

**SUSUNAN PENGURUS JURNAL LAW REVIEW**

**PENANGGUNG JAWAB**

Prof. Dr. Bintan R. Saragih, SH  
(Dekan Fakultas Hukum UPH)

**PIMPINAN REDAKSI**

Dr. Hardijan Rusli, SH., MM.

**DEWAN REDAKSI**

Prof. D. Khumarga, SH., MH.  
Prof. Dr. B. Arief Sidharta, SH.  
Prof. Dr. Tjipta Lesmana, MA.  
Associate Professor Dr. Fernand de Varennes LLB., LL.M.  
Dr. Eduard I. Hahuly, SH., LL.M.  
Dr. H. Panggabean, SH., MH.  
Tim Wenniges, B.A., M.A.I.S  
Jessica Los Banos, LLB, MTM, MBA.  
Meray Hendrik Mezak, SH., MH.  
Henry Soelistyo Budi, SH., LL.M  
Jamin Ginting, SH., MH.  
Vincensia Esti Purnama Sari, SH., M.Hum.  
Christine Susanti, SH., M.Hum.

**REDAKSI PELAKSANA**

Agus Budianto, SH., M.Hum.

**SEKRETARIS REDAKSI**

Velliana Tanaya, SH.  
Gwendolyn Ingrid Utama, SH.  
Satrya Pangadaran, SH.

**ADMINISTRASI DAN KEUANGAN**

Susi Susantijo, SH.  
Yossy Niken Respati, SH.  
Theresia Rini Stiani, SE.

**ALAMAT REDAKSI**

Jl. M.H. Thamrin Boulevard 1100  
Kampus UPH Gedung D Lt. 4, Sekretariat Fakultas Hukum  
Tangerang 15811, Banten-Indonesia  
Telp: (021)5460901; Fax: (021)5460910



## **KATA PENGANTAR**

Salam sejahtera.... Pertama-tama Redaksi bersyukur atas terbitnya Jurnal Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Volume VIII, Nomor 3 – Maret 2009, yang secara berkala dan konsisten telah menerbitkan tulisan-tulisan yang berbobot dan semoga tulisan-tulisan tersebut dapat membantu dalam pengembangan ilmu pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya.

Dalam edisi ini, seluruh jajaran Redaksi memohon maaf sebesar-besarnya kepada pembaca, penulis dan khususnya kepada mitra bestari, yang dengan setia, tanpa mendapatkan imbalan apapun, ikut terlibat dalam memberikan penilaian (review) dari penulis. Kami menyadari, bahwa keterlibatan tersebut, semata-mata hanya untuk menjaga kualitas dari Jurnal Law Review yang kita banggakan ini. Bahwasanya, berdasarkan SK Dirjen Dikti, Depdiknas RI No. 65a/DIKTI/Kep/2008, Jurnal Fakultas Hukum UPH, Law Review tidak lagi terakreditasi. Hal ini, bukan menjadikan kami untuk tidak lagi memperhatikan kualitas dari tulisan, namun juga harus konsisten dalam mengelola jurnal sesuai dengan Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Tinggi No. 11/DIKTI/Kep./2006.

Dalam edisi ini juga, kami mengucapkan banyak terima kasih atas kesediaan dan kerelaan para mitra bestrasi untuk ikut menjaga kualitas tulisan dalam Volume VIII Jurnal Law Review (nama mitra bestari terlampir).

Sekali lagi, kami Redaksi bersyukur pada edisi 3 dari Volume VIII ini, akhir kata, semoga Jurnal Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Volume VIII, dapat bermanfaat.

Redaksi Law Review  
FH - UPH

# DAFTAR ISI

<b>Vol. VIII, No. 3</b>	<b>LAW REVIEW FH UPH</b>	<b>Maret 2009</b>
<b>ISSN NO. : 1412 - 2561</b>		<b>Halaman</b>
<b>Persyaratan dan Pelanggarn Administratif dalam Pemilukada Tinjauan Hukum Administrasi Negara</b> <i>Oleh: Anna Erliyana</i>		<b>419 - 454</b>
<b>Perlindungan Hukum dan Konsepsi Yuridis terhadap Poligami</b> <i>Oleh: Laily Washliati</i>		<b>455 - 473</b>
<b>Penghormatan terhadap Karya Tulis Seseorang sebagai Langkah Awal untuk Mencegah Terjadinya Plagiarisme dalam Melahirkan Suatu Karya Tulis (Suatu Kajian Yuridis Normatif terhadap Perlindungan Karya Tulis menurut Undang-Undang Hak Cipta</b> <i>Oleh: Sentosa Sembiring</i>		<b>474 - 489</b>
<b>Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional d Indonesia</b> <i>Oleh: Ronny Sautma Hotma Bako</i>		<b>490 - 504</b>
<b>Dampak Perubahan Kebijakan Publik terhadap Perjanjian Perdata (Studi tentang Kasus Kempinski Hotel S.A. -vs- PT Prima</b> <i>Oleh: Lintong O. Siahaan</i>		<b>505 - 527</b>
<b>Audit Lingkungan: Evaluasi Internal Penanggung Jawab Usaha terhadap Pengelolaan Lingkungan Hidup</b> <i>Oleh: Binoto Nadapdap</i>		<b>528 - 550</b>
<b>Tinjauan Yuridis Perlindungan Konsumen Pencantuman Label Produk : Kewajiban Ataukah Pilihan</b> <i>Oleh: Bernadetta T. Wulandari</i>		<b>551 - 573</b>
<b>Jasa Rumah Sakit dalam Kajian Hukum Perlindungan Konsumen</b> <i>Oleh: Gwendolyn Ingrid Utama</i>		<b>574 - 594</b>
Lampiran : <b>Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 tahun 2009 Tentang Badan Hukum Pendidikan</b>		<b>595 - 647</b>

# Persyaratan dan Pelanggaran Administratif dalam Pemilukada Tinjauan Hukum Administrasi Negara<sup>1</sup>

**Anna Erliyana**

Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok

Telp: 021-727 0003, 786 3442

## *Abstract*

*Chapter 22E in Constitution does not mention about Pilkada as part of general election (pemilihan umum). Besides that, Chapter 18 verse 4 Constitution of Republic of Indonesia 1945 states that District Leader is chosen democratically. In other words, there is no provision that states Pilkada is part of general election, or District Leader is chosen through general election. Thus, eventhough decisions from Supreme Court are based on Chapter 2 (g) Law No 5 Year 1986, but decisions regarding Pilkada are not included in the exception of absolute competence of Administrative Court*

**Keywords :** *administrative law, Pilkada*

## **A. Hubungan Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Umum<sup>1</sup>**

Naskah asli UUD 1945 sebenarnya sama sekali tidak mengenal istilah pemilihan umum (pemilu). Setelah perubahan ketiga UUD 1945, barulah pemilu

<sup>1</sup> Makalah disampaikan pada diskusi terbatas “Tinjauan Hukum Atas Tidak Terpenuhinya Persyaratan Administratif Pemilihan Calon Kepala Daerah”, bertempat di Mahkamah Konstitusi 30 Desember 2008.

ditegaskan dalam Bab VII B tentang Pemilihan Umum, Pasal 22E, yang menyatakan sebagai berikut.<sup>2</sup>

### “BAB VIIB

### PEMILIHAN UMUM

### PASAL 22E

(1) Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas,

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 2002), hal 33-36.

- rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. (hasil perubahan ketiga).
- (2) Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [*sic! Seharusnya Dewan Perwakilan Daerah*], Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (hasil perubahan ketiga).
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [*sic! Seharusnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat*] dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. (hasil perubahan ketiga).
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. (hasil perubahan ketiga).
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. (hasil perubahan ketiga).
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. (hasil perubahan ketiga).”
- Secara singkat, isi Pasal 22E UUD 1945 hasil perubahan ketiga tersebut mempunyai empat poin penting yang dapat dijelaskan sebagai berikut.<sup>3</sup>
1. Pasal 22E ayat (1) menyatakan enam prinsip yang biasa disebut sebagai asas-asas pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia (LUBER) serta jujur dan adil (JURDIL).<sup>4</sup> Pada hakikatnya,

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> LUBER dan JURDIL dianut pula dalam penyelenggaraan pilkada yang diatur dalam Pasal 56 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (LN Nomor 125 Tahun 2004, TLN Nomor 4437) dan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (LN Nomor 59 Tahun 2007, TLN Nomor 4721). Langsung berarti rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya tanpa perantara. Umum berarti pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan undang-un-

sifat LUBER dan JURDIL tidak berada dalam tataran pengertian yang sama. LUBER menyangkut sifat-sifat objektif yang berlaku

---

dang berhak mengikuti pilkada. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Bebas berarti setiap warga negara yang berhak memilih, bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak dan hati nuraninya. Rahasia berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan. Jujur berarti dalam penyelenggaraan pilkada, setiap penyelenggara pilkada, Aparat Pemerintah, Pasangan Calon, Partai Politik, Tim Kampanye, Pengawas Pemilihan, Pemantau Pemilihan, Pemilih, serta semua pihak terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adil berarti dalam penyelenggaraan pilkada, setiap penyelenggara pemilihan dan semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak adil. Pemilih dan Pasangan Calon harus mendapatkan perlakuan yang adil serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.

dalam proses pelaksanaan pemilu, atau berkenaan dengan mekanisme pemilu tersebut. Sementara itu, JURDIL terkait dengan sifat-sifat subjektif penyelenggara dan pelaksana pemilu yang diharuskan jujur dan adil.

2. Pasal 22E ayat (2) menegaskan bahwa dalam setiap penyelenggaraan pemilu, ada empat subjek yang akan dipilih langsung oleh rakyat, yaitu calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Pusat, calon anggota DPRD kabupaten/kota dan provinsi, paket calon Presiden dan Wakil Presiden, serta calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Secara akademis, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (*presidential election*) dibedakan dari pemilu (*general election*). Akan tetapi, dalam rumusan ayat ini, keduanya disamakan atas dasar pemikiran bahwa keduanya sama-sama pemilu. Masalahnya adalah ayat ini sama sekali tidak

menyebutkan pilkada sebagai bagian dari pemilu.

3. Pasal 22E ayat (3) dan ayat (4) mengandung pengertian bahwa pemilihan calon anggota DPR (dan DPRD) dibedakan dari pemilihan calon anggota DPD. Peserta pemilu untuk calon anggota DPR (dan DPRD) adalah partai politik, sedangkan peserta pemilu untuk calon anggota DPD adalah perseorangan. Perbedaan ini dapat dikaitkan dengan penerapan sistem pemilihan yang berbeda, yaitu sistem proporsional<sup>5</sup> untuk calon

- 5 Sistem proporsional disebut juga sistem perwakilan berimbang. Gagasan pokok dari sistem ini adalah jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya. Untuk keperluan ini, maka ditentukan suatu perimbangan tertentu, misalnya 1 : 400.000, yang berarti sejumlah pemilih tertentu (400.000 pemilih) mempunyai satu wakil. Negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan yang besar, tetapi untuk keperluan teknis-administratif maka negara dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar, dimana setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan tersebut. Jumlah wakil dalam setiap daerah pemilihan sama

anggota DPR (dan DPRD) dan sistem distrik<sup>6</sup> untuk calon anggota DPD. Meskipun pemilu yang diikuti peserta partai politik tidak mutlak harus dilakukan berdasarkan sistem proporsional, tetapi pemilu yang diikuti peserta

---

dengan jumlah pemilih dalam daerah pemilihan itu dibagi dengan 400.000. Dalam sistem ini setiap suara dihitung, sehingga suara lebih yang diperoleh oleh suatu partai dalam suatu daerah pemilihan dapat ditambahkan pada jumlah suara yang diterima oleh partai atau golongan itu dalam daerah pemilihan lain. Hal ini dimaksudkan untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memperoleh kursi tambahan. Lihat Abdul Bari Azed, *op. cit.*, hal 28-30.

- 6 Dalam sistem distrik, rakyat secara langsung memilih orang, bukan memilih tanda gambar partai politik peserta pemilu. Sistem ini merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi) mempunyai satu wakil. Untuk keperluan tersebut, negara dibagi dalam sejumlah besar distrik dan jumlah wakil rakyat ditentukan oleh jumlah distrik. Calon yang dalam satu distrik memperoleh suara terbanyak menang, sedangkan suara-suara yang ditujukan kepada calon-calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi. Lihat Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hal 35. Lihat juga Abdul Bari Azed, *op. cit.*, hal 25-26.

perseorangan pasti berdasarkan sistem distrik. Selain itu, perbedaan tersebut juga terkait dengan masalah pencalonan, yang dilakukan melalui mekanisme kepartaian untuk anggota DPR (dan DPRD) dan mekanisme non-partai politik<sup>7</sup> untuk anggota DPD.

4. Pasal 22E ayat (5) menegaskan bahwa penyelenggara pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Masalahnya, dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggara pilkada adalah KPUD, yang tidak bersifat nasional, melainkan lokal. Apabila dikatakan bahwa KPU sebagai penyelenggara pemilu bersifat nasional (untuk seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia), sedangkan KPUD adalah aparatnya di daerah, maka patut dipertanyakan mengapa UU Pemerintahan Daerah tidak mengatur hubungan KPU dan KPUD. Dalam UU

Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pertanyaan tersebut dijawab dengan dikenalnya KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, ketiganya adalah penyelenggara pemilu yang bersifat hierarkis.<sup>8</sup>

Dari keempat poin penting tersebut, jelas bahwa dalam konstitusi, khususnya Pasal 22E, pilkada tidak dicantumkan sebagai bagian dari pemilu. Selain itu, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hasil perubahan kedua juga hanya menyatakan bahwa Kepala Daerah dipilih secara demokratis. **Sama sekali tidak ada pasal di konstitusi yang menyatakan bahwa pilkada adalah bagian dari pemilu, atau menyatakan Kepala Daerah dipilih melalui pemilu. Oleh karena itu, secara formal menurut konstitusi, pilkada sebenarnya bukanlah rezim pemilu.**

Undang-Undang Pemerintahan

<sup>8</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, UU Nomor 22 Tahun 2007, LN Nomor 59 Tahun 2007, TLN Nomor 4721, Pasal 5 ayat (1).

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hal 35.

Daerah mengatur prosedur dan mekanisme pilkada secara langsung oleh rakyat. Baik Pasal 22E UUD 1945 perubahan ketiga, maupun UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD (UU Pemilu Legislatif) sama sekali tidak dijadikan sebagai rujukan (konsideran). Rujukan utama adalah Pasal 18, 18A dan 18B UUD 1945 mengenai pemerintahan daerah.<sup>9</sup>

Pembuat UU Pemerintahan Daerah menempatkan pilkada pada kerangka Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B, bukan dalam kerangka Pasal 22E UUD 1945, karena UU yang mengatur pelaksanaan pilkada tersebut menyangkut pemerintahan daerah secara umum. Selain itu, saat UU Pemerintahan Daerah ini dibuat juga masih dianut pandangan bahwa pilkada tidak termasuk rezim pemilu. Daripada membentuk lembaga

penyelenggara baru, maka demi efisiensi, KPUD yang sudah dibentuk berdasarkan UU Pemilu Legislatif diberi kewenangan khusus untuk menyelenggarakan pilkada. KPUD tidak saja berwenang merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan penyelenggaraan pilkada, tetapi berwenang menyusun semua tata cara yang berkaitan dengan tahap persiapan dan pelaksanaan pilkada, dengan berpedoman pada peraturan pemerintah. Undang-Undang Pemerintahan Daerah sama sekali tidak memberi peran kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk penyelenggaraan pilkada sehingga pemberian kewenangan khusus kepada KPUD sama sekali tidak dikaitkan dengan KPU yang menjadi induk KPUD tersebut.<sup>10</sup>

Sehubungan dengan pembahasan pilkada langsung, maka akan dibahas lebih lanjut Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 18 ayat (4), Pasal 18A, dan Pasal 18B UUD 1945 hasil perubahan, yang menjadi rujukan UU Pemerintahan Daerah. Pasal

---

9 Ramlan Surbakti, "Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan bagian dari pemilihan umum," <<http://www.kpu.go.id/wacana/lihat-dalam.php?ID=27&cat=Wacana>>, diakses 17 Oktober 2007.

---

10 *Ibid.*

1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Selanjutnya, perubahan ketiga UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) menegaskan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”<sup>11</sup>

Dalam perubahan kedua UUD 1945, Pasal 18 ayat (4) menyatakan “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Merujuk pada hubungan penafsiran “Kedaulatan berada di tangan rakyat...” dan “...dipilih secara demokratis,” pembuat Undang-Undang merumuskan pilkada yang melibatkan rakyat secara langsung. Perkataan “...dipilih secara demokratis” memang bersifat sangat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan langsung oleh

rakyat ataupun oleh DPRD.<sup>12</sup>

Berlandaskan pasal-pasal tersebut saja dirasakan tidak cukup karena ada yang tidak terkait antara kedaulatan di tangan rakyat dengan pilkada secara demokratis. Oleh karena itu, perantara yang menyambungkan keduanya adalah materi konstitusi mengenai pemerintahan daerah di Indonesia, yang terdapat pada Pasal 18 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945. Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan kedua menyatakan sebagai berikut.<sup>13</sup>: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Sementara itu, Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 perubahan kedua menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan

<sup>12</sup> *Ibid.*, hal 78-79.

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hal 21.

---

<sup>11</sup> Didik Eko Prasetyadi, “Tinjauan Pemilihan Kepala Daerah Langsung terhadap Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat dalam Lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia,” (Skripsi Program Ekstensi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2006), hal 78.

Pemerintah Pusat.”<sup>14</sup> Untuk melaksanakan pengaturan mengenai pilkada dalam UU Pemerintahan Daerah, dikeluarkan PP Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (LN Nomor 22 Tahun 2005, TLN Nomor 4480). Dalam perkembangannya, untuk mengantisipasi keadaan genting yang disebabkan oleh bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan/atau gangguan lainnya di seluruh atau sebagian wilayah pilkada yang berakibat pemilihan tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal, perlu dilakukan pengaturan tentang penundaan penyelenggaraan pilkada.

---

14 *Ibid.*, hal 22. Pengertian otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat disini juga mengandung konsekuensi pengertian ke arah pengaturan yang bersifat federalistis. Asumsi dasarnya adalah bahwa kekuasaan asal atau sisa justru berada di daerah, kecuali jika undang-undang menentukan lain. Prinsip kekuasaan asal yang berada di daerah (Negara Bagian) ini adalah prinsip yang biasa dikenal dalam lingkungan negara-negara yang menganut federalisme.

Oleh karena itu, dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU Pemerintahan Daerah.<sup>15</sup>

Untuk menindaklanjuti PERPU Nomor 3 Tahun 2005, maka diterbitkan PP Nomor 17 Tahun 2005 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005.<sup>16</sup> Dua tahun kemudian, pemerintah kembali mengeluarkan PP Nomor 25 Tahun 2007 yang mengubah PP Nomor 6 Tahun 2005.<sup>17</sup>

---

15 Indonesia, *Peraturan Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, PERPU Nomor 3 Tahun 2005, LN Nomor 38 Tahun 2005, TLN Nomor 4493, Pasal I angka 1 dan 2. PERPU ini sudah menjadi Undang-Undang dengan adanya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan PERPU Nomor 3 Tahun 2005 menjadi Undang-Undang (LN Nomor 108 Tahun 2005, TLN Nomor 4548).

16 Indonesia (g), *Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, PP Nomor 17 Tahun 2005, LN Nomor 39 Tahun 2005, TLN Nomor 4494.

17 Indonesia (h), *Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005*

Dalam perkembangannya, putusan MK Nomor 5/PUU-V/2007 mengenai pengujian UU Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945 menyatakan Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), Pasal 59 ayat (2), dan Pasal 59 ayat (3) UU Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian, terbukalah kesempatan bagi calon perorangan (bukan dari partai politik) untuk mengajukan diri sebagai pasangan calon dalam pilkada.

## **B. Penyelenggara Pilkada Secara Langsung**

Hal-hal pokok dalam pelaksanaan pilkada langsung diatur oleh UU Pemerintahan Daerah dengan membagi kewenangan penyelenggaraan kepada tiga institusi, yaitu: DPRD, KPUD, dan Pemerintah Daerah. Kewenangan dari ketiga institusi tersebut dapat

dijelaskan sebagai berikut.<sup>18</sup>

1. DPRD merupakan institusi yang diberi kewenangan politik. Sebagai perwakilan dari rakyat di daerah, DPRD mempunyai mandat bagi penyelenggaraan pilkada langsung. Mandat itu dimulai dengan pemberitahuan DPRD mengenai berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah kepada Kepala Daerah yang bersangkutan dan KPUD. Selain itu, DPRD juga menjalankan fungsi pengawasan dan *budgeting*.<sup>19</sup> Selain itu, juga ada tambahan kewenangan untuk meminta laporan penyelenggaraan pilkada dari KPUD sebagaimana ditentukan Pasal 42 ayat (1) UU Pemerintahan Daerah.
2. KPUD, sebagai institusi pelaksana pilkada langsung, merupakan pengalihan dari KPU Provinsi dan KPU Kota, yang dibentuk berdasarkan UU

---

*tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, PP Nomor 25 Tahun 2007, LN Nomor 57 Tahun 2007, TLN Nomor 4719. (Negara Bagian) ini adalah prinsip yang biasa dikenal dalam lingkungan negara-negara yang menganut federalisme.

---

<sup>18</sup> Didik Eko Prasetyadi, *op. cit.*, hal 79-85.

<sup>19</sup> Indonesia (e), *op. cit.*, Pasal 66 ayat (3).

Pemilu Legislatif. KPUD adalah lembaga yang bertanggung jawab, bertugas dan berwenang terhadap berbagai bidang dan aspek perencanaan, penyelenggaraan, dan pengendalian penyelenggaraan pilkada langsung.<sup>20</sup>

3. Pemerintah Daerah adalah instansi yang dapat memberikan fasilitas dan dukungan kepada KPUD untuk kelancaran pelaksanaan pemilihan.<sup>21</sup> Tugas dan wewenang Pemerintah Daerah tidak secara rinci dirumuskan. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah dapat mengambil langkah-langkah yang diminta KPUD atau dapat mengambil inisiatif yang harus dikoordinasikan lebih lanjut dengan KPUD.

Berdasarkan Pasal 132 huruf c UU Penyelenggara Pemilu,

<sup>20</sup> *Ibid.*, Pasal 63 ayat (1).

<sup>21</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, PP Nomor 6 Tahun 2005, LN Nomor 22 Tahun 2005, TLN Nomor 4480, Pasal 144 ayat (2).

peraturan mengenai lembaga penyelenggara dan pengawasan pemilu di UU Pemerintahan Daerah tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Institusi penyelenggara pilkada yang dilaksanakan setelah diundangkannya UU Penyelenggara Pemilu adalah KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, yang ketiganya bersifat hierarkis.<sup>22</sup> Pilkada pertamayang diselenggarakan dengan menggunakan UU Penyelenggara Pemilu adalah pilkada di provinsi DKI Jakarta.

Apabila dibandingkan, UU Penyelenggara Pemilu jelas berbeda dari UU Pemerintahan Daerah karena UU Penyelenggara Pemilu menyerahkan penyelenggaraan pilkada seluruhnya kepada KPU dan aparatnya di daerah (KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota). Ketentuan mengenai DPRD dan Pemerintah Daerah dibuat sedemikian rupa agar kedua institusi tersebut tidak memiliki peran besar dalam pilkada. Hal ini dapat dipahami, karena pilkada sarat akan

---

<sup>22</sup> Indonesia, *op. cit.*, Pasal 5 ayat (1).

kepentingan politik pemerintah, maka peran Pemerintah dalam pelaksanaan pilkada harus diperkecil untuk menjamin pilkada yang LUBER dan JURDIL.

### **C. Kompetensi Absolut PTUN Untuk Menyelesaikan Sengketa Pilkada**

Banyak negara di dunia saat ini, termasuk Indonesia, yang menyatakan menganut asas kedaulatan rakyat di dalam konstitusinya, yang berarti kekuasaan pemerintahannya bersumber pada kehendak rakyat. Kedaulatan rakyat di daerah dapat diwujudkan dengan memberi kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta secara aktif dalam pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (pilkada).

Dalam perkembangannya, dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU Penyelenggara pemilu), pilkada dianggap sebagai bagian dari pemilu. Bagaimanakah kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara (Peradilan TUN) dalam menangani sengketa pilkada?

Keberadaan Peradilan TUN bertujuan untuk menyelesaikan sengketa yang timbul antara anggota masyarakat dengan Badan/Jabatan TUN. Tujuan utama dari adanya masalah kompetensi adalah untuk memberi penjelasan mengenai masalah peradilan mana yang benar-benar berwenang untuk mengadili suatu sengketa yang timbul, agar pengajuannya kepada peradilan tidak keliru. Peradilan TUN, menurut Pasal 47 UU Nomor 5 Tahun 1986 jo. UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU Peradilan TUN), hanya berwenang mengadili sengketa TUN. Sengketa TUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat TUN, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan TUN, yang dapat dibedakan menjadi Keputusan TUN berupa Penetapan Tertulis dan Keputusan TUN yang fiktif. Pengecualian dari kompetensi absolut Peradilan TUN dalam menangani Keputusan TUN diatur

dalam Pasal 2 UU Peradilan TUN. Pasal 2 huruf g UU Peradilan TUN menyatakan Peradilan TUN tidak berwenang menangani Keputusan TUN yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilu.

Unsur-unsur dari suatu Penetapan Tertulis adalah: bentuk penetapan tersebut harus tertulis; dikeluarkan oleh Badan/Jabatan TUN; berisi tindakan hukum TUN; berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; bersifat konkret, individual dan final; serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Di samping Penetapan Tertulis yang berisi mengabulkan atau menolak suatu permohonan (secara positif ada Keputusan TUN yang dikeluarkan), ada juga Keputusan TUN yang fiktif yaitu sikap diam dimana Badan/Jabatan TUN yang bersangkutan tidak mau mengeluarkan suatu Keputusan TUN yang dimohonkan sama sekali.

Lembaga yang berwenang

menangani sengketa pilkada adalah sebagai berikut:

1. Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota bertugas dan berwenang memfasilitasi sengketa yang terjadi dalam masa penyelenggaraan pilkada.<sup>23</sup> Panwaslu Kabupaten/Kota bertugas dan berwenang menyelesaikan temuan dan laporan sengketa penyelenggaraan pemilu (termasuk pilkada) yang tidak mengandung unsur tindak pidana. Temuan dan laporan tersebut kemudian disampaikan kepada KPU Kabupaten/Kota untuk ditindaklanjuti. Sengketa yang terjadi biasanya adalah masalah teknis dan administratif yang berkaitan dengan tahapan penyelenggaraan pilkada oleh penyelenggara pilkada serta

---

<sup>23</sup> Indonesia, *op. cit.*, Pasal 67 ayat (1) huruf e jo. Pasal 68 ayat (1) huruf f jo. Pasal 69 ayat (1) huruf f jo. Penjelasan.

pelanggaran yang dilakukan oleh peserta pilkada.<sup>24</sup>

2. MA berwenang memutus sengketa hasil pilkada, hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Pengajuan keberatan kepada MA terhadap penetapan hasil pilkada hanya dapat diajukan oleh pasangan calon dalam waktu paling lambat tiga hari setelah penetapan hasil pilkada tersebut. Pengajuan keberatan kepada MA disampaikan kepada Peradilan Umum, yaitu Pengadilan Tinggi (PT) untuk pilkada Provinsi dan kepada Pengadilan Negeri (PN) untuk pilkada Kabupaten/Kota. MA memutus sengketa hasil penghitungan suara paling lambat empat belas hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh PN/PT/MA, serta putusan MA bersifat final dan mengikat. Hal

---

24 *Ibid.*, Pasal 78 (1) huruf c dan d jo. Pasal 10 ayat (3) huruf p jo. Penjelasan.

ini dimaksudkan agar sengketa tidak berlarut-larut dan terlalu lama ditangani. Apabila terlalu lama, dikhawatirkan akan terjadi ketidakpastian pengisian jabatan Kepala daerah, yang akan merugikan masyarakat. MA dalam melaksanakan kewenangannya dapat mendelegasikan kepada PT untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pilkada Kabupaten/Kota, dan putusan PT dalam hal ini bersifat final. Hal ini ditujukan untuk mengurangi menumpuknya perkara di MA.<sup>25</sup>

Lembaga yang berwenang memutus sengketa yang terjadi selama masa penyelenggaraan pilkada (yang menyangkut masalah teknis-administratif) dan sengketa yang terjadi mengenai hasil pilkada memang sudah ditetapkan. Tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai sengketa yang terjadi setelah masa penyelenggaraan pilkada yang 25 Indonesia (e), *op. cit.*, Pasal 106 jo. Penjelasan.

bukan mengenai hasil pilkada. Apabila terjadi sengketa dalam masa penyelenggaraan pilkada, dapat diajukan laporan atau keberatan kepada KPU. Terkadang KPU justru tidak menanggapi atau tidak berhasil menyelesaikan sengketa tersebut sehingga sengketa menjadi berkepanjangan dan menimbulkan ketidakpuasan. Sebagai contoh dapat diambil ketentuan mengenai tugas dan wewenang KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sebagai berikut.

1. KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota umumnya berwenang menonaktifkan sementara dan/atau mengenakan sanksi administratif kepada anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan penyelenggaraan pilkada yang sedang berlangsung berdasarkan rekomendasi Bawaslu atau Panwaslu dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Menonaktifkan sementara berarti membebastugaskan yang bersangkutan dari tugasnya dalam menyelenggarakan tahapan pilkada.<sup>26</sup> Sementara itu, sanksi administratif dapat berupa pemecatan yang bersangkutan dari jabatannya sebagai anggota KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota.<sup>27</sup> Dalam hal terjadi

<sup>26</sup> *Ibid.*, Pasal 8 ayat (3) huruf e jo. Pasal 9 ayat (3) huruf p jo. Pasal 10 ayat (3) huruf q jo. Penjelasan.

<sup>27</sup> Anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dapat diberhentikan apabila:

1. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota;
2. Melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau kode etik;
3. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan secara berturut-turut selama tiga bulan atau berhalangan tetap;
4. Dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih;
5. Dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana Pemilu;
6. Tidak menghadiri rapat pleno yang menjadi tugas dan kewajibannya selama tiga kali berturut-turut tan-

pemecatan seorang anggota KPU dengan alasan dianggap telah menghambat penyelenggaraan pilkada, yang dipecat dapat saja mengajukan keberatan kepada KPU.

2. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten umumnya bertugas dan berwenang untuk menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara pilkada,<sup>28</sup> membuat berita acara penghitungan suara serta membuat sertifikat hasil penghitungan suara,<sup>29</sup> menetapkan hasil pilkada,<sup>30</sup>

---

pa alasan yang jelas; atau

7. Melakukan perbuatan yang terbukti menghambat KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dalam mengambil keputusan dan penetapan sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemberhentian anggota dilakukan dengan ketentuan:

1. Anggota KPU oleh Presiden;
2. Anggota KPU Provinsi oleh KPI; dan
3. Anggota KPU Kabupaten/Kota oleh KPU Provinsi.

Lihat *Ibid.*, Pasal 29 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).

28 *Ibid.*, Pasal 9 ayat (3) huruf h jo. Pasal 10 ayat (3) huruf j.

29 *Ibid.*, Pasal 9 ayat (3) huruf i jo. Pasal 10 ayat (3) huruf k.

30 *Ibid.*, Pasal 9 ayat (3) huruf j.

serta menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan hasil pilkada.<sup>31</sup> Semua penetapan dan keputusan yang dikeluarkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota tersebut berkaitan dengan hasil pilkada (jumlah suara yang diperoleh setiap pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah). Oleh karena itu, apabila di kemudian hari penetapan dan/atau keputusan yang dikeluarkan oleh KPU tersebut menimbulkan sengketa, yang berwenang untuk menanganinya adalah MA (*berdasarkan UU Penyelenggara Pemilu yang mengatakan pilkada sebagai bagian dari pemilu seharusnya sengketa hasil pilkada merupakan kewenangan MK*). Apabila dalam penetapan hasil rekapitulasi atau berita acara diduga telah terjadi pelanggaran atau kecurangan oleh Panitia Pemilihan, maka sengketa dapat diajukan ke Peradilan Umum baik pidana, maupun perdata

31 *Ibid.*, Pasal 9 ayat (3) huruf k jo. Pasal 10 ayat (3) huruf l.

dengan gugatan perbuatan melawan hukum.<sup>32</sup>

3. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten umumnya berwenang menetapkan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang telah memenuhi persyaratan.<sup>33</sup> Apabila penetapan

32 Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor 482 K/TUN/2003*, tanggal 18 Agustus 2004, hal 6-7.

33 Indonesia *op. cit.*, Pasal 9 ayat (3) huruf g jo. Pasal 10 ayat (3) huruf i. Pasal 58 menyatakan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:

1. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
2. Setia kepada Pancasila, UUD 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
3. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;
4. Berusia sekurang-kurangnya tiga puluh tahun;
5. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
6. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun atau lebih;
7. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;

tersebut dianggap cacat hukum karena orang yang ditetapkan sebagai calon Kepala Daerah oleh KPU ternyata tidak memenuhi persyaratan, maka dapat diajukan keberatan kepada KPU. Dalam praktiknya seperti yang terjadi di pilkada Banten, KPU justru tidak menanggapi keberatan tersebut.

Surat Edaran MA (SEMA) Nomor 8 Tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis tentang Sengketa mengenai Pilkada,

8. Mengetahui daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
9. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
10. Tidak sedang memiliki tanggungan utang yang merugikan keuangan negara;
11. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
12. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
13. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
14. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;
15. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama; dan tidak dalam status sebagai pejabat kepala daerah.

isinya sebagai berikut.<sup>34</sup>

1. KPUD menerbitkan keputusan-keputusan ataupun penetapan-penetapan yang berkaitan dengan pemilu, baik dalam rangka persiapan pelaksanaannya maupun hasil pemilu sesuai dengan kewenangannya yang diberikan oleh undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya.
2. Dalam kedudukan sebagaimana yang disebutkan dalam angka satu di atas, dihubungkan dengan ketentuan Pasal 2 huruf g UU Peradilan TUN, maka keputusan ataupun penetapan KPUD tidak dapat digugat di Peradilan TUN, sehingga bukan merupakan kewenangannya untuk memeriksa dan mengadili. Sekalipun yang dicantumkan secara eksplisit dalam ketentuan pasal tersebut adalah mengenai hasil pemilu, namun haruslah diartikan sebagai meliputi juga

---

<sup>34</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Surat Edaran Mahkamah Agung tentang Petunjuk Tenis tentang Sengketa mengenai Pemilihan Kepala Daerah*, SEMA Nomor 8 Tahun 2005, tanggal 6 Juni 2005.

keputusan-keputusan yang terkait dengan pemilu. Apabila harus dibedakan kewenangan lembaga-lembaga pengadilan yang berhak memutusnya, padahal dilakukan terhadap produk keputusan atau penetapan yang diterbitkan oleh badan yang sama yaitu KPUD, dan terkait dengan peristiwa hukum yang sama pula yaitu pemilu, maka perbedaan kewenangan tersebut akan menimbulkan inkonsistensi putusan pengadilan, bahkan putusan-putusan pengadilan yang berbeda satu sama lain atau saling kontroversial.

3. Dalam berbagai putusan Yurisprudensi MA juga telah digariskan bahwa keputusan yang berkaitan dan termasuk dalam ruang lingkup politik dalam kasus pemilihan tidak menjadi kewenangan Peradilan TUN untuk memeriksa dan mengadilinya. (*vide* antara lain putusan Nomor 482 K/TUN/2003 tanggal 18 Agustus 2004).
4. Karena lembaga Peradilan TUN

tidak berwenang memeriksa dan mengadilinya, maka Peradilan TUN tidak berwenang pula menerbitkan penetapan atau putusan yang merupakan prosedur atau proses hukum acara di Peradilan TUN, misalnya antara lain penangguhan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 67 UU Peradilan TUN tersebut.

Dalam Pasal 2 huruf g UU Peradilan TUN jelas dinyatakan bahwa yang tidak termasuk dalam kompetensi Peradilan TUN hanya keputusan KPUD mengenai hasil pemilu. Apabila SEMA ini berpatokan pada UU Pemerintahan Daerah yang menetapkan bahwa kewenangan memutus sengketa hasil pilkada adalah kewenangan MA, perlu diingat bahwa UU Pemerintahan Daerah masih menganut pandangan bahwa pilkada bukanlah bagian dari pemilu. Oleh karena itu, walaupun MA mengatakan bahwa yang dimaksud dalam Pasal 2 huruf g UU Peradilan TUN ini meliputi juga keputusan-keputusan yang terkait dengan pemilu, maka keputusan-keputusan yang terkait dengan pilkada

(yang bukan bagian dari pemilu) tetap tidak termasuk dalam pengecualian kewenangan absolut Peradilan TUN. Apabila berpatokan pada pandangan baru, sebagaimana yang dianut UU Penyelenggara pemilu, bahwa pilkada adalah bagian dari pemilu, maka MA juga tidak berwenang untuk memutus sengketa hasil pilkada maupun Keputusan TUN yang terkait dengan pilkada, karena dalam konstitusi Pasal 24C ayat (1) perubahan ketiga dinyatakan bahwa yang berwenang memutus sengketa (hasil) pemilu adalah MK.

Apabila SEMA ini dimaksudkan untuk menghindari inkonsistensi putusan pengadilan, sebagai akibat perbedaan kewenangan lembaga-lembaga pengadilan yang berhak memutus sengketa pilkada, maka hal ini juga terasa janggal. MA menganggap pengertian “hasil pemilu” di Pasal 2 angka huruf g harus diperluas menjadi “keputusan-keputusan yang terkait dengan pemilu”, karena produk keputusan diterbitkan oleh badan yang sama (KPUD), dan terkait dengan peristiwa hukum yang sama (pemilu).

Patut dipertimbangkan mengenai kompeten atau tidaknya Hakim PT, yang dapat dilimpahkan kewenangan penyelesaian sengketa pemilu Kabupaten/Kota oleh MA berdasarkan Pasal 106 ayat (6) UU Pemerintahan Daerah, dalam memutus sengketa yang menyangkut masalah TUN.

#### **D. Perbandingan Putusan PTUN (Kasus Pilkada Bekasi; Lampung; Banten)**

Dari putusan-putusan Peradilan TUN dalam sengketa pilkada Bekasi, Lampung dan Banten maka ketiga perkara tersebut dapat diperbandingkan sebagai berikut.

<b>No</b>	<b>Hal</b>	<b>Bekasi</b>	<b>Lampung</b>	<b>Banten</b>
1.	Dasar Hukum Pilkada	Pilkada Bekasi adalah pilkada tidak langsung di tingkat Kabupaten yang diselenggarakan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.	Pilkada Lampung adalah pilkada tidak langsung di tingkat Provinsi yang diselenggarakan berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.	Pilkada Banten adalah pilkada langsung oleh rakyat di tingkat Provinsi yang diselenggarakan berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2.	Penyelenggara Pilkada	DPRD Kabupaten Bekasi.	DPRD Provinsi Lampung.	KPUD, DPRD dan Pemerintah Daerah Banten.
3.	Lembaga yang Berwenang Menangani Sengketa Pilkada	Tidak diatur	Tidak diatur	Sengketa yang timbul pada masa penyelenggaraan pilkada diselesaikan oleh Panitia Pengawas Pemilihan, sedangkan sengketa mengenai hasil pilkada diselesaikan oleh MA

4.	Alasan Gugatan ke Peradilan TUN	<p>1. Calon Bupati yang akhirnya terpilih sebagai Bupati Bekasi cacat yuridis sebagai calon Bupati karena saat mengikuti pilkada belum mendapatkan izin dari atasannya.</p> <p>2. Pilkada Bekasi cacat hukum karena hasil pilkada didasarkan pada hasil penghitungan suara yang dilakukan dalam Rapat Paripurna Tingkat I yang sebenarnya sudah dinyatakan batal.</p>	<p>Para Penggugat adalah calon Gubernur Lampung yang mendapatkan suara terbanyak pada pilkada provinsi Lampung sehingga seharusnya disahkan sebagai Gubernur Lampung. Para Penggugat menggugat Keputusan dan Surat Mendagri yang membatalkan hasil pilkada Lampung dan memerintahkan diadakannya pilkada ulang.</p>	<p>Calon Gubernur yang akhirnya terpilih sebagai Gubernur Banten cacat yuridis sebagai calon Gubernur karena saat mengikuti pilkada masih berstatus sebagai penjabat Gubernur Banten.</p>
5.	Putusan Hakim Peradilan TUN	<p>MA menyatakan mengabulkan gugatan Penggugat sebagian dan keputusan obyek sengketa dinyatakan tidak sah dan harus dicabut (berkekuatan hukum tetap).</p>	<p>MA menyatakan mengabulkan gugatan Para Penggugat sebagian dan menyatakan tidak sah Keputusan dan Surat Obyek Sengketa, namun sama sekali tidak memerintahkan pencabutan keputusan tersebut (berkekuatan hukum tetap).</p>	<p>PTUN Jakarta menyatakan Gugatan tidak dapat diterima (masih dalam proses di tingkat banding).</p>

Tabel perbandingan ketiga perkara tersebut, yang terutama terlihat dari putusan Hakim Peradilan TUN, alasan gugatan dalam sengketa pilkada Bekasi dan Banten sebenarnya hampir sama

yaitu adanya kecacatan dalam pencalonan calon Kepala Daerah yang akhirnya terpilih menjadi Kepala Daerah. Alasan gugatan hampir sama namun putusan Hakim jauh berbeda sehingga menimbulkan

ketidakpastian hukum. Dalam kasus pilkada Bekasi memang belum ada UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan terhadap UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN, namun sesungguhnya rumusan Pasal 2 huruf g di kedua undang-undang tersebut sama saja. Alasan gugatan di kasus pilkada Banten tidak dapat diterima lebih didasarkan pada Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 8 Tahun 2005 tentang Petunjuk Teknis tentang Sengketa Pilkada dibandingkan perubahan pada UU Peradilan TUN. SEMA Nomor 8 Tahun 2005 ini pun sebenarnya masih menimbulkan perdebatan mengenai kekuatan berlakunya. Sesungguhnya SEMA tersebut hanya surat himbuan dari MA sehingga Hakim pada Peradilan TUN di bawah MA bebas untuk mengikuti atau tidak mengikuti himbuan MA tersebut, sesuai dengan kebijaksanaannya masing-masing.

Sejak saat masuknya gugatan di PTUN sampai dimulainya pemeriksaan di persidangan, berlaku suatu masa waktu yang disebut

fase mematangkan perkara yang bersangkutan (fase *sub iudice*), yaitu suatu masa di mana gugatan yang masuk harus melewati penelitian dan pemeriksaan dulu untuk dapat diperiksa di persidangan. Tahap-tahap pemeriksaan dan penelitian tersebut adalah tahap penelitian administrasi, tahap pemeriksaan dismissal, tahap pemeriksaan persiapan, dan tahap penetapan pemeriksaan gugatan di persidangan yang terbuka untuk umum. Tahap terpenting adalah Prosedur Dismissal dimana dengan Penetapan Dismissal dapat dinyatakan bahwa gugatan yang diajukan itu dinyatakan tidak diterima atau tidak berdasar, dalam hal pokok gugatan tersebut nyata-nyata tidak termasuk dalam wewenang Peradilan TUN.

Dalam berperkara di Peradilan TUN, putusan pengadilan menjadi hal yang sangat penting dan ditunggu-tunggu oleh para pencari keadilan. Dari putusan Peradilan TUN dalam sengketa pilkada Bekasi, Lampung dan Banten, dapat disimpulkan bahwa

pada umumnya eksekusi putusan dalam sengketa pilkada tidaklah mudah. Para Penggugat sering meminta diadakannya pilkada ulang atau meminta agar dirinya disahkan sebagai Kepala Daerah, namun permintaan ini umumnya sulit terlaksana walaupun Para Penggugat menang di tingkat kasasi.

Pada praktiknya, Proses Dismissal tidak efektif untuk menjamin kepastian hukum bagi Penggugat karena ada saja perkara yang telah lolos dismissal namun dinyatakan tidak dapat diterima pada amar putusan akhir. Akibat tidak efektifnya peran Peradilan TUN dalam menangani sengketa pilkada tersebut, serta adanya kewenangan yang diberikan oleh Pasal 106 UU Nomor 32 Tahun 2004 kepada MA untuk menyelesaikan sengketa hasil pilkada, pada akhirnya melatarbelakangi MA mengeluarkan Surat Edaran MA Nomor 8 Tahun 2005 tentang tentang Petunjuk Teknis tentang Sengketa mengenai Pilkada (SEMA Nomor 8 Tahun 2005). SEMA tersebut pada pokoknya menyatakan bahwa

Peradilan TUN tidak berwenang menangani sengketa hasil pilkada, termasuk Keputusan TUN yang terkait dengan pilkada.

Pasal 2 huruf g UU Peradilan TUN sebenarnya hanya mengecualikan Keputusan Komisi Pemilihan Umum mengenai hasil pemilu, dari kompetensi absolut Peradilan TUN. Dengan SEMA tersebut dapat dikatakan bahwa MA berusaha mereduksi dan mengambil alih kompetensi absolut Peradilan TUN, dengan hanya didasarkan pada surat edaran, yang bukan peraturan perundang-undangan sehingga tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Permasalahan terjadi ketika UU Penyelenggara Pemilu menyatakan pilkada sebagai rezim pemilu, sehingga sengketa hasil pilkada seharusnya ditangani oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Apabila nanti sengketa hasil pilkada saja sudah bukan kewenangan MA (karena merupakan kewenangan MK), apalagi sengketa lain yang hanya berkaitan dengan pilkada? Sementara itu, MK sendiri menyatakan dengan tegas bahwa lembaga tersebut hanya

berwenang menangani sengketa hasil pemilu, sehingga dapat ditafsirkan bahwa MK tidak akan menangani keputusan Badan/Jabatan TUN yang terkait dengan pemilu. SEMA yang menjadi dasar putusan Majelis Hakim dalam sengketa pilkada Banten untuk menyatakan gugatan tidak dapat diterima, bukanlah dasar hukum yang sah untuk mereduksi kompetensi Peradilan TUN.

#### **E. Konstitusionalitas ketentuan Pasal 58 huruf f UU Pemda**

Pasal 6 huruf f UU Pilpres, Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 Ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 13 huruf g UU BPK, semua ketentuan tersebut pada dasarnya mengatur hal yang sama yaitu bahwa untuk memangku suatu jabatan publik (*in casu* Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Hakim Konstitusi, Hakim Agung, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan) mempersyaratkan “tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan

pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih”. Setiap jabatan publik atau jabatan dalam pemerintahan dalam arti luas, baik yang pengisiannya dilakukan melalui pemilihan maupun melalui cara lain, menuntut syarat kepercayaan masyarakat. Jabatan publik adalah jabatan kepercayaan (*vertrouwenlijk-ambt*). Oleh karena itu, setiap calon pejabat publik harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu sehingga nantinya didapatkan pejabat yang benar-benar bersih, berwibawa, jujur, dan mempunyai integritas moral yang tinggi. Persyaratan demikian, kecuali yang ditentukan sendiri dalam UUD 1945, adalah kewenangan pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) untuk menentukannya sesuai dengan kebutuhan yang menjadi tuntutan bagi jabatan publik yang bersangkutan serta dengan

memperhatikan ketentuan Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945.

