rumah sakit dan klinik di berbagai kota di 9 provinsi di Indonesia yang melibatkan pemodal besar, dan telah berlangsung selama puluhan tahun, mengindikasikan pembuatan dan peredaran obat palsu yang secara fakta banyak diketahui oleh masyarakat, dan para penegak hukum, mengindikasikan bahwa hal tersebut melibatkan perangkat pemerintah dan swasta mulai dari Kementerian Kesehatan, BPOM, dokter dan pemodal pemilik rumah sakit. Hal tersebut mencerminkan lemahnya pengawasan obat.³ M.Iqbal, anggota Komisi IX DPR RI Anggota Komisi IX DPR RI mengkritik pemerintah, dalam hal ini Kementerian Kesehatan (Kemenkes) dan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) atas beredarnya obat palsu di tengah masyarakat. Lebih lanjut dikatakan bahwa: "...menyikapi persoalan obat palsu dan vaksin palsu yang meresahkan masyarakat belakangan ini, Komisi IX DPR telah membentuk panja vaksin dan obat palsu..." Menurutnya, panja akan mencari akar masalah dari

¹WilaChandrawila Supriadi, *Hukum Kedokteran*, Bandung: Mandar Maju, 2001, hal.37

²Sri Praptianingsih, *Kedudukan Hukum perawat Dalam Upaya Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit*, Jakarta: Raja Grafindo Persada,2006, hal. 3

³<http://health.kompas.com/read/2016/09/14/140000723/kasus.obat.palsu.keterlibatan.dokter.terungkap, diakses tanggal 11/11/2017>

peredaran vaksin dan obat palsu di masyarakat. Sebelumnya, Badan Reserse dan Kriminal (Bareskrim) Polri bersama BPOM berhasil menemukan lima gudang produksi dan distribusi obat ilegal di Balaraja-Tangerang dan Serang-Banten. Dari kelima gudang tersebut ada sebanyak 42.440.000 butir pil ilegal yang siap untuk diedarkan dengan berbagai jenis di antaranya *heximer, somadryl, carnophen, tramadol, thorexiphenydyl*, dan obat tradisional ilegal.⁴

Mudahnya memperoleh obat dalam upaya pemulihan kesehatan dan adanya klasifikasi obat bebas dan obat bebas terbatas di Indonesia merupakan realita bahwa masyarakat Indonesia dapat melakukan pengobatan sendiri tanpa pengawasan profesional seorang dokter. Bahkan kebanyakan masyarakat mencari obat yang lebih murah meski keamanannya belum tentu terjamin dengan lebih memilih membeli obat di toko obat tidak resmi dibanding di apotek. Padahal pada kenyataannya peredaran obat-obat palsu yang umumnya berasal dari pasar gelap itu kebanyakan justru dilakukan di toko obat tidak resmi tersebut. Menurut peraturan, apotek dalam melakukan tahap pengadaan obat harus menggunakan jalur resmi melalui Pedagang Besar Farmasi (PBF) yang juga diharuskan menerapkan Cara Distribusi Obat yang Baik, sedangkan toko obat tidak resmi membeli obat dari sumber yang tidak dapat menjamin kualitas obat yang disediakan.

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum(supremasi hukum), memberikan jaminan adanya perlindungan hukum bagi rakyatnya, meskipun perlindungan yang diberikan belum sempurna. Masyarakat sebagai konsumen mempunyai hak untuk dilindungi. Penegakan hak-hak konsumen ini jelas memerlukan perlindungan hukum agar hak-hak konsumen lebih terjamin, seperti perlindungan hukum atas kerugian yang diderita sebagai akibat telah mengkonsumsi obat-obat palsu.

Berdasar fenomena yang telah diuraikan, maka penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut: *Pertama*, sejauh manakah pengetahuan konsumen terhadap obat-obat palsu? *Kedua*, bagaimanakah upaya pemerintah dalam melindungi masyarakat terhadap peredaran obat-obat palsu?

B. Pembahasan

Di dalam perekonomian, terdapat tiga komponen yang tidak bisa dipisahkan, yaitu: produsen, konsumen, dan distribusi.⁵ Konsumen merupakan komponen yang penting untuk berlangsungnya suatu kegiatan ekonomi, mengingat bahwa konsumen mempunyai posisi

⁴<https://nasional.sindonews.com/read/1137659/13/kasus-obat-ilegal-pemerintah-tak-belajar-dari-kasus-vaksin-palsu-1473302874>, diakses tanggal 11/11/2017

⁵Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Bandung: Mandar Maju,2000, hal.30

sebagai objek ekonomi/bisnis. Dunia bisnis adalah dunia yang penuh dengan kreativitas dan inovasi yang sangat efektif dengan tujuan yang mapan dan jelas yaitu keuntungan.⁶

Kondisi ini menempatkan kedudukan konsumen terhadap produsen menjadi tidak seimbang, dimana konsumen menjadi objek aktivitas bisnis dengan tujuan mencari keuntungan yang sebesar-besarnya, dengan perlindungan yang lemah. Hubungan produsen dan konsumen sejatinya merupakan hubungan imbal-balik, tetapi terkadang banyak sekali terjadi potensi kecurangan yang dilakukan oleh produsen yang pada akhirnya merugikan pihak konsumen. Konsumen memiliki hak-hak yang diatur dalam undang-undang, yaitu Undang undang Perlindungan Konsumen. Dengan demikian, konsumen tidak hanya menjadi objek aktivitas bisnis untuk meraup keuntungan yang sebesar-besarnya oleh pelaku usaha, tetapi juga memperoleh perlindungan apabila hak-haknya dilanggar.

Pengaturan perlindungan konsumen tidak dimaksudkan untuk mematikan ataupun melemahkan usaha dan aktivitas pelaku usaha, tetapi justru diharapkan dapat mendorong iklim dan persaingan usaha yang sehat melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas. Sebelum tahun 1999, hukum positif Indonesia belum mengenal istilah konsumen, kendati demikian beberapa istilah yang berkaitan dengan konsumen tersebut mengacu kepada perlindungan konsumen, namun belum memiliki ketegasan dan kepastian hukum tentang hak-hak konsumen. Istilah konsumen berasal dari kata *consumer* yaitu sebagai pemakai barang-barang hasil industri, bahan makanan dan sebagainya.⁷ Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen menyebutkan konsumen adalah setiap orang yang memakai “barang dan/atau jasa” yang tersedia dalam masyarakat” baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lainnya dan tidak untuk diperdagangkan.⁸ Di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyebutkan bahwa konsumen adalah setiap pemakai dan /atau pengguna barang dan /jasa baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan pihak lain.⁹

Menurut Kep.Men.Kes. Nomor. 1010 / 2000 : Obat palsu adalah obat yang diproduksi oleh yang tidak berhak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan penandaan yang meniru identitas obat lain yang telah memiliki izin edar. Obat palsu, menurut WHO (*World Health Organization*) terbagi dalam 5 kelompok , yaitu : (1) Produk obat *tanpa* zat aktif (*API,Active Pharmaceutical Ingredient*), misalnya : Obat *Chloramfenicol* diganti dengan gula *Lactose*; (2). Produk dengan kandungan zat aktif *kurang dari yang tercantum* pada

⁶*Ibid.*

⁷WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, 1999,hal.521

⁸Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

⁹Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 1.

label/etiket/kemasannya, misalnya: *Chloramfenicol* 250 mg isinya hanya 100 mg; (3). Produk dengan zat aktif yang berbeda, *misalnya* : obat *Chloramfenicol* diganti dengan pil kina; (4). Produk yang diproduksi dengan menjiplak produk milik pihak lain; (5). Produk dengan kadar zat aktif yang sama tetapi menggunakan label dengan nama produsen atau negara asal berbeda. Jenis obat yang sering dipalsukan adalah obat yang paling laku di pasar dan banyak dibutuhkan konsumen yaitu : *Antibiotika – Analgetika – Antihistaminika* dan obat-obat untuk penyakit degeneratif seperti obat penyakit tekanan darah tinggi, dan obat penyakit kencing manis.

Pengetahuan Konsumen Terhadap Obat Palsu

Banyak kasus yang terkait dengan pelanggaran terhadap peredaran obat dan makanan di negeri kita akhir-akhir ini, seperti pemakaian bahan pengawet formalin, susu formula berbakteri, kosmetika palsu, ataupun peredaran obat (juga jamu) palsu. Bahkan terakhir santer dibicarakan bahwa hanya 2% dari produk buatan China yang terdaftar . Berbagai kasus itu mengindikasikan bahwa ada yang salah dengan sistem pengawasan obat dan makanan di negeri ini. Hal itu ironis mengingat konsumsi masyarakat terhadap produk obat, makanan, kosmetika, alat kesehatan, dan obat asli Indonesia cenderung meningkat.

Sayangnya, konsumen tidak memiliki pengetahuan yang memadai tentang produk yang dikonsumsinya itu, apakah sudah tepat, benar, dan aman. Karena itu, Indonesia memerlukan sistem pengawasan obat dan makanan yang efektif dan mampu mendeteksi, mencegah serta mengawasi produk-produk guna melindungi keamanan, keselamatan, dan kesehatan konsumen.

Konsumsi masyarakat terhadap produk obat palsu cenderung meningkat, seiring dengan perubahan gaya hidup masyarakat termasuk pola konsumsinya. Sementara itu pengetahuan masyarakat masih belum memadai untuk dapat memilih dan menggunakan produk secara tepat, benar dan aman. Di lain pihak iklan dan promosi secara gencar mendorong konsumen untuk mengkonsumsi secara berlebihan dan sering kali tidak rasional. Perubahan teknologi produksi, sistem perdagangan internasional dan gaya hidup konsumen tersebut pada realitasnya meningkatkan resiko dengan implikasi yang luas pada kesehatan dan keselamatan konsumen.

Masyarakat pada umumnya kurang memahami akibat yang bisa ditimbulkan dari pemakaian atau penggunaan obat palsu, hal ini dikarenakan mereka tidak mengerti serta kurang memahami kandungan yang terdapat dalam obat-obatan palsu tersebut.Kerugian yang ditimbulkan akibat pemakain obat palsu yaitu: (1). Bagi pasien yang memerlukan pengobatan jangka panjang, obat palsu bisa berakibat sasaran pengobatan tidak tercapai. Misalnya, suatu obat dalam data statistik disebutkan bisa mengurangi serangan jantung sampai 25 persen atau

mengurangi kemungkinan *stroke* hingga 30 persen. Namun, karena adanya penggunaan obat palsu, rentang persen tersebut tidak tercapai; (2). Pada kasus penggunaan antibiotika palsu menyebabkan terjadinya resistensi; (3). Obat palsu juga bisa menimbulkan penyakit lain pada pasien, misalnya alergi; (4). Obat palsu juga bisa merenggut nyawa; (5). Menyebabkan kerugian materi pada konsumen.

Upaya Pemerintah Dalam Melindungi Masyarakat Terhadap Peredaran Obat Palsu

Pemerintah melalui Kep.Pres. Nomor 166 Tahun 2000 dan Nomor 103 Tahun 2001 membentuk Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) yang bertugas, antara lain memberi izin dan mengawasi peredaran obat serta pengawasan industri farmasi. Karena sejauh ini pendaftaran makanan dan minuman untuk seluruh wilayah Indonesia ditangani langsung oleh Direktorat Penilaian Keamanan Pangan.

Badan POM selaku badan yang memiliki otoritas didalam pengawasan obat dan makanan di Indonesia, terus berupaya untuk memenuhi keinginan masyarakat dengan meningkatkan perannya didalam melindungi masyarakat dari peredaran obat tradisional yang tidak memenuhi syarat mutu dan keamanan. Disamping itu Badan POM juga berperan dalam membina industri maupun importir/distributor secara komprehensif mulai dari pembuatan, peredaran serta distribusi, agar masyarakat terhindar dari penggunaan obat tradisional yang berisiko bagi pemeliharaan kesehatan. Pengawasan yang dilakukan oleh Badan POM dimulai sebelum produk beredar yaitu dengan evaluasi produk pada saat pendaftaran (*pre marketing evaluation / product safety evaluation*), inspeksi sarana produksi sampai kepada pengawasan produk di peredaran (*post marketing surveillance*).

Sanksi pemalsu obat menurut Undang-undang Perlindungan Konsumen Tahun 1999,diancam pidana maksimal lima tahun dan denda Rp 2 miliar.

Sedangkan berdasar pada Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, yaitu Pasal 40 ayat (1), yang berbunyi: “Sediaan farmasi yang berupa obat dan bahan obat harus memenuhi syarat farmakope Indonesia dan atau buku standar lainnya”. Pasal 63 ayat(1), yang berbunyi: “Pekerjaan kefarmasiaan dalam pengadaan, produksi, distribusi, dan pelayanan sediaan farmasi harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan untuk itu.”

Pasal 80 ayat (2) yang berbunyi: “Barangsiapa dengan sengaja menghimpun dana dari masyarakat untuk menyelenggarakan pemeliharaan kesehatan, yang tidak berbentuk badan hukum dan tidak memiliki izin operasional serta tidak melaksanakan ketentuan tentang jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (2) dan ayat

(3) dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)”.

Pasal 80 ayat (4) Barang siapa dengan sengaja :

- a. Mengedarkan makanan dan atau minuman yang tidak memenuhi standar dan atau persyaratan dan atau membahayakan kesehatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (3);
- b. Memproduksi dan atau mengedarkan sediaan farmasi berupa obat atau bahan obat yang tidak memenuhi syarat farmakope Indonesia dan atau buku standar lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1); dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) .

Penegakan hukum dalam soal obat palsu ini, sangat lemah apabila mempertimbangkan kerugian-kerugian yang diderita oleh pemakainya. Sanksi yang dijatuhkan oleh pengadilan untuk pelaku pemalsuan obat, adalah hukuman percobaan selama dua bulan atau denda beberapa ratus ribu rupiah. Padahal, omzet penjualan obat palsu itu sangat besar. Sanksi hukum yang ringan ini cukup mengherankan, sebab sanksi pemalsu obat menurut Undang-undang (UU) Perlindungan Konsumen Tahun 1999 sebenarnya cukup berat, yaitu pelaku diancam pidana maksimal lima tahun dan denda Rp 2 miliar. Sedangkan menurut UU Kesehatan Tahun 1992, pemalsu bisa dikenakan kurungan penjara 15 tahun dan denda Rp 300 juta.

Di dalam UU No. 8 tahun 1999 tentang perlindungan konsumen, khususnya bab III Pasal 4 mengenai hak konsumen, yaitu :

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan/atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- f. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.

Untuk menghindari obat palsu maka diperlukan upaya pencegahan sebagai berikut :

1. Adanya kerja sama antara pemerintah (Depkes, Badan POM, kepolisian, pengadilan, dan kejaksaan) dengan industri, importir, distributor, rumah sakit, organisasi profesi, tenaga medis, apotek, toko obat, konsumen, dan juga masyarakat.

2. Pemerintah harus memberikan jaminan kepada setiap warganya untuk dapat hidup sehat serta fasilitas yang memudahkan dalam mengakses kesehatan, termasuk jaminan terhadap mutu dan kualitasnya.
3. Pengontrolan harga obat di pasaran oleh pemerintah.
4. Memberikan informasi yang benar kepada masyarakat sehingga memperluas pengetahuan tentang pemilihan obat.

Potensi keuntungan yang besar, menyebabkan banyak produsen yang bersaing sehingga tidak sedikit dari mereka yang melakukan kecurangan-kecurangan. Kecurangan yang mereka lakukan bisa dari segi promosi, penjualan atau penerapan perjanjian standar yang merugikan konsumen.¹⁰ Dalam era globalisasi ekonomi, membawa konsekuensi bahwa semua barang yang berasal dari negara lain dapat masuk ke Indonesia, dimana barang tersebut tidak saja berkualitas rendah akan tetapi juga dapat membahayakan konsumen, di samping merugikan negara dalam hal penerimaan pajak.

Berbagai kasus melibatkan rumah sakit dan klinik kesehatan swasta menunjukkan betapa industri kesehatan telah dijadikan ladang bisnis dan jauh dari sifat rumah sakit sebagai lembaga penyedia kesehatan dan pelayanan. Kementerian kesehatan dan badan pengawas obat dan makanan (BPOM) pun gagal berperan dalam melakukan pengawasan. BPOM selama ini sama sekali tidak bertindak terhadap peredaran obat palsu sejak tahun 2004 praktik obat dan vaksin palsu beredar di pasar. *Standard operating procedures (SOP)* tentang penyediaan dan distribusi obat, termasuk vaksin, tidak diawasi secara cermat dan ketat. Berbagai penyimpangan ditemukan yang oleh masyarakat mudah diidentifikasi. Hal ini mengindikasikan bahwa telah terjadi pembiaran Kementerian Kesehatan dan BPOM tidak berjalan dengan semestinya dengan membela rumah sakit dan pabrik obat.

Dengan teknologi pembuatan obat yang semakin tinggi dan mudah, peredaran obat di Indonesia sedemikian liar dan masyarakat sulit mengidentifikasi obat asli dan obat palsu. Klasifikasi jenis obat dan banyaknya toko obat dan apotik, dengan pengawasan yang kurang, bahkan di pinggir-pinggir jalan menjual obat secara bebas dapat ditemukan di seluruh Indonesia, tanpa pengawasan dari Kementerian Kesehatan dan BPOM.

Menurut Tribunnews.com, peredaran obat palsu dimulai dari kerja sama antara berbagai pihak, di antaranya (1) rumah sakit, (2) distributor obat, (3) pembuat obat resmi dan palsu, (4) perawat dan dokter, (5) petugas kebersihan rumah sakit dan (6) direktur rumah sakit.¹¹

¹⁰Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003, hal. 12.

¹¹Tribunnews.com, diakses tanggal 11/11/2017

Pertama, rumah sakit dan pemiliknya. Pemilik rumah sakit hanya berorientasi pada perolehan keuntungan yang besar, dengan membeli obat palsu seperti vaksin-vaksin palsu yang dijual kepada konsumen dengan mahal. Dengan memanfaatkan obat palsu maka keuntungan rumah sakit atau klinik menjadi berlipat. Pengawasan yang longgar dan korup Kementerian Kesehatan yang mudah disuap baik oleh rumah sakit maupun pabrikan obat.¹² *Kedua*: distributor obat yang tidak diawasi. Distributor obat mengedarkan obat apapun tanpa pernah mendapatkan pengawasan, mengakibatkan beredarnya obat murah tanpa kejelasan. Pengawasan yang ala kadarnya oleh Kemenkes dan BPOM dimanfaatkan baik oleh pembuat obat palsu maupun distributor serta rumah sakit, apotik, toko obat, kios obat jalan, sebagai penjual dan pengguna. *Ketiga*, pembuat obat resmi dan palsu. Pabrik obat resmi membuat obat dengan pengawasan ala kadarnya. SOP tentang pembuatan obat, pengemasan, dan distribusi tidak dilakukan secara ketat dan menyeluruh. Bahkan pabrik dan pembuat obat menjadi pihak penguasa tanpa pengawasan berarti. Bebas memproduksi, mengemas, dan mendistribusikan baik langsung maupun tidak langsung. Akibatnya, peredaran antara obat asli dan obat palsu sulit dideteksi. Di samping itu, pengemasan yang buruk telah memakan korban pasien yang menjalani pembiusan atau anestasi. Kematian akibat salah mengemas obat oleh pabrikan besar menjadi bukti rawannya bahaya obat di Indonesia. Kematian pasien adalah taruhan dari kejahanan ini. *Keempat*, pemulung dan pengumpul. Para pemulung dimanfaatkan untuk mengumpulkan botol, ampul, kemasan, plastik, alat suntik, dan berbagai alat kesehatan yang telah terpakai. Pemulung menjadi ujung tombak pengumpulan kemasan bagi produsen obat palsu yang tidak dimusnahkan secara prosedural.

Justru limbah dan kemasan menjadi bisnis para pemulung dan petugas kebersihan di rumah sakit atau klinik – bahkan perawat atau petugas kebersihan rumah sakit atau klinik ikut mengumpulkan kemasan bekas obat dan label untuk dijual kepada pemulung. *Kelima*, petugas kebersihan rumah sakit atau klinik. Para petugas kebersihan memanfaatkan limbah kemasan obat untuk dikumpulkan – bukan dihancurkan atau dibakar sesuai aturan dan SOP – yang lagi-lagi karena pengawasan. Kemasan bekas itu dijual kepada pembuat obat palsu dengan harga tinggi dan hasilnya lebih besar dari penghasilan bulanan mereka. *Keenam*, perawat dan dokter. Sebagai perawat dan dokter yang hanya menjalankan tugas, mereka sama sekali tidak memiliki niat baik menjadi pengontrol penggunaan obat. Mereka tidak dibekali dengan kemampuan mendeteksi dan mempelajari kemasan yang mencurigakan karena sistem di rumah sakit membuat mereka hanya menjadi pekerja tanpa tanggung jawab profesi dan kemanusiaan. *Ketujuh*, direktur rumah sakit. Para direktur rumah sakit kebanyakan memiliki kedekatan

¹²*Ibid.*

dengan para pejabat Kemenkes dan BPOM serta pabrikan obat. Obat sebagai unsur penting layanan kesehatan telah dikuasai oleh sistem tertutup yang sulit dibongkar. Pengawasan buruk Kemenkes dan BPOM telah membuat para rumah sakit yang jahat mengangkat direktur rumah sakit yang tidak bermoral.¹³

C. Penutup

Simpulan

1. Konsumen pada umumnya kurang memahami akibat yang bisa ditimbulkan dari pemakaian atau penggunaan obat palsu, hal ini dikarenakan karena mereka tidak mengerti serta kurang memahami kandungan yang terdapat dalam obat-obat palsu tersebut.
2. Untuk menghindari obat palsu maka upaya pencegahan yang dilakukan pemerintah sebagai berikut :
 - a. Melakukan kerja sama antara pemerintah (Depkes, Badan POM, kepolisian, pengadilan, dan kejaksaan) dengan industri, importir, distributor, rumah sakit, organisasi profesi, tenaga medis, apotek, toko obat, konsumen, dan juga masyarakat.
 - b. Pemerintah harus memberikan jaminan kepada setiap warganya untuk dapat hidup sehat serta fasilitas yang memudahkan dalam mengakses kesehatan, termasuk jaminan terhadap mutu dan kualitasnya.
 - c. Pengontrolan harga obat di pasar oleh pemerintah.
 - d. Memberikan sosialisasi yang benar kepada masyarakat sehingga memperluas pengetahuan tentang pemilihan obat.

Saran

Apabila masyarakat/konsumen akan membeli obat, sebaiknya membeli obat di tempat yang benar (apotik) serta memperhatikan nomor registrasi sebagai tanda sudah mendapat izin untuk dijual di Indonesia, periksa kualitas fisik produk tersebut, tanggal kedaluwarsa, dan bagi obat dengan resep dokter belilah di apotik berdasarkan resep tersebut, serta jangan lupa membaca indikasinya. Pemerintah hendaknya bersungguh-sungguh dalam mengatasi setiap pelanggaran yang dilakukan oleh produsen yang hanya ingin meraup keuntungan yang besar dari para konsumen tanpa memperhatikan atau mempertimbangkan akibat. Dan untuk menghindari produk obat di sarankan adanya kerja sama yang baik antara pemerintah (Depkes, Badan POM, kepolisian, pengadilan, dan kejaksaan) dengan industri, importir, distributor,

¹³*Ibid.*

rumah sakit, organisasi profesi, tenaga medis, apotek, toko obat, konsumen, dan juga masyarakat.

Daftar Pustaka

- Adam Chazawi. 2005, *Kejahanan Mengenai Pemalsuan*. Jakarta: Raja Graffindo Persada.
- Andi Hamzah. 1995. *KUHP & KUHAP*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Gunawan Wijaya dan Ahmad Yani, 2003, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: PT.Gramedia Pustaka Utama.
- SoerjonoSoekanto. 2005. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- Sri Redjeki Hartono, 2000, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Bandung: Mandar Maju.
- Sri Praptianingsih, 2006, *Kedudukan Hukum perawat Dalam Upaya Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- WJS. Poerwadarminta, 1999, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka.
- Wila Chandrawila Supriadi, 200, *Hukum Kedokteran*, Bandung: Mandar Maju.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor: 7 Tahun 1996 Tentang Pangan

Undang-undang Nomor: 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen

Undang-undang Nomor 23 tahun 1992 Tentang Kesehatan.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Internet

<https://nasional.sindonews.com/read/1137659/13/kasus-obat-ilegal-pemerintah-tak-belajar-dari-kasus-vaksin-palsu-1473302874>

<http://health.kompas.com/read/2016/09/14/140000723/kasus.obat.palsu.keterlibatan.dokter.terungkap>

ANALISIS GENDER DALAM BINGKAI KEWARGANEGARAAN DAN PEMBANGUNAN HUKUM DI INDONESIA

Rahmat Wijayanto J.

Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan

Program Paskasarjana Universitas Negeri Yogyakarta

rahmatwijayanto.j@gmail.com

Abstrak

Indonesia adalah negara hukum yang dalam pelaksanaan kehidupan bernegara dan bermasyarakat akan senantiasa dilandasi kepatuhan terhadap hukum. Dalam mewujudkan negara hukum diperlukan perangkat hukum yang digunakan untuk mengatur kehidupan dan mengedapankan prinsip keadilan di tengah kehidupan setiap warga negara Indonesia. Perangkat hukum tersebut adalah peraturan perundang-undangan yang tidak mengesampingkan fungsi yurisprudensi. Selayaknya peraturan hukum yang berlaku di Indonesia pelaksanaan dan keberadaan kesetaraan gender dalam setiap sendi kehidupan warga negara diatur pula dalam peraturan perundang-undangan. Setiap orang yang berkewarganegaraan Indonesia memiliki hak dan kewajiban yang sama baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial ataupun hukum. Faham feminism yang menuntut kesetaraan gender terhadap hak-hak kewarganegaraan yang diperoleh sebagai warga negara melalui kesamaan di mana perempuan sebagai warga negara juga ingin diakui oleh lembaga politik, hukum dan sosial yang selama ini lebih didominasi oleh laki-laki. Penulisan ini bertujuan uantuk memaparkan mengenai gender dan kesetaraan dalam bingkai hukum positif dan kewarganegaraan Indonesia dan aplikasinya dalam kehidupan setiap warga negara dengan menggunakan metode kajian kepustakaan.

Kata Kunci: Gender, Kesetaraan, Kewarganegaraan, Hukum Indonesia

A. Pendahuluan

Reformasi ditandai dengan adanya perubahan paradigma dalam penyelenggaraan negara yang lebih demokratis dan berdasarkan prinsip negara hukum serta dalam upaya menegakkan supremasi hukum. Selain itu perlindungan hak asasi manusia dan persamaan kesederajatan di depan hukum bagi setiap warga negara harus senantiasa ditegakkan dengan prinsip keadilan. Wujud perubahan dalam konteks konstitusional atau dasar hukum tertinggi di Indonesia yakni dengan terlaksananya amandemen UUD tahun 1945. Perubahan itu mempunyai maksud dan tujuan untuk menyempurnakan atuarn dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam pembukaan UUD tahun 1945, penyempurnaan mengenai aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat, penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial. Penyempurnaan tersebut untuk melengkapi aturan dasar yang sangat

penting dalam penyelenggaraan negara, menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pelaksanaan penyempurnaan dalam konstitusi negara Indonesia menyentuh pola persoalan kewarganegaraan yang harus ditata kembali sesuai dengan tuntutan demokratisasi dan kebutuhan reformasi. Hal itu agar masalah hak-hak dan perlindungan warga negara dapat diposisikan secara tepat di dalam rangka perlindungan hak asasi manusia tanpa mengganggu kestabilan dan kedaulatan negara Kesatuan Republik Indonesia. Gagasan tersebut kemudian diwujudkan dengan diberlakukannya peraturan perundang-undangan tentang kewarganegaraan yang secara resmi dituangkan dalam Undang-Undang nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Undang-undang tersebut menggantikan posisi Undang-Undang nomor 62 tahun 1958.

Ketegasan dan kepastian dalam Undang-Undang Dasar 1945 bahwa negara Indonesia memberikan jaminan kepada setiap orang mempunyai hak yang sama di depan hukum. Namun dalam kenyataannya hingga saat ini isu mengenai kesetaraan gender hanya baru sebatas Rancangan Undang-Undang di DPR dan belum disahkan hingga saat ini menjadi Undang-Undang. Namun dalam beberapa aspek gender sudah masuk dalam beberapa peraturan perundang-undangan namun belum begitu spesifik dan terperinci. Meskipun demikian bila menelisik dari berbagai bidang khususnya dalam kajian ini ialah kewarganegaraan Indonesia dan gender sebenarnya dalam Undang-Undang nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia telah memberlakukan kesetaraan gender yang tepat dalam menempatkan hak-hak antara laki-laki dan perempuan.

Gender dalam arti sempit ialah mengenai jenis kelamin manusia yang merupakan pemberian Tuhan Yang Maha Esa. UNESCO menjelaskan sendiri arti gender “*gender refers to the roles and responsibilities of men and woman that are in our family, our societies and out cultures. The concept of genders also includes the expectations held about the characteristics, aptitudes and likely behaviours of both women and men (feminity and masculinity)*”. Yakni gender merujuk pada peran dan tanggung jawab laki-laki dan perempuan yang terdapat dalam keluarga, masyarakat dan budaya. Konsep gender juga mencakup harapan yang dimiliki tentang karakteristik, kemampuan dan kemungkinan perilaku keduanya wanita dan pria (feminitas dan maskulinitas). Bentuk lain mengenai gender yakni menurut Kristeva yakni gender merupakan suatu konsep kultural yang merujuk pada karakteristik yang membedakan antara laki-laki dan perempuan baik secara biologis, perilaku, mentalitas dan sosial budaya (Tong, 2004: 42).

Sebagai warga negara Indonesia sudah semestinya setiap orang yang memiliki status kewarganegaraan Indonesia dan diakui oleh hukum Indonesia memiliki kesempatan yang sama

dalam setiap sendi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Dalam hal ini prakteknya masih sering dijumpai bias gender dalam penerapan hukum di Indonesia baik dalam konteks kewarganegaraan maupun konteks politik, ekonomi dan sosial. Bappenas Indonesia dalam laman web resminya menuturkan bahwa indeks kesetaraan gender di Indonesia mengalami peningkatan dalam kurun waktu tahun 2013-2015 dari segi pendidikan, ekonomi, dan kesehatan. Kesetaraan gender tidak hanya pada level kebutuhan akan hidup atau ekonomi, kesehatan, dan pendidikan semata. Namun kesetaraan gender juga merujuk mengenai kehidupan berpolitik dan hukum dalam bingkai negara hukum Indonesia sebagaimana yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat 3 yakni “negara Indonesia adalah negara hukum”.

B. Pembahasan

Konsep Gender

Gender merupakan salah satu isu, yang hangat dan menarik diperbincangkan. Istilah gender mengandung arti seperangkat sikap, peran, tanggung jawab, fungsi, hak dan perilaku yang melekat pada diri laki-laki dan perempuan akibat bentukan budaya atau lingkungan masyarakat tempat dimana manusia itu tumbuh dan dibesarkan. Setiap masyarakat selalu ada pembagian kerja antara laki-laki dan perempuan, sehingga dikenal dengan peran gender yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. Singkat kata gender ialah perbedaan kelamin, namun lebih dalam lagi gender mendekati arti jenis kelamin dari kaca mata sosial (interpensi sosio kultural), seperangkat peran seperti apa yang seharusnya dan apa yang tidak seharusnya dilakukan laki-laki dan perempuan (Fakih, 1998:8).

Perbedaan gender sesungguhnya merupakan hal yang biasa atau suatu kewajaran sepanjang tidak menimbulkan ketidakadilan gender. Ketidakadilan gender dapat menyebabkan pembagian peran dan tanggung jawab yang berlebih pada salah satu pihak, yakni perempuan atau laki-laki. Perbedaan gender ternyata telah menyebabkan munculnya berbagai ketidakadilan gender yang terjadi dalam keluarga dan masyarakat. Ketidakadilan gender tentu perlu diperjuangkan menjadi keadilan atau kesetaraan gender (Zakia, 2011: 39).

Gender adalah perbedaan peran, fungsi, persifatan, kedudukan, tanggung jawab dan hak perilaku, baik perempuan, maupun laki-laki yang dibentuk, dibuat, dan disosialisasikan oleh norma, adat kebiasaan, dan kepercayaan masyarakat setempat. Dalam kaitan ini, konsep gender berhubungan dengan peran dan tugas yang pantas/tidak pantas, baik untuk laki-laki, maupun perempuan. Adapun relasi gender adalah hubungan antara laki-laki dan perempuan berkaitan dengan pembagian peran yang dijalankan masing-masing pada berbagai tipe dan struktur

keluarga (keluarga miskin/kaya, keluarga desa/kota, keluarga lengkap/tunggal, keluarga punya anak/tidak punya anak, keluarga pada berbagai tahapan *life cycle*). Bahkan, relasi gender ini juga diperluas secara bertahap berdasarkan luasan ekologi, mulai dari mikro, meso, ekso, dan makro (keluarga inti, keluarga besar, masyarakat regional, masyarakat nasional, bangsa dan negara dan masyarakat internasional) (Puspitawati, 2010: 18).

Gender diartikan pula sebagai konstruksi sosio kultural yang membedakan karakteristik maskulin dan feminin. Gender berbeda dengan seks atau jenis kelamin laki-laki dan perempuan yang bersifat biologis. Kristeva menjelaskan gender ialah konsep kultural yang merujuk pada karakteristik yang membedakan laki-laki dan perempuan baik secara biologis, perilaku, mentalitas dan sosial budaya (Tong, 2002: 42). Dengan demikian gender secara jelas ialah merupakan suatu pembeda antara kaum laki-laki dan kaum perempuan, yang kemudian dilihat dari fungsinya dalam menjalani kehidupannya sehari-hari dalam bernegara dan bermasyarakat.