Terhadap jabatan publik yang pengisiannya dilakukan dengan cara pemilihan oleh rakyat, tidaklah dapat sepenuhnya diserahkan kepada rakyat tanpa persyaratan sama sekali dan semata-mata atas dasar alasan bahwa rakyat yang akan memikul sendiri risiko pilihannya. Jabatan demikian haruslah dipangku oleh orang yang kualitas dan integritas tinggi. Pencalonan seseorang untuk mengisi suatu jabatan publik dengan tanpa membeda-bedakan orang sebagaimana dimaksud Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945 tidaklah berarti bahwa negara tidak boleh mengatur atau menentukan persyaratannya, sepanjang pengaturan dan/atau persyaratan itu merupakan tuntutan objektif yang dibutuhkan oleh suatu jabatan atau aktivitas pemerintahan tertentu dan sepanjang pengaturan dan/atau persyaratan tersebut tidak bersifat diskriminatif dalam pengertian tidak membeda-bedakan orang

atas dasar agama, ras, suku, bahasa, jenis kelamin, keyakinan politik, atau status sosial tertentu lainnya. Perlu dipahami bahwa pengaturan dan/atau penentuan persyaratan demikian adalah sebagai mekanisme yang akan memungkinkan pemilihan itu berlangsung secara wajar dan terpercaya, berdasarkan Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis". Setiap jabatan publik menuntut adanya kepercayaan masyarakat, yang salah satu ukurannya ialah adanya suatu standar moral tertentu yang dijadikan persyaratan. Secara

umum ukuran paling nyata untuk menilai kualitas moral seseorang adalah berdasarkan pernah-tidaknya orang itu melakukan suatu tindak pidana sebagaimana terbukti dari adanya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Pengaturan dan pemberian persyaratan oleh negara melalui undang-undang terhadap pemenuhan hak warga negara untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan tidaklah serta-merta berarti bertentangan dengan UUD 1945 jika pengaturan dan/atau persyaratan itu merupakan tuntutan objektif yang dibutuhkan oleh suatu aktivitas dalam pemerintahan (*vide* Putusan Nomor 19/PUU-V/2007) dan dilakukan dalam batas-batas yang dibenarkan oleh ketentuan Pasal 28J Ayat (2) UUD 1945. Dalil yang menyatakan Pasal 58 huruf f UU Pemda bertentangan dengan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat

diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu" perlu dicermati.

Pengertian diskriminasi yang telah diterima secara universal sebagai sesuatu yang dilarang dalam rangka perlindungan hak asasi manusia adalah "setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan, atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya". [*vide* Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan *Article 2 Paragraph (1)*

*International Covenant on Civil and Political Rights*]. Pengertian diskriminasi demikian, tidak terlihat adanya unsur diskriminasi dalam rumusan Pasal 58 huruf f UU Pemda sebagai salah satu persyaratan yang berlaku umum bagi setiap warga negara Indonesia yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah.

Demikian juga dengan dalil bahwa Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 Ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, Pasal 13 huruf g UU BPK bertentangan dengan Pasal 28C Ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya", yang mematkan hak keperdataan mantan narapidana patut untuk dicermati. Hak-hak yang diatur dalam Pasal 28C Ayat (2) UUD 1945 adalah apa yang dikenal sebagai bagian

dari hak untuk mengembangkan diri yang mencakup, antara lain, hak atas pemenuhan kebutuhan dasar, hak atas pendidikan, hak untuk memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni, dan budaya, dan sebagainya. Substansi hak politik yang dipersoalkan tidak relevan pengujian konstitusionalitasnya didasarkan atas hak untuk mengembangkan diri (*vide* Putusan Nomor 15/PUU-V/2007). Hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan hukum yang sama di hadapan hukum dalam Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 tidaklah secara langsung berhubungan dengan kesempatan untuk menduduki jabatan publik atau hak untuk turut serta dalam pemerintahan, melainkan lebih pada konteks penerapan prinsip *due process of law* dalam negara hukum yang demokratis.

Setiap negara yang menyatakan dirinya sebagai negara hukum yang demokratis mengakui

tiga asas penting yang melekat di dalamnya, yaitu *supremacy of law, equality before the law*<sup>35</sup>,

35 Paul Craig, *Administrative Law, Sixth ed.*, London: Sweet & Maxwell, 2008., p.695-696: In *Hall* Lord Hoffmann adverted to the fundamental principle of justice that people should be treated equally and that like cases be treated alike. In *Gurung*, the applicants were Gurkhas. They claimed that the decisions of Ministry of Defence to exclude them from ex gratia scheme of compensation for prisoners of war held by the Japanese was contrary to common law principles of equality. Referring to the precept that the persons should be treated uniformly, unless there was some valid reason for differential treatment. Lord Hoffman stated that: "Their Lordships do not doubt that such principles is one of the building blocks of democracy and necessarily permeates any democratic constitution. Indeed, their Lordships would go further and say that treating like cases alike and unlike cases differently is a general axiom of rational behaviour. It is, for example, frequently invoked by the courts in proceedings for judicial review as a ground for holding some administrative act to have been irrational... But the very banality of the principle must be a doubt as to whether merely to state it can provide an answer to the kind of problem which arises in this case. Of course person should be uniformly treated, unless there is some valid reason to treat the differently. But what counts as a valid reason for treating them differently? And, perhaps more important, who

dan *due process of law*, yang berlaku sebagai prinsip dasar bagi hubungan warga negara dengan negara dan sesama warga negara. Jika dalam rangka *due process of law* terdapat norma undang-undang yang menyebabkan seseorang tidak memperoleh kepastian hukum yang adil dan diperlakukan berbeda dengan warga negara Indonesia lainnya yang bersatus sama tentu perlu dicermati.

Dalil yang menyatakan

---

is decide whether the reason is valid or not? Must it always be the court? The reasons for not treating people uniformly often involve, as they do in this case, questions of social policy on which view may differ. There are questions which the elected representatives of the people have some claim to decide for themselves. The fact that equality of treatment is a general principle of rational behaviour does not entail that it should necessary be a justification principle – that it should always be the judges who have the last word on whether the principle has been observed. In this, as in other areas of constitutional law, sonorous judicial statements of uncontroversial principle often conceal the real problem, which is to mark out the boundary between the powers of the judiciary, the legislature and the executive in deciding how that principle is to be applied".

Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 Ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, Pasal 13 huruf g UU BPK bertentangan dengan Pasal 28I Ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi, "Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundangundangan" memandang bahwa ketentuan-ketentuan tersebut bukanlah bagian dari suatu perundang-undangan yang menjamin pelaksanaan hak asasi manusia sebagaimana yang dianut dalam negara demokratis seperti Indonesia. Sebenarnya Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 Ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, Pasal 13 huruf g UU BPK tidak relevan jika dipertentangkan dengan Pasal 28I Ayat (5) UUD 1945. Pasal 28I Ayat (5) UUD 1945 tersebut adalah

ketentuan yang berisikan perintah konstitusi bahwa penegakan dan perlindungan HAM dalam negara hukum yang demokratis akan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pasal 28I Ayat (5) UUD 1945 tersebut tidak mengandung materi muatan hak konstitusional tertentu yang dapat digunakan sebagai dasar untuk menguji konstitusionalitas suatu norma undang-undang. Oleh karena itu tidaklah tepat menggunakan Pasal 28I Ayat (5) UUD 1945 untuk menilai konstitusionalitas syarat "tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana dengan ancaman 5 (lima) tahun atau lebih" yang diatur Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 Ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, Pasal 13 huruf g UU BPK.

Sebagaimana telah diuraikan pada pertimbangan sebelumnya, setiap jabatan publik menuntut syarat kepercayaan masyarakat. Oleh karena itu,

telah merupakan praktik yang diterima umum bahwa ada suatu standar moral<sup>36</sup> tertentu yang

36 Istilah etika yang berasal dari *ethos* (Yunani) berarti adat kebiasaan, dalam pengertian ini maka **etika sama dengan moral**, yang berasal dari kata *mos, mores* (Latin) **berarti cara hidup atau adat istiadat, kebiasaan baik**. Secara *epistemology* makna dan pengertian etik dan moral sama-sama merujuk kepada persoalan yang sama, walaupun keduanya berasal dari istilah yang berbeda. Pendapat yang menyamakan pengertian etik dan moral merujuk pada persoalan yang sama, sejalan dengan pemikiran yang meninjau **etika sebagai cabang dari filsafat yang membahas masalah kesusilaan/moral**. Pendapat tersebut juga sejalan dengan pemikiran yang melihat etika sebagai studi tentang kehendak manusia, sehubungan dengan keputusan mengenai hal yang benar dan salah, serta prinsip-prinsip yang melandasi hubungan antar manusia. **Artinya, etika juga berhubungan dengan moralitas manusia dan berkaitan dengan ide mengenai hal-hal yang baik (benar) dan buruk (salah) dalam perilaku dan tindakan manusia.**

Pendapat kedua yang membedakan dengan tegas pengertian antara etika dan moral melihat dari segi hubungan antara etika, moral dan moralitas. Di samping merupakan bagian filsafat, etika juga menjadi fokus dalam disiplin ilmu tersendiri berhubungan dengan nilai-nilai yang hidup dan hukum yang mengatur perilaku ma-

---

nusia. Etika yang berfokus pada hukum dan prinsip-prinsip yang abstrak mengatur perilaku manusia, disebut moralitas **Etika sebagai moralitas, berfokus pada hukum – pedoman-nya ditujukan pada sikap lahir yang disertai beban hak dan kewajiban yang bersifat memaksa dengan sanksi terhadap pelanggaran-nya**. Berbeda dengan **etika sebagai moral yang berfokus pada karakter, sifat-sifat, sikap bathin untuk memiliki budi pekerti luhur, mempunyai sikap malu, rasa bersalah. Sanksinya hanya berlaku internal dengan mengandalkan pada itikad baik.**

**Norma moral (etis) melekat pada manusia sebagai pribadi yang lebih bersifat bathiniah, sehingga tidak dapat dipindahkan dan dihilangkan.** Sebaliknya norma hukum (yuridis) melekat pada kehidupan ekstern yang berasal dari suatu perjanjian, sehingga dapat diserahkan kepada orang lain dan dapat hilang bila tidak digunakan.

Peraturan hukum mewajibkan seseorang untuk mentaatinya, pelanggaran terhadapnya dapat diperkirakan bila orang yang bersangkutan telah bertindak tidak dengan itikad baik. Peraturan hukum merupakan bagian dari suatu kompleksitas peraturan, moral tidak membutuhkan hubungan yang dapat menimbulkan akibat karena orang dengan sendirinya akan patuh.

Menurut Immanuel Kant perbedaan etika (moral) dan hukum bersifat prinsipil. Kant mengajukan perbedaan antara moralitas dan legalitas perbuatan manusia. Istilah-istilah

dipersyaratkan bagi setiap orang yang akan memangku jabatan dalam pemerintahan. Telah diuraikan pula bahwa, secara umum, salah satu dari standar moral tersebut adalah bahwa seseorang tidak pernah dipidana. Namun, seseorang dapat dipidana bukan semata-mata karena melakukan tindak pidana yang mengandung unsur kesengajaan (*dolus*), baik dalam hal kejahatan maupun pelanggaran, melainkan juga karena kealpaan (*culpa*), dalam hal ini kealpaan

---

tersebut mengungkapkan berbagai kualitas perbuatan manusia. Moralitas suatu perbuatan menyatakan bahwa perbuatan itu sesuai dengan kaidah moral (*morele wetten*); legalitas suatu perbuatan menyatakan bahwa perbuatan itu sesuai dengan kaidah hukum (*juridische wetten*). Perbedaan antara hukum dan moral terletak pada perbedaan dalam tuntutan-tuntutan yang diajukan oleh kedua jenis kaidah (*wetten*) itu terhadap perbuatan. **Menurut Kant**, kaidah hukum mengarahkan diri hanya pada perbuatan-perbuatan lahiriah saja. Kaidah moral mempunyai kaitan juga dengan alasan-alasan (motivasi) yang mendorong pada dilakukannya perbuatan lahiriah. **Singkatnya: hukum berkaitan dengan yang lahiriah; moral berkaitan dengan yang bathiniah dan lahiriah.**

ringan (*culpa levis*). Dalam kealpaan demikian sesungguhnya tidak terkandung unsur niat jahat (*mens rea*). Oleh karena itu, orang yang dipidana karena kealpaannya pada hakikatnya bukanlah orang yang jahat, sehingga syarat “tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih”, sebagaimana tersurat dalam Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 Ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, dan Pasal 13 huruf g UU BPK tersebut, jika diartikan mencakup pula tindak pidana yang lahir karena kealpaan, maka penafsiran demikian sesungguhnya tidak sepenuhnya sejalan dengan tujuan dibuatnya syarat itu yaitu menentukan suatu standar moral yang bersifat umum bagi seseorang yang hendak menduduki suatu jabatan publik. Sebab, pemidanaan

terhadap seseorang karena suatu perbuatan kealpaan sesungguhnya tidaklah menggambarkan adanya moralitas kriminal pada diri orang itu melainkan semata-mata karena kekuranghati-hatiannya, dalam hal ini kekuranghati-hatian yang berakibat timbulnya perbuatan yang dapat dipidana. Jika syarat “tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih” dijadikan sebagai standar moral bagi seseorang yang hendak memangku suatu jabatan publik, maka syarat tersebut hanya dapat diterima apabila yang dimaksud adalah seseorang yang pernah dipidana karena terbukti sengaja melakukan perbuatan padahal diketahuinya perbuatan itu adalah perbuatan yang dapat dipidana dengan ancaman pidana lima tahun atau lebih.

Mencermati secara tekstual persyaratan yang tersurat dalam Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 Ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, Pasal 13 huruf g UU BPK, maka persyaratan yang berbunyi, “tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih” akan mencakup pula tindak pidana atau kejahatan karena alasan politik. Kejahatan karena alasan politik dalam hubungan ini terbatas pada perbuatan yang sesungguhnya merupakan ekspresi pandangan atau sikap politik (*politieke overtuiging*) yang dijamin dalam sebuah negara hukum yang demokratis namun oleh hukum positif yang berlaku pada saat itu dirumuskan sebagai tindak pidana semata-mata karena berbeda dengan pandangan politik yang dianut oleh rezim

yang sedang berkuasa. Padahal, telah menjadi pandangan yang diterima secara universal bahwa kejahatan politik dalam pengertian sebagaimana diuraikan di atas bukanlah termasuk pengertian kejahatan pada umumnya. Oleh sebab itu, jika rumusan Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 Ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, Pasal 13 huruf g UU BPK tersebut diartikan juga mencakup kejahatan politik dalam pengertian di atas, maka rumusan demikian jelas mengandung unsur diskriminasi, maka ketentuan tersebut berarti telah membuat perbedaan perlakuan yang didasarkan atas pandangan politik yang dianut seseorang, sesuatu yang bertentangan dengan UUD 1945.(vide Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003)

Ketentuan Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 Ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, Pasal 13 huruf g UU

BPK dapat dipandang memenuhi tuntutan objektif bagi penentuan persyaratan untuk menduduki suatu jabatan publik dan karenanya konstitusional hanya jika:

1. Rumusan dalam Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 Ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, Pasal 13 huruf g UU BPK tersebut tidak mencakup tindak pidana yang timbul karena kealpaan ringan (*culpa levis*), meskipun ancaman pidananya 5 (lima) tahun atau lebih;
2. Rumusan dalam Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 Ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, Pasal 13 huruf g UU BPK tersebut tidak mencakup kejahatan politik;

Persyaratan sebagaimana tersurat dalam Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 Ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, Pasal 13 huruf g

UU BPK tersebut merupakan tuntutan objektif yang dibutuhkan bagi pengisian suatu jabatan publik sepanjang diartikan tidak mencakup dua hal, sebagaimana dimaksud huruf a) dan b) di atas. Mahkamah Konstitusi terikat oleh ketentuan Pasal 56 UU MK yang menentukan hanya ada 3 (tiga) kemungkinan amar putusan yaitu:

1. “permohonan dinyatakan tidak dapat diterima” (yakni jika pemohon atau permohonannya tidak memenuhi syarat);
2. “permohonan dinyatakan dikabulkan” (yakni jika permohonan beralasan);
3. “permohonan dinyatakan ditolak” (yakni jika permohonan tidak beralasan).

Amar putusan tidak dapat dimasukkan ke dalam salah satu dari tiga kemungkinan bunyi amar putusan tersebut. Dalam hal ini perlu dinyatakan bahwa Pasal 6 huruf t UU Pilpres, Pasal 16 Ayat (1) huruf d UU MK, Pasal 7 Ayat (2) huruf d UU MA, Pasal 58 huruf f UU Pemda, Pasal 13 huruf g UU

BPK “konstitusional bersyarat” (*conditionally constitutional*). Penyelesaian atas persoalan ini lebih tepat melalui proses *legislative review* oleh pembentuk undang-undang.

Pembentuk undang-undang perlu memperhatikan dengan sungguh-sungguh keharmonisan suatu undang-undang baik secara internal maupun eksternal, dan juga secara horizontal-vertikal antar berbagai undang-undang yang berisikan persyaratan untuk jabatan publik tertentu. Kekhususan-kekhususan karakter dalam jabatan-jabatan publik tertentu menyebabkan tidak semua jabatan publik dapat demikian saja ditentukan persyaratannya dengan menggunakan rumusan norma yang bersifat umum. Oleh karena itu perlu dilakukan pembedaan persyaratan antara:

1. Jabatan publik yang dipilih (*elected officials*) dengan yang diangkat (*appointed officials*);
2. Jabatan publik di bidang eksekutif yang lebih bersifat melayani dengan jabatan

publik di bidang legislatif yang bersifat menyalurkan aspirasi rakyat;

3. Jabatan publik yang karena tugasnya membutuhkan tingkat kepercayaan yang sangat tinggi, seperti hakim dan aparat penegak hukum lainnya;
4. Jabatan yang mengelola keuangan negara dengan jabatan-jabatan lainnya.

Kecermatan dalam merumuskan persyaratan-persyaratan tertentu bagi suatu jabatan publik juga diperlukan untuk menghindari timbulnya keadaan di mana terhadap jabatan-jabatan publik yang pada pokoknya memiliki kesamaan karakter ditentukan persyaratan yang berbeda. Keadaan demikian dapat melahirkan ketiadaan perlindungan hukum (*rechtsonbescherming*) bagi golongan atau kelompok masyarakat tertentu yang pada gilirannya akan menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) yang dapat merugikan hak konstitusional golongan atau kelompok

masyarakat tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku dan Putusan

- Bruggink, J.J.H. *Rechtsreflectie*. Deventer: Kluwer, 1993. Terjemahan Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*. Cetakan ke II. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Craig, Paul. *Administrative Law, Sixth ed.* London: Sweet & Maxwell, 2008.
- Devos, H. *Inleiding tot de Ethiek*. terjemahan Soejono Soemargono. *Pengantar Etika*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1987.
- Hart, H.L.A. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press, 1981.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Yayasan Kanisius, 1983.
- Kumorotomo, Wahyudi. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 1992.

- Prasetyadi, Didik Eko. "Tinjauan Pemilihan Kepala Daerah Langsung terhadap Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat dalam Lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia", Skripsi Program Ekstensi Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Depok, 2006.
- Surbakti, Ramlan. "Pemilihan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan bagian dari pemilihan umum". <<http://www.kpu.go.id/wacana/lihat-dalam.php?ID=27&cat=Wacana>>, diakses 17 Oktober 2007.
- Solomom, Robert C. *Etika Suatu Pengantar*. Jakarta: Erlangga, 1987.
- Sumaryono, E. *Etika Profesi Hukum, Norma-Norma Bagi Penegak Hukum*. Yogyakarta: Kanisius, 1995.
- The Liang Gie. *Keadilan sebagai Landasan bagi Etika Administrasi Pemerintahan dalam Negara Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1993.
- \_\_\_\_\_. "Etika Administrasi Pemerintahan", Universitas Terbuka, 1986.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta (a), *Putusan Nomor 021/G.TUN/2004/PTUN-JKT*, tanggal 12 Mei 2004.
- Putusan Nomor 122/B/2004/PT.TUN-JKT, tanggal 7 September 2004.
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor 436 K/TUN/2004*, tanggal 6 Juli 2005
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (b), *Putusan Nomor 010/G.TUN/2004/PTUN-JKT*, tanggal 13 Mei 2004.
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor 437 K/TUN/2004*, tanggal 17 Juni 2005.
- Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, *Putusan Nomor 21/G/2007/PTUN-JKT*, tanggal 23 Juli 2007.

**Peraturan**

- 2007, LN Nomor 59 Tahun 2007, TLN Nomor 4721.
- Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, UU Nomor 5 Tahun 1974, LN Nomor 38 Tahun 1974, TLN Nomor 3037.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, LN Nomor 77 Tahun 1986, TLN Nomor 3344.
- Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 22 Tahun 1999. LN Nomor 60 Tahun 1999, TLN Nomor 3839.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan *Article 2 Paragraph (1) International Covenant on Civil and Political Rights*.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan PERPU Nomor 3 Tahun 2005 menjadi Undang-Undang (LN Nomor 108 Tahun 2005, TLN Nomor 4548).
- Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, UU Nomor 22 Tahun 2007, LN Nomor 59 Tahun 2007, TLN Nomor 4721.
- tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan, dan Pemberhentian Kepala Daerah, PP Nomor 151 Tahun 2000, LN Nomor 269 Tahun 2000, TLN Nomor 4069.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005, LN Nomor 38 Tahun 2005, TLN Nomor 4493.
- Peraturan Pemerintah tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005, LN Nomor 39 Tahun 2005, TLN Nomor 4494.

# Perlindungan Hukum dan Konsepsi Yuridis terhadap Poligami

Laily Washliati

UISU Jl. SM.Raja Gg.Khatib No.10 A Medan

Telp. 08126412827

## *Abstract*

*A The concept of Indonesian marriage law is made based on open-monogamy system, and therefore, there are some requirements that need to be fulfilled for someone to have a polygamy marriage The problem is how to determine a fair polygamy marriage and how to maintain legal protections to the victims of a polygamy marriage. It can be said that a fair polygamy marriage could be achieved by producing a regulation which mirrors a proper and just condition, regardless of the ill-feelings endured by each party in polygamy marriage.*

***Keywords : law protection, polygamy, juridical conception***

Poligami secara etimologi terdiri dari kata “*poly*” yang artinya banyak dan “*gami*” artinya istri. Secara terminologi “*poligami*”<sup>1</sup> yaitu seorang laki-laki mempunyai lebih dari satu isteri atau seorang laki-laki beristri lebih dari seorang yang dalam hukum Islam dibatasi paling banyak empat orang sebagaimana termaktub dalam

---

1 *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (1994), hal. 1077

Al-Qur’an surah An-Nisa ayat 3, artinya: “Dan jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil terhadap (hak-hak/perempuan yang yatim bilamana kamu mengawininya) maka kawinilah wanita-wanita (lain) yang kamu senangi: dua, tiga atau empat. Kemudian jika kamu takut tidak akan dapat berlaku adil maka (kawinilah) seorang saja dari budak-budak yang kamu miliki. Yang demikian itu adalah

lebih dekat tidak berbuat aniaya”. Perkawinan dalam agama Islam bertujuan agar manusia berkembang biak dan melestarikan hidupnya setelah masing-masing pasangan siap melakukan perannya yang positif. Demi menjaga kehormatan dan martabat kemuliaan manusia, Allah menjadikan hukum sesuai dengan martabatnya sehingga hubungan antara laki-laki dan perempuan diatur secara terhormat berdasarkan rasa saling meridhai dengan upacara ijab kabul dihadiri para saksi. Perkawinan memberikan jalan pada naluri seks, memelihara keturunan dengan baik dan menjaga kaum perempuan agar tidak habis manis sepagh dibuang. Pergaulan suami isteri menurut ajaran Islam diletakkan di bawah naluri keibuan dan kebapakan sebagaimana ladang yang baik kelak menumbuhkan tumbuh-tumbuhan yang baik dan menghasilkan buah yang baik pula. Disadari atau tanpa disadari poligami dapat memicu konflik dalam kehidupan keluarga

karena manusia mempunyai rasa cemburu. Tetapi kalau sudah tidak terelakkan lagi maka yang menjadi permasalahan adalah

Berpoligami tidak wajib dan tidak sunnah. Hukum Islam hanya membolehkan saja dengan syarat dapat berlaku adil. Berlaku adil adalah perlakuan yang adil dalam meladeni isteri seperti memberi pakaian, tempat tinggal, giliran dan lain-lain yang bersifat lahiriah.<sup>2</sup> Rasulullah SAW bersabda: “Ya Allah, inilah bagian yang tak kuasa aku lakukan. Oleh karena itu, Engkau jangan menghukumku karena sesuatu yang ada dalam kekuasaan Mu, sedangkan aku tidak menguasainya”. (HR. Abu Dawud, Tarmidzi, Nasa’i dan Ibnu Majah).<sup>3</sup> Hadits tersebut mengutarakan bahwa seorang suami tidak akan dapat berlaku adil kepada semua isterinya sekalipun dia berjuang sekuat tenaga untuk itu dan benar-benar menginginkannya. Allah

---

2 *Al-Qur’an dan Terjemahannya* (2002), hal. 115

3 Rasjid Muhammad Ridha, *Haquq an Nisa fil Islam* (Kairo, 2001), hal. 128

memerintahkan kepada para suami yang berpoligami agar tidak berat sebelah berlebihan sehingga istri-istri lainnya merasa dizholimi. Halnya dengan rasa cinta dan kasih sayang bukanlah di bawah keinginan manusia yang dapat dikuasai mutlak. Rasa cinta dan kasih sayang berada di bawah kekuasaan Allah dan ditetapkan oleh Allah SWT, Rasulullah lebih mencintai Aisyah dari para isterinya yang lain. Hadits riwayat Ahmad, Bukhari dan Muslim: “Dari Umar ra, ia berkata: Aku pernah bertanya (kepada Nabi SAW): Wahai Rasulullah bagaimana pandanganmu kepadaku sekiranya aku masuk kepada Hafsa, lalu aku berkata (kepadanya): Janganlah memperdayakanmu jika madumu lebih cemerlang dari pada kamu dan lebih dicintai oleh Nabi SAW (yang Ia maksud yaitu Aisyah) Nabi SAW pun tersenyum”. Untuk menjaga timbulnya ketidakadilan dan menjauhkan diri dari tindak aniaya terhadap isteri-isteri

lainnya, para suami diperintahkan bersikap wajar walaupun rasa cinta kepada isteri tertentu lebih besar dari yang lainnya. Hadits dari abu Hurairah: Nabi SAW bersabda: “Barang siapa yang mempunyai dua isteri, lalu ia berat sebelah kepada salah satunya, maka kelak dia akan datang pada hari kiamat dengan salah satu bahunya miring”. Riwayat Ahmad, Abu Dawud, Nasa’i, dan Ibnu Majah. Maka adil dalam mengurus kebutuhan materil dan kebutuhan biologis para isteri adalah perintah agama.

### **ASPEK YURIDIS POLIGAMI DI INDONESIA**

Dalam dunia hukum, perkawinan di Indonesia pada dasarnya adalah perkawinan monogami sebagaimana tertuang dalam Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Pasal (1) menyebutkan: Perkawinan ialah ikatan lahir bathin antara seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami isteri dengan tujuan membentuk

keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Pasal 2 ayat (1): Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Pasal 3 ayat (1): Pada dasarnya dalam suatu perkawinan seorang pria hanya boleh mempunyai seorang isteri dan seorang wanita hanya boleh mempunyai seorang suami. Ayat (2): Pengadilan dapat memberi izin kepada seorang suami untuk beristeri lebih dari seorang apabila dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Di dalam penjelasan Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tersebut, perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama/kerohanian, sehingga perkawinan bukan saja mempunyai unsur lahir/jasmani tetapi unsur batin/rohani juga mempunyai peranan yang penting. Membentuk keluarga bahagia erat hubungannya dengan keturunan merupakan tujuan perkawinan,

pemeliharaan dan pendidikan menjadi hak dan kewajiban orang tua. Yang dimaksud dengan hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu termasuk ketentuan perundang-undangan yang berlaku bagi golongan agama dan kepercayaannya itu sepanjang tidak bertentangan atau tidak ditentukan lain dalam undang-undang ini (lihat Pasal 66, Pasal 11 ayat (2), Pasal 12, Pasal 16, Pasal 39, Pasal 40 ayat (2), Pasal 43 ayat (2) dan Pasal 67). Terhadap hukum Adat menurut arti dalam penjelasan Pasal 2 dan ketentuan Pasal 66 maka hukum adat tersebut sebagai peraturan lain sehingga terlepas sejauh materinya telah diatur dalam undang-undang perkawinan sebab prinsip umum perundang-undangan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menghapuskan peraturan yang semetri yang bertentangan dalam peraturan yang lebih rendah dan peraturan perundang-undangan yang setingkat derajatnya yang ditetapkan kemudian

menghapuskan ketentuan-ketentuan yang berlawanan dalam perundang-undangan sederajat yang mendahuluinya. Hukum adat bukan hukum perundang-undangan walaupun sebagai hukum ia mendapat pengakuan dalam aturan Peraturan Peralihan Pasal II UUD 1945. Hukum perundang-undangan selalu dalam bentuk tertulis sedangkan hukum adat bukan hukum tertulis. Hukum adat yang terhapus di bidang perkawinan itu dapat mengubah coraknya dengan upacara-upacara kebudayaan. Hukum Islam telah pindah dari hukum adat kepada hukum tertulis seperti Pasal 2 ayat (1) selaras dengan Pasal 29 UUD 1945. Hukum Islam adalah hukum yang fleksibel karena setiap generasi melalui penyempurnaan fiqh disesuaikan dengan zaman dan tempat melalui ijtihad.

Masalah poligami diatur dalam Bab VIII Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Perkawinan Pasal 40

menyatakan apabila seorang suami bermaksud untuk beristeri lebih dari seorang maka ia wajib mengajukan permohonan secara tertulis kepada Pengadilan. Pengadilan kemudian memeriksa mengenai ada tidaknya alasan yang memungkinkan seorang suami kawin lagi yaitu bahwa isteri tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai isteri, isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan, isteri tidak dapat melahirkan keturunan. Kemudian ada tidaknya persetujuan dari isteri, baik persetujuan lisan maupun tertulis. Apabila persetujuan itu merupakan persetujuan lisan, persetujuan itu harus diucapkan di depan sidang Pengadilan. Alasan ada atau tidak adanya kemampuan suami untuk menjamin keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak dengan memperlihatkan surat keterangan mengenai penghasilan suami yang ditandatangani oleh bendahara tempatnya bekerja atau surat keterangan pajak penghasilan

atau surat keterangan lain yang dapat diterima Pengadilan. Ada atau tidak adanya jaminan bahwa suami akan berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anak mereka dengan pernyataan atau janji dari suami yang dibuat dalam bentuk yang ditetapkan untuk itu (Pasal 41). Dalam melakukan pemeriksaan mengenai hal-hal pada Pasal 40 dan Pasal 41 Pengadilan harus memanggil dan mendengar isteri yang bersangkutan. Pemeriksaan pengadilan untuk itu dilakukan oleh Hakim selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah diterimanya surat permohonan beserta lampiran-lampirannya (Pasal 42). Apabila pengadilan berpendapat bahwa cukup alasan bagi pemohon untuk beristeri lebih dari seorang, maka Pengadilan memberikan putusannya yang berupa izin untuk beristeri lebih dari seorang (Pasal 43). Pegawai pencatat dilarang untuk melakukan pencatatan perkawinan seorang suami yang akan beristeri lebih dari seorang sebelum adanya izin

Pengadilan seperti yang dimaksud dalam Pasal 43.

Pengembangan dari Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagai pegangan terdapat pada Kompilasi Hukum Islam yang dituntut mampu menampung segala kenyataan yang hidup di dalam masyarakat dewasa ini terbatas bagi kepentingan ummat Islam. Buku I Bab IX Kompilasi Hukum Islam mengatur hal beristeri lebih dari seorang. Pasal 55 menyatakan bahwa beristeri lebih dari seorang pada waktu bersamaan terbatas hanya sampai empat isteri. Syarat utama beristeri lebih dari seorang, suami harus mampu berlaku adil terhadap isteri-isteri dan anak-anaknya. Apabila syarat utama tidak mungkin dipenuhi maka suami dilarang beristeri lebih dari seorang. Pasal 56 Kompilasi Hukum Islam menyatakan suami yang hendak beristeri lebih dari seorang harus mendapat izin dari Pengadilan Agama yang dilakukan menurut tata cara sebagaimana

diatur dalam Bab VIII Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975. Perkawinan yang dilakukan dengan isteri kedua, ketiga atau keempat tanpa izin dari Pengadilan Agama tidak mempunyai kekuatan hukum. Pengadilan Agama hanya memberikan izin kepada seorang suami yang akan beristeri lebih dari seorang apabila isteri tidak dapat menjalankan kewajiban sebagai isteri, isteri mendapat cacat badan atau penyakit yang tidak dapat disembuhkan atau isteri tidak dapat melahirkan keturunan. Selain syarat utama tersebut harus pula memenuhi syarat yang ditentukan pada Pasal 5 Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 yaitu adanya persetujuan isteri, adanya kepastian bahwa suami mampu menjamin keperluan hidup isteri-isteri dan anak-anak mereka. Persetujuan isteri atau isteri-isteri dapat diberikan secara tertulis atau secara lisan, tetapi walaupun telah ada persetujuan tertulis persetujuan ini dipertegas dengan persetujuan lisan isteri

pada sidang Pengadilan Agama. Persetujuan tidak diperlukan bila isteri atau isteri-isterinya tidak mungkin dimintai persetujuannya dan tidak dapat menjadi pihak dalam perjanjian atau apabila tidak ada kabar dari isteri atau isteri-isterinya sekurang-kurangnya 2 tahun atau karena sebab lain yang perlu mendapat penilaian hakim. Jika isteri tidak mau memberikan persetujuan dan permohonan izin untuk beristeri lebih dari satu orang berdasarkan atas salah satu alasan yang diatur dalam Pasal 55 ayat 2 dan Pasal 57 Kompilasi Hukum Islam, Pengadilan Agama dapat menetapkan tentang pemberian izin setelah memeriksa dan mendengar isteri yang bersangkutan di persidangan Pengadilan Agama dan terhadap penetapan ini isteri atau suami dapat mengajukan banding atau kasasi.

## **POLIGAMI DAN KEMANUSIAAN**

Seorang isteri yang suaminya meninggal memiliki

anak maka janda tersebut oleh Islam dianjurkan untuk dinikahi agar terpelihara kesucian dirinya, tenang tentram di dalam rumah jauh dari fitnah dan anak-anak yatim dari janda akan terpelihara. Rasulullah SAW bersabda: “Aku dan pemelihara anak-anak yatim di syurga seperti ini”, lalu beliau mengisyaratkan jari telunjuknya dengan jari tengahnya”.<sup>4</sup> Seorang perempuan yang dilahirkan cacat dengan wajah yang manis subur dan dirasa tak berkarir patut mengharamkan dirinya untuk dikawini maka Islam menganjurkan agar orang-orang yang beriman membagi kesenangan dan ketentraman hatinya. Courtenay Beale menegaskan: “*That marriage should have love for its basis... That love alone is no sufficient ground for marriage...*”.<sup>5</sup> Perkawinan hendaknya didasarkan atas cinta... dan cinta *an sich* (sendiri saja) bukanlah merupakan dasar/landasan yang cukup untuk

kokohnya perkawinan.

Membiarkan seorang wanita tanpa suami berarti membiarkan wanita tersebut melawan fitrahnya sebagai wanita yang tidak mungkin melepaskan diri dari laki-laki. Walaupun dapat menjalankan kehidupan untuk bekerja tetapi pekerjaan dan kekayaan tidak mungkin menggantikan fitrah yang cenderung pada kehidupan sesuai fitrahnya. Perbandingan antara jumlah laki-laki dengan perempuan di suatu wilayah adakala sama dan adakala berberda, mungkin lebih banyak diantara keduanya. Apabila jumlah wanita sama dengan laki-laki atau lebih sedikit, peraturan-peraturan tentang poligami tidak harus ditonjolkan. Dengan demikian seorang laki-laki harus puas dengan seorang isteri yang dimilikinya. Jika kondisi yang sebaliknya jumlah wanita lebih banyak dari jumlah laki-laki maka poligami adalah solusinya. Musfir Al Jahrani mengungkapkan tiga kemungkinan yang terjadi

---

4 *Ibid.*

5 Masjfuk Zuhdi, *Studi Islam* (Jakarta, 1993).

yaitu pertama kita membiarkan sebahagian kaum wanita tidak menikah hingga mereka mati. Atau kita akan membiarkan adanya wanita simpanan atau piaraan sehingga kita dikatakan telah melegalisasi perzinahan, atau kita membolehkan poligami sebab pada dasarnya wanita menolak kehidupan tanpa menikah (bersuami) dan juga menolak melakukan perbuatan zina dan pelanggaran asusila. Dengan demikian tidak ada jalan lain yang harus dilalui kecuali menyertai wanita lain untuk memiliki seorang suami yang dapat memelihara dengan baik dan menghubungkan nasab anak-anak kepadanya. Tidak dapat dielakkan lagi pengakuan tentang prinsip poligami memang dibolehkan dalam Islam karena jumlah wanita selalu lebih banyak daripada laki-laki. Hal ini dinyatakan Rasulullah sebagai berikut: “Karena laki-laki akan terus berkurang dan kaum wanita semakin banyak sehingga terjadi kelak lima puluh wanita

berbanding seorang laki-laki. “Satu saat nanti karena akan melihat seorang laki-laki bersama empat puluh wanita karena sedikitnya laki-laki dan banyaknya wanita”. Kedua hadits di atas menunjukkan bahwa jumlah wanita itu lebih banyak daripada jumlah laki-laki.<sup>6</sup>

Dibidang seksual masa subur laki-laki terhitung dari usia baligh sampai kurang lebih delapan puluh tahun, sedangkan wanita berhenti sampai usia sekitar lima puluh tahun. Usia lanjut seorang isteri cenderung kurang berhasrat melayani suaminya karena sakit atau lanjut usia sementara keinginan hidup bersama mungkin untuk bercerai. Keadaan seperti ini memungkinkan suami mengekang hawa nafsu dari kegiatan seksualnya, ini bertentangan dengan fitrah manusia atau suami mengumbar nafsu seksualnya dengan pelacur yang bertentangan dengan akhlaq Islamiah yang bersih dan suci atau membolehkan

---

6 Musfir Husain Al Jahrani, *Nazharatum fi Ta'addudi Az zaujat* (Jakarta, 2002), hal. 70

suami berpoligami dan tetap hidup bersama isteri pertamanya. Inilah peraturan hukum Islam dalam memelihara keutuhan keluarga serta menjalankan keinginan seksual yang normal.

### **PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP POLIGAMI**

Asas perkawinan yang harus diperhatikan adalah pertama asas absolut abstrak yaitu asas yang menyatakan bahwa jodoh itu dari Tuhan atas upaya dan usaha manusia. Kedua adalah asas selektivitas yaitu seleksi terhadap siapa orang yang akan dinikahi, apakah boleh menikah dengannya atau ada larangan. Larangan tersebut antara lain: (a). larangan karena pertalian nasab (dengan seorang wanita yang melahirkan atau menyusukan atau menurunkannya, dengan seorang wanita keturunan ayah atau ibu dan dengan seorang wanita saudara yang melahirkannya); (b). karena pertalian kerabat semenda yaitu dengan seorang

wanita yang melahirkan isterinya atau bekas isterinya, dengan seorang wanita bekas isteri orang yang menurunkannya, dengan seorang wanita keturunan isteri atau bekas isterinya, kecuali putusnya hubungan perkawinan dengan bekas isterinya itu *qabla al dukhul* (bekas disetubuhi) dan dengan seorang wanita bekas isteri keturunannya; (c). larangan karena pertalian sesusuan yaitu dengan wanita yang menyusui dan seterusnya menurut garis lurus ke atas, dengan seorang wanita sesusuan dan seterusnya menurut garis lurus ke bawah, dengan seorang wanita saudara sesusuan dan kemanakan sesusuan ke atas, dengan seorang wanita sesusuan dan seterusnya menurut garis lurus ke bawah, dengan seorang wanita saudara sesusuan dan kemanakan sesusuan ke bawah, dengan seorang wanita bibi sesusuan dan nenek bibi sesusuan ke atas dan dengan anak yang disusui oleh isterinya dan keturunannya (Pasal 39 Kompilasi Hukum Islam).

Undang Undang Perkawinan menyebutkan bahwa perkawinan dilarang antara dua orang yang berhubungan darah dalam garis keturunan lurus ke bawah atau ke atas, berhubungan darah dalam garis keturunan menyamping yaitu antara saudara, antara seorang dengan saudara orang tua dan antara seorang dengan saudara neneknya, berhubungan semenda yaitu mertua, anak tiri, menantu dan ibu/bapak tiri, berhubungan sesusuan yaitu orang tua susuan, anak susuan, saudara sesusuan dan bibi/paman sesusuan, berhubungan saudara dengan isteri atau sebagai bibi atau kemenakan dari isteri dalam hal seorang suami beristeri lebih dari seorang dan yang mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku dilarang kawin. (Pasal 8 UU No.1 Tahun 1974). Asas ketiga adalah asas legalitas yaitu suatu perkawinan dicatatkan guna penertiban hukum dan kepastian hukum.

Rukun perkawinan pada pelaksanaannya harus ada calon suami, calon isteri, wali nikah, dua orang saksi dan ijab kabul. Calon mempelai persyaratannya suami berumur 19 tahun dan calon isteri 16 tahun. Jika calon mempelai belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat izin sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 ayat (2), (3), (4) dan (5) UU Perkawinan No.1 Tahun 1974. Perkawinan didasarkan atas persetujuan calon mempelai. Bentuk persetujuan calon mempelai wanita dapat berupa pernyataan tegas dan nyata dengantulisan, lisan atau isyarat tapi dapat juga berupa diam dalam arti selama tidak ada penolakan yang tegas. Sebelum berlangsungnya perkawinan Pegawai Pencatat Nikah menanyakan lebih dahulu persetujuan calon mempelai di hadapan dua saksi nikah. Bila ternyata perkawinan tidak disetujui oleh seorang calon mempelai maka perkawinan itu tidak dapat dilangsungkan. Bagi calon mempelai yang menderita tuna

wicara atau runggu persetujuan dapat dinyatakan dengan tulisan atau isyarat yang dapat dimengerti.

Wali nikah dalam perkawinan merupakan rukun yang harus dipenuhi bagi calon mempelai wanita yang bertindak untuk menikahkannya. Wali nikah ialah seorang laki-laki yang memenuhi syarat hukum Islam. Wali nikah terdiri dari wali nasab dan wali hakim. Wali nikah diatur dalam Kompilasi Hukum Islam Pasal 19 sampai dengan Pasal 23. Saksi nikah ialah seorang laki-laki muslim, adil, aqil baligh, tidak terganggu ingatan dan tidak tuna rungu atau tuli. Saksi nikah dihadiri oleh dua orang saksi dan menyaksikan secara langsung akad nikah serta menandatangani Akta Nikah pada waktu dan di tempat akad nikah dilangsungkan. Akad nikah dilaksanakan secara pribadi oleh wali nikah yang bersangkutan. Wali nikah dapat mewakilkan kepada orang lain. Yang berhak mengucapkan kabul ialah calon mempelai pria secara pribadi.

Dalam hal tertentu ucapan kabul nikah dapat diwakilkan kepada pria lain dengan ketentuan calon mempelai pria memberi kuasa yang tegas secara tertulis bahwa penerimaan wakil atas akad nikah itu adalah mempelai pria. Dalam hal calon mempelai wanita atau wali keberatan calon mempelai pria diwakili maka akad nikah tidak boleh dilangsungkan. Mahar diberikan langsung kepada calon mempelai wanita dan sejak itu menjadi hak pribadinya. Jika suatu perkawinan telah memenuhi rukun dan syarat sebagaimana diuraikan di atas apakah status sebagai isteri kedua, ketiga atau keempat dalam suatu perkawinan poligami maka perkawinan tersebut keabsahan dan segala akibat yang timbul dilindungi oleh hukum.

Ketentuan peralihan Pasal 65 Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 menyatakan bahwa dalam hal seorang suami beristeri lebih dari seorang baik berdasarkan hukum lama maupun berdasarkan Pasal 3 ayat 2 Undang Undang ini maka

berlakulah ketentuan-ketentuan berikut: (a). Suami wajib memberi jaminan hidup yang sama kepada suami isteri dan anak-anaknya, (b). Isteri yang kedua dan seterusnya tidak mempunyai hak atas harta bersama yang telah ada sebelum perkawinan dengan isteri kedua atau berikutnya itu terjadi, (c). Semua isteri mempunyai hak yang sama atas harta bersama yang terjadi sejak perkawinannya masing-masing. Jika Pengadilan yang memberi izin untuk beristeri lebih dari seorang menurut undang-undang ini tidak menentukan lain, maka berlakulah ketentuan-ketentuan ayat (1) Pasal ini.

Akibat hukum poligami menimbulkan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban suami isteri tercantum dalam Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 Pasal 30 sampai dengan Pasal 34. Suami isteri memikul kewajiban yang luhur untuk menegakkan rumah tangga yang menjadi sendi dasar susunan masyarakat. Hak dan kewajiban isteri adalah seimbang

dengan hak dan kewajiban suami dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup dalam masyarakat. Masing-masing pihak berhak untuk melakukan perbuatan hukum. Suami adalah kepala keluarga dan isteri ibu rumah tangga. Suami isteri harus mempunyai tempat kediaman yang tetap ditentukan oleh suami isteri bersama. Suami isteri wajib saling mencintai dan hormat menghormati, setia dan memberi bantuan lahir bathin yang satu kepada yang lain. Suami wajib melindungi isterinya dan memberikan segala sesuatu keperluan hidup rumah tangga sesuai dengan kemampuannya. Isteri wajib mengatur urusan rumah tangga sebaik-baiknya. Jika suami atau isteri melalaikan kewajibannya masing-masing dapat mengajukan gugatan kepada Pengadilan. Lebih tegas lagi pada kewajiban suami yang beristeri lebih dari seorang diatur dalam Pasal 82 ayat (1): Suami yang mempunyai isteri lebih dari seorang berkewajiban memberikan tempat

tinggal dan biaya hidup kepada isteri masing-masing isteri secara berimbang menurut besar kecilnya jumlah keluarga yang ditanggung masing-masing isteri kecuali jika ada perjanjian perkawinan, (2) Dalam hal para isteri rela dan ikhlas suami dapat menempatkan isteri-isterinya dalam satu tempat kediaman. Pada dasarnya pasal tersebut memberi perlindungan bagi yang mengikat perkawinan lebih dari seorang.

Perlindungan hukum bagi perkawinan poligami yang belum memenuhi ketentuan Pasal 2 ayat (2) tentang Pencatatan Perkawinan sepanjang perkawinan poligami tersebut sah menurut hukum agama sesuai Pasal 2 ayat (1) Undang Undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 maka dapat dilakukan melalui pernikahan ke Pengadilan Agama yang disebut dengan isbat nikah. Pada dasarnya pencatatan perkawinan bertujuan untuk menjamin ketertiban administrasi sebagai alat bukti bahwa perkawinan itu telah dilaksanakan

apalagi jika kehidupan perkawinan mengalami persengketaan. Ini berarti perkawinan itu tidak berarti menjadi batal dengan sendirinya atau tidak sah. Bukti ini adalah upaya yang bisa dipergunakan oleh pihak-pihak berperkara untuk meyakinkan hakim di muka pengadilan. Jadi diperlukan oleh pencari keadilan maupun pengadilan. Misalnya akta nikah (buku nikah) perkawinan si A dan si B. A dan B kawin di muka Pegawai Pencatat Nikah (PPN) lalu Pegawai Pencatat Nikah membuatkan akta nikah maka akta nikah yang dibuat oleh Petugas Pencatat Nikah tersebut tidak saja benar menerangkan peristiwa perkawinan A dan B tetapi juga benar kawin antara A dan B sungguh-sungguh sudah terjadi. Pembuktian adanya nikah (perkawinan) di muka Pengadilan Agama cukup dibuktikan dengan adanya akta nikah saja tidak memerlukan lagi saksi-saksi atau alat bukti lain. Pasal 6 ayat 2 Kompilasi Hukum Islam

menyatakan perkawinan yang dilakukan di luar pengawasan Pegawai Pencatat Nikah tidak mempunyai kekuatan hukum. Ini berarti perkawinan itu bukan berarti dianggap tidak sah karena tanpa pencatatan. Pencatatan hanya bersifat administratif sebagaimana dikemukakan di atas.

Telah dikemukakan bahwa solusi dari perkawinan yang sah menurut hukum agama yang belum tercatat dapat dilakukan isbat nikah. Isbat berasal dari bahasa arab “*Al-isbat*”, maksudnya penetapan atau *beschiking* yaitu produk Pengadilan Agama dalam arti bukan peradilan sesungguhnya (*Jurisdictio voluntaria*). Karena penetapan itu muncul sebagai produk pengadilan atau permohonan pemohon yang tidak berlawanan maka diktum penetapan tidak berbunyi menghukum melainkan hanya bersifat menyatakan (*declaratoire*) atau menciptakan (*constituitoire*). Bentuk dan isi penetapan hampir sama dengan bentuk dan isi putusan walaupun ada juga sedikit

perbedaannya sebagai berikut: (a). Identitas pihak-pihak pada permohonan dan pada penetapan hanya memuat identitas termohon tetapi termohon disitu bukanlah pihak; (b). Tidak ditemui kata-kata “berlawanan dengan” seperti pada putusan; (c). Amar penetapan bersifat *declaratoire* atau *constituitoire*; (d). Tidak memakai kata-kata “tentang duduk perkaranya” seperti pada putusan melainkan langsung diuraikan apa permohonan pemohon; (e). Kalau pada putusan didahului kata-kata “memutuskan” maka pada penetapan dengan kata “menetapkan”; (f). Biaya perkara selalu dipikul oleh pemohon sedangkan pada putusan dibebankan kepada salah satu dari pihak yang kalah atau ditanggung bersama-sama oleh pihak penggugat dan tergugat tetapi dalam perkara perkawinan tetap dibebankan kepada penggugat atau pemohon; (g). Dalam penetapan tidak mungkin ada *reconventie* atau *interventie* atau *vrijwaring*.

Ketika membuat penetapan tentu saja prinsip-prinsip perbedaan ini disesuaikan. Kekuatan penetapan mempunyai tiga kekuatan dan berlaku untuk pihak-pihak manapun untuk dunia luar (pihak ketiga) tetapi penetapan hanya berlaku untuk pemohon sendiri untuk ahli warisnya dan untuk orang yang memperoleh hak daripadanya.<sup>7</sup>

Kompilasi hukum Islam Pasal 7 ayat 3 menyatakan bahwa isbat nikah yang dapat diajukan ke Pengadilan Agama terbatas mengenai hak-hak yang berkenaan dengan: (a) adanya perkawinan dalam rangka penyelesaian perceraian; (b) hilangnya akta nikah; (c) adanya keraguan tentang sah atau tidaknya salah satu syarat perkawinan; (d) adanya perkawinan yang terjadi sebelum berlakunya UU Perkawinan No.1 Tahun 1974. Yang berhak mengajukan permohonan isbat nikah adalah suami atau isteri, anak-anak mereka, wali nikah dan

<sup>7</sup> Rasjid Muhammad Ridha, *Op. Cit*, hal. 204

pihak yang berkepentingan dengan perkawinan itu.

## **PEMELIHARAAN TERHADAP ANAK KARENA POLIGAMI**

Pada hakikatnya anak adalah keturunan untuk mewujudkan kelestarian kehidupan keluarga dan bangsa. Kewajiban orang tua memelihara dan mendidik anak-anak mereka sebaik-baiknya sampai anak tersebut kawin atau dapat berdiri sendiri. Anak wajib menghormati orang tua dan mentaati kehendak mereka dalam hal yang baik. Pandangan hukum asal-usul seorang anak hanya dapat dibuktikan dengan akta kelahiran yang autentik yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang atau oleh Pengadilan Negeri setelah melakukan pemeriksaan yang teliti atas permohonan yang bersangkutan.

Anak sangat memerlukan perlindungan orang tuanya, maka hukum menetapkan bahwa anak yang orang tuanya berpoligami

status anak tersebut tetap sama dengan anak-anak lainnya. Orang yang menjaganya perlu mempunyai rasa kasih sayang dan berkeinginan agar anak itu kelak menjadi anak yang saleh maka Kompilasi Hukum Islam Pasal 105 dalam hal terjadinya perceraian pemeliharaan anak yang bukan *mumayyiz* atau belum berumur 12 tahun adalah hak ibunya. Pemeliharaan anak yang sudah *mumayyiz* diserahkan kepada anak untuk memilih di antara ayah atau ibunya sebagai pemegang hak pemeliharaannya dan biaya pemeliharaan ditanggung oleh ayahnya.

Menurut H.Herusuko yang dikutip oleh Abdul Manan, anak yang lahir dari perkawinan yang tidak dicatat di Kantor Catatan Sipil dan/atau Kantor Urusan Agama atau anak yang lahir dari perkawinan secara adat tidak didaftarkan di Kantor Catatan Sipil dan/atau Kantor Urusan Agama Kecamatan dapat dogolongkan ke dalam kategori anak di luar kawin. Perlindungan hukum yang dapat

diberikan kepada anak tersebut adalah dengan jalan pengakuan, penyerahan atau pengangkatan sebab Peraturan Pemerintah sebagaimana yang tersebut dalam Undang Undang Nomor 1 Tahun 1974 belum mengaturnya.<sup>8</sup> Dalam pengertian formil pengakuan anak menurut hukum adalah suatu bentuk pemberian keterangan dari seorang pria yang menyatakan pengakuan terhadap anaknya. Sedangkan menurut pengakuan materil pengakuan anak merupakan perbuatan hukum untuk menimbulkan hubungan kekeluargaan. Dengan adanya pengakuan itu anak yang diakui menjadi anak yang sah dan berhak atas warisan dari pria yang mengakuinya. Pengakuan anak dimintakan oleh ayahnya dan cukup dilakukan dengan akta notaris atau akta kelahiran yang dibuat oleh Kantor Catatan Sipil, sedangkan kalau pengangkatan anak harus dengan Putusan Hakim

---

<sup>8</sup> Abdul Manan, *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia* (Jakarta: 2006), hal. 82.

dan dimintakan oleh sepasang suami isteri. Dengan demikian jika perkawinan poligami itu tercatat dalam akta perkawinan maka anaknya memiliki hak dan kewajiban yang sama dengan anak-anaknya yang lain tetapi jika poligami tersebut tidak tercatat maka anak tersebut dalam pandangan hukum di Indonesia secara administrative memiliki hubungan kerabat dengan ibunya saja dan keluarga ibunya.

#### **KESIMPULAN DAN SARAN**

Peraturan poligami yang dirasa adil adalah peraturan yang dapat mencerminkan kewajaran yaitu mengesampingkan rasa teraniaya bagi kedua belah pihak baik pihak para isteri maupun pihak suami seperti anjuran ketentuan agama adil secara lahiriah dan terukur yaitu adil pembagian material dan adil giliran bermalam. Penulis menyarankan khususnya bagi yang telah berpoligami hendaknya pihak suami bersikap jujur terhadap para isteri dan

mengupayakan para isteri dapat mengerti terhadap rezeki yang ada sesuai kemampuan. Tentu penyampaian ini harus senantiasa dikomunikasikan dengan arif dan bijaksana serta sabar dan lemah lembut bernuansa kasih sayang. Pihak para isteri disarankan agar banyak bersabar dengan cara mengingat bahwa hidup di dunia ini tidak ada yang kekal dan abadi sebab jika tiba saatnya segala yang ada di dunia ini akan dipertanggungjawabkan karena setiap manusia pasti mati maka menikmati dan mensyukuri keberadaan rumah tangga berprinsip bahwa kelak mendapat hikmah akan terhindar dari rasa cemburu yang berlebihan.

Pada umumnya isteri tidak rela untuk dimadu dan sulit menerima keberadaan suami yang berpoligami. Pencermينannya tertuang dalam Undang Undang Perkawinan terutama tentang izin dari isteri jika suami hendak kawin lagi dan harus dapat dibuktikan di depan sidang pengadilan. Disatu

sisi keyakinan terhadap jodoh di tangan Tuhan sehingga bila harus berpoligami maka perlindungan hukum pada perkawinan kedua, ketiga dan keempat sama dengan perkawinan yang pertama. Penulis menyarankan segera diadakan peraturan pelaksanaan poligami dan akibat hukumnya guna mendapat kepastian hukum.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Al Jahrani, Musfir, Husain. *Nazharatum fi Ta'addudi Az zaujat*. Jakarta: Gema Insani Press, 2002.
- Direktorat Pembinaan Badan Peradilan Agama. *Kompilasi Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: 2000.
- Manan, Abdul. *Aneka Masalah Hukum Perdata Islam di Indonesia*. Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2006.
- Ichsan, Achmad. *Hukum Perkawinan Yang Beragama Islam*. Jakarta PT.Pradnya Paramita, 2000.
- Thalib, Muhammad. *Tuntutan Poligami dan Keutamaannya*. Bandung: Irsyad Baitus Salam, 2006.
- Rahman, Abdul. *Fiqh Munakahat*. Jakarta: Prenada Media, 2003.
- Rasyid, A. Roihan. *Hukum Acara Peradilan Agama*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001.
- Ridha, Rasjid Muhammad. *Haquq an Nisa fil Islam*. Kairo: 2001.
- Rofiq, Ahmad. *Hukum Islam Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995.
- Sudarsono. *Hukum Perkawinan Nasional*. Jakarta: Rieneka Cipta, 2005.
- Zuhdi, Masjfuk. *Studi Islam*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993.

**Penghormatan terhadap Karya Tulis Seseorang sebagai  
Langkah Awal untuk Mencegah Terjadinya Plagiarisme  
dalam Melahirkan Suatu Karya Tulis  
(Suatu Kajian Yuridis Normatif terhadap Perlindungan  
Karya Tulis menurut Undang-Undang Hak Cipta)<sup>1</sup>**

**Sentosa Sembiring**

Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan  
Jalan Ciumbuleuit 94, Bandung 40141  
Tlp. (62-22) 2032655

***Abstract***

*A scholarly paper is a result of one's thought that can be freely read by anybody. A consecutive process is needed to put the thought into a practical written form. Moreover, a scientific work requires a profound research. Therefore one's scientific work has to be respected. This is due to the fact that the writer of the scholarly paper ought to be given a legal protection by a copyright of a law in force. The avoidance of plagiarism can be effectively made if a mutual honor for one's paper work is shown. Should any serious violation occur, sanction can be imposed on it by an existing law.*

***Keywords: legal protection, copyright, plagiarism***

**I. Latar Belakang Penelitian<sup>1</sup>**

Dalam dekade terakhir ini, terminologi karya tulis atau sering juga digunakan istilah seni karya tulis menulis, tampaknya

tidak lagi didominasi kalangan perguruan tinggi, akan tetapi telah merambah ke berbagai institusi di luar perguruan tinggi. Dilihat dari sudut pandang ini, cukup menggembirakan. Disebut demikian, karena lewat penulisan

<sup>1</sup> Ringkasan hasil penelitian mandiri  
Fakultas Hukum Unpar Bandung,  
2008.

karya tulis tersebut, terlebih lagi jika karya tulis yang dimaksud masuk dalam kualifikasi ilmiah, tentu dapat melahirkan berbagai pemikiran baru dalam dunia ilmu. Pemikiran baru tersebut, diharapkan dapat memecahkan berbagai masalah yang dihadapi oleh masyarakat. Dalam rangka untuk menggiatkan penulisan karya tulis yang dimaksud, adalah pantas dan wajar kepada penulis diberi hak eksklusif yakni untuk memperbanyak, mengumumkan dan mengalihkan karya tulisnya kepada orang lain disertai dengan imbalan yang layak. Tepatnya perlindungan hak eksklusif ini kepada para penulis karya tulis secara hukum diberi perlindungan hukum yang lebih dikenal dengan perlindungan hukum hak cipta. Di Indonesia sendiri, pengaturan masalah hak cipta diatur dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002.

Yang menjadi permasalahan sekarang adalah bagaimana menilai orisinalitas

suatu karya tulis. Hal ini menarik untuk diteliti lebih lanjut. Sebagaimana diketahui, salah satu topik yang tengah hangat dibicarakan adalah masalah plagiarisme, dalam karya tulis menulis. Hal ini semakin menarik bila dikaitkan dengan institusi Perguruan Tinggi. Bukankah dunia pendidikan tinggi sarat dengan nilai-nilai etika akademis?<sup>2</sup> Hal ini berarti komunitas perguruan tinggi sangat menabukan plagiarisme dalam melahirkan suatu karya tulis ilmiah. Namun di sisi lain, munculnya budaya jalur cepat (*instant*) dalam berbagai aspek kehidupan, disadari atau tidak budaya jalur cepat tersebut juga telah merambah ke dunia pendidikan. Sebagaimana yang

---

2 Lihat dan bandingkan **Edward Shils**. *Etika Akademis. (The Academic Ethics)* Penerjemah: **A. Agus Nugroho** Kata Pengantar **Parsudi Suparlan**. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993. Dalam halaman xiii dikemukakan, “hakikat etika akademis yang terserap dalam kebebasan ilmiah ialah kejujuran yaitu kejujuran dalam mencari dan menemukan kebenaran serta mengungkapkannya. Kejujuran yang penuh daya kritis dan kearifan.”

dikemukakan oleh *Rinal Dimunir*, meskipun jual beli skripsi/tesis itu bisa, tetapi ada masalah mendasar yang muncul, yaitu etika akademik. Plagiarisme adalah kasus yang banyak terjadi. Tidak ada jaminan skripsi orang lain yang telah dibeli dimanipulasi oleh sang pembeli dan diklaim seolah-olah hasil karyanya.<sup>3</sup>

## II. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana menilai suatu karya tulis mempunyai nilai orisinalitas?
2. Apakah ada syarat tertentu yang harus dipenuhi agar suatu karya tulis mendapatkan perlindungan hukum berdasarkan Undang-Undang Hak Cipta?
3. Sejak kapan suatu karya tulis mendapatkan perlindungan hukum dalam hal ini berdasarkan Undang-Undang Hak Cipta?

---

<sup>3</sup> Lihat **Rinal Dimunir** *Prihatin Jual Beli Skripsi/Tesis* dalam: <http://rinal-dimunir.wordpress.com/2007/12/17/prihatin-dengan-jual-beli-skripsitesis/>, diakses 30/4/8

## III. Metode Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, metode yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif.<sup>4</sup> Ada pun alasan, mengapa metode ini yang digunakan, karena bahan-bahan yang diteliti adalah data sekunder berupa bahan pustaka, baik berupa literatur maupun peraturan perundang-undangan yang terkait dengan karya tulis yang dihasilkan oleh seseorang. Dalam kepustakaan dijelaskan, bahwa karya tulis masuk dalam ranah hak cipta. Sedangkan peraturan perundangan-undangan yang mengatur tentang hak cipta,

---

<sup>4</sup> **Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji.** *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali, 1990. Cet. Ketiga. Pada halaman 14 dijelaskan sebagai berikut :” Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka dapat dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian kepustakaan. Lihat Juga **70 Tahun Prof Soetandyo Wignjosebroto.** *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Editor : **Ifdhal Kasim** (dkk). Jakarta: Elsam-Huma, 2002. hlm. 146, penelitian hukum yang dikatakan normative (khusus untuk meneliti hukum sebagai norma positif, *as it is written in the books*).

diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta. Untuk itu, fokus penelitian adalah kajian normatif terhadap undang-undang hak cipta dalam memberikan perlindungan kepada hasil karya tulis.

#### **IV. Tinjauan Pustaka**

Sebelum membahas tentang karya tulis sebagai karya cipta, kiranya perlu dikaji lebih dahulu apa yang dimaksud dengan plagiarisme. Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih komprehensif tentang apa yang dimaksud dengan *Plagiarisme*, berikut dikutip beberapa pendapat, antara lain dikemukakan oleh: *Peter Salim, Plagiarism*, berarti Penjiplakan. Sedangkan *Plagiarize*, mengambil tulisan, pendapat orang lain dan digunakan sebagai kepunyaan sendiri, menjiplak, plagiat. *Plagiarist*, orang yang menjiplak tulisan, pendapat orang lain. *Plagiary*, Penjiplakan.<sup>5</sup>

5 Lihat **Peter Salim**. *The Contemporary English-Indonesia Dictionary*. Jakarta: Modern English Press, 1991. Hlm. 1423.

Sementara itu *Gunawan Wirandi*, mengemukakan secara etimologis, istilah *plagiarism* berasal dari bahasa latin *plagirius* yang artinya menculik atau pencuri naskah. Kata plagiat dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa belanda *plagiaat* yang berarti pencuri sastra. Agaknya, istilah-istilah itu pada awalnya menunjuk kepada orangnya dan perbuatan yang dilakukannya adalah mencuri barang yang bersifat fisik. Sekarang dalam bahasa Indonesia, istilah plagiat dapat dipakai untuk menunjuk ketiganya, ya orangnya, ya perbuatannya, ya hasil perbuatannya. Maknanya juga berubah. Barang yang dicuri bukan lagi barang fisik, melainkan gagasan, yaitu gagasan (ide) yang tertuang sebagai karya tulis.<sup>6</sup>

Sementara itu dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)* dijelaskan plagiarisme, penjiplakan yang melanggar hak cipta; plagiat pengambilan karangan (pendapat,

6 **Gunawan Wirandi**, *Etika Penulisan Karya Ilmiah*. Bandung: Akatiga, 1996. Hlm. 36.

dsb) orang lain dan menjadikannya seolah-olah karangan (pendapat dsb) sendiri; jiplakan. Membajak berarti mengambil hasil ciptaan orang lain tanpa sepengetahuan dan seizinnya. Jiplak/Menjiplak, berarti mencuri karangan orang lain dan mengakui sebagai karangan sendiri; mengutip karangan orang lain tanpa seizin penulisnya; Penjiplakan adalah proses, pembuatan, cara menjiplak. Pembajakan adalah, proses, cara membajak<sup>7</sup>.

Dari berbagai pengertian tentang plagiarisme yang dikutip di atas terlihat, bahwa plagiarisme pada hakikatnya adalah mengambil baik sebagian atau seluruhnya pendapat atau pemikiran orang lain yang telah dituangkan dalam bentuk karya tulis yang dapat dibaca oleh setiap orang. Hasil karya tulis yang sudah bisa dibaca dalam bentuk tertulis, hak atas karya tersebut ada pada

pencipta atau pengarang. Secara teknis hukum hak atas karya ilmiah dikenal dengan istilah hak cipta (*Copyright; auteursrecht*). Pengambilan terhadap karya orang lain tanpa ijin merupakan perbuatan melanggar hukum.

Dalam kamus hukum yang disusun oleh *N.E.Algra/Saleh Adiwinata, dkk*, dijelaskan *Plagiaat* dalam pengertian harfiah, berarti *mensenroof* (penculikan orang). Sekarang: *letter dieverij*, berarti pencurian tulisan/ciptaan, pencurian hak pengarang. Pencurian karangan merupakan perbuatan melanggar hukum<sup>8</sup>. Pendapat senada dikemukakan oleh *Martian gelar Iman Radjo Mulano, Plagiaat*. Melanggar hak pengarang (*auteursrecht*) orang lain. Pencurian karangan. Suatu perbuatan melawan hukum.<sup>9</sup>

---

8 Lihat **N.E.Algra/Saleh Adiwinata, dkk**. *Kamus istilah Hukum Fockema Andreae Belanda-Indonesia*. Bandung: Binacipta, 1983. hl. 399.

9 Lihat **Martian gelar Iman Radjo Mulano**. *Pembahasan Hukum. Pendjelasan-Pendjelasan Istilah-Istilah Hukum Belanda-Indonesia Untuk Studie Dan Praktijk*. Medan: PD Sumutra Utara, 1969. hlm. 213

---

7 **Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Balai Pustaka**. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua*. Cetakan Keempat, 1995. (h. 775/416)

## V. Pembahasan Masalah

### 1. Proses Lahirnya Suatu Karya Tulis

Lahirnya suatu karya tulis terlebih lagi untuk kualifikasi ilmiah tidaklah datang begitu saja, melainkan melalui suatu proses yang cukup panjang dan melelahkan. Tampaknya di sinilah letak perbedaan yang cukup mendasar antara pengetahuan dengan ilmu pengetahuan. Pengetahuan didasarkan kepada pengalaman sehari-hari tanpa melalui suatu proses pembuktian ilmiah<sup>10</sup>. Sedangkan ilmu pengetahuan dibuktikan melalui

suatu metode tertentu. Dengan kata lain lahirnya ilmu pengetahuan sebagai proses kreatif dari manusia yang berakal budi. Oleh karena itu, sesuai dengan kodrat yang dimilikinya manusia sebagai makhluk social mampu melahirkan suatu hasil karya lewat ide yang ada benaknya. Ide tersebut dapat muncul melalui proses pengamatan di lapangan ataupun lewat studi kepustakaan maupun laboratorium yang sengaja dibangun untuk melahirkan suatu karya yang bermutu.

Ide atau gagasan dari seseorang bisa muncul kapan saja. Sebagaimana dikemukakan oleh *The Liang Gie dan A. Widyamartaya*, gagasan (*idea*) adalah buah pikiran seseorang berdasarkan fakta maupun berupa khayalan yang dapat diungkapkan melalui bahasa menjadi sesuatu karangan. Karangan (*Composition*) adalah hasil pewujudan gagasan seseorang dalam bahasa tulis yang dapat dibaca dan dimengerti oleh orang lain. Hasil karangan dapat berupa fiksi maupun Karangan

---

<sup>10</sup> Lihat dan bandingkan **I.R. Poedjawijatna**. *Tahu Dan Pengetahuan. Pengantar Ke Ilmu Dan Filsafat*. Jakarta: Bina Aksara, 1983. Dalam halaman 12 dikemukakan sebagai berikut: "... pengalaman semata-mata bukanlah pengetahuan yang sebenarnya, pengalaman itu hanya memungkinkan pengetahuan. Pengetahuan sebenarnya barulah ada, jika manusia demi pengalamannya mengadakan putusan atas obyeknya." Selanjutnya dalam halaman 14 dikemukakan: "... dalam pengetahuan ada pengakuan sesuatu terhadap sesuatu maka adalah dua sesuatu dalam putusan, sehingga putusan selalu ada bagiannya, yaitu yang menjadi dasar pengakuan dan yang diakui terhadap dasar itu."

Ilmiah. Yang dimaksud dengan karangan ilmiah adalah jenis karangan yang menyampaikan hasil-hasil penelitian (lapangan, laboratorium atau perpustakaan) yang telah dilakukan menurut menurut cara-cara yang lazim dipergunakan oleh sarjana-sarjana di dalam dunia ilmu pengetahuan, dengan tujuan meningkatkan taraf pendidikan atau mengembangkan ilmu pengetahuan/bidang ilmu pengetahuan tertentu.<sup>11</sup>

Di sini semakin tampak bahwa, untuk melahirkan suatu karangan atau dalam bahasa yang lebih populer untuk melahirkan suatu tulisan apalagi yang jenis tulisan yang mempunyai bobot akademis, sebagai misal: makalah, skripsi, tesis, membutuhkan metode tertentu. Dengan mengikuti metode yang sudah pakem dalam menulis karya ilmiah, maka tulisan yang dihasilkan oleh seorang atau beberapa penulis secara akademis

dapat dipertanggungjawabkan. Untuk itu, setiap kali muncul hasil karya ilmiah, baik berupa buku maupun yang dipublikasikan dalam jurnal ilmiah maupun media massa, hal pertama yang diperdebatkan oleh pihak yang mempunyai minat atau kepentingan terhadap karya ilmiah tersebut adalah masalah metodologi yang digunakan. Bila metodologi yang digunakan dalam melihat atau meneliti suatu objek kajian sudah tepat, maka penarikan kesimpulan tidak akan membias. Dalam hal inilah dituntut kejujuran dari sang penulis, apakah data yang digunakan dalam menulis karya ilmiah tersebut, data primer, sekunder, tersier. Hal ini akan tampak dari langkah awal yang dilakukan dalam melahirkan hasil karya yang dipublikasikan tersebut.

Seperti yang dikemukakan oleh *The Liang Gie dan A. Widyamartaya*, untuk menghasilkan suatu karangan ilmiah, pada umumnya diperlukan langkah-langkah sebagai berikut:

---

11 Lihat **The Liang Gie dan A. Widyamartaya**. *Kamus Seni Mengarang*. Yogyakarta: Akademi Kependidikan, 1983. hlm. 63/102-104.

- a. menentukan judul yang singkat tetapi menarik dan mencerminkan isi karangan seluruhnya;
- b. Menyusun pembukaan yang mengemukakan masalah yang akan dibahas, asumsi, hipotesis, dan pendekatan terhadap masalah itu;
- c. Menerangkan bahasan metode penelitian/pengamatan atau cara lain dalam mengumpulkan data.
- d. Menguraikan analisis data dan membahasnya.
- e. Menyimpulkan.
- f. Melengkapi dengan daftar bacaan; kalau perlu, juga dapat ditambah indeks nama pengarang, indeks istilah;
- g. Membuat intisari/ringkasan/abstrak untuk dipasang pada awal karangan atau pada akhir karangan.<sup>12</sup>

12 **The Liang Gie dan A. Widyamartaya.** *Ibid.* hal. 104. Tampaknya dalam menyusun laporan penelitian sudah ada suatu pakem yang menjadi acuan. Lihat dan bandingkan (1) **Moh. Nazir.** *Metode Penelitian.* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988. Dalam halaman 550 dijelaskan sebagai beri-

Pendapat senada dikemukakan oleh *Mukayat D. Brotowidjojo* yakni untuk membedakan antara karangan ilmiah dan nonilmiah terletak pada ciri-ciri karangan. Untuk karangan ilmiah mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. menyajikan fakta objektif secara sistematis atau menyajikan aplikasi hukum alam pada situasi spesifik.
- b. penulisnya cermat, tepat,

---

kut: "... laporan ilmiah harus berisi keterangan tentang fakta dan kombinasi antara keterangan dan penafsiran. Sistematikanya adalah sebagai berikut: Abstrak, Pendahuluan, Bahan dan Metode; Percobaan dan Hasil.". (2). **Hadari Nawawi.** *Metode Penelitian Bidang Sosial.* Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1983. Dalam halaman 175, disebutkan; "Hasil penelitian yang disusun secara tertulis adalah karya ilmiah yang langsung atau tidak langsung mutunya dipengaruhi oleh cara menyajikannya pada yang berkepentingan. Untuk itu perlu mendapat perhatian yang cukup dari seorang penyusun laporan penelitian, terutama mengenai kerangka dan tata tulis yang dipergunakan. Kedua hal tersebut akan memberikan dukungan yang positif terhadap isi laporan yang disampaikan secara tertulis, bilaman dilakukan secara tepat dan konsisten."

- dan benar, serta tulus. Tidak memuat terkaan. Pernyataan-pernyataan tulus tanpa mengingiat efeknya.
- c. tidak mengejar keuntungan pribadi, yaitu tidak berambisi agar pembaca berpihak padanya. Motivasi penulis hanya untuk memberitahukan tentang sesuatu. Penulis yang ilmiah tidak ambisius dan tidak berprasangka.
- d. karangan ilmiah itu sistematis, tiap langkah direncanakan secara sistematis terkendali secara konseptual dan procedural.
- e. karangan ilmiah itu tidak emotif, tidak menonjolkan perasaan. Karangan ilmiah menyajikan sebab-musabab dan pengertian. Kata-katanya mudah diidentifikasi. Alasan-alasan yang dikemukakan inducif, mendorong untuk menarik kesimpulan tidak terlalu tinggi, dan bukan ajakan.
- f. tidak memuat pandangan-pandangan tanpa pendukung, kecuali dalam hipotesis kerja.
- g. ditulis secara tulus, dan memuat hanya kebenaran. Tidak memancing pertanyaan-pertanyaan yang bernada keraguan.
- h. karangan ilmiah itu tidak argumentatif. Karangan yang ilmiah itu mungkin mencapai kesimpulan, tetapi penulisnya membiarkan fakta-fakta berbicara sendiri.
- i. karangan ilmiah itu tidak persuasif; yang dikemukakan fakta dan aplikasi hukum alam kepada problem spesifik, mengemukakan keyakinan itu sukar, tetapi keyakinan itu sendiri tidak ilmiah. Tujuan karangan yang ilmiah itu benar untuk mendorong pembaca mengubah pendapat, tetapi tidak melalui ajakan, argumentasi, sanggahan dan protes, tetapi membiarkan fakta berbicara sendiri.
- j. karangan yang ilmiah itu tidak melebihi-lebihkan

sesuatu. Dalam karangan yang ilmiah hanya disajikan kebenaran fakta; oleh sebab itu memutar balikan fakta akan menghancurkan tujuan penulisan karangan ilmiah. Melebih-lebihkan sesuatu itu umumnya disebabkan oleh mementingkan diri sendiri.<sup>13</sup>

### **1. Perlindungan Hukum Karya Tulis**

Di bagian lain dalam tulisan ini telah disinggung bahwa karya tulis ilmiah yang dihasilkan oleh seseorang dilindungi oleh Undang-Undang. Artinya apa yang dihasilkan oleh seseorang lewat proses kreativitas yang menggunakan daya nalar atau yang lebih dikenal dengan pemanfaatan kemampuan intelektual menghasilkan suatu karya ilmiah, maka kepada yang bersangkutan diberikan hak eksklusif untuk memanfaatkan hasil karya tersebut. Hasil karya yang dihasilkan lewat

proses kreativitas dan kemampuan intelektual tersebut secara teoritis masuk dalam ranah Hukum Hak Kekayaan Intelektual (HKI) atau tepatnya masuk dalam ruang lingkup hak cipta. Di Indonesia masalah hak cipta diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 (UUHC).<sup>14</sup>

Dalam UUHC dijelaskan Hak Cipta adalah hak eksklusif bagi pencita atau penerima hak untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya<sup>15</sup> atau memberi izin untuk itu dengan tidak mengurangi pembatasan-pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>16</sup> Dari rumusan hak cipta sebagaimana yang dijabarkan dalam UUHC tersebut, terlihat bahwa pembentuk undang-undang memberi hak eksklusif

---

14 Lihat Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 85 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 4220

15 Pengertian ciptaan dijabarkan dalam Pasal 1 butir 3 sbb: "Ciptaan adalah hasil karya Pencipta yang menunjukkan keasliannya dalam lapangan ilmu pengetahuan, seni dan sastra."

16 Lihat Pasal 1 butir 1 UUHC.

---

13 Lihat **Mukayat D.Browidjojo**. *Penulisan Karangan Ilmiah*. Jakarta: Akademika Presindo, 2002. Hlm. 16.

kepada pencipta atau pemegang hak cipta untuk memperbanyak, mengumumkan dan atau mengizinkan hasil karyanya digunakan oleh orang lain. Oleh karena itu, bila ada pihak lain ingin memperbanyak hasil karya cipta seseorang, maka pihak yang hendak memperbanyak karya cipta tersebut harus minta izin lebih dahulu kepada pencipta atau pemegang hak cipta. Bila tidak minta izin, maka jika hasil karya tersebut diperbanyak oleh pihak lain, maka pada saat itulah terjadi pelanggaran hak cipta. Dalam hal terjadi pelanggaran hukum, pencipta dan atau pemegang hak cipta dapat melakukan tindakan hukum (*legal action*) dalam mempertahankan haknya.<sup>17</sup>

Adapun hak cipta yang dilindungi oleh UUHC yakni karya cipta dalam bidang ilmu pengetahuan, seni, dan sastra, yang mencakup<sup>18</sup>:

a. buku, program computer,

pamphlet, perwajahan, (*lay out*) karya tulis yang diterbitkan, dan semua karya tulis lain;

- b. ceramah, kuliah, pidato, ciptaan lain yang sejenis dengan itu;
- c. alat peraga yang dibuat untuk kepentingan pendidikan dan ilmu pengetahuan;
- d. lagu atau musik dengan atau tanpa teks;
- e. drama atau drama musikal, tari, koreografi, pewayangan, dan pantonim;
- f. seni rupa dalam segala bentuk, seperti seni lukis, gambar, seni ukir, seni kaligrafi, seni pahat, seni patung, kolase, dan seni terapan;
- g. arsitektur;
- h. peta;
- i. seni batik;
- j. fotografi;
- k. sinematografi;
- l. terjemahan, tafsir, saduran, bunga rampai, database, dan karya lain dari hasil pengalihwujudan.

Dari ketentuan yang dijabarkan dalam UUHC di atas,

---

<sup>17</sup> Lihat Pasal 56 UUHC (gugatan perdata); Pasal 72 UUHC (tindak pidana)

<sup>18</sup> Lihat Pasal 12 UUHC.

terlihat bahwa ruang lingkup hak cipta yang dilindungi oleh UUHC cukup luas. Dalam UUHC tidak dijelaskan secara eksplisit apa yang dimaksud dengan karya tulis. Untuk memahami apa yang dimaksud dengan karya tulis, berikut dikutip berbagai pendapat antara lain dikemukakan oleh *The Liang Gie* dan *A.Widyamartaya*, tulisan (*writing*) adalah padanan kata karangan. Karangan (*composition*) adalah hasil perwujudan gagasan seseorang dalam bahasa tulis yang dapat dibaca dan dimengerti oleh orang lain<sup>19</sup>. Untuk menambah pemahaman tentang makna karya tulis, berikut dikutip pengertian tulisan yang termuat dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* sebagai berikut: Karya berarti pekerjaan, hasil atau ciptaan hasil karangan. Tulis menulis berarti perihal menulis atau mengarang. Tulisan atau karya tulis berarti hasil tulisan atau karangan baik berupa buku atau yang dimuat di majalah

<sup>19</sup> Lihat *The Liang Gie dan A.Widyamartaya. Op.Cit.* 102.

atau surat kabar. Karangan adalah hasil mengarang atau tulisan. Mengarang berarti menulis dan menyusun sebuah cerita, buku dan lain sebagainya.<sup>20</sup>

Dari kutipan di atas, dapat diketahui bahwa karya tulis adalah hasil pemikiran seseorang yang dituangkan dalam bentuk tulisan yang dapat dibaca, dilihat atau didengankan oleh orang lain. Hasil karya tulis tersebut dapat berupa *Compact Disk*, buku, makalah, atau artikel yang diublikasikan dalam berbagai media baik tulis maupun elektronik. Perlu juga dikemukakan di sini, bahwa dalam tahun-tahun terakhir ini, banyak juga para penulis membuat situs atau website tersendiri untuk mempublikasikan tulisannya. Hampir dapat dipastikan, para “pemilik” website tersebut ingin mempublikasikan pemikirannya dengan suatu harapan berbagai pihak dapat membaca pemikirannya. Jadi

<sup>20</sup> Lihat **Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Balai Pustaka. Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua.** Cetakan Keempat, 1995. (hlm. 445/449/1079)

singkatnya adalah untuk saling berbagi informasi. Dalam situasi semacam inilah, nilai-nilai etika akademis yakni kejujuran menjadi ujian tersendiri bagi pihak yang membaca apalagi mengunduh hasil karya tersebut. Apakah setelah mengunduh (*download*) tidak merasa bersalah untuk mengakui sebagai hasil karya sendiri!

Bila dilihat dalam persepektif UUHC mengambil hasil karya orang lain tanpa menyebutkan nama penciptanya jelas sebagai pelanggaran. Lagi pula dalam konsep hak cipta dikenal ada dua hak yang dimiliki oleh pencipta yakni hak moral<sup>21</sup> (*moral rights*) dan hak ekonomi<sup>22</sup> (*economic rights*). Agar suatu karya tulis tidak dianggap melanggar hak cipta orang lain, maka perlu menyebutkan sumbernya. Tepatnya dalam UUHC disebutkan, dengan menyebutkan sumber atau dicantumkan nama penciptanya, tidak dianggap

sebagai pelanggaran hak cipta.<sup>23</sup> Dalam kaitan ini menarik untuk menyimak apa yang dikemukakan oleh *Mukayat D. Brotowidjoyo*, seorang peneliti boleh meminjam gagasan orang lain yaitu mengutip pernyataannya, atau meminjam material karangan setelah mendapat izin dari penerbit atau penulisnya. Pengakuan meminjam gagasan atau material karangan dapat ditempatkan di bagian prakata, dalam teks tulisan, sebagai catatan kaki, dan dalam daftar pustaka.<sup>24</sup>

## VI. Kesimpulan

1. Dilihat secara normatif dapat disimpulkan bahwa, suatu karya tulis disebut mempunyai nilai orisinalitas, jika karya tulis yang dihasilkan tersebut mengikuti norma-norma

<sup>23</sup> Lihat Pasal 15 UUHC.

<sup>24</sup> Lihat **Mukayat D. Brotowidjoyo**. *Metodologi Penelitian Dan Penulisan Karangan Ilmiah*. Yogyakarta: Liberty, 1991. Hlm. 94. Lihat juga **Dradjat Suhardjo**. *Metodologi Penelitian dan Penulisan Laporan Penelitian*. Yogyakarta: UII Press, 2003. Dalam halaman 7 dikemukakan: “Tinjauan pustaka perlu dilakukan untuk menghindari terjadinya duplikasi ataupun pengulangan penelitian yang sama. Hasil tinjauan pustaka diakhiri dengan menyatakan bahwa penelitian yang akan dilaksanakan memang belum pernah dilakukan. ...”

---

<sup>21</sup> Lihat Pasal 24 UUHC.

<sup>22</sup> Lihat Pasal 56 UUHC.

yang telah baku dalam penulisan suatu karya tulis (ilmiah) yakni mempunyai metode penelitian, dan sumber data yang akurat.

2. Suatu karya tulis mendapatkan perlindungan hukum berdasarkan undang-undang hak cipta apabila hasil karya tulis tersebut sudah merupakan suatu kesatuan yang dapat dibaca, didengar oleh orang lain.
3. Suatu karya tulis mendapat perlindungan hukum sejak karya tulis tersebut disebarluaskan. Karya ilmiah yang dihasilkan oleh seseorang merupakan hak eksklusif. Untuk itu, wajib dihormati jerih payah yang telah dilalui oleh penulis karya ilmiah. Undang-undang pun mengakui hasil karya ilmiah seseorang sebagai hak cipta. Dengan demikian adanya penghormatan terhadap Hak Kekayaan Intelektual dalam hal ini Hak Cipta, kemungkinan terjadinya plagiarisme dapat dihindari sedini mungkin.

## **VII. Saran**

1. Perlu terus disebarluaskan pemahaman tentang arti pentingnya penghormatan terhadap hasil karya tulis seseorang. Paling tidak untuk tingkat pendidikan tinggi, setiap menghasilkan suatu hasil karya tulis perlu memperhatikan dengan cermat norma-norma penulisan karya tulis ilmiah. Oleh karena itu, berbagai pihak yang terkait dengan tugas penulisan karya ilmiah tersebut perlu keterlibatan secara aktif dalam mengawasi hasil karya yang hendak dihasilkan apakah sudah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan.
2. Undang-Undang Hak Cipta sebagai landasan hukum untuk melindungi hasil karya tulis, perlu dielaborasi dalam bentuk tindakan nyata. Konkritnya setiap hasil karya tulis yang dihasilkan, perlu ada suatu pernyataan dari penulis bahwa hasil karya tulis yang dihasilkan benar adalah hasil karyanya dan

tidak melanggar hak cipta orang lain. Bila ada pelanggaran, bersedia menerima sanksi baik yang ditetapkan oleh lembaga maupun oleh aparat penegak hukum.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Algra, N.E., Saleh Adiwinata, dkk. *Kamus istilah Hukum FockemaAndreae Belanda-Indonesia*. Bandung: Binacipta, 1983.
- Browidjojo, Mukayat D. *Penulisan Karangan Ilmiah*. **Jakarta: Akademika Presindo, 2002.**
- Brotowidjoyo, Mukayat D.** *Metodologi Penelitian Dan Penulisan Karangan Ilmiah*. **Yogyakarta: Liberty, 1991.**
- Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Balai Pustaka. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua*. Cetakan Keempat, 1995
- Dimunir, Rinal. *Prihatin Jual Beli Skripsi/Tesis*. <http://rinaldimunir.wordpress.com/2007/12/17/prihatin-dengan-jual-beli-skripsitesis/>, diakses 30/4/8
- Martian gelar Iman Radjo Mulano. *Pembahasan Hukum. Pendjelasan-Pendjelasan Istilah-Istilah Hukum Belanda-Indonesia Untuk Studie Dan Praktijk*. Medan: PD Sumutra Utara, 1969.
- Moh. Nazir. *Metode Penelitian*. **Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.**
- Nawawi, Hadari.** *Metode Penelitian Bidang Sosial*. **Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1983**
- Poedjawijatna, I.R. *Tahu Dan Pengetahuan. Pengantar Ke Ilmu Dan Filsafat*. Jakarta: Bina Aksara, 1983.
- Salim, Peter. *The Contemporary English-Indonesia Dictionary*. Jakarta: Modern English Press, 1991.

- Sembiring, Sentosa. *Aspek-Aspek Yuridis Dalam Penerbitan Buku*. Bandung: Binacipta, 1988.
- Sembiring, Sentosa. *Hak Kekayaan Intelektual Dalam Berbagai Peraturan Perundang-undangan*. Bandung: Yrama, 2002.
- Shils, Edward. *Etika Akademis. (The Academic Ethics)* Penerjemah: A. Agus Nugroho Kata Pengantar Parsudi Suparlan. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat Cet. Ketiga*. Jakarta: Rajawali, 1990.
- Suhardjo, Dradjat. *Metodologi Penelitian dan Penulisan Laporan Penelitian*. Yogyakarta: UII Press, 2003.
- The Liang Gie dan A. Widyamartaya. *Kamus Seni Mengarang*. Yogyakarta: Akademi Kependangaran, 1983.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya. 70 Tahun Prof Soetandyo Wignjosoebroto Editor : Ifdhal Kasim (dkk)*. Jakarta: Elsam-Huma, 2002.
- Wirandi, Gunawan. *Etika Penulisan Karya Ilmiah*. Bandung: Akatiga, 1996

# **Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional di Indonesia**

**Ronny Sautma Hotma Bako**

Jl. Sentra Kencana IV Blok E-3 No. 12 Sektor 12, BSD – Tangerang

Telp. (021) 75870454

## ***Abstract***

*After the constitution amendment, there were tremendous changes in the legal system of Indonesian, namely the exercise of direct election of the president and vice president as well as legislative general election and not to forget implementing the visions and missions of elected candidate president as mid-term development plan at national level. The implication of this state legal system might be considered as a starting point of a new sustainable system of the state development planning. The differences between the Broad Outlines of the Nation during Soeharto era and the Susilo Bambang Yudhoyono era are in the forms of the development priority and development phase. During the Broad Outlines of the Nation, the development basically centered on the economic development sector causing other sector's development (including legal system development) were left behind. In the era of enacted law No. 17 Year 2007, the priority and phase of the development is based on national development vision of year 2005-2025, namely AN INDEPENDENT, ADVANCE, FAIR AND PROSPER INDONESIA. All development planning program should be based on Indonesian vision of year 2005-2025 and each development plans should be based on several stages of development set by this Law.*

***Keywords : national development, legal system development***

## **A. Pendahuluan**

Sejak Indonesia memproklamkan kemerdekaan tahun 1945 sampai saat ini, negara Indonesia mempunyai

perencanaan pembangunan dalam setiap periode pemerintahan, baik di era pemerintahan Soekarno sampai dengan era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono.

Perencanaan pembangunan selama dekade ini ada yang tersusun secara sistematis dan terencana, ada juga yang bersifat visioner. Masing-masing perencanaan pembangunan mempunyai kekurangan dan kelebihan antara satu dengan yang lain.

Euforia reformasi yang menuntut diadakannya perubahan secara besar-besaran di segala bidang juga berdampak ke model perencanaan pembangunan nasional. Diawali dengan diadakannya amandemen terhadap UUD Tahun 1945 yang diikuti dengan diadakannya pemilihan umum secara langsung terhadap pemilihan anggota DPR, DPD

dan DPRD serta pemilihan umum secara langsung terhadap presiden dan wakil presiden. Konsekwensi lain dari ditiadakannya GBHN dan sesuai dengan arahan dari UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) maka diundangkanlah UU No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional Tahun 2005 – 2025.

Begitu panjang perjalanan sejarah pembangunan yang telah kita lalui. Jika dilihat format perencanaannya maka ada beberapa format perencanaan pembangunan yang telah kita lalui, yaitu :

Tabel 1

Format Perencanaan Pembangunan Nasional Tahun 1959 – 2025

No	Format Perencanaan	Bentuk Hukum	Periode
1.	Tahunan	UU APBN	1968 – sampai saat ini
		Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta <sup>1</sup> ) dalam UU APBN	- Abdurachman Wahid (2001) - Megawati (2002 – 2004)
		PP No 40 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP)	- Megawati (2002 – 2004) - Susilo Bambang Yudhoyono (2005 – 2009)

2	Lima tahunan	UU tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun (1956 – 1960).	Soekarno
		Ketetapan MPR <sup>2</sup> tentang GBHN	- Soeharto (1968 – 1998) - Habibie (1998 – 1999) - Abdurachman Wahid (1999 – 2001) - Megawati (2002 – 2004)
		Keputusan Presiden tentang Repelita	Soeharto (1968 – 1998)
		Peraturan Presiden No 7 Tahun 2005 tentang RPJM Nasional	Susilo Bambang Yudhoyono (2004 – 2009)
3	Delapan Tahun	Rencana Pembangunan Semesta Berencana Delapan Tahun (Tahun 1961 – 1969)	Orde Lama (peralihan dari pemerintahan Soekarno dan Soeharto)
4	Dua puluh tahunan	UU No 17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional	Susilo Bambang Yudhoyono (2004 – 2009)
5	Dua puluh lima tahunan	Keputusan Presiden tentang Pembangunan Jangka Panjang I	Soeharto (1968 – 1993)
		Keputusan Presiden tentang PJP II	Soeharto (1993 – 1998)

Sumber : diolah penulis dari berbagai sumber, 2007.

### B. Perencanaan Pembangunan di Era Pemerintahan Orde Lama

Di masa pemerintahan Orde Lama belum ada perencanaan pembangunan yang disusun secara sistematis. Ada beberapa dokumen yang berkaitan dengan rencana pembangunan jangka panjang yang disusun pada masa itu, antara lain

UU tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun (1956 – 1960) dan UU tentang Pembangunan Nasional (1961 – 1969). Namun pada masa itu perencanaan pembangunan lebih dilandaskan pada pidato-pidato Presiden Soekarno. Di era pemerintahan Soekarno dikenal program Komite Pembangunan

Strategis (KPS) tahun 1947, tetapi karena Komite ini dibentuk pada saat revolusi melawan penjajahan Belanda, mengakibatkan KPS tidak memungkinkan untuk melaksanakan perencanaan pembangunan.

Kemudian pada tanggal 14 Agustus 1950, pemerintah menyusun suatu program yang disebut Program Banteng, yang tujuannya adalah menciptakan pengusaha pribumi Indonesia dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan dalam rangka pemberian kredit. Di tahun 1951 pemerintah menyusun Rencana Urgensi Perekonomian (RUP) yang sering disebut dengan *Sumitro Plan*. Dalam perjalanannya RUP juga tidak berhasil, maka diciptakan Rencana Lima Tahun Pertama Tahun 1955 – 1960. Rencana ini juga senasib dengan rencanapembangunan sebelumnya, khususnya karena persoalan politik masih diutamakan, yaitu masalah pengembalian Irian Barat. Sebelum berakhirnya RUP, pemerintahan

menyiapkan program delapan tahunan dengan ditetapkannya Rencana Pembangunan Semester Berencana Delapan Tahun (1959 – 1967). Dalam perjalanannya program ini senasib dengan program perencanaan pembangunan yang sebelumnya yaitu mengalami kegagalan juga.