Kesetaraan Gender

Untuk mewujudkan kesetaraan dan keseimbangan dalam bidang gender maka perlu diperhatikan parameternya, yakni dalam resume parameter kesetaraan gender dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang ditulis oleh kementerian hukum dan hak asasi manusia Republik Indonesia, kementerian pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak Republik Indonesia lalu kementerian dalam negari Republik Indonesia menjelaskan bahwa kesetaraan gender yakni suatu keadaan setara antara perempuan dan laki-laki dalam hak (hukum) dan kondisi kualitas hidup, (2012). Sedangkan untuk prinsip-prinsip kesetaraan gender adalah meliputi:

1. Hak asasi perempuan yakni hak asasi manusia yang dilahirkan bebas, mempunyai harkat, martabat dan hak yang sama, baik laki-laki maupun perempuan. Dengan begitu negara wajib menjamin persamaan pemenuhan hak laki-laki dan perempuan di bidang ekonomi, sosial budaya, sipil dan politik serta bidang-bidang lainnya.
2. Prinsip kesetaraan gender, pada dasarnya upaya memperjuangkan hak-hak perempuan dan kesetaraan gender yang terkandung dalam Konvensi CEDAW, yakni:

- 1) Prinsip kesetaraan substantif

Yakni langkah yang dilakukan untuk menganalisis hak perempuan yang ditujukan untuk mengatasi perbedaan dan kesenjangan yang merugikan pihak perempuan. Di mana negara berkewajiban untuk hal ini memberi kesempatan dan akses yang sama pada perempuan dan laki-laki baik dalam bingkai hukum dan kondisi hidup.

- 2) Prinsip non diskriminasi

Yakni diskriminasi tidak terbatas dalam kehidupan publik tetapi mencakup pula tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pelaku privat seperti keluarga, korporasi bisnis dan masyarakat. Diskriminasi mencakup hukum tertulis, asumsi sosial budaya mengenai perempuan dan norma-norma yang diperuntukkan perempuan dalam kehidupan sehari-hari.

3) Prinsip kewajiban negara

Dalam hal ini negara Indonesia yang merupakan negara hukum sudah tentu harus menjamin kesetaraan dan kesempatan yang sama bagi perempuan dan laki-laki dalam berbagai sendi kehidupan berbangsa dan bernegara. Negara menjamin hak perempuan melalui hukum/peraturan perundang-undangan kebijakan serta menjamin hasilnya, menjamin pelaksanaan praktis dari hak-hak tersebut dengan aturan khusus sementara, menciptakan lingkungan yang kondusif untuk meningkatkan kesempatan dan akses untuk hak-hak tersebut, negara tidak saja harus akuntabel dan mengaturnya di tatanan kehidupan publik, melainkan juga di ranah privat (keluarga) dan sektor swasta.

Mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan gender (KKG) bukanlah merupakan suatu yang mudah, tetapi memerlukan perjuangan yang ekstra keras karena hal ini berkaitan erat dengan perubahan nilai budaya atau konstruksi sosial budaya yang telah berurat akar di masyarakat. Namun demikian, karena semua nilai budaya yang ada di masyarakat adalah bentukan manusia, maka pada prinsipnya hal ini bisa diubah tetapi memerlukan proses yang panjang. Melalui upaya yang serius dan berkesinambungan maka secara lambat laun ideologi gender yang bersifat merugikan salah satu jenis kelamin akan dapat dikikis sehingga pada gilirannya kesetaraan dan keadilan gender dimasyarakat Indonesia pada umumnya dan di Bali khususnya akan dapat terwujud. Terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender berarti masyarakat kita telah mampu memenuhi salah satu kesepakatan Millenium Development Goals (MDGs) yang telah menjadi komitmen Internasional (Arjani, 2008: 116). Pengertian secara harfiah kata setara disebut juga dengan seimbang, tidak berat sebelah dan tidak membeda-bedakan. Kalau dikaitkan dengan gender berarti tidak melihat dari jenis kelamin yang bersifat biologis akan tetapi dilihat dari kemampuan dan kualitas dari seseorang (Suryani, 2010: 8).

Pujiastuti (2012: 82) melalui penelitiannya memaparkan bahwa, pergeseran cara pandang atas peran gender terus berkembang secara dinamis di masyarakat, termasuk di birokrasi, pro-kontra terhadap kesetaraan gender akan terus ada sepanjang jaman. Ketimpangan antara perempuan dan laki-laki terutama di ranah publik juga akan terus menjadi perdebatan karena meskipun ada pengakuan kesetaraan hak, seringkali tidak diikuti oleh adanya gerakan untuk memberikan kesempatan yang sama. Itulah sebabnya meskipun jumlah perempuan di

Birokrasi terus bertambah jumlahnya, masih tidak mudah bagi mereka untuk menembus sebagai elit.

Konsep Kewarganegaraan dan Gender

Gagasan kewarganegaraan muncul dari Barat. Para teoritis kontemporer menggambarkan gagasan ini sebagai “aspek kunci dari pemikiran politik Barat sejak pembentukan budaya politik Yunani klasik” dan “satu dari pusat pengorganisiran fitur dari wacana politik Barat” (Lister, 2003). Sosiolog Inggris, T.H Marshall, mendefinisikan kewarganegaraan sebagai “status yang diberikan pada orang yang menjadi anggota penuh sebuah masyarakat. Semua yang memiliki status tersebut memiliki hak dan tugas yang sama dengan status yang dianugerahkan.” Dalam konteks keanggotan ini, menurut Hall and Held, “politik kewarganegaraan dimulai.” Ini bukan hanya melibatkan tatanan hukum yang mengatur hubungan antara individu dengan negara, tapi juga tatanan hubungan sosial antara individu dengan negara dan antar individu warga negara. Dengan demikian relasi ini bisa dinegosiasikan (Stasiulis dan Bakan, 1997).

Sementara Adrian Oldfield (1990) mengonsepsikan dua pendekatan, yakni kewarganegaraan sebagai status dan kewarganegaraan sebagai praktik. Pendekatan pertama memprioritaskan hak warga negara sebagai individu, sedangkan pendekatan kedua pada kepentingan masyarakat yang lebih luas. Tetapi gagasan kewarganegaraan kerap dikritik terlalu individual dan anti sosial karena doktrinnya tentang hak individu. Kewarganegaraan, dan komunitarianisme sebagai turunannya, berasal dari doktrin individualisme posesif dan kebebasan yang negatif. Mereka adalah akomodasi intelektual dengan kebutuhan untuk pengaturan sosial, tetapi pada intinya mereka tetap anti-sosial, baik dalam makna sosiologis maupun popular (Byrne, 2005).

Itulah mengapa upaya melihat kewarganegaraan sebagai sebuah proses dan bukan semata-mata hasil yang penting untuk dilakukan, mengombinasikan elemen dari dua tradisi sejarah kewarganegaraan, yakni tradisi republikan partisipatoris dan tradisi hak-hak sosial-liberal. Ini merupakan upaya untuk melihat bahwa warga negara bukan sekadar pemegang hak-hak pasif, tapi juga aktif terlibat dengan lembaga politik dan kesejahteraan, baik sebagai individu maupun kelompok. Dalam konteks perspektif feminis, menurut Lister (2003), pendekatan kewarganegaraan juga ingin dilihat apakah memberi kemungkinan posisi perempuan sebagai agen (perubahan) dibanding semata-mata sebagai korban dari diskriminasi dan opresi dari lembaga politik, ekonomi, maupun sosial yang didominasi laki-laki.

Ada dua jenis pendekatan kewarganegaraan, yakni pendekatan hak dan pendekatan kewajiban. Pendekatan hak berasal dari tradisi politik liberal yang muncul pada abad ke-17 sebagai upaya negara berdaulat dalam menjamin kebebasan warganya. Negara memberikan hak sipil dan hak politik bagi warganya. Sementara pendekatan kewarganegaraan sebagai kewajiban berakar pada tradisi republikan yang lebih tua dari era Yunani klasik dimana partisipasi politik merupakan kewajiban warga negara dan ekspresi penuh warga negara sebagai mahluk politik yang mewakili esensi kewarganegaraan sebagaimana diartikulasikan oleh Aristoteles (Lister, 2003).

Meskipun menurut Roche (1992), kewajiban kewarganegaraan saat ini ditafsirkan lebih luas sebagai “wacana tugas.” Wacana ini merefleksikan “pendekatan ketiga”, yakni komunitarian yang memiliki pertalian kuat dengan tradisi republik sipil, dengan asumsi dan kepedulian serupa yakni penolakan pada kewarganegaraan yang berbasis hak individu. Pada pendekatan hak, menekankan pada hak sipil, politik, dan sosial. Menurut Marshall, hak sipil merupakan hak yang diperlukan bagi kebebasan individu, diantaranya hak kebebasan bicara, berpikir, dan berkeyakinan; hak memiliki kekayaan, dan hak atas keadilan. Sementara hak politik adalah hak berpartisipasi dalam aktivitas politik, termasuk hak dipilih maupun memilih dalam pemilu. Sedangkan hak sosial adalah hak untuk memperoleh kesejahteraan, baik sosial maupun ekonomi.

Khusus tentang hak sosial, kelompok neoliberal menolaknya karena menyiratkan klaim atas sumber daya (Lister, 2003). Kelompok neoliberal mengatakan bahwa hak sosial tidak bisa disamakan dengan hak sipil dan hak politik. Namun penolakan neoliberal ini mendapatkan sejumlah sanggahan. Salah satunya adalah argumen bahwa hak sosial ini justru membantu mempromosikan penggunaan hak sipil dan politik yang efektif dari kelompok yang tidak diuntungkan secara kekuasaan maupun sumber daya. Peran yang diberikan hak sosial adalah pada pengakuan bahwa otonomi tidak dapat dipahami hanya soal individualistik murni, tapi juga memiliki dimensi sosial (Lister, 2003).

Beberapa kelompok feminis melihat pentingnya hak sosial dalam memperlemah kekuasaan patriarkal dan memperkuat posisi perempuan dalam kewarganegaraan politik. Namun kelompok feminis radikal tetap melihat pendekatan hak sebagai ekspresi dari nilai dan kekuasaan laki-laki. Skeptisme mereka ini sama dengan kelompok radikal yang menyoroti “gagalnya kewarganegaraan dalam lembaga demokrasi liberal untuk memenuhi kebutuhan perempuan dan kelompok rasial serta kelompok yang termarginalisasi secara sosial dan ekonomi” (Lister, 2003). Yang menarik, dalam pendekatan hak, juga usulan atas hak reproduksi. Menurut David Held, hak reproduksi adalah kemungkinan yang sangat mendasar

dari partisipasi perempuan secara efektif dalam masyarakat sipil dan politik. Ia mengidentifikasi tujuh gugus hak yang sesuai dengan kekuasaan, yakni kesehatan, sosial, budaya, sipil, ekonomi, pasifis, dan hak politik.

Menurut Lister, perbedaan pandangan politik merupakan upaya untuk menggunakan prosedur politik universalisme sebagai jalan untuk mengakomodasi perbedaan nilai dalam prosedur demokrasi. Agar proses ini dapat berjalan, maka ada dua syarat penting, yaitu penerapan sistem politik yang inklusif terhadap perbedaan nilai dan orientasi politik, serta gerakan emancipatoris dari perempuan agar dapat merepresentasikan diri sebagai gerakan politik (Lister, 1997). Lister melihat melalui dua hal ini terjadi proses renegoisasi antara dua ranah berbeda, sehingga tercipta analisis seimbang dan komprehensif, dengan merekonstruksi kembali pembedaan ruang tersebut. Menurut Lister, dikotomi ruang privat dan ruang publik ini bukanlah sesuatu yang rigid, melainkan suatu proses yang dinamik untuk mempertemukan kepentingan partikularisme baik dari laki-laki maupun perempuan agar menjadi kepentingan universalisme karena keterhubungan diantara.

Munculnya komunitarianisme yang sering disebut sebagai kebangkitan republik sipil merupakan reaksi melawan individualisme dari paradigma kewarganegaraan liberal yang telah mendominasi kehidupan politik kontemporer. Beberapa kelompok feminis tertarik dengan gambaran republik sipil tentang kewarganegaraan sebagai partisipasi politik aktif dan keterlibatan dalam pengambilan keputusan, serta potensi kolektif dalam ranah publik untuk mengartikulasikan kepentingan perempuan dan “kelompok minoritas” (Lister, 2003).

Feminisme adalah sebuah paham yang muncul ketika wanita menuntut untuk mendapatkan kesetaraan Hak yang sama dengan pria. Pengakuan tentang ketidak seimbangan gender, dengan peran wanita yang berada di bawah pria. Pada awal abad ke 18 dapat dikatakan sebagai awal dalam sejarah feminism, walaupun sudah ada wanita yang melakukan debat untuk mendapatkan posisi yang di akui dalam masyarakat, feminism belum terlalu banyak berkembang pada saat itu. Pada saat itu yang bermunculan adalah para wanita yang menulis karya yang menunjukan tuntutan mereka untuk mendapatkan persamaan hak, khususnya di dalam bidang pendidikan.

Perbedaan-perbedaan gender yaitu pada peran-peran yang berbeda yang dimainkan laki-laki dan perempuan dalam berbagai institusional. Peran-peran perempuan di institusi keluarga misalnya sebagai seorang ibu bagi anak dan istri bagi suaminya. Motif utama dari perspektif ini adalah pembagian kerja dilihat dari gender (laki-laki dan perempuan) di dalam institusi keluarga. Menjadi sebuah dilematis ketika dalam pemilihan karir antara menyesuaikan

passion(kerja) dengan menjadi Ibu Rumah Tangga atau pula keduanya (berkarir dan menjadi ibu Rumah Tangga). Seharusnya perempuan dan laki-laki tidak ada beda dalam perlakuan.

Model republik klasik menganjurkan bahwa semua warga negara harus terlibat secara langsung dalam pemerintahan masyarakat. Sementara kebanyakan perempuan mempraktikkan politik dalam tingkat lokal. Lister (2003) melihat bahwa perempuan tetap bisa memainkan peran penting dalam ruang publik meski mereka hanya menonjol di tingkat lokal karena ruang publik bukan hanya politik formal. Ruang publik juga meliputi, apa yang disebut Jean Lecca, sebagai “waduk kewarganegaraan”: gabungan dari berbagai asosiasi sukarelawan dari masyarakat sipil

Jaringan masyarakat sipil ini bisa berkontribusi secara tidak langsung dalam pengambilan keputusan negara. Untuk kebanyakan perempuan, keterlibatan dalam organisasi komunitas atau gerakan sosial ini kerap kali lebih efektif dibanding bergabung dalam politik formal. Gould mengatakan, “jika setiap manusia dihargai sebagai agen dengan kapasitas kebebasan memilih dan pengembangan diri”, tidak akan ada pijakan bagi satu jenis kelamin untuk memiliki hak lebih besar dengan menggunakan kapasitasnya dibanding yang lain dan mendominasi satu kelompok melalui penyangkalan terhadap kondisi agen yang setara. Kebebasan penuh perempuan oleh karenanya terletak pada kemampuan mereka berpartisipasi dalam mengendalikan kondisi ekonomi dan sosial hidup mereka, dan juga bebas dari diskriminasi dan dominasi (Lister, 2003).

Pembangunan Hukum Berkeadilan Gender

Masyarakat yang modern yakni masyarakat yang sadar akan penggunaan hukum dalam kehidupannya. Hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, hukum mengarahkan kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki, menghapus kebiasaan yang tidak sesuai dengan kehidupan saat ini, menciptakan tata kehidupan yang baru. Raharjo (1987: 121) menjelaskan pandangan modern tersebut yakni penggunaan *law as a tool* atau penggunaan hukum sebagai alat. Dengan demikian hukum dapat dijadikan sebagai rekayasa sosial untuk mewujudkan pembangunan dan perlindungan akan HAM yang dalam hal ini menciptakan keadilan gender. Sistem hukum yang maju harus dengan pembuatan dan perkembangan hukum yang didesain secara profesional dan logis, tidak diragukan lagi bahwa produk hukum bisa mempengaruhi, bahkan mengubah setiap sendi kehidupan bermasyarakat, (Fuady, 2007: 61).

Sudah seharusnya dalam membangun hukum yang berkeadilan pada gender harus mengedepankan prinsip keadilan dan hak asasi manusia. Indonesia yang merupakan negara

hukum. Negara hukum Indonesia mengandung prinsip antara lain norma yang bersumber pada Pancasila sebagai dasar negara, sistem pemerintahan yang konstitusional, kedaulatan rakyat atau prinsip demokrasi, prinsip persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, adanya organ pembentuk undang-undang (DPR), sistem pemerintahan presidensiel, kekuasaan kehakiman yang bebas dan merdeka, hukum bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, adanya jaminan akan hak asasi dan kewajiban dasar manusia, Winarno (2013: 150-151).

Hukum di Indonesia juga membentuk sistem hukum yang tersusun berdasarkan hukum tertinggi negara yaitu UUD 1945 kemudian dijabarkan ke dalam peraturan hukum yang lebih rendah sehingga bersifat hierarkis primadinal (Winarno, 2013: 149). Hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yakni:

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR
3. UU/ Peraturan pemerintah pengganti undang-undang
4. Peraturan pemerintah
5. Peraturan presiden
6. Peraturan daerah propinsi
7. Peraturan daerah kabupaten/kota

Dengan demikian dalam pembangunan hukum Indonesia harus sesuai dengan hierarki tersebut, begitu pula dalam membangun hukum yang berkeadilan pada gender tidak lepas dari aturan awal yang diamanatkan dalam UUD 1945 yang mengedepankan hak asasi manusia. Sebagaimana yang dijelaskan dalam konvensi CEDAW yakni adanya kesetaraan substantif, non-diskriminatif dan kewajiban negara yang tercermin dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 16 yaitu:

1. Penghapusan perdagangan orang dan eksplorasi perempuan (Pasal 6);
2. Kesetaraan dalam kehidupan publik dan politik (Pasal 7);
3. Keterwakilan perempuan di ranah internasional (Pasal 8);
4. Kewarganegaraan (Pasal 9);
5. Pendidikan (Pasal 10);
6. Ketenagakerjaan (pasal 11);
7. Kesehatan (Pasal 12);
8. Kehidupan ekonomi dan sosial (Pasal 13);
9. Hak perempuan pedesaan (Pasal 14);
10. Persamaan di depan hukum (Pasal 15);

11. Persamaan dalam perkawinan dan keluarga (Pasal 16).

Dalam praktiknya pembangunan hukum di Indonesia telah menyentuh 11 dasar prinsip kesetaraan menurut konvensi CEDAW tersebut. Namun yang perlu diperhatikan lagi yakni setiap manusia atau warga negara Indonesia berhak atas pemenuhan yang didasarkan peraturan perundang-undangan tersebut. Indikator yang harus diperhatikan bersama yakni, akses, partisipasi, kontrol dan manfaat (Kemenkumham, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kemendagri, 2012 : 41-43).

a. Akses

Mempertimbangkan cara untuk memperoleh kesempatan yang setara antara laki-laki dan perempuan untuk setiap sumber daya yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan, dengan demikian peraturan atau norma hukum yang tercipta akan mencerminkan keadilan dan kesetaraan gender.

b. Partisipasi

Peraturan perundang-undangan sudah semestinya memberikan kesempatan yang setara bagi laki-laki dan perempuan dalam melaksanakan hak dan kewajibannya dalam setiap kebijakan dan program pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Contohnya dalam menentukan pemecahan solusi yang dihadapi bersama.

c. Kontrol

Analisis pada norma hukum yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan sudah memuat ketentuan yang setara berkenaan dengan hubungan kekuasaan antara laki-laki dan perempuan untuk melaksanakan hak dan kewajibannya sebagai seorang warga negara. Contohnya Undang-undang / Perda dan kebijakan nasional dan daerah yang menjamin terwujudnya kesetaraan dan keadilan bagi perempuan dan laki-laki.

d. Manfaat

Analisis pada norma hukum yang dirumuskan dapat menjamin bahwa suatu kebijakan atau program akan menghasilkan manfaat yang setara bagi laki-laki dan perempuan di kemudian hari. Contohnya hak perempuan untuk menikmati manfaat dari hasil kerjanya untuk diri sendiri dan keluarga.

C. Penutup

Persoalan ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender bukanlah persoalan sederhana dan berdimensi lokal, namun persoalan ini ditemui di seluruh belahan dunia, serta berkaitan erat dengan segala sendi kehidupan manusia. Maka tidaklah mengherankan jika boleh dikatakan perjuangan para pemerhati masalah perempuan, untuk meningkatkan kesetaraan dan keadilan

gender yang sudah sekian lama seolah-olah jalan di tempat, atau paling sedikit hasil yang dicapai belum sesuai dengan harapan. Dalam pelaksanaan pembangunan hukum Indonesia yang merupakan negara hukum sudah seharusnya mengedepankan prinsip kesetaraan dan keadilan dalam setiap sektor terutama dalam hal gender. Gender tidak hanya selalu mengenai jenis kelamin, namun lebih pada fungsi dalam kehidupan sosial budaya dalam masyarakat. Pemenuhan hak dan kewajiban yang seimbang atau setara antara laki-laki dan perempuan sudah seharusnya diperhatikan, dan juga harus memiliki payung hukum sendiri. Hal ini bertujuan untuk menciptakan keadilan sosial yang sesuai dengan cita-cita negara Republik Indonesia yang dijelaskan dalam pembukaan UUD 1945 dan Pancasila sebagai dasar negara. Hukum harus selalu ditegakkan di negara hukum yang berkeadilan sosial untuk setiap warga negaranya tanpa memandang status apapun, namun yang lebih tepat lagi perlu diperhatikan hak dan kewajiban bagi setiap orang yang berewarganegaraan Indonesia baik laki-laki maupun perempuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arjani, N. L., 2008, *Kesetaraan dan Keadilan Gender (KKG) dan Tantangan Global*, Jurnal Ekonomi dan Sosial, 1 (2). 113-117.
- Fakih, M, 1996, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fuady, Munir, 2007, *Sosiologi Hukum Kontemporer: Interaksi Hukum, Kekuasaan dan Masyarakat*, Bandung: Citra Aditia Banti.
- Lister, Ruth, 2003, *Citizenship: Feminist Perspectives*. Second Edition, New York: Palgrave Macmillan.
- Kemenkumham, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Kemendagri, 2012, *Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Udangan*, Jakarta.
- Pujiastuti, 2012, *Peluang PNS Perempuan Dalam Memperoleh Jabatan Struktural: Studi Kualitas Kesetaraan Gender Di Pemerintahan Kota Semarang*, Jurnal POLITIKA, 3 (2). 68-83.
- Puspitawati, Herien, 2010, *Persepsi Peran Gender Terhadap Pekerjaan Domestik dan Publik Pada Mahasiswa IPB*, Jurnal Studi Gender & Anak, 5 (1). 17-34.
- Rahardjo, S, 1987, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni.
- Suryani, E, 2010, *Sosialisasi Kesetaraan Gender Pada Pegawai Kantor Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Bekasi*, Jurnal FISIP Kybernan, 1 (2). 1-20.
- Tong, Resmerie, 2004, *Feminist Thought*, Yogyakarta: Jalasutra.
- Winarno, 2013, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan: Panduan Kuliah Di Perguruan Tinggi*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Zakia, Rahima, 2011, *Kesetaraan dan Keadilan Gender Dalam Adat Minangkabau*, Jurnal Ilmiah Kajian Gender, 1 (1). 39-52.

LEGALITAS PEMUNGUTAN PARKIR DI KANTOR-KANTOR PEMERINTAHAN KOTA SEMARANG

Muchamad Arif Agung Nugroho

Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim

agungprogresif@gmail.com

Abstrak

Praktik pemungutan parkir di kantor-kantor pemerintahan sudah sering kali dialami oleh masyarakat, sehingga menyebabkan masyarakat bertanya-tanya dan menaruh curiga, apakah praktik pemungutan parkir tersebut legal? Berawal dari pertanyaan inilah menyebabkan legalitas pemungutan parkir di kantor-kantor pemerintahan layak dikaji lebih dalam. Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Metode ini dipakai karena dalam tulisan ini menguraikan peraturan-peraturan tentang atau yang berkaitan dengan perpajiran, lalu diolah yang nantinya akan ditemukan apakah praktik pemungutan parkir di kantor-kantor pemerintahan memiliki dasar hukum atau tidak? Kalau tidak, apa saja ancaman hukumnya? Maka disimpulkan, bahwa ada 2 jenis pungutan parkir yaitu Pajak Parkir dan Retribusi Parkir. Berdasarkan Pasal 62 ayat (2) UU PDRD dan Pasal 3 ayat (2) Perda 10/2011 PP, tempat parkir yang ada di lingkungan atau disediakan oleh kantor pemerintahan bukanlah objek pajak. Artinya pemarkir kendaraan di kantor-kantor pemerintahan tidak dikenakan biaya alias gratis. Apabila ada pemungutan parkir di kantor-kantor pemerintahan, maka semua itu adalah ilegal dan pemungutnya terancam sanksi tindak pidana pemerasan sebagaimana tercantum dalam Pasal 368 ayat (1) KUHP.

Kata kunci: parkir, pajak parkir, retribusi parkir, keuangan daerah.

A. Pendahuluan

Seringkali masyarakat dipungut parkir ketika memarkir motor di dalam kantor-kantor pemerintahan.¹⁴ Hal ini memancing pertanyaan yang mengganjal di benak masyarakat, bukankah pemerintah sebagai pelayan publik sudah seharusnya menyediakan tempat parkir yang gratis?

Dari penelusuran di internet, ditemukan keluhan dari masyarakat tentang praktik pemungutan parkir di kantor-kantor pemerintahan. Sebagaimana yang dikeluhkan Risanda Alirastra Budiantoro¹⁵, di dalam blognya, ia mencurigai bahwa praktik pemungutan parkir di luar badan jalan berpotensi pungli (pungutan liar). Begitu juga dengan Adi¹⁶ yang mengaku heran, kenapa parkir di kantor pemerintahan ada pemungutan parkir. Ia pun juga mempersoalkan kemana uang parkir itu mengalir.

¹⁴ K. Wibowo, 2015, *Hukum Lalu Lintas dan Jalan*, Jakarta: Press, Hal 44.

¹⁵ <http://abe-21.blogspot.com/2013/08/komersialisasi-lahan-parkir-berpotensi.html>

¹⁶ <http://pekanbaru.tribunnews.com/2014/06/25/adi-heran-ada-pungutan-parkir-di-kantor-pemerintahan>

Ternyata selama ini pernah terjadi praktik pemungutan parkir di kantor pemerintahan yang ditertibkan oleh salah satu pemerintah kota di Indonesia, yaitu penertiban praktik pemungutan parkir di Pengadilan Negeri Pekanbaru yang ditertibkan oleh Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informasi (Dishubkominfo) Kota Pekanbaru.¹⁷

Praktik pemungutan parkir di kantor-kantor pemerintahan sudah sering kali dialami oleh masyarakat, sehingga menyebabkan masyarakat bertanya-tanya dan menaruh curiga, apakah praktik pemungutan parkir tersebut legal? Berawal dari pertanyaan inilah menyebabkan legalitas pemungutan parkir di kantor-kantor pemerintahan layak dikaji lebih dalam. Apalagi terdapat kejanggalan-kejanggalan dalam praktik tersebut, seperti bagaimana mungkin masyarakat diwajibkan membayar parkir di kantor pemerintahan yang merupakan institusi layanan publik.¹⁸

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Metode ini dipakai karena dalam tulisan ini menguraikan peraturan-peraturan tentang atau yang berkaitan dengan perpaketan. Peraturan-peraturan tersebut diurutkan berdasar hierarkinya dan ditafsirkan, lalu dikaitkan satu sama lainnya. Dari pengolahan tersebut, nantinya akan ditemukan apakah praktik pemungutan parkir di kantor-kantor pemerintahan memiliki dasar hukum atau tidak? Kalau tidak, apa saja ancaman hukumnya?

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah dreskriptif. Artinya, tulisan ini menjabarkan apa yang seharusnya berdasarkan peraturan perundang-undangan dan lalu memberi petunjuk-petunjuk berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kalau memang praktik pemungutan parkir di kantor-kantor pemerintahan itu ilegal, maka sudah seharusnya dihapus.

Objek kajian ini dibatasi hanya pada Kota Semarang, karena banyak sekali peraturan-peraturan daerah yang mengatur tentang parkir, sehingga objek kajiannya diperkecil hanya sebatas lingkup Kota Semarang agar terarah dan terjangkau. Pemilihan Kota Semarang juga bertujuan supaya tulisan ini bermanfaat sebagai bentuk pengabdian perguruan tinggi Universitas Wahid Hasyim (Unwahas) kepada masyarakat di Kota Semarang, karena kampus tersebut terletak di Kota Semarang.

B. Pembahasan

¹⁷ <http://www.pekanbaru.go.id/berita/berita-pemko/679-dishub-tertibkan-parkir-di-pn-pekanbaru/>

¹⁸ David M. L. Tobing, 2017, *Parkir dan Perlindungan Hukum Konsumen*, Jakarta: P Press, Hal 25.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU 28/2009 PDRD)¹⁹ merupakan peraturan perundang-undangan yang memayungi peraturan-peraturan daerah di seluruh Indonesia yang mengatur tentang pemungutan parkir.

Menurut Pasal 2 ayat (2) huruf g UU 28/2009 PDRD, salah satu bentuk Pajak Daerah adalah Pajak Parkir, sebagai berikut bunyinya

Pasal 2

- (1)
- (2) *Jenis Pajak kabupaten/kota terdiri atas:*
 - a. *Pajak Hotel;*
 - b. *Pajak Restoran;*
 - c. *Pajak Hiburan;*
 - d. *Pajak Reklame;*
 - e. *Pajak Penerangan Jalan;*
 - f. *Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan;*
 - g. *Pajak Parkir;*
 - h. *Pajak Air Tanah;*
 - i. *Pajak Sarang Burung Walet;*
 - j. *Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan; dan*
 - k. *Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.*

Pengertian Pajak Parkir²⁰ diatur dalam Pasal 1 angka 31 UU 28/2009 PDRD, sebagai berikut bunyinya

Pasal 1

Dalam Undang-undang ini, yang dimaksud dengan:

-
- 31. *Pajak Parkir adalah pajak atas penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor.*
-

Berdasarkan peraturan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pajak parkir hanya dikenakan terhadap parkir di luar badan jalan.²¹ Aturan ini diperkuat lagi dengan Pasal 1 angka 5 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pajak Parkir (Perda 10/2011 PP) yang berbunyi

Pasal 1

-
- 5. *Pajak Parkir adalah pajak atas penyelenggaraan tempat parkir di luar badan jalan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang*

¹⁹ Abdul Halim dan Icuk Rangga Bawono, 2017, *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*, Yogyakarta: UPP STIM YKPN, Hal 31.

²⁰ Darwin, 2016, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Mitra Wacana Media, Hal 56.

²¹ T. Kreatif, 2009, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Fokus Media, Hal 13.

disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor.

Sedangkan Pasal 1 angka 6 Perda 10/2011 PP berbunyi

Pasal 1

-
6. *Tempat Parkir adalah tempat yang disediakan untuk menyelenggarakan parkir di luar badan jalan yang disediakan oleh orang pribadi atau badan, baik yang disediakan berkaitan dengan pokok usaha maupun yang disediakan sebagai suatu usaha, termasuk penyediaan tempat penitipan kendaraan bermotor.*
-

Maka, berdasar hukum di atas, yang dimaksud dengan tempat parkir di luar badan jalan adalah tempat yang khusus disediakan untuk parkir oleh orang pribadi atau badan. Jadi, ketika ada masyarakat yang memarkir kendaraannya di lahan swasta, katakanlah parkir di area pasar swalayan, maka pungutan parkir yang dibayarkan itu merupakan suatu pajak parkir.

Selain pajak parkir, ada juga bentuk pungutan parkir yang bernama Retribusi Parkir. Menurut Pasal 110 ayat (1) UU 28/2009 PDRD, disebutkan bahwa salah satu jenis Retribusi Jasa Umum adalah Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum atau lazim dikenal dengan sebutan Retribusi Parkir. Menurut Pasal 115 UU 28/2009 PDRD, disebutkan bahwa Retribusi Parkir dikenakan terhadap layanan parkir di tepi jalan umum berdasarkan Peraturan Daerah (Perda).²²

Di Kota Semarang²³, Retribusi Parkir diatur di dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum (Perda 2/2012 RJU), khususnya di dalam Bab VII Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum. Pasal 33 dan 34 Perda 2/2012 RJU menentukan bahwa objek dan subjek Retribusi Parkir adalah orang atau badan yang menggunakan atau menikmati fasilitas parkir di tepi jalan umum.²⁴ Jadi dapat disimpulkan, bahwa Retribusi Parkir hanya dipungut bagi siapa saja yang parkir di tepi jalan umum.

Berdasarkan dasar-dasar hukum di atas, maka dapat disimpulkan bahwa ada dua jenis Pungutan Parkir, yaitu (a) Pajak Parkir dan (b) Retribusi Parkir. Spesifikasi dan perbedaan kedua pungutan tersebut dijabarkan dalam tabel berikut:

	Pajak Parkir	Retribusi Parkir
Jenis	Pajak Daerah	Retribusi Daerah:

²² Marihot Pahala Siahaan, 2008, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Rajawali Press, Hal 22.

²³ Siswanto Sunarno, 2016, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, Hal 29.

²⁴ Adrian Sutedi, 2016, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, Hal 41.

Pungutan		<ul style="list-style-type: none"> - Retribusi Jasa Umum - Retribusi Jasa Usaha
Dasar Hukum	Perda 10/2011 Pajak Parkir	<ul style="list-style-type: none"> - Perda 2/2012 Retribusi Jasa Umum - Perda 3/2012 Retribusi Jasa Usaha
Lokasi	Luar Badan Jalan: <ul style="list-style-type: none"> - Berkaitan dengan pokok usaha - Usaha tempat penitipan 	<ul style="list-style-type: none"> - Tepi Jalan Umum (TJU) - Tempat Khusus Parkir (TKP) - Terminal
Penyelenggara	Orang atau Badan	Pemerintah Daerah (Pemda)
Besar Pungutan	Tidak Diatur / Bebas / Boleh Gratis	TJU dan TKP: <ul style="list-style-type: none"> - Roda dua 1.000 - Roda Tiga 1.500 - Roda Empat 2.000 - Roda Enam 4.000 - Roda Lebih dari Enam 7.000 - Insidentil 2x pungutan biasa Terminal: <ul style="list-style-type: none"> - Bus Besar 3.000 - Bus Sedang 2.500 - Bus Kecil 2.000 - Angkot 1.500
Pendapatan Pemda	25 % x Pungutan	100 % x Pungutan

Setelah dilakukan kajian terhadap peraturan-peraturan yang mengatur tentang perparkiran, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa parkir di kantor-kantor pemerintah tidak dipungut sama sekali. Hal ini bisa dilihat di Pasal 62 ayat (2) UU PDRD dan Pasal 3 ayat (2) Perda 10/2011 PP, bahwa tempat parkir yang ada di lingkungan atau disediakan oleh kantor pemerintahan bukanlah objek pajak.²⁵ Artinya pemarkir kendaraan di kantor-kantor pemerintahan tidak dikenakan biaya alias gratis. Apabila ada pemungutan parkir di kantor-kantor pemerintahan, maka semua itu adalah ilegal dan pemungutnya terancam sanksi pidana. Berikut bunyi pasalnya:

Pasal 62 ayat (2) UU PDRD

Pasal 62

.....