Ketidakberhasilan atau kegagalan program perencanaan pembangunan di era pemerintahan Orde Lama selain karena masih minimnya bangsa Indonesia dalam bernegara juga karena seringnya terjadi perubahan sistem kenegaraan seperti jatuh bangunannya pemerintahan serta lemahnya parlemen dalam menjalankan fungsinya.

### **C. Perencanaan Pembangunan di Era Pemerintahan Soeharto (Tahun 1966 – 1998)**

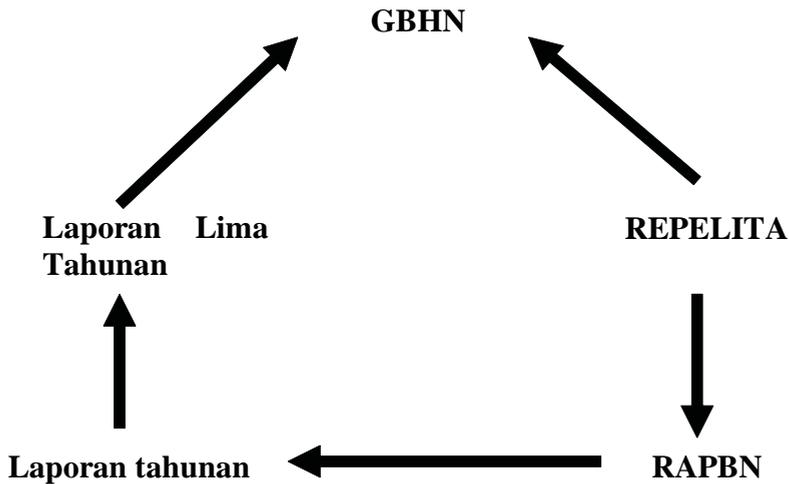
Di era pemerintahan Soeharto yang dimulai pada tahun 1966 disusunlah strategi pembangunan yang dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan

Negara (GBHN) yang dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita). GBHN terbagi atas Pembangunan Jangka Panjang I (PJP I) yang berlangsung selama 25 tahun, yaitu sejak Repelita I (tahun 1969/1970) sampai Repelita V (tahun 1993/1994), dan Pembangunan Jangka Panjang II (PJP II) yang direncanakan berlangsung selama 25 tahun, sejak Repelita VI (tahun 1994/1995) sampai dengan Repelita X (tahun 2018/2019). Namun pada tahun ketiga Repelita VI pada tahun 1997 terjadi krisis yang berkepanjangan dan membuyarkan perencanaan PJP II. Harapan dari Soeharto, pemimpin nasional pada masa itu sebenarnya ingin meletakkan Negara Indonesia sejajar dengan negara maju di dunia ini, hanya saja Soeharto mundur pada tahun 1998, sehingga program PJP II tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Sejak kepemimpinan Soeharto, disusunlah strategi pembangunan yang dituangkan dalam Garis-garis Besar Haluan

Negara (GBHN) yang kemudian dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), yang mana Repelita ini dioperasikan dalam Pembangunan Jangka Panjang I (PJP I) dan Pembangunan Jangka Panjang II (PJP II) melalui APBN. Setelah tercapai tingkat yang relatif stabil sejak tahun 1966, Soeharto mewujudkan program Repelita tersebut, sehingga operasionalisasi PJP I dilakukan melalui tahapan Pelita. Untuk menjalankan program pembangunan tersebut maka masing-masing Pelita didukung pendanaannya yang dituangkan dalam APBN. RAPBN disampaikan oleh Presiden atas nama Pemerintah kepada DPR, yang mana RAPBN harus disahkan oleh DPR setiap tahunnya.

Siklus pembangunan nasional di era pemerintahan Soeharto (Tahun 1968 - 1998) adalah sebagai berikut :



#### **D. Perencanaan Pembangunan di Era Reformasi (Tahun 1998 – Kini)**

Di era pemerintahan Habibie (Mei 1998 – September 1999), Habibie melanjutkan model perencanaan pembangunan yang disiapkan Soeharto, yaitu GBHN melalui Ketetapan MPR-RI No IV/MPR/1999. Habibie tidak banyak membentuk model perencanaan pembangunan yang baru, mengingat pemerintahan Habibie dilanjutkan oleh pemerintahan Abdurachman Wahid dan Megawati Soekarnoputri sebagai hasil pemilu legislative tahun 1999.

Pasca amandemen UUD 1945, khususnya tahun 2001, kondisi ketatanegaraan berubah, MPR tidak memiliki kewenangan menetapkan GBHN sebagai konsekuensi dari amandemen ketiga tahun 2001, serta adanya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung. Konstruksi baru konstitusi ini berimplikasi bahwa penyusunan program pembangunan yang selama ini bertumpu kepada GBHN yang ditetapkan oleh MPR, akan beralih. Akibatnya masyarakat mengalami kesulitan untuk mengetahui secara jelas program pembangunan dari Presiden dan

Wakil Presiden terpilih. Untuk mengantisipasi dari tiadanya program perencanaan, maka MPR mengeluarkan Ketetapan MPR No VII/MPR-RI/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.

Di era pemerintahan Abdurachman Wahid, tanda-tanda bahwa GBHN akan ditiadakan tampak melalui pemberlakuan UU No 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 – 2004. UU ini juga amanat dari ketentuan Ketetapan MPR No IV/MPR-RI/1999 tentang GBHN tahun 1999 – 2004. UU ini mengelaborasi GBHN dalam bentuk program pembangunan nasional (propenas). Implementasi dari Propenas dituangkan dalam UU APBN dan di dalam UU APBN terdapat Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta). Oleh karenanya pada tahun anggaran 2001, APBN beriringan berjalan dengan Repeta. Tindak lanjut Propenas dan Repeta berlangsung sejak tahun 2001 – 2003.

Di era pemerintahan Megawati, model perencanaan

pembangunan melanjutkan model perencanaan pembangunan di era pemerintahan Abdurachman Wahid. Hanya saja di akhir pemerintahan Megawati, model pembangunan yang diperkenalkan yaitu model pembangunan melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU No 25 Tahun 2004). Pendanaan terhadap model pembangunan Repeta tetap bersandarkan kepada APBN.

Ketika Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla terpilih dalam pemilu presiden tahun 2004, maka otomatis visi dan misi mereka menjadi model perencanaan pembangunan. Oleh presidendanwakilpresidenterpilih, visi dan misi mereka dilaksanakan dengan diundangkannya Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan JangkaMenengah(RPJM)Nasional Tahun 2004 – 2009. Perpres inipun sejalan dengan ditiadakannya GBHN serta melanjutkan model perencanaan pembangunan dari era pemerintahan Megawati.

Berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004 tersebut, maka ruang lingkup perencanaan pembangunan antara tingkat pusat (nasional) dengan tingkat daerah berbeda (lihat tabel 2).

Tabel.2  
Ruang Lingkup Perencanaan

No	Nasional	Daerah
1	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)
2	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
3	Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra – KL)	Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra – SKPD)
4	Rencana Kerja Pemerintah (RKP)	Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)
5	Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja- KL)	Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja – SLPD)

Sumber : UU No. 25 Tahun 2004, diolah oleh penulis.

### D.1. Program Pembangunan Nasional (Propenas)

UU No 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 – 2004, merupakan amanat dari Ketetapan MPR-RI No IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999 – 2004, yang menyebutkan bahwa arah kebijakan penyelenggaraan Negara dituangkan dalam Program Pembangunan Nasional (Propenas) lima tahunan yang ditetapkan bersama oleh Presiden

bersama dengan DPR. Propenas adalah rencana pembangunan yang berskala nasional serta merupakan konsensus dan komitmen bersama masyarakat Indonesia mengenai pencapaian visi dan misi bangsa. Fungsi Propenas adalah untuk menyatukan pandangan dan derap langkah seluruh lapisan masyarakat dalam melaksanakan prioritas pembangunan selama 5 tahun ke depan.

Walaupun Propenas baru diundangkan pada akhir tahun

2000, pada kenyataannya semangat yang dicantumkan dalam GBHN 1999 – 2004 telah digunakan dalam penyusunan APBN Tahun Anggaran 2000. Hal ini dimungkinkan karena pada tahun pertama pelaksanaan GBHN 1999 – 2004, kepada Presiden diberi kesempatan untuk melakukan langkah-langkah persiapan, penyesuaian guna menyusun Proenas dan Repeta dengan tetap memelihara kelancaran penyelenggaraan pemerintahan Negara.

## **D.2. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional**

UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menandai reformasi sistem perencanaan pembangunan nasional, dengan diundangkannya UU SPPN - sebagai konsekwensi dari amandemen UUD 1945 - mengamanatkan adanya perubahan dalam pengelolaan pembangunan.

Adapun amanat perubahan

dalam pengelolaan pembangunan nasional meliputi:

1. penguatan kedudukan lembaga legislative dalam penyusunan APBN;
2. ditiadakannya GBHN sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional; dan
3. diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

SPPN bertujuan untuk (a) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan; (b) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antarpusat dan daerah; (c) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan; (d) mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan (e) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

Untuk menghindari kemungkinan kegagalan

perencanaan pembangunan yang diakibatkan oleh pola perencanaan yang terpusat (*top down*), sistem perencanaan pembangunan nasional menggunakan berbagai pendekatan yang berbeda, yang digunakan secara bersama-sama yaitu<sup>1</sup> :

- a. *Pendekatan Politik*, yang memandang bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana. Hal itu karena rakyat menentukan pilihannya berdasarkan program pembangunan yang ditawarkan oleh presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan presiden dan wakil presiden atau oleh Kepala Daerah dalam pemilihan kepala daerah.
- b. *Pendekatan Teknokratik*. Maksudnya perencanaan dilaksanakan dengan

menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja (satker) yang setara fungsional bertugas untuk itu.

- c. *Pendekatan Partisipatif*. Maksudnya perencanaan dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan.
- d. *Pendekatan atas bawah (top down) dan bawah atas (bottom up)*. Maksudnya perencanaan hasil proses atas bawah dan bawah atas diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan, baik di tingkat provinsi, kabupaten/kota, maupun kecamatan dan desa.

Dalam UU SPPN diperkenalkan dokumen perencanaan yang lengkap, dari tingkat pusat sampai tingkat daerah, dari Kementerian/Lembaga sampai satuan kerja, dari jangka panjang, menengah sampai jangka pendek. Secara garis besar, jenis-jenis dokumen perencanaan dalam

---

1 Departemen Keuangan RI, Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004- 2005, Jakarta : Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan, Departemen Keuangan RI, 2006, hal 22

SPPN adalah berupa<sup>2</sup> :

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), sebagai dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun;
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), sebagai dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun;
- c. RPJM Kementerian/Lembaga (Rencana Strategis/Renstra K/L), sebagai dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 tahun;
- d. RPJM Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD), sebagai dokumen perencanaan SKPD untuk periode 5 tahun;
- e. Rencana Pembangunan Tahunan (RPT) Nasional atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP), sebagai dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 tahun;
- f. RPT Daerah, yang disebut dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), merupakan dokumen

perencanaan daerah untuk periode 1 tahun;

- g. RPT K/L (Renja K/L), yang disebut Rencana Kerja/Renja K/L, merupakan dokumen perencanaan K/L untuk periode 1 tahun;
- h. RKP SKPD (Renja SKPD), sebagai dokumen perencanaan SKPD untuk periode 1 tahun.

### **D.3. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional**

RPJM Nasional adalah rencana pembangunan nasional untuk periode 5 (lima) tahun yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan program prioritas Presiden yang disusun dengan berpedoman pada RPJP Nasional. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden No 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional Tahun 2004 – 2009. Perpres ini merupakan tindak lanjut dari ketentuan Pasal 19 ayat (1) UU No 25 Tahun

---

2 Ibid. hal 23

2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) serta UU No 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (1) UU No 25 Tahun 2004, telah ditetapkan bahwa RPJM Nasional ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik dan ditindaklanjuti oleh Presiden terpilih dengan menyusun Program 100 hari yang merupakan bagian dari Agenda Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004 – 2009 Kabinet Indonesia Bersatu. Menurut UU No 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, adanya ketentuan penyampaian visi, misi dan program presiden di masa kampanye yang disampaikan secara lisan dan tertulis kepada masyarakat.

RPJM Nasional yang ditetapkan merupakan dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 5 (lima)

tahun terhitung sejak tahun 2004 – 2009. Jadi dengan adanya RPJM Nasional ini, pasangan presiden dan wakil presiden wajib merealisasikan janji politiknya ketika masa kampanye untuk diwujudkan dalam masa kepemimpinan mereka periode 5 tahunan.

Secara umum, RPJM Nasional mengikat semua lembaga dan penyelenggara Negara sesuai dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara khusus kementerian/lembaga dalam menyusun Rencana Strategisnya wajib berpedoman kepada RPJM Nasional, demikian juga kepada Pemerintah Daerah dalam menyusun RPJM Daerah juga berpedoman kepada RPJM Nasional. Demikian juga bagi pemerintah dalam menyusun Rencana Kerja Pemerintah juga berpedoman kepada RPJM Nasional.

#### **D.4. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional**

Dasar hukum pembentukan RPJP Nasional telah diamanatkan dalam Pasal 36 ayat (1) UU SPPN yang menyebutkan:

*“Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional menurut Undang-undang ini ditetapkan paling lambat 6 (enam) bulan setelah diundangkannya Undang-undang ini”.*

Hal senada juga ditegaskan dalam PP Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional, yang dalam Pasal 7 disebutkan bahwa RPJP Nasional ditetapkan dengan Undang-Undang.

Menurut Pasal 8 ayat (1) PP No 40 Tahun 2006 disebutkan bahwa RPJP Nasional berfungsi sebagai pedoman bagi penyusunan (1) visi, misi dan program prioritas calon Presiden, dan/atau (2) RPJM Nasional. Kemudian pada

ayat (2) disebutkan bahwa *“arah pembangunan nasional dalam RPJP Nasional berfungsi sebagai acuan bagi penyusunan RPJP Daerah Provinsi”*, sedangkan yang dimaksudkan dengan acuan adalah bahwa arah pembangunan nasional di masing-masing bidang pembangunan dalam RPJP Nasional yang telah ditetapkan dengan Undang-Undang menjadi arah bagi pembangunan di bidang yang sama dalam RPJP Provinsi.

Maksud dan tujuan RPJP Nasional 2005 – 2025 adalah untuk memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat dan dunia usaha) di dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan nasional yang disepakati bersama sehingga seluruh upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunan bersifat sinergis, koordinatif dan saling melengkapi satu dengan lainnya di dalam satu pola sikap dan pola tindak.

### E. Penutup

Banyak studi yang menyebutkan bahwa perencanaan pembangunan mempunyai kontribusi yang besar terhadap pertumbuhan ekonomi bagi suatu negara. Jepang, Korea Selatan, Hongkong dan Taiwan adalah contoh negara-negara di Asia Timur yang berhasil menerapkan perencanaan pembangunan dengan tetap memberikan ruang bagi kekuatan pasar internasional.

Fenomena negara untuk menetapkan suatu program perencanaan pembangunan juga dilakukan oleh Malaysia dengan *Vision 2020*, Vietnam dengan *big bang reform* 1991 yang disebut dengan *Doi Moi* atau China dengan *big bang reform*. Fakta sejarah juga membuktikan bahwa pengalaman negara yang memiliki program perencanaan pembangunan nasional telah menaikkan gengsi negaranya di antara sesama negara di dunia ini.

Indonesia juga termasuk negara yang menerapkan

perencanaan pembangunan. Dimulai dari era Orde Lama hingga era reformasi, perencanaan pembangunan dilakukan, namun secara teori, perencanaan pembangunan baru dilakukan di masa Orde Baru, yaitu pada masa pemerintahan Soeharto yang memperkenalkan GBHN sebagai titik tolak perencanaan pembangunan jangka panjang. Hingga akhirnya, dengan diamandemennya UUD 1945, GBHN ditiadakan, dengan tidak adanya GBHN sebagai pedoman bagi proses pembangunan mengakibatkan Indonesia menjadi negara yang tidak mempunyai arah dan tujuan pembangunan dalam jangka panjang.

### DAFTAR PUSTAKA

Bappenas. *Pendapat Akhir Pemerintah pada Rapat Paripurna DPR-RI Pembahasan Tingkat II/ Pengambilan Keputusan Atas RUU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025*. 2007.

Departemen Keuangan RI.  
*Tinjauan Pelaksanaan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah Tahun 2004 – 2005*, Jakarta: Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan Departemen Keuangan RI. 2006.

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional Tahun 2004-2009.

Setjen DPR RI. *Laporan Singkat Rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPR RI Tanggal 13 Juni 2002*. Jakarta, 2002.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 – 2004.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional Tahun 2005-2025.

# **Dampak Perubahan Kebijakan Publik terhadap Perjanjian Perdata (Studi tentang Kasus Kempinski Hotel S.A. -vs- PT. Prima)**

**Lintong O. Siahaan**

Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Program Pascasarjana  
Wisma Slipi, Jakarta  
Telp. (021) 5307130/41

## ***Abstract***

*Public policy is an ability owned by government, that is derived from Public Law which is originated from sovereignty of society. Government issues numbers of policy in form of regulations. In the ministerial level, those policy is known as Ministerial Decree, which is then based on it, numbers of beschikking are issued in form of permission, as well as extraction of permit. In relation to the policy, Management Contract between Kempinski and Prima become void.*

***Keywords : public policy, management contract, void, voidable***

## **1. Latar Belakang**

Kempinski Hotel SA (Kempinski) adalah sebuah Badan Hukum menurut Hukum Jerman dan *PT. Prima International Development* (Prima) adalah sebuah Badan Hukum menurut Hukum Indonesia. Pada tahun 1994 Kempinski dan Prima mengadakan *Management Contract*, dimana

Kempinski diberi hak untuk mengelola sebuah hotel milik Prima yang terletak di Jakarta Pusat<sup>1</sup>. Untuk itu, pemerintah

---

<sup>1</sup> Operating And Management Contract between KEMPINSKI HOTELS S.A. 28 Boulevard du Pont-d'Areve, CH-1205 Geneve-hereinafter known as OPERATOR and P.T.PRIMA International Development Jalan Jenderal Sudirman Kav.10-11, Jakarta 10220-hereinafter known as OWNER, April 15,1994.

memperkenankannya melalui pemberian izin untuk beroperasi<sup>2</sup>. Klausula kontrak menentukan bahwa kontrak tersebut tunduk pada Hukum Indonesia, sekalipun sengketa yang berhubungan dengan kontrak, apabila tidak dapat diselesaikan dengan damai, harus diselesaikan melalui Forum Arbitrase di Singapura (*Singapore International Arbitration Center*).

Pada tahun 2000, dengan adanya perubahan kebijakan dari Menparpostel tahun 1996, yang ditindak lanjuti oleh Menparbud tahun 2000, yang pada intinya menyatakan, bahwa : “--- *International Hotel Chain Management Service Business* harus dilaksanakan oleh sebuah Badan Hukum yang dibentuk menurut Hukum Indonesia ---”, dengan alasan itu, Prima menghentikan kontrak tersebut

2 SK tentang izin usaha (operasi) . Data tentang SK izin usaha (operasional) Management Contract tersebut, diambil dari berkas perkara (disimpulkan), yang memberikan keyakinan bahwa izin usaha tersebut memang benar-benar ada, meskipun data SK aslinya belum ditemukan dalam penelitian ini.

secara sepihak<sup>3</sup>. Sementara itu, dalam kurun waktu antara tahun 1994 hingga 2000, telah terjadi perubahan sistem pemerintahan, dari Pemerintahan yang sentralistik (Orde Baru) , kearah sistem pemerintahan yang otonom (Orde Reformasi). Hal ini terlihat dari ketentuan-ketentuan dalam Amandemen UUD 1945<sup>4</sup>, Tap MPR<sup>5</sup>, dan Undang- undang<sup>6</sup>.

Permasalahan yang timbul dari penghentian kontrak secara

3 Baik dalam Keputusan Menparpostel No : KM.112/PW.102/MPPT-96, maupun dalam Keputusan Menparbud No : Kep-10/MNPK/2000, keduanya mensyaratkan bahwa usaha jasa Manajemen Hotel Jaringan Internasional yang beroperasi di Indonesia, agar bermitra dengan pengusaha Indonesia, berbentuk Badan Hukum, yang sesuai dengan Perundang-undangan yang berlaku. Bedanya adalah bahwa didalam Kep.Menparpostel tersebut diatur tentang tenggang waktu 1 tahun untuk menyesuaikan diri bagi usaha yang telah ada sebelum berlakunya Keputusan ini.

4 Amandemen UUD 1945 Pasal 18 A dan Pasal 18 B (hasil perubahan kedua).

5 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.XV/MPR/1998, “*Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah*”

6 Undang-undang No. 22 tahun 1999, “*Tentang Pemerintahan Daerah*”.

sepihak tersebut, adalah: 1) Apakah perubahan kebijakan Menteri dapat secara otomatis menghapuskan izin yang pernah diberikan dan yang masih berlaku?; 2) Apakah dengan adanya Perubahan Kebijakan Menteri tersebut, hubungan perdata (perjanjian) antara Kempinski dengan Prima menjadi batal demi hukum?; 3) Siapa yang berwenang untuk mencabut atau memberi izin setelah terjadi peralihan sistem pemerintahan kearah sistem otonomi daerah?

## **2. Pembahasan**

### **a. Tinjauan Teori dan Filsafat**

Kebijakan Publik adalah merupakan bentuk campur tangan (intervensi) negara terhadap kegiatan-kegiatan individu dan masyarakat, demi untuk mencapai kemakmuran bersama (*Welfare State*). Sebagai reaksi terhadap pemerintahan yang sewenang wenang oleh raja-raja (Monarchi), pada abad ke-19, muncul suatu Faham *Laisser Faire*, yang mendalilkan bahwa

negara harus membiarkan atau membebaskan warganya untuk mengurus kepentingannya sendiri, agar ekonomi negara itu sehat.<sup>7</sup> Bahkan oleh Miriam Budihardjo dikatakan : “*The least government is the best government*”<sup>8</sup>. Faham ini juga terkenal dengan sebutan individualisme, atau liberalisme yang melahirkan sistem kapitalisme. Negara berperan sebagai penjaga malam saja (*nachwachterstaat*).

Dalam perkembangan selanjutnya ternyata sistem kapitalisme dalam bidang perekonomian secara perlahan-lahan menyebabkan terjadinya kepincangan-kepincangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama<sup>9</sup>. Akibatnya, terjadi proses kemiskinan

---

7 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia*. (Jakarta : Penerbit PT Ichtiar Baru Van Hoere, 1994, cet. Pertama), halaman 212

8 Miriam Budihardjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa* (Jakarta : Sinar Harapan, 1986), halaman 52

9 Jimly Asshiddiqie, op, cit., halaman 222

yang sulit dipecahkan. Hal ini menimbulkan munculnya suatu pemikiran baru, yang menghendaki agar keterlibatan negara untuk mengatasi kepingangan-kepingangan yang ada dihidupkan kembali. Negara dianggap tidak dapat melepaskan tanggung jawabnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Negara perlu campur tangan untuk mengatur agar sumber-sumber kemakmuran tidak dikuasai oleh segelintir orang<sup>10</sup>. Sehingga pada permulaan abad ke-20 peran negara sebagai penjaga malam (*nachwachterstaat*), berubah menjadi negara kesejahteraan (*Welvaart Staat* atau *Welfare State*). Pada mulanya Faham ini lebih dipelopori oleh aliran sosialisme yang menentang Faham individualisme, liberalisme, dan kapitalisme. Tradisi utilitarian (yang dipelopori oleh Bentham, Mill, dan Fabian, 1884), berpendapat bahwa pengaruh-pengaruh politik dan fisiologi

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, op. cit., halaman 222

terhadap hukum tidak dapat dihindari<sup>11</sup>. Mereka mengatakan “...*The moral imperative being to promote the greatest good for the greatest number ...*”<sup>12</sup>, suatu sosial reformasi oleh kaum *egalitarian* dan *ameleorative*. Sehubungan dengan itu, Peter Leyland dan Terry Woods, juga mengatakan :

*“Administrative law becomes accepted as part of the total apparatus of government, not something largely distinct from it. It can be made to act as a regulator and facilitator to enable social policy to be implemented effectively and fairly”*<sup>13</sup>.

Konsep *Welfare State* berkembang di negara-negara Eropah, bahkan meluas hampir keseluruh negara-negara di dunia. Pengertian Konsep *Welfare State* secara umum sebenarnya sudah dimulai sejak abad ke- XIV dan XV,

---

<sup>11</sup> Peter Leyland Terry Woods, “Textbook on Administrative Law” (London : Balckstone press Limited, third edition, 1999), halaman 6.

<sup>12</sup> Ibid, halaman 5.

<sup>13</sup> Ibid, halaman 8.

dimulai dari proses perkembangan *Polizei Staat* (*Welfare State* klasik), *Liberale Staat*, kemudian *Welfare State* modern (akhir abad ke- XIX dan XX). PTUN adalah merupakan tuntutan dari *Modern Welfare State* tersebut.<sup>14</sup>

Campur tangan (Intervensi) negara terhadap bagian-bagian kemasyarakatan terjadi, seperti : Pelayanan Sosial (*Social Security*), Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Pendidikan dan Pelatihan, Perumahan, dan bahkan kegiatan-kegiatan individual maupun badan-badan kolektif (*Cooperate Bodies*)<sup>15</sup>.

---

14 Indonesia, *Undang-undang tentang Pengadilan Tata Usaha Negara*, Undang-undang No. 5 Tahun 1986, LN. 1986. No. 77. Pasal 4 mengatakan : “Pengadilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana Kekuasaan Kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara”. Selanjutnya mengenai *Welfare State* dalam Undang-undang tersebut pada bagian pertimbangan butir (a) menyebutkan, bahwa Indonesia sebagai negara hukum bertujuan mewujudkan tata kehidupan negara dan bangsa yang sejahtera, aman, tenteram, serta tertib.

15 Jimly Asshiddiqie, op, cit., halaman 223

Konsep *Welfare State* tersebut didalam perundang-undangan kita untuk pertama kali dikenal dengan istilah “**Negara Pengurus**”<sup>16</sup>. Hal ini tercermin kemudian dalam rumusan UUD 1945, yaitu Bab XIV mengenai **Kesejahteraan Sosial**<sup>17</sup>.

Pada jaman itu banyak terjadi proses **Etatisasi** dan **Nasionalisasi** berbagai kegiatan ekonomi masyarakat. Akan tetapi diakhir abad ke-20, dan menjelang abad ke-21, pengertian akan konsep *Welfare State* tersebut mengalami perubahan-perubahan. Intervensi negara yang terlalu besar terhadap kegiatan-kegiatan kemasyarakatan, ternyata mengalami kelemahan-kelemahan. Hal ini dimulai

---

16 Muhammad Jamin, *Naskah Persiapan Undang – Undang Dasar 1945, Jilid I* (Jakarta : Yayasan Prapanca 1959, Jilid II dan III, 1960), halaman .....

Hal ini dikemukakan oleh Hatta dalam sidang BPUPKI tanggal 15 Juni 1945, Negara Indonesia yang akan didirikan dengan konstitusi yang sedang mereka rumuskan dalam sidang BPUPKI itu adalah “Negara Pengurus”.

17 Jimly Asshiddiqie, op, cit., halaman 224

dengan runtuhnya Uni Soviet, dengan isu-isu *Perestroika* dan *glasnost* nya Mikael Gorbachev.<sup>18</sup> Arus **Deetatisasi** atau **Privatisasi** tidak dapat dihindari, muncullah *the new right*. Isu-isu lingkungan hidup memuat bahwa pengaruh lingkungan hidup akibat pengolahan alam untuk kepentingan ekonomi harus dipertanggungjawabkan. Penggunaan milik publik untuk kepentingan pribadi, menjadi tanggung jawab pribadi. Muncullah sistem “*Property Right*”<sup>19</sup>. Demikian juga kebijakan-kebijakan di dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan lain-lain pelayanan sosial, berubah menjadi berorientasi kearah business. Hal ini ditandai oleh adanya swadana, efisiensi, dan penggunaan prinsip-prinsip ekonomi di dalam pengelolaanya.

Dari uraian diatas, jelas terlihat bahwa ternyata campur

tangan negara terhadap kegiatan-kegiatan individu dan masyarakat, mempunyai kelemahan-kelemahan<sup>20</sup>. Kekuasaan yang dimiliki oleh negara, apabila tidak di kontrol cenderung akan menjadi absolut, tirani, atau diktator.<sup>21</sup> Untuk itulah perlu adanya pembatasan-pembatasan (kontrol). Berbagai kontrol terhadap penguasa

20 Jimly Asshiddiqie, op.cit., halaman 36. Negara hendaknya tidak mencampuri (interventionist) terlalu jauh ke dalam mekanisme pasar dan demikian pula ke dalam domain public (society). Dengan perkataan lain, faham “*welfare state*” yang memberikan pembenaran konseptual terhadap kecenderungan intervensionisme negara, hendaklah dibatasi sebagaimana mestinya. Selanjutnya beliau mengataka, bahwa: Institusi Negara dibentuk, tidak dengan maksud untuk mengambil alih fungsi-fungsi yang secara alamiah dapat dikerjakan sendiri secara lebih efektif dan efisien oleh institusi masyarakat.

21 Arief Budiman, *Teori Negara – Negara Kekuasaan dan Ideologi* (Jakarta : penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, 1997, cet. Ke II), halaman 118. Negara memang dibutuhkan untuk mengatur masyarakat tetapi kekuasaannya harus dibatasi. Bahkan, Negara harus mempunyai kekuasaan yang cukup besar, supaya bisa efektif dalam memerintah. Tetapi kekuasaan itu harus dikontrol, dikendalikan, oleh masyarakat.

---

18 Jimly Asshiddiqie, op. cit., halaman 225

19 Jimly Asshiddiqie, op. cit., halaman 227

(pemerintah) banyak dilakukan. Kontrol Yuridis bertitik tolak dari suatu pemikiran, yang mengatakan, bahwa pihak pemerintah sebagai pihak penguasa mempunyai posisi yang kuat, mempunyai kekuasaan(power), dibandingkan dengan masyarakat atau anggota masyarakat yang dilayaninya. Kekuasaan tersebut apabila tidak diawasi pelaksanaannya, ada kecenderungan untuk disalahgunakan. Oleh karena itu, pihak masyarakat atau anggota masyarakat, sebagai pihak yang lemah perlu dilindungi, terutama dari segi hukum. Lord Acton, seorang pakar ilmu politik, mengatakan : “...*Power tends to corrupt, absolute power tends to corrupt absolutely...*”<sup>22</sup>. Untuk melaksanakan Kontrol Yuridis, Pengadilan diharapkan berperan<sup>23</sup>.

---

22 Denny Indrayana, “Ancaman Tirani DPR”, *Kompas* (2 September 2002), dalam opini, halaman 4 dan 5. Catatan : Pada bagian permulaan tulisan tersebut, dimulai dengan pendapat dari Lord Acton tersebut diatas.

23 Indonesia, *Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman*, Undang-undang No.14 Tahun 1970, LN.1970.

## **b. Perubahan Kebijakan**

### **Ditingkat Menteri**

Presiden sebagai Kepala Pemerintahan, melakukan pelayanan terhadap masyarakat berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Kekuasaan tersebut diperoleh dari kedaulatan rakyat, melalui perwakilan-perwakilannya di Majelis Perwakilan Rakyat (MPR), dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Presiden didalam menjalankan urusan Pemerintahan tersebut tidak mungkin sendirian, dia dibantu oleh menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan olehnya, berdasarkan ketentuan perundang-undangan. Menteri-menteri Negara tersebut membidangi urusan-urusan tertentu dalam pemerintahan.

---

No. 74. Pasal 10 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut : ”kekuasaan Kehakiman adalah Pengadilan dalam lingkungan : (a) Peradilan Umum ; (b) Peradilan Agama ; (c) Peradilan Militer ;(d) Peradilan Tata Usaha Negara. Dari keempat lingkungan Peradilan tersebut, yang berperan melakukan kontrol dalam hal ini adalah Peradilan Umum, yang berwenang mengadili sengketa-sengketa dalam bidang perdata (OOD), dan PTUN dalam bidang legalitas suatu keputusan Tata Usaha Negara yang tertulis.

Menparpostel, yang kemudian dalam kasus ini disebut Menparbud, membidangi salah satu urusan pemerintahan, khususnya urusan tentang Kepariwisata, yang menyangkut perizinan tentang perhotelan<sup>24</sup>. Bidang kepariwisataan menjadi sangat penting, karena merupakan sumber penghasilan dan pemasukan keuangan negara, oleh karena itu harus ditata dengan baik. Untuk penataan tersebut, maka intervensi negara melalui kementerian tersebut, berwenang melakukan kebijakan-kebijakan dalam bentuk regulasi, maupun dalam bentuk keputusan-keputusan berupa pemberian maupun pencabutan izin<sup>25</sup>.

24 Lihat, Keputusan Presiden RI. No.355/M/ Tahun 1999, tentang *Pembentukan Kabinet Periode Tahun 1999-2004*, dan Keputusan Presiden No. 134 Tahun 1999, tentang *Kedudukan, Tugas, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Menteri Negara Pariwisata dan Kesenian*.

25 Lihat, Kep. Menparpostel No. KM.112/PW.102/MPPT-96, Tanggal 7 November 1996; Kep.Menparbud No.Kep-10/MNPK/2000, Tanggal 5 Mei 2000; dan Kep. Dirjen Pariwisata No.06/K/VI/97, Tanggal .....

Kebijakan pada tahun 1994, memungkinkan kerjasama antara Kempinski dan Prima dalam bentuk *Management Contract*, sehingga keluarlah izin beroperasi pada waktu itu. Akan tetapi, pada tahun 1996 ada perubahan kebijakan Menteri (Menparpostel) yang dikeluarkan dalam bentuk regulasi<sup>26</sup>, yang nampaknya ditindak lanjuti pada tahun 2000 oleh Menparbud, yang intinya menyebutkan bahwa : “--- Usaha pelayanan manajemen hotel yang bersifat internasional (*International Chain Management Service Business*) harus dilaksanakan oleh sebuah badan hukum yang dibentuk menurut Hukum Indonesia---“

---

tersebut. Dengan sistem otonomi sekarang ini, idealnya, kementerian cukup hanya mempunyai wewenang pembuatan kebijakna-kebijakan dan kontrol saja, sedangkan pelaksanaannya (pemerian izin dan pencabutan izin), sebaiknya diserahkan kepada pemerintah daerah. Namun tidak menutup kemungkinan, bahwa wewenang perizinan masih ada yang dipegang oleh pemerintah pusat dan sisanya diberikan kepada daerah. Pengaturan mengenai hal ini belum jelas, untuk itu, perlu penelitian tersendiri.

26 Lihat halaman 2 dari penelitian ini.

<sup>27</sup>. Perubahan kebijakan tersebut kemungkinan terjadi karena adanya perkembangan situasi didalam politik perekonomian negara <sup>28</sup>. Legalitas suatu kebijakan dapat digugat melalui “*Judicial Review*” di Mahkamah Agung RI <sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Lihat halaman 2 dari penelitian ini.

<sup>28</sup> Kepmen Pariwisata dan Kesenian No.Kep-10/MNPK/2000, tentang *Usaha Jasa Manajemen Hotel Jaringan Internasional*, bagian Menimbang (c) menyebutkan :”bahwa dengan semakin mendesaknya kesiapan untuk menghadapi era perdagangan bebas khususnya dibidang jasa ketenagakerjaan dilingkungan ASEAN (AFTA) pada tahun 2003, perlu segera dilakukan langkah-langkah untuk menetapkan kebijakan penggunaan tenaga kerja warga negara asing pendatang yang didasarkan atas penerapan sistem standarisasi dan sertifikasi profesi kepariwisataan”.

<sup>29</sup> Indonesia, *Undang-undang Mahkamah Agung* ,Undang-undang No. 14 Tahun 1985, LN. Tahun 1985 No.73. Pasal 31 yang berbunyi sebagai berikut : ”Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-undang”. Artinya, Mahkamah Agung berwenang menguji semua Perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah dari Undang-undang atas alasan bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi. Cara-cara pengajuan guigatan tersebut diatur dalam PERMA.

Perubahan kebijakan menteri tersebut, masih dalam bentuk pengaturan (regulasi), untuk bisa berlaku secara kongkrit perlu ada tindakan-tindakan pelaksanaan lebih lanjut, berupa pencabutan izin-izin yang sudah ada disesuaikan dengan kebijakan baru. Akan tetapi, bisa juga terjadi kebijakan-kebijakan baru tersebut tidak diprioritaskan kepada pencabutan izin-izin yang sudah terlanjur ada, akan tetapi lebih ditujukan kepada izin-izin yang belumada, atau izin-izin yang masih akan ada. Dalam kasus Kempinski -vs- Prima tersebut, izin sudah ada pada tahun 1994, dan meskipun dua tahun kemudian (1996) terjadi perubahan kebijakan, bahkan ditindak lanjuti tahun 2000 (enam tahun kemudian), izin tersebut masih tetap ada hingga sekarang, dan belum pernah dicabut.

Untuk mengeluarkan suatu keputusan pencabutan sebuah izin usaha, tidak mudah, terutama oleh karena keputusan itu dapat mengakibatkan kerugian bagi yang

terkena<sup>30</sup>. Banyak dampak yang harus dipertimbangkan, terutama resiko kerugian yang timbul sebagai akibat dari pencabutan itu, misalnya : kemungkinan berakhirnya hubungan perjanjian perdata antara Kempinski dengan Prima. Siapa yang harus memikul kerugian atau resiko tersebut ? Pemerintah sangat berhati-hati, dia tidak mau digugat nanti, untuk bertanggungjawab memikul resiko-resiko kerugian tersebut. Untuk itulah, pemerintah apabila hendak mengeluarkan keputusan yang demikian , harus memperhatikan prinsip atau “Azas-azas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB)”<sup>31</sup>, yang dalam literatur asing dikenal dengan istilah “*Natural Justice atau Fairness*”<sup>32</sup>.

30 Indroharto, *Upaya Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1991) Halaman 181-186.

31 Ibid, Halaman 307-312.

32 M.P.Jain, “*Administrative Law of Malaysia and Singapore*” (Singapore – Kuala Lumpur, Malaya Law Jurnal PTE, LTD. Malaya, Malaya Jurnal SDN, BHD, Second Edition, 1989), halaman 250.

AAUPB tumbuh dan berkembang dengan bebas (fleksibel) di dalam pergaulan masyarakat. AAUPB di Netherland disebut *Algemene Beginselen Van Behoorlijk Bestuur* (ABBB); di Perancis *Les Principes Genereux Du Droit Coutumir Public*; di Negara-negara *Common Law, The Principles of Natural Justice*<sup>33</sup>. Antara lain, pencabutan itu harus melalui prosedur-prosedur tertentu, misalnya melakukan teguran-teguran sebelumnya (teguran I,II,III), dan harus diberikan kesempatan untuk membela diri, dan sebagainya<sup>34</sup>.

33 Paulus E. Lotulung, *Yurisprudensi Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Gelar Professor (Bogor : Universitas Pakuan, Tanggal 24 September 1994), Halaman 4.

34 Kep.Dirjen Pariwisata No. Kep.06/K/VI/97, Pasal 21 berbunyi sebagai berikut :

- (1) Pencabutan izin usaha sebagaimana dimaksud dalam pasal 20 dilakukan setelah terlebih dahulu diberikan peringatan tertulis secara berturut-turut sebanyak 3 (tiga) kali dalam jangka waktu 90 (sembilan puluh) hari kerja.
- (2) Pencabutan izin usaha dilakukan oleh Direktur Jenderal atau pejabat yang ditunjuk.
- (3) Izin usaha yang telah dicabut se-

Pemerintah mempunyai wewenang diskresi (*Fries Ermessen*), untuk tidak menerapkan atau bahkan menyampingkan suatu kebijakan dalam situasi tertentu berdasarkan asas oportunitas (kemanfaatan)<sup>35</sup>. Kalau pemerintah berpendapat bahwa dalam suatu keadaan atau situasi tertentu, penerapan suatu kebijakan akan lebih berdampak mendatangkan kerugian bagi masyarakat, maka pelaksanaan kebijakan itu tidak dilakukan atau ditunda. Prof. Dr. Paulus E. Lotulung, SH menyebutkan bahwa wewenang diskresi lebih didasarkan pada tujuan kemanfaatan (oportunitas) dari suatu Keputusan Tata Usaha Negara<sup>36</sup>. Barangkali kedua alasan

---

bagaimana dalam ayat (1), Tanda Izin Usahanya Wajib dikembalikan Kepada Direktur Jenderal atau pejabat yang ditunjuk, dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak penetapan pencabutan izin usaha.

35 Indroharto, op.cit., Halaman 122-123

36 Paulus E. Lotulung, "*Controle Jurisdictional de L' Administration en Indonésie*" (Disertasi Doktor Université de Paris I – Pantheon – Sorbone, Paris, 1982), Halaman 30.

tersebut di ataslah (AAUPB dan Diskresi), yang membuat bahwa pemerintah hingga saat ini belum pernah mengeluarkan keputusan pencabutan atas izin tahun 1994 tersebut. Dengan demikian, izin tersebut hingga saat ini masih tetap ada, dan masih sah (legal) untuk beroperasi.

### **c. Hubungan Antara Kebijakan Publik dengan Perjanjian Perdata**

Kebijakan publik adalah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah, yang diperoleh dari Hukum Publik, yang berasal dari kedaulatan rakyat<sup>37</sup>. Di dalam melayani masyarakat (*Public Service*), pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan-kebijakan dalam bentuk regulasi. Di tingkat Menteri kebijakan itu disebut Keputusan Menteri (Kepmen), yang kemudian atas dasar kebijakan itu, dikeluarkan berbagai penetapan-penetapan (*beschikkings*), dalam bentuk perizinan-perizinan,

---

37 Lihat halaman 10 dari Penelitian ini.

baik pemberian izin maupun pencabutan izin<sup>38</sup>. Penetapan tersebut dalam Undang-undang No. 5/1986 disebut Keputusan Tata Usaha Negara, yang bersifat tertulis, kongkrit, individual, dan final, yang dapat dijadikan obyek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) apabila ada pihak-pihak yang dirugikan<sup>39</sup>.

Masalahnya sekarang, adalah : “Bagaimana Dengan Perjanjian *Management Contract* antara Kempinski dengan Prima, dengan adanya perubahan kebijakan Menteri tersebut ?” Apakah dengan adanya perubahan

kebijakan menteri tersebut, maka perjanjian antara Kempinski dengan Prima menjadi batal demi hukum? Apakah perubahan kebijakan tersebut, dapat dikategorikan, bahwa perjanjian yang ada menjadi perjanjian **yang terlarang** menurut pasal 1335 KUH Perdata<sup>40</sup>, atau perjanjian **yang dilarang oleh Undang-undang** menurut pasal 1337 KUH Perdata ?<sup>41</sup>

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, perlu dikaji terlebih dahulu kaitan antara Hukum Publik dengan Hukum Perdata, kemudian nanti, baru dapat disimpulkan apakah perubahan kebijakan publik oleh Menteri tersebut berakibat atau tidak terhadap perjanjian (hubungan perdata) antara Kempinski dengan Prima. Hukum

---

38 Dalam kasus ini, mengenai peraturan perizinan diatur di dalam Pasal 15-s/d-Pasal 19 dari Kep.Dirjen. No :Kep.06/K/VI/97 tersebut, sedangkan mengenai prosedur pencabutannya (sanksi), diatur di dalam Pasal 20-s/d-Pasal 22.

39 Pasal 1 butir 3 UU No. 5/1986, berbunyi sebagai berikut “Putusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau bahkan hukum perdata”.

40 Pasal 1335 KUH Perdata berbunyi sebagai berikut : “suatu perjanjian tanpa sebab, atau yang telah dibuat karena suatu sebab yang palsu atau terlarang, tidak mempunyai kekuatan hukum”.

41 Pasal 1337 KUH Perdata berbunyi sebagai berikut : “suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum”.

Publik dan Hukum Perdata, adalah dua rezim hukum yang berbeda satu sama lain, dengan disiplin hukum yang berbeda-beda pula. Kedua rezim hukum tersebut tidak saling bertentangan, akan tetapi saling melengkapi (isi mengisi), terutama untuk mencapai tujuan yang dikehendaki, yaitu untuk kepentingan masyarakat luas. Di atas telah diuraikan akan sumber Hukum Publik beserta ciri-cirinya, sekarang kita akan melihat apa dasar kewenangan dari Hukum Perdata, dan bagaimana ciri-cirinya.

Dasar kewenangan dalam Hukum Perdata adalah bersumber dari perjanjian (*management Contract*).

Pihak-pihak mengadakan suatu perjanjian yang disepakati bersama berdasarkan

pasal 1338 KUH Perdata <sup>42</sup>.

42 Pasal 1338 KUH Perdata yang berbunyi sebagai berikut : "semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Suatu perjanjian tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak, atau karena alasan-alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu. Suatu perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik.

Apabila salah satu pihak ingkar janji (wanprestasi), maka pihak lain dapat menuntut pembatalan serta ganti rugi<sup>43</sup>. Jadi, ciri-ciri dari hukum perdata adalah : (1) Ada dua pihak atau lebih (bilateral); (2) Antara pihak-pihak ada kedudukan yang sejajar; (3) Paralel; (4) Dan, hanya berlaku bagi pihak-pihak yang bersangkutan<sup>44</sup>. Kadangkala pemerintah dalam keputusan-keputusannya juga melakukan perbuatan-perbuatan perdata. Dalam hal yang seperti itu, sulit dibedakan apakah perbuatan pemerintah tersebut termasuk dalam Hukum Publik atau Hukum Perdata. Untuk itu, menurut Sjahran Basah, harus diuji dengan menggunakan teori-teori : (1). Pasal 2 kalimat kedua R.O; (2). Fundamentum Petendi; (3). Dan,

43 Pasal 1266 KUH Perdata berbunyi sebagai berikut : "syarat batal dianggap selalu dicantumkan dalam persetujuan-persetujuan yang bertimbal balik, manakala salah satu pihak tidak memenuhi kewajibannya. Dalam hal yang demikian persetujuan tidak batal demi hukum, tetapi pembatalan harus dimintakan kepada hakim ... dst.

44 Indroharto op.cit; halaman 118-119.

Obyektum Litis<sup>45</sup>.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan, bahwa terjadinya perubahan kebijakan menteri (1996 dan 2000) adalah terletak dalam bidang Hukum Publik sedangkan perjanjian antara Kempinski dengan Prima (*Management Contract*) adalah dalam bidang Hukum Perdata. Intervensi negara terhadap kegiatan-kegiatan individu (Kempinski dan Prima), adalah mengatur perizinan-perizinan, agar kegiatan-kegiatan tersebut dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran masyarakat (*Welfare State*). Intervensi negara tersebut dapat berupa kebijakan-kebijakan, maupun perubahan-perubahan kebijakan, dan pemberian-pemberian izin, maupun pencabutannya. Jadi, terjadinya perubahan kebijakan (1966 dan 2000) hanya berakibat terhadap perizinan, yaitu : “dicabut atau

<sup>45</sup> Sjahran Basah, “*Eksistensi Dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Di Indonesia*” (Disertasi Doktor Universitas Padjajaran, Bandung, 1984), halaman 163.

tidaknya izin yang sudah pernah diberikan (Izin 1994)”, sama sekali tidak berakibat terhadap perjanjian (*Management Contract*) antara Kempinski dengan Prima. Perizinan hanya menyangkut masalah legalitas suatu usaha untuk beroperasi dalam kegiatan-kegiatan masyarakat (*Orga Omnes*), sedangkan perjanjian hanya menyangkut antara pihak-pihak yang bersangkutan. Perjanjian tetap ada dengan segala risikonya, meskipun perizinannya dicabut. Untuk mengakhiri suatu perjanjian mempunyai syarat-syarat dan prosedur-prosedur tersendiri.