- (2) *Tidak termasuk objek pajak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:*
 a. *penyelenggaraan tempat Parkir oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah;*

²⁵ Muhammad Djafar Saidi, 2016, *Hukum Keuangan Negara, Teori dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Press, Hal 31.

- b. penyelenggaraan tempat Parkir oleh perkantoran yang hanya digunakan untuk karyawannya sendiri;
- c. penyelenggaraan tempat Parkir oleh kedutaan, konsulat, dan perwakilan negara asing dengan asas timbal balik; dan
- d. penyelenggaraan tempat Parkir lainnya yang diatur dengan Peraturan Daerah.

Pasal 3 ayat (2) Perda 10/2011 PP

Pasal 3

-
- (2) Dikecualikan dari objek pajak parkir sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah
 - a. penyelenggara tempat parkir oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah;
 - b. penyelenggara tempat parkir oleh perkantoran yang hanya digunakan untuk karyawannya sendiri; dan
 - c. Penyelenggara tempat parkir oleh kedutaan, konsulat, dan perwakilan negara asing dengan asas timbal balik.

Ancaman pidana yang dapat dikenakan terhadap pemungut parkir tersebut adalah sebagaimana tercantum dalam Pasal 368 ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) yang berbunyi

Barang siapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, memaksa seorang dengan kekerasan atau ancaman kekerasan untuk memberikan barang sesuatu, yang seluruhnya atau sebagian adalah kepunyaan orang itu atau orang lain, atau supaya membuat hutang maupun menghapuskan piutang, diancam karena pemerasan dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan.

Dengan demikian, pemungut parkir di kantor-kantor pemerintahan Kota Semarang, baik di tingkat atas sampai di tingkat bawah seperti kantor kelurahan dapat dipidakan dengan ancaman hukuman paling lama 9 bulan berdasarkan Pasal 368 ayat (1) KUHP²⁶.

C. Simpulan

Ada 2 jenis pungutan parkir yaitu Pajak Parkir dan Retribusi Parkir.

Pajak Parkir yaitu jenis pungutannya termasuk pajak daerah, dasar hukumnya adalah Perda 10/2011 PP, lokasi parkirnya berada di luar badan jalan yaitu berkaitan dengan pokok usaha atau usaha tempat penitipan kendaraan, penyelenggaranya adalah orang atau badan hukum, besar pungutannya tidak diatur, terserah pemilik lahan parkir, atau bahkan gratis, lalu pendapatan pemerintah daerah adalah 25% dari pungutan.

²⁶ Tongat, 2015, *Hukum Pidana Materiil*, Malang: UMM Press, Hal 78.

Retribusi parkir yaitu jenis pungutannya adalah retribusi daerah meliputi retribusi jasa umum atau retribusi jasa usaha, dasar hukumnya adalah Perda 2/2012 RJUmum dan Perda 3/2012 RJUsaha, lokasi parkir di Tepi Jalan Umum (TJU), Tempat Khusus Parkir (TKP) atau terminal, penyelenggara atau pemungutnya adalah pemerintah daerah, besaran pungutannya pada TJU dan TKP sebesar roda 2 Rp. 1.000,00, roda 3 Rp. 1.500,00, roda 4 Rp. 2.000,00, roda 6 Rp. 4.000,00, roda lebih dari 6 Rp. 7.000,00, isidentil 2x pungutan biasa, sedangkan di terminal bus besar Rp. 3.000,00, bus sedang Rp. 2.500,00, bus kecil Rp. 2.000,00, angkot Rp. 1.500,00, pendapatan pemerintah daerah adalah 100% dari pungutan.

Berdasarkan Pasal 62 ayat (2) UU PDRD dan Pasal 3 ayat (2) Perda 10/2011 PP, tempat parkir yang ada di lingkungan atau disediakan oleh kantor pemerintahan bukanlah objek pajak. Artinya pemarkir kendaraan di kantor-kantor pemerintahan tidak dikenakan biaya alias gratis.

Apabila ada pemungutan parkir di kantor-kantor pemerintahan, maka semua itu adalah ilegal dan pemungutnya terancam sanksi tindak pidana pemerasan sebagaimana tercantum dalam Pasal 368 ayat (1) KUHP.

Daftar Pustaka

Abdul Halim dan Icuk Rangga Bawono, 2017, *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah: Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan*, Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

Adrian Sutedi, 2016, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.

Darwin, 2016, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Mitra Wacana Media.

David M. L. Tobing, 2017, *Parkir dan Perlindungan Hukum Konsumen*, Jakarta: P Press.

K. Wibowo, 2015, *Hukum Lalu Lintas dan Jalan*, Jakarta: Press.

Marihot Pahala Siahaan, 2008, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Rajawali Press.

Muhammad Djafar Saidi, 2016, *Hukum Keuangan Negara, Teori dan Praktik*, Jakarta: Rajawali Press.

Siswanto Sunarno, 2016, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika.

T. Kreatif, 2009, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Fokus Media.

Tongat, 2015, *Hukum Pidana Materiil*, Malang: UMM Press.

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Pajak Parkir

Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Retribusi Jasa Umum

TEORI PENGETAHUAN HUKUM DALAM USHUL FIKIH

(KAJIAN TEORI HUKUM ALAM)

Umi Salamah

Program Studi Pendidikan Agama Islam

STIT Al-Mubarok Bandar Mataram Lampung Tengah

mbakumiku@gmail.com

A. Pendahuluan

Teori pengetahuan hukum yang dibahas dalam tulisan kali ini adalah teori hukum alam atau teori hukum kodrat. Berangkat dari syariat Islam tidak datang pada ruang hamba, hukum alam diakui sebelum datangnya ajaran Islam. Tidak semua hal diterangkan dalam syariat secara terperinci sehingga ada kelonggaran untuk manusia dalam menggali hukum.

Syariat Islam datang dengan menguatkan hukum yang ada, menbenarkan hukum yang kurang tepat dan menghapus hukum yang tidak sesuai syariat. Penetapan ini adakalanya berangkat dari tradisi yang ada dalam satu masyarakat dan melihat dari kemaslahatan manusia walaupun juga ada yang qodt'i.

Hukum dalam konsep positivistik adalah perintah dari yang berwenang dengan memenuhi prosedur tertentu. Berbeda hukum dalam Islam yaitu sapaan ilahi yang berhubungan dengan perbuatan manusia berupa tuntutan dan segala sesuatu yang bersifat normatif. Untuk mengetahui sapaan ilahi ini ada dua Paradigma hukum yaitu paradigma kekuasaan ilahi dan paradigma keadilan ilahi. Paradigma kekuasaan ilahi manusia mencari sapaan ilahi melalui wahyu. Dalam paradigma keadilan ilahi manusia menemukan sapaan ilahi selain dari wahyu juga dari alam dan kehidupan manusia.

Hukum alam memberikan informasi yang jelas betapa alam ini bergerak menurut ketentuan dan keteraturan. Selanjutnya hukum yang mengatur kehidupan manusia ini kadang memiliki perbedaan mendasar, yaitu menyangkut pemahaman hukum menurut ilmu hukum dengan hukum Islam yang bersumber dari wahyu. Menurut ilmu hukum, hukum itu hanya mengurus dan mengatur hubungan antar sesama manusia. Hukum itu hanya terdiri dari suruhan atau perintah dan larangan serta hak dan kewajiban. Apa yang dimaksud dengan nilai moral dan akhlak tidak tergolong hukum. Sebaliknya hukum menurut ajaran Al-Quran (hukum Islam), penegakan hukum berjalan sekaligus dengan pembinaan moral atau akhlak yang bersumber dari aqidah seperti imperatif, persuasif pilihan, persyaratan, dan kepenghalangan.

Wahyu tidak turun secara langsung terapi berangsur-angsur guna menjawab problem dan memberikan afirmasi pendapat yang sudah ada. Terbatas dalam kurun waktu 23 tahun sedangkan masalah-masalah tidak berhenti dan memerlukan penyelesaian. Berangkat dari paparan diatas dalam makalah ini akan dibahas bagaimana Kedudukan hukum alam dalam Islam, bagaimana hukum alam berperan dalam ushul fikih dan bagaimana penerapannya sebagai teori untuk menjawab problematika hukum Islam saat ini.

B. Pembahasan

Epistemologi Usul Fikih

Teori pengetahuan atau epistemologi berasal dari kata epis: pengetahuan dan logos: ilmu. Sedangkan pengetahuan adalah hasil olah rasio. Pengetahuan yang sistematis adalah ilmu. Epistemologi usul fikih mencangkup juga Teori usul fikih. Ada yang menyebut juga epistemologi hukum Islam juga sebagai metodologinya.²⁷ Dalam hukum Islam ketika membahas epistemologi dikaitkan dengan wahyu dan akal.

Ada tiga masalah besar berkaitan kajian epistemologi usul fikih. *Pertama* bagaimanakah memperoleh pengetahuan yang sah mengenai hukum syar'i. Pertanyaan ini mencangkup masalah dengan cara apa pengetahuan itu diperoleh atau apa sumber pengetahuan yang sah mengenai hukum Islam.

Kedua, ulama usul fikih sepakat bahwa wahyu adalah sarana, meskipun bukan satu-satunya cara untuk memperoleh hukum syara'.²⁸ Wahyu sudah selesai. Lalu generasi saat ini bagaimana mengetahui zaman lampau yang diluar jangkauan pengalaman empiris? *Ketiga*, bagaimana dari teks-teks tersebut dapat disimpulkan hukum syar'i yang benar?

Untuk menjawab tiga masalah diatas dimulai dengan merujuk pada sumber pengetahuan. Dalam hal ini ada dua aliran yang pertama mengatakan bahwa sumber pengetahuan dalam hukum Islam adalah wahyu. Ini sering disebut aliran tradisionalis. Kedua aliran rasionalis bahwa sumber pengatahan baik dan buruk dari akal tetapi akal terkadang tidak bisa menemukannya sehingga diperlukan konfirmasi dari wahyu. Ada juga pembagian sumbernya diperoleh dari mana berdasarkan: Aliran empiris: sumber pengetahuan dari pengalaman. Aliran rasionalis: sumber pengatahan dari rasionalitas.

Untuk menguji kebenaran bahwa dari mana pengetahuan itu di dapat dengan ukuranya benar dan salah ada dua teori yaitu:

1. Teori korespondensi: sesuatu benar jika sesuai kenyataan. Tetapi dalam kenyataan banyak hal non empiris.

²⁷ Samsul Anwar, Metodologi Hukum Islam, pdf. hlm 111.

²⁸ Samsul Anwar, Metodologi Hukum Islam.. hlm 116

2. Teori koherensi: suatu benar jika pernyataan lain sesuai dengan kebenarannya. (koheren).

Contoh untuk menguji demokrasi masa nabi dan khulafaur rasyidin.

Bahwa pengetahuan dalam usul fikih tidak hanya berdasarkan wahyu semata tetapi bersumber pada hukum alam.

Teori Hukum Alam

1. Devinisi

Menurut sebagian pendapat Hukum alam dalam yaitu bagian hukum kodrat yang berkaitan dengan semua aspek alam.²⁹ Tetapi yang dimaksud dalam bahasan ini bukan law of necere, seperti gratifikasi, adanya siang dan malam dan lainnya. Hukum alam yang dimaksud yaitu Necer law yaitu kaitannya dengan keadilan, hak asasi, kemaslahatan, yang bisa diakui oleh akal sehat.

Tujuan hukum yaitu untuk kemaslahatan manusia dunia akhirat.³⁰

منع المفاسد من دنيا الناس وجلب المصالح لهم وسياسة الدنيا بالحق والعدل والخير وتوضيح معلم الطريق امام

العقل البشري

Artinya: *mencegah kerusakan dari dunia manusia dan mendatangkan kemaslahatan kepada mereka, mengendalikan dunia dengan kebenaran dan keadilan dan kebijakan serta menerangkan tanda-tanda jalan yang harus dilalui dihadapan akal manusia.*

Ada yang berpendapat hukum alam adalah hukum yang digambarkan berlaku abadi sebagai hukum yang norma-normanya berasal dari Tuhan yang maha adil, dari alam semesta dan dari akal budi manusia tanpa intervensi dari kelembagaan yang berbentuk perundangan-undangan.³¹

Doktrin hukum alam, “*the real law*” hukum dalam pengertian yang sesungguhnya” bersifat kekal dan membentuk suatu sistem kesadaran hukum yang diasumsikan kekal, universal dan tidak digantikan oleh apapun dan siapapun, tak dapat dicaput oleh siapapun dan ororitas apapun karena pemberian dari tuhan dari mulia penciptaan hingga dunia berakhir.³²

Menurut positifisme hukum, hukum alam adalah hukum yang senantiasa berevolusi dan mnyesuaikan diri kedalam gerak perubahan sebagai konsenkuensi berjalannya waktu. Artinya

²⁹ Menurut Thomas Aquinas Hukum kodrat ini berangkat dari Tindakan manusia yang bertanggung jawab karena berdasarkan “*bonum est faciendum et prosequendum, et malum vitandum*”, lakukan yang baik jangan lakukan yang jahat. Franz Magnis- Suseno, *13 tokoh etika* (Yogyakarta: KANISIUS, 1997),

³⁰ M. Hasbi Ash-shiddiqy, *Falsafah Hukum Islam* (Jakarta: NV Bulan Bintang, 1975), hlm. 177.

³¹ Shadiq Dahlan, “Hukum Alam dan Keadilan”, dalam Lili Rasjidi dan Arif Sidharta (ed.), *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, cet.ke-2 (Bandung: PT Remaja Rosdakarya,1994), hlm.17 . M. Shadiq Dahlan, “Hukum Alam dan Keadilan”, dalam *Filsafat Hukum Mazhab Dan Refleksinya*, cet.ke-2 (PT Remaja Rosdakarya, 1994), hlm. 18.

³² Herman Bakir, *Filasafat Hukum Desain dan Arsitektur Kesejarahan*, cet.ke-2 (Bandung: PT Refika Aditama), hlm.292

hukum bukan lagi sesuatu yang absolut tetapi relatif (menyesuaikan konfigurasinya pada ruang dan waktu tertentu).³³ Sehingga hukum mencerminkan kebutuhan yang berubah-ubah menurut kebutuhannya. Menurut Stemer ada dua prinsip dalam hukum sebagai kehendak khusus ini yaitu kehendak seorang tidak bisa diwasiti oleh kehendak orang lain. Dan seorang yang mentaati peraturan dan menjalankan kewajibanya tidak akan diasingkan dari lingkungan masyarakat.³⁴ Sehingga segala hukum yang mengabaikan hak-hak rakyat menurut hukum alam tidak sah.

Dalam tulisan Munir Fuady hukum alam didefinisikan sebagai suatu sistem ketentuan dan prinsip-prinsip yang dimaksudkan sebagai pedoman bagi sikap tindak manusia, yang bersifat independen dari peraturan hukum positif atau aturan hukum lainnya yang sedang berlaku di suatu Negara, sistem hukum alam tersebut didapatkan oleh pemikiran rasional dari manusia, yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan hakikat perkembangan manusia yang benar, yaitu perkembangan mental, moral, dan hukum-hukum fisika. Atau dikatakan juga hukum alam adalah kebutuhan-kebutuhan dasar manusia yang diungkapkan melalui kecendrungan dasar manusia yang diketahui secara alamiah.³⁵

Pandangan Plato tentang hukum alam ada perbedaan antara karya awalnya dan karya yang berikutnya, pada karya awalnya Plato mengatakan dalam tulisan yang diberi judul *The Republic* bahwa Negara seyogyanya dipimpin oleh para cendikiawan, yang bebas dan tidak terkait dengan hukum positif, namun pada keadilan. Kemudian dalam tulisan berikutnya yang diberi judul *The Laws*, dia mengatakan bahwa Negara harus melaksanakan keadilan berdasarkan kaidah-kaidah tertulis. Sedangkan Aristoteles murid dari Plato memberi klasifikasi terhadap keadilan, baginya keadilan terdiri dari keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif bagi Aristoteles adalah tentang soal pembagian barang-barang dan kehormatan pada masing-masing orang sesuai dengan statusnya dalam masyarakat, sedangkan keadilan korektif merupakan menetapkan criteria dalam melaksanakan hukum sehari-hari yaitu pentingnya untuk menetapkan standar umum dalam melaksanakan hukuman. Selanjutnya Cicero mengajarkan tentang *a true law* (hukum yang benar), baginya hukum yang benar harus sesui dengan *tight reason* (penalaran yang benar) serta sesuai dengan alam, yang menyebar di antara kemanusiaan dan bersifat *immutable* dan *eternal*.³⁶

³³ Herman Bakir, *Filosafat Hukum Desain dan Arsitektur Kesejarahan...* hlm. 293-294

³⁴ Otje Salman, “Teori-Teori Hukum Di Negara-Negara Berkembang:Perlunya Suatu Pendekatan Baru ” , dalam *Filosafat Hukum Mazhab Dan Refleksinya* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1994), hlm.132

³⁵ Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 17.

³⁶ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum*, hlm. 87-88.

Menurut Dias hukum alam yaitu³⁷:

- a. Merupakan ideal-ideal yang menuntut perkembangan hukum dan pelaksanaanya.
- b. Suatu dasar hukum yang bersifat moral yang menjaga jangan sampai terjadi suatu pemisahan secara total antara yang ada sekarang dan yang seharusnya.
- c. Suatu metode untuk menemukan hukum yang sempurna
- d. Isi dari hukum yang sempurna, yang dapat dideduksikan melalui akal.
- e. Suatu kondisi yang harus ada bagi kehadiran hukum.

Mengkuti aristoteles, para sarjana seringkali kebanyakan menyamakan keadilan ilahiah dengan keadilan natural, tetapi tidak seperti pakar-pakar hukum natural yang memperhatikan hubungan keadilan dengan masyarakat, fakih memusatkan usaha mereka pada konsep keadilan dalam kaitannya dengan kehendak Tuhan dan menghubungkannya dengan nasib manusia.³⁸

Jika dilihat dari pengertian di atas hukum alam sebagai teori dalam usul fikih tidak jauh dari yang sudah dirumuskan oleh tokoh pada masa yunani sampai saat ini. Bedanya dalam Islam, hukum alam pokok dasarnya tetap melihat pada Syari'ah. Sedangkan dalam pandangan para ahli hukum positif pokok dasarnya adalah manusia. Karenanya Hukum positif bisa bertentangan dengan dengan hukum alam, karena dibuat dengan berbagai kepentingan, sehingga bisa jadi tidak adil.

2. Pembagian hukum alam

Hukum alam dibagi menjadi 2, yaitu: rasional (yang bisa dinilai) dan religius (yang diwajibkan oleh Tuhan).

Pembagian hukum alam:

- Hukum alam religius
- Hukum alam non religius

Dalam Islam tidak ada pembagian hukum karena semua dari Tuhan. Hukum alam dalam Islam tidak berkembang. Hanya ada satu aliran yang menerima hukum alam. Sebagimana pendapat Ibnu Mas'ud: apa yang baik dalam kesadaran masyarakat baik dalam pandangan Tuhan.

3. Hukum Alam Dalam Pembentukan Peraturan Suatu Negara

³⁷ Teguh prasetya dan Abdul halim barkatullah, filsafat,teori, dan ilmu hukum: pemikiran menuju masyarakat yang berkeadilan dan bermartabat, cet.ke-2 (jakarta: rajawali press, 1013), hlm100-101

³⁸ Abdulaziz A. Sachedina, penciptaan tatanan sosial yang adil dalam Islam, dalam Mumtaz ahmad (ed), *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, cet. Ke-3 (Bandung:Mizan, 1996), hlm.162.

Seperti dalam uraian di atas hukum alam adalah dalam hukum positif sebagai pokok dasar pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagai penyeimbang peraturan yang tidak sesuai dengan keadilan. Karena hukum bersifat memaksa.³⁹

Sepanjang sejarah dapat diketahui banyaknya peranan hukum ini dalam berbagai fungsi, seperti misalnya Dipergunakannya hukum alam untuk mengubah hukum perdata Romawi yang lama menjadi satu sistem hukum umum yang berlaku di seluruh dunia. Dan sebagai dasar hukum internasional dan dasar kebebasan perseorangan terhadap pemerintah yang absolut.

Empat Macam Hukum Menurut Thomas Aquinas:

a) Lex Aeterna

Hukum abadi yang menguasai seluruh dunia. Hukum ini bersumber dari Tuhan dan menjadi dasar bagi semua hukum yang ada. Rasio ini tidak dapat ditangkap oleh pancaindra manusia. Hanya sebagian kecil saja yang disampaikan kepada manusia.

b) Lex Divina

Bagian dari rasio Tuhan yang dapat ditangkap atas dasar wahyu yang diterimanya dan sebagian lex divina ini disebut.

c) Lex Naturalis

Merupakan hukum alam. Dikatakan bahwa hukum ini merupakan perwujudan lex aeterna pada rasio manusia. Atas dasar ini maka manusia dapat melakukan suatu penilaian, dapat menetukan mana yang baik dan mana yang buruk.

d) Lex Positiva

Yang dibagi atas hukum positif yang dibuat oleh Tuhan yang terdapat dalam kitab-kitab suci dan hukum positif yang dibuat manusia. Hukum positif ini merupakan pelaksanaan dari hukum alam oleh manusia atas dasar persyaratan yang khusus yang diperlukan keadaan dunia.

Thomas Aquinas menerima hukum kodrat sebagai prinsip-prinsip segala hukum positif, yang berhubungan secara langsung dengan manusia dan dunia sebagai ciptaan Tuhan. Prinsip-prinsip ini dibagi dua, yakni :

1. Prinsip hukum kodrat primer, yakni prinsip hukum yang telah dirumuskan oleh para pemikir stoia pada zaman klasik: hidup secara terhormat, tidak merugikan seorangpun, memberikan tiap-tiap orang menurut haknya.
2. Prinsip hukum kodrat sekunder, yakni norma-norma moral, umpanya jangan membunuh.

³⁹ Baca lengkapnya tentang teori hukum dengan pengertian hukum adalah tatanan pemaksa normatif, Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Raisul Muttaqin (terj), cet.ke-8 (Bandung:Nusa Media, 2011)

Dapat dikatakan bahwa fungsi hukum alam dalam tatanan hukum positif yaitu sebagai kontrol keadilan dan sebagai mengisi kekosongan hukum. Sehingga dibutuhkan hukum kodrat atau hukum alam yang berlaku universal yang akan menetapkan secara hakiki peraturan-peraturan dasar setiap tatanna hukum positif.

Determinasi Wahyu dan Hukum Alam dalam Ushul Fikih

Dalam agama Islam dipahami bahwa peraturan Allah ada dua yaitu *pertama* : Hukum agama (hukum *Qur'aniyah*) yang tertulis (*mathluwwi*) di dalam kitab-kitab Allah, seperti larangan berzina, riba, mengumpat dan perintah berdzikir, shalat, sabar, tawakkal, dll. *Kedua* hukum alam (hukum *Kauniyah, ghair mathluwwi* = tidak tertulis) tetapi melekat pada alam itu sendiri. Beberapa contoh hukum alam adalah hukum gravitasi, hukum rotasi, hukum daur, dll.⁴⁰

Hukum alam adalah ciptaan Allah, hukum Al-Qur'an (*Quraniyah*) pun ciptaan Allah. Secara logika tidak mungkin kedua hukum itu bertentangan. Apa-apa yang dilarang oleh Al-Qur'an pasti sesuai menurut hukum Alam, sebaliknya apa-apa yang dilarang oleh Al-Qur'an pasti buruk menurut hukum Alam. Apa yang dianggap berbahaya menurut hukum Alam pasti oleh Al-Qur'an diharamkan. Sebaliknya apa-apa yang baik menurut hukum Alam, pasti dianjurkan oleh Al-Qur'an. Inilah azas kesatuan atau disebut azas tauhidullah. Dengan demikian dalam segala aktivitas manusia harus menyelaraskan dengan kedua hukum tersebut secara bersamaan.⁴¹

Untuk menselaraskan antara hukum alam dan syariat Islam, dengan mengetahui tujuan hukum syariat yaitu untuk mewujudkan kemaslahatan semesta, menegakkan keadilan, dan menghilangkan kezaliman serta kerusakan dari kehidupan dunia. Sehingga dalam menerapkan dan merumuskan hukum harus melihat perubahan situasi, kondisi dan tradisi.

Syatibi membagi dalil syara' terdiri dari dua bagian yaitu teks naqli dan aqli (merujuk kepada akal). Antara kedua dalil tersebut saling membutuhkan. Untuk menerapkan dalil naqli perlu menggunakan penalaran akal dan untuk menerima dalil aqli dengan berdasar pada naqli.⁴²

Hukum Islam yang keberadaanya sebagai bagian yang tak terpisahkan dari masyarakat seharusnya bisa berlaku universal dan humanis sehingga tidak terbelenggu dalam dunia modern saat ini. Nas} yang di dalamnya terdapat ketentuan yang diatur secara terperinci tetapi juga ada yang memerlukan penafsiran Rasulullah atau penjelasan yang lebih lanjut. penjelasan Rasulullah yang bersifat kondisional ini tidak menjangkau seluruh peristiwa. Realitasnya

⁴⁰ Konsep Alam dalam Islam, <http://ramaridho777.blogspot.com/2012/02/konsep-alam-dalam-islam.html> akses 11-11-2014

⁴¹ *Ibid.*,

⁴² Abu Ishaq As-Syatibi, *Al-Mubawaqat Fi Usul As-Syariah*, juz III (t.tpp.: Dar al-fikr, t.t.) hlm. 21.

banyak kejadian yang muncul dan akan muncul yang tidak ditemui secara harfiah dalam nas baik al-Qur'an maupun hadis, namun ditemukan secara rasional dibalik harfiahnya.⁴³

Penerapan hukum alam dalam hal ini menjadi rujukan dan menetapkan hukum berdasarkan hadis dialog antara Rasulullah dan Muaz bin Jabal ketika diutus menjadi Qadi di Yaman.⁴⁴ Bangunan ijтиhad dalam Hadis tersebut adalah tiga rujukan pokok hukum Islam adalah al-Qur'an, sunnah dan ijтиhat. ijтиhad dalam kerangka itu dipahami dengan ijтиhad komunal para sahabat dengan tradisi ijma, qiyas, maslahah dan berdasarkan pilihan hukum masyarakat Islam yang ada (*urf*).

Usul fiqh sebagai jempatan antar teks dan realita juga mampu memberikan kemaslahatan manusia, mengaplikasikan dan mengembangkan metodologi yang falid dan akuntabel. Sebagai metodologi yang bersifat eksperimentatif usul fiqh tidak hanya menjadikan teks sebagai satu-satunya sumber pengetahuan akan tetapi empirisme melalui *al-sibr wa al-taqsim* merupakan referensi yang dipertimbangkan.⁴⁵

Tetapi ulama kalam berselisih paham terhadap masalah menta'lil hukum walaupun mereka mengakui hukum bertujuan untuk kemaslahatan. Ada tiga pendapat terhadap penyariatan hukum mengandung maslahat dan apakah maslahat itu mengaitkan hukum syara'.

Golongan pertama berpendapat bahwasannya sama sekali tidak boleh mentaklil hukum syara' dengan maslahat-maslahat dan tidak boleh dikaitkan dengan maslahat. Kedua pengatkan bahwa maslahat itu dapat dijadikan illat sebagai hukum suatu tanda sahaja bagi hukum, bukan sebagai suatu penggerak yang menggerakkan Allah menetapkan hukum itu. yang ketiga perpandangan segala hukum Allah ditaklukkan dengan maslahat, karena Allah telah berjanji sedemikian dan karena Allah Tuhan yang senantiasa mencurahkan rahmat atas hamba-Nya, menolak dari pada mereka dan melenyapkan kepicikan dan kesempitan.⁴⁶ Dalam perbedaan pandangan ini hanyalah sebatas teori karena pada dasarnya para ahli hukum menetapkan bahwa segala hukum syara' adalah wadah kemaslahatan yang hakiki.

Macam-Macam Hukum Alam dalam Usul Fikh

⁴³ Saifuddin Zuhri, *Maslahahah Implikasinya Sebagai Sumber Hukum Islam Studi tentang Konsep Najmuddin at-Tufi*, "Desertasi" tidak diterbitkan.pps uin sunan kalijaga Yogyakarta, 2008.hlm 220.

⁴⁴ Ahmad Hafidh, *Meretas Nalar Syariah* (Yogyakarta: Teras, 2011), hlm.132

⁴⁵ Muhammad Anis Masduqi, *Usul Fikih dan Rekonstruksi Hukum (Studi Pemikiran Hasan Hanafi Dalam Mi Al-Nas) Ila Al-Waqi' dan Lerefansinya Dalam Buku I Tenta Ng Perkawinan Kompilasi Hukum Islam*), "tesis" tidak diterbitkan PPS Uin Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2010.

⁴⁶ Golongan pertama diwakili oleh Asy'ariyah dan Dhahariyah. Golongan kedua sebagian ulama syafiiyah dan hambaliyah dan yang ketiga oleh mu'tazilah, maturidiyah sebagian ulama hambaliyah dan semua ulama malikiah. M. Hasbi Ash-Shiddiqy, *Falsafah Hukum Islam*...hlm182-183

Syariat Islam terlihat adanya keluwesan dalam sektor kemanfaatan atau medan netral. Yang secara sengaja tidak tertuang dalam teks-teks agama. Hal ini diperlukan ijtihat dengan melihat dari pertimbangan akal, hukum alam dan kemaslahatan manusia.⁴⁷

Hal ini dapat dilihat dari sabda nabi: Sesunggunya Allah telah menetapkan batas-batas, maka janganlah kalian melanggarnya; dan mewajibkan beberapa hal, maka janganlah kalian mengabaikannya, dan mengharamkan beberapa hal, maka janganlah kalian merusaknya dan ia diam akan hal-hal tertentu karena rahmat bagi kalian dan bukan karena ia lupa, maka janganlah kalian mempertanyakannya. Dan berdasarkan firman Allah: Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu menanyakan (kepada Nabimu) hal-hal yang jika diterangkan kepadamu akan menyusahkan kamu dan jika kamu menanyakan di waktu Al Quran itu diturunkan, niscaya akan diterangkan kepadamu, Allah memaafkan (kamu) tentang hal-hal itu. Allah Maha Pengampun lagi Maha Penyantun.

Hukum Allah dapat ditemukan melalui tiga bentuk⁴⁸:

1. Hukum itu dapat ditemukan dalam ibarah nas} sesuai dengan yang disebut secara harfiah. Yang demikian hukum ditetapkan dari apa yang tersurat.
2. Hukum Allah tidak dapat ditemukan secara harfiah dalam nas} tetapi dapat ditemukan melalui isyarah atau petunjuk lafad yang disebut dalam teks *nas}*. Hukum semacam ini disebut hukum apa yang tersirat dalam teks *nas*.
3. Hukum Allah tidak dapat ditemukan dari harfiah ladaZ dan tidak pula dari isyarahnya, tetapi dapat ditemukan dalam jiwa dari keseluruhan maksud syariah menetapkan hukum.

Hukum yang ditetapkan berdasarkan dari apa yang tersirat dibalik teks disebut ijtihat maknawi atau ijtihat *istis/ja>h}i*, yaitu ijtihat yang berusaha menjelaskan dan menetapkan hukum syariat yang tidak ada nas}nya atau tersirat dalam nas dengan menggunakan ra'yu berdasarkan kaidah istislahi.⁴⁹ Menurut Wahbah Zuhaili termasuk ijthihad syar'i meliputi ijma', qiyas, istihsan, istislah, 'urf, istishab dan lainnya.⁵⁰

1. Urf sebagai Penetapan Hukum dalam Usul Fikih

Urf adalah bahasa arab, dalam bahasa Indonesia disebut tradisi atau adat, dalam bahasa inggris disebut custom, practice, legal practice. Urf adalah kebiasaan (adat) perilaku yang

⁴⁷ Yusuf Qardhawi, *Keluwesan dan Keluasan Syariat Islam dalam Menghadapai Perubahan Zaman*, hal.6.

⁴⁸ Saifuddin Zuhri, *Mas/jah}ah Implikasinya Sebagi Sumber Hukum Islam Studi*, hlm. 221.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 221.

⁵⁰ Bahbah Zuhaili , *Usul Fikih*

terkenal di masyarakat dalam kehidupan sehari-hari yang kemudian menjadi adat istiadat turun temurun baik yang berupa ucapan aupun berbuatan, baik yang umum maupun yang khusus.⁵¹

Ada yang mengartikan urf dengan berlandaskan pada firman Allah surat al-A'raf (7:199) mengartikan urf al-ma'rifah yaitu pengenalan secara baik (ma'ruf) terhadap sesuatu dan diterima oleh akal sehat.⁵²

Ketika Islam datang bangsa arab telah memiliki berbagai tradisi. Islam mengakui tradisi yang sesuai dengan tujuan dan prinsip Islam. Selain itu Islam meperbaiki tradisi-tradisi arab yang sehingga sesuai dengan Islam.

Hal-hal yang tidak jelas dalam syariat diatur dan dijelaskan dengan urf yang benar. Dengan disesuaikan dengan tradisi. Karena Tuhan tidak menurunkan syariat secara terperinci. Seperti contoh firman Allah yang artinya “ dan kewajiban ayah memberi makan dan pakaian kepada para ibu secara baik-baik,”. Untuk menjelaskan bentuk bagaimana pengaturan nafkah, urf dijadikan landasan.⁵³ Karenanya ada yang mengatakan:

المعروف عرف كالمشروع شرعا

Artinya: sesuatu yang ma'ruf pada urf sesuatu yang disyaratkan pada syara'.

Ibnu abidin yang dikutip oleh hasbi ash-shidiqi menyatakan bahwa “urf pada syara’ mempunyai penghargaan atasnyalah terkadang-kadang didasarkan hukum” dan adat kebiasaan adalah salah satu dari hujjah agama terhadap sesuatu yang tidak ada nas}.⁵⁴ masalah yang didiamkan oleh nas} adalah *al-'afwu* (kemaafan).

Para imam mazhab seperti imam Malik banyak melihat dari kebiasaan dari penduduk Madinah untuk menghukumi sesuatu. begitupun Imam Syafi'i dalam qoul jadidnya dipengaruhi adat kebiasaan penduduk Mesir.

Menurut as-syatibi hubungan adat dan hukum Islam adalah hubungan kausalitas. adat adalah sabab (penyebab) bagi adanya musabab (hukum).⁵⁵ Seperti kemampuan melakukan sesuatu perbuatan atau baligh diatur oleh syari' tentang pentaklifan hukunya.