Adanya pendapat yang mengatakan bahwa perjanjian tersebut menjadi “**perjanjian yang terlarang**” (Pasal 1335 KUH Perdata) dan perjanjian “**yang bertentangan dengan Undang-undang**” (Pasal 1337 KUH Perdata), oleh karena tidak sesuai lagi dengan ketentuan-ketentuan dalam kebijakan-kebijakan yang baru, sehingga

karenanya batal demi hukum, tidak dapat dibenarkan<sup>46</sup>. Terlebih-lebih karena kebijakan menteri (regulasi) tersebut bukanlah undang-undang, posisinya jauh berada dibawah undang-undang. Dan juga, suatu kebijakan (regulasi) tidak termasuk dalam kelompok perundang-undangan yang dirumuskan didalam Tap MPR No. III Tanggal III, 18 Agustus 2000<sup>47</sup>. Masalah **“dapat dibatalkannya suatu perjanjian”**, nampaknya tidak begitu persoalan lagi, karena

46 Lihat bunyi Pasal 1336 dan 1337 KUH Perdata tersebut pada halaman .... dari penelitian ini.

47 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Nomor III/MPR/2000, *tentang Sumber Hukum dan Tata Urusan Peraturan Perundang-undangan*. Pasal 2, berbunyi sebagai berikut : “Tata urutan peraturan Perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah : (1) Undang-undang Dasar 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; (3) Undang-undang; (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu); (5) Peraturan Pemerintah; (6) Keputusan Presiden; (7) Peraturan Daerah”.

Tap MPR tersebut menggantikan Tap MPRS No. XX Tahun 1966.

hal itu jelas bisa dimintakan melalui pengadilan. Pengadilanlah yang menentukan apakah suatu perjanjian dapat dibatalkan, melalui suatu proses (sengketa) persidangan dipengadilan. Yang menjadi masalah adalah **“batal demi hukum”**, yang dapat berakibat bahwa perjanjian dianggap seolah-olah belum pernah terjadi, atau pihak-pihak kembali kepada kondisi semula sebelum ada perjanjian itu. Pihak Prima telah menafsirkan, bahwa dengan adanya kebijakan baru dari Menteri (1996 dan 2000), maka *Management Contract* antara Kempinski dan Prima telah bertentangan dengan kebijakan baru tersebut, sehingga menjadi **perjanjian yang terlarang**, dan dapat dipakai sebagai alasan untuk membatalkan perjanjian tersebut secara sepihak (batal demi hukum). Dapatkah hal itu digunakan oleh salah satu pihak untuk memutuskan secara sepihak suatu perjanjian ? Siapakah yang menentukan bahwa suatu perjanjian adalah batal demi hukum ?

Untuk menentukan suatu perjanjian batal demi hukum, apabila tidak disepakati oleh para pihak harus dituntut melalui pengadilan. Biasanya para pihak berbeda pendapat tentang “**alasan penyebab**” yang dapat menjadikan suatu perjanjian batal demi hukum. Seperti dalam kasus ini, Prima memutuskan secara sepihak *Management Contract* dengan alasan telah bertentangan dengan kebijakan baru Menteri (1996 dan 2000), sedangkan pihak Kempinski berpendapat bahwa hal itu bukan alasan. Perbedaan pendapat yang seperti ini, adalah suatu sengketa yang harus diselesaikan melalui pengadilan<sup>48</sup>. Mengenai hal ini, R.Setiawan mengatakan, bahwa :

---

48 Indonesia, *Undang-undang Peradilan Umum*, undang-undang No. 2 tahun 1986, LN. tahun 1986, No. 20. Pasal 50 berbunyi sebagai berikut : “Pengadilan Negeri bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara pidana dan perkara perdata ditingkat pertama. Catatan : Sengketa yang seperti ini termasuk sengketa perdata, yang dalam tingkat bandimh oleh Pengadilan Tinggi, dan tingkat kasasi oleh Mahkamah Agung RI

“Pasal 1446 hanya mengenai hubungan-hubungan hukum yang timbul dari perbuatan-perbuatan hukum. Selanjutnya Pasal 1446 ayat 1 tidak menyebutkan siapa yang dapat mengajukan **tuntutan** kebatalan. Sehubungan dengan ini Hoge Raad (HR) memberikan jawaban, bahwa bagi seseorang yang belum dewasa yang berada dibawah perwalian **tuntutan** kebatalan harus diajukan oleh wakilnya menurut Undang-undang atau setelah ia dewasa oleh yang bersangkutan sendiri. Terhadap curandi atau isteri pendapat HR tersebut dapat diterapkan secara analoog<sup>49</sup>.”

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa tuntutan pembatalan tetap harus dilakukan melalui pengadilan. Kata-kata “**tuntutan kebatalan**”, menunjukkan bahwa hal itu harus melalui proses pengadilan. Demikian juga pemakaian Hoge Raad (HR) sebagai referensi,

---

49 R.Setiawan, “*Pokok-pokok Hukum Perikatan*” (Jakarta : Penerbit Bina Cipta, Cetakan ketiga, 1986) halaman 125.

memperkuat lagi pendapat bahwa hal itu harus melalui pengadilan, karena Hoge Raad (HR) adalah Pengadilan tertinggi di Netherland. Jadi, pengadilanlah yang memutuskan apakah hal itu, dapat dipakai sebagai alasan, untuk menyatakan batal demi hukum suatu perjanjian. Selain itu, didalam ketentuan Undang-undang juga selalu tercantum kata-kata : **“penuntutan”** (Pasal 1446 KUH Perdata)<sup>50</sup>, **“menuntut pembatalan”** (Pasal 1450 KUH Perdata)<sup>51</sup>, **“orang terhadap siapa tuntutan untuk pernyataan batal**

50 Pasal 1446 KUH Perdata berbunyi sebagai berikut : “Semua perikatan yang dibuat oleh orang-orang belum dewasa atau orang-orang yang ditaruh dibawah pengampuan, adalah batal demi hukum, dan atas **penuntutan** yang dimajukan oleh atau dari pihak mereka, harus dinyatakan batal, semata-mata atas dasar kebelumdewasaan atau pengampuannya”.

51 Pasal 1450 KUH Perdata berbunyi sebagai berikut : “dengan alasan dirugikan, orang-orang dewasa dan juga orang-orang belum dewasa, apabila mereka ini dianggap sebagai orang dewasa, hanyalah dapat **menuntut pembatalan** perikatan-perikatan yang telah mereka perbuat, dalam hal-hal khusus yang ditetapkan dengan undang-undang”.

**itu dilakukan”** (Pasal 1453 KUH Perdata)<sup>52</sup>, **“suatu tuntutan”** (Pasal 1454 KUH Perdata)<sup>53</sup>, dan sebagainya. Kata-kata tersebut (penuntutan, menuntut pembatalan, tuntutan, dan suatu tuntutan) harus diartikan bahwa yang menentukan apakah suatu perjanjian **batal demi hukum**, adalah Pengadilan. Jadi, tidak benar bahwa hal itu dapat dilakukan secara sepihak, oleh salah satu pihak dalam perjanjian.

#### **d. Kewenangan Perizinan Setelah Otonomi Daerah**

Dalam zaman Orde Reformasi terjadi perubahan sistem pemerintahan dari sistem yang sentralistik (Orde Baru),

52 Pasal 1453 KUH Perdata berbunyi sebagai berikut : “Dalam hal-hal yang diatur dalam pasal-pasal 1446 dan 1449, **orang terhadap siapa tuntutan untuk pernyataan batal itu dikabulkan**, selain itu diwajibkan pula mengganti biaya, kerugian dan bunga, jika ada alasan untuk itu”.

53 Pasal 1454 KUH Perdata berbunyi sebagai berikut : “Dalam semua hal, dimana **suatu tuntutan** untuk pernyataan batalnya suatu perikatan tidak dibatasi dengan suatu ketentuan undang-undang khusus hingga suatu waktu yang lebih pendek, waktu itu adalah lima tahun”.

kearah sistem yang otonom (Orde Reformasi)<sup>54</sup>. Maksud dari perubahan sistem tersebut, adalah agar lebih mendekatkan pelayanan pemerintah itu kepada masyarakat yang memerlukannya. Yang menyelenggarakan pemerintahan di daerah otonom adalah Pemerintah Daerah<sup>55</sup>, akan tetapi, penyerahan wewenang pemerintahan kepada daerah, tidak boleh bertentangan atau harus tetap mempertahankan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>56</sup>. Daerah berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya,

54 UU No.22/1999, Menimbang : (b)

“Bahwa dalam menyelenggarakan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah”.

55 Pasal 1 butir (d), UU No.22/1999, berbunyi sebagai berikut : “Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi”.

56 Pasal 1 butir (e), berbunyi sebagai berikut : “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

menurut prakarsa aspirasi sendiri sesuai ketentuan perundang-undangan<sup>57</sup>. Kewenangan daerah mencakup seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain<sup>58</sup>. Penyerahan kewenangan pemerintahan itu disertai dengan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, dan sumber daya manusia.

Dalam kasus ini, terjadi perubahan kebijakan oleh Menparpostel pada tahun 1996, dan ditindak lanjuti oleh Menparbud pada tahun 2000. Antara tahun 1996 dengan tahun 2000, terjadi perubahan sistem pemerintahan dari sistem pemerintahan yang

---

57 Pasal 1 butir (h), UU No.22/1999, berbunyi sebagai berikut : “Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

58 Lihat Pasal (7) UU No.22/1999 tersebut.

sentralistik kearah pemerintahan yang otonom. Tepatnya, UU No. 22/1999 resmi diterima menjadi undang-undang sekitar tahun 1999. Masalahnya sekarang, apakah Menparbud masih berwenang mengeluarkan kebijakan pada tahun 2000 tersebut ? Bukankah hal itu sudah menjadi wewenang Pemerintah Daerah, sesuai dengan UU No. 22/1999 tersebut ?

Peralihan suatu wewenang dari pusat ke daerah, mempunyai prosedur-prosedur tersendiri, meskipun secara legislasi hal itu sudah ditentukan. Untuk menjadi murni wewenang daerah, suatu wewenang yang tadinya milik pemerintah pusat, dapat terjadi melalui 2 (dua) cara, yaitu : *Pertama*, biasanya dilakukan melalui suatu prosedur, dimana Pemerintah Pusat secara tegas menyatakan bahwa wewenang tersebut sudah diserahkan kepada daerah (penyerahan secara tegas). *Kedua*, bisa juga terjadi, bahwa secara diam-diam Pemerintah Pusat membiarkan Pemerintah

Daerah melakukan perbuatan-perbuatan yang tadinya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat tidak memperlihatkan reaksi apa-apa terhadap hal-hal yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, meskipun hal itu tadinya adalah merupakan wewenangnya (penyerahan secara diam-diam). Dalam kasus ini, belum dapat diketahui apakah penyerahan itu sudah dilakukan, baik penyerahan secara tegas, maupun penyerahan secara diam-diam. Untuk itu, perlu diadakan suatu penelitian tersendiri.

### **3. Kesimpulan**

Dari keseluruhan uraian diatas, dapat diambil beberapa kesimpulan yang dapat merupakan jawaban atas permasalahan-permasalahan yang disebutkan didalam Bab I Sub (2), sebagaimana yang akan diuraikan dibawah ini :

1. Kebijakan Menteri, termasuk perubahannya, adalah merupakan Kebijakan Publik dalam bentuk regulasi, yang

bersumber dari Hukum Publik, yang kewenangannya diperoleh dari kedaulatan rakyat, melalui perwakilannya di MPR dan DPR. Suatu Kebijakan Publik (regulasi), untuk dapat dirasakan efektif berlaku ditengah-tengah masyarakat (secara konkrit), memerlukan tindakan-tindakan administrasi lebih lanjut, berupa keputusan-keputusan Tata Usaha Negara (Penetapan atau Beseckking), dalam bentuk pemberian-pemberian izin, maupun penjabutan-penjabutan izin (wewenang perizinan). Dengan demikian perubahan Kebijakan Publik (oleh Menteri), tidak otomatis membuat suatu izin yang sudah pernah diberikan, menjadi tidak sah. Untuk itu harus ditempuh suatu prosedur tertentu, yaitu melalui suatu tindakan pencabutan izin, setelah dilakukan tegoran-tegoran (tegoran I,II,III). Dalam kasus ini, tegoran-tegoran peringatan tersebut

tidak pernah ada, demikian juga dengan penjabutan izinnya. Artinya, izin yang ada tersebut masih tetap sah (legal) untuk beroperasi.

2. Kebijakan Menteri bukanlah Undang-undang sebagaimana yang disebutkan di dalam Pasal 1337 KUH Perdata. Oleh karena itu perjanjian (*Management Contract*) tidak dapat dikategorikan sebagai perjanjian yang bertentangan dengan Undang-undang, yang dapat dipakai sebagai alasan untuk menyatakan “**batal demi hukum**” perjanjian tersebut. Juga bukan perjanjian yang terlarang sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 1336 KUH Perdata. Untuk menyatakan “**batal demi hukum**” suatu perjanjian, apabila tidak disepakati oleh pihak-pihak, harus ditempuh melalui suatu tuntutan dimuka pengadilan. Hal itu, tidak dapat dinyatakan secara sepihak, oleh salah satu pihak dalam

perjanjian.

3. Dengan adanya perubahan sistem pemerintahan, dari sistem yang sentralistik kearah sistem yang otonom, maka sebaiknya kewenangan pusat cukup hanya dibidang kebijakan (regulasi) dan kontrol saja, sedangkan bidang perizinan sebaiknya diberikan kepada Pemerintah Daerah. Penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, setelah adanya sistem perubahan tadi, dapat dilakukan secara tegas melalui suatu prosedur penyerahan, dapat pula dilakukan secara diam-diam, yang disimpulkan dari sikap Pemerintah Pusat, yang tidak menunjukkan reaksi apa-apa, apabila Pemerintah Daerah melakukan suatu kegiatan-kegiatan, yang tadinya merupakan wewenang pusat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan ke Empat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002
- Indonesia. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia Di Masa Depan*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- . *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia, Cet. Pertama*. Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- Budihardjo, Miriam. *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*. Jakarta: Sinar Harapan, 1986.
- Budiman, Arief. *Teori Negara, Kekuasaan dan Ideologi, Cet. Kedua*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Basah, Sjahran. “*Eksistensi Dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*”. Disertasi Doktor Universitas Padjajaran. Bandung: 1984.

Denny Indriyana, *Kompas* 2 September 2002, halaman 4 dan 5.

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945.

\_\_\_\_\_. 'Undang-undang tentang Peradilan Umum'. Undang-undang No. 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor : XV/MPR/1998.

\_\_\_\_\_. 'Undang-undang tentang Peradilan Umum'. Undang-undang No. 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor : III/MPR/2000.

\_\_\_\_\_. 'Undang-undang tentang Peradilan Umum'. Undang-undang No. 2 Tahun 1986, LN. 1986. No. 20.

\_\_\_\_\_. 'Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara'. Undang-undang No. 5 Tahun 1986, LN. 1986. No. 77

\_\_\_\_\_. 'Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman'. Undang-undang No. 14 Tahun 1970, LN. 1970 No. 74.

\_\_\_\_\_. 'Undang-undang tentang Mahkamah Agung'. Undang-undang No. 14 Tahun 1985, LN. 1985, No. 73.

\_\_\_\_\_. 'Undang-undang tentang Pemerintah Daerah'. Undang-undang No. 22 Tahun 1999.

\_\_\_\_\_. 'Keputusan Presiden Nomor 355/M/Tahun 1999.

\_\_\_\_\_. 'Keputusan Presiden Nomor 134/M/Tahun 1999.

Indroharto. *Upaya Memahami Undang-undang Tetanng Peradilan Tata Usaha Negara. Cet. Pertama.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), terjemahan R.subekti, dan R.Tjitro Sudibio.

Keputusan Menteri Pariwisata Pos dan Telekomunikasi Nomor : KM. 112/PW. 102/MPPT-96, tanggal 7 November 1996.

Keputusan Menteri Negara dan Kesenian Nomor : KEP-10/MNPK/2000, tanggal 3 Mei 2000.

- Keputusan Direktur Jenderal Pariwisata Nomor : KEP. 06/K/VI/97. Tanggal ..... Operating And Management Contract Between KEMPINSKI HOTEL S.A and PT. PRIMA.
- Lotulung, Paulus Effendi. "Controle Jurisdictionell de L'Administration en Indonese" Disertasi Doktor Universete de Paris I – Panthion – Sorbonne. Paris: 1982.
- \_\_\_\_\_. "Yurisprudensi Dalam Perspektif Pengembangan Hukum Administrasi Negara di Indonesia." Pidato Pengukuhan Gelar Professor. Bogor: Universitas Pakuan, 24 September 1994.
- M.P.Jain and J.S.D. "Administratif Law of Malaysia and Singapore." Singapore-Kualalumpur; Malaysia Law Jurnal PTE. LTD. Malaysia Law Jurnal SDN. BHD, Second Edition, 1989.
- Muhammad, Jamin. *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945 Jilid I*. Yayasan Prapanca, 1959.
- \_\_\_\_\_. *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945 Jilid II*. Yayasan Prapanca, 1960.
- \_\_\_\_\_. *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945 Jilid III*. Yayasan Prapanca, 1960.
- Peter Leyland dan Terry Woods. *Textbook on Administrative Law, third edition*. London: Blackstone Press Limited, 1999.
- Setiwan, R. *Pokok-pokok Hukum Perikatan. Cetakan Ketiga*. Bina Cipta, 1986.

# **Audit Lingkungan: Evaluasi Internal Penanggung Jawab Usaha terhadap Pengelolaan Lingkungan Hidup**

**Binoto Nadapdap**

Jl. Asem Kranji No. 10A Rt 005 Rw 004, Utan Kayu Selatan, Jakarta Timur, 13120.  
Telp. 0852 1389 9588; (021) 70549039

## ***Abstract***

*The protection and improvement of the human environment is a major issue which affects the well being of peoples and economics development throughout the world. There are wide views for enhancement of environment quality and the creation of a good life. Depending and improving the human environment for the present and future generations has become an imperative goal for mankind - a goal to be pursued together with and in harmony with the established and fundamental goals of peace and worldwide economic and social development. One that can be expected from enterprise to maintain sustainability of the harmonious and the balance of living environment is to make environment audit periodically as regulated in Act No. 23 of 1997 concerning Basic Provision for the Management of Living Environment.*

***Keywords : environment audit, management of living environment***

## **Pendahuluan**

Kepedulian sejagat terhadap adanya keterkaitan antara pembangunan dan lingkungan hidup boleh dikatakan belum berlangsung lama. Perhatian atas isu hubungan antara pelaksanaan pembangunan dan kelestarian

lingkungan hidup bahwa kedua hal tersebut saling mempengaruhi dan saling terkait satu sama lain baru dimulai pada tahun 1950-an dan 1960-an dan memuncak pada tahun 1970-an. Adanya pengakuan dan kesadaran baru bahwa persoalan pembangunan

memang tidak dapat dilepaskan dari lingkungan hidup. Pada tahun 1970-an muncul gagasan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development*) sebagai model pembangunan yang mengupayakan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi yang akan datang dalam memenuhi kebutuhan mereka.<sup>1</sup> Sidang Umum PBB menyerukan untuk meningkatkan usaha dan tindakan nasional serta internasional guna menanggulangi proses kemerosotan kualitas lingkungan hidup agar dapat diselamatkan keseimbangan dan keserasian ekologis, demi kelangsungan hidup manusia.<sup>2</sup> *We see around*

1 Moeljarto dan Samodra Wibawa (ed.), *Konsep Pembangunan Berkelanjutan: Konsep dan Kasus*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991, hal. 3.

2 Koesnadi Hardjasomantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Jogjakarta, 1997, hal. 7. .... To ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. The concept of sustainable development does imply limits not absolute limits but limitations is imposed by the present state

*us growing evidence of man-made harm in many regions of the earth: dangerous levels of pollution in water, air, earth and living being, major and undesirable disturbances to the ecological balance of biosphere destruction and depletion of irreplaceable resources, and gross deficiencies, harmful to physical, mental and social health of man, in the man-made environment, particularly in the living and working environment.*<sup>3</sup>

Sebelumnya ada kesan dan pandangan umum bahwa permasalahan lingkungan hidup dan pembangunan adalah hal yang terpisah. Pembangunan dan lingkungan hidup tidak ada

---

of technology and social organization on environmental resources and by the ability of the biosphere to absorb the effects of human activities. But technology and social organization can be both managed and improved to make way for new era economic growth. Lihat pula Daud Silalahi., *Hukum Lingkungan: Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 169.

3 Lihat pertimbangan angka 3 dari *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment Stockholm*, 1972.

keterkaitan sama sekali. Manusia adalah penguasa semesta alam. Melaksanakan pembangunan dengan cara melakukan eksploitasi terhadap alam adalah panggilan kemanusiaan. Kuasai dan manfaatkanlah alam sebesar-besarnya. Selama manusia melaksanakan pembangunan dengan cara mengeksploitasi sumber daya alam, maka selama itu pula tidak ada persoalan dengan lingkungan hidup.<sup>4</sup>

Padahal bila dilihat dari sejarah peradaban manusia, soal keterkaitan pembangunan dan lingkungan hidup ini sudah berlangsung cukup lama. Perkembangan industri di Inggris misalnya, menampilkan satu masalah baru yaitu masalah kesehatan umum (*public health*) yang sebelumnya kurang mendapat perhatian sebelum adanya campur tangan dewan kota (parlemen) untuk menetapkan berlakunya undang-undang kesehatan umum

(*the Public Health Act*) pada tahun 1848. Undang-undang ini kemudian disempurnakan pada tahun 1875, dengan memberikan perhatian pada perlindungan dan peningkatan kesehatan umum masing-masing tahun 1890, 1907 dan 1925. Undang-undang ini kemudian memperoleh perkembangan baru dalam *Public Health Act*, 1936, 1961, 1968, bahkan lahir pula *the Control of Pollution Act*, 1974.<sup>5</sup>

Pertimbangan dikeluarkannya undang-undang tentang kesehatan umum ini adalah oleh karena pada abad ke-19 di London dan banyak kota industri lainnya di Inggris telah mengalami asbut (asam kabut) yang disebabkan oleh pembakaran batu bara untuk pemanasan rumah dan proses industri. Istilah *smog* yang merupakan gabungan kata *smoke* (asap) dan *fog* (kabut) berasal dari masa itu. Sebelum itu pada tahun 1306 raja Inggris Edward

---

4 Timbulnya pendirian yang sedemikian, antara lain dipengaruhi oleh salah satu ajaran agama yang mengatakan bahwa manusia adalah penguasa alam.

---

5 Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan: Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 87-88.

I (Petama) telah mengeluarkan peraturan tentang pembakaran batu bara untuk mengurangi pencemaran udara.<sup>6</sup> Sebenarnya permasalahan pembangunan dan lingkungan hidup itu telah ada sejak manusia ada di bumi. Bahkan apabila meninjaunya lebih luas daripada segi manusia, permasalahan itu ada sejak bumi ini tercipta.<sup>7</sup>

Perkembangan industri di Inggris misalnya, menampilkan satu masalah baru yaitu masalah kesehatan umum (*public health*) yang sebelumnya kurang mendapat perhatian sebelum adanya campur tangan dewan kota (parlemen) untuk menetapkan berlakunya undang-undang kesehatan umum (*the Public Health Act*) pada tahun 1848. Undang-undang ini kemudian disempurnakan pada tahun 1875, dengan memberikan perhatian pada perlindungan dan peningkatan kesehatan

umum masing-masing tahun 1890, 1907 dan 1925. Undang-undang ini kemudian memperoleh perkembangan baru dalam *Public Health Act*, 1936, 1961, 1968, bahkan lahir pula the *Control of Pollution Act*, 1974.<sup>8</sup>

Pertimbangan dikeluarkannya undang-undang tentang kesehatan umum ini adalah oleh karena pada abad ke-19 London dan banyak kota industri lainnya di Inggris telah mengalami asbut (asam kabut) yang disebabkan oleh pembakaran batu bara untuk pemanasan rumah dan proses industri. Istilah *smog* yang merupakan gabungan kata *smoke* (asap) dan *fog* (kabut) berasal dari masa itu. Sebelum itu pada tahun 1306 raja Inggris Edward I telah mengadakan peraturan tentang pembakaran batu bara untuk mengurangi pencemaran udara.<sup>9</sup>

Dampak negatif pembangunan terhadap kerusakan lingkungan hidup dapat dipengaruhi oleh faktor-

---

6 Otto Soemarwoto, *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Djambatan, Jakarta, 1989, hal. 5.

7 *Ibid.*, hal. 5.

8 Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan: Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hal. 87-88.

9 Otto Soemarwoto, *op cit.*, hal. 5.

faktor perkembangan penduduk dan masyarakat, perkembangan sumber daya alam dan lingkungan, perkembangan teknologi dan ruang lingkup kebudayaan serta perkembangan ruang lingkup internasional.<sup>10</sup> Adapun dampak negatif pembangunan di bidang lingkungan hidup dapat berupa: 1. kerusakan akibat pertanian; 2. kerusakan akibat eksploitasi hutan; 3. kerusakan akibat budidaya perikanan; 4. polusi akibat pemukiman dan industri<sup>11</sup>

Selain itu, dampak negatif pembangunan terhadap kerusakan lingkungan hidup dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor perkembangan penduduk dan masyarakat, perkembangan sumber daya alam dan lingkungan, perkembangan teknologi dan ruang lingkup kebudayaan serta perkembangan ruang lingkup internasional.<sup>12</sup>

10 Emil Salim, *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*, LP3ES, Jakarta, 1986, hal. 9.

11 Said, E. Gumbira., *Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hal. 48.

12 Emil Salim, *op cit.* hal. 9.

Apabila masalah lingkungan dilihat dari berbagai aspeknya, penjelasan umum mengenai beberapa masalah pokok secara sistematis, dapat dijelaskan secara garis besar sebagai berikut:

1. Masalah lingkungan terutama disebabkan oleh perkembangan ilmu dan oleh karenanya harus dikaji dan dipecahkan melalui ilmu pula.
2. Masalah lingkungan disebabkan oleh teknologi yang berkembang dengan cepat.
3. Masalah lingkungan yang dilihat sebagai bagian dari persoalan ekonomi mencari teori ekonomi pula sebagai dasar argumentasinya.
4. Masalah lingkungan dapat pula dilihat dari sudut filosofisnya dengan memperhatikan gejalanya secara mendasar.
5. Masalah lingkungan yang dianalisis dengan ada perubahan sosial, gejala sosial, secara umum dapat pula terkait dengan masalah kependudukan,

keterbatasan sumber daya alam, dan masalah pencemaran.<sup>13</sup>

Salah satu dampak pembangunan (industrialisasi) yang membawa pengaruh cukup besar terhadap lingkungan hidup adalah perihal soal lumpur Lapindo di Sidoarjo Jawa Timur. Semburan lumpur yang sudah berlangsung semenjak Agustus 2006. Kerugian akibat peristiwa lumpur Lapindo ini sudah sedemikian banyak. Dalam salah satu acara di televisi swasta disebutkan bahwa penduduk yang sudah kehilangan rumah atau tempat tinggal sudah berjumlah

5.000 jiwa. Selain kehilangan rumah atau tempat tinggal, penduduk di sekitar Lapindo juga mengalami gangguan kesehatan, anak-anak tidak bisa sekolah, kesulitan hidup dan berbagai tekanan kehidupan lainnya.<sup>14</sup>

### **Instrumen Hukum**

Pembangunan mempunyai tujuan jangka panjang dalam arti kita tidak hanya membangun untuk kita generasi sekarang, melainkan juga (*dan ini perlu diberi pekenanan perhatian*) yaitu untuk kepentingan anak cucu kita sebagai generasi penerus. Pembangunan pada tempatnya memperhatikan lingkungan hidup tujuannya adalah untuk memperbesar dampak yang positif dan memperkecil dampak negatif. Kita berkewajiban untuk mengembalikannya kepada anak cucu kita dalam keadaan yang lebih baik ditambah dengan bunga sebagai imbalan nikmat yang kita dapatkan selama hidup kita di bumi

<sup>14</sup> Hal itu mengemuka dalam salah satu dialog "Republik BBM", acara yang dipandu oleh Effendi Ghazali, ditayangkan di Metro TV tanggal 18 Maret 2007.

---

<sup>13</sup> Daud Silalahi, *op. cit.*, hal. 11-14. Lihat pula penjelasan Undang-Undang No. 23 tahun 1997 pada angka 5, antara mencantumkan sebagai berikut: ... Arah pembangunan jangka panjang Indonesia adalah pembangunan ekonomi dengan bertumpukan pada pembangunan industri yangh diantaranya memakai berbagai jenis bahan kimia dan zat radioaktif. Di samping menghasilkan produk yang bermanfaat bagi masyarakat, industrialisasi juga menimbulkan eksese, antara lain dihasilkan limbah bahan berbahaya dan beracun, yang apabila dibuang ke dalam media lingkungan hidup dapat mengancam lingkungan hidup, kesehatan, dan kelangsungan hidup manusia serta mahluk hidup lain.

ini. Dalam akhir hayat kita, bumi haruslah kita kembalikan kepada generasi berikut dalam keadaan yang lebih baik.<sup>15</sup>

Pendekatan yang dominan terhadap lingkungan hidup sebelumnya adalah berisikan perintah dan pengawasan. Gagasan dasarnya adalah bahwa individu terutama mereka yang kegiatannya berkaitan dengan ada tidaknya insentif pasar, akan mengalami kegagalan tanggung jawab atas akibat kegiatannya terhadap lingkungan. Oleh karenanya pemerintah perlu menetapkan akibat lingkungan dalam tingkat tertentu yang dapat diterima dan menetapkan batas tersebut tidak boleh dilewati. Bagi sebagian pihak, standar lingkungan ini merupakan kewajiban moral, tetapi bagi pihak lain, akan menjadikannya sebagai biaya internal, dan dengan demikian memperbaiki kegagalan pasar.<sup>16</sup>

---

15 Otto Soemarwoto, *op.cit.*, hal. 79-80.

16 Lihat Kata Pengantar Erman Rajaguguk, dalam Erman Rajaguguk dan Ridwan Khairandy (ed.), *Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia*, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hal.viii.

Pendekatan yang dominan ini dapat juga kita lihat dalam Deklarasi Stockholm. Di dalam Principle 21 disebutkan bahwa : *State have, in accordance with the Chapter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own enviromental policies and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damagae to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.*<sup>17</sup>

Selanjutnya di dalam Deklarasi Rio (*The Rio Declaration on Environment and Development*) kembali menegaskan perlunya pengaturan yang berisikan perintah dan pengawasan ini. Hal ini diatur dalam prinsip yang ke 16 yang menyatakan: *“National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental cost and the use of economic instrument, taking into account*

---

17 Silalahi, Daud, *op.cit.*, 225-226.

*the approach that the polluter should, in principle bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment”.*<sup>18</sup>

Di Indonesia kebijakan pembangunan yang berwawasan lingkungan mendapat landasan operasional di dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1973-1978 dan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) II (1974-1979), GBHN 1978-1983 dan Repelita III (1979-1984), GBHN 1983-1998 dan Repelita V (1989-1994) serta GBHN 1988-1993 dan Repelita V (1989). Di dalam GBHN 1973-1978 antara lain disebutkan bahwa: “Dalam pelaksanaan pembangunan, sumber-sumber alam Indonesia harus digunakan secara rasional, penggalan sumber kekayaan alam tersebut harus diusahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup

---

18 Lihat Prinsip ke 15 dari *The Rio Declaration on Environment and Development*.

manusia dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dengan mempertimbangkan generasi yang akan datang”.<sup>19</sup> Selanjutnya GBHN masa Reformasi tetap memasukkan kebijakan tentang pembangunan di bidang lingkungan hidup.<sup>20</sup>

Pembangunan harus memperhatikan kelestarian lingkungan hidup mendapat pengaturan secara yuridis pada tahun 1982 dengan diundangkannya Undang-Undang No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup atau yang lebih dikenal dengan UULH. Undang-Undang inilah yang menjadi payung bagi lingkungan hidup dan komponennya.

Di dalam Bab II UU No. 4

---

19 Koesnadi Hardjosoemantri, *op. cit.* hal. 46-47.

20 Puspitasari, Sri Hastuti, *Pembangunan, Risiko Ekologis dan Perspektif Gender*, dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy (ed.), *Hukum dan Lingkungan Hidup di Indoenesia*, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hal. 27.

tahun 1982 tentang Hak, Kewajiban dan Wewenang dalam pasal 5 ayat (1) ditentukan bahwa: "setiap orang mempunyai hak atas lingkungan yang baik dan sehat". Pasal 5 ayat (2) menentukan bahwa : "Setiap orang berkewajiban memelihara lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi kerusakan dan pencemarannya".

Selanjutnya dalam pasal 6 ayat (1) ditentukan bahwa : "Setiap orang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperan serta dalam rangka pengelolaan hidup. Penjelasan pasal 6 ayat (1) tercantum bahwa hak dan kewajiban setiap orang anggota masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan pengelolaan lingkungan hidup mencakup baik tahap perencanaan maupun tahap-tahap pelaksanaan dan penilaian. Dengan adanya peran serta tersebut anggota masyarakat mempunyai motivasi kuat untuk bersama-sama mengatasi masalah lingkungan hidup dan mengusahakan berhasilnya kegiatan pengelolaan lingkungan hidup.

Khusus mengenai kewajiban bidang usaha diatur dalam pasal 7 UU No. 4 tahun 1982. Pasal 7 ayat (1) menentukan bahwa setiap orang yang menjalankan suatu bidang usaha wajib memelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan. Kewajiban sebagaimana tersebut dalam ayat (1) pasal ini dicantumkan setiap izin yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang. Ketentuan tentang kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) pasal ini ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya kewajiban tersebut dijadikan salah satu syarat dalam pemberian izin, maka penyelenggara bidang usaha senantiasa terikat guna melakukan tindakan pelestarian kemampuan lingkungan hidup untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan.

### **Audit Lingkungan Hidup**

Ketika Undang-Undang (UU) No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup disahkan menjadi undang-undang, pada waktu itu mengenai audit lingkungan belum mendapat pengaturan secara tegas (*express verbis*). Perihal audit lingkungan baru mendapat pengaturan di dalam UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan sebagai pengganti UU No. 4 tahun 1982. Menurut ketentuan pasal 1 angka 28 UU No. 23 tahun 1997 audit lingkungan hidup adalah suatu proses evaluasi yang dilakukan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk menilai tingkat ketaatan terhadap persyaratan hukum yang berlaku dan/atau kebijaksanaan dan standar yang ditetapkan oleh penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan.

Audit lingkungan adalah suatu alat manajemen yang meliputi evaluasi secara sistematis,

terdokumentasi, periodik dan obyektif tentang bagaimana suatu kinerja organisasi sistem manajemen dan peralatan dengan tujuan memfasilitasi kontrol manajemen terhadap pelaksanaan upaya pengendalian dampak lingkungan dan pengkajian pentaatan kebijakan usaha atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan lingkungan. *An enviromental audit is a systematic, documented, objective evaluation of a facility's management, operations, and equipment that may have either a direct or indirect effect on the enviroment with a view to assessing:*

- 1. Compliance with corporate policies, which should include meeting regulatory requirements.*
- 2. Risk exposure to liability for enviromental damage, and opportunities for reducing, reusing or recycling wastes.<sup>21</sup>*

---

<sup>21</sup> Cameron, Donald R., *Enviromental Concern in Business Transactios: Avoiding The Risk*, Butterworths, Canada, 1993, hal. 83.

Audit lingkungan adalah usaha atau kegiatan merupakan perangkat manajemen yang dilakukan secara internal oleh suatu usaha atau kegiatan merupakan perangkat manajemen yang dilakukan secara internal oleh suatu usaha atau kegiatan sebagai tanggung jawab pengelolaan dan pemantauan lingkungannya. Audit lingkungan bukan merupakan pemeriksaan resmi yang diharuskan oleh suatu peraturan perundang-undangan, melainkan suatu usaha proaktif yang dilaksanakan secara sadar untuk mengidentifikasi permasalahan lingkungan yang akan timbul sehingga dapat dilakukan upaya-upaya pencegahannya.<sup>22</sup> Sedangkan menurut Environmental Protection Act (EPA) audit lingkungan adalah *'a systematic, documented, priodic, and objective review by a regulated entity of facility operations and practices related to meeting*

*enviromental requirements.*<sup>23</sup>

Bagi dunia usaha, perihal audit lingkungan masih merupakan hal yang baru. Sebagaimana dikemukakan oleh Grant Ledgerwood, et. al bahwa ..... *Enviromental audit is a new element in corporate strategy. It is the natural outcome of a growing enviromental awarness which began in the 1960s and has culminated in the 1990s with the understanding that is the responsibility of every firm and individual to contribute towards the solution of global environmental issues.*<sup>24</sup> Audit lingkungan adalah sebuah elemen baru di dalam strategi perusahaan. Hal ini adalah hasil dari kepedulian terhadap lingkungan hidup yang

---

23 Djayaputra, Gunawan, "Aspek Yuridis Peranan Audit Lingkungan Dalam Pembangunan Berkelanjutan" dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy (ed)., *Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hal. 412.*

24 Ledgerwood, Grant., et. al., *The Enviromental Audit and Business Strategy*, Pitman Publishing, London, 1992, hal. 3.

---

22 Hardjasoemantri, Koesnadi., *op. cit.* hal. 187-189,

dimulai tahun 1960-an dan mencapai puncaknya pada tahun 1990-an yang didasari pengertian bahwa audit lingkungan adalah tanggung jawab setiap perusahaan dan individu sebagai kontribusi untuk solusi terhadap persoalan lingkungan hidup global. Dewasa ini, masalah yang berkaitan dengan tanggung jawab moral dari bisnis berkembang dari keputusan pemasaran seperti melarang etika menjual produk yang berbahaya, masalah pemberian upah yang adil, tempat kerja yang melindungi kesehatan dan keselamatan buruh, etika dalam merger dan akuisisi, sampai kepada kerusakan lingkungan.<sup>25</sup>

---

25 Rajaguguk, Erman, *Peranan Hukum di Indonesia: Menjaga Persatuan, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial, Pidato Dies Natalis dan Peringatan Tahun Emas Universitas Indonesia*, Depok, 5 Februari 2000, hal. 11. Lihat juga Erman Rajaguguk, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi: Implikasinya Bagi Pendidikan Hukum di Indonesia, Pidato Pengukuhan Pada Penerimaan Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta, 4 Januari 1997, hal. 9-10.

Audit lingkungan sebagai suatu alat manajemen yang meliputi evaluasi secara sistematis, terdokumentasi, periodik dan obyektif tentang bagaimana suatu kinerja organisasi sistem manajemen dan peralatan dengan tujuan memfasilitasi kontrol manajemen terhadap pelaksanaan upaya pengendalian dampak lingkungan dan pengkajian pentaatan kebijakan usaha atau kegiatan terhadap peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan lingkungan. *Definition of auditing also includes measuring compliance with company policies and legislation.*<sup>26</sup> Pengertian audit lingkungan juga mencakup kepatuhan perusahaan terhadap kebijakan pemerintah dan peraturan perundang-undangan.

### **Tujuan Audit Lingkungan**

Audit lingkungan dipergunakan untuk berbagai macam maksud dan tujuan,

---

26 Feates, Frank and Rod Barrat, dalam Erman Rajaguguk, 2001, *op. cit.* hal. 412.

namun pada umumnya adalah untuk memperhitungkan atau memperkirakan kepatuhan terhadap proses dampak lingkungan, sampah, produksi dan faset dari operasi perusahaan. Audit lingkungan dapat bersifat wajib dan wajib (sebagai contoh untuk mendapatkan ijin) dan dapat pula bersifat tidak wajib (bersifat sukarela). *Audits serve a variety of purpose, commonly to assess compliance with enviromental impact of process, waste, production or other facets of an operation. Audits may be compulsory (for example, as a condition for a lisenca) or voluntary.*<sup>27</sup> Menurut Ricahrd Burnet bahwa *audits may thus be carried out not only compliance with applicable legislation. But also in relation to such matters as raw material usage, energy, consumption, waste production,*

---

<sup>27</sup> *The Act Office of Environment, Proposal for : Integrated Environment Protection Legislation, Canberra, Australian Capital Teitory, 1994, dalam Erman Rajagukguk, 2001, op. cit. hal. 413.*

*packaging and transport.*<sup>28</sup>

Dalam hubungannya dengan kewajiban penguasa sebagaimana diatur dalam pasal 7 UU No. 4 tahun 1982 tentang kewajiban pengusaha untuk memelihara kelestarian lingkungan hidup, Menteri Negara Lingkungan Hidup telah mengeluarkan SK Menteri LH No.: Kep-42/MENLH/11/94 tertanggal 22 Nopember 1994 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Audit Lingkungan.

Adapun pertimbangan dikeluarkannya surat keputusan Menteri tersebut adalah sebagai berikut:

- a. bahwa setiap orang yang menjalankan suatu bidang usaha atau kegiatan wajib memelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup yang serasi, seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkelanjutan.
- b. bahwa audit lingkungan sebagai suatu perangkat pengelolaan

---

<sup>28</sup> *Ib id.*

yang dilakukan secara sadar telah diakui merupakan alat yang efektif dan sangat bermanfaat bagi suatu usaha atau kegiatan dalam mengelola lingkungan hidup.

- c. bahwa audit lingkungan adalah suatu proses untuk melaksanakan kajian secara sistematis, terdokumentasi, berkala dan obyektif terhadap prosedur dan praktek-praktek dalam pengelolaan lingkungan hidup.
- d. bahwa audit lingkungan dapat membantu menemukan upaya penyelesaian yang efektif tentang masalah lingkungan hidup yang dihadapi sebagai suatu usaha atau kegiatan yang bersangkutan dalam kaitan dengan pelestarian kemampuan lingkungan.

Di dalam prinsip-prinsip dan pedoman umum pelaksanaan audit lingkungan yang tercantum dalam Lampiran SK Menteri Lingkungan Hidup tersebut dinyatakan bahwa audit

lingkungan dilaksanakan secara sukarela oleh penanggung jawab usaha atau kegiatan dan merupakan alat pengelolaan dan pemantauan lingkungan yang bersifat internal. Dengan adanya pedoman tersebut, maka pengelolaan dan pemantauan lingkungan suatu usaha atau kegiatan diharapkan dapat dilakukan dengan baik, lebih terarah, efektif dan efisien.

Diktum pertama SK tersebut menyatakan bahwa audit lingkungan merupakan suatu kegiatan yang *dianjurkan* untuk dilaksanakan oleh dan merupakan tanggung jawab pihak penanggung jawab usaha atau kegiatan. Sedangkan diktum kedua menentukan bahwa audit lingkungan dapat dilaksanakan dengan prinsip-prinsip dasar tercantum dalam SK tersebut.

Selanjutnya diktum ketiga menyatakan bahwa penanggung jawab usaha atau kegiatan dapat memberikan sebagian atau seluruh hasil audit lingkungan kepada pemerintah, masyarakat umum

atau organisasi lainnya dengan tujuan:

- a. mempublikasikan upaya pengelolaan dan pemantauan lingkungan; untuk itu hasil audit lingkungan dapat dimintakan keabsahannya dari instansi yang ditugasi mengendalikan dampak lingkungan.
- b. mengembangkan sistem pengelolaan dan pemantauan lingkungan.
- c. meningkatkan kinerja lingkungan suatu usaha atau kegiatan.
- d. tujuan lainnya sebagaimana ditentukan oleh usaha atau kegiatan yang bersangkutan.

Jika di dalam SK Menteri Negara Lingkungan Hidup No.: Kep-42/MENLH/11/94 tertanggal 22 Nopember 1994 audit lingkungan masih bersifat anjuran, kemudian dalam UU No. 23 tahun 1999 mengalami peningkatan. Di dalam pasal 28 UU No. 23 tahun 1999 ditentukan bahwa dalam rangka peningkatan kerja usaha dan/atau kegiatan, Pemerintah

*mendorong* penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan. Dalam hal diperlukan Menteri berwenang memerintahkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk melakukan audit lingkungan hidup apabila yang bersangkutan menunjukkan ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini. (Pasal 29 ayat (1) UU No. 23 tahun 1999). Terhadap perintah Menteri tersebut, penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang diperintahkan untuk melakukan audit lingkungan hidup *wajib* melaksanakan perintah sebagaimana dimaksud pada pasal 29 ayat (1).

Apabila penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan tidak melaksanakan perintah sebagaimana dimaksud pada pasal 29 ayat (1), Menteri dapat melaksanakan atau menugaskan pihak ketiga untuk melaksanakan audit lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada pasal

29 ayat (1), atas beban penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang bersangkutan. Jumlah beban biaya untuk audit lingkungan ini ditetapkan oleh Menteri (Pasal 29 ayat (3) dan ayat (4) UU No. 23 tahun 1999. Hasil audit lingkungan kemudian diumumkan oleh Menteri.

Penjelasan pasal 28 UU No. 23 tahun 1999 menyebutkan bahwa audit lingkungan hidup merupakan suatu instrumen penting bagi penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk meningkatkan efisiensi kegiatan dan kinerjanya dalam menaati persyaratan efisiensi kegiatan dan kinerjanya dalam menaati persyaratan lingkungan hidup yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian ini, audit lingkungan hidup dibuat secara sukarela untuk menverifikasi ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan hidup yang berlaku, serta dengan kebijaksanaan dan standar yang ditetapkan secara internal oleh penanggung jawab usaha dan atau

kegiatan yang bersangkutan. Hasil audit lingkungan hidup merupakan dokumen yang bersifat terbuka untuk umum, sebagai upaya perlindungan masyarakat karena itu harus diumumkan.<sup>29</sup>

### **Persyaratan Auditor**

Melakukan audit lingkungan, sebagaimana dengan pekerjaan auditor lainnya bukan pekerjaan yang mudah. Terlebih lagi bahwa untuk melakukan audit lingkungan menuntut penguasaan berbagai atau melibatkan berbagai disiplin ilmu. Karena itu untuk dapat menjadi bertindak sebagai seorang auditor lingkungan seseorang harus memiliki pendidikan, kualifikasi atau persyaratan tertentu.

Ada sejumlah kriteria yang harus dipenuhi seseorang sebelum diangkat menjadi auditor lingkungan. Menurut John T Willig<sup>30</sup> adapun persyaratan atau

---

29 Lihat Penjelasan UU No. 23 tahun 1997.

30 Willig, John T., *Auditing for Environmental Quality Leadership*, John Wiley & Sons Inc, New York, 1995, hal. 185-186.

kualitas yang perlu dimiliki oleh auditor lingkungan adalah bahwa *auditors should have working knowledge of the applicable regulations. This knowledge can be acquired in several ways, through courses, text books and the review and application of audits checks list or protocols... Auditors should have familiar enough with the regulations to be able to use protocol effectively. And the protocols need to be detailed enough to support the auditors effort.*

Sedangkan hal-hal yang harus diperhatikan pada waktu memilih atau menentukan auditor adalah:

- a. The auditor's type and the length of experience as an environmental auditor or investigator.*
- b. It's previous experience in similar audits.*
- c. The availability of personal to complete the audit in time.*
- d. The terms of the consulting agreement with the auditor,*

*including the adequacy of the consultant's professional errors and omissions insurance, the terms of any release and indemnity of the consultant by the client, and the consultant confidentiality.*

- e. Recommendations from another clients of the auditors.<sup>31</sup>*

Dengan mengikuti praktek dalam kasus lingkungan di negara maju yang menunjukkan bahwa untuk menetapkan saksi ahli dalam kasus lingkungan setidak-tidaknya ada 4 (empat) hal yang harus diperhatikan: (i). tingkat pendidikannya; (ii). spesialisasinya; (iii). pengalamannya; (iv). dan pengakuan dari asosiasi keahlian yang sejenis.<sup>32</sup>

Selain daripada itu, ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2004 tentang Badan Sertifikasi Nasional

<sup>31</sup> Cameron, Donald R., *Environmental Concerns in Business Transactions: Avoiding The Risk*, Butterworths, Canada, 1993, hal. 83.

<sup>32</sup> Daud Silalahi, *op. cit.* 206.

secara mutatis mutandis bisa dijadikan sebagai rujukan dalam menentukan auditor lingkungan. Pasal 1 ayat (2) menentukan bahwa Standar Kompetensi Kerja Nasional adalah rumusan kemampuan kerja yang mencakup aspek pengetahuan, ketrampilan dan/atau keahlian serta sikap kerja yang relevan dengan pelaksanaan tugas dan syarat jabatan yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

### **Audit Lingkungan Sebagai Sarana Penegakan Hukum Lingkungan**

Pengaturan audit lingkungan di dalam UU No. 23 tahun 1997 adalah merupakan suatu langkah maju. Dengan diaturnya perihal audit lingkungan di dalam UU Lingkungan hidup, hal itu bermakna bahwa kepada para pendukung hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum lingkungan, hal apa saja yang perlu dijalankan dalam menjaga

kelestarian atau kelangsungan lingkungan sudah diatur secara lebih terperinci.

Undang-undang dengan mengikuti sistem hukum dari *Lawrence M Friedman*, adalah merupakan sub-sistem dari hukum. Sistem hukum dari tiga unsur, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur hukum (*legal culture*).<sup>33</sup> Struktur adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk atau batasan terhadap keseluruhan. Substansi adalah aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada di dalam sistem itu. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, mencakup keputusan yang mereka keluarkan, peraturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup living law (hukum yang hidup) dan bukan hanya aturan yang ada di dalam kitab

---

33 M. Friedman, Lawrence., *American Law.*, New York: W.W. Norton Company, 1984, hal. 5-7.

undang-undang (law books). Sedangkan kultur hukum adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum, kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya. Tanpa kultur hukum, maka sistem hukum itu sendiri tidak berdaya seperti ikan mati yang terkapar di keranjang dan bukan seperti ikan yang hidup di laut.

Dengan ringkas dapat dikatakan bahwa struktur diibaratkan sebagai mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan oleh mesin dan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang menentukan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Secara konseptual inti dan arti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak serangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara

dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup di dalam masyarakat.<sup>34</sup> Penegakan hukum (lingkungan) adalah merupakan hasil interaksi karena adanya interrelasi di antara fenomena yang ada dan saling mempengaruhi. Karena itu adapun faktor yang memengaruhi penegakan hukum adalah a. faktor hukumnya sendiri; b. faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum; c. faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; d. faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan dan e. faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup.<sup>35</sup>

---

34 Soekanto, Soerjono dan Mustafa Abdullah., *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*, Rajawali, Jakarta, 1982, hal. 228-229.

35 Soekanto, Soerjono., *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum: Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap Dalam Sosiologi Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta, 14 Desember 1983, Rajagrafindo, Jakarta, 1983, hal. 5.

Faktor yang paling menentukan dalam pengelolaan lingkungan hidup adalah faktor manusianya. Terjadinya berbagai persoalan pelik dalam lingkungan hidup yang terjadi pada masa lalu dan saat sekarang tidak lepas dari ulah dan ketidakpedulian manusia untuk itu. Padahal bumi ini kita tempati ini bukan merupakan milik dari kita yang hidup saat sekarang ini, tetapi adalah merupakan milik dari generasi mendatang sebagai ahli waris yang sah dari lingkungan hidup yang sehat dan lestari.

Perusahaan hanya dapat beroperasi dalam lingkungan hidup yang kondusif. Tanpa terciptanya lingkungan hidup yang mampu memberikan dukungan terhadap kelancaran atau aktivitas perusahaan, cepat atau lambat perusahaan bersangkutan akan mengalami kesulitan tersendiri dan kemudian bisa jadi akan

bangkrut. Karena itu, kekeliruan dalam pengelolaan perusahaan yang menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan hidup sebagaimana yang telah terjadi pada masa sebelumnya, adalah penting untuk dievaluasi oleh para pelaku atau penanggung jawab usaha melalui audit lingkungan hidup. Sekalipun Audit Lingkungan dalam Undang-undang No. 23 tahun 1997 bersifat himbauan, hal yang tidak kalah penting adalah bahwa tindakan perusahaan untuk melakukan audit lingkungan hidup, selain dimaksudkan sebagai evaluasi internal dari dalam perusahaan itu sendiri, dalam cakupan yang lebih luas pelaksanaan audit lingkungan hidup adalah salah satu bentuk dari tanggung jawab perusahaan yang tidak hanya terhadap pemegang saham (*share holder*) semata tetapi juga terhadap pemangku kepentingan yang lebih luas (*stake*

holder)<sup>36</sup> termasuk di dalamnya soal tanggung jawab perusahaan terhadap kelestarian lingkungan hidup.

---

36 Menurut Laporan Millstein ada 4 (empat) prinsip pengelolaan perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*), yaitu keadilan keadilan (*fairness*), keterbukaan (*transparency*), pertanggungjawaban (*accountability*) dan tanggung jawab (*responsibility*). Lebih lanjut lihat Holly J. Gregory & Marsha E. Simms "Pengelolaan Perusahaan (*Corporate Governance*): Apa dan Mengapa Hal tersebut Penting" dalam Erman Radjagukguk, *Pengelolaan Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance)*, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hal. 1-21.

## DAFTAR PUSTAKA

- Djayaputra, Gunawan.  
"Aspek Yuridis Peranan Audit Lingkungan Dalam Pembangunan Berkelanjutan" dalam Erman Radjagukguk dan Ridwan Khairandy (ed)., *Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia*. Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.
- Hardjasoemantri, Koesnadi.  
*Hukum Tata Lingkungan*. Jogjakarta: Gadjah Mada University Press, 1997.
- Harsono, Budi. *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan, 1996.
- Ledgerwood, Grant., et. al. *The Enviromental Audit and Business Strategy*. London: Pitman Publishing, 1992.
- M. Friedman, Lawrence. *American Law*. New York: W.W. Norton Company, 1984.
- Moeljarto dan Samodra Wibawa (ed). *Konsep Pembangunan Berkelanjutan: Konsep dan Kasus*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991.

- Pertimbangan angka 3 dari *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment Stockholm*, 1972.
- Puspitasari, Sri Hastuti. “Pembangunan, Risiko Ekologis dan Perspektif Gender”, dalam Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy (ed)., *Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia*. Jakarta: Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.
- Radjagukguk, Erman. *Pengelolaan Perusahaan Yang Baik (Good Corporate Governance)*. Jakarta: Fakultas Hukum Universtas Indonesia, 2005.
- \_\_\_\_\_. dan Ridwan Khairandy (ed). *Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia*. Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2001.
- \_\_\_\_\_. “Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi: Implikasinya Bagi Pendidikan Hukum di Indonesia,” *Pidato Pengukuhan Pada Penerimaan Jabatan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia*.
- \_\_\_\_\_. “Peranan Hukum di Indonesia: Menjaga Persatuan, Memulihkan Ekonomi dan Memperluas Kesejahteraan Sosial,” *Pidato Dies Natalis dan Peringatan Tahun Emas Universitas Indonesia*. Depok, 5 Februari 2000.
- Said, E. Gumbira. *Pembangunan dan Pelestarian Lingkungan Hidup*. Jakarta: Media Sarana Press, 1987.
- Salim, Emil. *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*. Jakarta: LP3ES, 1986.
- Sembiring, Sentosa. *Himpunan Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen dan Peraturan Perundang-Undangan Yang Terkait*. Bandung: Nuansa Aulia, 2006.
- Silalahi, Daud. *Hukum Lingkungan: Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Bandung: Alumnii, 1992.
- Soekanto, Soerjono dan Mustafa Abdullah. *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*. Jakarta: Rajawali, 1982.

- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum: Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap Dalam Sosiologi Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 14 Desember 1983*. Jakarta: Rajagrafindo, 1983.
- Soemarwoto, Otto. *Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan*. Jakarta: Djambatan, 1989.
- Willig, John T. *Auditing for Environmental Quality Leadership*. New York: John Wiley & Sons Inc, 1995.

# Tinjauan Yuridis Perlindungan Konsumen Pencantuman Label Produk : Kewajiban Ataukah Pilihan

**Bernadetta T. Wulandari**

Fakultas Hukum Unika AtmaJaya Jakarta  
Gd.C Lt.2 FH-UAJ Jl.Jend.Sudirman 51 Jakarta Selatan  
Telp. (62-21) 5727615, 5703306, 5708823

## *Abstract*

*Inclusion of label at a product looked as a protection form for consumer. Because of first matter that we want to know-when we want to use a product-is information about that own product. Label that coatescence at or in tidiness of product is one form some our which can information sources utilize. Information which written at label can assist us to know more detail the condition of product, at the same time as reference in taking choice this product. This is become important reason about inclusion of label in each every product of goods. How ever that way we still met many goods on the market not mention containing label of product information. This's condition will made generate loss effect for consumers.*

**Keyword : consumer, product, label**

## **Pendahuluan**

Beragamnya produk barang<sup>1</sup> di pasaran (baik produk

pangan<sup>2</sup> ataupun produk lain) saat ini makin memudahkan

---

1 Setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, dapat dihabiskan maupun tidak dapat dihabiskan yang dapat untuk diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen.

---

2 Segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang dipergunakan dalam proses penyiapan, pengolahan dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

konsumen<sup>3</sup> untuk memilih barang sesuai dengan kebutuhan yang diinginkannya. Namun di sisi lain banyak dari produk-produk tersebut ditawarkan tanpa disertai informasi produk yang memadai- dalam arti produk tersebut diperdagangkan dengan tidak disertai keterangan yang menjelaskan segala sesuatu berkaitan dengan produk tersebut. Kalaupun ada keterangan yang dicantumkan dalam kemasan produk sangatlah minim- biasanya hanya merek produk saja- sehingga hal ini pun tidak cukup memberikan informasi yang dibutuhkan konsumen. Keadaan ini tentu sangat membahayakan dan rentan menimbulkan kerugian, sebab konsumen tidak tahu dengan pasti komposisi bahan yang digunakan, efek samping atau cara penggunaan yang benar bahkan tidak tahu siapa yang memproduksi barang tersebut.

---

3 Setiap orang pemakai barang dan/ atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa konsumen sendiri kadang tidak begitu memperhatikan isi label<sup>4</sup> yang dicantumkan. Mereka cenderung lebih tertarik pada kemasan produk yang memang didesain dengan warna dan bentuk seunik atau semenarik mungkin. Namun bukan berarti label menjadi tidak penting. Justru dari label (etiket) itulah konsumen tahu persis produk macam apa yang akan dikonsumsi sekaligus juga mengetahui dampak/ efek samping yang akan timbul. Ibarat kita hendak mengunjungi suatu tempat maka label itu adalah “peta” nya. Dengan demikian jika penggunaan produk tersebut dirasa akan menyebabkan hal-hal buruk bagi kesehatan atau keselamatannya, maka konsumen tentu tidak akan mengkonsumsinya. Jika ia alergi merica, misalnya maka ia akan menghindari produk itu jarena dalam etiket jelas disebut salah satu bumbu yang digunakan adalah merica. Demikian juga dengan

4 Informasi produk yang ditampilkan dalam bentuk tulisan atau gambar

produk kosmetik, obat-obatan atau yang lain. Oleh karenanya pencantuman label (etiket) produk secara tidak langsung telah memberikan perlindungan bagi konsumen tersebut.

Label (etiket) yang kita jumpai di pasaran seringkali tidak seragam, artinya untuk tiap produk informasi yang dicantumkan tidak sama. Ada produk yang mencantumkan informasi secara lengkap, namun kadang kita jumpai produk yang sangat minim informasi. Padahal hak atas informasi yang benar, jujur dan jelas atas suatu produk menjadi hak konsumen yang wajib dipenuhi pelaku usaha untuk terpenuhinya hak atas keselamatan dan keamanan.

Oleh karena pentingnya informasi produk bagi konsumen, maka kewajiban mencantumkan label (etiket) pada setiap produk yang diperdagangkan tidak hanya berlaku di Indonesia saja, namun hal ini juga menjadi suatu kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap

produsen di hampir semua negara di dunia. Bahkan di banyak negara telah dibuat regulasi yang secara khusus mengatur hal ini sekaligus secara ketat memberlakukan kebijakan ini untuk produk apapun termasuk produk dari luar negeri (impor) sebagai salah satu syarat diterima atau tidaknya produk tersebut di pasaran dalam negeri mereka. Tentunya pelanggaran atas ketentuan ini juga akan dikenakan sanksi yang berat atau jumlah denda yang tidak sedikit pula. Berangkat dari hal tersebut di atas tulisan ini akan mencoba melihat secara lebih gamblang ketentuan apa saja yang berlaku untuk perlabelan di Indonesia dan segala sesuatu yang berkaitan dengan prakteknya di Indonesia.

### **Transaksi Konsumen dan Label Produk**

Dalam teori perlindungan konsumen proses pemenuhan kebutuhan konsumen terbagi dalam tiga tahapan transaksi, yaitu tahap pra transaksi, tahap transaksi

dan yang ketiga adalah tahap purna transaksi<sup>5</sup>. Ketiga tahapan transaksi konsumen tersebut saling terkait dan mempengaruhi satu sama lain. Pada tahap pertama yaitu pra transaksi konsumen lebih menekankan pada pencarian informasi yang terkait dengan produk yang dibutuhkan. Informasi tersebut dapat diperoleh melalui banyak cara baik secara langsung (melalui pelaku usaha) ataupun tidak langsung (melalui brosur, iklan, label). Dalam tahap ini informasi yang didapat ikut berperan untuk menentukan apakah konsumen akan melanjutkan transaksi tahap berikutnya atau tidak. Jika ya maka tahap berikutnya adalah tahap transaksi dimana pada tahap ini terjadi perpindahan hak dan produk berdasar suatu hubungan hukum tertentu. Dan sebagai tahap terakhir dari rangkaian tahap transaksi ini adalah tahap purna transaksi (*after sale service*). Pada tahap ini semua informasi yang telah

5 Az. Nasution, *Konsumen Dan Hukum*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995

diberikan pada tahap pra transaksi mendapatkan pembuktiannya. Ada dua keadaan yang mungkin dialami oleh konsumen, yaitu konsumen mendapati bahwa semua informasi yang diberikan sesuai dengan kenyataannya atau justru konsumen kecewa dengan kenyataan yang tidak sesuai dengan informasi yang diberikan. Jika ini terjadi maka muncullah apa yang disebut sebagai sengketa konsumen<sup>6</sup>. Dari uraian di atas jelas bahwa informasi memegang peran penting dari sebuah transaksi konsumen.

Label produk pada umumnya terletak di depan atau belakang kemasan. Dengan membaca label yang tertera dalam kemasan konsumen mendapatkan satu-satunya sumber dan informasi awal tentang produk yang akan dibeli. Secara umum terdapat tiga macam label yaitu:

---

<sup>6</sup> Setiap perselisihan antara konsumen dan penyedia produk konsumen ( barang atau jasa konsumen) dalam hubungan hukum satu sama lain mengenai produk konsumen tertentu.

- a. *Brand label*, label ini memuat merk, gambar atau produsendari produk yang dicantumkan pada kemasan produk. Informasi ini penting bagi konsumen karena dengan label ini mereka mengetahui dan dapat membedakan suatu produk dengan produk lainnya.
- b. *Descriptive Label*, label ini memberikan informasi mengenai bahan baku, persentase kandungan, nilai kalori / gizi, cara penggunaan / konsumsi, tanggal pembuatan, tanggal kadaluarsa dan lainnya.
- c. *Grade Label*, label ini menginformasikan kepada konsumen tentang penilaian kualitas produk.

Setidaknya ada 8 jenis informasi yang bisa diketahui dari label kemasan produk (baik pangan ataupun non-pangan) :

1. Nama produk. Nama produk merupakan informasi utama yang memungkinkan konsumen mengidentifikasi jenis produk tersebut; misal, susu cair, susu bubuk, susu UHT (*ultra high temperature*),gula pasir, gula batu, gula aren, dll
2. Kandungan isi, yaitu semua substansitermasukzataditifyang digunakan dalam pembuatan atau persiapan pangan dalam kemasan. Informasi tentang bahan itu disusun dari yang perentasinya tertinggi hingga terendah. Namun ini tidak merupakan kahasuran, kecuali diberikan pada bahan yang memberikan pengaruh khusus, umpamanya kolesterol. Bahan aditif yang mesti dicantumkan dalam kandungan isi meliputi substansi sintetis atau alami yang ditambahkan untuk memperbaiki bau, rasa, lama penyimpanan/ konsisntensi. Terdapat lebih dari 100 macam aditif makanan kemasan diantaranya sebagai pewarna, pengawet, emulsi, stabilisator, dsb.
3. Sertifikasi produk / halal. Pencantuman hal ini dipandang perlu karena sebagian besar penduduk Indonesia adalah

- muslim. Kehalalan tidak terbatas pada bahannya saja tetapi juga pemrosesannya.
4. Waktu kadaluarsa. Untuk mengetahui batas aman produk itu dikonsumsi / digunakan dan kapan produk harus ditarik dari peredaran.
  5. Kuantitas isi. Satuan kuantitas adalah liter (untuk produk berupa cairan) dan gram atau satuan bobot lain untuk produk lainnya. Kuantitas ini harus dicantumkan agar konsumen terbantu dalam menghitung harga.
  6. Identitas asal produk. Dapat dinyatakan dalam kode bergaris (*bar code*). Di bawah garis-garis vertical yang dapat dibaca dengan teknologi optik itu, umumnya terdapat 13 angka. Di angka pertama menunjukkan negara asal, 5 angka berikutnya menunjukkan pembuat dan distributornya, 5 angka selanjutnya merupakan identifikasi produk itu sendiri dan 1 angka terakhir adalah angka kontrol.
  7. Informasi gizi (untuk produk pangan). Informasi gizi dalam kemasan hanya bersifat fakultatif (anjaran). Biasanya produsen mencantulkannya untuk memenangkan kompetisi dengan produk sejenis. Informasi ini biasanya dihitung untuk setiap 100 gr pangan tersebut.
  8. Tanda-tanda kualitas lain/informasi tambahan
    - a. Sering ditemukan untuk kebutuhan kompetisi dengan produk sejenis, misalnya “diperkaya dengan Omega 3”, secara alami kaya dengan vitamin E, penyaringan 5 x atau yang lain.
    - b. Rekomendasi Depkes (artinya telah teruji di laboratorium Depkes)
    - c. Asal air yang dikemas (untuk air minum kemasan)
    - d. Jaminan dalam bentuk nama: Ayam Goreng Mbok Berek (Kalasan), Bakpia Pathok 75, Geplak Bantul, Keripik Sokaraja, dan sebagainya.

### **Peraturan Tentang Pencantuman Label Pada Produk**

Kebutuhan dan tuntutan masyarakat terhadap kualitas produk makin hari makin tinggi. Oleh karenanya produk tidak hanya harus bermutu atau bermanfaat namun juga harus aman. Hal ini sejalan dengan apa yang diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan dan Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 1993 tentang Pengamanan Sediaan Farmasi dan Alat Kesehatan. Termasuk di dalam peraturan itu obat dan kosmetika haruslah terjamin keamanan, mutu dan manfaatnya sebelum diedarkan dan digunakan oleh konsumen.

Di Indonesia sebenarnya sudah ada peraturan yang mengatur mengenai pencantuman label (untuk pangan ataupun non-pangan) baik umum ataupun ketentuan yang bersifat khusus. Ketentuan dimaksud tertuang dalam berbagai peraturan baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan pelaksana

lainnya. Ketentuan yang dimaksud antara lain:

#### **1. Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan**

Undang-undang ini memuat ketentuan tentang kewajiban untuk mencantumkan label/etiket yang berisi informasi berkaitan dengan suatu produk tertentu. Ketentuan dimaksud adalah sebagaimana tercantum dalam Pasal 21 ayat (2) UU Kesehatan.

Pasal 21 ayat (2) :

Setiap makanan dan minuman yang dikemas wajib diberi tanda atau label yang berisi:

- a. bahan yang dipakai
- b. komposisi setiap bahan
- c. tanggal, bulan dan tahun kedaluarsa
- d. ketentuan lain

Ketentuan tersebut wajib dilaksanakan oleh produsen produk pangan (makanan/minuman) tanpa terkecuali. Berlaku untuk produsen rumahan ataupun pabrikan tanpa ada pembedaan perlakuan. Jika ketentuan tersebut dilanggar maka berdasar Pasal 84 ayat (1) huruf a

produsen akan dikenakan sanksi berupa pidana kurungan ataupun denda. Pasal yang dimaksud adalah sebagai berikut :

Pasal 84 ayat (1) huruf a :  
Barang siapa dengan sengaja:  
mengedarkan makanan atau minuman yang dikemas tanpa mencantumkan tanda atau label sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 tahun dan atau pidana denda paling banyak 15.000.000 rupiah (lima belas juta rupiah)

## **2. Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan**

Pangan dalam undang-undang ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 disebutkan sebagai segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang

digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan dan atau pembuatan makanan atau minuman. Berkait dengan kualitas produk makanan yang diedarkan di masyarakat dan untuk memenuhi hak konsumen atas keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi makanan, maka pada undang-undang ini terdapat beberapa ketentuan yang mengatur kewajiban bagi pelaku usaha untuk mencantumkan label pada tiap produk yang mereka hasilkan.

Pasal 30 :

(1)Setiap orang memproduksi atau memasukkan ke dalam wilayah Indonesia pangan yang dikemas untuk diperdagangkan wajib mencantumkan label pada, di dalam, dan atau di kemasan pangan.

(2)Label sebagaimana di maksud pada ayat (1) memuat sekurang-kurangnya keterangan mengenai:

- a. nama produk
- b. daftar nama yang digunakan
- c. berat bersih atau isi bersih

- d. nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia.
- e. keterangan tentang halal dan
- f. tanggal, bulan dan tahun kedaluarsa

Pasal di atas secara tegas mengatur kewajiban pencantuman label pada produk yang dipasarkan pada setiap pelaku usaha. Ketentuan ini merupakan ketentuan yang sifatnya melengkapi karena, dalam UU Perlindungan Konsumen walaupun mengatur juga tentang kewajiban pemberian informasi namun tidak menguraikan secara rinci mengenai hal apa yang seharusnya terdapat dalam label/etiket suatu produk.

Pasal 31 :

- (a) Keterangan pada label sebagaimana dimaksud Pasal 30 ditulis atau dicetak atau ditampilkan secara tegas dan jelas sehingga dapat mudah dimengerti oleh masyarakat.
- (b) Keterangan pada label sebagaimana dimaksud

ayat (1) ditulis atau dicetak dengan menggunakan bahasa Indonesia, angka arab dan huruf latin.

- (c) Penggunaan istilah asing selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan sepanjang tidak ada padanannya, tidak dapat diciptakan padanannya atau digunakan untuk kepentingan perdagangan pangan ke luar negeri.

Pasal 32

Setiap orang dilarang mengganti, melabel kembali, atau menukar tanggal, bulan dan tahun kedaluarsa pangan yang diedarkan.

Pasal ini melekatkan satu bentuk kewajiban pada siapa pun juga pelaku bisnis baik produsen maupun suplier bahkan penjual untuk tidak mengganti atau mengubah informasi yang berkait dengan tenggang waktu masa berlakunya suatu produk. Ini untuk menghindari terjadinya

keracunan akibat tidak layaknya suatu produk untuk dikonsumsi.

Pasal 33 :

- (1) Setiap label dan atau iklan tentang pangan yang diperdagangkan harus memuat keterangan mengenai pangan dengan benar dan tidak menyesatkan.
- (2) Setiap orang dilarang memberikan keterangan atau pernyataan tentang pangan yang diperdagangkan melalui, dalam atau dengan label atau iklan apabila keterangan atau pernyataan tersebut tidak benar dan atau menyesatkan.
- (3) Pemerintah mengatur, mengawasi dan melakukan tindakan yang diperlukan agar iklan tentang pangan yang diperdagangkan tidak memuat keterangan yang dapat menyesatkan.

Ketentuan Pasal di atas sejalan dengan apa yang diatur dalam Pasal 8 dan 10 UU Perlindungan Konsumen yang

sama-sama melarang pelaku usaha untuk berlaku curang dalam hal pemberian informasi yang tidak benar atau menyesatkan.

Pasal 34 :

- (1) Setiap orang yang menyatakan dalam label atau iklan bahwa pangan yang diperdagangkan adalah sesuai dengan persyaratan agama atau kepercayaan tertentu bertanggungjawab atas kebenaran pernyataan berdasarkan persyaratan agama atau kepercayaan tersebut.
- (2) Label tentang pangan olahan yang diperdagangkan untuk bayi, anak berumur di bawah 5 tahun dan ibu yang sedang hamil atau menyusui wajib memuat keterangan tentang peruntukan, cara penggunaan dan / atau keterangan lain yang perlu diketahui mengenai dampak pangan terhadap kesehatan manusia.

Pasal ini, khususnya ayat (1) merupakan ketentuan khusus yang mengatur tentang penandaan/

labeling yang berkait dengan halal tidaknya suatu produk menurut agama tertentu. Pencantuman label halal pada suatu produk saat ini dipandang sebagai suatu yang mendesak sehingga perlu diatur secara khusus dalam satu bentuk peraturan khusus.

Pelanggaran atas ketentuan pasal-pasal tersebut di atas, diatur lebih lanjut dalam Pasal 58 huruf h – k yang berupa sanksi pidana kurungan atau denda. Pasal yang dimaksud adalah sebagai berikut:

Pasal 58 :

Barang siapa :

(h) Memproduksi atau memasukkan ke dalam wilayah Indonesia pangan yang dikemas untuk diperdagangkan tanpa mencantumkan label, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 atau 31,

(i) Memberikan keterangan atau pernyataan secara tidak benar dan/atau menyesatkan mengenai pangan yang diperdagangkan melalui,

dalam, dan atau dengan label atau iklan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (2),

(j) Memberikan pernyataan atau keterangan yang tidak benar dalam iklan atau label bahwa pangan yang diperdagangkan adalah sesuai menurut persyaratan agama atau kepercayaan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1),

(k) Memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia dan/atau mengedarkan di dalam wilayah Indonesia pangan yang tidak memenuhi ketentuan undang-undang ini dan peraturan pemerintah pelaksanaannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (2).

Dipidana dengan penjara paling lama 3 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 360.000.000 (tiga ratus enam puluh juta)

### **3. U n d a n g - U n d a n g No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen**

Undang-undang ini berlaku disertai dengan harapan agar konsumen Indonesia mendapatkan perlindungan yang layak atas kerugian yang mungkin diderita akibat menggunakan produk barang dan atau jasa sekaligus dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi konsumen. Selain itu undang-undang ini juga mencerminkan bahwa perlindungan konsumen telah ditempatkan sebagai bagian dari sistem hukum di negara ini. Dalam konteks kewajiban pencantuman label/etiket pada suatu produk, pasal-pasal yang berhubungan atau mempunyai kaitan dengan hal ini antara lain:

Pasal 4 :

(c) Hak atas informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.

Pasal ini mengakomodir hak konsumen atas informasi yang

bertanggung jawab dari pelaku usaha sekaligus memberikan beban kepada pelaku usaha untuk memberi informasi yang sebenarnya berkaitan dengan produk yang dipasarkan. Dimana bentuk tanggungjawab untuk pemberian informasi itu salahsatunya melalui label/etiket. Ketentuan mengenai kewajiban ini tidak tak terbatas hanya untuk produk pangan semata. Asumsi ini berlaku karena memang dalam UUPK tidak membatasi produk barang dan atau jasa hanya sebatas pada produk pangan sehingga memberikan pengertian ketentuan ini berlaku untuk semua produk apapun. Hal ini diperkuat dengan ketentuan yang terdapat pada undang-undang yang sama

Pasal 7:

(b) Memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan

Pasal 5 :

(a) Membaca atau mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa, demi keamanan dan keselamatan.

Pasal ini selain mendorong konsumen untuk bersikap kritis juga secara implisit menunjukkan bahwa pencantuman label pada produk adalah sesuatu yang tidak bisa ditawar lagi. Konsumen dalam hal ini sekaligus berperan sebagai agen kontroling atas produk yang beredar, sebab disamping sebagai pihak yang sangat berkepentingan atas informasi yang jujur konsumen juga sebagai ujung tombak dalam pengawasan produk. Oleh karenanya konsumen harus mempunyai sikap kritis. Setidaknya doktrin *Caveat Emptor* menggambarkan hal ini, bahwa pembeli harus waspada, berhati-hati sebelum menggunakan/mengonsumsi suatu produk tertentu termasuk di dalamnya cermat akan ada tidaknya informasi

(label) dalam produk tersebut.

Pasal 8 :

Dalam Pasal 8 khususnya ayat (1), walaupun tidak secara eksplisit memuat kata label, namun pasal ini mewajibkan produsen untuk mencantumkan informasi pada tiap produk yang beredar. Atas pelanggaran ketentuan tersebut dikenakan sanksi sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (4) yaitu berupa larangan untuk memperdagangkan barang dan/atau jasa tersebut serta wajib menariknya dari peredaran. Selain larangan untuk memperdagangkan dan atau menarik dari peredaran, undang-undang ini mengatur juga aspek pemidanaan atas tidak dipenuhinya kewajiban pemberian informasi tersebut. Ketentuan dimaksud terdapat pada Pasal 62 ayat (1) UUPK

Pasal 62 :

(1) Pelaku usaha yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 8 dan seterusnya, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5

tahun atau pidana denda paling banyak Rp 2.000.000.000 (dua milyar rupiah)

Pasal diatas menunjukkan bahwa jika tidak dipenuhi atau ditaatinya kewajiban pencantuman label/informasi selain sanksi yang bersifat administratif berlaku juga sanksi pidana bagi pelaku usaha.

### **1. Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan.**

Peraturan Pemerintah tentang label dan iklan pangan, secara rinci mengatur hal apa saja yang harus terdapat dalam suatu label/etiket. Secara umum, peraturan ini mencantumkan lima aturan baku tentang apa yang harus dicantumkan dalam suatu label, yaitu :

- a. Daftar bahan yang digunakan. Bertujuan untuk mengetahui bahan apa saja yang digunakan dalam produk apakah menggunakan bahan sintetis ataukah alami.
- b. Informasi gizi dan kandungan isi.

- c. Berat bersih atau isi bersih (dalam liter atau gram) yang bertujuan agar konsumen terbantu dalam menghitung harga .
- d. Nama dan alamat produsen atau importir (jika produk impor), bertujuan agar memudahkan pelacakan jika terjadi masalah pada produk, sehingga bisa segera ditindaklanjuti.
- e. masa kadaluarsa (*expired date*). Selain informasi yang berkaitan dengan hal-hal tersebut di atas, satu hal penting lain yang harus diketahui konsumen dan merupakan kewajiban pelaku usaha adalah pencantuman masa kadaluarsa (*expired date*). Masa kadaluarsa sendiri sebenarnya merupakan rentang waktu dimana suatu produk layak dikonsumsi/digunakan. Masa kadaluarsa sendiri memuat tanggal, bulan dan tahun, yang tujuannya adalah menunjukkan batas aman produk itu dikonsumsi dan kapan produk itu harus ditarik

dari peredaran. Waktu daluarsa ini wajib dicantumkan pada produk pangan kemasan maupun pada produk non-pangan seperti kosmetika dan obat-obatan, kecuali buah-buahan dan sayur segar, roti, kue, panganan yang diperkirakan habis dalam 24 jam. Juga untuk produk cuka, gula pasir, garam dapur, atau keju yang dibuat dengan tujuan matang dalam kemasan. Masa Kedaluarsa dapat dinyatakan dalam 3 cara:

a. Tanggal Akhir Konsumsi (TAK)

TAK biasanya dalam kemasan sering tertulis: “dikonsumsi/digunakan sebelum tanggal .....”. TAK dicantumkan pada kemasan kosmetika/obat/pangan yang mudah rusak. Khusus untuk produk pangan adalah pangan yang masa penyimpanannya kurang dari 6-8 minggu, contoh: susu pateurisasi,

youhurt, krim. Tanggal ini mesti tercantum jelas disertai cara penyimpanan yang diperlukan untuk mencapai tanggal itu. Begitu TAK tercapai, pangan/kosmetika/obat dalam kemasan itu tidak bersih atau sehat lagi dan harus ditarik dari peredaran sehari sebelum batas TAK.

b. Tanggal Akhir Penggunaan Optimal (TAPO)

Dalam kemasan sering tertulis: “Sebaiknya digunakan..., sebaiknya dikonsumsi sebelum...., atau sebelum akhir...” Dicantumkan pada label kemasan produk kosmetik/obat/pangan yang daya simpannya lebih 6 dari minggu, contoh: bumbu dapur, susu, minuman, produk beku. Tanggal Akhir Penggunaan Optimal terdiri atas 3 golongan: (a). Jika lama TAPO kurang dari 3 bulan, yang

tercantum tanggal dan bulan, (b). Bila lama TAPO 3 bulan, tercantum bulan dan tahun, (c). Bila TAPO lebih dari 18 bulan, yang tercantum hanya tahunnya saja. Begitu TAPO tercapai produk dalam kemasan akan kehilangan kualitas, perubahan rasa, bau, atau nutrisi.

- c. Tanggal Pembuatan (TP)  
Tanggal pembuatan ini biasanya ditemukan pada produk pangan terkonversi lama, semi konversi, susu bubuk kering, dan mentega. Penulisannya berbagai cara, misal susu bubuk dibuat 29 Mei 2003, ditulis 29.5.03.

### **BPOM: Salah Satu Lembaga yang Berwenang Mengawasi**

BPOM adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintah tertentu dari Presiden, yang dipimpin oleh Kepala BPOM berada di bawah

dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam melaksanakan tugasnya BPOM dikoordinasikan oleh Menteri Kesehatan dan Kesejahteraan sosial<sup>7</sup>. BPOM merupakan salah satu lembaga yang bertanggungjawab untuk melakukan pengawasan terhadap keamanan produk pangan maupun non-pangan termasuk di dalamnya pengawasan atas pencantuman lebel dalam kemasan produk. Dalam melakukan pengawasan BPOM melakukan tindakan berdasarkan atas tingkat risiko dan berbasis bukti-bukti ilmiah. Selain itu lingkup pengawasan bersifat menyeluruh, mencakup seluruh siklus proses produksi, dimana dalam pelaksanaannya memiliki jaringan laboratorium yang berkolaborasi dengan jaringan global serta memiliki jaringan sistem informasi keamanan dan mutu produk. Selain itu BPOM merupakan suatu lembaga yang

<sup>7</sup> Setiap perselisihan antara konsumen dan penyedia produk konsumen ( barang atau jasa konsumen) dalam hubungan hukum satu sama lain mengenai produk konsumen tertentu.

memiliki otoritas yang menunjang penegakan supremasi hukum antara lain mengkait pula dengan penegakan hak konsumen.

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 166 Tahun 2000, Badan Pengawas Obat dan Makanan (Badan POM) ditetapkan sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang bertanggung jawab kepada Presiden dan dikoordinasikan dengan Menteri Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial. Target Kinerja BPOM:

- a. terkendalinya penyaluran produk terapanik dan NAPZA,
- b. terkendalinya mutu, keamanan dan khasiat / kemanfaatan produk obat dan makanan termasuk klaim pada label dan iklan di peredaran;
- c. tercegahnya risiko penggunaan bahan kimia berbahaya sebagai akibat pengelolaan yang tidak memenuhi syarat;
- d. penurunan kasus pencemaran pangan;

- e. peningkatan kapasitas organisasi yang didukung dengan kompetensi dan keterampilan personil yang memadai dan
- f. terwujudnya komunikasi yang efektif dan saling menghargai antar sesama dan pihak terkait.

Keberadaan BPOM di legitimasi oleh KEPPRES 103/2001 Pasal 6 yang menyatakan, dalam melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan, BPOM memiliki fungsi<sup>8</sup>:

- a. pengkajian dan penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan;
- b. pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang pengawasan obat dan makanan;
- c. koordinasi kegiatan fungsional dalam pelaksanaan tugas Badan POM;

---

<sup>8</sup> Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 103 tahun 2001 tentang Kewenangan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan dan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pasal 68, Hlm 41.

- d. pemantauan, pemberian bimbingan dan pembinaan terhadap kegiatan instansi
  - e. pemerintah di bidang pengawasan obat dan makanan;
  - f. penyelenggaraan pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang perencanaan umum, ketatausahaan, organisasi dan tata laksana, kepegawaian, keuangan, kearsipan, persandian, perlengkapan dan rumah tangga.
- c. penetapan sistem informasi di bidang pengawasan obat dan makanan;
  - d. penetapan persyaratan penggunaan bahan tambahan (zat aditif) tertentu untuk makanan dan penetapan pedoman pengawasan peredaran obat dan makanan;
  - e. pemberian ijin dan pengawasan peredaran obat serta pengawasan industri farmasi;
  - f. penetapan pedoman penggunaan, konservasi, pengembangan dan pengawasan tanaman obat.

Dalam menyelenggarakan fungsinya sebagaimana di atas, BPOM mempunyai kewenangan<sup>9</sup> antara lain :

- a. penyusunan rencana nasional secara makro dibidang pengawasan obat dan makanan;
- b. perumusan kebijakan dibidang pengawasan obat dan makanan untuk mendukung pembangunan secara makro;

Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan, adalah unit pelaksana teknis Badan Pengawas Obat dan Makanan di bidang pengawasan obat dan makanan, yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan, dalam pelaksanaan tugas secara teknis dibina oleh para deputi dan secara administrasi dibina oleh Sekretaris

---

9 Ibid., pasal 4, Hlm. 2-3.

Utama Badan<sup>10</sup>. Unit Pelaksana Teknis di lingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan mempunyai tugas melaksanakan kebijakan di bidang pengawasan produk terapeutik, narkotika, psikotropika dan zat aditif lain, obat tradisional, kosmetik, produk komplement, keamanan pangan dan bahan berbahaya<sup>11</sup>.

BPOM melalui Deputi Bidang Pengawasan Produk Terapeutik dan NAPZA melaksanakan penilaian dan evaluasi khasiat, keamanan dan mutu obat, produk biologi dan alat kesehatan sebelum beredar di Indonesia dan juga produk uji klinik. Selanjutnya melakukan pengawasan peredaran produk terapeutik, narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya. Disamping itu melakukan sertifikasi produk terapeutik, inspeksi penerapan

10 Badan Pengawas Obat dan Makanan, "Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis di Lingkungan Badan Pengawas Obat dan Makanan", Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 05018/SK/KB POM, Pasal 1, Hlm. 2.

11 Ibid., Pasal 2, Hlm. 2.

Cara Pembuatan Obat yang Baik, inspeksi sarana produksi dan distribusi, sampling, penarikan produk, *public warning* sampai *pro justicia*. Didukung oleh antara lain Komite Nasional Penilai Obat Jadi, Komite Nasional Penilai Alat Kesehatan dan Tim Penilai Periklanan Obat Bebas, Obat Bebas Terbatas, Obat Tradisional dan Suplemen Makanan. Sedangkan Deputi Bidang Pengawasan Obat Tradisional, Kosmetik dan Produk Komplemen melaksanakan penilaian dan registrasi obat tradisional, kosmetik dan suplemen makanan sebelum beredar di Indonesia. Selanjutnya melakukan pengawasan peredaran obat tradisional, kosmetik dan produk komplemen, termasuk penandaan/labeling dan periklanan.

Dalam hal penandaan / labeling, BPOM membuat beberapa pola kode registrasi untuk tiap produk import maupun lokal untuk tiap jenis barang. Diharapkan dengan ketentuan labeling ini, konsumen lebih

terbantu untuk mengidentifikasi asal produk maupun berkaitan dengan asli tidaknya produk tersebut. Pencantuman kode registrasi seperti ini wajib dilakukan oleh semua produsen maupun perusahaan importir.

Deputi Bidang Pengawasan Keamanan Pangan dan Bahan Berbahaya BPOM, juga melaksanakan tindakan penilaian dan evaluasi keamanan pangan baik sebelum diedarkan di Indonesia (produk impor/lokal) maupun selama peredaran seperti pengawasan terhadap sarana produksi dan distribusi maupun komoditinya, termasuk penandaan/labeling dan periklanan, dan pengamanan produk dan bahan berbahaya. Dalam hal penandaan/labeling ini pihak BPOM baru-baru ini telah mengeluarkan Peraturan Kepala BPOM No. HK.00.06.1.52.6635 tentang Larangan Pencantuman Informasi Bebas Bahan Tambahan Pangan Pada Label dan Iklan Pangan. Ketentuan ini sebenarnya

merupakan salah satu bentuk implementasi dari Peraturan Pemerintah tentang Label dan Iklan Pangan. Peraturan ini efektif berlaku mulai 1 Oktober 2008, dimana menurut ketentuan ini semua kemasan produk makanan dan minuman harus mencantumkan seluruh kandungan zat-zat di dalamnya dan dilarang mencantumkan label yang menyatakan bebas bahan pewarna dan pengawet.

Labelisasi pada produk makanan/minuman yang memuat penggunaan bahan kimia berdasarkan peraturan ini wajib dipatuhi oleh semua produsen. Pencantuman ini perlu agar konsumen tahu secara detail komponen yang terdapat dalam produk makanan atau minuman yang dikonsumsi. Dalam peraturan tentang label, harus mencantumkan seluruh kandungan bahan-bahan yang ada didalam kemasan dan ini akan menjadi informasi yang teramat penting bagi konsumen pengguna. Sanksi atas pelanggaran

mengenai pencantuman label ini diatur dalam Peraturan Pemerintah tentang Label dan Iklan Pangan, dimana didalamnya diatur sanksi yang diberikan pada pelanggar peraturan tersebut berupa lisan, tertulis sampai dengan pencabutan ijin usaha. Dalam hal ini BPOM sebagai lembaga pengawas akan bertindak tegas jika mendapatkan perusahaan yang melanggar peraturan mengenai pencantuman label ini. Oleh karenanya jika BPOM mendapatkan adanya ketidakcocokan hasil verifikasi pada suatu produk dengan peraturan yang ada, maka akan mengambil tindakan untuk memberi efek jera bagi pelanggar peraturan. Selain itu bentuk tindakan penegakan hukum lain berkaitan dengan labeling yang dilakukan BPOM antara lain dengan inspeksi Cara Produksi yang Baik, sampling, penarikan produk, *public warning* sampai *pro justicia*.

## **Penutup**

Berdasarkan pada uraian di atas, tampak jelas bahwa ada tidaknya label atau itiket produk merupakan suatu hal yang perlu mendapatkan perhatian lebih - baik dari konsumen terlebih lagi bagi pelaku usaha/produsen. Pentingnya peran label karena apa yang tercantum dalam itiket tersebut merupakan pintu informasi atas semua hal yang berkaitan dengan suatu produk. Oleh karenanya pencantuman label atau itiket pada produk baik makanan atau yang lainnya merupakan suatu keharusan yang wajib dipenuhi oleh para pelaku usaha khususnya produsen sebelum produk tersebut di pasarkan.

Kewajiban pencantuman label/ itiket oleh produsen makin menjadi sesuatu yang tidak dapat ditawar-tawar lagi dengan berlakunya beberapa peraturan hukum yang mengatur secara khusus mengenai hal ini. Selain itu BPOM sebagai lembaga yang dibentuk pemerintah diberi

wewenang untuk melakukan pengawasan atas peredaran produk pangan dan obat-obatan termasuk di dalamnya menginspeksi produk-produk yang tidak dilengkapi dengan informasi yang lengkap. Oleh karenanya mencantuman label pada tiap produk yang diproduksi bagi produsen bukan lagi merupakan pilihan melainkan suatu keharusan yang wajib hukumnya untuk ditaati.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Leder, M.J. *Consumer Law*. Macdonald and Evans, Plymouth, 1980.
- Lury, Celia. *Budaya Konsumen*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- Nasution, Az. *Konsumen dan Hukum: Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum Pada Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- Nurjanah (et.al). *Bahan Tambahan Makanan*. Jakarta: YLKI, 1992.
- Samsul, Inosentius. *Perlindungan Konsumen: Kemungkinan Penerapan Tanggung Jawab Mutlak*. Jakarta: Universitas Indonesia Pascasarjana, 2004.
- Sudaryatmo. *Masalah Perlindungan Konsumen Di Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Hukum dan Advokasi Konsumen*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Susilo, K.Zumrotin. *Penyambung Lidah Konsumen*. Jakarta: YLKI, 1996.
- Tantri (et.al). *Gerakan Organisasi Konsumen*. Jakarta: YLKI, 1995.
- YLKI. *Gerakan Langkah Yayasan Lembaga Konsumen*. Jakarta: Gunung Agung, 1982.

**Peraturan**

- Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan.
- Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1999 tentang Iklan dan Label Pangan.
- Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan.
- Keppres No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan dan Organisasi Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.
- Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan No. 02001/SK/KBPOM tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengawas Obat dan Makanan.
- Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan No. HK.0.061.1.52.66350 tentang Larangan Pencantuman Informasi Bebas Bahan Tambahan Pangan Dalam Label Dan Iklan Pangan.

# **Jasa Rumah Sakit dalam Kajian Hukum Perlindungan Konsumen**

**Gwendolyn Ingrid Utama**

UPH Tower, Jl. M.H. Thamrin Boulevard 1100

Lippo Karawaci, Tangerang 15811

Telp. (021) 5460901

## ***Abstract***

*The development in knowledge and technology has bring changes in life and paradigm about business oriented, including Hospital's Business Oriented. Hospital's business oriented is clearly seen after investors are allowed to build hospitals in form of legal entity to seek profit. In addition to that, the demand from society for hospital has changed. Now, people demand hospital in providing comfortable and efficient health care services. Thus, the hospital need qualified, profesional and full time manpowers which require big amount of investment. A lot of hospital is not balanced with the amount of doctors available. Thus, a doctor from one hospital also practices at another hospital as well as their personal practice place. This situation may bring about "malpractice".*

***Keywords : hospital services, rights and obligation, consumer protection***

## **A. Latar Belakang**

Tulisan ini merupakan pendalaman lebih lanjut dari hasil penelitian yang dilakukan dosen-dosen Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan pada tahun 2008/2009, dari hasil penelitian yang berjudul, "Aspek Jasa Kedokteran dalam Perspektif

Perlindungan Konsumen". Setelah dipresentasikan hasil penelitian tersebut, ternyata terdapat permasalahan yang perlu penulis angkat, yaitu mengenai aspek jasa rumah sakit (selanjutnya disebut "RS"), yang tentunya juga akan dikaji dalam hukum perlindungan konsumen.

Latar belakang perkembangan Rumah Sakit di Indonesia pertama sekali didirikan oleh VOC tahun 1626 dan kemudian juga oleh tentara Inggris pada zaman Raffles terutama ditujukan untuk melayani anggota militer beserta keluarganya secara gratis. Jika masyarakat pribumi memerlukan pertolongan, kepada mereka juga diberikan pelayanan gratis. Hal ini berlanjut dengan RS-RS yang didirikan oleh kelompok agama. Sikap karitatif ini juga diteruskan oleh RS CBZ di Jakarta. RS ini juga tidak memungut bayaran pada orang miskin dan gelandangan yang memerlukan pertolongan<sup>1</sup>. Semua ini telah menanamkan kesan yang mendalam di kalangan masyarakat pribumi bahwa pelayanan penyembuhan di RS adalah gratis. Mereka tidak mengetahui bahwa sejak zaman VOC, orang Eropa yang berobat di rumah sakit VOC

(kecuali tentara dan keluarganya) ditarik bayaran termasuk pegawai VOC sendiri seperti yang ditulis oleh Sciortino<sup>2</sup>:

*"The company's European employees had to be treated in the hospitals since they had no relatives to take care of them. Furthermore, instead of 'humanitarian' reasons, there were economic motives behind hospital care....sick people had to pay for their treatment, part of their salary was deducted by the Company".*

Pendirian sebuah RS pada waktu itu, ditujukan antara lain untuk melayani masyarakat akan kebutuhan pelayanan kesehatan. Untuk itu RS akan memproduksi jasa layanan kesehatan antara lain rawat jalan, rawat inap, penunjang diagnostik, farmasi dan berupa layanan yang lain.

Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah mengubah berbagai bidang kehidupan dan paradigma *business oriented*. Akibat kemajuan tersebut, globalisasi telah melanda di berbagai penjuru

2 Ibid.

---

1 K. Bertens, *Rumah Sakit: Antara Komersialisasi dan Etika*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1995, hal 2-3.

dunia, yang membawa implikasi pada arah modernisasi tata kelola penyelenggaraan perusahaan (*good corporate governance*), termasuk juga didalamnya adalah *Hospital's Business Oriented* pada akhirnya menimbulkan pergeseran pada sejumlah paradigma pelayanan masyarakat. *Competition, Market, penerapan Standard International, Profesionalism, Management dan Efficiency* merupakan pedoman-pedoman yang harus diperhatikan oleh setiap pengelolaan badan usaha, termasuk juga didalamnya adalah RS (Pasal 58 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan juncto Pasal 8 ayat (2) Permenkes RI Nomor 532 Tahun 1982, untuk memperoleh izin dari Menteri Kesehatan, rumah sakit yang dimiliki dan diselenggarakan oleh badan hukum).

Dilihat dari definisinya, RS mempunyai banyak pengertian, salah satunya adalah definisi yang diberikan oleh World Health Organization (WHO), sebagaimana termuat dalam *WHO Technical*

*Report Series No.122/1957*, yang berbunyi sbb:

”Rumah sakit adalah merupakan bagian integral dari satu organisasi sosial dan kesehatan dengan fungsi menyediakan pelayanan kesehatan paripurna, kuratif dan preventif kepada masyarakat, dan pelayanan rawat jalan yang diberikannya menjangkau keluarga di rumah. Rumah Sakit juga merupakan pusat pendidikan dan latihan tenaga kesehatan dan pusat penelitian bio-medik”.

Sejalan dengan kemajuan dan perkembangan ilmu dan teknologi kedokteran, RS telah berkembang dari suatu lembaga kemanusiaan, keagamaan dan sosial yang murni menjadi suatu lembaga yang lebih mengarah dan lebih berorientasi kepada “bisnis”, terlebih-lebih setelah diperbolehkannya para pemodal untuk mendirikan RS di bawah badan hukum yang bertujuan mencari laba (*profit*)<sup>3</sup>.

3 Agus Budianto & Gwendolyn Ingrid, Aspek Jasa Kedokteran dalam Perspektif Perlindungan Konsumen, Hasil Penelitian dosen FH UPH 2008/2009, belum dipublikasikan, hal 2.

Penyelenggaraan RS pada zaman modern tidak sesederhana seperti dulu lagi. Penyelenggaraan RS masa sekarang membutuhkan modal yang cukup besar terutama dengan makin banyaknya teknologi baru yang harus disediakan, tenaga yang cukup banyak sehingga memerlukan pengorganisasian yang lebih profesional, dan tersedianya tenaga-tenaga teknis yang mahir untuk menangani alat-alat yang makin canggih. Ditambah lagi dengan adanya perubahan tuntutan dari masyarakat pemakai jasa RS berupa kenyamanan dan kemudahan dalam pelayanan kesehatan. Semuanya itu memerlukan biaya investasi yang besar dan tentunya diperoleh dari sumber lain, misalnya bank yang juga harus diperhitungkan bunganya<sup>4</sup>.

Namun, seiring dengan perkembangan masyarakat, sudah merupakan kejadian yang biasa bahwa seorang penderita menuntut RS atas layanan yang dia terima

dari sebuah RS. Akibat dari hal ini dokter dan RS sudah lebih hati-hati dalam melaksanakan kegiatan profesinya. Dalam hal ini RS akan berusaha benar untuk dapat diakreditasi disamping ini merupakan pengakuan atas kualitas produk jasa layanan kesehatan yang dihasilkan, juga memang RS itu sendiri menginginkan adanya peningkatan dalam kinerja pelayanan kesehatan yang dilaksanakan. Kegiatan ini membutuhkan biaya yang tidak sedikit dan ditanggung RS, di lain pihak penderita akan menikmati layanan kesehatan yang lebih meningkat mutunya. Dalam kaitan ini masih dapat dirasakan bahwa antara biaya yang dikeluarkan RS dengan peningkatan mutu yang terjadi dan kemungkinan peningkatan mutu dimasa mendatang masih lebih memberikan harapan pada peningkatan mutu yang terjadi dan akan terjadi.

Konsekuensi dari hal tersebut diatas adalah bahwa RS juga

---

4 K. Bertens, Op. Cit, hal 4.

memerlukan Tenaga Kesehatan<sup>5</sup> yang berkualitas, profesional dan bekerja penuh waktu. Banyaknya RS tidak diimbangi dengan ketersediaan tenaga kesehatannya, yang dalam hal ini adalah dokter, sehingga dokter di sebuah RS juga berpraktik di RS lainnya, selain juga berpraktik di tempat praktik pribadinya. Keadaan seperti ini lebih lanjut dapat bahkan sering menimbulkan apa yang dinamakan dengan "mal praktik".

Hingga kini tercatat sedikitnya 387 kasus dugaan mal praktik di Indonesia, dari jumlah tersebut hanya 10 persen yang bisa diproses secara hukum<sup>6</sup>. Hasil aduan masyarakat menurut MKEK DKI Jakarta, adalah Januari sampai dengan Desember 1999 terdapat 13 kasus mal praktik; tahun 2000

terdapat 11 kasus; tahun 2001 terdapat 11 kasus; tahun 2002 terdapat 12 kasus dan pada tahun 2003 terdapat 6 kasus mal praktik. Salah satu kasus tersebut adalah, kasus CK Chalikkasus salah operasi mioma yang mengakibatkan perut bolong dan mengeluarkan kotoran lewat lubang di perut. Korban adalah pasien di RS Ibu dan Anak Budi Jaya di Jalan Sahardjo No 120, Jakarta Selatan pada tahun 2002. Sedangkan, kasus almarhum Adya Vitry Hadisusanti adalah kasus terlambat operasi mioma di RS PMI Bogor, Jawa Barat dan kesalahan pemasangan *Central Vena Preassure (CVP)* yang menyebabkan kematian di RS Cipto Mangunkusumo (RSCM) Jakarta Pusat pada bulan Desember 2002.

Kasus lainnya, Rabu, 21 September 2005 bertempat di RSU Kudus, Alfrido yang berumur 7,5 tahun, anak pasangan Bambang 36 tahun dan Hartini 35 tahun, yang beralamat di RT 1 RW 6 Desa Pasuruan Lor, Kecamatan

5 Tenaga Kesehatan menurut UU Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan adalah setiap orang yang mengabdikan diri dalam bidang kesehatan serta memiliki pengetahuan dan atau keterampilan melalui pendidikan di bidang kesehatan yang untuk jenis tertentu memerlukan kewenangan untuk melakukan upaya kesehatan.

6 <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0512/19/lipsus01.html>

Jati, Kudus, sekitar pukul 14.30 meninggal dunia. Alfrido yang mulai masuk ke RSUD Kudus pada hari Senin, 19 September untuk persiapan dilakukannya operasi yang dijadwalkan pada hari Rabu, 21 September 2005. Pada hari Rabu, operasi amandel dilakukan di ruang Cempaka, pada pukul 09.00 WIB, tiba-tiba Alfrido dibawa ke ruang ICU melewati pintu belakang, tanpa sepengetahuan pihak keluarganya yang sedang menunggu dilakukannya operasi dan pukul 17.00 ada seorang tenaga medis yang memberi tahu bahwa Alfrido telah meninggal dunia. Dari kasus-kasus dugaan mal praktik tersebut, sampai saat ini hanya terdapat 3 kasus yang dimenangkan oleh Pengadilan Negeri. Peristiwa dr Setianingrum di Pati pada tahun 1981; RS Puri Cinere tahun 2007; dan RSD Cibinong tahun 2008.

Kegagalan penerapan hukum dalam dugaan mal praktik disebabkan banyak hal. Kurang kualitasnya penegak hukum

di bidang hukum kedokteran, pasal "karet" dalam KUHP dan KUHPperdata, sampai pada faktor psikologis dokter sendiri. Artinya, jika segala kesalahan dokter dapat dijerat dengan dugaan mal praktik, maka dokter akan melakukan "defense medicine". Oleh karena hal tersebut, maka instrumen hukum yang belum diperhatikan sampai saat ini, dan masih diperdebatkan antara lembaga Ikatan Dokter Indonesia dengan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, perihal diterapkannya UU nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut "UUPK"). Hal ini menjadi kajian penulis, karena sampai saat ini sedikit sekali dugaan mal praktik yang dapat diselesaikan oleh Pengadilan melalui jalur litigasi, sedangkan melalui instrumen hukum perlindungan konsumen, dikenal adanya mekanisme penyelesaian mediasi, sehingga dapatkah instrumen hukum ini diterapkan dalam praktik

kedokteran pada khususnya dan dalam hubungan antara RS dengan pasien pada umumnya. Tulisan ini akan mengkaji jasa rumah sakit dalam perspektif perlindungan konsumen.

## **B. Pembahasan**

### **1. Pasien adalah Konsumen**

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan pada tahun 2008/2009, penulis berkesimpulan bahwa pengertian pasien adalah sama dengan pengertian konsumen sebagaimana yang diatur dalam UUPK. Pengertian pasien tidak banyak dibahas dalam literatur hukum kesehatan atau kedokteran<sup>7</sup>. Dalam Kode Etik Kedokteran Indonesia (KODEKI), tidak dijumpai kata pasien, pasien dalam kode etik tersebut diganti dengan kata

”penderita”. Kamus Besar Bahasa Indonesia, mengartikan pasien sebagai orang yang sakit (yang dirawat dokter); penderita (sakit)<sup>8</sup>. Dari definisi tersebut, tersirat bahwa pasien adalah orang-perorangan yang memerlukan jasa dari orang lain, yang dalam hal ini adalah dokter untuk konsultasi masalah kesehatannya, baik secara langsung ataupun tidak langsung.

Jasa yang dimaksud adalah keterampilan yang dimiliki seorang dokter atau dokter gigi untuk mencari solusi kesehatan yang diderita pasien. Dalam hal ini, ketrampilan tersebut dimiliki oleh seorang dokter atau dokter gigi dengan menempuh sebuah pendidikan yang formal, memenuhi ketentuan formal yang dipersyaratkan sebagai seorang dokter atau dokter gigi, yang kemudian disebut sebagai profesi. Profesi kedokteran tidak berbeda dengan profesi lainnya, dimana setiap orang yang akan

---

<sup>7</sup> UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, pasal 1 angka 10, dikatakan: ”Pasien adalah setiap orang yang melakukan konsultasi masalah kesehatannya untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang diperlukan baik secara langsung maupun tidak langsung kepada dokter atau dokter gigi”

---

<sup>8</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.

menjalankan profesi ini, harus tunduk pada kode etik organisasi profesinya, sehingga orang yang menjalankan profesi ini disebut dengan "menyediakan jasa".

Dalam UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, terdapat pengertian jasa<sup>9</sup> dan konsumen<sup>10</sup>. Pasien menggunakan jasa dokter atau dokter gigi tersebut, yang tentunya jasa tersebut telah tersedia dalam masyarakat sebelumnya, tentunya akan digunakan untuk kepentingan diri sendiri. Dengan demikian, timbul pertanyaan bahwa apakah dapat dikatakan bahwa pasien adalah konsumen. Berikut ini

adalah unsur-unsur konsumen yang dapat menjawab apakah unsur-unsur ini dapat diimplementasikan pada pengertian pasien, yaitu antara lain: *Pertama*, adanya subyek atau orang. Subjek yang disebut sebagai konsumen berarti setiap orang yang berstatus sebagai pemakai barang dan/atau jasa. Istilah "orang" sebenarnya menimbulkan keraguan, apakah hanya orang individual yang lazim disebut *natuurlijke persoon* atau termasuk juga badan hukum (*rechtspersoon*). Hal ini berbeda dengan pengertian yang diberikan untuk "pelaku usaha" dalam Pasal 1 Angka (3) UUPK, yang secara eksplisit membedakan kedua pengertian *persoon* di atas, dengan menyebutkan kata-kata: "orang perseorangan atau badan usaha". Tentu yang paling tepat tidak membatasi pengertian konsumen itu sebatas pada orang perseorangan. Pengertian pasien yang diatur dalam UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran sangat jelas menyebut sebagai setiap

---

9 UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pasal 1 angka 5 dikatakan, bahwa Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang disediakan bagi masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen

10 UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, pasal 1 angka 2 dikatakan, bahwa Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan

orang, artinya menunjuk pada *natuurlijk persoon*.

*Kedua*, sesuai bunyi penjelasan Pasal 1 Angka (2) UUPK, kata “pemakai” menekankan konsumen adalah konsumen akhir (*ultimate consumer*). Istilah “pemakai” dalam hal ini tepat digunakan dalam rumusan ketentuan tersebut, sekaligus menunjukkan barang dan/atau jasa yang dipakai tidak serta merta hasil dari transaksi jual beli. Artinya, yang diartikan sebagai konsumen tidak selalu harus memberikan prestasinya dengan cara membayar uang untuk memperoleh barang dan/atau jasa itu. Dengan kata lain, dasar hubungan hukum antara konsumen dan pelaku usaha tidak perlu harus kontraktual (*the privacy of contact*). Secara yuridis, timbulnya hubungan antara dokter dan pasien bisa berdasarkan 2 hal, yaitu:

1. Perjanjian (*ius contractual*), dimana dalam hubungan ini antara dokter dan pasien, dimulai saat seorang pasien

datang ke tempat dokter atau ke rumah sakit dan dimulainya *anamnesa*<sup>11</sup> dan pemeriksaan oleh dokter. Seorang dokter tidak bisa menjamin bahwa ia pasti akan dapat menyembuhkan penyakit pasiennya, karena hasil suatu pengobatan sangat tergantung kepada banyak faktor-faktor yang berkaitan (usia, tingkat keseriusan penyakitnya, macam penyakit yang diderita, komplikasi, dan lain-lain). Dengan demikian, maka perjanjian antara dokter-pasien itu secara yuridis dimasukkan ke dalam golongan “perjanjian berusaha sebaik mungkin” (*inspanningsverbintenis*).

2. Undang-undang (*ius delicto*). Di dalam KUHPerdota, selain gugatan mendasarkan pada wanprestasi, juga dapat mendasarkan pada perbuatan melawan hukum

---

<sup>11</sup> Anamnesa adalah catatan sejarah medis dari pasien. Dapat disamakan dengan *medical record*, <<http://kamus.landak.com/cari/anamnesa>>

(*onrechtmatige daad*), yang diatur dalam Pasal 1365. Dalam Arrest Hoge Raad, 31 Januari 1919 telah merumuskan perbuatan melanggar hukum, "*dat onder onrechtmatige daad is te verstaan een handelen of nalaten, dat of inbreuk maakt op eens anders recht, of in strijd is met des daders rechtsplicht of indruist, hetzij tegen de goede zaden, hetzij tegen de zorgvuldigheid, welke in het maatschappelijk verkeer betaamt ten aanzien van een anders persoon of goed*" (sebagai suatu tindakan atau non-tindakan yang atau bertentangan dengan kewajiban sipelaku, atau bertentangan dengan susila baik, atau kurang hati-hati dan ketelitian yang seharusnya dilakukan di dalam masyarakat terhadap seseorang atau barang orang lain).

*Ketiga*, barang dan/atau jasa. Berkaitan dengan istilah barang dan/atau jasa, sebagai

pengganti terminologi tersebut digunakan kata produk. Dalam hal jasa pelayanan kesehatan oleh RS, tidak dikenal adanya produk, juga tidak menjelaskan tentang pengertian mengenai jasa. Namun untuk memperjelas, bahwa pelayanan kesehatan oleh RS, dapat disebut sebagai jasa, paling tidak ada dua alasan.

1. UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, Pasal 1 angka 1, dinyatakan, "Praktik Kedokteran adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh dokter dan dokter gigi terhadap pasien dalam melaksanakan upaya kesehatan". Upaya kesehatan juga tidak dipertegas, apakah berbentuk produk atau jasa. Dalam UU Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan, Pasal 1 angka 2 dikatakan, "Upaya Kesehatan adalah **setiap kegiatan untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan yang dilakukan**

oleh pemerintah dan atau masyarakat<sup>12</sup>”. Sedangkan pengertian kesehatan adalah keadaan sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomis.

2. Dalam perundingan ke delapan (Uruguay/*Uruguay Round*), yang berlangsung dari tahun 1986 sampai 1994 melahirkan apa yang disebut dengan WTO (World Trade Organization), pada tanggal 1 Januari 1995. Perjanjian WTO mengatur masalah (yakni GATT *the General Agreement on Tariffs and Trade*); jasa (yakni GATS *the General Agreement on Trade in Services*), dan hak cipta (yakni TRIPs *the Agreement on Trade-Related Aspects of*

---

12 Pen: Memberikan garis bawah untuk memperjelas bahwa kegiatan tersebut mencakup dalam lingkungan perekonomian (untuk mendapatkan penghasilan, dan adanya konsumen), sehingga jelas, bahwa kegiatan tersebut menyebut sebagai Jasa.

*Intellectual Property Rights*)

<sup>13</sup>. Jasa yang berlaku dalam perjanjian GATS adalah jasa-jasa kecuali *jasa pemerintahan*, yaitu “jasa-jasa yang disediakan dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintah”; jasa seperti ini telah dijabarkan sebagai jasa yang “tidak disuplai pada dasar komersial, maupun dalam persaingan dengan satu atau lebih penyedia (*supplier*) jasa”. Pemerintah Indonesia telah memberikan penawaran perdana (*initial offer*) di sektor jasa untuk diliberalisasikan dalam kerangka WTO. Atas dasar itu, Departemen Perdagangan RI memberikan 7 initial offer, ketujuh sektor jasa yang ditawarkan RI tersebut antara lain pendidikan kejuruan; profesi kesehatan; kepemilikan perbankan kepada warga asing dari yang semula 49 % menjadi 51%; diizinkan profesinya pengacara asing beroperasi di

---

13 Astim Riyanto, *World Trade Organization*, YAPEMDO Bandung, 2003, hal. 20.

Indonesia; jasa konstruksi asing untuk membangun infrastruktur di Indonesia; pembangunan RS asing dengan kapasitas minimal mempunyai 400 tempat tidur; dan yang terakhir adalah perluasan izin keimigrasian<sup>14</sup>. Dalam hal ini, bidang jasa kesehatan menyangkut lima hal, yaitu: tenaga medis termasuk perawat; penyelenggara pelayanan kesehatan; penyedia pelayanan kesehatan; penyedia dana dan fasilitas kesehatan. Hal lain yang menguatkan adalah dengan dikeluarkannya Keputusan Menteri Kesehatan RI No. 756/MENKES/SK/VI/2004 tentang Persiapan Liberalisasi Perdagangan dan Jasa di Bidang Kesehatan

### **1. Hak dan Kewajiban Konsumen/Penderita**

Semua hak dan kewajiban konsumen yang tercantum, pada UU No. 8 Tahun 1999 akan merupakan pula hak dan kewajiban

<sup>14</sup> <http://www.bakun.go.id/modul/terkini/index.php?id=636>

penderita selaku konsumen pada sebuah RS. Ada 9 hak yang secara tegas tercantum dalam UUPK tersebut<sup>15</sup>. Dari hak tersebut, maka banyak hal telah tercakup dalam beberapa ketentuan dan peraturan yang dikeluarkan oleh Depkes RI,

15 Hak konsumen adalah :

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

seperti:

1. Upaya akreditasi<sup>16</sup> RS bertujuan agar mutu layanan RS lebih baik dan menunjang kenyamanan dan keselamatan penderita.

---

16 Hal-hal Akreditasi RS:

Jenis Pelayanan (Yan), beserta jumlah parameternya:

1. (5) Lima Yan: 1.Administrasi & Manajemen (24), 2.Yan Medis (18), 3.Yan Gawat Darurat (31), 4.Yan Keperawatan (23), 5.Rekam Medis (16), (5 Yan total = 112 Parameter).
2. (12) Duabelas Yan: 6.Yan Farmasi (16), 7.Keselamatan Kerja, Kebakaran Kewaspadaan bencana-K3-(27), 8.Yan Radiologi (18), 9.Yan Laboratorium (23), 10.Yan Kamar Operasi (25), 11.Yan Pengendalian Infeksi ( 17), 12.Yan Perinatal Resiko Tinggi (16), (12 Yan total =254 parameter).
3. (16) Enambelas Yan: 13.Yan Rehabilitasi Medis (16), 14.Yan Gizi (17), 15.Yan Intensif (17), 16.Yan Darah (15), (16 Yan) =319 parameter.

Akreditasi pada sesuatu RS wajib dilakukan untuk lima pelayanan, disebut Akreditasi Tingkat Dasar yaitu pelayanan nomor 1 s/d 5. Tiga tahun kemudian RS meningkatkan diri dan diakreditasi untuk 12 pelayanan, disebut Akreditasi Tingkat Lanjut (pelayanan nomor 1 s/d 12). Dan tiga tahun kemudian RS dapat diakreditasi untuk total 16 pelayanan (Akreditasi Tingkat Lengkap).

2. Adanya “*informed consent*”<sup>17</sup>, penderita berhak mendapatkan penjelasan yang lengkap sebelum dilakukan tindakan tertentu. Penderitapun berhak menolak bila tidak menyetujui rencana tindakan yang akan dilaksanakan dokter dan rumah sakit terhadapnya. Bila ada penolakan tersebut, segala akibat tidak dilakukannya tindakan tersebut menjadi tanggung jawab penderita.
3. Adanya MKEK (Majelis Kode Etik Kedokteran), bertujuan untuk melindungi penderita dari kemungkinan mal praktik seorang dokter di RS.
4. Hak penderita untuk mendapatkan “*second*

---

17 Permenkes No. 585/Men.Kes/Per/IX/1989 tentang Persetujuan Medik, dikatakan bahwa Persetujuan tindakan medik / *informed consent* adalah persetujuan yang diberikan oleh pasien atau keluarganya atas dasar penjelasan mengenai tindakan medik yang akan dilakukan terhadap pasien tersebut.

*opinion*”<sup>18</sup>, bila merasa bahwa pelayanan seorang dokter tidak/kurang meyakinkan kalau perlu pindah RS. Penderita berhak untuk mendapatkan catatan pengobatan di RS lama.

18 UU No.29/2004 tentang Praktik Kedokteran, pada Bab VII Penyelenggaraan Praktik Kedokteran pada bagian ketiga (Pemberian Pelayanan) Paragraf 7 tentang hak dan kewajiban pasien tertulis sebagai berikut :

Pasal 52 : Pasien dalam menerima pelayanan pada praktik kedokteran, mempunyai hak : “Mendapatkan penjelasan secara lengkap tentang tindakan medis sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 45 ayat (3) meminta pendapat dokter atau dokter gigi lain mendapatkan pelayanan sesuai dengan kebutuhan medis menolak tindakan dan mendapatkan isi rekaman medis“.

Penjelasan Pasal di atas :

Yang dimaksud dengan penjelasan secara lengkap dan rinci tentang tindakan berupa sekurang-kurangnya mencakup (Pasal 45 ayat 3) diagnosis dan tata cara tindakan medis tujuan tindakan medis yang dilakukan alternatif tindakan lain dan risikonya, resiko dan komplikasi yang mungkin terjadi dan prognosis terhadap tindakan yang dilakukan. Pasien juga punya hak untuk meminta pendapat dokter lain tentang penyakitnya atau tindakan yang akan dilakukan (second opinion) dapat dokter yang bersangkutan merujuk ke dokter lain untuk meminta pendapat tadi, atau pasien sendiri yang sudah mempunyai nama dokter lain untuk meminta second opinion tadi.

5. Pencatuman hak penderita mengharuskan RS harus meningkatkan pelayanan sehingga penderita merasa diperlakukan dengan baik, tidak diskriminatif, jujur, adanya kenyamanan dalam memperoleh layanan dan lain-lain. Dengan adanya UUPK, RS akan meningkatkan faktor-faktor pelayanan tersebut, satu hal yang dirasakan sangat kurang bila dibandingkan RS di luar negeri<sup>19</sup>.

6. Dalam menghadapi tuntutan kompensasi, ganti rugi oleh penderita, dengan adanya UU ini perlu diwaspadai pemanfaatan oleh pihak ke 3. Walaupun tuntutan ganti rugi atas kesalahan atau kekurangan, pelayanan RS/dokter terhadap seorang penderita, dapat menyebabkan RS/dokter lebih berhati-hati dalam melaksanakan pelayanan kegiatan pelayanan, dan ini akan

---

<sup>19</sup> Wila Chandrawila Supriadi, Hukum Kedokteran, CV. Mandar Maju, 2001, hal 30.

menyebabkan peningkatan biaya yang akhirnya akan dipikul penderita secara keseluruhan. Hal ini dapat terjadi karena baik RS maupun dokter akan bekerjasama dengan asuransi guna melindungi dirinya.

Mengenai kewajiban penderita dalam hubungan antara RS dengan penderita, akan sangat mendukung pelaksanaan kegiatan RS, antara lain : Kepatuhan penderita akan prosedur dan tata cara pengobatan akan mendukung kesembuhan; disamping itu adanya piutang yang tidak terbayar dan umumnya lebih banyak menimpa RS golongan IPSM yaitu RS yang biasanya melayani golongan menengah kebawah diharapkan akan berkurang sehubungan dengan adanya penekanan bahwa penderita akan membayar sesuai dengan tarif yang telah disepakati.

## **2. Hak dan Kewajiban Pelaku Usaha/Rumah Sakit**

Beberapa hal yang menjadi

hak dari RS, antara lain: *Pertama*, hak menerima pembayaran atas tarif yang sudah disepakati akan sangat mengurangi piutang yang tidak terbayar. Hal ini juga akan mencegah penderita menggunakan kelas perawatan yang diluar kesanggupan untuk membayar; *Kedua*, dalam menghadapi penderita yang kurang beritikad baik, RS akan melakukan kerja sama dengan asuransi. Ini perlu diwaspadai agar ujung-ujungnya tidak merugikan penderita; dan *Ketiga*, MKEK akan melindungi penderitasekaligusjugamelindungi dokter/RS bila tidak bersalah<sup>20</sup>. Adanya peradilan profesi yang sedang diprakarsai oleh MKEK/IDI untuk mewujudkannya, akan sangat melindungi kedua belah pihak baik penderita maupun dokter/RS. Hanya perlu diwaspadai agar kegiatan ini tidak menjadi pos biaya baru bagi RS. Sementara

---

20 „Ketua MKEK: RUU Praktik Kedokteran Sudah Lindungi Hak-hak Pasien“, <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0403/16/humaniora/913191.htm>

kewajiban dari RS, antara lain<sup>21</sup>:

1. Pada umumnya semua kewajiban telah diatur dalam ketentuan Menteri Kesehatan maupun Dir. Jan. Yanmed seperti adanya ketentuan hak dan kewajiban RS, penderita dan pemilik rumah sakit, “*informed consent*”, ketentuan akreditasi RS dan lain-lain.
2. Kewajiban agar memberi kesempatan konsumen/penderita untuk menguji atau mencoba barang/jasa layanan rumah sakit sulit untuk dilaksanakan<sup>22</sup>. Hal ini mungkin sudah tercakup dalam ketentuan “*informed consent*”, dalam hal ini penderita menyatakan persetujuan atau menolak tindakan yang akan dilaksanakan kepadanya setelah penderita mendapat

penjelasan yang lengkap tentang untung dan ruginya serta resiko tindakan yang akan dilaksanakan terhadapnya. Dengan adanya UU ini dokter/RS akan lebih berhati-hati dan bersungguh-sungguh melaksanakan “*informed consent*”.

3. Pemberian kompensasi dalam bidang perumah-sakitan sangat sulit untuk diukur besarnya. Hal ini, akan memaksa RS atau dokter untuk bekerjasama dengan asuransi sehingga akhirnya akan membebani penderita sendiri secara keseluruhan.

Disamping itu tidaklah mungkin dokter/RS menjamin tentang hasil/upaya yang dilakukan terhadap seorang penderita walaupun secara teori kedokteran sesuatu tindakan itu walaupun tepat pelaksanaannya hasilnya tidak dapat diramalkan. Maka pelaksanaan “*informed consent*” yang benar sudah merupakan cerminan hak penderita untuk

---

21 Hermien Hadiati K, *Hukum Kedokteran (Studi tentang Hubungan Hukum Dalam Mana Dokter Sebagai Salah Satu Pihak)*, Citra Aditya Bandung, 1998, hal 50 – 53.

22 Jusuf Hanafiah & Amir Amri, *Etika Kedokteran dan Hukum Kesehatan*, Cet. III, Kedokteran EGC, Jakarta 1999, hal 33.

mencoba layanan RS/dokter sebelumnya.

### **3. Penyelesaian Sengketa Melalui UUPK**

Seperti yang telah dibahas dalam tulisan ini, bahwa banyaknya dugaan kasus mal praktik merupakan indikasi bahwa setiap profesi, khususnya profesi kedokteran rentan dengan kecelakaan (kelalaian) yang menyebabkan kerugian/kematian. Jika terjadi dugaan mal praktik, pihak yang dirugikan, dalam hal ini pasien menyerahkan perkaranya ke pengacara/penasehat hukum, dan mengikuti proses peradilan perdata di Pengadilan, maka harapan untuk menang atau mendapat ganti rugi dari pihak RS/dokter sangat kecil. Begitu juga dengan pihak RS/dokter, jika ada tuntutan perdata, maka pihak RS/dokter akan melakukan "full defense", karena menyangkut nama baik perusahaan. Berapapun biaya akan dikeluarkan asal terbebas dari putusan hakim "bersalah". Apalagi

jika kasus tersebut mengandung unsur pidana, maka RS/dokter akan sangat dirugikan jika vonis hakim menyatakan bersalah.

Bagaimana dengan pasien (konsumen)? Kebanyakan pasien/konsumen yang ekonominya menengah dan kebawah akan menyerahkan perkaranya ke pengacara/penasehat hukum, dan pengacara/penasehat hukum akan membuat gugatan yang (biasanya) tidak masuk akal, karena kerugian immateriilnya. Kadang-kadang juga tidak cermat dalam membuat gugatan, sehingga banyak gugatan pasien yang kandas. Dengan kata lain, justru pasien kehilangan lebih banyak kerugian, selain kerugian yang disebabkan kelalaian RS/dokter itu sendiri.

UUPK memperkenalkan model penyelesaian di luar litigasi atau jalur peradilan, karena di dalam UUPK sendiri diatur, yaitu dalam Pasal 49 ayat (1) berbunyi, "Pemerintah membentuk badan penyelesaian sengketa konsumen di Daerah Tingkat I untuk

penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan”. Untuk mengimplementasikan badan tersebut, dalam Pasal 52 nya diatur tentang Tugas dan wewenang badan ini<sup>23</sup>.

23 Tugas dan wewenang BPSK:

1. melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
2. memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
3. melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
4. melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam Undang-undang ini;
5. menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
6. melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;
7. memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
8. memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan/atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap Undang-undang ini;
9. meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan badan peny-

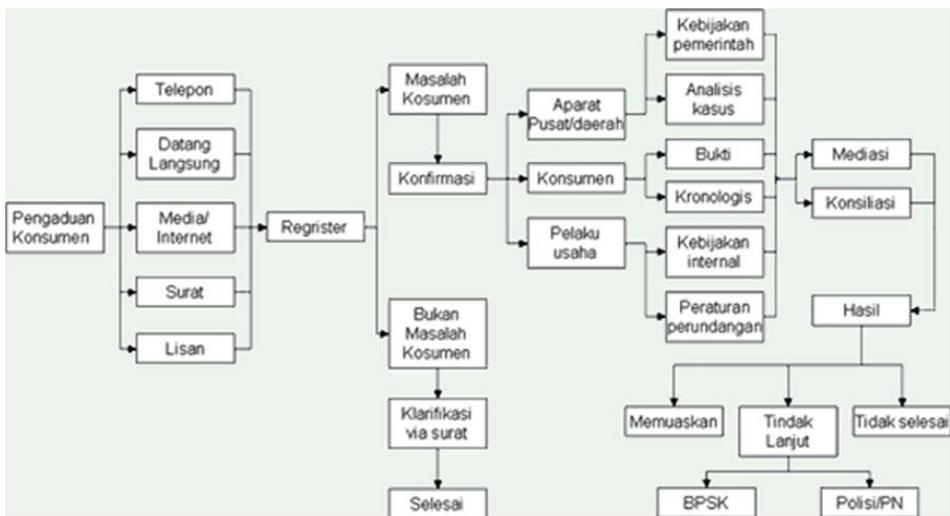
Dalam tugas dan wewenang badan ini, disebutkan adanya penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen, dengan cara melalui mediasi<sup>24</sup> atau arbitrase<sup>25</sup> atau konsiliasi<sup>26</sup>.

elelesaian sengketa konsumen;

10. mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
  11. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen;
  12. memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
  13. menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.
- 24 Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ke tiga bersifat netral dengan tujuan membantu penyelesaian sengketa dan tidak memiliki wewenang untuk membuat keputusan.
- 25 Arbitrase adalah proses penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang dalam hal ini para pihak yang bersengketa menyerahkan sepenuhnya penyelesaian kepada BPSK.
- 26 Konsiliasi adalah penyelesaian yang dilakukan sendiri oleh para pihak yang bersengketa dengan didampingi pihak ke tiga yang bertindak pasif sebagai Konsiliator. Sedangkan proses sepenuhnya diserahkan pada pihak yang bersengketa yaitu Pelaku Usaha dan Konsumen baik menegani bentuk atau jumlah ganti ruginya.

Namun, menurut penjelasan pasal 45 ayat (2), penyelesaian sengketa diluar pengadilan dapat pula diselesaikan secara damai oleh mereka yang bersengketa. Yang dimaksud dengan cara damai adalah penyelesaian yang dilakukan kedua belah pihak tanpa melalui pengadilan ataupun BPSK. Penyelesaian sengketa diluar pengadilan tidak boleh menghilangkan tanggung jawab

pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 45 ayat (3) UUPK. Hal ini disebabkan karena penyelesaian sengketa diluar pengadilan adalah bersifat perdata, sehingga UU mengatur bahwa penyelesaian sengketa dilaur pengadilan tidak menjadi alasan untuk menghilangkan tanggung jawab pidana. Berikut ini adalah bagan alur penyelesaian sengketa melalui BPSK.



Sengketa yang diselesaikan dengan cara-cara tersebut diatas, wajib diselesaikan selambat-lambatnya dalam waktu 21 (dua puluh satu) hari kerja, terhitung sejak permohonan diterima di

sekretariat BPSK. Putusan BPSK bersifat final dan mengikat, meskipun, diatur juga mengenai keberatanparapihakyangkemudian diajukan kepada pengadilan. Seperti yang telah kami uraikan

diatas, bahwa tujuan dibentuknya UUPK adalah untuk melindungi hak-hak kosumen, oleh karena itu, jika kita sepakat menyamakan antara pengertian pasien dan konsumen, maka konsekuensinya, segala sengketa yang timbul dalam bidang pelayanan jasa suatu RS, maka sengketa tersebut juga dapat diselesaikan diluar jalur pengadilan, yaitu melalui mekanisme BPSK.

#### **4. Kesimpulan**

UUPK memang seharusnya dapat diterapkan dalam sengketa medis antara pasien/konsumen dengan RS sebagai pelaku usaha. Perdebatan yang terjadi saat ini, bahwa UUPK tidak dapat diterapkan dalam sengketa medis, karena pasien bukan konsumen sudah saatnya dihentikan, karena berdasarkan titik tolak yang kami uraikan tersebut di atas, pasien adalah konsumen. Konsekuensinya dari itu semua adalah, bahwa jika terjadi kelalaian medik, atau yang sering disebut sebagai mal praktik,

maka penyelesaian kasus tersebut tidak harus diselesaikan melalui jalur pengadilan. Ada mekanisme penyelesaian melalui BPSK seperti yang telah diatur dalam UUPK. Mekanisme ini membawa keuntungan bagi kedua belah pihak, artinya pasien pasti mendapatkan ganti kerugian daripada mengalami resiko kehilangan materi untuk penyelesaian melalui pengadilan yang mana kemungkinan besar, perkara tersebut belum tentu dimenangkan pasien. Sementara keuntungan RS adalah, meskipun terdapat kelalaian profesi dokter yang merugikan pasien, maka kelalaian tersebut tidak sampai menjadi konsumsi media untuk menjatuhkan reputasi perusahaan/RS.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

##### **Buku dan Hasil Penelitian**

Bertens, K. *Rumah Sakit: Antara Komersialisasi dan Etika*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 1995.

- Budianto, Agus & Gwendolyn Ingrid. "Aspek Jasa Kedokteran dalam Perspektif Perlindungan Konsumen", *Hasil Penelitian dosen FH UPH 2008/2009*, belum dipublikasikan.
- Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga*. Jakarta: Balai Pustaka, 2001.
- Guwandi. *Hukum Medik*. Jakarta: Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, 2005.
- Hanafiah, Jusuf & Amir Amri. *Etika Kedokteran dan Hukum Kesehatan, Cet. III*. Jakarta: Kedokteran EGC, 1999.
- K., Hermien Hadiati. *Hukum Kedokteran (Studi tentang Hubungan Hukum Dalam Mana Dokter Sebagai Salah Satu Pihak)*. Bandung Citra: Aditya, 1998.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Azas-Azas Hukum Perjanjian, Cet. 8*. Bandung: Mandar Maju, 2000.
- Riyanto, Astim. *World Trade Organization*. Bandung: YAPEMDO, 2003.
- Supriadi, Wila Chandrawila. *Hukum Kedokteran*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2001.
- Peraturan**
- UU Nomor 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.
- UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- UU Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran.
- Permenkes No. 585/Men.Kes/Per/IX/1989 tentang Persetujuan Medik.
- Media Internet**
- "Ketua MKEK: RUU Praktik Kedokteran Sudah Lindungi Hak-hak Pasien", <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0403/16/humaniora/913191.htm>
- <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0512/19/lipsus01.html>
- <http://www.bakun.go.id/modul/terkini/index.php?id=636>

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 9 TAHUN 2009  
TENTANG  
BADAN HUKUM PENDIDIKAN**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang :

- a. bahwa untuk mewujudkan fungsi dan tujuan pendidikan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diperlukan otonomi dalam pengelolaan pendidikan formal dengan menerapkan manajemen berbasis sekolah/ madrasah pada pendidikan dasar dan menengah, serta otonomi perguruan tinggi pada pendidikan tinggi;
- b. bahwa otonomi dalam pengelolaan pendidikan formal dapat diwujudkan, jika penyelenggara atau satuan pendidikan formal berbentuk badan hukum pendidikan, yang berfungsi memberikan pelayanan yang adil dan bermutu kepada peserta didik, berprinsip nirlaba, dan dapat mengelola dana secara mandiri untuk memajukan pendidikan nasional;
- c. bahwa agar badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud dalam huruf b, menjadi landasan hukum bagi penyelenggara atau satuan pendidikan dalam mengelola pendidikan formal, maka badan hukum pendidikan tersebut perlu diatur dengan undang-undang;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, perlu membentuk Undang-Undang tentang Badan Hukum Pendidikan;

Mengingat :

1. Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 78, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4301);

Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
dan  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA  
MEMUTUSKAN:

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG BADAN HUKUM  
PENDIDIKAN

BAB I  
KETENTUAN UMUM  
Pasal 1

Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan:

1. Badan hukum pendidikan adalah badan hukum yang menyelenggarakan pendidikan formal.
2. Badan Hukum Pendidikan Pemerintah yang selanjutnya disebut BHPP adalah badan hukum pendidikan yang didirikan oleh Pemerintah.
3. Badan Hukum Pendidikan Pemerintah Daerah yang selanjutnya disebut BHPPD adalah badan hukum pendidikan yang didirikan oleh pemerintah daerah.
4. Badan Hukum Pendidikan Masyarakat yang selanjutnya disebut BHPM adalah badan hukum pendidikan yang didirikan oleh masyarakat.
5. Badan hukum pendidikan penyelenggara, yang selanjutnya disebut BHP Penyelenggara adalah yayasan, perkumpulan, atau badan hukum lain sejenis yang telah menyelenggarakan pendidikan formal dan diakui sebagai badan hukum pendidikan.
6. Pendiri adalah Pemerintah, pemerintah daerah, atau masyarakat yang mendirikan badan hukum pendidikan.
7. Masyarakat adalah kelompok warga negara Indonesia non-pemerintah yang mempunyai perhatian dan peranan dalam bidang pendidikan.
8. Satuan pendidikan adalah kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan formal.
9. Pendidikan formal adalah jalur pendidikan terstruktur dan berjenjang yang meliputi pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi.
10. Organ badan hukum pendidikan adalah unit organisasi yang menjalankan fungsi badan hukum pendidikan, baik secara sendiri maupun bersama-sama, sesuai dengan tujuan badan hukum pendidikan.

11. Pemimpin organ pengelola pendidikan adalah pejabat yang memimpin pengelolaan pendidikan dengan sebutan kepala sekolah/madrasah atau sebutan lain pada pendidikan dasar dan pendidikan menengah, atau rektor untuk universitas/institut, ketua untuk sekolah tinggi, atau direktur untuk politeknik/akademi pada pendidikan tinggi.
12. Pimpinan organ pengelola pendidikan adalah pemimpin organ pengelola pendidikan dan semua pejabat di bawahnya yang diangkat dan/atau ditetapkan oleh pemimpin organ pengelola pendidikan atau ditetapkan lain sesuai anggaran dasar dan/atau anggaran rumah tangga badan hukum pendidikan.
13. Pendanaan pendidikan yang selanjutnya disebut pendanaan adalah penyediaan sumber daya keuangan yang diperlukan untuk penyelenggaraan pendidikan formal.
14. Pemerintah adalah Pemerintah Pusat.
15. Pemerintah daerah adalah pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten, atau pemerintah kota.
16. Menteri adalah menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang pendidikan nasional.

## BAB II FUNGSI, TUJUAN, DAN PRINSIP

### Pasal 2

Badan hukum pendidikan berfungsi memberikan pelayanan pendidikan formal kepada peserta didik.

### Pasal 3

Badan hukum pendidikan bertujuan memajukan pendidikan nasional dengan menerapkan manajemen berbasis sekolah/madrasah pada jenjang pendidikan dasar dan menengah dan otonomi perguruan tinggi pada jenjang pendidikan tinggi.

### Pasal 4

- (1) Pengelolaan dana secara mandiri oleh badan hukum pendidikan didasarkan pada prinsip nirlaba, yaitu prinsip kegiatan yang tujuan utamanya tidak mencari laba, sehingga seluruh sisa hasil usaha dari kegiatan badan hukum pendidikan, harus ditanamkan kembali ke

- dalam badan hukum pendidikan untuk meningkatkan kapasitas dan/atau mutu layanan pendidikan.
- (2) Pengelolaan pendidikan formal secara keseluruhan oleh badan hukum pendidikan didasarkan pada prinsip:
- a. otonomi, yaitu kewenangan dan kemampuan untuk menjalankan kegiatan secara mandiri baik dalam bidang akademik maupun non-akademik;
  - b. akuntabilitas, yaitu kemampuan dan komitmen untuk mempertanggung jawabkan semua kegiatan yang dijalankan badan hukum pendidikan kepada pemangku kepentingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - c. transparansi, yaitu keterbukaan dan kemampuan menyajikan informasi yang relevan secara tepat waktu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan standar pelaporan yang berlaku kepada pemangku kepentingan;
  - d. penjaminan mutu, yaitu kegiatan sistemik dalam memberikan layanan pendidikan formal yang memenuhi atau melampaui Standar Nasional Pendidikan, serta dalam meningkatkan mutu pelayanan pendidikan secara berkelanjutan;
  - e. layanan prima, yaitu orientasi dan komitmen untuk memberikan layanan pendidikan formal yang terbaik demi kepuasan pemangku kepentingan, terutama peserta didik;
  - f. akses yang berkeadilan, yaitu memberikan layanan pendidikan formal kepada calon peserta didik dan peserta didik, tanpa memandang latar belakang agama, ras, etnis, gender, status sosial, dan kemampuan ekonominya;
  - g. keberagaman, yaitu kepekaan dan sikap akomodatif terhadap berbagai perbedaan pemangku kepentingan yang bersumber dari kekhasan agama, ras, etnis, dan budaya;
  - h. keberlanjutan, yaitu kemampuan untuk memberikan layanan pendidikan formal kepada peserta didik secara terus-menerus, dengan menerapkan pola manajemen yang mampu menjamin keberlanjutan layanan; dan
  - i. partisipasi atas tanggung jawab negara, yaitu keterlibatan pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pendidikan formal untuk mencerdaskan kehidupan bangsa yang merupakan tanggung jawab negara.

**BAB III**  
**JENIS, BENTUK, PENDIRIAN, DAN PENGESAHAN**

**Pasal 5**

- (1) Jenis badan hukum pendidikan terdiri atas BHP Penyelenggara dan badan hukum pendidikan satuan pendidikan.
- (2) BHP Penyelenggara merupakan jenis badan hukum pendidikan pada penyelenggara, yang menyelenggarakan 1 (satu) atau lebih satuan pendidikan formal.
- (3) Badan hukum pendidikan satuan pendidikan merupakan jenis badan hukum pendidikan pada satuan pendidikan formal.

**Pasal 6**

- (1) Bentuk badan hukum pendidikan satuan pendidikan terdiri atas BHPP, BHPPD, dan BHPM.
- (2) BHPP, BHPPD, dan BHPM hanya mengelola 1 (satu) satuan pendidikan formal.

**Pasal 7**

- (1) BHPP didirikan oleh Pemerintah dengan peraturan pemerintah atas usul Menteri.
- (2) BHPPD didirikan oleh pemerintah daerah dengan peraturan gubernur atau peraturan bupati/walikota.
- (3) BHPM didirikan oleh masyarakat dengan akta notaris yang disahkan oleh Menteri.

**Pasal 8**

- (1) Satuan pendidikan dasar dan menengah yang telah didirikan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dan telah memenuhi Standar Nasional Pendidikan dan berakreditasi A berbentuk badan hukum pendidikan.
- (2) Satuan pendidikan tinggi yang telah didirikan oleh Pemerintah berbentuk badan hukum pendidikan.
- (3) Yayasan, perkumpulan, atau badan hukum lain sejenis yang telah menyelenggarakan satuan pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan/atau pendidikan tinggi, diakui sebagai BHP Penyelenggara.

Pasal 9

- (1) BHP Penyelenggara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3) dapat menyelenggarakan lebih dari 1 (satu) satuan pendidikan.
- (2) BHP Penyelenggara dapat mengubah bentuk satuan pendidikannya menjadi BHPM.

Pasal 10

Satuan pendidikan yang didirikan setelah Undang-Undang ini berlaku, wajib berbentuk badan hukum pendidikan.

Pasal 11

- (1) Pendirian badan hukum pendidikan harus memenuhi persyaratan bahwa badan hukum pendidikan yang akan didirikan tersebut mempunyai:
  - a. pendiri;
  - b. tujuan di bidang pendidikan formal;
  - c. struktur organisasi; dan
  - d. kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri.
- (2) Jumlah kekayaan yang dipisahkan oleh pendiri sebagai kekayaan badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, harus memadai untuk biaya investasi dan mencukupi untuk biaya operasional badan hukum pendidikan dan ditetapkan dalam anggaran dasar.
- (3) Dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun setelah BHP Satuan Pendidikan berdiri, pendiri harus membentuk organ-organ lainnya sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini.