Urf dapat menjadi sumber hukum jika memenuhi 3 kriteria yaitu *pertama* urf tidak berlawanan dengan nas} yang tegas. *Kedua* apabila adat itu telah menjadi adat yang terus menerus berlaku dan berkembang dalam masyarakat. *Yang ketiga* urf yang berlaku urf yang umum, karena hukum yang umum tidak dapat ditetapkan dengan urf yang khas.⁵⁶

⁵¹ Yusuf Qardhawi, *Keluwasan dan Keluasan Syariat Islam Dalam Menghadapi Perubahan Zaman*, (terj) tim pustaka firdaus (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1996), hlm.30. dan M. Hasbi Ash-shiddiqy, *Falsafah Hukum Islam*...hlm. 475

⁵² Duski Ibrahim, *Metode Penetapan Hukum Islam*,

⁵³ Yusuf Qardhawi, *Keluwasan dan Keluasan Syariat Islam*, hlm. 31.

⁵⁴ Hasbi .. hlm 476.

⁵⁵ Duski Ibrahim, *Metode Penetapan Hukum Islam*...hlm.108

⁵⁶ Hasbi .. hlm 476.

Syatibi membagi adat menjadi 2 macam, pertama adat yang ditetapkan dan ditiadakan oleh dalil syara'. Seperti adanya perintah wajib atau mubah, adanya larangan haram atau makruh. Atau syarak mengizinkan untuk melakukan atau meninggalkan. Yang kedua yaitu adat-adat yang berlaku pada manusia tanpa ada dalil syara' secara khusus yang menetapkan atau meniadakannya.

2. Qiyyas (Analogi Rasional)

Qiyyas memainkan peran utama dalam ijtihad Islam. qiyyas adalah meyepadankan hal yang belum ada nas} hukumnya dengan hal lain yang sudah ada hukumnya karena adanya suatu kuasa hukum ("illat) yang mmepertemukan keduanya dan tidak ada hal penting yang memisahkan keduanya.⁵⁷

Para ulama memakai qiyyas untuk beberapa hal misalnya: Qiyyas "makanan pokok sutau negara" dengan jenis makanan yang disebutkan di dalam hadis (qurma, anggur, gandum dan beras) untuk zakat. Sahabat Umar pun menggunakan qiyyas untuk mengambil zakat dari kudayang harganya sama dengan beberapa unta dan kambing.⁵⁸

3. Istihsan

Para ahli fikih membagi istihsan berdasarkan sandaran dalilnya:

- a) Istihsan yang sandaran dalilnya adalah urf.misalnya akad istisna.sekalipun ini merupakan akad atas sesuatu yang belum ada wujudnya,melalui istihsan dapat disahkan karena hal ini menurut tradisi bukan sesuatu yang janggal.demikin pula mewakafkan sesuatu yang bisa berpindah tempat, misalnya kitab. Wakaf seperti ini tidak ada nashnya, namun sah untuk dilakukan karena menjadi tradisi.
- b) Istihsan yang sandaran dalilnya keadaan darurat. Misalnya, dimaafkanya ciparatan air kencing atau pelanggaran kecil yang tak mungkin dihindari.
- c) Istihsan yang sandaran dalilnya adalah kemaslahatan.misalnay membebankan ganti rugi kepada mitra usaha.
- d) Istihsan yang sandaran dalilnya menghilangkan kesulitan. Mislanya, kemungkinan terjadinya sedikit manipulasi dalam muamalah.

Metode istihsan antara lain dipakai untuk memutuskan perkara fikih yang disebut "masalah musytarakah" atau masalah himariyyah" dalamhukum waris. Masalah ini muncul apabila seorang wanita wafat dan menggilkkan suami, ibu, saudara seibu dan saudara seibu sebapak. Pembagaian warisnya dengancara qiyyas adalah separuh untuk suami,seperenam untuk ibu,dan sepertiga untuk saudara seibu.sedangkan saudara seibu-sebapakhanya mendapatkan

⁵⁷ Yusuf Qardhawi, *Keluwasan dan Keluasan Syariat Islam*, hlm. 9.

⁵⁸ Ibid., 9

asabahdari pembagian itu. jika ternyata tidak ada kelebihan atau sisa dari pembagian itu. tentu saja mereka tidak memperoleh apa-apa.

Khalifah umar pernah menghadapi masalah seperti ini. Dalam suatu pembagian warisan, ia tidak memberikan apa-apa kepada saudara seibu-sebapak dari wanita yang meninggalkan warisan itu. salah satu dari mereka berkata, wahai amirulmukminin andaikata ayah kami keledai,tidaklah kami datang dari suatu ibu yang sama? Mendengar itu umar membatalkan pembagian waris yang sudah diputuskannya.kemudian ia membagi bagian warisan untuk mereka secara rata.⁵⁹

Dari sini terlihat sekali bahwa penyelesaikan suatu perkara tidak bisa lepas dari hukum alam. Hukum syariah tidak serta merta diterapkan tetapi juga melihat hubungan kekerabatan tersebut.

4. Istislah

Istislah adalah menjadikan kemaslahatan umum sebagai acuan dalil (*istidlal*). Di dalam syariat menurut syatibi maslahat bisa diterima dengan tiga syarat yaitu

- a. Maslahat secara hakiki harus masuk akal;
- b. Maslahat harus sejalan dengan tujuan umum syariat, tidak bertentangan dengan salah satu prinsip pokokatau dalil qot'inya;
- c. Maslahat itu harus dimaksudkan untuk mejaga hal yang bersifat dharuri atau menghilangkan kesulitan agama.

C. Simpulan

Hukum alam berperan dalam ushul fikih dan penerapannya sebagai teori untuk menjawab problematika hukum Islam saat ini. Keadilan ilahi tidaklah saklek dengan nas} yang ada tetapi juga ada ruang dan diberikan keleluasan untuk menjadi pedoman. Tidak semuanya harus berdasarkan dalil naqli tetapi juga mempertimbangkan dalil aqli atau dalil-dalil kauniyyah demi kemaslahatan umat manusia. Kedua hukum itu semuanya saling terkait. Teori hukum alam dalam hukum diakui karena representasi dari paradigma keadilan ilahi.

⁵⁹ Ibid., 14-15.

Daftar Pustaka

- Abdulaziz A. Sachedina, *Penciptaan Tatanan Sosial yang Adil dalam Islam*, dalam Mumtaz ahmad (ed), *Masalah-Masalah Teori Politik Islam*, Bandung: Mizan, 1996.
- Abu ^{Ishaq} As-Syatibi, *Al-Mubawaqat Fi Usul As-Syariah*, t.tpp.: Dar al-fikr, t.t
- Ahmad Hafidh, *Meretas Nalar Syariah*, Yogyakarta: Teras, 2011.
- Bahbah Zuhaili , *Usul Fikih*, Semarang: Toha Putra, tt.
- Herman Bakir, *Filosafat Hukum Desain dan Arsitektur Kesejarahan*, Bandung: PT Refika Aditama.
- M. Hasbi Ash-shiddiqy, *Falsafah Hukum Islam*, Jakarta: NV Bulan Bintang, 1975.
- Franz Magnis- Suseno, *13 tokoh etika*, Yogyakarta: KANISIUS, 1997.
- Muhammad Anis Masduqi, *Usul Fikih dan Rekonstruksi Hukum (Studi Pemikiran Hasan Hanafi Dalam Mi Al-Nas} Ila Al-Waqi'dan Lerefansinya Dalam Buku 1 Tenta Ng Perkawinan Kompilasi Hukum Islam)*, “tesis” tidak diterbitkan PPS UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2010.
- Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, Jakarta: Kencana, 2013.
- Filosafat Hukum Mazhab Dan Refleksinya*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 1994.
- Saifuddin Zuhri, *Maslahah Implikasinya Sebagi Sumber Hukum Islam Studi tentang Konsep Najmuddin at-Tufi*, “Desertasi” tidak diterbitkan, PPS UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
- Shadiq Dahlan, “Hukum Alam dan Keadilan”, dalam Lili Rasjidi dan Arif Sidharta (ed.), *Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya,1994.
- Teguh Prasetya dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat Yang Berkeadilan Dan Bermartabat*, Jakarta: Rajawali Press, 2013.
- Yusuf Qardhawi, *Keluwesan dan Keluasan Syariat Islam Dalam Menghadapi Perubahan Zaman*, (terj) Tim Pustaka Firdaus, Jakarta: Pustaka Firdaus, 1996.
- KBBI, <http://ebsoft.web.id>.

<http://ramaridho777.blogspot.com/2012/02/konsep-alam-dalam-islam.html> akses 11-11-2014

TEORI HUKUM *CHAOS* BERKAITAN DENGAN TINDAK PIDANA PERBANKAN

Suparmin

Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim Semarang

suparmin@unwahas.ac.id

Abstrak

Masalah Bantuan Likuiditas Bank Indonesia-selanjutnya disebut BLBI hingga kini belum juga terselesaikan. Opsi kebijakan yang diambil Pemerintah untuk mengatasi krisis perekonomian ditahun 1997, kini masih menimbulkan polemik berkepanjangan dan semakin bergerak kedataran yang semakin kompleks dan bersifat multi dimensi. Perubahan distribusi kekayaan dan kekuasaan politik akan memperkuat posisi kelompok kaya, kalangan bisnis besar dan para penghisap dan pemupuk rente ekonomi atas pengorbanan masyarakat bawah. Ideologi yang berbahaya ini kita ungkapkan dengan mengutip pernyataan seorang ahli ekonomi yang mampu menghormati hak-hak rakyat dan pro-rakyat berkebangsaan Amerika Serikat, yaitu *Kenneth Galbraith (1992): The privatization of social services and public enterprises are aimed at altering property relations and hence distribution of wealth and political power toward the greater empowerment of the rich, big business and the rentiers at the cost of “the underclass”*. Situasi ini telah terlihat di Indonesia dan situasi ini akan diperkuuh oleh IMF dengan memasukkan kekuatan asing. Kami merasa prihatin dan ikut malu jika lau elit kekuasaan dan para intelektual di Indonesia tidak mampu melihat atau merasakan kecenderungan ini sebagai divergensi terhadap pesan konstitusi.

Kata kunci: bantuan likuiditas, Bank Indonesia, teori *chaos*.

A. Pendahuluan

Konferensi Meja Bundar (KMB) yang berlangsung di Den Hag, Belanda tahun 1949 merupakan tonggak sejarah lahirnya Bank sentral Indonesia. Salah satu keputusan penting KMB adalah menunjuk De Javasche Bank NV sebagai bank sentral. De Javasche Bank adalah Bank komersial dan sirkulasi milik pemerintah kolonial Hindia Belanda yang sudah berdiri sejak tahun 1828.

Namun fakta sejarah juga mencatat bahwa sejak tahun 1946, bangsa Indonesia telah memiliki sebuah Bank cukup besar yaitu Bank Negara Indonesia (BNI) 1946, yang awalnya berstatus sebagai bank sentral dan kemudian oleh keputusan KMB diubah menjadi Bank Pembangunan, kemudian dengan melakukan nasionalisasi De Javasche Bank, dengan melalui realisasi dengan Keputusan Pemerintah Nomor 118 tertanggal 2 Juli 1951, seorang putra

Bangsa Indonesia menjadi presiden baru bank tersebut, mengakhiri tradisi sebelumnya yang selalu dijabat oleh orang Belanda, melalui Keputusan Presiden No. 123 tanggal 12 Juli 1951, Syafrudin Prawira Negara diangkat sebagai presiden baru bank sentral yang sekaligus mencerminkan keinginan kuat pemerintah untuk membangun bank sentral yang mandiri dan bebas dari pengaruh kolonial.

Langkah tersebut dipertegas dengan Undang-Undang No 11 tahun 1953 tentang pokok-pokok Bank Sentral yang dapat disebut merupakan jawaban atas kehendak bangsa yang berdaulat dibidang moneter dan ekonomi di negeri sendiri (*a symbol of sovereignty in monetary and economic affairs*). Undang-Undang menggariskan peranan pokok yang harus dijalankan oleh Bank Indonesia, yakni sebagai penjaga stabilitas moneter, mengedarkan uang, mengembangkan sistem perbankan, mengawasi kegiatan perbankan dan penyaluran kredit bank. Saat itu bank masih merangkap sebagai bank komersial seperti yang dijalankan oleh De Javasche Bank. Melalui Undang-Undang No. 13 tahun 1968 peran komersial Bank Indonesia dicabut. Misi yang diemban BI, tercermin dalam pasal 7 UU Bank Sentral Asia tentang tugas pokok BI, yaitu (1) mengatur, menjaga dan memelihara stabilitas nilai rupiah. (2) Mendorong kelancaran produksi pembangunan serta memperluas kesempatan kerja guna meningkatkan taraf hidup rakyat. Rumusan tugas itu rupanya muncul antara lain lantaran keterlibatan BI yang intensif membantu program pemerintah, terutama sejak tahun 1960.

Penegasan bahwa BI juga bertugas sebagai “kasir negara” tercantum pada Pasal 34, Pasal 36, dan Pasal 38 UU No. 13/1968 tentang Bank Sentral, ini merupakan fungsi ketiga BI sebagai Bank Sentral, sekaligus menegaskan fungsi BI yang lebih jelas dibanding Undang-Undang No. 11 tahun 1953. Sedangkan fungsi keempat sebagai bankers bank mengharuskan BI bertindak sebagai lender of last resort dalam keadaan genting atau mendesak.

Kecuali BI berlaku sebagai fungsi Bank sirkulasi, pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) UU No 11/1953 yang menegaskan BI mempunyai hak tunggal mengeluarkan uang kertas dan uang logam. Uang yang dikeluarkan BI merupakan satu-satunya uang alat pembayaran yang sah di Republik Indonesia.

Pengawasan dan pembinaan Bank serta urusan kredit bank juga menjadi tanggung jawab BI, fungsi ini diatur dalam Pasal 29 ayat (1) UU No.13/1968, yang **memberikan wewenang kepada BI untuk meminta laporan keuangan Bank** serta melakukan pemeriksaan segenap kegiatan Bank. Kewenangan ini sangat penting bagi BI, karena sekaligus

menjadi sarana untuk mengawasi **pelaksanaan segala ketentuan dibidang perbankan dan usaha kredit.**⁶⁰

Masalah Bantuan Likuiditas Bank Indonesia-selanjutnya disebut BLBI hingga kini belum juga terselesaikan. Opsi kebijakan yang diambil Pemerintah untuk mengatasi krisis perekonomian ditahun 1997, kini masih menimbulkan polemik berkepanjangan dan semakin bergerak kedataran yang semakin kompleks dan bersifat multi dimensi.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini tergolong dalam ranah socio-legal research, yang melihat hukum sebagai tatanan normatif yang dioperasionalisasikan dalam kehidupan atanannya sosial tertentu. Pendekatan yang digunakan adalah hermeneutic dalam studi hukum sangat penting karena digambarkan sebagai perkembangan studi teori tentang interpretasi dan sistem pemahaman tentang teks perundang-undangan. Hermeneutic berasal dari kata ‘Hermes’ yaitu Dewa Yunani yang menjalankan tugas sebagai utusan Illahi untuk menyampaikan dan menginterpretasikan kabar kepada umat manusia sebagai penerima, baik berita baik maupun buruk.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pada 31 Oktober 1997, Letter Of Intent (LOI) Indonesia-IMF ditandatangani Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia, yang antara lain butir 4 menyebutkan “seluruh biaya yang berkaitan dengan penutupan bank dan rehabilitasi bank pemerintah menjadi beban pemerintah melalui APBN. Caranya dengan menerbitkan surat utang (bond) yang dijamin pemerintah”.

Berdasarkan Undang-Undang No. 13/1968, Bank Indonesia berwenang memberikan kredit likuiditas kepada bank yang kondisinya darurat. Pemberian kredit likuiditas dalam keadaan darurat selalu mengandung arti tidak memberlakukan skorsing kliring bagi bank bersaldo debet. Dengan demikian, kebijakan tak memberlakukan skorsing kliring kepada bank dalam kondisi darurat pada saat terjadinya krisis moneter di atas, sesuai dengan Undang-Undang No. 13 tahun 1968; Sebuah kebijakan, termasuk pemberian BLBI, dapat disalahkan dari aspek hukum bila memenuhi unsur:

1. pelampauan kewenangan dalam menetapkan kebijakan; dan atau
2. penyalahgunaan wewenang dalam menetapkan kebijakan.

Semestinya, setiap memberikan BLBI/Sianturi, harus ada suatu perjanjian baik secara nota riil maupun dibawah tangan, antara BI dengan bank penerimanya, perjanjian itu diikuti

⁶⁰ Mulyo Mardi, *Bank Indonesia Menuju Independensi Bank Sentral*, PT. Mardi Mulyo, Jakarta, Mei 2000 : 1-5.

pengikatan dan atau penyerahan jaminan, disertai surat pernyataan pemilik dan pengurus bagi bank yang mengikuti program penjaminan. Bentuk perjanjian pengikatan hutang dibawah tangan yang dikenal di Bank Indonesia, antara lain, berupa perjanjian karena persekot dalam rekening koran dengan promes-promes sebagai jaminan. Dalam istilah teknis disebut akta F pengikatan hutang dibawah tangan lainnya misalnya: persetujuan direksi atau pihak yang berwenang dari bank atas persyaratan pada surat penegasan kredit (SPK).⁶¹

Setiap kebijakan punya opsi, setiap kebijakan punya *cost and benefit*. Dari *cost and benefit* tersebut, masyarakat bisa melihat dan mengerti pemerintah berpihak pada siapa. Kepekaan pemerintah/legislatif saat ini, sudah tidak ada lagi, menganggap remeh penderitaan rakyat.

Pemerintah secara sepihak menaikkan tarif, sementara di bidang lain, masyarakat melihat, pemerintah tidak sungguh-sungguh memulihkan ekonomi, karena pemerintah tidak sungguh-sungguh memberantas kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Terjadi kontradiksi di dalam pengambilan kebijakan. Kebijakan itu sendiri tidak menguntungkan masyarakat, sehingga otomatis ditolak mentah-mentah.

Sesuai pasal 1338 KUH Perdata, kesepakatan itu berlaku mengikat bagi para pihak, yaitu pemerintah dan BI, dalam bahasa hukum sesuai dengan “*asas pacta sun servenda*”, maknanya para pihak tak dapat menarik diri dari ketentuan dalam kesepakatan bersama, atau mengubahnya secara sepihak, tanpa persetujuan pihak lainnya. Mereka juga harus melaksanakan isi kesepakatan dengan suatu itikat yang baik. (*fide hal 98*).

Dalam kajian sosiologis hukum dipandang sebagai fenomena empirik yang sifatnya hanya dapat dimengerti jika hukum itu dipandang dalam hubungannya dengan masyarakat. Max Weber berpendapat bahwa hukum adalah suatu “*Order*” itu cara eksternal dijamin melalui kemungkinan penggunaan paksaan dan kekerasan, baik secara fisik maupun kejiwaan, untuk menghasilkan persesuaian atau membahas kekerasan, yang akan diterapkan oleh orang-orang yang secara khusus sudah disiapkan untuk tujuan itu. Tentu saja yang dimaksud Max Weber dengan orang-orang khusus tadi adalah kaum profesi hukum, mencakup Hakim, Jaks, Pengacara, Notaris dan Polisi, dan Kehakiman. Oleh karena ancaman paksaan merupakan unsur yang mutlak agar suatu kaedah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan itu pun erat kaitannya dengan efektif atau tepatnya suatu ketentuan atau aturan hukum. Jika suatu aturan hukum tidak efektif, salah satu pertanyaan yang dapat muncul adalah apa yang terjadi dengan ancaman paksaannya? Mungkin tidak efektifnya hukum karena ancaman

⁶¹ Bank Indonesia, *Mengurai Benang Kusut BLBI* Bank Indonesia, Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT) Bank Indonesia, Jakarta, Februari 2002:8-15/ fide44-66.

paksanya kurang berat, mungkin juga karena ancaman paksanya tidak terkomunikasi secara memadai pada warga masyarakat.

Keadaan yang demikian itu berbeda sekali dengan pandangan atau konsep hukum yang lain, seperti yang diajarkan oleh Aliran Sejarah. Pemuka utama dari Ajaran tersebut, yaitu *Friedrich Karl von Savigny*, yang juga disebut sebagai pendiri Aliran Sejarah tersebut, mengatakan, bahwa hukum itu merupakan ekspresi dari kesadaran umum atau semangat dari rakyat (*Volksgeist*). *Savigny* mempertahankan pendapat, bahwa hukum itu pertama-tama dilahirkan dari kebiasaan dan kesadaran umum masyarakat, kemudian dari keputusan hakim, tetapi bagaimana pun juga diciptakan oleh kekuatan-kekuatan dari dalam yang bekerja secara diam-diam, dan tidak oleh kemauan sendiri dari pembuat undang-undang.⁶²

Untuk mengkaji lebih dalam lagi tentang realitas sosial tersebut di atas, maka kajiannya harus dilakukan berdasarkan teori-teori hukum yang relevan agar dirasakan manfaatnya bagi masyarakat. Ilmu hukum sekarang ini **Satjipto Rahardjo** menyatakan, teori hukum secara garis besar dibagi dalam dua golongan teori :

a. Teori normatif dan teori empirik

Teori normatif berusaha untuk mempertahankan hukum positif, artinya teori normatif berusaha memberi tuntunan bagaimana hukum positif dijalankan, sedangkan teori empirik tidak ditarik dari hukum positif tetapi ditarik dari dua empirik yang terjadi di masyarakat. Berdasarkan realitas masyarakat, lalu dibangun teori.

b. Teori berbasis keteraturan (*order*) dan ketidakteraturan (*disorder*)

Teori keteraturan ini muncul oleh karena orang yang membangun teori itu beranggapan bahwa hukum itu sesuatu yang serba teratur (*orderly*), yang masuk dalam klasifikasi ini adalah : teori positif dan teori struktural fungsional. Sedangkan teori berbasis ketidakteraturan beranggapan bahwa tidak selalu hukum berdasarkan keteraturan tetapi juga ketidakteraturan (*disorder*). Teori ketidakteraturan ini meliputi ***Chaos theory*** atau teori *kompleksitas*.

Menyangkut ketidakteraturan (*disorder*), **Charles Stamford** dalam bukunya ***The Disorder of Law, A Critique of Legal Theory (1989 : 160)*** mengemukakan teori sekaligus kritik terhadap teori-teori hukum yang dibangun berdasarkan konsep sistem (sistemik) atau keteraturan menurutnya, tidak selalu teori hukum itu didasarkan pada teori sistem (mengenai) hukum, karena pada dasarnya hubungan-hubungan yang terjadi dalam masyarakat menunjukkan adanya hubungan yang tidak simetris. Inilah ciri khas dari

⁶² Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH, *Ilmu Hukum*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal 206

sekalian hubungan sosial yang dipersepsikan secara berbeda oleh para pihak. Dengan demikian apa yang diperlukan tampak sebagai teratur tertib, jelas dan pasti sebenarnya penuh dengan ketidakpastian.

Chaos Theory mulai berkembang dalam ilmu fisika. Dalam fisika, yang sering dipandang sebagai fondasi sains, bangunan materialisme dikukuhkan oleh tonggak-tonggak fisika mekanika *Newton* yang memandang alam semesta sebagai sebuah mesin mekanik rekayasa yang tersusun atas komponen-komponen material yang bergerak dan saling terhubungkan secara deterministik. Ciri yang menonjol dari pandangan alam semesta yang mekanistik ini adalah **reduksionistik** (Mizan dan PPS Studi Pembangunan ITB : 2000 : 6 – 7).

Dalam **kacamata fisika Newton**, alam semesta tampak teratur atau terprediksi, ada gaya dan kaidah yang mengatur beroperasinya gaya tersebut. Inilah landasan ide bahwa alam semesta beroperasi seperti jam mekanik, akan tetapi dibantah oleh **Edward Lorenz** pada tahun 1960 (Seri Penerbitan Sains, hal 10 – 11). Bahkan **Ian Stewart** mengatakan, bahwa *Chaos* adalah tingkah laku yang sangat kompleks, ireguler dan random di dalam sebuah sistem yang deterministik. *Chaos* adalah satu keadaan dimana sebuah sistem tidak bisa diprediksi dimana ia akan ditemukan ditempat berikutnya, sistem ini bergerak secara acak.⁶³

Apa yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa teori Newton tak dapat menjelaskan realitas yang serba kompleks dan relatif hingga menyebabkan teorinya itu gugur. Sama halnya dengan teori Newton, menurut **Satjipto Rahardjo**, teori positivisme hukum juga membuang kenyataan yang mengganggu keutuhan dan menganggapnya sebagai kenyataan yang salah dan menyimpang. Teori **positivis dogmatis** hanya mau melihat tubuh hukum sebagai suatu tatanan yang logis rasional, tertib teratur, tak dapat menerima ketidakteraturan. Penerimaannya akan merusak teori keteraturan yang berarti teori itu menjadi roboh.

Keteraturan dan ketidak teraturan adalah dua hal atau sifat yang berseberangan (**Satjipto Rahardjo**, Mengajarkan Keteraturan, 2000 : 19). Pada tulisan lain (Ilmu Hukum, Pencarian, 2000 : 38) **Satjipto Rahardjo** juga mengatakan :

Ilmu hukum mulai tertarik pada teori kekacauan tersebut, oleh karena ia juga mengalami keadaan yang hampir serupa. Kaum positivis juga yakin bisa menjelaskan hukum dan prosesnya secara pasti juga tidak dapat mengakomodasi kenyataan-

⁶³ Yasraf Amir Pilang, *Sebuah Dunia Yang Menakutkan, Mesin-mesin Kekerasan Dalam Jagat Raya Chaos*, Mizan, Bandung, 2001, hal : 305.

kenyataan yang muncul tidak beraturan dan kacau. Memindahkan dan menggunakan teori kekacauan mempunyai arti yang signifikan sekali, oleh karena akan menolong ilmu hukum untuk menjadi sebenar ilmu.

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik manfaat teori hukum sebagai berikut :

1. Dengan deskripsi uraian di atas dapat dijelaskan bahwa di luar tatanan (*order*) hukum yang berkualitas negara, secara empirik terdapat tatanan sosial (*sosial order*) dan transendental yang lebih luas yang membantu agar tugas dan fungsi Polri dapat mencapai hasil yang lebih optimal.
2. Keberadaan polisi informal atau polisi alternatif yang secara empirik lebih dulu ada mendahului keberadaan polisi formal atau terstruktur menunjukkan bahwa teori hukum selalu tertatih-tatih dan berada di belakang fakta sosial. Oleh karena itu teori hukum (empirik) akan memberi manfaat dalam menyelesaikan masalah konkret maupun pembangunan hukum pada umumnya.
3. berkenaan dengan hal-hal di atas, maka pemahaman kita tentang ilmu hukum menjadi lebih luas karena tidak terbatas pada pemahaman teori hukum normatif atau hukum positif seperti yang ada selama ini karena hukum itu bukan semata-mata *rule and logic* akan tetapi *social structure and behavior*. Atau menurut **O.W. Halmes** : *the life of law has not been logic but experience.*
4. Bawa hukum berkembang sesuai dengan dinamika masyarakat (polisi yang bersifat antagonis menjadi protagonis menuju pada polisi masyarakat). Oleh karena itu perkembangan hukum akan dapat melahirkan teori hukum baru dan memperkaya hukum itu sendiri.
5. Implementasi peran serta masyarakat sering dilakukan dalam bentuk pelanggaran hukum seperti perbuatan main hakim sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa hukum (peraturan perundang-undangan) sebagai sistem yang dikatakan teratur, ternyata penuh dengan ketidakteraturan. Oleh karena itu memindahkan dan menggunakan teori kekacauan (*Chaos Theory*) mempunyai arti yang signifikan sekali, karena akan menolong ilmu hukum untuk menjadi sebenar ilmu.
6. Semakin tinggi teori hukum itu, semakin berkualitas pula ilmu hukum itu sendiri. Logika seperti itu akan dapat dijadikan dasar untuk mendekonstruksi ilmu hukum yang ada sekarang, karena apa yang mapan sekarang ini tidak persis sama dengan yang benar.

Perubahan distribusi kekayaan dan kekuasaan politik akan memperkuat posisi kelompok kaya, kalangan bisnis besar dan para penghisap dan pemupuk rente ekonomi atas pengorbanan masyarakat bawah. Ideologi yang berbahaya ini kita ungkapkan dengan

mengutip pernyataan seorang ahli ekonomi yang mampu menghormati hak-hak rakyat dan pro-rakyat berkebangsaan Amerika Serikat, yaitu *Kenneth Galbraith (1992): The privatization of social services and public enterprises are aimed at altering property relations and hence distribution of wealth and political power toward the greater empowerment of the rich, big business and the rentiers at the cost of “the underclass”*. Situasi ini telah terlihat di Indonesia dan situasi ini akan diperkuuh oleh IMF dengan memasukkan kekuatan asing. Kami merasa prihatin dan ikut malu jikalau elit kekuasaan dan para intelektual di Indonesia tidak mampu melihat atau merasakan kecenderungan ini sebagai divergensi terhadap pesan konstitusi.

Disamping itu telah terjadi apa yang disebut *Domhoff (1970)* sebagai situasi *self-reinforcing* antara jaringan kekuasaan ekonomi dengan jaringan kekuasaan politik. Masuknya unsur-unsur asing berkolaborasi dengan para kompradornya di Indonesia yang jelas merupakan pihak yang lemah, akan menjerumuskan Indonesia kembali menjadi negeri koloni asing. Terbentuklah aliansi yang terdiri dari elit kekuasaan, kelompok bisnis besar, kelompok penghisap dan pemupuk rente ekonomi, dan kelompok investor asing yang menguasai sebagian besar nilai tambah ekonomi nasional atau Produk Domestik Bruto. Sebagian besar rakyat yang menjadi anggota masyarakat pinggiran, dalam konstelasi sosial-ekonomi yang *deprived* dan tersubordinasi, yang kedudukannya sama dengan di zaman *cultuurstelsel* Hindia-Belanda bersama “Bupati-bupati Lebak” sebagai pendukung-pendukungnya. Disamping itu, banyak yang tidak menyadari bahwa *Adam Smith* pun sebagai peletak dasar pemikiran ekonomi klasik menolak mekanisme pasar bebas jikalau mekanisme pasar bebas ini menghancurkan kepentingan sosial (Sutherland, 1993 dan Sinha, 1995)⁶⁴.

Paling tidak – sampai saat ini rasa-rasanya masih belum ada analisis secara komprehensif yang disusun untuk mengevaluasi reformasi perbankan yang sudah berjalan selama lima tahun (1998-2002). Di dalam situs BPPN (Badan Penyehatan Perbankan Nasional), memang dapat ditemukan berbagai program reformasi perbankan, termasuk prestasi yang telah dicapainya. Namun demikian untuk sektor perbankan, analisis BPPN tampaknya terfokus pada ruang lingkup bank swasta yang diambil-alih dan direkapitulasi, sedangkan kondisi bank di luar pengawasan BPPN tidak tercakup dalam analisis tersebut.

Sekedar untuk mengingatkan kembali apa yang terjadi pada saat krisis perbankan nasional terjadi pada tahun 1997. Krisis perekonomian nasional yang berlanjut kepada krisis

⁶⁴ Prof. Dr. Sritua Arif, *IMF/Bank Dunia dan Indonesia*, Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2001:115-116.

perbankan nasional ditandai dengan merosotnya nilai mata uang rupiah yang sangat parah. Kondisi tersebut mengundang konsekuensi melonjaknya suku bunga dan dihentikannya perpanjangan (*rollover*) fasilitas kredit oleh kreditor luar negeri. Dampak dari itu sebagian konglomerat dan bank mengalami kesulitan keuangan.

Disaat kondisi yang belum begitu kondusif, dilain pihak pemerintah justru memenuhi rekomendasi IMF pada bulan November 1997 untuk menutup 16 bank tanpa adanya kriteria penutupan yang jelas dan tidak tersedianya informasi mengenai kesehatan bank-bank yang belum ditutup (Fane dan Mc. Leod, 2001). Jumlah simpanan yang dijamin oleh pemerintah pada saat itu dibatasi hanya sampai dengan Rp 20 juta per rekening, sehingga kondisi tersebut menyebabkan semakin merosotnya tingkat kepercayaan penabung terhadap perbankan Indonesia.

Menghadapi kondisi demikian, BI (Bank Indonesia) sebagai *lender of the last resort* akhirnya mengucurkan BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia) untuk menutupi bank-bank yang mengalami *rush* (penarikan besar-besaran). Untuk mencegah adanya *rush* yang berkepanjangan, pada akhir bulan Januari 1998, pemerintah menerbitkan *blanket guarantee system* untuk memulihkan tingkat kepercayaan masyarakat kepada perbankan nasional⁶⁵.

1. Undang-Undang No 24 Tahun 1999.

Setiap penduduk wajib memberikan keterangan dan data mengenai kegiatan Lalu Lintas Devisa yang dilakukannya, secara langsung atau melalui pihak lain yang ditetapkan oleh Bank Indonesia; barang siapa dengan sengaja tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) diancam dengan pidana denda sekurang-kurangnya Rp 250.000.000,-(dua ratus lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah).

2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan.

Sebagaimana telah diubah Dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998, tentang rahasia Bank antara lain Pasal 40 ayat (1). Bank wajib merahasiakan keterangan mengenai Nasabah Penyimpan dan Simpanannya, kecuali hal sebagaimana dimaksud dalam pasal 41, pasal 41A, pasal 42, pasal 43, pasal 44, dan pasal 44A.

Dalam rangka meningkatkan fungsi kontrol sosial terhadap lembaga perbankan, ketentuan mengenai Rahasia Bank yang selama ini sangat tertutup harus ditinjau ulang, karena cenderung melindungi perlakuan menyimpang oleh pelaku kejahatan perbankan. Rahasia Bank

⁶⁵ DR. Krisna Wijaya MBA, *5 Tahun Reformasi Indonesia : “Lima Tahun Reformasi Perbankan (1998-2002)”; Beberapa Cacatan*, Pengurus Daerah Persatuan Purnawirawan POLRI Daerah Jawa Tengah, Semarang, 2003:95.

dimaksud merupakan salah satu unsur yang harus dimiliki oleh setiap bank sebagai lembaga kepercayaan masyarakat yang mengelola dana masyarakat, tetapi tidak seluruh aspek yang ditatausahakan bank merupakan hal-hal yang dirahasiakan. Pemeriksaan terhadap bank yang dilakukan oleh Akuntan Publik adalah pemeriksaan setempat yang merupakan bentuk pendeklasian wewenang Bank Indonesia selaku otoritas pembina dan pengawas bank. Dengan pokok-pokok ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia memuat antara lain:

- a. jenis, prosedur, dan ruang lingkup pemeriksaan;
- b. jangka waktu dan pelaporan hasil pemeriksaan;
- c. tindak lanjut hasil pemeriksaan.

Badan khusus mempunyai wewenang untuk melakukan penagihan paksa, tatacara pelaksanaannya tetap memperhatikan aspek kepastian hukum dan keadilan. Untuk memperoleh keterangan dimaksud, badan khusus dapat meminta bantuan alat negara penegak hukum yang berwenang. Pihak terafiliasi dan pihak-pihak lain yang terlibat atau patut diduga terlibat, termasuk badan hukum yang dimiliki oleh bank atau pihak terafiliasi.

Nasabah bank adalah nasabah penyimpan yang sekaligus juga sebagai nasabah-nasabah Debitur, bank wajib tetap merahasiakan keterangan tentang nasabah dalam kedudukannya sebagai Nasabah Penyimpan. Keterangan mengenai nasabah selain sebagai Nasabah Penyimpan, “bukan merupakan keterangan yang wajib dirahasiakan”. Penjelasan pasal 42 ayat (1); ijin oleh Pimpinan Bank Indonesia akan diberikan sepanjang permintaan tersebut telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (3), dan harus dilakukan selambat-lambatnya 14 (empat belas hari) setelah dokumen permintaan diterima secara lengkap.

Praktek-Praktek ketidak wajaran dan Penyimpangan yang dilakukan oleh managemen Bank dalam transaksi valas pada umumnya tidak didasarkan pada underlying transaction yang jelas, limitation tidak wajar berubah-ubah, kecenderungan deal dengan counterparty tertentu, menggunakan rate off the market, tidak didukung dengan counterparty tertentu, menggunakan rate off the market, tidak didukung dengan out going/in-coming confirmation yang memadai, tidak dilakukan back-up rekaman pada telpon record, squaring position menggunakan del data, tidak didukung/kontrak perjanjian lemah, revaluasi tidak didasarkan kepada mark to market, settlement tidak dilakukan sebagaimana mestinya. Didalam transaksi trade finance terdapat pula pemberian L/C non L/C fiktif, negotiating/accepting/iccuing bank merupakan kelompok usaha yang sama termasuk juga beneficiary dan applicant. Inti dari rekayasa transaksi tersebut untuk memenuhi kepentingan pemegang saham dan atau pengurus bank yang pada dasarnya menggunakan bank sebagai *“cash-cow”* sehingga sangat membahayakan kelangsungan usahanya.

Kajian-kajian legal semiotik yang berangkat dari paradigma strukturalisme konflik dengan nuansanya yang Neo Marxian, adanya kesengajaan kelas mapan untuk mengembangkan suatu linguistic coordinate system yang mendominasi percaturan hukum amatlah nyata diungkapkan dan dikritik. Undang-Undang Perbankan sejak penjajahan Belanda hingga sekarang masih bersifat merahasiakan kepentingan nasabah dan pelaku perbankan yang beritikat buruk atau penyimpangan-penyimpangannya sulit didapatkan sekalipun oleh alat pemerintah, jaksa atau penyidik. Untuk mendapatkan alat bukti dari Bank yang namanya “alat bukti surat” asli tidak pernah bisa didapat dari Bank yang menyimpannya, walaupun sudah ada pasal yang mengatur tentang penyitaan dokumen dalam Pasal 43 KUHAP yang menyatakan; “penyitaan surat atau tulisan lain dari mereka yang berkewajiban menurut undang-undang untuk merahasiakannya, sepanjang tidak menyangkut rahasia negara, hanya dapat dilakukan atas persetujuan mereka atau atas ijin khusus ketua pengadilan negeri setempat kecuali undang-undang menentukan lain”.⁶⁶ Walaupun sudah ada ijin khusus penyitaan dari Pengadilan Negeri, juga untuk mendapatkan keterangan harus ijin Direktur Bank Indonesia melalui Kapolri dalam tingkat penyidikan, dan Jaksa Agung dalam tingkat penyidikan oleh Kejaksaan; sedangkan pasal 40 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 menyatakan Bank wajib merahasiakan keterangan nasabah penyimpan dan simpanannya, disini pasal ini digunakan sebagai payung pelaku penyimpangan dalam tindak pidana dibidang perbankan yang dilakukan oleh nasabah atau pelaku perbankan.

Dalam hal ini hukum digambarkan sebagai teks-teks normatif yang tersusun dalam berbagai linguistics signs yang teknis dan khas yang diakui atau tidak sesungguhnya mengandung sebagai pesan kepentingan para pembuat dan pensirkulasinya yang umumnya lebih tanggap pada kepentingan dari pada kepentingan khalayak umum. Pada akhirnya teks-teks perundang-undangan dengan posisinya yang dominan dalam percaturan hukum nasional, sebagaimana diproduksi oleh para politisi di badan-badan legislatif dan sebagaimana diinterpretasi menurut doktrin-doktrin kaum positivis dibadan-badan yudisial yang serba simantik; lalu menjadikan khalayak awam teralienasi dari segala bentuk proses pendayagunaan hukum yang mendambakan interpretasi-interpretasi yang lebih substantif. **Dalam hubungan ini dapatlah diingat, sebagai salah satu contoh kasus tindak pidana perbankan dana talangan BLBI yang tersangkanya Sahril Sabirin, pada zamannya Presiden Gusdur dapat dihukum, sama-sama mengenai dana talangan tetapi dalam pemerintahan Presiden Megawati Sahril Sabirin dibebaskan atas tuduhan penyimpangan dana BLBI. Sedangkan dalam kasus lain terhadap kasus korupsi Akbar Tanjung, tentang perbedaan**

⁶⁶Abdul Hakim dkk, *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dan Peraturan-Peraturan Pelaksana*, Penerbit Djambatan, Jakarta 1986.

menaksirkan makna unsur “kerugian negara” antara Jaksa Penuntut dengan Pengacara Pembela Akbar Tanjung dibebaskan.

Nasib orang kecil di hadapan hukum Indonesia begitu buruknya, kesenjangan demikian besar dalam hal akses untuk mendapatkan keadilan hukum telah menjadikan kenyataan sehari-hari terhadap masyarakat miskin. Ia betul-betul nyata hadir dihadapan kita semua dan akibatnya dapat dengan mudah dikenali.⁶⁷ Sekarang ini Indonesia berada pada masa transisi menuju demokrasi. Pertanyaannya dalam kondisi yang seperti sekarang ini; apakah dengan kondisi sistem hukum seperti sekarang ini **proses transisi ini akan berjalan mulus?** Dalam proses transisi tersebut sistem hukum seharusnya menjadi sarana yang efektif bagi upaya untuk memberikan penilaian yuridis yang jelas tentang praktik-praktik penyalahgunaan kekuasaan dimasa lalu maupun masa sekarang.

Bukti-bukti kebijakan yang salah dan tanpa hati nurani membebani rakyat itu antara lain obligasi rekapitalisasi, penjualan aset-aset BUMN strategis, divestasi Indosat, bank rekapitalisasi dan pemberian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Tentang obligasi rekapitalisasi, Hutapea mengatakan bahwa beban obligasi rekapitalisasi perbankan yang nilai pokoknya mencapai Rp 430 triliun. Jika dibayar tepat waktu, bunganya mencapai Rp 600 triliun. Hal ini akan membebani pemerintah sebesar Rp 1.030 triliun.

Walaupun dalam Undang-Undang Perbankan ada sanksi yang cukup berat mengenai pidana dan denda, namun kenyataannya dalam praktik-praktik penegakan hukum pidana dalam bidang perbankan khususnya BLBI banyak menemui hambatan, karena adanya kebijakan oleh pelaku perbankan dalam menetapkan kebijakan dan cakupan rahasia bank.

Pemerintah sekarang ini ditengarai sama sekali tidak mau tau penderitaan rakyat. Masalah yang dihadapi oleh bangsa Indonesia saat ini adalah tipisnya atau tidak adanya legitimasi pemerintahan di mata masyarakat. Sehingga apapun kebijakan yang diambil sudah tidak populer atau tidak mendapat respons positif dari masyarakat⁶⁸.

Reformasi perbankan nasional yang telah berjalan selama lima tahun terakhir telah memberikan berbagai aspek positif maupun negatif. Jika hanya berpihak pada sisi perbankan, boleh dikatakan reformasi telah mengembalikan tingkat kepercayaan masyarakat sehingga industri perbankan dapat menata dirinya lebih baik lagi guna mengembalikan jati dirinya sebagai intermediasi keuangan yang handal. Namun demikian, untuk menuju ke sasaran

⁶⁷ Winarno Yudho dkk, *Sosok Guru dan Ilmuwan yang Kritis dan Konsisten, Kumpulan Tulisan Peringatan 70 Tahun Profesor Soetandyo Wignjosoebroto*, Pencipta Pelajar Offset, Jakarta,2002: 237-238.

⁶⁸ Artikel Majalah JURNAL, *Keresahan Masyarakat Meluas, Potensi Konflik Menguat*, Edisi Februari, 2003, hal 30.

tersebut, jelas perbankan tidak dapat bekerja sendiri. Berbagai aspek yang melingkupi kehidupan perbankan perlu juga dikendalikan ke arah yang semakin kondusif⁶⁹.

⁶⁹ Ibid, hal 97.

Daftar Pustaka

- Arif Sritua, 2001, *IMF/Bank Dunia dan Indonesia*, Muhammadiyah University Press, Surakarta.
- Bank Indonesia, 2002, *Mengurai Benang Kusut BLBI Bank Indonesia, Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT) Bank Indonesia*, Jakarta.
- Hakim Abdul dkk, 1986, *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dan Peraturan-Peraturan Pelaksana*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- Majalah JURNAL, 2003, *Keresahan Masyarakat Meluas, Potensi Konflik Menguat*, Edisi Februari.
- Mardi Mulyo, 2000, *Bank Indonesia Menuju Independensi Bank Sentral*, PT. Mardi Mulyo, Jakarta.
- Pilang Yasraf Amir, 2001, *Sebuah Dunia Yang Menakutkan, Mesin-mesin Kekerasan Dalam Jagat Raya Chaos*, Mizan, Bandung.
- Rahardjo Satjipto, 2003, *Ilmu Hukum : Pencarian, Pembebasan, Pencerahan, Catatan-catatan Kuliah Ilmu Hukum dan Teori Hukum*, Semarang, Program Doktor Ilmu Hukum.
- _____, 2002, *Polisi Sipil Dalam Perubahan Sosial di Indonesia*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- _____, 2002, *Sosiologi Hukum, Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, iSurakarta, Penerbit : Muhammadiyah University.
- _____, 2000, *Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidakteraturan (Teaching Order Finding Disorder)*, Pidato mengakhiri masa jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- _____, 1998, *Polisi dan Masyarakat dalam Era Reformasi*, Jakarta, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UI.
- Stanford Charles, 1989, *The Disorder of Law, A Critique of Legal Theory*, Brasil Blackwell.
- Wijaya Krisna, 2003, *5 Tahun Reformasi Indonesia : “Lima Tahun Reformasi Perbankan (1998-2002)”; Beberapa Cacatan, Pengurus Daerah Persatuan Purnawirawan POLRI Daerah Jawa Tengah*, Semarang.
- Yudho Winarno dkk, 2002, *Sosok Guru dan Ilmuwan yang Kritis dan Konsisten, Kumpulan Tulisan Peringatan 70 Tahun Profesor Soetandyo Wignjosoebroto*, Pencipta Pelajar Offset, Jakarta.

MENELISIK TINDAK PIDANA YANG BERKAITAN DENGAN KERAHASIAAN INTELIJEN NEGARA

Muhamamad Azil Maskur

Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang

azilmaskur85@mail.unnes.ac.id

Abstrak

Tindak pidana yang terkait dengan intelijen negara telah diatur dalam KUHP dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara. Pengaturan dalam KUHP bersifat umum terbingkai dalam bab yang terkait dengan kejahatan terhadap keamanan negara dan bab yang terkait dengan membuka rahasia negara. Sedangkan pengaturan dalam UU Intelijen Negara bersifat khusus yang diatur dalam Pasal 44, 45, 46 dan 47. Pidana maksimal yang dapat dijatuhan adalah 10 tahun penjara dan dapat ditambah 1/3 jika dilakukan oleh intelijen negara dalam keadaan perang. Ada beberapa kelemahan yuridis pengaturan tindak pidana terkait intelijen negara tersebut, sehingga perlu ada pemberahan dalam kebijakan formulasi pada masa yang akan datang. Pembaharuan tersebut terkait dengan kualifikasi delik, pengaturan terkait permufakatan jahat, pengaturan pidana jika tidak dibayar oleh korporasi.

Kata kunci: tindak pidana, intelijen negara.

A. Pendahuluan

Indonesia adalah negara yang besar dan dilahirkan atas keberagaman suku, ras dan agama. Jumlah pulaunya yang mencapai 17.504 (termasuk 9.634 pulau yang belum diberi nama, dan 6.000 pulau yang tidak berpenghuni), dan suku yang lebih dari 740 suku, serta agama dan kepercayaan yang beragam membuat bangsa ini menjadi negara yang kaya akan budaya.⁷⁰

Keragaman suku, agama, budaya bangsa ini disatu sisi adalah suatu kekuatan tersendiri jika di manajemen dengan baik dan benar, akan tetapi disisi lain orang-orang yang tidak suka dengan kebhinekaan bangsa ini akan menggunakan perbedaan tersebut sebagai sarana untuk melakukan perongrongan, seperti dengan mengadu domba. Upaya seperti ini telah ada dari zaman penjajahan Belanda sampai sekarang.

Fenomena yang terjadi akhir-akhair ini, yaitu perang antar suku di Papua tidak lain adalah upaya untuk mengantarkan bangsa ini pada disintegrasi bangsa. Faktor kekuatan yang sekaligus dipandang sebagai kelemahan oleh sebagian orang/kelompok inilah yang akhirnya melahirkan negara harus turun tangan untuk melakukan tindakan preventif. Tidak preventif yang dilakukan, selain upaya non penal yaitu dengan dialog antara golongan, mengedepankan upaya musyawarah dan penyadaran akan pentingnya persatuan dan kesatuan, juga melalui operasi

⁷⁰ <http://sosbud.kompasiana.com/2011/03/01/20-keunggulan-indonesia-di-dunia> diunduh pada tanggal 19 Mei 2012.

intelijen negara yang digunakan pemerintah sebagai upaya dini mengetahui berbagai kegiatan yang dimungkinkan berujung pada perongrongan Indonesia sebagai bangsa yang besar.

Walaupun upaya intelijen ini menimbulkan pro dan kontra, karena dianggap menyalahi dan melanggar Hak Asasi Manusia, akan tetapi demi kepentingan bangsa yang besar, maka pemerintah mengeluarkan Undang-undang tentang intelijen negara. Ada beberapa adagium jika menginginkan negara kuat maka rakyat harus dilemahkan, sebaliknya jika menginginkan rakyat kuat maka negara yang harus dilemahkan. Pendapat ini tentunya melihat realita sekarang yang muncul, akan tetapi cita-cita bangsa yaitu mewujudkan masyarakat madani (civil society) hanya akan tercapai jika adanya keseimbangan antara negara (state), masyarakat (society) dan pasar.⁷¹

Penulis tidak akan terjebak pada pro dan kontra soal intelijen, akan tetapi penulis akan jernih melihat bahwa tindak pidana yang berkaitan dengan pembocoran rahasia intelijen adalah suatu hal yang serius sehingga memang perlu diatur sebagai upaya preventif melalui jalur penal disamping upaya non penal yang sudah dilakukan.⁷²

Undang-undang intelijen negara ini diatur berbagai macam hal tentang intelijen negara, tidak terlepas juga pengaturan tentang tindak pidana yang berkaitan dengan intelijen negara seperti pembocoran rahasia negara. Berkaitan dengan latar belakang di atas, maka penulis mencoba mengkaji tentang tindak pidana yang berkaitan dengan intelijen negara ini

B. Pembahasan

Tindak Pidana yang Berkaitan dengan Intelijen dan Tindak Pidana Politik

Tindak pidana politik atau tindak pidana yang berkaitan dengan politik tidak ada definisi yuridisnya, apalagi dalam KUHP sendiri tidak ada yang mengatur khusus tentang tindak pidana politik. Akan tetapi perkembangan negara sebagai bagian proses politik maka kejahatan terhadap negara oleh orang awam sering disebut sebagai kejahatan politik. Tindak pidana politik ini dalam perkembangannya tidak hanya diatur dalam KUHP akan tetapi juga diluar KUHP yang disebut hukum pidana khusus⁷³.

Abdul Hakim Garuda Nusantara menyatakan, pendefinisian perbuatan pidana yang dikualifikasikan sebagai pidana politik senantiasa dipengaruhi oleh tantangan yang dihadapi

⁷¹ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstituisionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 66.

⁷² Upaya penanggulangan kejahatan dapat dilakukan melalui upaya penal dan non penal, upaya penal adalah melalui jalur hukum pidana, sedangkan upaya non penal adalah penanggulangan kejahatan yang tidak menggunakan jalur hukum pidana (Barda Nawawi Arief, 2010, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, Jakarta: kencana Prenada Media Group, halaman 42).

⁷³ Hukum pidana khusus adalah suatu aturan perundang-undangan dibidang tertentu, yang memiliki sanksi pidana, atau tindak-tindak pidana yang diatur dalam perundang-undangan khusus, diluar KUHP, juga memiliki ketentuan yang menyimpang dari KUHP (Aziz Syamsuddin, 2011, *Tindak Pidana Khusus*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 8)

oleh negara dalam kurun waktu tertentu dan persepsi dari elite pemegang kekuasaan negara terhadap tantangan tersebut⁷⁴.

Definisi lain mengenai kejahatan politik adalah menurut konferensi internasional tentang hukum pidana. Konferensi tersebut memberi pengertian kejahatan politik sebagai kejahatan yang menyerang organisasi maupun hak penduduk yang timbul dari berfungsinya negara tersebut. Pengertian tersebut juga belum menjelaskan siapa yang menjadi subyek hukum dan delik politik, apakah individu, korporasi, atau negara. Demikian pula organisasi mana yang dimaksud, sebab begitu banyak organisasi yang didirikan di suatu negara.

Menurut Piers Beirne dan James Messerschmidt kejahatan politik secara kriminologis dapat dibedakan dalam tiga bentuk. Pertama adalah kejahatan politik yang ditujukan kepada negara atau political crimes against the state. Kedua adalah kejahatan politik oleh negara atau domestic political crimes by the state. Ketiga adalah kejahatan politik internasional oleh negara atau international political crimes by the state.

Walaupun demikian sekedar pegangan untuk menentukan apakah suatu kejahatan termasuk sebagai kejahan politik, parameter yang dapat digunakan adalah:

1. Perbuatan pidana tersebut ditujukan untuk mengubah tertib hukum yang berlaku di suatu negara;
2. Perbuatan pidana tersebut ditujukan kepada negara atau berfungsinya lembaga lembaga negara;
3. Perbuatan tersebut secara dominan menampakan motif dan tujuan politiknya;
4. Pelaku perbuatan mempunyai keyakinan bahwa dengan mengubah tertib hukum yang berlaku maka apa yang ingin dicapai adalah lebih baik dan keadaan yang berlaku sekarang.

Stephen Schaffer⁷⁵, memberikan pernyataan yang sangat ekstrim, dimana schaffer menyebut bahwa semua kejahatan merupakan kejahatan politik. Memang apabila diruntut sampai kebelakang bahwa kejahatan pada hakikatnya merupakan perbuatan yang akan mengganggu keseimbangan sosial, dan keseimbangan sosial merupakan bagian dari keseimbangan negara maka jelas bahwa setiap kejahatan adalah perbuatan yang pada hakikatnya merugikan kepentingan negara sehingga dapat digolongkan kejahatan politik.

Kejahatan politik secara konsepsional menurut Dionysios Spinellis dikelompokkan menjadi 2 kategori, pertama kejahatan yang dilakukan oleh pemegang dan Kejahatan yang ditujukan terhadapsistem kekuasaan. Pendapat inilah yang penulis anggap sangat mewakili

⁷⁴ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Pidana Politik Seri Diskusi Hukum dan Politik*, Devisi Pendidikan dan Kajian Strategis Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, (YLBHI), Jakarta, hlm.4.

⁷⁵ Barda Nawawi Arif, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Jakarta: Kencana, 2010, halm. 183.

terhadap semua pendapat dan sangat rasional. Pendapat ini juga yang nanti akan dijadikan rujukan penulis untuk menganalisa tentang kejahatan terhadap rahasia intelijen negara.

Tindak pidana yang berkaitan dengan rahasia intelijen negara adalah suatu istilah tindak pidana yang penulis rumuskan guna menyebut suatu tindak pidana yang ditujukan terhadap kerahasiaan intelijen negara.

Menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, disebutkan beberapa pengertian tentang intelijen, intelijen negara, dan rahasia intelijen. Intelijen adalah pengetahuan, organisasi, dan kegiatan yang terkait dengan perumusan kebijakan, strategi nasional, dan pengambilan keputusan berdasarkan analisis dari informasi dan fakta yang terkumpul melalui metode kerja untuk pendekatan dan peringatan dini dalam rangka pencegahan, penangkalan, dan penanggulangan setiap ancaman terhadap keamanan nasional⁷⁶.

Intelijen Negara adalah penyelenggara Intelijen yang merupakan bagian integral dari sistem keamanan nasional yang memiliki wewenang untuk menyelenggarakan fungsi dan kegiatan Intelijen Negara. Rahasia Intelijen adalah informasi, benda, personel, dan/atau upaya, pekerjaan, kegiatan Intelijen yang dilindungi kerahasiaannya agar tidak dapat diakses, tidak dapat diketahui, dan tidak dapat dimiliki oleh pihak yang tidak berhak⁷⁷.

Ruang lingkup intelijen negara di sebutkan dalam Pasal 7 yaitu: “(a) Intelijen dalam negeri dan luar negeri; (b) Intelijen pertahanan dan/atau militer; (c) Intelijen kepolisian; (d) Intelijen penegakan hukum; dan (e) Intelijen kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian”.

Sedangkan penyelenggara intelijen negara terdiri atas: (1) Badan Intelijen Negara; (2) Intelijen Tentara Nasional Indonesia; (3) Intelijen Kepolisian Negara Republik Indonesia; (4) Intelijen Kejaksaan Republik Indonesia; dan (5) Intelijen kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

Berbagai pengertian dasar di atas dapat ditarik kesimpulan tentang pengertian tindak pidana yang berkaitan dengan rahasia intelijen negara adalah suatu tindak pidana yang berkaitan rahasia intelijen negara yang perbuatannya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 44-47 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara, antara lain Mencuri rahasia negara, Membuka rahasia negara, Membocorkan rahasia negara.

Dilihat dari kegiatan tindak pidana yang berkaitan dengan rahasia negara tersebut sangat terkait dengan sistem kekuasaan maupun dapat dilakukan oleh aparat intelijen yaitu penguasa itu sendiri,maka jelas tindak pidana ini dapat dikatakan sebagai tindak pidana politik.

⁷⁶ Pasal 1 angka 1 UU Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara.

⁷⁷ Pasal 1 angka 2 dan 6 UU Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara.

Pengaturan Tindak Pidana yang Berkaitan dengan Intelijen Negara

1. Pengaturan di KUHP

KUHP telah mengatur tentang tindak pidana yang berkaitan dengan kerahasiaan intelijen negara, hanya saja pengaturannya lebih pada taktis mengenai dokumen, surat-surat negara yang wajib dirahasiakan. Pasal-pasal yang mengatur tentang tindak pidana tersebut tersebar dalam 2 Bab yaitu Bab I tentang Kejahanan terhadap Keamanan Negara, dan Bab XVII tentang Membuka Rahasia. Bunyi pasal tersebut antara lain:

Pasal 112

Barang siapa dengan sengaja mengumumkan surat-surat, berita-berita atau keterangan- keterangan yang diketahuinya bahwa harus dirahasiakan untuk kepentingan negara, atau dengan sengaja memberitahukan atau memberikannya kepada negara asing, diancam dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun.

Pasal 113

- (1) *Barang siapa dengan sengaja, untuk seluruhnya atau sebagian mengumumkan, atau memberitahukan maupun menyerahkan kepada orang yang tidak berwenang mengetahui, surat-surat, peta-peta, rencana-rencana, gambar-gambar atau benda-benda yang bersifat rahasia yang bersangkutan dengan pertahanan atau keamanan Indonesia terhadap serangan dari luar, yang ada padanya atau yang isinya, bentuknya atau susunannya benda- benda itu diketahui olehnya, diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun.*
- (2) *Jika surat-surat atau benda-benda ada pada yang bersalah, atau pengetahuannya tentang itu karena pencarinya, pidananya dapat ditambah sepertiga.*

Pasal 114

Barang siapa karena kesalahannya (kealpaannya) menyebabkan surat-surat atau benda-benda rahasia sebagaimana yang dimaksudkan dalam pasal 113 harus menjadi tugasnya untuk menyimpan atau menaruhnya, bentuk atau susunannya atau seluruh atau sebagian diketahui oleh umum atau dikuasai atau diketahui oleh orang lain (atau) tidak berwenang mengetahui, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun enam bulan atau pidana kurungan paling lama satu tahun atau pidana denda paling tinggi empat ribu lima ratus rupiah.

Pasal 115

Barang siapa melihat atau membaca surat-surat atau benda-benda rahasia sebagaimana dimaksud dalam pasal 113, untuk seluruhnya atau sebagian, sedangkan diketahui atau selayaknya harus diduganya bahwa benda-benda itu tidak dimaksud untuk diketahui olehnya, begitu pula jika membuat atau menyuruh membuat salinan atau ikhtisar dengan huruf atau dalam bahasa apa pun juga, membuat atau menyuruh buat teraan, gambaran atau jika tidak menyerahkan benda-benda itu kepada pejabat kehakiman, kepolisian atau pamongh praja, dalam hal benda-benda itu ke tangannya, diancam dengan pidana penjara paling lama tiga tahun.

Pasal 116

Permufakatan jahat untuk melakukan kejahatan sebagaimana diamksud dalam pasal 113 dan 115, diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun.

Pasal 322

Barang siapa dengan sengaja membuka rahasia yang wajib disimpannya karena jabatan atau pencarinya, baik yang sekarang maupun yang dahulu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling banyak sembilan ribu rupiah. Jika kejahatan dilakukan terhadap seorang tertentu, maka perbuatan itu hanya dapat dituntut atas pengaduan orang itu.

Dari pasal-pasal KUHP di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa yang dijadikan subyek pelaku tindak pidana adalah setiap orang baik dengan sengaja maupun tidak sengaja melakukan perbuatan-perbuatan tersebut di atas. Memang dalam KUHP belum mengenal adanya korporasi sebagai subyek hukum. Pasal-pasal KUHP ini masih tetap berlaku karena belum ada aturan baru yang membatalkan Pasal ini. Akan tetapi apabila perbuatan dapat digolongkan Pasal-pasal dalam Undang-undang baru, maka yang dipakai adalah undang-undang baru (*lex specialis derogat lex generalis*).

2. Pengaturan di Undang-undang Intelijen Negara

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara mengatur tindak pidana terhadap rahasia intelijen negara dalam ketentuan BAB IX tentang ketentuan pidana yaitu dari Pasal 44 sampai 47. Selengkapnya bunyi pasal tersebut yaitu:

Pasal 44

Setiap Orang yang dengan sengaja mencuri, membuka, dan/atau membocorkan Rahasia Intelijen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pasal 45

Setiap Orang yang karena kelalaianya mengakibatkan bocornya Rahasia Intelijen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Pasal 46

Setiap Personel Intelijen Negara yang membocorkan upaya, pekerjaan, kegiatan, Sasaran, informasi, fasilitas khusus, alat peralatan dan perlengkapan khusus, dukungan, dan/atau Personel Intelijen Negara yang berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi dan aktivitas Intelijen Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 huruf b dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dalam hal tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Personel Intelijen Negara dalam keadaan perang dipidana dengan ditambah 1/3 (sepertiga) dari masing-masing ancaman pidana maksimumnya.

Pasal 47

Setiap Personel Intelijen Negara yang melakukan penyadapan di luar fungsi penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Rumusan pasal di atas sangatlah umum akan tetapi dengan rumusan yang umum seperti itu akan mempermudah peraturan dalam operasionalisasi. Unsur-unsur tidak pidana sebagaimana disebutkan dalam pasal-pasal di atas adalah:

- (1) setiap orang (perseorangan atau badan hukum) dan/atau personil pengendali intelijen negara;
- (2) dengan sengaja/kelalaian;
- (3) melakukan perbuatan-perbuatan:
 - mencuri, membuka, dan/atau membocorkan Rahasia Intelijen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 (perbuatan ini untuk subyek setiap orang),
 - membocorkan upaya, pekerjaan, kegiatan, Sasaran, informasi, fasilitas khusus, alat peralatan dan perlengkapan khusus, dukungan, dan/atau Personel Intelijen Negara yang berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi dan aktivitas Intelijen Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 huruf b (untuk subyek personil intelijen negara),
 - melakukan penyadapan di luar fungsi penyelidikan, pengamanan, dan penggalangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 (untuk subyek personil intelijen).

Pasal-pasal ketentuan pidana tersebut menyebut Pasal 26 dan pasal 18 (b), serta Pasal 32 UU Intelijen. Untuk mendapatkan pemahaman yang utuh maka berikut ini bunyi pasal tersebut:

Pasal 18 (b)

Setiap Personel Intelijen Negara wajib merahasiakan seluruh upaya, pekerjaan, kegiatan, Sasaran, informasi, fasilitas khusus, alat peralatan dan perlengkapan khusus, dukungan, dan/atau Personel Intelijen Negara yang berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi dan aktivitas Intelijen Negara;

Pasal 26

Setiap Orang atau badan hukum dilarang membuka dan/atau membocorkan Rahasia Intelijen.

- (1) *Penyadapan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 dilakukan berdasarkan peraturan perundangan-undangan.*
- (2) *Penyadapan terhadap Sasaran yang mempunyai indikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 dilaksanakan dengan ketentuan:*
 - a. *untuk penyelenggaraan fungsi Intelijen;*
 - b. *atas perintah Kepala Badan Intelijen Negara; dan*
 - c. *jangka waktu penyadapan paling lama 6 (enam) bulan dan dapat diperpanjang sesuai dengan kebutuhan.*
- (3) *Penyadapan terhadap Sasaran yang telah mempunyai bukti permulaan yang cukup dilakukan dengan penetapan ketua pengadilan negeri.*

Apabila memenuhi unsur-unsur di atas, maka dapat dipidana. Pidana pemberatan juga dikenakan jika perbuatan dengan subyek personil intelijen negara dilakukan pada saat keadaan perang.

Pengaturan Tindak Pidana yang Berkaitan dengan Intelijen Negara di Masa yang Akan Datang

Pengaturan tindak pidana yang berkaitan dengan intelijen negara ada beberapa kelemahan yang perlu dievaluasi, antara lain:

- a) tidak ada kualifikasi bahwa jenis tindak pidana yang berkaitan dengan intelijen negara merupakan kejahatan atau pelanggaran; hal ini membuat kelemahan yuridis sendiri jika terjadi percobaan, pembantuan dan recidivis serta daluarsa.
- b) tidak ada pengaturan tentang permufakatan jahat, sehingga jika terjadi permufakatan jahat maka tidak ada penyelesaiannya. Permasalahan ini akan muncul dikarenakan permufakatan jahat berada di BAB IX KUHP, sehingga tidak berlaku terhadap Undang-Undang di luar KUHP.
- c) tidak ada pengaturan tentang pedoman pidana denda yang tidak dibayar oleh korporasi. Hal ini membuat kerancuan yuridis tersendiri karena dalam KUHP hanya ada subyek hukum orang sehingga pengaturan kurungan pengganti hanya untuk subyek hukum orang.

Melihat kelemahan-kelemahan tersebut, maka kedepan kebijakan formulasi hukum pidana pada masa yang akan datang harus mencantumkan: (1) kualifikasi tindak pidana; (2) pengaturan tentang permufakatan jahat; (3) pedoman pelaksanaan pidana denda untuk korporasi.

C. Penutup

Simpulan

Pembahasan di atas dapat diambil kesimpulan (1) tindak pidana yang berkaitan dengan rahasia intelijen negara merupakan tindak pidana politik, hal ini karena dilakukan terhadap

kekuasaan atau oleh pemegang kekuasaan yaitu personil intelijen; (2) pengaturan tindak pidana yang berkaitan dengan rahasia intelijen di Indonesia terdapat dalam KUHP dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 dan kedua-duanya masih berlaku; (3) kebijakan formulasi tindak pidana terhadap intelijen negara yang akan datang harus menjawab kelemahan-kelemahan yang ada yaitu dengan mencantumkan kualifikasi tindak pidana, pengaturan permufakatan jahat, dan pedoman pelaksanaan pidana terhadap korporasi.

Saran

Saran penulis adalah (1) upaya pengaturan tindak pidana politik yang berkaitan dengan rahasia negara tidak perlu diperdebatkan panjang, karena hal ini sebagai sarana preventif atas tindakan maupun rong-rongan terhadap bangsa Indonesia dari pihak luar maupun dalam yang tidak suka terhadap negara ini; (2) upaya non penal sebagai usaha preventif terhadap tindak pidana yang berkaitan dengan kemanaan negara perlu di tingkatkan misalnya dengan meningkatkan kewaspadaan masyarakat bangsa, mencerdaskan kehidupan bangsa, meningkatkan taraf ekonomi masyarakat, penyadaran melalui aparatur daerah yang terkait.

Daftar Pustaka

- Arief, Barda Nawawi. 2010. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*. Jakarta: kencana Prenada Media Group.
- _____. 2010. *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*. Jakarta: Kencana.
- _____. 2012. *Kebijakan Formulasi Ketentuan Pidana dalam Peraturan Perundang-undangan*. Semarang:Penerbit Pustaka Magister.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Hidayat, Arief. 2011. *sari kuliah politik hukum*. SPP MIH Undip.
- Nusantara, Abdul Hakim Garuda. *Pidana Politik Seri Diskusi Hukum dan Politik, Devisi Pendidikan dan Kajian Strategis Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)*. Jakarta
- Syamsuddin, Aziz. 2011. *Tindak Pidana Khusus*. Jakarta: Sinar Grafika.

Peraturan Perundang-undagan

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 tentang Intelijen Negara (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5249)

Internet

<http://sosbud.kompasiana.com/2011/03/01/20-keunggulan-indonesia-di-dunia> diunduh pada tanggal 19 Mei 2012.

**PEMBATALAN PERATURAN DAERAH OLEH MENTERI
DALAM NEGERI DALAM TINJAUAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014 JUNCTO UNDANG NOMOR 9
TAHUN 2015 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Anas Saba'ni

Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim Semarang

anas_istana99bintang@yahoo.com

Abstrak

Hadirnya otonomi daerah telah membawa dampak pada pembuatan sebagian Peraturan Daerah yang kurang sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini berdampak pada pembatalan Peraturan Daerah. Dalam UU No 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa kewenangan pembatalan Peraturan Daerah ada pada Menteri Dalam Negeri, sementara dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945 menyebutkan bahwa kewenangan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah UUD Negara Republik Indonesia 1945 berada pada Mahkamah Agung. Oleh karena itu peneliti melakukan penelitian terkait kewenangan pembatalan perda dalam kerangka hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia.

Kata kunci: pembatalan, peraturan daerah, menteri dalam negeri

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Negara Indonesia menganut prinsip “Negara hukum yang dinamis” atau *Welfare State* sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merumuskan “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Negara hukum merupakan dasar suatu negara dalam melaksanakan tindakan yang menempatkan asas legalitas sebagai dasar tindakan dari suatu negara.⁷⁸

⁷⁸ A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005, hlm.59.

Konsep negara hukum ini sendiri erat kaitannya dengan asas legalitas yang memberikan dasar serta kepastian akan suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah serta memudahkan masyarakat untuk mengontrol tindakan pemerintah tersebut apakah telah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hierarki Peraturan Perundang-Undangan tersebut menyebutkan kedudukan Peraturan Daerah (Perda) sebagai bagian dari suatu peraturan perundangan yang diakui dalam hukum Indonesia. Diletakannya Perda sebagai bagian dari hierarki Peraturan Perundang-Undangan menunjukkan bahwa Perda tersebut hendaknya tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi sehingga apabila terjadi pertentangan maka sudah sewajarnya Perda tersebut dapat dibatalkan dan dinyatakan tidak berlaku.

Banyaknya pengujian terhadap peraturan daerah yang dilakukan oleh pemerintah tidak sepenuhnya diterima baik oleh daerah-daerah. Pada kenyataannya banyak daerah yang merasa keberatan jika peraturan daerah yang telah dibuat dengan susah payah, membutuhkan biaya yang banyak dan waktu yang lama dan melibatkan wakil rakyat pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada akhirnya dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, sehingga mereka berpendapat oleh karena peraturan daerah yang sudah disahkan dan dibuat dengan cara yang benar untuk kepentingan rakyat, tidak begitu saja dapat dibatalkan dan seandainya dibatalkan pun harus melalui prosedur hukum yang sesuai peraturan perundang-undangan.

Prosedur yang dimaksud adalah melalui Mahkamah Agung karena Mahkamah Agung dapat melakukan judicial review terhadap peraturan daerah yang dinilai bermasalah untuk membuktikan apakah peraturan daerah-peraturan daerah itu bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi derajatnya atau tidak. Pasal 24 A Ayat (1) UUD 1945 merumuskan: “Mahkamah Agung Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-Undangan dibawah Undang-undang di bawah Undang-undang terhadap Undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-undang”.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 merumuskan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diartikan, bahwa pemilik kedaulatan dalam negara Indonesia ialah rakyat. Pelaksanaan kedaulatan ditentukan menurut Undang-Undang Dasar. Pelaksanaan kedaulatan negara Indonesia menurut UUD 1945 adalah rakyat dan lembaga-lembaga negara yang berfungsi menjalankan tugas-tugas kenegaraan sebagai representasi kedaulatan rakyat. Berdasarkan hal tersebut maka ketentuan Pasal 24 A Ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia 1945 tersebut memiliki kedudukan lebih tinggi sebagaimana dalam urutan Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan juga sebagai wujud kedaulatan rakyat.

Kewenangan yang diberikan kepada daerah khususnya dalam hal membuat Peraturan Perundang-Undangan dalam hal ini Perda, selama ini terasa ditanggapi secara berlebihan. Pemerintah daerah berlomba-lomba membuat peraturan daerah sesuai keinginan daerah tanpa memperhatikan ketentuan aturan yang lebih tinggi maupun kepentingan masyarakat umum, sehingga ratusan peraturan daerah yang masuk ke pemerintah pusat dinyatakan bermasalah, bahkan banyak peraturan daerah yang dibuat hanya untuk kepentingan memasukkan pendapatan asli daerah semata, sehingga memberatkan masyarakat. Selain itu banyak perda yang tidak dapat secara optimal dapat diimplementasikan dan ada banyak perda yang diprotes oleh warganya sendiri karena tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat bahkan sampai pada tingkat judicial review ke Mahkamah Agung.

Pandangan ideal tentang Perda tersebut seolah-olah menjadi kontradiksi antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk membatalkan Perda. Pasal 251 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah merumuskan bahwa “Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesesuaian dibatalkan oleh Menteri”. Faktanya Menteri Dalam Negeri telah membatalkan 139 Peraturan Daerah dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2015.⁷⁹

Berdasarkan uraian tersebut diatas, penulis menilai adanya aturan yang tidak sinkron yang mengatur tentang kewenangan pembatalan peraturan daerah. Pertimbangan tersebut dibutuhkan suatu kajian yuridis normatif dalam penelitian tesis ini untuk mengkaji dan menganalisis mengenai pengujian pembatalan peraturan daerah dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia.

B. Metode Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris. Penelitian yuridis dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka yang merupakan data sekunder dan juga disebut penelitian kepustakaan. Sedangkan penelitian empiris dilakukan dengan cara meneliti di lapangan yang merupakan data primer⁸⁰. Sedangkan spesifikasi yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis dengan menggunakan jenis data primer dan data sekunder. Metode pengumpulan data dilakukan melalui dua kegiatan penelaahan data yaitu penelitian kepustakaan dan dokumentasi yang kemudian dianalisis secara kualitatif sosiologis dengan didasarkan pada kedalaman data yang akan dihimpun secara menyeluruh, sistematis, kritis dan konstruktif untuk dapat memberikan jawaban terhadap semua permasalahan dalam penelitian ini.

⁷⁹ Sejak November 2014 hingga Mei 2015 Mendagri Batalkan 139 Perda, http://nasional.kompas.com/_/, diakses pada 3 Januari 2016.

⁸⁰ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Jakarta: GhaliaIndonesia, 1990, hlm. 9.

Penelitian tentang pembatalan perda ini menggunakan beberapa teori untuk mempertajam penelitian, diantaranya; Menurut Montesquieu untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam 3 organ, yaitu:a) Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang).b) Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang).c) Kekuasaan yudikatif (mengadili bila terjadi pelanggaran atas undang-undang)⁸¹.

Gustav Radbruch mengemukakan bahwa terdapat tiga nilai dasar hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum⁸². Nilai Keadilan menunjuk pada kesamaan hak di depan hukum, nilai kemanfaatan menunjuk pada tujuan keadilan yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia, dan nilai kepastian menunjuk bahwa hukum yang berisi keadilan dan norma yang mencitakan keadilan benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.

C. Hasil Penelitian dan Analisis

1. Kedudukan Hukum Pembatalan Peraturan Daerah oleh Menteri Dalam Negeri

Sistem pemerintahan merupakan bagian penting dalam eksistensi suatu negara. Sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai hubungan antara kekuasaan eksekutif di satu pihak dengan kekuasaan legislatif dilain pihak. Eksekutif dalam konteks di atas dalam arti sempit yaitu menunjuk kepada kepala cabang kekuasaan eksekutif atau *the supreme head of the executive department*. Apabila dihubungkan dengan UUD 1945, yang dimaksud dengan kepala cabang kekuasaan eksekutif tersebut adalah Presiden selaku kepala pemerintahan sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Indonesia memegang Kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.⁸³

⁸¹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005, hlm.152.

⁸²Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 19.

⁸³Rukmana Amanwinata, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jurnal Sosial Politik Dialektika Vol. 2 No. 2-2001, hlm. 20

Menurut teori Hukum Tata Negara dikenal dua bentuk sistem pemerintahan yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial (presidensial).⁸⁴ Tetapi dalam praktik ada juga dikenal sistem pemerintahan campuran yang disebut sistem parlementer tidak murni atau presidensial tidak murni.⁸⁵

Sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan di mana hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan (legislatif) sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungjawaban para Menteri terhadap Parlemen. Maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen.⁸⁶ Oleh karenanya, kebijakan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.

Sistem presidensial bermula dari sejarah politik latar belakang kebencian rakyat Amerika terhadap pemerintahan Raja George III, sehingga tidak menghendaki monarki untuk mewujudkan kemerdekaannya dari Inggris dan lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan pemisahan kekuasaan sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya sebagaimana ajaran Trias politika.⁸⁷ Dalam menjalankan tugasnya Presiden dibantu oleh menteri-menteri.

Ketentuan mengenai Menteri diatur pada Bab V tentang Kementerian Negara dalam Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut: Pasal 17 UUD 1945: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. (4) Pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Menurut C.S.T Kansil, Menteri-menteri itu

⁸⁴ Setidaknya terdapat empat model penulisan istilah ini, yaitu presidential, presidensil, presidensiil, dan presidensial dalam hukum tata negara. Dalam tesis ini digunakan istilah “presidensial” untuk menerjemahkan istilah “presidential”. Lihat Anton M. Moeliono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1988, hlm. 700.

⁸⁵ Bintan R. Saragih, *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jakarta : Gaya Media Pratama, 1992, hlm.7

⁸⁶ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana Prenada Media 2011, hlm. 80

⁸⁷ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PS HTN-FH UI dan Sinar Bakti, 1988 hlm. 177.

diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan (pouvoir executive).⁸⁸

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat dinyatakan bahwasanya para Menteri adalah Pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana rumusan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Sehingga Menteri membantu Presiden menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu sesuai dengan tugas dan fungsinya guna mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.

Selain itu mengenai Kementerian Negara diatur pula dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Kedudukan Menteri dalam sistem presidensial merupakan pembantu Presiden yang berada di bawah dan bertanggung jawab sepenuhnya kepada Presiden sebagaimana Pasal 3 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008. Pasal 22 juga merumusakan: (1) Menteri diangkat oleh Presiden. Penjelasan ayat (1): Menteri dalam ketentuan ini adalah pejabat negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸⁹

Berdasarkan pasal tersebut maka dapat dimaksudkan bahwa para menteri negara tunduk dan bertanggung jawab kepada presiden sebagai satu kesatuan institusi. Prinsip yang bersifat umum adalah administrasi pemerintahan pusat pada umumnya ditempatkan di bawah kewenangan menteri atau diorganisasikan sebagai kementerian atau departemen.

Kewenangan untuk mengendalikan prilaku Kepala Daerah dan DPRD yang membentuk Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tidak lagi dilakukan oleh Presiden tetapi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagaimana Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2014.

⁸⁸ C.S.T. Kansil dan Christina S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Bumi Aksara, 2005, hlm.103.

⁸⁹ Para Menteri (dari PKS), Presidensial dan Koalisi (Parlementer) dalam www.kompasiana.com diakses tanggal 24 Februari 2016

Berdasarkan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menentukan: Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Ketentuan ini menjadi dasar adanya Peraturan Perundang-Undangan lain yang masuk dan menjadi bagian hirarkis peraturan perundang-undangan.

Pasal 8 ayat (1) Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Perlu ditegaskan segala produk hukum sebagaimana tersebut di atas adalah “peraturan”, yang secara prinsip berbeda dari “keputusan”. Berdasarkan hal ini, Keputusan Mendagri bukan sebagai salah satu Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, sehingga penilaian mengenai kedudukan dan kekuatan hukumnya bukan dilihat dari susunan hirarki peraturan perundang-undangan.

Maka dari itu apabila dibandingkan dengan misalnya Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi atau Peraturan Gubernur, suatu Peraturan Menteri Dalam Negeri mempunyai kedudukan lebih tinggi karena Peraturan Menteri disebutkan lebih dahulu. Analog dengan hal ini adalah kedudukan Keputusan Menteri, termasuk Keputusan Mendagri. Kedudukan Keputusan Menteri lebih tinggi dari Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Keputusan Gubernur.

Pengujian terhadap Perda ini terdapat dualisme kewenangan pengujian terhadap Perda, yang pertama Mahkamah Agung yang dikenal sebagai judicial review dan yang kedua adalah Pemerintah Pusat yang dalam hal ini Menteri Dalam Negeri yang dikenal sebagai executive review. Pada dua model pengujian

ini terdapat perbedaan yaitu pada model pengujian judicial review pengadilan bersifat pasif yaitu apabila ada yang mengajukan pengujian terhadap Perda saja baru mekanisme judicial review akan berjalan sedangkan pada model executive review bersifat aktif artinya Pemerintah Pusat dapat mendesak untuk Pemerintah untuk menyerahkan Perdanya untuk diuji, apabila tidak sesuai maka dibatalkan. Pembatalan Perda yang dilakukan oleh Pemerintah bukan merupakan pembatalan dalam ranah peradilan. Pembatalan Perda ini merupakan pengawasan represif dalam ranah hukum administrasi.

Kedudukan hukum Menteri Dalam Negeri dapat mengeluarkan keputusan Menteri Dalam Negeri tentang pembatalan Peraturan daerah yang didasarkan atas perintah dari suatu Undang-Undang atau atribusi dalam bentuk executive review. Menteri Dalam Negeri dalam keputusan tidak menyalahi selama tidak bertentangan dengan asas-asas dan norma pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Kewenangan yang Dijalankan oleh Menteri Dalam Negeri dalam Proses Pembatalan Peraturan Daerah

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan sebuah mekanisme untuk mencapai demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan melalui otonomi daerah yang sesuai dengan tujuan hukum untuk mengayomi masyarakat daerah baik secara aktif maupun secara pasif. Secara aktif dimaksudkan sebagai upaya untuk menciptakan suatu kondisi kemasyarakatan daerah yang berlangsung secara wajar. Sedangkan yang dimaksud secara pasif adalah mengupayakan pencegahan atas upaya yang sewenang-wenang dan penyalahgunaan hak secara tidak adil. Begitu juga ketika suatu Peraturan Daerah akan dibatalkan, harus sesuai dengan alasan-alasan yang bertujuan untuk mengayomi dan melindungi rakyat.

Usaha mewujudkan pengayoman ini termasuk di dalamnya diantaranya adalah mewujudkan keadilan, kepastian serta kemanfaatan hukum sebagaimana gagasan hukum Gustav Radbruch yang relevan dengan tiga aspek keberlakuan hukum sebagai berikut:

- a. Keadilan Hukum : Kekuatan berlaku Filosofis

Secara filosofis, keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan. Tujuan hukum bukan hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya.

Menteri Dalam negeri dalam melakukan pembatalan memiliki wewenang dalam pembentukan keputusan pemerintahan yakni keputusan Menteri dalam negeri untuk pembatalan peraturan daerah harus memiliki pertanggungjawaban hukum dan berdasarkan keadilan masyarakat sebagaimana dalam UUD 1945. Hal ini sesuai dengan teori keadilan Gustav Radbruch.

b. Kepastian Hukum : Kekuatan berlaku Yuridis

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.

Ketika sebuah peraturan ataupun Undang-Undang tidak mencerminkan keadilan sesuai dengan cita hukum tertinggi (recht side), kepastian hukum sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia serta kemanfaatan bagi seluruh rakyat Indonesia maka berdasarkan teori Gustav Radbruch menurut penulis peraturan tersebut dapat dikoreksi ataupun dibatalkan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memuat produk hukum daerah utamanya peraturan daerah dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu dalam Pasal 7. Sebagaimana sistem pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pada Pasal 7 dianut adalah judicial review. Namun juga menganut executive review sebagaimana Pasal 8 dan Pasal 97 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis Peraturan Perundang-Undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh Peraturan

Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau sederajat. Bahwa Menteri Dalam Negeri dalam membatalkan peraturan daerah sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya sesuai dengan Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang nomor 23 tahun 2014.

Berdasar pada asas legalitas dan maksud dari isi Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Republik Indonesia No. 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang peradilan Tata Usaha Negara, memberikan suatu dasar dari keabsahan suatu Peraturan Perundang-Undangan terkait dengan wewenang pembuat Peraturan Perundang-Undangan tersebut, begitu pula halnya dengan peraturan daerah yang telah dibatalkan melalui keputusan Menteri dalam negeri, bahwa dasar wewenang yang dimiliki Menteri Dalam Negeri adalah telah tepat, sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengenai mekanisme pembatalan peraturan daerah. Dengan demikian maka keputusan menteri dalam negeri dalam pembatalan peraturan daerah sesuai dengan aspek kepastian hukum menurut Gustav Radbruch.

c. Kemanfaatan Hukum : Kekuatan berlaku Sosial

Aliran utilitas menganggap bahwa pada prinsipnya tujuan hukum itu hanyalah untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan masyarakat. Aliran utilitas memasukkan ajaran moral praktis yang menurut penganutnya bertujuan untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin warga masyarakat.

Peraturan daerah lahir atas dasar prakarsa dan aspirasi masyarakat menuju terwujudnya supremasi sistem hukum. Sistem hukum yang hendak diwujudkan adalah sistem hukum di bawah sistem konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan negara dan kehidupan nasional sehari-hari. Dalam upaya mewujudkan sistem hukum yang efektif itu, penataan kembali, kultur dan kesadaran hukum masyarakat yang terus meningkat, seiring dengan pembaruan materi hukum yang terstruktur secara harmonis, dan terus menerus diperbarui sesuai dengan tuntutan perkembangan kebutuhan. Pembatalan peraturan daerah dapat dilaksanakan oleh Menteri dalam negeri asalkan sesuai

dengan aspek sosiologis dengan mempertimbangkan aspirasi dan prakarsa masyarakat.

Hal ini sesuai dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja, menyatakan bahwa tujuan utama adanya hukum adalah jaminan ketertiban, keadilan, dan kepastian. Dengan demikian, hukum adalah sebuah sistem yang mempunyai ciri dan karakteristik yang menjadi penggerak dan pengatur kehidupan masyarakat. Terkait dengan ciri dan karakteristik hukum dan masyarakat tersebut, Roscoe Pound, mengenalkan lebih lanjut apa yang disebut sebagai *law as a tool of social engineering*.

D. Simpulan

1. Kedudukan hukum Menteri Dalam Negeri membatalkan Peraturan Daerah melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri menurut Undang-Undang nomor 23 tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 telah sesuai aturan perundang-undangan dan secara mutatis mutandis sama dengan sistem hirarki peraturan perundang-undangan. Keputusan Mendagri yang membatalkan Perda tidak dilihat dari bagian sistem Peraturan Perundang-Undangan (dalam arti sempit yaitu dalam arti *regeling*). Melainkan sebagai analog dalam “susunan hirarkis keputusan”. Apabila suatu produk keputusan dalam “hirarkis keputusan” adalah lebih tinggi, maka “keputusan” tersebut mempunyai kedudukan yang lebih tinggi juga dalam susunan hirarkis “peraturan”. Keputusan Mendagri lebih tinggi dari Peraturan Daerah karenanya, dilihat dari sistem hirarkisnya.
2. Kewenangan Menteri Dalam Negeri dalam pembatalan Peraturan Daerah adalah wewenang atribusi. Kewenangan tersebut memiliki kekuatan mengikat karena diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang. Menteri Dalam Negeri melakukan Pembatalan Peraturan Daerah sesuai kewenangan yang dijalankan berdasarkan pada Konstitusi, hal mana keputusan tersebut mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan (sosiologis & politis), merupakan satu kesatuan kaidah yg hidup dalam masyarakat, dan mendasarkan pada

hukum tertinggi yaitu UUD sebagai indikator untuk menilai perda yang akan dibatalkan.

Daftar Pustaka

- A. Mukthie Fadjar, 2005, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Anton M. Moeliono, 1988, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI.
- Bintan R. Saragih, 1992 *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jakarta : Gaya Media Pratama.
- C.S.T. Kansil dan Christina S.T. Kansil, 2005 *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Bumi Aksara.
- Miriam Budiardjo, 2005, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Jakarta: GhaliaIndonesia.
- Rukmana Amanwinata, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jurnal Sosial Politik Dialektika Vol. 2 No. 2-2001
- Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Titik Triwulan Tutik, 1998, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana Prenada Media 2011 Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, PS HTN-FH UI dan Sinar Bakti.
- _____, “Para Menteri (dari PKS), Presidensial dan Koalisi (Parlementer)” dalam www.kompasiana.com, diakses pada 2 Januari 2016.
- _____, “Sejak November 2014 hingga Mei 2015 Mendagri Batalkan 139 Perda”, <http://nasional.kompas.com/>, diakses pada 3 Januari 2016.

KESETARAAN GENDER DALAM BINGKAI HUKUM DAN KEWARGANEGARAAN DI INDONESIA

Yesi Eka Pratiwi

Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan

Program Paskasarjana Universitas Negeri Yogyakarta

yesiekapratiwi2@gmail.com

Abstrak

Kewarganegaraan merupakan status yang diberikan pada seseorang untuk menjadi anggota penuh dalam sebuah masyarakat. Semua yang memiliki status tersebut memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan status yang dianugerahkan oleh suatu negara. Hakikat kewarganegaraan itu sendiri ialah ikatan hukum antara negara dan seseorang, ikatan itu menjadi sebuah kontrak politis antara negara yang mendapat status sebagai negara yang berdaulat dan diakui karena memiliki tata negara. Kewarganegaraan dapat dikatakan sebagai suatu hal-hal yang berhubungan dengan penduduk dalam suatu bangsa, kewarganegaraan di pandang sebagai hak untuk berpartisipasi secara utuh dalam berbagai pola struktural sosial, politik dan budaya. Berkaitan dengan hak-hak kewarganegaraan pada saat itu suatu faham feminism yang muncul ketika wanita menuntut untuk mendapatkan kesetaraan Hak yang sama dengan pria. Pengakuan tentang ketidak seimbangan gender, dengan peran wanita yang berada di bawah pria. Timbulnya faham feminism yang menuntut kesetaraan gender terhadap hak-hak kewarganegaraan yang diperolehnya sebagai warga negara, di mana perempuan sebagai agen (perubahan) dan warga negara juga ingin diakui oleh lembaga politik, ekonomi, maupun sosial yang selama ini di dominasi laki-laki. Penulisan ini bertujuan untuk memaparkan tentang kewarganegaraan dan kesetaraan gender. Penulisan ini menggunakan metode kajian pustaka.

Kata Kunci: kesetaraan, kewarganegaraan, gender

A. Pendahuluan

Era reformasi menuntut perubahan paradigma dalam penyelenggaraan negara yang lebih demokratis dan berdasarkan prinsip negara hukum yang memperkuat perlindungan hak asasi manusia dan persamaan kesederajatan didepan hukum bagi setiap warga negara. Wujud perubahan tersebut secara konstitusional terihat dari adanya amandemen UUD 1945 yang bertujuan untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945, menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat, menyempurnakan Aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia, menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara, menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan dan berasara dan berbangsa. Gagasan tersebut menyentuh pola persoalan kewarganegaraan yang harus ditata kembali sesuai dengan tuntutan demokratisasi dan kebutuhan reformasi lainnya agar masalah hak-hak dan perlindungan warga negara dapat diposisikan secara tepat didalam rangka perlindungan HAM tanpa mengganggu kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Gagasan tersebut kemudian diwujudkan dengan adanya reformasi peraturan perundang undangan tentang kewarganegaraan yang secara resmi yang dituangkan dalam UU No.12 tahun 2006 tentang kewarganegaraan. UU tersebut menggantikan UU No.62 Tahun 1958 tentang kewarganegaraan.

Kewarganegaran pada saat yang sama dapat dilihat dari hasil proses tawar menawar di mana anggota komunitas politik mengharapkan dan menuntut hak tertentu kepada anggota warga negara. Meskipun dalam pengertian tentang warga negara dapat dilihat sebagai ukuran timbal balik di mana adanya tindakan yang seimbang antara hubungan hak dan kewajiban.

Adanya pernyataan bahwa kewarganegaraan itu sederhananya adalah ketika individu menjadi seorang pemegang paspor. Menurut Torpey dalam Kivisto & Faist (2007: 50) paspor adalah salah satu tanda nyata kebangsaan. Di dalam bukunya Kivisto & Faist yang berjudul *Citizenship* menjelaskan bahwa pada era kewarganegaraan modern antara kebangsaan dan kewarganegaraan itu sudah terikat atau terkait dengan erat, namun untuk sebuah kewarganegaraanya perlu dibedakan secara analitis. Kebangsaan itu berarti keanggotaan penuh dalam sebuah negara dan terikat dengan sistem hukum negara tersebut, juga dengan itu pula individu tunduk pada kekuasaan negara.

Tilli & Beland dalam Kivistö & Faist (2007: 51) menjelaskan adanya fungsi kebangsaan antar negara (internasional) adalah untuk mendefinisikan orang-orang di dalam wilayah yang digariskan dan untuk melindungi warga negara terhadap dunia luar yang terkadang bermusuhan, kemudian ada pula fungsi domestik yakni untuk mendefinisikan hak dan kewajiban tiap individu. Adanya prinsip *domaine réservé* (kompetensi ekslusif), yakni memberikan setiap negara untuk memutuskan batas dan penentuan nasibnya sendiri dan kriteria yang dibutuhkan untuk mengakses warga negaranya. Salah satu syarat umum untuk keanggotaan itu ialah warga negara memiliki semacam hubungan erat dengan negaranya.

Adrian Oldfield mengonsepsikan dua pendekatan, yakni kewarganegaraan sebagai status dan kewarganegaraan sebagai praktik. Pendekatan pertama memprioritaskan hak warga negara sebagai individu, sedangkan pendekatan kedua pada kepentingan masyarakat yang lebih luas. Tetapi gagasan kewarganegaraan kerap dikritik terlalu individual dan anti sosial karena doktrinnya tentang hak individu. Kewarganegaraan, dan komunitarianisme sebagai turunannya, berasal dari doktrin individualisme posesif dan kebebasan yang negatif. Mereka adalah akomodasi intelektual dengan kebutuhan untuk pengaturan sosial, tetapi pada intinya mereka tetap anti-sosial, baik dalam makna sosiologis maupun popular (Byrne, 2005:2).

Itulah mengapa upaya melihat kewarganegaraan sebagai sebuah proses dan bukan semata-mata hasil yang penting untuk dilakukan, mengombinasikan elemen dari dua tradisi sejarah kewarganegaraan, yakni tradisi republikan partisipatoris dan tradisi hak-hak sosial-liberal. Ini merupakan upaya untuk melihat bahwa warga negara bukan sekadar pemegang hak-hak pasif, tapi juga aktif terlibat dengan lembaga politik dan kesejahteraan, baik sebagai individu maupun kelompok. Dalam konteks perspektif feminis, menurut Lister (2003: 4), pendekatan kewarganegaraan juga ingin dilihat apakah memberi kemungkinan posisi perempuan sebagai agen (perubahan) dibanding sebagai korban dari diskriminasi dan opresi dari lembaga politik, ekonomi, maupun sosial yang didominasi laki-laki.

Kesetaraan antara laki-laki dan perempuan atau lebih dikenal dengan istilah kesetaraan gender telah menjadi pembicaraan yang sangat akhirakhir ini. Melalui perjalanan panjang untuk meyakinkan dunia bahwa perempuan telah mengalami diskriminasi hanya karena perbedaan jenis kelamin dan perbedaan secara sosial, akhirnya pada tahun 1979, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyetujui konferensi mengenai penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan.

Konferensi ini sebenarnya telah diratifikasi oleh Indonesia pada tahun 1984 menjadi UU No. 7/1984, tetapi jarang disosialisasikan dengan baik oleh negara. Konferensi maupun Undang-Undang tersebut pada kenyataannya tidak juga sanggup menghapus diskriminasi yang

dialami oleh perempuan. Di seluruh dunia masih ada perempuan yang mengalami segala bentuk kekerasan (kekerasan fisik, mental, sosial dan ekonomi) baik di rumah, di tempat kerja maupun di masyarakat.

Di Indonesia bukanlah hal yang baru bahwa perempuan sering mengalami proses ketidakadilan gender melalui marginalisasi, subornasi, stereotipe serta menjadi korban kekerasan. Hal ini bersangkutan dengan tarik menarik antara peran domestik dan peran publik perempuan. Proses marginalisasi, yang mengakibatkan kemiskinan banyak sekali terjadi dalam masyarakat dan negara yang menimpa kaum laki-laki dan perempuan, misalnya penggusuran, bencana alam, atau proses eksploitasi.

Pandangan gender juga dapat menimbulkan subornasi, anggapan bahwa perempuan irrasional atau emosional sehingga perempuan tidak bisa tampil menjadi pemimpin, berakibat munculnya sikap yang menempatkan perempuan pada posisi yang tidak penting ataupun dinomor duakan, serta secara umum stereotipe terhadap perempuan adalah pelabelan atau penandaan terhadap suatu kelompok tertentu yang mana pandangan tersebut bersumber dari gender.

Adanya pandangan terhadap kesetaraan gender dalam perspektif kewarganegaraan, seringkali menimbulkan berbagai isu kewarganegaraan yang muncul kepermukaan sehingga berdampak pada kehidupan sosial dan muncullah faham feminism. Feminisme adalah sebuah paham yang muncul ketika wanita menuntut untuk mendapatkan kesetaraan Hak yang sama dengan pria. Pengakuan tentang ketidak seimbangan gender, dengan peran wanita yang berada di bawah pria. Pada awal abad ke 18 dapat dikatakan sebagai awal dalam sejarah feminism, walaupun sudah ada wanita yang melakukan debat untuk mendapatkan posisi yang diakui dalam masyarakat, feminism belum terlalu banyak berkembang pada saat itu. Pada saat itu yang bermunculan adalah para wanita yang menulis karya yang menunjukkan tuntutan mereka untuk mendapatkan persamaan hak, khususnya di dalam bidang pendidikan.

ASPEK PEMBEDA	LAKI-LAKI	PEREMPUAN
Peran Sosial	Organisasi politik Pencari nafkah utama Pelindung keluarga Pengambil keputusan/kebijakan	Komunitas setempat (arisan, PKK, Keluarga, Pengajian) Pencari nafkah tambahan/ pengganti Perawat, pendidik anak
Sifat Kegiatan	Publik	Domestik

	Produktif Berupa lebih besar Membutuhkan keterampilan terlatih/ terdidik Membutuhkan manajemen modern Melibatkan teknologi Melibatkan aspek kekuasaan lebih besar Sektor formal	Bersifat produktif T Tidak berupah/ rendah Dianggap alamiah Manajemen sederhana Penggunaan teknologi terbatas Penerimaan kekuasaan Sektor informal
Pekerjaan	Sopir Pengusaha Satpam Mandor	Ibu rumah tangga Sekretaris Pedagang kecil Pramugari

perbedaan-perbedaan gender yaitu pada peran-peran yang berbeda yang dimainkan laki-laki dan perempuan dalam berbagai institusional. Peran-peran perempuan di institusi keluarga misalnya sebagai seorang ibu bagi anak dan istri bagi suaminya. Motif utama dari perspektif ini adalah pembagian kerja dilihat dari jenis kelamin (laki-laki dan perempuan) di dalam institusi keluarga. Menjadi sebuah dilematis ketika dalam pemilihan karir antaramenyesaikan *passion*(kerja) dengan menjadi Ibu Rumah Tangga atau pula keduanya (berkarir dan menjadi ibu Rumah Tangga). Seharusnya perempuan dan laki-laki tidak ada beda dalam perlakuan (Mufidah, 2006: 4).

Ruth Lister (2003: 7) merangkum berbagai gagasan para sarjana feminis mengenai peran warga negara, terutama hak dan kewajiban warga negara dalam kaitannya dengan partisipasi politik. Seperti juga di Indonesia, perempuan dianggap sebagai warga negara, tanpa pembedaan yang tersurat dalam hak dan kewajiban dengan warga negara laki-laki. Akan tetapi yang penting adalah untuk membedakan antara peran aktif dan peran pasif sebagai warga negara. Lister menyitir Mary Dietz yang menyatakan bahwa partisipasi politik adalah terminologi yang menjadi lawan peran pasif warga negara sebagai ‘pemilik hak’.

Partisipasi politik berarti secara aktif melakukan sesuatu dalam kaitan dengan kewajiban sebagai warga negara, yakni mempengaruhi kebijakan publik. Lister mengutip Diemut Bubeck yang menyarankan bahwa kerja domestik dan pengasuhan seharusnya juga menjadi kewajiban

warga negara, sehingga beban kerja ini tidak hanya diletakkan pada pundak perempuan dan menghalangi perempuan memiliki ruang kemungkinan yang lebih luas untuk bergerak, tanpa dihalangi kewajiban kultural sebagai pengurus ranah domestik yang dibebankan kepadanya.

B. Pembahasan

Gender merupakan salah satu isu, yang hangat dan menarik diperbincangkan. Istilah gender mengandung arti seperangkat sikap, peran, tanggung jawab, fungsi, hak dan perilaku yang melekat pada diri laki-laki dan perempuan akibat bentukan budaya atau lingkungan masyarakat tempat dimana manusia itu tumbuh dan dibesarkan. Setiap masyarakat selalu ada pembagian kerja antara laki-laki dan perempuan, sehingga dikenal dengan peran gender yang berbeda antara laki-laki dan perempuan.

Perbedaan gender sesungguhnya merupakan hal yang biasa atau suatu kewajaran sepanjang tidak menimbulkan ketidakadilan gender. Ketidakadilan gender dapat menyebabkan pembagian peran dan tanggung jawab yang berlebih pada salah satu pihak, yakni perempuan atau laki-laki. Perbedaan gender ternyata telah menyebabkan munculnya berbagai ketidakadilan gender yang terjadi dalam keluarga dan masyarakat. Ketidakadilan gender tentu perlu diperjuangkan menjadi keadilan atau kesetaraan gender (Zakia, 2011: 39).

Gender adalah perbedaan peran, fungsi, persifatan, kedudukan, tanggung jawab dan hak perilaku, baik perempuan, maupun laki-laki yang dibentuk, dibuat, dan disosialisasikan oleh norma, adat kebiasaan, dan kepercayaan masyarakat setempat. Dalam kaitan ini, konsep gender berhubungan dengan peran dan tugas yang pantas/tidak pantas, baik untuk laki-laki, maupun perempuan. Adapun relasi gender adalah hubungan antara laki-laki dan perempuan berkaitan dengan pembagian peran yang dijalankan masing-masing pada berbagai tipe dan struktur keluarga (keluarga miskin/kaya, keluarga desa/kota, keluarga lengkap/tunggal, keluarga punya anak/tidak punya anak, keluarga pada berbagai tahapan *life cycle*). Bahkan, relasi gender ini juga diperluas secara bertahap berdasarkan luasan ekologi, mulai dari mikro, meso, ekso, dan makro (keluarga inti, keluarga besar, masyarakat regional, masyarakat nasional, bangsa dan negara dan masyarakat internasional) (Puspitawati, 2010: 18).

Terdapat dua kelompok atau golongan yang mendefinisikan gender secara berbeda. Kelompok yang pertama adalah sekelompok feminis yang mengatakan bahwa perbedaan jenis kelamin tidak menyebabkan perbedaan peran dan perilaku gender dalam tataran sosial. Kelompok kedua menganggap bahwa perbedaan jenis kelamin akan menyebabkan perbedaan perlakuan atau peran berdasarkan gender. Misalnya, ada perlakuan khusus pada pekerja wanita

karena kondisi biologisnya, seperti cuti hamil, cuti haid, pemberian jam kerja malam, dan sebagainya.

Gender diartikan sebagai konstruksi sosio kultural yang membedakan karakteristik maskulin dan feminin. Gender berbeda dengan seks atau jenis kelamin laki-laki dan perempuan yang bersifat biologis. Walaupun jenis kelamin laki-laki sering berkaitan erat dengan gender maskulin dan jenis kelamin perempuan dengan gender feminin, namun kaitan antara jenis kelamin dengan gender bukan merupakan korelasi absolut (Puspitawati, 2010: 19).

Mewujudkan Kesetaraan dan Keadilan gender (KKG) bukanlah merupakan suatu yang mudah, tetapi memerlukan perjuangan yang ekstra keras karena hal ini berkaitan erat dengan perubahan nilai budaya atau konstruksi sosial budaya yang telah berurat akar di masyarakat. Namun demikian, karena semua nilai budaya yang ada di masyarakat adalah bentukan manusia, maka pada prinsipnya hal ini bisa diubah tetapi memerlukan proses yang panjang. Melalui upaya yang serius dan berkesinambungan maka secara lambat laun ideologi gender yang bersifat merugikan salah satu jenis kelamin akan dapat dikikis sehingga pada gilirannya kesetaraan dan keadilan gender dimasyarakat Indonesia pada umumnya dan di Bali khususnya akan dapat terwujud. Terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender berarti masyarakat kita telah mampu memenuhi salah satu kesepakatan Millenium Development Goals (MDGs) yang telah menjadi komitmen Internasional (Arjani, 2008: 116). Pengertian secara harfiah kata setara disebut juga dengan seimbang, tidak berat sebelah dan tidak membeda-bedakan. Kalau dikaitkan dengan gender berarti tidak melihat dari jenis kelamin yang bersifat biologis akan tetapi dilihat dari kemampuan dan kualitas dari seseorang (Suryani, 2010: 8).

Pernyataan tersebut secara implisit mengemukakan bahwa ada ketidaksamaan hak antara laki-laki dan perempuan didunia ini, sehingga perlu dibuat dalam sebuah pernyataan agar negara, maupun masyarakat, mengindahkan persamaan hak tersebut sebagai sebuah hak asasi manusia. Gerakan feminis di negara Amerika Serikat sudah dimulai jauh sebelum masa itu, misalnya seorang Feminis Amerika yang bernama Elizabeth Cady Stanton (1815-1902) yang memprakarsai konvensi hak-hak perempuan tahun 1848 di Seneca Falls dan memperjuangkan hak suara kaum perempuan di negara itu (Hadiz, 1998), namun baru seratus tahun kemudian PBB secara resmi menyampaikan deklarasi tentang hak asasi manusia termasuk hak perempuan dan laki-laki. Ini juga sebuah pertanda bahwa demikian tidak mudah untuk mencapai kesetaraan dan keadilan gender, baik di negara maju maupun di negara berkembang seperti Indonesia (Marheni, 2012:3).

Melalui penelitian yang dilakukan oleh Prasetyo, dkk (2014: 7) menjelaskan bahwa sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 yang telah diubah dengan

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2003 dalam Jabatan Struktural tentang Pegangkatan PNS dalam Jabatan Struktural dan Peraturan Daerah (Perda) Kota Semarang Nomor 3 Tahun 2010 tentang Persyaratan Menduduki Jabatan Struktural. Tidak ada diskriminasi atau perbedaan perlakuan pegawai negeri sipil perempuan maupun laki-laki dan memiliki kesetaraan dan keadilan yang sama dalam pengisian jabatan struktural kepala dinas. Fakta praktek yang ada, karena adanya kurangnya Sumber Daya Manusia kaum perempuan untuk bidang tertentu. Sejauh ini belum ada program pemerintah Kota Semarang untuk memperbaiki kualitas SDM untuk kaum perempuan yang sesuai ahli di bidang teknis. Faktor dari, jabatan struktural pemerintah berbentuk piramida sehingga tidak semua bisa naik ke jenjang tertinggi. Namun demikian adanya peran faktor tradisi atau budaya, dimana PNS perempuan didalam menjabat kepala dinas ditempatkan pada jenis dinas yang pekerjaan yang memiliki tanggung jawab yang kecil.

Gagasan mengenai kesetaraan peran yang didasarkan pada jenis kelamin sering kali dinilai masih memiliki sejarah yang bisa dikatakan pendek. Setidaknya kesimpulan itu tergambar dari adanya realita bahwa sampai dengan akhir abad XIX perempuan diperlakukan sebagai jenis kelamin yang lebih inferior jika dibandingkan dengan jenis kelamin laki-laki yang disetereotipekan lebih superior. Inferioritas jenis kelamin perempuan tersebut terutama terletak pada perlakuan mengecualikan perempuan untuk ikut serta dalam peran publik. Seperti Politik, Pendidikan, dan profesi tertentu. Indonesia memandang sejak kelahirannya, Undang-Undang Dasar 1945 tidak pernah melakukan diskriminasi terhadap perempuan. Hal ini karena para perancang konstitusi Indonesia sejak awal memiliki kesadaran untuk tidak melanjutkan diskriminasi perempuan prakemerdekaan dan membuka lembaran baru relasi perempuan & laki-laki pasca kemerdekaan melalui formalisasi dalam Undang-Undang Dasar 1945. Setidaknya hal tersebut muncul dari semangat yang dikembangkan oleh Soekarno dengan pernyataan retorikanya mengenai “Gerakan Politik dan Emansipasi Perempuan” (Thohari, 2012: 2).

Kesetaraan gender di bidang politik merupakan bagian dari pencapaian MDGS 2015. Salah satu institusi yang memiliki peran krusial dalam upaya menuju kesetaraan gender adalah partai politik. Posisi strategis partai dapat dilakukan melalui berbagai kebijakan internal. Kebijakan tersebut berkaitan dengan strategi pembinaan yang dilakukan terhadap kader perempuan anggota partai politik, proses rekrutmen yang lebih adil ataupun kebijakan-kebijakan lain yang perlu diambil. Hal ini penting guna meningkatkan peran serta perempuan dalam politik, terutama dalam meningkatkan keterwakilan perempuan di lembaga legislatif, baik secara kuantitas maupun kualitas (Alrafni, 2013: 145).

Ch, Mufidah (2006: 4) melalui penelitiannya memaparkan bahwa Perbedaan gender (*gender differences*) antara manusia laki-laki dan perempuan terjadi melalui proses yang panjang. Pembentukan gender ditentukan oleh sejumlah faktor yang ikut membentuk, kemudian disosialisasikan, diperkuat, bahkan di konstruksi melalui sosial atau kultural, dilanggengkan oleh interpretasi agama dan mitos-mitos, seolah-olah telah menjadi keyakinan. Proses selanjutnya perbedaan gender dianggap suatu ketentuan Tuhan yang tidak dapat diubah sehingga perbedaan tersebut dianggap kodrat. Untuk memahami perbedaan antara seks dan gender dapat dilihat pada tabel berikut ini:

IDENTIFIKASI	LAKI-LAKI	PEREMPUAN	SIFAT
Ciri Biologis	Penis Jakun sperma	Vagina Payudara (ASI) Ovum Rahim Haid Hamil/melahirkan Menyusui	Tetap, tidak dapat dipertukarkan. Kodrat Pemberian Tuhan.
Sifat/Karakter	Rasional Kuat Cerdas Pemberani Superior Maskulin	Emosional Lemah Bodoh Penakut Inferior Feminin	Ditentukan oleh masyarakat. Disosialisasikan. Dimiliki oleh laki-laki dan perempuan. Dapat berubah sesuai kebutuhan
Peran	Kepala keluarga Pencari nafkah Pemimpin Direktur Kepala kantor Pilot	Ibu rumah tangga Manajemen rumah tangga Dipimpin Sekretaris Pramugari Perawat Pembantu	Konstruksi masyarakat Dapat berubah sesuai kebutuhan

	Dokter Sopir Mandor	rumah tangga Buruh	
--	---------------------------	-----------------------	--

Pujiastuti (2012: 82) melalui penelitiannya memaparkan bahwa, pergeseran cara pandang atas peran gender terus berkembang secara dinamis di masyarakat, termasuk di birokrasi, pro-kontra terhadap kesetaraan gender akan terus ada sepanjang jaman. Ketimpangan antara perempuan dan laki-laki terutama di ranah publik juga akan terus menjadi perdebatan karena meskipun ada pengakuan kesetaraan hak, seringkali tidak diikuti oleh adanya gerakan untuk memberikan kesempatan yang sama. Itulah sebabnya meskipun jumlah perempuan di Birokrasi terus bertambah jumlahnya, masih tidak mudah bagi mereka untuk menembus sebagai elit.

Dari pengertian di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa kesetaraan gender adalah laki-laki dan perempuan dapat memperoleh akses, control, partisipasi, manfaat yang sama dalam menwujudkan pembangunan. Penilaian dan penghargaan yang sama diberikan oleh masyarakat terhadap persamaan dan perbedaan perempuan dan laki-laki dalam berbagai peran yang mereka jalankan.

Gagasan kewarganegaraan muncul dari Barat. Para teoritis kontemporer menggambarkan gagasan ini sebagai “aspek kunci dari pemikiran politik Barat sejak pembentukan budaya politik Yunani klasik” dan “satu dari pusat pengorganisiran fitur dari wacana politik Barat” (Lister, 2003). Sosiolog Inggris, T.H Marshall, mendefinisikan kewarganegaraan sebagai “status yang diberikan pada orang yang menjadi anggota penuh sebuah masyarakat. Semua yang memiliki status tersebut memiliki hak dan tugas yang sama dengan status yang dianugerahkan.” Dalam konteks keanggotan ini, menurut Hall and Held, “politik kewarganegaraan dimulai.” Ini bukan hanya melibatkan tatanan hukum yang mengatur hubungan antara individu dengan negara, tapi juga tatanan hubungan sosial antara individu dengan negara dan antar individu warga negara. Dengan demikian relasi ini bisa dinegosiasikan (Stasiulis dan Bakan, 1997).

Sementara Adrian Oldfield (1990) mengonsepsikan dua pendekatan, yakni kewarganegaraan sebagai status dan kewarganegaraan sebagai praktik. Pendekatan pertama memprioritaskan hak warga negara sebagai individu, sedangkan pendekatan kedua pada kepentingan masyarakat yang lebih luas. Tetapi gagasan kewarganegaraan kerap dikritik terlalu individual dan anti sosial karena doktrinnya tentang hak individu. Kewarganegaraan, dan komunitarianisme sebagai turunannya, berasal dari doktrin individualisme posesif dan

kebebasan yang negatif. Mereka adalah akomodasi intelektual dengan kebutuhan untuk pengaturan sosial, tetapi pada intinya mereka tetap anti-sosial, baik dalam makna sosiologis maupun popular (Byrne, 2005).

Itulah mengapa upaya melihat kewarganegaraan sebagai sebuah proses dan bukan semata-mata hasil yang penting untuk dilakukan, mengombinasikan elemen dari dua tradisi sejarah kewarganegaraan, yakni tradisi republikan partisipatoris dan tradisi hak-hak sosial-liberal. Ini merupakan upaya untuk melihat bahwa warga negara bukan sekadar pemegang hak-hak pasif, tapi juga aktif terlibat dengan lembaga politik dan kesejahteraan, baik sebagai individu maupun kelompok. Dalam konteks perspektif feminis, menurut Lister (2003), pendekatan kewarganegaraan juga ingin dilihat apakah memberi kemungkinan posisi perempuan sebagai agen (perubahan) dibanding semata-mata sebagai korban dari diskriminasi dan opresi dari lembaga politik, ekonomi, maupun sosial yang didominasi laki-laki.

Ada dua jenis pendekatan kewarganegaraan, yakni pendekatan hak dan pendekatan kewajiban. Pendekatan hak berasal dari tradisi politik liberal yang muncul pada abad ke-17 sebagai upaya negara berdaulat dalam menjamin kebebasan warganya. Negara memberikan hak sipil dan hak politik bagi warganya. Sementara pendekatan kewarganegaraan sebagai kewajiban berakar pada tradisi republikan yang lebih tua dari era Yunani klasik dimana partisipasi politik merupakan kewajiban warga negara dan ekspresi penuh warga negara sebagai mahluk politik yang mewakili esensi kewarganegaraan sebagaimana diartikulasikan oleh Aristoteles (Lister, 2003).

Meskipun menurut Roche (1992), kewajiban kewarganegaraan saat ini ditafsirkan lebih luas sebagai “wacana tugas.” Wacana ini merefleksikan “pendekatan ketiga”, yakni komunitarian yang memiliki pertalian kuat dengan tradisi republik sipil, dengan asumsi dan kepedulian serupa yakni penolakan pada kewarganegaraan yang berbasis hak individu. Pada pendekatan hak, menekankan pada hak sipil, politik, dan sosial. Menurut Marshall, hak sipil merupakan hak yang diperlukan bagi kebebasan individu, diantaranya hak kebebasan bicara, berpikir, dan berkeyakinan; hak memiliki kekayaan, dan hak atas keadilan. Sementara hak politik adalah hak berpartisipasi dalam aktivitas politik, termasuk hak dipilih maupun memilih dalam pemilu. Sedangkan hak sosial adalah hak untuk memperoleh kesejahteraan, baik sosial maupun ekonomi.

Khusus tentang hak sosial, kelompok neoliberal menolaknya karena menyiratkan klaim atas sumber daya (Lister, 2003). Kelompok neoliberal mengatakan bahwa hak sosial tidak bisa disamakan dengan hak sipil dan hak politik. Namun penolakan neoliberal ini mendapatkan sejumlah sanggahan. Salah satunya adalah argumen bahwa hak sosial ini justru membantu

mempromosikan penggunaan hak sipil dan politik yang efektif dari kelompok yang tidak diuntungkan secara kekuasaan maupun sumber daya. Peran yang diberikan hak sosial adalah pada pengakuan bahwa otonomi tidak dapat dipahami hanya soal individualistik murni, tapi juga memiliki dimensi sosial (Lister, 2003).

Beberapa kelompok feminis melihat pentingnya hak sosial dalam memperlemah kekuasaan patriarkal dan memperkuat posisi perempuan dalam kewarganegaraan politik. Namun kelompok feminis radikal tetap melihat pendekatan hak sebagai ekspresi dari nilai dan kekuasaan laki-laki. Skeptisme mereka ini sama dengan kelompok radikal yang menyoroti “gagalnya kewarganegaraan dalam lembaga demokrasi liberal untuk memenuhi kebutuhan perempuan dan kelompok rasial serta kelompok yang termarginalisasi secara sosial dan ekonomi” (Lister, 2003). Yang menarik, dalam pendekatan hak, juga usulan atas hak reproduksi. Menurut David Held, hak reproduksi adalah kemungkinan yang sangat mendasar dari partisipasi perempuan secara efektif dalam masyarakat sipil dan politik. Ia mengidentifikasi tujuh gugus hak yang sesuai dengan kekuasaan, yakni kesehatan, sosial, budaya, sipil, ekonomi, pasifis, dan hak politik.

Menurut Lister, perbedaan pandangan politik merupakan upaya untuk menggunakan prosedur politik universalisme sebagai jalan untuk mengakomodasi perbedaan nilai dalam prosedur demokrasi. Agar proses ini dapat berjalan, maka ada dua syarat penting, yaitu penerapan sistem politik yang inklusif terhadap perbedaan nilai dan orientasi politik, serta gerakan emansipatoris dari perempuan agar dapat merepresentasikan diri sebagai gerakan politik (Lister, 1997). Lister melihat melalui dua hal ini terjadi proses renegosiasi antara dua ranah berbeda, sehingga tercipta analisis seimbang dan komprehensif, dengan merekonstruksi kembali pembedaan ruang tersebut. Menurut Lister, dikotomi ruang privat dan ruang publik ini bukanlah sesuatu yang rigid, melainkan suatu proses yang dinamik untuk mempertemukan kepentingan partikularisme baik dari laki-laki maupun perempuan agar menjadi kepentingan universalisme karena keterhubungan diantara.

Munculnya komunitarianisme yang sering disebut sebagai kebangkitan republik sipil merupakan reaksi melawan individualisme dari paradigma kewarganegaraan liberal yang telah mendominasi kehidupan politik kontemporer. Beberapa kelompok feminis tertarik dengan gambaran republik sipil tentang kewarganegaraan sebagai partisipasi politik aktif dan keterlibatan dalam pengambilan keputusan, serta potensi kolektif dalam ranah publik untuk mengartikulasikan kepentingan perempuan dan “kelompok minoritas” (Lister, 2003).

Feminisme adalah sebuah paham yang muncul ketika wanita menuntut untuk mendapatkan kesetaraan Hak yang sama dengan pria. Pengakuan tentang ketidak seimbangan

gender, dengan peran wanita yang berada di bawah pria. Pada awal abad ke 18 dapat dikatakan sebagai awal dalam sejarah feminism, walaupun sudah ada wanita yang melakukan debat untuk mendapatkan posisi yang di akui dalam masyarakat, feminism belum terlalu banyak berkembang pada saat itu. Pada saat itu yang bermunculan adalah para wanita yang menulis karya yang menunjukan tuntutan mereka untuk mendapatkan persamaan hak, khususnya di dalam bidang pendidikan.

perbedaan-perbedaan gender yaitu pada peran-peran yang berbeda yang dimainkan laki-laki dan perempuan dalam berbagai institusional. Peran-peran perempuan di institusi keluarga misalnya sebagai seorang ibu bagi anak dan istri bagi suaminya. Motif utama dari perspektif ini adalah pembagian kerja dilihat dari gender (laki-laki dan perempuan) di dalam institusi keluarga.

Menjadi sebuah dilematis ketika dalam pemilihan karir antara menyesuaikan *passion*(kerja) dengan menjadi Ibu Rumah Tangga atau pula keduanya (berkarir dan menjadi ibu Rumah Tangga). Seharusnya perempuan dan laki-laki tidak ada beda dalam perlakuan.

Model republik klasik menganjurkan bahwa semua warga negara harus terlibat secara langsung dalam pemerintahan masyarakat. Sementara kebanyakan perempuan mempraktikkan politik dalam tingkat lokal. Lister (2003) melihat bahwa perempuan tetap bisa memainkan peran penting dalam ruang publik meski mereka hanya menonjol di tingkat lokal karena ruang publik bukan hanya politik formal. Ruang publik juga meliputi, apa yang disebut Jean Lecca, sebagai “waduk kewarganegaraan”: gabungan dari berbagai asosiasi sukarelawan dari masyarakat sipil

Jaringan masyarakat sipil ini bisa berkontribusi secara tidak langsung dalam pengambilan keputusan negara. Untuk kebanyakan perempuan, keterlibatan dalam organisasi komunitas atau gerakan sosial ini kerap kali lebih efektif dibanding bergabung dalam politik formal. Gould mengatakan, “jika setiap manusia dihargai sebagai agen dengan kapasitas kebebasan memilih dan pengembangan diri”, tidak akan ada pijakan bagi satu jenis kelamin untuk memiliki hak lebih besar dengan menggunakan kapasitasnya dibanding yang lain dan mendominasi satu kelompok melalui penyangkalan terhadap kondisi agen yang setara. Kebebasan penuh perempuan oleh karenanya terletak pada kemampuan mereka berpartisipasi dalam mengendalikan kondisi ekonomi dan sosial hidup mereka, dan juga bebas dari diskriminasi dan dominasi (Lister, 2003).

C. Simpulan

Persoalan ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender bukanlah persoalan sederhana dan berdimensi lokal, namun persoalan ini ditemui di seluruh belahan dunia, serta berkaitan erat dengan segala sendi kehidupan manusia. Maka tidaklah mengherankan jika boleh dikatakan perjuangan para pemerhati masalah perempuan, untuk meningkatkan kesetaraan dan keadilan gender yang sudah sekian lama seolah-olah jalan di tempat, atau paling sedikit hasil yang dicapai belum sesuai dengan harapan.

Daftar Pustaka

- AlRafni, *Kesetaraan Gender Dalam Politik*, Jurnal Kajian Ilmiah Gender, 3 (2), 145-171, 2013.
- Arjani, N. L., *Kesetaraan dan Keadilan Gender (KKG) dan Tantangan Global*, Jurnal Ekonomi dan Sosial, 1 (2), 113-117, 2008.
- Byrne, David, *Social Exclusion. Second Edition*. New York: Open University Press, 2005.
- Ch, Mufidah, 2006, *Rekonstruksi Kesetaraan dan Keadilan Gender Dalam Konteks Sosial Budaya dan Agama*, Jurnal EGALITA, 1 (1), 1-22.
- Kivistö. P & Faist. T., 2007, *Citizenship Discourse, Theory and Transnational Prospects*, UK: Blackwell Publishing.
- Lister, Ruth, 2003, *Citizenship: Feminist Perspectives, Second Edition*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mufidah, C. H., 2006, *Rekonstruksi Kesetaraan dan Keadilan Gender Dalam Konteks Sosial Budaya dan Agama*, Pusat Studi Gender UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, 1 (1), 1 - 22.
- Prasetyo, dkk, 2014, *Kesetaraan dan Keadilan Gender Dalam Jabatan Struktural Tahun 2013*, Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan, 3 (1), 86-90.
- Pujiastuti, 2012, *Peluang PNS Perempuan Dalam Memperoleh Jabatan Struktural: Studi Kualitas Kesetaraan Gender Di Pemerintahan Kota Semarang*, Jurnal POLITIKA, 3 (2), 68-83.
- Puspitawati, Herien, 2010, *Persepsi Peran Gender Terhadap Pekerjaan Domestik dan Publik Pada Mahasiswa IPB*, Jurnal Studi Gender & Anak, 5 (1), 17-34.
- Suryani, E., 2010, *Sosialisasi Kesetaraan Gender Pada Pegawai Kantor Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Bekasi*, Jurnal FISIP Kybernan, 1 (2), 1-20.
- Thohari, A. A., 2012, *Indonesia (The Aspects Of Constitutionality Of The Gender Equality In Indonesian Human Right Law*, Jurnal Legislasi Indonesia, 9 (1), 1-13.
- Zakia, Rahima, 2011, *Kesetaraan dan Keadilan Gender Dalam Adat Minangkabau*, Jurnal Ilmiah Kajian Gender, 1 (1), 39-52.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

MASALAH PENGGUNAAN CEK KOSONG DALAM TRANSAKSI BISNIS

Masyhuri

Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim Semarang

masy53huri@gmail.com

Abstrak

Cek adalah salah satu surat berharga yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang, penggunaan cek semakin hari semakin meningkat, Cek sebagai alat pembayaran sangat bermanfaat bagi penerbit, karena cek ini memberi rasa aman bagi penerbit yang menerbitkan cek dan juga penerbit bisa menerbitkan cek mundur apabila pada saat penerbit menerbitkan cek, dana yang ada di bank belum cukup. Namun dalam praktek sering terjadi penyalahgunaan penerbitan cek dengan menerbitkan cek kosong. Dengan menerbitkan cek yang kosong akan berakibat rekening penerbit akan ditutup dan pelaporan kepada Bank Indonesia, dan penerbit rekening tidak boleh berhubungan bank-bank dan juga dapat dikenakan tindak pidana penipuan.

Kata kunci: cek, hukum, bisnis

A. Pendahuluan

Dalam dunia perdagangan sekarang ini lembaga perbankan sangat diminati dan dibutuhkan dalam masyarakat, karena produk- produk yang dihasilkan oleh lembaga perbankan sangat membantu masyarakat dalam melakukan transaksi keuangan . Disamping itu dengan adanya lembaga perbankan, pengusaha dalam melakukan transaksi jual beli yang nominalnya cukup besar sangat terbantu , karena seringkali disepakati oleh para pihak dalam pembayarannya menggunakan produk dari perbankan yang berupa surat berharga antara lain cek.

Menurut Abdulkadir Muhammad surat berharga adalah surat yang oleh penerbitnya sengaja diterbitkan sebagai pelaksanaan pemenuhan suatu prestasi yang berupa pembayaran sejumlah uang, tetapi pembayarannya ini tidak dilakukan dengan menggunakan mata uang, melainkan dengan menggunakan alat bayar lain. Alat bayar itu berupa surat yang didalamnya mengandung suatu perintah kepada pihak ketiga ,atau pernyataan sanggup untuk membayar sejumlah uang kepada pemegang surat itu.¹

Dengan semakin pesatnya perkembangan dunia perdagangan, penggunaan surat berharga makin diminati masyarakat. Oleh karena itu inovasi dalam pembayaran juga terus

¹ Abdul Kadir Muhammad, Hukum Dagang dan Surat Berharga, Bandung, Alumni, Hal. 5

dikembangkan oleh lembaga perbankan. Tujuannya adalah untuk mengantisipasi besarnya resiko pembayaran tunai dalam jumlah yang besar. Dalam dunia perbankan dikenal juga pembayaran non tunai dalam bentuk surat berharga. Pembayaran non tunai dalam bentuk surat berharga ini mempunyai kelebihan yaitu praktis dan aman. Praktis artinya jika terjadi transaksi bisnis para pihak tidak perlu membawa uang dalam jumlah besar, cukup membawa surat berharga. Sedangkan aman artinya hanya orang-orang tertentu saja yang berhak menggunakan surat berharga karena ada syarat-syarat tertentu yang ditentukan lembaga perbankan dalam menggunakan surat berharga sebagai alat pembayaran baik kontan maupun kredit.

Surat berharga ada bermacam-macam dan dapat digunakan sebagai alat pembayaran kontan maupun kredit, sehingga dalam setiap transaksi para pihak tidak perlu membawa uang dalam jumlah besar, cukup dengan mengantongi surat berharga saja. Disamping itu ditinjau dari segi keamanan, juga lebih terjaga karena tidak setiap orang yang tidak berhak dapat menggunakan surat berharga tersebut. Pembayaran dengan surat berharga memerlukan cara-cara tertentu yang berbeda jika kita menggunakan uang dalam jumlah yang besar.

Salah satu inovasi dalam pembayaran non tunai adalah cek sebagai salah satu surat berharga yang merupakan alat pembayaran tunai secara giral sebagai pengganti uang chartal. Surat berharga yang berupa cek tersebut diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD).

Cek adalah surat perintah tanpa syarat dari nasabah kepada bank yang memelihara rekening giro nasabah tersebut, untuk membayar sejumlah uang kepada pihak yang disebutkan di dalamnya atau kepada pemegang cek tersebut, syarat hukum dan penggunaan cek sebagai alat pembayaran giral diatur dalam Pasal 178 KUHD.

Penggunaan cek sebagai alat pembayaran tunai secara giral sebagai pengganti uang chartal, cenderung memberikan peluang untuk terjadinya penyimpangan penggunaan cek, sehingga menimbulkan keinginan dari sebagian orang yang beritikad tidak baik untuk menggunakan cek kosong yaitu dimana tidak tersedianya dana ketika cek dicairkan atau diperlihatkan.

B. Pembahasan

Dalam lalu lintas perdagangan atau perusahaan, kecuali uang kertas, dikenal bermacam-macam surat yang pada umumnya orang mengatakan itu sebagai surat berharga karena dalam kenyataannya surat berharga itu mempunyai nilai uang atau dapat ditukar dengan

sejumlah uang atau apa yang disebut dalam surat itu dapat dinilai atau ditukar dengan uang, sebagaimana yang kita kenal selama ini , surat-surat atau akta-akta lain yang bernilai uang.²

Menurut Molengraff, seperti dikutip oleh Sri Harini, surat berharga adalah tulisan atau akta yang oleh undang-undang atau kebiasaan diberikan suatu legitimasi kepada pemegangnya untuk menuntut haknya atau piutangnya berdasarkan surat itu. Jadi, dapat berupa akte atau bahkan tulisan bukan akta. Dalam KUHD , Buku I Bab VI-VII, surat berharga tersebut merupakan akta di bawah tangan , dalam hal ini menurut Molengraff surat berharga memberikan legitimasi formal.³

Menurut Purwosutjipto, Surat Berharga adalah surat yang berharga yaitu surat bukti tuntutan utang yang sukar diperjualbelikan.⁴ Dari pendapat tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Surat Berharga mempunyai tiga ciri utama sebagai berikut :

- a. Sebagai alat pembayaran (alat tukar uang).
- b. Sebagai alat untuk memindahkan hak tagih (diperjual belikan dengan mudah dan sederhana)
- c. Sebagai surat tagih (surat legitimasi).⁵

Jadi apabila suatu surat telah memenuhi tiga ciri tersebut , maka surat tersebut dapat digolongkan sebagai surat berharga. Hal ini sesuai dengan ciri ciri yang ditetapkan dalam KUHD. Surat Berharga yang diatur dalam KUHD meliputi : Wesel, Surat Sanggup, Cek, Kwitansi-kwitansi dan Promes atas tunjuk.

Surat Berharga adalah surat yang oleh penerbitnya sengaja diterbitkan sebagai pelaksana pemenuhan suatu prestasi. Pembayaran dengan Surat Berharga tidak dilakukan dengan menggunakan uang, tetapi dengan menggunakan alat bayar lain yang berupa surat yang didalamnya mengandung surat perintah kepada pihak ketiga untuk membayar sejumlah uang kepada pemegang surat itu.

Dengan diterbitkan surat berharga oleh penerbit, maka pemegang surat tersebut mempunyai hak tagih atas sejumlah uang tersebut di dalamnya, dengan cara menunjukkan dan menyerahkan surat berharga kepada pihak ketiga tersebut.

Surat Berharga yang diatur di dalam KUHD adalah surat yang mudah dapat dipindah tangankan sehingga sejak surat tersebut diterbitkan sampai pada saat pembayaran selalu berpindah-pindah tangan.

Hal ini disebabkan adanya klasula yang dibutuhkan pada surat berharga yang berakibat surat berharga tersebut dapat dengan mudah dipindah tangankan berdasarkan undang-undang

² Purwosutjipto, Pengertian Pokok Hukum DaganJilid 7- Hukum Surat Berharga, Jakarta, Jamangan, Hal. 1

³ Sri Harini D. Suyanto, Hukum Surat Berharga (Bahan Bantu Kuliah) Fak. Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, Hal. 2.

⁴ Purwosutjipto, Op. cit Hal. 5

⁵ Abdul Kadir Muhammad, Op. Cit hal.5.

atau kehendak dari penerbit, umumnya selalu dibubuh klasula atas tunjuk atau klasula atas pengganti. Klasula atas tunjuk adalah terjemahan dari istilah aslinya dalam Bahasa Belanda Aan Toonder, dalam Bahasa Inggris To Bearer. Sedangkan Klasula atas pengganti adalah terjemahan dari istilah aslinya dalam bahasa Belanda Aan Order, bahasa Inggrisnya To Order. Tetapi apabila penerbit tidak menghendaki surat berharga itu tidak dapat dipindah tangankan kepada orang lain secara sederhana, maka penerbit dapat membubuhkan klasula rekta yang berbunyi tidak atas pengganti. Dengan adanya klasula rekta tersebut pemegang pertama surat berharga tidak diperbolehkan mengalihkan surat berharga tersebut kepada pemegang berikutnya. Jika pemegang pertama surat berharga tersebut tetap ingin mengalihkan kepada pihak lain, maka akibat hukumnya adalah Penerbit tidak bertanggung jawab menurut hukum surat berharga kepada pemegang yang baru.

Sedangkan cek adalah salah satu dari surat berharga yang diatur di dalam KUHD, Menurut Widjanarto, cek adalah warkat yang berisi perintah tidak bersyarat kepada bank yang memelihara rekening nasabah untuk membayarkan suatu jumlah uang tertentu kepada orang tertentu atau yang ditunjuk olehnya atau kepada pembawanya. Dengan demikian cek pada pokoknya sama dengan bentuk wesel, yaitu suatu perintah membayar (betalingsopdracht) dan bukan suatu kesanggupan untuk membayar (betalingsbelofte). Ketentuan tentang cek diatur dalam Buku VII-I-X KUHD.⁶

Menurut Pasal 178 KUHD, cek mempunyai cirri-ciri yaitu

- Nama cek dimuatkan dalam teksnya sendiri dan diistilahkan dalam bahasa cek itu ditulisnya.
- Perintah tak bersyarat untuk membayar sejumlah uang tertentu.
- Nama orang yang harus membayarnya (tertarik).
- Penetapan tempat dimana pembayarannya harus dilakukan.
- Tanggal dan tempat cek ditariknya.
- Tanda tangan orang yang mengeluarkan cek itu (penarik)

Dari ketentuan Pasal 178 KUHD tersebut dapat disimpulkan bahwa klasula cek itu berfungsi untuk membedakan dengan surat berharga lainnya. Klasula cek itu harus ditulis dalam bahasa cek itu ditulis, kalau cek tersebut diterbitkan di Indonesia ditulis dengan kata cek, tetapi kalau diterbitkan di Inggris ditulis dengan kata cheque. Disamping itu perintah membayar dalam cek tidak boleh digantungkan dengan syarat tertentu yang menghalangi, tertarik dalam cek hanya dapat bank, masa peredaran cek hanya 70 hari sejak tanggal penerbitan dan cek tersebut harus ditanda tangani oleh penarik.

⁶ Widjanarto, Hukum Dan Ketentuan Perbankan Perbankan Di Indonesia, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2003, hal 202

Penggunaan cek sebagai alat pembayaran yang sah dalam bertransaksi di dunia bisnis dapat memudahkan urusan bisnis diantara para pihak. Oleh karena itu jika ditelaah secara lebih mendalam, ada beberapa faktor yang menyebabkan mengapa cek lebih disukai oleh masyarakat yaitu :

1. Cek merupakan alat bayar tunai, sehingga pembayaran lebih praktis dan cepat, oleh karena itu sebagai konsekwensinya cek harus dapat diuangkan segera setelah cek diterbitkan.. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 205 Ayat 1 KUHD.
2. Masa peredaran cek hanya 70 hari terhitung sejak tanggal penerbitannya..
3. Penerbitan cek lebih fleksibel dan dapat digunakan sesuai dengan kondisi keuangan penerbit.
4. Cek pemindah tangannya mudah.

Dalam perkembangannya cek semakin banyak digunakan sebagai alat pembayaran. Tuntutan akan kebutuhan hidup manusia dalam perdagangan semakin mendorong kearah kompleksitas dari bentuk cek yang semula hanya semata-mata sebagai alat pembayaran dalam bentuk baku, pada perkembangannya mengalami perluasan ke dalam bentuk-bentuk khusus sesuai peruntukan dan tujuan penerbitannya.⁷ Adapun macam-macam cek khusus yang beredar sesuai dengan peruntukan dan tujuan penerbitan tersebut antara lain adalah sebagai berikut :

1. Cek atas pengganti, dimana penerbit bertindak juga sebagai pemegang pertama;
2. Cek atas penerbit sendiri yakni perintah membayar ditujukan kepada penerbit sendiri;
3. Cek untuk perhitungan orang lain bahwa cek dapat diterbitkan atas permintaan orang ke tiga;
4. Cek inkaso atau disebut juga cek atas pemberian kuasa atau untuk tagih;.
5. Cek Domisili dimana yang dapat menunjuk dimana cek harus dibayar atau domisili pada surat cek hanyalah penerbit saja;.
6. Cek kosong yaitu dimana tidak tersedianya dana ketika cek dicairkan atau diperlihatkan;
7. Traveller's cheque ialah cek dalam perjalanan cek untuk orang yang bepergian;
8. Cek mundur dimana cek dikeluarkan sebelum tanggal yang tercantum dalam cek tersebut.

Penggunaan cek sebagai alat pembayaran makin hari makin diminati oleh masyarakat karena mudah dipindah tangankan dan cek juga dapat dialihkannya kepada orang lain hanya dengan menyerahkan secara nyata cek tersebut serta cek dapat dibayarkan kepada siapa saja dan seseorang yang menguasainya dianggap sebagai pemiliknya.

Penggunaan cek sebagai alat bayar giral tidak terlepas dari adanya transaksi yang dilakukan oleh para pihak. Perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak itu mengakibatkan kedua belah pihak harus melakukan kewajiban sebagaimana yang tertentu dalam kontrak yang mereka buat.

⁷ <https://lawmetha.wordpress.com/2011/05/17/penggunaan-cek-kosong-sebagai-alat-pembayaran-dan-praktek-di-indonesia/>

Para pihak yang membuat perjanjian atau kontrak tersebut, salah satu berkedudukan sebagai Kreditur dan pihak lain berkedudukan sebagai Debitur.

Kreditur berhak atas suatu prestasi yang berupa pembayaran, sedangkan Debitur berkewajiban untuk melakukan kontra prestasi yang berupa pelaksanaan pembayaran. Perikatan tersebut diatas timbul karena adanya suatu perjanjian , misalnya perjanjian jual beli , sewa menyewa dan lain-lain.

Dalam perjanjian jual beli yang dibuat oleh para pihak, sering kali prestasi yang akan dilakukan oleh Debitur berupa pembayaran cek yang berfungsi sebagai alat pembayaran. Pembayaran dengan cek harus dipandang sebagai alat pembayaran secara tunai biasa. Tujuan dari penerbitan surat cek adalah untuk meningkatkan jaminan pembayaran. Oleh karena itu cek hanya diterbitkan kepada bankir, dan cek hanya boleh diterbitkan jika bankir mempunyai dana untuk pembayaran serta cek berlaku dalam jangka waktu yang singkat. Dalam Pasal 178 sampai dengan Pasal 122 KUHD terdapat beberapa ketentuan yang menunjukkan bahwa surat berharga cek sebagai alat bayar, bukan sebagai alat kredit.

Timbulnya kewajiban membayar dengan menerbitkan cek karena adanya perjanjian yang dibuat terlebih dahulu oleh para pihak. Penerbitan cek adalah sebagai pelaksanaan dari kewajiban membayar. Penerbitan cek sebagai alat pembayaran harus memenuhi syarat formal sebagaimana ditentukan pada Pasal 178 KUHD. Cek adalah suatu alat pembayaran sebab suatu cek yang benar akan mengakhiri suatu transaksi dimana pihak yang satu menyediakan barang atau jasa dan pihak yang lain nya menbayarnya.

Dalam praktek perbankan sekarang ini seringkali dijumpai adanya cek yang bertanggal mundur, hal ini dilakukan atau ditempuh oleh penerbit jika pada saat menerbitkan cek penerbit belum mempunyai dana yang cukup, sehingga tanggal penerbitannya dibuat mundur. Cek ini secara langsung memiliki masa peredaran yang lebih lama dari cek biasa. Penerbitan cek bertanggal mundur didasarkan atas kepercayaan dan kebutuhan dalam praktek pembayaran transaksi. Pada penerbitan cek mundur ini telah terjadi kesepakatan antar penerbit dan pemegang. Oleh kerena itu pemegang sudah mengerti bahwa dia tidak berhak atas pembayaran sebelum tanggal penerbitan. Pemegang cek bertanggal mundur itu menguasai cek tersebut sebagai jaminan bahwa dia berhak atas pembayaran pada tenggang penawaran dihitung dari tanggal penerbitan yang tertera dalam cek bertanggal mundur. Bank yang menguasai dana atas sebuah cek bertanggal mundur berdasarkan Pasal 205 KUHD harus melakukan pembayaran pada waktu cek tersebut ditawarkan, biarpun cek tersebut ditawarkan sebelum tenggang penawaran.

Cek mundur sering dikaitkan dengan cek kosong, padahal pengertian cek mundur berbeda dengan cek kosong. Cek kosong merupakan cek yang dananya tidak tersedia pada saat cek tersebut ditunjukkan kepada tertarik, atau dananya tidak tersedia pada tertarik atau tidak mencukupi. Hal ini tentunya akan menjadi lain pengertiannya jika dihubungkan dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 1964 tentang Pelanggaran Cek Kosong yang kemudian dicabut dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1971.

Penggunaan cek sebagai alat pembayaran sekarang ini makin diminati oleh kalangan pengusaha, karena para pihak dalam setiap transaksi tidak perlu membawa uang tunai yang besar sebagai alat pembayaran, melainkan cukup dengan mengantongi cek sebagai alat pembayaran, dari segi keamanan juga lebih terjaga karena tidak setiap orang yang tidak berhak dapat menggunakan cek, tidak menjadi sasaran tindak pidana perampokan, pencurian dengan kekerasan dan lain-lain.

Namun dalam praktek sering kali terjadi penerbit menerbitkan cek kosong. Cek kosong adalah cek yang diajukan kepada bank namun dana nasabah tidak mencukupi untuk memenuhi amanat pada cek yang bersangkutan. Penerbitan cek kosong bisa terjadi dimulainya dengan penerbit menerbitkan cek mundur, sebenarnya diterbitkannya cek mundur ini karena adanya kesepakatan antara penerbit dan pemegang cek mundur, yang karena adanya kesengajaan dari penerbit cek yang beritikad tidak baik menerbitkan cek kosong atau membayar dengan cek kosong dalam transaksi bisnis. Faktor yang mendukung praktek penggunaan cek kosong adalah rahasia bank. Bank tidak akan memberikan informasi mengenai jumlah rekening nasabahnya. Jadi apabila ternyata cek tersebut dananya tidak mencukupi atau kosong, penerima cek tidak mungkin mengetahui hal itu. Pemegang cek hanya percaya bahwa pada saat memperlihatkan cek, dia akan memperoleh pembayaran dari bank.

Di Indonesia pengaturan mengenai cek kosong pernah dimasukkan sebagai bentuk tidak pidana kejahatan sesuai dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 1964 tentang Larangan Penarikan Cek Kosong. Dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 1964 tersebut penerbit cek kosong dapat diancam dengan hukuman mati, seumur hidup, kurungan 20 tahun dan bisa juga didenda hingga 6 kali nilai cek yang tertulis, karena pemerintah Indonesia pada saat itu menilai perbuatan penarikan cek kosong merupakan tindakan manipulasi yang dapat mengacaukan dan menggagalkan usaha pemerintah menstabilkan moneter dan perekonomian. Namun dalam perkembangannya pemerintah mencabut Undang-undang Nomor 17 Tahun 1964 dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1971 karena pemerintah menilai Undang-undang tersebut dinilai menghambat kelancaran lalu lintas perdagangan pada umumnya dan dunia perbankan khususnya.

Dengan dicabutnya Undang-undang tentang Penarikan Cek Kosong , penyelesaian masalah yang timbul dalam praktek penggunaan cek kosong sebagai alat pembayaran sangat rumit, sebab pemegang cek kosong dibebani prosedur yang panjang untuk menuntut haknya, sampai akhirnya harus diselesaikan dengan kembali kepada perjanjian pokok para pihak.

Mengingat penyelesaian penggunaan cek kosong justru menimbulkan beban bagi pemegang cek kosong dan sanksi yang diberikan kepada penerbit yang menerbitkan cek kosong hanya sanksi dari Bank Indonesia, yaitu penutupan rekening dan pemilik rekening tidak boleh berhubungan dengan bank-bank baik dalam negeri maupun luar negeri, berakibat penerbit cek yang beritikad tidak baik tetap akan mengeluarkan cek kosong dalam transaksi bisnisnya., serta dapat menimbulkan banyaknya cek kosong yang beredar. Oleh karena itu perlu diatur secara tegas penerbitan cek agar tidak salah gunakan oleh nasabah penerbit cek yang nakal sehingga akan merugikan masyarakat dan menghilangkan kepercayaan masyarakat terhadap dunia perbankan.

Untuk mengantisipasi perbuatan nasabah penerbit cek yang kosong dan penggunaannya sebagai alat pembayaran dalam suatu transaksi bisnis yang dilakukan, maka Pasal 378 KUHP dapat digunakan untuk menjerat penerbit cek kosong yang nakal tersebut dengan tindak pidana penipuan. Demikian juga jika nasabah penerbit cek sengaja menerbitkan cek berkali kali kepada pihak pihak yang berbeda, maka penerbit cek tersebut akan dapat dikategorikan melakukan perbuatan kejahatan yaitu penipuan sebagaimana diatur dalam Pasal 378 KUHP tersebut.

Oleh karena itu untuk semakin menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap penggunaan cek sebagai alat pembayaran, maka perlu dibuat Undang-undang larangan cek kosong dengan sanksi memberikan hukuman yang berat bagi pelaku, sehingga dapat mengurangi penyelewengan yang selama ini terjadi dalam kasus cek kosong.

C. Penutup

1. Surat Cek merupakan jenis surat berharga yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang,
2. Penggunaan cek sebagai alat pembayaran makin hari makin banyak digunakan karena penggunaan cek sebagai alat pembayaran dapat memudahkan urusan bisnis dari para pihak yang bertransaksi. Bagi penerbit cek, penggunaan cek sebagai alat pembayaran sering kali menguntungkan penerbit cek, karena berdasarkan kesepakatan penerbit cek dan pemegang cek, oleh penerbit cek bisa diterbitkan cek mundur karena dana yang ada pada bank pada saat cek itu diterbitkan belum cukup untuk membayar kepada pemegang.

3. Masalah dalam praktek muncul dalam penggunaan cek sebagai alat pembayaran adalah dimungkinkan penerbit cek karena kelalaianya menerbitkan cek tanpa mengontrol berapa dana yang ada, sehingga pada waktu pemegang cek menunjukkan cek tersebut pada bank, ternyata dananya tidak mencukupi, maka cek tersebut akan ditolak oleh bank dan digolongkan sebagai cek kosong. Dan penerbit cek akan dikenakan sanksi rekeningnya ditutup dan pemilik rekening tidak diperbolehkan berhubungan dengan bank-bank baik salam negeri maupun luas negeri.. Sedangkan apabila penerbit cek sengaja menerbitkan cek kosong, maka sanksi yang akan diterima oleh penerbit bilyet giro yang sengaja menerbitkan cek adalah disamping rekeningnya ditutup dan pemilik rekening tidak boleh berhubungan dengan bank-bank baik dalam negeri maupun luas negeri , juga penerbit cek yang beritikat tidak baik itu dapat digugat secara perdata maupun dikenakan pidana penipuan sebagaimana diatur dalam Pasal 378 KUHP.

Daftar Pustaka

- Abdul Kadir Muhammad, Hukum Dagang dan Surat Berharga, Bndung, Alumni, 2002.
- Purwosutjipto, Pengertian Pokok Hukum Dagang,Jilid 7-Hukum Surat Berharga, Jakarta, Djambatan , 1987.
- Sri Harini D. Suyanto , SH.MS, Hukum Surat Berharga (bahan bantu kuliah), Fakultas Hukum Universitas Satya Wacana, Salatiga, 1998.
- Widjanarto, Hukum Dan Ketentuan Perbankan Di Indonesia, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2003.
- <https://lawmetha.wordpress.com/2011/05/17/penggunaan-cek-kosong-sebagai-alat-pembayaran-dan-praktek-penyelesaiannya-di-indonesia>.
- <http://geogeduganata11.blogspot.com/2012/07/makalah-hukum-surat-berharga-cek-kosong.html>,blokspot.com/2012/10/surat-berharga-bilyet-giro.html .

PERUBAHAN TATA NILAI SOSIAL DALAM PERSPEKTIF KEWIRUSAHAAN DAN USAHA KECIL

Anto Kustanto

Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim Semarang

antokus@gmail.com

A. Pendahuluan

Tingkat literasi keuangan rata-rata nasional yang baru mencapai 29,7 persen menjadi kendala karena tidak sebanding dengan indeks inklusi sebesar 67,8 persen. Ini menyebabkan masyarakat Indonesia rentan penipuan produk jasa keuangan, salah satunya adalah bidang kewirausahaan dan usaha kecil. Sebagaimana diungkapkan oleh Tirta Segara anggota Dewan Komisaris Bidang Edukasi dan Perlindungan Konsumen Otoritas Jasa Keuangan (OJK) “artinya sesungguhnya masih banyak masyarakat yang memiliki akses, tetapi tidak mengerti sumber keuangan yang dapat diakses”.⁸ Padahal tata nilai sosial di masyarakat yang berkembang dewasa ini jauh bergeser dibanding dengan tata nilai beberapa dekade yang lalu, yang dimaksud tata nilai sosial dalam bahasan ini adalah meliputi seluruh gaya hidup (*life style*) atau cara pandang, berfikir dan bertindak serta kebiasaan masyarakat dalam menjalani kehidupan. Meskipun gradasi tingkat perubahan tersebut terjadi secara evolusi, namun hal itu telah terjadi dan dapat terlihat secara kasat-mata dalam kehidupan sehari-hari. Sehingga, masyarakat sebenarnya dituntut lebih kreatif untuk menggali ladang finansial.

Era ekonomi kreatif merupakan pergeseran dari era ekonomi pertanian – industrialisasi dan era informasi. Sehingga, Depatermen Perdagangan atau yang sekarang bisa disebut Kementerian Perdagangan mendefinisikan ekonomi kreatif sebagai wujud dari upaya mencari pembangunan yang berkelanjutan melalui kreativitas – pembangunan berkelanjutan adalah suatu iklim perekonomian yang berdaya saing dan memiliki cadangan sumber daya yang terbarukan. Peran besar yang ditawarkan ekonomi kreatif adalah pemanfaatan cadangan sumber daya yang bukan hanya terbarukan bahkan tidak terbatas, yaitu melalui ide, bakat dan kreatifitas. Jika merujuk pada UK Departement for Culture Media and Sport (DCMS) 2006 dapat dikatakan : “Creative Industries as those industries which have their origin in individual

⁸ Tirta Segara, “Literasi masih dalam kendala”, Kompas, Oktober 2017, hal.20

creativity, skill and talent, and which have a potential for wealth and job creation through the generation and exploitation of intellectual property and contentt”⁹

Belum kokohnya fundamental perekonomian Indonesia membuat masyarakatnya harus memahami pentingnya jiwa kewirausahaan. Sempitnya lapangan pekerjaan pada sektor formal yang disediakan oleh pemerintah menjadi faktor penyebabnya. Sehingga, banyak warga masyarakat yang mulai beralih pada sektor-sektor informal. Sektor informal adalah semua kegiatan usaha yang tidak memiliki ikatan-ikatan organisatoris secara formal kelembagaan , seperti mereka yang bekerja di kantor-kantor Pemerintah, di Badan-Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau tidak serupa dengan organisasi perkantoran.¹⁰ Apabila sektor informal diidentikan dengan usaha mikro, kecil dan menengah tidak terlalu menyimpang dengan kondisi sebenarnya yang ada dewasa ini. Penyebabnya adalah karena kebutuhan dan keinginan masyarakat konsumen yang demikian banyak, demikian beragam, dan senantiasa berubah tidak mungkin dikerjakan/dijalankan oleh sektor formal sepenuhnya. Disamping itu, akses untuk memasuki sektor informal dalam bentuk usaha mikro, kecil dan menengah relatif terbuka , terutama bagi mereka yang mampu melihat peluang usaha. Namun, modal utama untuk seseorang menjalani wirausaha adalah kemauan yang kuat lebih berorientasi pada rasa percaya diri. Kepercayaan diri yang kuat akan menimbulkan keyakinan bahwa dengan tekad dan kemauan tinggi akan mampu mengatasi semua persoalan di dunia usaha yang dijalankannya. Hal lain yang tidak dapat dilepaskan dari para pelaku usaha adalah ketika mengerjakan sesuatu , dalam banyak hal lebih berorientasi kepada hasil yang ingin dicapai dari pada sekedar bekerja secara rutin. Disamping itu, pelaku usaha kecil biasanya kurang tertarik bekerja dalam koridor waktu yang sangat formal, atau dengan batasan waktu yang merupakan orientasi.

Adanya ilustrasi yang penulis kemukakan pada bab pendahulu, sehingga memunculkan sebuah permasalahan yaitu : Bagaimanakah Perubahan Tata Nilai Sosial dalam Perspektif Kewirausahaan dan Usaha Kecil

B. Pembahasan.

Perubahan tata nilai sosial dalam perspektif kewirausahaan dapat diartikan sebuah kemampuan dan perilaku seseorang dalam menghadapi tantangan hidup untuk memperoleh peluang dengan berbagai resiko yang mungkin dihadapi. Dalam konteks bisnis, menurut Thomas W. Zimmerer dalam Suryana¹¹, kewirausahaan adalah hasil dari suatu disiplin , proses

⁹ UK Departement for Culture, Media and Sport. 2006

¹⁰ H.Mulyadi Nitonusastro,DR, “**Kewirausahaan & Manajemen Usaha Kecil**”, Penerbit Alfa Beta, Bandung. 2012 Hal.15

¹¹ Suryana,DR, “ Kewirausahaan : Pedoman Praktis ,Kiat dan Usaha Menuju Sukses”,Edisi 3, Penerbit Salemba 4,Tahun 2006. Hal.15

sistematis penerapan kreatifitas dan keinovasian dalam memenuhi kebutuhan dan peluang dipasar. Sedangkan, menurut Dusselman¹² seseorang yang memiliki jiwa kewirausahaan ditandai oleh pola-pola tingkah laku sebagai berikut

- Keinovasian, yaitu usaha untuk menciptakan, menemukan dan menerima ide-ide baru
- Keberanian untuk menghadapi resiko yaitu usaha untuk menimbang dan menerima resiko dalam pengambilan keputusan dan dalam menghadapi ketidakpastian
- Kemampuan manajerial yaitu usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan fungsi-fungsi manajemen ,yaitu usaha perencanaan-usaha untuk mengkoordinir-usaha untuk menjaga kelancaran usaha dan usaha untuk mengawasi dan mengevaluasi usaha
- Kepemimpinan yaitu usaha memotivasi – melaksanakan dan mengarahkan terhadap tujuan usaha.

Kemudian, pada abad 21 ini perubahan tata nilai sosial kehidupan manusia berputar begitu cepat. Dunia seolah berlari kencang tanpa mempedulikan hal-hal lainnya sebagaimana Anthony Giddens, pemikir asal Inggris yang mengatakan bahwa dunia kita adalah dunia yang tunggang-langgang (*runaway world*) artinya, siapa yang tidak siap pastinya akan tertinggal. Thomas Loren Friedman¹³, seorang jurnalis *The New York Times*di Amerika Serikat juga melukiskan beragam gejala dunia yang mengalami perubahan dengan begitu cepat yakni sebuah perubahan eksponensial. Perubahan teknologi inilah yang merubah cara pandang hidup manusia, dimana cara manusia berhubungan dalam lintas usaha tidak membutuhkan jeda. Sebab, dalam dunia usaha seorang pelaku usaha kecil harus mengikuti gerak dunia yang terus berubah, hal tersebut dapat tercapai apabila seorang pelaku usaha kecil mampu menciptakan sesuatu yang baru dan berdaya guna. Untuk itu, perlu berfikir di luar kebiasaan dengan menantang pandangan-pandangan lama yang bercokol di lapangan usaha formal atau bisa disebut sebagai cara berfikir inklusif radikal, yakni memekirkan hal-hal yang tidak pernah terfikirkan sebelumnya secara mendasar. Dalam ilmu manajemen usaha biasa disebut dengan “berpikir di luar kotak” seperti ajaran kuno yang “berpikir tanpa kotak”.

Gejolak perubahan tata nilai sosial dalam menghadapi era global yang mengarah kepada liberalisasi ekonomi perlu mendapatkan antisipasi dari pelaku usaha kecil. Usaha kecil selalu dianggap sebagai sebuah usaha yang tahan terhadap masuknya era globalisasi. Di tengah transformasi besar menuju masyarakat komunikasi lintas-batas, pada dunia usaha kecil tumbuh optimisme baru bahwa seiring dengan pesatnya perubahan tata nilai sosial menuju sebuah teknologi informasi membentuk generasi baru, yaitu masyarakat yang terbuka terhadap

¹² *Ibid*, hal.25

¹³ Thomas L.Friedman, “*Thank You for Being Late : An Optimist’s Guide to Thriving in The Age of Accelerations*”,Penerbit : Farrar, Straus and Giroux, 2016

perbedaan. Dalam asumsi optimistis tersebut, perdagangan (kewirausahaan) lintas-batas melalui media sosial dan akses kepada dunia internet melahirkan generasi baru yang memiliki akses komunikasi manca negara melalui kepompong teritorialnya. Dalam pandangan seperti ini, lepaskan pelaku usaha kecil pada generasi milineal melalui lalu-lintas perbincangan kosmopolitan, maka secara otomatis pelaku usaha kecil dapat menerima keberagaman usaha.

Pandangan berbasis determinasi teknologi informasi ini memang melupakan bahwa kini dunia usaha baik skala besar-menengah dan kecil sedang mengarah pada penyempitan kesadaran menuju eksklusivisme keberagaman usaha. Melalui perbincangan di dunia maya, kita dapat menyaksikan berbagai bentuk/ragam aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh pelaku usaha kecil. Arus besar yang menempatkan pasar sebagai panglima, nilai-nilai kejujuran – solidaritas antar manusia serta keadilan sosial memang terkadang terasa menguap ke udara.

Pedagogi di era media sosial seperti yang dikemukakan Henry A.Giroux¹⁴ dalam “On Critical Pedagogy” menjelaskan bahwa pelaku usaha kecil diharapkan mempunyai pendidikan yang cukup sebagai fundamental di dalam meneropong dunia usaha lintas-batas, apalagi dengan masuknya era digitalisasi yang dianggap mencerdaskan.

Perekonomian dunia, khususnya negara-negara berkembang seperti Indonesia juga sedang bergerak menuju ekonomi digital. Perkembangan teknologi menjadi penggerak pertama perubahan tersebut. Menengok perkembangan perubahan tata nilai melalui teknologi di Tanah Air, tahun ini pertumbuhan industri melalui e-dagang (e-commerce) justru semakin pesat di tengah perlambatan laju ekonomi. Potensi industri e-dagang di Indonesia memang tidak dapat dipandang sebelah mata, dari data Ernst & Young, dapat di lihat pertumbuhan nilai penjualan usaha kecil memalui media on line Tanah Air setiap tahun meningkat 40%, Asumsi, kini ada sekitar 93.4 juta pengguna internet dan 71 juta pengguna perangkat telepon pintar di Indonesia.¹⁵

Di sisi lain, banyak pengamat menilai tahun 2017 menjadi periode dimulainya era disruptif (disruptive era). Rhenal Khasali seperti dikutip Kompas.com mengatakan disruptif mengubah tidak hanya cara berwirausaha, tetapi juga fundamental usahanya, mulai dari struktur biaya, budaya bahkan hingga ideologi industri. Sebenarnya, tantangan ini tidak hanya dialami wirausaha berbasis teknologi informasi dan komunikasi, tetapi juga berimbang pada seluruh industri. Untuk itu, pemerintah diharapkan menyiapkan langkah antisipatif terhadap adanya disruptif tersebut, yaitu dapat melalui instansi-instansi terkait. Bentuk konkritnya adalah setiap aturan yang dikeluarkan oleh instansi terkait tersebut harus melindungi kepentingan konsumen-nasabah dan investor dalam dunia usaha. Harmoni masyarakat industri sebagaimana Herbert

¹⁴ A.Giroux Henry, “On Critical Pedagogy”, dalam Airlangga Pribadi Kusman, Kompas, November.2017

¹⁵ Ernst & Young, dalam Kompas, Edisi November 2017 Rubrik Indocomtech.

Spencer juga mengatakan¹⁶ telah merubah tatanan ekonomi klasik menuju ke arah perkembangan sosial dunia usaha yang progresif.

Ketatnya persaingan di era liberalisasi bisa menjadi stimulus bagi upaya peningkatan daya saing usaha kecil. Kesadaran soal mutu dasn pelayanan lebih dipicu oleh semakin ketatnya persaingan tersebut. Semisal, pelaku usaha A yang mengalami kegagalan dalam strategi pemasarannya akan mengkaji berbagai penyebab yang mengakibatkan kegagalan itu terjadi, kemudian ia akan memperbaiki kualitas produk dan pelayanannya supaya kegagalan itu tidak terulang lagi.

Upaya penyadaran juga perlu dilakukan secara efektif, misalnya melalui bimbingan dan pelatihan, khususnya agar pelaku usaha kecil dapat memetik pelajaran dari kegagalan pemasaran di periode yang lalu. Jadi, bukan hanya mutu dan layanan yang menjadi critical success factor. Perlu diperhatikan juga aspek kesadaran lingkungan dan organisasi yang lebih berdimensi eksternal. Selain itu, juga diperlukan stimulasi dari pihak-pihak yang berkompeten, seperti pemerintah-konsultan-kaum akademisi-sukarelawan serta dari kalangan pelaku usaha besar sebagai mitra pelaku usaha kecil.

Kesadaran mutu, pelayanan, organisasi dan kejujuran berkaitan dengan banyak aspek. Dari sisi pelaku usaha kecil itu sendiri sering muncul sikap-sikap penolakan (resistencial) terhadap upaya-upaya eksternal. Mereka terkadang menolak organisasi, mungkin karena belum menyadari manfaatnya, tetapi mungkin juga disebabkan oleh trauma akibat kegagalan berorganisasi di masa lalu. Oleh karena itu, pemahaman akan kesadaran berorganisasi perlu ditumbuhkan. Keberadaan organisasi itu sendiri bagi usaha kecil masih mempunyai trouble-maker daripada problem-solver, konflik internal pada usaha kecil adalah modus perselisihan yang sering terjadi maka, pemahaman mengenai etika usaha dan kesadaran pentingnya strategi kooperatif akan menjadi latar belakang bagi pemerintah untuk memberikan “bimbingan interaktif” dalam menumbuhkan kesadaran lingkungan dan organisasi.

Pola bimbingan interaktif yang dilakukan pemerintah terhadap usaha kecil salah satunya adalah dengan mencoba untuk menampilkan produk-produk usaha kecil tersebut. Sebagai misal, karya perajin Tanah Air yang kerap kali unjuk gigi dalam sebuah pameran, sebab pameran adalah panggung karya perajin dengan indikasi yang tidak pernah sepi dari pencintanya. Kata E.F Schumacer,¹⁷small is beautiful. John Naisbitt percaya bahwa masa depan perekonomian global berada di tangan unit-unit usaha kecil, otonom, namun padat teknologi.¹⁸

¹⁶ Herbert Spencer dalam J. Smelser dialih bahasa oleh A.Hamsy Ali , “Sosiologi Ekonomi”, Penerbit WiraSari, 1997.

¹⁷ Schumacer E.F, “ Small is beautiful”, 1978, New York : Harper & Row

¹⁸ Naisbitt,John, 1994, “Global Paradox : The Bigger the World Economy, the More Powerful its Smallest Player, New York : William Morrow Company, Inc.

Pendapat-pendapat tersebut mendorong keyakinan kita bahwa sektor usaha kecil di Indonesia perlu diberi kesempatan berkiprah lebih luas. Oleh karena itu, paradigma ekonomi kerakyatan layak diaplikasikan dalam perubahan tata nilai sosial.

Di banyak negara, pelaku usaha kecil dan menengah memberi kontribusi besar pada pertumbuhan ekonomi. Seperti, industri otomotif di Jepang ditopang oleh unit-unit Small and Medium Enterprise (SME.s) sebagai pemasok suku cadang. Di Amerika Serikat, banyak produk global pada mulanya merupakan temuan kreatif para pelaku SME.s. Berdasarkan pengamatan empiris di India Schumacer berkeyakinan bahwa kelas menengah yang kuat- berjiwa entrepreneur memberi kontribusi lebih banyak pada proses sebuah bangsa menuju tingkat kehidupan lebih baik.

Di Indonesia, saat ini sudah banyak warga masyarakat berkeyakinan bahwa sudah saatnya paradigma ekonomi kerakyatan diaplikasikan secara serius. Tidak ada lagi hak istimewa bagi sektor usaha besar- yang pada gilirannya hanya akan membunuh pelaku usaha kecil. Namun, tantangan ekonomi kita ke depan adalah mentransformasikan ekonomi yang berbasis informal menjadi formal. Usaha informal biasanya bercirikan bisnis alakadarnya, upah alakadarnya, tidak ada jaminan kesehatan pekerja dan lainnya. Sementara usaha formal biasanya sudah layak untuk institusi perbankan memberikan pinjaman permodalan disamping itu tidak menutup kemungkinan untuk berpartner. Pengembangan potensi ekonomi melalui usaha kecil membutuhkan biaya awal yang tidak kecil. Selain prakondisi perpolitikan yang memadai- dalam arti ada dukungan dari elit politik selaku pembuat kebijakan – dibutuhkan pula biaya awal dalam pengertian finansial.

C. Penutup

Kendati paradigma ekonomi kerakyatan melalui usaha kecil belum mampu menghindarkan diri dari pendefinisian yang ambigu, kita dapat memberinya makna secara etimologis, yakni yang mengandung unsur perubahan “tata nilai” ekonomi (mencakup aktivitas produksi , distribusi dan konsumsi), serta” sosial” (elemen mayoritas dalam negara). Jadi perubahan tata nilai sosial ekonomi merupakan upaya untuk membuat rakyat kuat dari segi ekonomi. Dimensi sosial itu bisa menjadi keunggulan kewirausahaan dan usaha kecil dalam menghadapi masa depan. Disamping itu, partisipasi pelaku usaha kecil sebagai pemilik sekaligus konsumen juga dapat menjadi nilai tambah. Karakteristik yang demikian itu dapat menjadi stimulan bagi munculnya rasa ikut memiliki organisasi usaha, yang pada gilirannya akan menciptakan perubahan tata nilai yang dinamis.

Perubahan tata nilai sosial membutuhkan reformasi yang mendasar. Restrukturisasi internal dengan mengikis habis segala konflik yang ada, untuk mengganti mentalitas pencarian rente yang oportunistis, dibutuhkan upaya penumbuhkembangan etos dan mentalitas kewirausahaan para pelaku usaha kecil.

Daftar Pustaka

- A.Giroux Henry,” On Critical Pedagogy”, dalam Airlangga Pribadi Kusman, Kompas, November.2017
- Ernest & Young dalam Kompas, Edisi November 2017, Rubrik Indocomtech
- H.Mulyadi Nitiusastro DR, “Kewirausahaan & Manajemen Usaha Kecil”, Penerbit Salemba 4.Th.2006
- Herbert Spencer dalam J.Smeller dialih bahasa oleh A.Hamsy Ali,” Sosiologi Ekonomi”, Penerbit WiraSari.
- Naisbitt.John,1994,” Global Paradox : The Bigger the World Economy,the More Powerful Smallest Player, New York : William Morrow Company Inc
- Thomas L.Friedman, “ ThankYou for Being Late : An Optimist’s Guide to Thriving in The Age of Accelerations,” Farrar, Straus and Giroux.2016
- Tirta Segara,” Literasi Masih dalam Kendala”, Kompas,Oktober.2017
- UK.Departement for Culture, Media and Sport. 2006

PEDOMAN PENULISAN

Bentuk

Naskah berbahasa Indonesia atau Inggris berupa Hasil Penelitian atau Analisis Ilmu Hukum yang belum pernah diterbitkan dengan jumlah halaman sebanyak 8-20 halaman sudah termasuk daftar pustaka.

Format

Huruf Times New Roman ukuran 12 spasi 1,5 di dalam kertas A4 dengan batas kiri 4 cm, kanan 3 cm, atas 4 cm dan bawah 3 cm.

Sistematika

a. Sistematika Hasil Penelitian

Judul: huruf kapital dan tebal

Abstrak: berisi ringkasan isi dan berkata kunci

A. Pendahuluan: berisi latar belakang dan permasalahan

B. Metode Penelitian: berisi metode, pendekatan, lokasi, teknik pengumpulan, analisa dan pengolahan data penelitian

C. Hasil Penelitian dan Analisis: berisi hasil penelitian dan analisisnya

D. Penutup: berisi simpulan dan jika perlu disertai saran

Daftar Pustaka

b. Sistematika Analisis Ilmu Hukum

Judul: huruf kapital dan tebal

Abstrak: berisi ringkasan isi dan berkata kunci

A. Pendahuluan: berisi latar belakang dan permasalahan

B. Pembahasan: berisi pembahasan terhadap permasalahan

C. Penutup: berisi simpulan dan jika perlu disertai saran

Daftar Pustaka

Kutipan

Setiap kutipan menyebut sumber secara lengkap dengan diberi catatan kaki secara lengkap atau bisa juga cukup dengan catatan perut.

Contoh catatan kaki:

¹Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Penerbit: Alumni Bandung, 1979, hal 26.

Contoh catatan perut:

.....(Satjipto Rahardjo, 1979).....

Daftar Pustaka

Daftar pustaka ditulis lengkap.

Contoh daftar pustaka:

Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perilaku, Hidup Baik adalah Dasar Hukum yang Baik*, Penerbit: Kompas Jakarta, 2010.

Cara Pengiriman

Naskah dikirim melalui surel ke jurnalqistie@unwahas.ac.id atau hubungi penerbit Jl. Menoreh Tengah X/20, Sampangan, Semarang. Telp/Faks: (024) 8505680, 8505681.