Pasal 12

- (1) Peraturan pemerintah, peraturan gubernur atau bupati/walikota, atau akta notaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) memuat anggaran dasar BHPP, BHPPD, atau BHPM dan keterangan lain yang dianggap perlu.
- (2) Penyusunan anggaran dasar BHPP, BHPPD, atau BHPM dilakukan oleh pendiri BHPP, BHPPD, atau BHPM.
- (3) Pengaturan tentang perubahan anggaran dasar BHPP, BHPPD, dan BHPM ditetapkan dalam anggaran dasar.
- (4) Anggaran dasar BHPP, BHPPD, dan BHPM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat:

- a. nama dan tempat kedudukan;
- b. tujuan;
- c. ciri khas dan ruang lingkup kegiatan;
- d. jangka waktu berdiri;
- e. struktur organisasi serta nama dan fungsi setiap organ;
- f. susunan, tata cara pembentukan, kriteria dan persyaratan, pengangkatan serta pemberhentian anggota, serta pembatasan masa keanggotaan organ;
- g. tata cara pengangkatan dan pemberhentian pimpinan serta masa jabatan pimpinan organ;
- h. susunan, tata cara pembentukan, kriteria dan persyaratan, pengangkatan serta pemberhentian, serta pembatasan masa jabatan pimpinan organ;
- i. jumlah kekayaan yang dipisahkan oleh pendiri sebagai kekayaan awal;
- j. sumber daya;
- k. tata cara penggabungan atau pembubaran;
- l. perlindungan terhadap pendidik, tenaga kependidikan, dan peserta didik;
- m. ketentuan untuk mencegah terjadinya kepailitan;
- n. tata cara perubahan anggaran dasar; dan
- o. tata cara penyusunan dan perubahan anggaran rumah tangga.

### Pasal 13

- (1) Status sebagai BHPP berlaku mulai tanggal Peraturan Pemerintah tentang pendirian BHPP ditetapkan oleh Presiden.
- (2) Status sebagai BHPPD berlaku mulai tanggal peraturan gubernur/bupati/walikota tentang pendirian BHPPD ditetapkan oleh gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangan masing-masing.
- (3) Status sebagai BHPM berlaku mulai tanggal akta notaris tentang pendirian BHPM disahkan oleh Menteri.
- (4) Perubahan anggaran dasar BHPP, BHPPD, atau BHPM mengenai hal yang diatur dalam Pasal 12 ayat (4) huruf a, huruf b, huruf c, huruf i, huruf j, huruf k, huruf l, dan huruf m disahkan oleh Menteri.
- (5) Perubahan anggaran dasar BHPP, BHPPD, atau BHPM yang tidak menyangkut hal-hal sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diberitahukan kepada Menteri.

BAB IV  
TATA KELOLA  
Pasal 14

- (2) Badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan dasar dan/atau menengah memiliki paling sedikit 2 (dua) fungsi pokok, yaitu:
  - a. fungsi penentuan kebijakan umum; dan
  - b. fungsi pengelolaan pendidikan.
- (1) Badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi memiliki paling sedikit 4 (empat) fungsi pokok, yaitu:
  - a. fungsi penentuan kebijakan umum;
  - b. fungsi pengawasan akademik.
  - c. fungsi audit bidang non-akademik; dan
  - d. fungsi kebijakan dan pengelolaan pendidikan;
- (1) Anggaran dasar badan hukum pendidikan dapat menambahkan fungsi tambahan selain fungsi pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).

Pasal 15

- (1) Organ badan hukum pendidikan yang menjalankan fungsi badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) terdiri atas:
  - a. organ representasi pemangku kepentingan; dan
  - b. organ pengelola pendidikan.
- (2) Organ badan hukum pendidikan yang menjalankan fungsi badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2) terdiri atas:
  - a. organ representasi pemangku kepentingan;
  - b. organ representasi pendidik;
  - c. organ audit bidang non-akademik; dan
  - d. organ pengelola pendidikan;
- (3) Organ representasi pemangku kepentingan badan hukum pendidikan menjalankan fungsi penentuan kebijakan umum.
- (4) Organ representasi pendidik menjalankan fungsi pengawasan kebijakan akademik.
- (5) Organ audit bidang non-akademik menjalankan fungsi audit non-akademik.

- (6) Organ pengelola pendidikan menjalankan fungsi pengelolaan pendidikan.

Pasal 16

Penamaan setiap organ badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dalam anggaran dasar.

Pasal 17

- (1) BHP Penyelenggara yang menyelenggarakan lebih dari 1 (satu) satuan pendidikan dasar dan/atau menengah memiliki 1 (satu) atau lebih organ representasi pemangku kepentingan dan organ pengelola pendidikan sesuai dengan jumlah satuan pendidikan yang diselenggarakan.
- (2) BHP Penyelenggara yang menyelenggarakan lebih dari 1 (satu) satuan pendidikan tinggi memiliki 1 (satu) atau lebih organ representasi pemangku kepentingan dan organ audit bidang non-akademik, serta organ representasi pendidik dan organ
- (3) pengelola pendidikan sesuai dengan jumlah satuan pendidikan yang diselenggarakan.
- (4) BHP Penyelenggara yang menyelenggarakan lebih dari 1 (satu) satuan pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan/atau pendidikan tinggi dapat memiliki 1 (satu) atau lebih organ representasi pemangku kepentingan serta organ lainnya disesuaikan dengan kebutuhan dengan mengacu pada ayat (1) dan ayat (2).
- (5) Ketentuan lebih lanjut tentang tata kelola sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dalam anggaran dasar.

Pasal 18

- (1) Anggota organ representasi pemangku kepentingan di dalam badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan dasar dan/atau menengah, paling sedikit terdiri atas:
  - a. pendiri atau wakil pendiri;
  - b. pemimpin organ pengelola pendidikan;
  - c. wakil pendidik;
  - d. wakil tenaga kependidikan; dan
  - e. wakil komite sekolah/madrasah.
- (1) Anggota organ representasi pemangku kepentingan di dalam badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi, paling

sedikit terdiri atas:

- a. pendiri atau wakil pendiri;
  - b. wakil organ representasi pendidik;
  - c. pemimpin organ pengelola pendidikan;
  - d. wakil tenaga kependidikan; dan
  - e. wakil unsur masyarakat.
- (1) Anggaran dasar dapat menetapkan unsur lain sebagai anggota organ representasi pemangku kepentingan, selain anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
  - (2) Jumlah anggota organ representasi pemangku kepentingan yang berasal dari pendiri atau wakil pendiri dapat lebih dari 1 (satu) orang.
  - (3) Pemimpin organ pengelola pendidikan tidak memiliki hak suara dalam pengambilan keputusan di dalam organ representasi pemangku kepentingan.

#### Pasal 19

- (2) Jumlah dan komposisi pemimpin organ pengelola pendidikan yang menjadi anggota organ representasi pemangku kepentingan pada BHP Penyelenggara yang menyelenggarakan lebih dari 1 (satu) satuan pendidikan ditetapkan dalam anggaran dasar.
- (3) Anggota organ representasi pemangku kepentingan yang berasal dari pemimpin organ pengelola pendidikan, wakil pendidik, dan wakil tenaga kependidikan pada badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan dasar dan menengah, berjumlah paling banyak  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) dari jumlah anggota organ tersebut.
- (4) Anggota organ representasi pemangku kepentingan yang berasal dari pemimpin organ pengelola pendidikan, wakil organ representasi pendidik, dan wakil tenaga kependidikan pada badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi, berjumlah paling banyak  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) dari jumlah anggota organ tersebut.
- (5) Jumlah anggota organ representasi pemangku kepentingan yang berasal dari komite sekolah/madrasah atau wakil unsur masyarakat ditetapkan dalam anggaran dasar.

#### Pasal 20

- (2) Ketentuan pengangkatan dan pemberhentian anggota organ representasi pemangku kepentingan ditetapkan dalam anggaran dasar.

- (3) Organ representasi pemangku kepentingan dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih dari dan oleh anggota.
- (4) Anggota organ representasi pemangku kepentingan yang berasal dari pemimpin organ pengelola pendidikan, wakil organ representasi pendidik, wakil tenaga pendidik atau tenaga kependidikan, tidak dapat dipilih sebagai ketua.
- (5) Ketua dan sekretaris organ representasi pemangku kepentingan harus berkewarganegaraan Indonesia.
- (6) Masa jabatan ketua dan anggota organ representasi pemangku kepentingan adalah 4 (empat) tahun dan dapat dipilih kembali.

#### Pasal 21

- (1) Dalam BHPPD, gubernur, bupati/walikota, atau yang mewakilinya sesuai dengan kewenangan masing-masing berkedudukan sebagai wakil pendiri dalam organ representasi pemangku kepentingan.
- (2) Dalam BHPP yang menyelenggarakan pendidikan tinggi, Menteri atau yang mewakilinya berkedudukan sebagai wakil pendiri dalam organ representasi pemangku kepentingan.
- (3) Dalam BHPM, kedudukan dan kewenangan pendiri atau wakil pendiri dalam organ representasi pemangku kepentingan ditetapkan dalam anggaran dasar.
- (4) Dalam BHP Penyelenggara, kedudukan dan kewenangan pendiri atau wakil pendiri dalam organ representasi pemangku kepentingan dijalankan oleh pembina atau sebutan lain sesuai dengan kewenangan masing-masing.

#### Pasal 22

Tugas dan wewenang organ representasi pemangku kepentingan pada badan hukum pendidikan adalah:

- a. menyusun dan menetapkan perubahan anggaran dasar dan menetapkan anggaran rumah tangga beserta perubahannya;
- b. menyusun dan menetapkan kebijakan umum;
- c. menetapkan rencana pengembangan jangka panjang, rencana strategis, rencana kerja tahunan, dan anggaran tahunan;
- d. mengesahkan pimpinan dan keanggotaan organ representasi pendidik;
- e. mengangkat dan memberhentikan ketua serta anggota organ audit bidang non-akademik;

- f. mengangkat dan memberhentikan pemimpin organ pengelola pendidikan;
- g. melakukan pengawasan umum atas pengelolaan badan hukum pendidikan;
- h. melakukan evaluasi tahunan atas kinerja badan hukum pendidikan;
- i. melakukan penilaian laporan pertanggungjawaban tahunan pemimpin organ pengelola pendidikan, organ audit bidang non-akademik, dan organ representasi pendidik;
- j. mengusahakan pemenuhan kebutuhan pembiayaan badan hukum pendidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. menyelesaikan persoalan badan hukum pendidikan, termasuk masalah keuangan, yang tidak dapat diselesaikan oleh organ badan hukum pendidikan lain sesuai dengan kewenangan masing-masing.

#### Pasal 23

- (1) Pengambilan keputusan dalam organ representasi pemangku kepentingan dilakukan secara musyawarah untuk mufakat, kecuali ditetapkan lain dalam anggaran dasar.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai hak suara dan tata cara pengambilan keputusan melalui pemungutan suara dalam organ representasi pemangku kepentingan ditetapkan dalam anggaran dasar.

#### Pasal 24

- (1) Fungsi pengawasan akademik di dalam badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi dijalankan oleh organ representasi pendidik dan diatur lebih lanjut dalam anggaran dasar.
- (2) Anggota organ representasi pendidik paling sedikit terdiri atas:
  - a. wakil professor; dan
  - b. wakil pendidik.
- (3) Anggaran dasar badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi, dapat menetapkan wakil unsur lain sebagai anggota organ representasi pendidik selain anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Perimbangan jumlah wakil profesor dan wakil pendidik antarprogram studi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) proporsional dengan jumlah pendidik yang diwakilinya dan diatur dalam anggaran rumah tangga.

Pasal 25

- (1) Anggota organ representasi pendidik yang berasal dari wakil pendidik dipilih dari unit kerjanya.
- (2) Organ representasi pendidik dipimpin oleh seorang ketua yang dipilih dari dan oleh anggota.

Pasal 26

- (2) Ketua dan anggota organ representasi pendidik disahkan oleh organ representasi pemangku kepentingan.
- (3) Ketua dan anggota organ representasi pendidik pada badan hukum pendidikan yang baru didirikan untuk pertama kali ditetapkan oleh organ representasi pemangku kepentingan.
- (4) Masa jabatan ketua dan anggota organ representasi pendidik adalah 4 (empat) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Pasal 27

Tugas dan wewenang organ representasi pendidik pada badan hukum pendidikan adalah:

- b. mengawasi kebijakan dan pelaksanaan akademik organ pengelola pendidikan;
- c. menetapkan dan mengawasi penerapan norma dan ketentuan akademik;
- d. mengawasi kebijakan dan pelaksanaan penjaminan mutu pendidikan;
- e. mengawasi kebijakan kurikulum dan proses pembelajaran dengan mengacu pada tolak ukur keberhasilan pencapaian target pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat yang ditetapkan dalam rencana strategis badan hukum pendidikan, serta dapat menyarankan perbaikan kepada organ pengelola pendidikan;
- f. menetapkan dan mengawasi pelaksanaan kode etik sivitas akademika;
- g. mengawasi penerapan peraturan pelaksanaan kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik dan otonomi keilmuan;
- h. memutuskan pemberian atau pencabutan gelar dan penghargaan akademik;
- i. mengawasi pelaksanaan kebijakan tata tertib akademik;
- j. mengawasi pelaksanaan kebijakan penilaian kinerja pendidik dan tenaga kependidikan;

- k. memberikan pertimbangan kepada organ pengelola pendidikan dalam pengusulan profesor;
- l. merekomendasikan sanksi terhadap pelanggaran norma, etika, dan peraturan akademik oleh sivitas akademika perguruan tinggi kepada organ pengelola pendidikan;
- m. memberi pertimbangan kepada organ representasi pemangku kepentingan tentang rencana strategis serta rencana kerja dan anggaran tahunan yang telah disusun oleh organ pengelola pendidikan; dan
- n. memberi pertimbangan kepada organ representasi pemangku kepentingan tentang kinerja bidang akademik organ pengelola pendidikan.

#### Pasal 28

- (1) Pengambilan keputusan dalam organ representasi pendidik dilakukan secara musyawarah untuk mufakat, kecuali ditetapkan lain oleh organ representasi pendidik.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai hak suara dan tata cara pengambilan keputusan melalui pemungutan suara dalam organ representasi pendidik ditetapkan oleh organ representasi pendidik.

#### Pasal 29

- (1) Organ audit bidang non-akademik merupakan organ badan hukum pendidikan yang melakukan evaluasi non-akademik atas penyelenggaraan badan hukum pendidikan.
- (2) Susunan, jumlah, dan kedudukan ketua dan anggota organ audit bidang non-akademik ditetapkan dalam anggaran rumah tangga.
- (3) Masa jabatan ketua dan anggota organ audit bidang non-akademik adalah 4 (empat) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

#### Pasal 30

Tugas dan wewenang organ audit bidang non-akademik pada badan hukum pendidikan adalah:

- a. menetapkan kebijakan audit internal dan eksternal badan hukum pendidikan dalam bidang non-akademik,
- b. mengevaluasi hasil audit internal dan eksternal badan hukum pendidikan,

- c. mengambil kesimpulan atas hasil audit internal dan eksternal badan hukum pendidikan, dan
- d. mengajukan saran dan/atau pertimbangan mengenai perbaikan pengelolaan kegiatan non-akademik pada organ representasi pemangku kepentingan dan/atau organ pengelola pendidikan atas dasar hasil audit internal dan/atau eksternal.

Pasal 31

- (1) Organ pengelola pendidikan merupakan organ badan hukum pendidikan yang mengelola pendidikan.
- (2) Organ pengelola pendidikan memiliki otonomi dalam mengimplementasikan manajemen berbasis sekolah dan otonomi perguruan tinggi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 32

- (1) Organ pengelola pendidikan dipimpin oleh pemimpin organ pengelola pendidikan.
- (2) Pemimpin organ pengelola pendidikan bertindak keluar untuk dan atas nama badan hukum pendidikan sesuai dengan ketentuan dalam anggaran dasar.
- (3) Dalam hal 1 (satu) BHP Penyelenggara memiliki lebih dari 1 (satu) pemimpin organ pengelola pendidikan, kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dalam anggaran dasar.
- (4) Tata cara pengangkatan dan pemberhentian pemimpin organ pengelola pendidikan ditetapkan dalam anggaran dasar.
- (5) Pemimpin organ pengelola pendidikan dapat dibantu oleh seorang atau lebih wakil yang diangkat dan diberhentikan oleh pemimpin organ pengelola pendidikan berdasarkan anggaran dasar.
- (6) Masa jabatan pemimpin organ pengelola pendidikan adalah 4 (empat) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Pasal 33

- (1) Tugas dan wewenang organ pengelola pendidikan dasar dan menengah pada badan hukum pendidikan adalah:
  - a. menyusun rencana strategis badan hukum pendidikan berdasarkan kebijakan umum yang ditetapkan organ representasi pemangku

- kepentingan, untuk ditetapkan oleh organ representasi pemangku kepentingan;
- b. menyusun rencana kerja dan anggaran tahunan badan hukum pendidikan berdasarkan rencana strategis badan hukum pendidikan, untuk ditetapkan oleh organ representasi pemangku kepentingan;
  - c. mengelola pendidikan sesuai dengan rencana kerja dan anggaran tahunan badan hukum pendidikan yang telah ditetapkan;
  - d. mengangkat dan memberhentikan pejabat dibawah pemimpin organ pengelola pendidikan serta tenaga badan hukum pendidikan berdasarkan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga badan hukum pendidikan, serta peraturan perundang-undangan;
  - e. melaksanakan fungsi-fungsi manajemen pengelolaan pendidikan; dan
  - f. membina dan mengembangkan hubungan baik badan hukum pendidikan dengan lingkungan dan masyarakat pada umumnya.
- (2) Tugas dan wewenang organ pengelola pendidikan tinggi pada badan hukum pendidikan adalah:
- a. menyusun dan menetapkan kebijakan akademik;
  - b. menyusun rencana strategis badan hukum pendidikan berdasarkan kebijakan umum yang ditetapkan organ representasi pemangku kepentingan, untuk ditetapkan oleh organ representasi pemangku kepentingan;
  - c. menyusun rencana kerja dan anggaran tahunan badan hukum pendidikan berdasarkan rencana strategis badan hukum pendidikan, untuk ditetapkan oleh organ representasi pemangku kepentingan;
  - d. mengelola pendidikan sesuai dengan rencana kerja dan anggaran tahunan badan hukum pendidikan yang telah ditetapkan;
  - e. mengelola penelitian dan pengabdian kepada masyarakat sesuai dengan rencana kerja dan anggaran tahunan badan hukum pendidikan yang telah ditetapkan;
  - f. mengangkat dan/atau memberhentikan pimpinan organ pengelola pendidikan dan tenaga badan hukum pendidikan berdasarkan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, serta peraturan perundang-undangan;
  - g. menjatuhkan sanksi kepada sivitas akademika yang melakukan pelanggaran terhadap norma, etika, dan/atau peraturan akademik berdasarkan rekomendasi organ representasi pendidik;

- h. menjatuhkan sanksi kepada pendidik dan tenaga kependidikan yang melakukan pelanggaran, selain sebagaimana dimaksud dalam huruf g, sesuai dengan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, serta peraturan perundang-undangan;
  - i. bertindak ke luar untuk dan atas nama badan hukum pendidikan sesuai dengan ketentuan dalam anggaran dasar;
  - j. melaksanakan fungsi lain yang secara khusus diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga; dan
  - k. membina dan mengembangkan hubungan baik badan hukum pendidikan dengan lingkungan dan masyarakat pada umumnya.
- (3) Pemimpin organ pengelola pendidikan yang mengelola pendidikan tinggi, tidak berwenang mewakili badan hukum pendidikan apabila:
- a. terjadi perkara di depan pengadilan antara badan hukum pendidikan dengan pemimpin organ pengelola pendidikan; atau
  - b. pemimpin organ pengelola pendidikan mempunyai kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan badan hukum pendidikan.
- (4) Dalam hal terjadi keadaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), organ representasi pemangku kepentingan menunjuk seseorang untuk mewakili kepentingan badan hukum pendidikan.

#### Pasal 34

Dalam 1 (satu) badan hukum pendidikan dilarang merangkap jabatan antarpemimpin organ.

#### Pasal 35

Pemimpin organ pengelola pendidikan dan wakilnya dilarang merangkap:

- a. jabatan pada badan hukum pendidikan lain;
- b. jabatan pada lembaga pemerintah pusat atau daerah; atau
- c. jabatan yang dapat menimbulkan pertentangan kepentingan dengan kepentingan badan hukum pendidikan.

#### Pasal 36

- (1) Tata cara pengangkatan dan pemberhentian pimpinan organ pengelola pendidikan diatur dalam anggaran dasar dan/atau anggaran rumah tangga.
- (2) Masa jabatan pimpinan pengelola pendidikan diatur dalam anggaran dasar dan/atau anggaran rumah tangga.

**BAB V  
KEKAYAAN**

Pasal 37

- (2) Kekayaan awal BHPP, BHPPD, dan BHPM berasal dari kekayaan pendiri yang dipisahkan.
- (3) Kekayaan BHP Penyelenggara sama dengan kekayaan yayasan, perkumpulan, atau badan hukum lain sejenis sebelum diakui sebagai badan hukum pendidikan.
- (4) Yayasan, perkumpulan, atau badan hukum lain sejenis yang sebelum diakui sebagai badan hukum pendidikan tidak hanya menyelenggarakan kegiatan pendidikan, wajib menetapkan bagian kekayaan yang diperuntukkan bagi BHP Penyelenggara.
- (5) Kekayaan dan pendapatan BHPP, BHPPD, dan BHPM dikelola secara mandiri, transparan, dan akuntabel oleh pimpinan organ pengelola pendidikan.
- (6) Kekayaan dan pendapatan BHP Penyelenggara dikelola secara mandiri, transparan, dan akuntabel.
- (7) Kekayaan dan pendapatan badan hukum pendidikan digunakan secara langsung atau tidak langsung untuk:
  - a. kepentingan peserta didik dalam proses pembelajaran;
  - b. pelaksanaan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat dalam hal badan hukum pendidikan memiliki satuan pendidikan tinggi;
  - c. peningkatan pelayanan pendidikan; dan
  - d. penggunaan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengaturan kekayaan dan pendapatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sampai dengan ayat (6) diatur dalam anggaran dasar dan/atau anggaran rumah tangga.

Pasal 38

- (2) Semua bentuk pendapatan dan sisa hasil kegiatan BHPP dan BHPPD yang diperoleh dari penggunaan kekayaan negara yang telah dipisahkan sebagai kekayaan BHPP dan BHPPD, tidak termasuk pendapatan negara bukan pajak.
- (3) Semua bentuk pendapatan BHPP dan BHPPD yang diperoleh dari

- penggunaan tanah negara yang telah diserahkan penggunaannya kepada BHPP dan BHPPD, tidak termasuk pendapatan negara bukan pajak.
- (4) Sisa hasil kegiatan atau bentuk lain kenaikan aktiva bersih badan hukum pendidikan wajib ditanamkan kembali ke dalam badan hukum pendidikan, dan digunakan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (6) paling lambat dalam waktu 4 (empat) tahun.
- (5) Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak dipenuhi, sisa hasil kegiatan atau bentuk lain kenaikan aktiva bersih badan hukum pendidikan menjadi objek pajak penghasilan.

#### Pasal 39

Kekayaan berupa uang, barang, atau bentuk lain yang dapat dinilai dengan uang milik badan hukum pendidikan, dilarang dialihkan kepemilikannya secara langsung atau tidak langsung kepada siapa pun, kecuali untuk memenuhi kewajiban yang timbul sebagai konsekuensi pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (6).

### BAB VI PENDANAAN

#### Pasal 40

- (2) Sumber dana untuk pendidikan formal yang diselenggarakan badan hukum pendidikan ditetapkan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan, dan keberlanjutan.
- (3) Pendanaan pendidikan formal yang diselenggarakan badan hukum pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Badan hukum pendidikan menyediakan anggaran untuk membantu peserta didik Warga Negara Indonesia yang tidak mampu membiayai pendidikannya, dalam bentuk:
- a. beasiswa;
  - b. bantuan biaya pendidikan;
  - c. kredit mahasiswa; dan/atau
  - d. pemberian pekerjaan kepada mahasiswa.

- (1) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab dalam penyediaan dana pendidikan sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (2) Dana pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) yang disalurkan dalam bentuk hibah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk badan hukum pendidikan diterima dan dikelola oleh pemimpin organ pengelola pendidikan.

Pasal 41

- (2) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya menanggung seluruh biaya pendidikan untuk BHPP dan BHPPD dalam menyelenggarakan pendidikan dasar untuk biaya operasional, biaya investasi, beasiswa, dan bantuan biaya pendidikan bagi peserta didik, berdasarkan standar pelayanan minimal untuk mencapai Standar Nasional Pendidikan.
- (3) Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dapat memberikan bantuan sumberdaya pendidikan kepada badan hukum pendidikan.
- (4) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya menanggung seluruh biaya investasi, beasiswa, dan bantuan biaya pendidikan pada BHPP dan BHPPD yang menyelenggarakan pendidikan menengah berdasarkan standar pelayanan minimal untuk mencapai Standar Nasional Pendidikan.
- (5) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya menanggung paling sedikit  $\frac{1}{3}$  (sepertiga) biaya operasional pada BHPP dan BHPPD yang menyelenggarakan pendidikan menengah berdasarkan standar pelayanan minimal untuk mencapai Standar Nasional Pendidikan.
- (6) Pemerintah bersama-sama dengan BHPP menanggung seluruh biaya investasi, beasiswa, dan bantuan biaya pendidikan pada BHPP yang menyelenggarakan pendidikan tinggi berdasarkan standar pelayanan minimal untuk mencapai Standar Nasional Pendidikan.
- (7) Pemerintah bersama-sama dengan BHPP menanggung paling sedikit  $\frac{1}{2}$  (seperdua) biaya operasional, pada BHPP yang menyelenggarakan pendidikan tinggi berdasarkan standar pelayanan minimal untuk mencapai Standar Nasional Pendidikan.
- (8) Peserta didik yang ikut menanggung biaya penyelenggaraan

pendidikan harus menanggung biaya tersebut sesuai dengan kemampuan peserta didik, orang tua, atau pihak yang bertanggung jawab membiayainya.

- (9) Biaya penyelenggaraan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) yang ditanggung oleh seluruh peserta didik dalam pendanaan pendidikan menengah berstandar pelayanan minimal untuk mencapai Standar Nasional Pendidikan pada BHPP atau BHPPD paling banyak 1/3 (sepertiga) dari biaya operasional.
- (10) Biaya penyelenggaraan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) yang ditanggung oleh seluruh peserta didik dalam pendanaan pendidikan tinggi berstandar pelayanan minimal untuk mencapai Standar Nasional Pendidikan pada BHPP paling banyak 1/3 (sepertiga) dari biaya operasional.
- (11) Dana pendidikan dari Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya pada badan hukum pendidikan diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 42

- (1) Badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi dapat melakukan investasi dalam bentuk portofolio.
- (2) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 37 ayat (6) huruf d.
- (3) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dan investasi tambahan setiap tahunnya tidak melampaui 10% (sepuluh persen) dari volume pendapatan dalam anggaran tahunan badan hukum pendidikan.
- (4) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan atas dasar prinsip kehati-hatian untuk membatasi risiko yang ditanggung badan hukum pendidikan.
- (5) Investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelola dan dibukukan secara profesional oleh pimpinan organ pengelola pendidikan, terpisah dari pengelolaan kekayaan dan pendapatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) sampai dengan ayat (4).
- (6) Seluruh keuntungan dari investasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (6).

- (7) Perusahaan yang dikuasai badan hukum pendidikan melalui investasi portofolio sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dimanfaatkan untuk sarana pembelajaran peserta didik.

Pasal 43

- (1) Badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi dapat melakukan investasi dengan mendirikan badan usaha berbadan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk memenuhi pendanaan pendidikan.
- (2) Investasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (3) dan investasi tambahan setiap tahunnya paling banyak 10% (sepuluh persen) dari volume pendapatan dalam anggaran tahunan badan hukum pendidikan.
- (3) Badan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelola secara profesional oleh dewan komisaris, dewan direksi, beserta seluruh jajaran karyawan badan usaha yang tidak berasal dari badan hukum pendidikan.
- (4) Seluruh deviden yang diperoleh dari badan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setelah dikurangi pajak penghasilan yang bersangkutan digunakan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (6).
- (5) Badan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dimanfaatkan untuk sarana pembelajaran peserta didik.

Pasal 44

- (1) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya menanggung dana pendidikan untuk BHPM dan BHP Penyelenggara, dalam menyelenggarakan program wajib belajar pendidikan dasar, untuk biaya operasional dan beasiswa, serta bantuan biaya investasi dan bantuan biaya pendidikan bagi peserta didik sesuai dengan standar pelayanan minimal untuk mencapai Standar Nasional Pendidikan.
- (2) Pemerintah dan/atau pemerintah daerah memberikan bantuan dana pendidikan pada BHPM dan BHP Penyelenggara.
- (3) Dana pendidikan dari Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya pada badan hukum pendidikan diberikan dalam bentuk hibah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Pasal 45

- (1) Masyarakat dapat memberikan dana pendidikan pada badan hukum

- pendidikan yang tidak mengikat serta tidak bertentangan dengan anggaran dasar dan peraturan perundang-undangan, untuk biaya investasi, biaya operasional, beasiswa dan/atau bantuan biaya pendidikan bagi peserta didik.
- (2) Dana pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa sumbangan pendidikan, hibah, wakaf, zakat, pembayaran nadzar, pinjaman, sumbangan perusahaan, dan/atau penerimaan lain yang sah.
  - (3) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya memberikan kemudahan atau insentif perpajakan kepada masyarakat yang memberikan dana pendidikan pada badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).

#### Pasal 46

- (1) Badan hukum pendidikan wajib menjaring dan menerima Warga Negara Indonesia yang memiliki potensi akademik tinggi dan kurang mampu secara ekonomi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah keseluruhan peserta didik yang baru.
- (2) Badan hukum pendidikan wajib mengalokasikan beasiswa atau bantuan biaya pendidikan bagi peserta didik Warga Negara Indonesia yang kurang mampu secara ekonomi dan/atau peserta didik yang memiliki potensi akademik tinggi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah seluruh peserta didik.
- (3) Peserta didik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat membayar sesuai dengan kemampuannya, memperoleh beasiswa, atau mendapat bantuan biaya pendidikan.
- (4) Beasiswa atau bantuan biaya pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditanggung oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau badan hukum pendidikan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai beasiswa dan bantuan biaya pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### BAB VII AKUNTABILITAS DAN PENGAWASAN

#### Pasal 47

- (1) Akuntabilitas publik badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan dasar dan/atau menengah diatur dalam anggaran dasar.

- (2) Akuntabilitas publik badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi terdiri atas akuntabilitas akademik dan akuntabilitas nonakademik.
- (3) Akuntabilitas publik badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi wajib diwujudkan dengan jumlah maksimum peserta didik dalam setiap badan hukum pendidikan disesuaikan dengan kapasitas sarana dan prasarana, pendidik dan tenaga kependidikan, pelayanan, serta sumber daya pendidikan lainnya.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai jumlah maksimum peserta didik sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.

#### Pasal 48

- (1) Pengawasan badan hukum pendidikan dilakukan melalui sistem pelaporan tahunan.
- (2) Pengawasan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Laporan badan hukum pendidikan meliputi laporan bidang akademik dan laporan bidang non-akademik.
- (4) Laporan bidang akademik meliputi laporan penyelenggaraan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat.
- (5) Laporan bidang non-akademik meliputi laporan manajemen dan laporan keuangan.
- (6) Sistem pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) diatur dalam anggaran dasar dan/atau anggaran rumah tangga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 49

- (1) Pimpinan organ pengelola pendidikan menyusun dan menyampaikan laporan tahunan badan hukum pendidikan secara tertulis kepada organ representasi pemangku kepentingan.
- (2) Pimpinan organ pengelola pendidikan dibebaskan dari tanggung jawab, setelah laporan tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disetujui dan disahkan oleh organ representasi pemangku kepentingan.
- (3) Apabila setelah pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat hal baru yang membuktikan sebaliknya, pengesahan tersebut dapat dibatalkan oleh organ representasi pemangku kepentingan.

Pasal 50

- (1) Organ representasi pemangku kepentingan membuat laporan tahunan badan hukum pendidikan secara tertulis, berdasarkan laporan tahunan organ pengelola pendidikan untuk dilaporkan dalam rapat pleno organ representasi pemangku kepentingan.
- (2) Laporan tahunan badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dievaluasi oleh organ representasi pemangku kepentingan dalam rapat pleno.
- (3) Laporan tahunan badan hukum pendidikan disertai hasil evaluasi rapat pleno secara tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberitahukan oleh organ representasi pemangku kepentingan kepada:
  - a. menteri bagi BHPP; atau
  - b. gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangan masing-masing bagi BHPPD.

Pasal 51

- (1) Laporan keuangan tahunan badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari laporan tahunan badan hukum pendidikan dan dibuat sesuai dengan standar akuntansi.
- (2) Dalam hal BHP Penyelenggara mengelola lebih dari 1 (satu) satuan pendidikan, laporan keuangan tahunannya merupakan laporan keuangan tahunan konsolidasi.
- (3) Laporan keuangan tahunan badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi, harus diumumkan kepada publik melalui surat kabar berbahasa Indonesia yang beredar secara nasional dan papan pengumuman.
- (4) Apabila badan hukum pendidikan menerima dan menggunakan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, badan hukum pendidikan harus membuat laporan penerimaan dan penggunaan dana tersebut dan melaporkan kepada Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Apabila badan hukum pendidikan menerima dan menggunakan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, badan hukum pendidikan harus membuat laporan penerimaan dan penggunaan dana tersebut dan melaporkan kepada pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 52

- (1) Laporan keuangan tahunan badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan dasar dan/atau menengah dilakukan oleh akuntan publik atau tim audit yang ditunjuk oleh badan hukum pendidikan.
- (2) Laporan keuangan tahunan badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi, diaudit oleh akuntan publik.
- (3) Dalam hal badan hukum pendidikan memperoleh hibah dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Inspektorat Jenderal Departemen terkait, atau badan pengawasan daerah sesuai dengan kewenangan masing-masing melakukan audit terhadap laporan keuangan tahunan, terbatas pada bagian penerimaan dan penggunaan hibah tersebut.

Pasal 53

- (1) Administrasi dan laporan keuangan tahunan badan hukum pendidikan merupakan tanggung jawab pemimpin organ pengelola pendidikan.
- (2) Apabila BHP Penyelenggara mengelola lebih dari 1 (satu) satuan pendidikan, pihak yang bertanggung jawab membuat laporan keuangan konsolidasi tahunan ditetapkan dalam anggaran dasar.

Pasal 54

Ketentuan lebih lanjut mengenai akuntabilitas dan pengawasan badan hukum pendidikan ditetapkan dalam anggaran dasar.

**BAB VIII**  
**PENDIDIK DAN TENAGA KEPENDIDIKAN**

Pasal 55

- (1) Sumber daya manusia badan hukum pendidikan terdiri atas pendidik dan tenaga kependidikan.
- (2) Pendidik dan tenaga kependidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berstatus pegawai negeri sipil yang dipekerjakan atau pegawai badan hukum pendidikan.
- (3) Pendidik dan tenaga kependidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) membuat perjanjian kerja dengan pemimpin organ pengelola BHPP, BHPPD, atau BHPM, dan bagi BHP Penyelenggara diatur dalam

- anggaran dasar dan/atau anggaran rumah tangga.
- (4) Pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memperoleh remunerasi dari:
- a. Pemerintah atau pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
  - b. badan hukum pendidikan sesuai dengan ketentuan dalam anggaran dasar dan/atau anggaran rumah tangga badan hukum pendidikan.
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian jabatan serta hak dan kewajiban pendidik dan tenaga kependidikan dengan status sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dalam perjanjian kerja berdasarkan anggaran dasar dan/atau anggaran rumah tangga serta peraturan perundang-undangan.
- (7) Penyelesaian perselisihan yang timbul antara pendidik atau tenaga kependidikan dan pimpinan organ pengelola pendidikan diatur dalam anggaran dasar dan/atau anggaran rumah tangga.
- (8) Apabila penyelesaian perselisihan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) tidak berhasil, penyelesaiannya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (9) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendidik dan tenaga kependidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam anggaran dasar dan/atau anggaran rumah tangga.

## BAB IX PENGGABUNGAN

### Pasal 56

- (1) Penggabungan badan hukum pendidikan dapat dilakukan melalui:
- a. 2 (dua) atau lebih badan hukum pendidikan bergabung menjadi 1 (satu) badan hukum pendidikan baru; atau
  - b. 1 (satu) atau lebih badan hukum pendidikan bergabung dengan badan hukum pendidikan lain.
- (2) Dengan penggabungan badan hukum pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), keberadaan badan hukum pendidikan yang bergabung berakhir karena hukum.
- (3) Aset dan utang badan hukum pendidikan yang bergabung beralih karena hukum ke badan hukum pendidikan baru atau badan hukum pendidikan yang menerima penggabungan.

- (4) Aset dan utang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibukukan dan dilaporkan sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku dan harus dimanfaatkan untuk kepentingan pendidikan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penggabungan badan hukum pendidikan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

## BAB X PEMBUBARAN

### Pasal 57

Badan hukum pendidikan bubar karena putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berdasarkan alasan:

- a. melanggar ketertiban umum, kesusilaan, dan/atau peraturan perundang-undangan;
- b. dinyatakan pailit; dan/atau
- c. asetnya tidak cukup untuk melunasi utang setelah pernyataan pailit dicabut.

### Pasal 58

- (1) Pembubaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 wajib diikuti dengan likuidasi.
- (2) Badan hukum pendidikan yang dibubarkan tidak dapat lagi melakukan perbuatan hukum, kecuali diperlukan untuk membereskan semua urusan dalam rangka likuidasi.
- (3) Apabila badan hukum pendidikan bubar karena putusan pengadilan, pengadilan menunjuk likuidator untuk menyelesaikan penanganan kekayaan badan hukum pendidikan.
- (4) Apabila badan hukum pendidikan bubar karena pailit, berlaku peraturan perundang-undangan di bidang kepailitan.

### Pasal 59

- (1) Apabila terjadi pembubaran, badan hukum pendidikan tetap bertanggung jawab untuk menjamin penyelesaian masalah pendidik, tenaga kependidikan, dan peserta didik.
- (2) Penyelesaian masalah pendidik, tenaga kependidikan, dan peserta didik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk penyelesaian semua urusan badan hukum pendidikan dalam rangka likuidasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 ayat (2).

- (3) Penyelesaian masalah pendidik, tenaga kependidikan, dan peserta didik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - b. pengembalian pendidik dan tenaga kependidikan yang berstatus pegawai negeri sipil yang dipekerjakan ke instansi induk;
  - c. pemenuhan hak-hak pendidik dan tenaga kependidikan yang berstatus pegawai badan hukum pendidikan berdasarkan perjanjian kerja;
  - d. pemindahan peserta didik ke badan hukum pendidikan lain dengan difasilitasi oleh Pemerintah atau pemerintah daerah.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelesaian masalah pendidik, tenaga kependidikan, dan peserta didik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden.

## BAB XI SANKSI ADMINISTRATIF

### Pasal 60

- (1) Apabila keputusan yang diambil organ badan hukum pendidikan melanggar anggaran dasar, anggaran rumah tangga, dan/atau peraturan perundang-undangan, Menteri dapat membatalkan keputusan tersebut atau mencabut izin satuan pendidikan.
- (2) Pencabutan izin satuan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diumumkan melalui surat kabar berbahasa Indonesia yang beredar secara nasional.

### Pasal 61

- (1) Pelanggaran terhadap Pasal 34 dan Pasal 35 dikenai sanksi administratif.
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa teguran lisan, teguran tertulis, penundaan kenaikan pangkat, penurunan pangkat, pemberhentian dengan hormat, atau pemberhentian tidak dengan hormat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

### Pasal 62

- (1) Pelanggaran terhadap Pasal 40 ayat (3), Pasal 41 ayat (7), ayat (8), dan ayat (9), Pasal 46 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 47 ayat (3), Pasal

- 65 ayat (2), Pasal 66 ayat (2), dan Pasal 67 ayat (2) dikenai sanksi administratif.
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa teguran lisan, teguran tertulis, penghentian pelayanan dari Pemerintah atau pemerintah daerah, penghentian hibah, hingga pencabutan izin.
  - (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

## BAB XII SANKSI PIDANA

### Pasal 63

Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 38 ayat (3), dan Pasal 39 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan dapat ditambah dengan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

## BAB XIII KETENTUAN PERALIHAN

### Pasal 64

Pada saat Undang-Undang ini berlaku, izin satuan pendidikan formal yang sudah dikeluarkan dinyatakan tetap berlaku sampai berakhir masa berlakunya atau sampai dicabut sebelum masa berlakunya berakhir.

### Pasal 65

- (1) Satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sebelum Undang-Undang ini berlaku diakui keberadaannya dan tetap dapat menyelenggarakan pendidikan formal.
- (2) Satuan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mengubah bentuk dan menyesuaikan tata kelolanya sebagai BHPP dan BHPPD menurut Undang-Undang ini, paling lambat 4 (empat) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.
- (3) Satuan pendidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tetap memperoleh alokasi dana pendidikan dengan mekanisme pendanaan yang tetap paling lama 4 (empat) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan, dan selanjutnya memperoleh alokasi dana pendidikan sesuai dengan Pasal 40 ayat (5).

- (4) Perubahan bentuk dan penyesuaian tata kelola satuan pendidikan sebagai BHPP atau BHPPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah.

Pasal 66

- (1) Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara yang telah menyelenggarakan pendidikan formal sebelum Undang-Undang ini berlaku, diakui keberadaannya sebagai badan hukum pendidikan dan tetap dapat menyelenggarakan pendidikan formal.
- (2) Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara harus mengubah bentuk dan menyesuaikan tata kelolanya sebagai BHPP menurut Undang-Undang ini, paling lambat 3 (tiga) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.
- (3) Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara sebagaimana dimaksud ayat (1) tetap memperoleh alokasi dana dengan mekanisme yang tetap paling lama 4 (empat) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan dan selanjutnya memperoleh alokasi dana pendidikan sesuai dengan Pasal 40 ayat (5).
- (4) Perubahan bentuk dan penyesuaian tatakelola sebagai BHPP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dimuat dalam Peraturan Pemerintah yang menetapkan anggaran dasar.

Pasal 67

- (1) Yayasan, perkumpulan atau badan hukum lain sejenis yang telah menyelenggarakan pendidikan formal dan belum menyesuaikan tata kelolanya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini tetap dapat menyelenggarakan pendidikan.
- (2) Yayasan, perkumpulan atau badan hukum lain sejenis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menyesuaikan tata kelolanya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, paling lambat 6 (enam) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.
- (3) Yayasan, perkumpulan atau badan hukum lain sejenis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tetap memperoleh bantuan dana pendidikan dengan mekanisme yang tetap paling lama 6 (enam) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan, dan selanjutnya memperoleh bantuan dana pendidikan sesuai dengan Pasal 40 ayat (5).
- (4) Penyesuaian tata kelola sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan

- dengan mengubah akta pendiriannya.
- (5) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya memberikan bantuan untuk biaya perubahan akta pendirian sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

**BAB XIV  
KETENTUAN PENUTUP**

**Pasal 68**

Semuaperaturanperundang-undanganyangdiperlukanuntukmelaksanakan Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lambat 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

**Pasal 69**

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal 16 Januari 2009

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

**DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO**

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal 16 Januari 2009

**MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA,**

**ANDI MATTALATTA**

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2009  
NOMOR 10

PENJELASAN  
ATAS  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 9 TAHUN 2009  
TENTANG  
BADAN HUKUM PENDIDIKAN

I. UMUM

Semangat reformasi di bidang pendidikan yang terkandung dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas). Visi pendidikan dalam UU Sisdiknas adalah terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia agar berkembang menjadi manusia berkualitas yang mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah.

Undang-Undang tersebut juga menyatakan bahwa reformasi pendidikan menetapkan prinsip penyelenggaraan pendidikan, antara lain:

- a. pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa, dan
- b. pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.

Berdasarkan prinsip tersebut, UU Sisdiknas mengamanatkan perlunya pelaksanaan manajemen pendidikan berbasis sekolah/madrasah pada jenjang pendidikan dasar dan menengah, serta otonomi perguruan tinggi pada jenjang pendidikan tinggi. Untuk mewujudkan amanat tersebut, Pasal 53 UU Sisdiknas mewajibkan penyelenggara dan/atau satuan pendidikan formal yang didirikan oleh Pemerintah atau masyarakat berbentuk badan hukum pendidikan yang berfungsi

memberikan pelayanan kepada peserta didik yang bersifat nirlaba dan dapat mengelola dana secara mandiri untuk memajukan satuan pendidikan.

Pengaturan badan hukum pendidikan merupakan implementasi tanggung jawab negara dan tidak dimaksudkan untuk mengurangi atau menghindar dari kewajiban konstitusional negara di bidang pendidikan sehingga memberatkan masyarakat dan/atau peserta didik. Walaupun demikian, masyarakat dapat berperan serta dalam penyelenggaraan, pengendalian mutu, dan menyiapkan dana pendidikan.

Penyelenggara pendidikan formal yang berbentuk yayasan, perkumpulan, atau badan hukum lain sejenis yang telah ada sebelum pemberlakuan Undang-Undang ini tetap diakui dan dilindungi untuk mengoptimalkan peran sertanya dalam pengembangan pendidikan nasional. Namun, tata kelola penyelenggaraan pendidikan itu selanjutnya harus mengikuti ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Sehubungan dengan itu, diperlukan pengaturan tentang badan hukum pendidikan dalam bentuk undang-undang, sesuai dengan amanat Pasal 53 ayat (4) UU Sisdiknas.

## II. PASAL DEMI PASAL

### Pasal 1

Cukup jelas.

### Pasal 2

Cukup jelas.

### Pasal 3

Yang dimaksud dengan “manajemen berbasis sekolah/madrasah” adalah bentuk otonomi manajemen pendidikan pada satuan pendidikan, yang dalam hal ini kepala sekolah/madrasah dan guru dibantu oleh komite sekolah/madrasah dalam mengelola kegiatan pendidikan.

Yang dimaksud dengan “otonomi perguruan tinggi” adalah kemandirian perguruan tinggi untuk mengelola sendiri lembaganya.

### Pasal 4

Cukup jelas.

### Pasal 5

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “1 (satu) atau lebih satuan pendidikan formal” dapat meliputi semua jenjang dan jenis pendidikan formal.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yayasan, perkumpulan, atau badan hukum lain sejenis, yang diakui sebagai badan hukum pendidikan tidak perlu mengubah bentuknya untuk jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam akta pendirian yayasan, perkumpulan, atau badan hukum lain sejenis tersebut.

Badan hukum lain yang sejenis antara lain adalah organisasi kemasyarakatan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Pasal 9

Ayat (1)

Penambahan satuan pendidikan oleh BHP Penyelenggara harus berbentuk BHPM.

Ayat (2)

Pengubahan bentuk satuan pendidikan yang telah diselenggarakan oleh yayasan, perkumpulan, atau badan hukum lain sejenis sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dilakukan oleh BHP Penyelenggara.

Pasal 10

Setelah Undang-Undang ini berlaku, Pemerintah, pemerintah daerah, atau masyarakat yang akan menyelenggarakan pendidikan

formal tidak perlu lagi mendirikan BHMN, yayasan, perkumpulan, atau badan hukum lain sejenis, tetapi langsung mendirikan BHPP, BHPPD, atau BHPM.

Pasal 11

Ayat (1)

Pendiri dapat berupa orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum seperti yayasan, perkumpulan, atau badan hukum lain sejenis.

Ayat (2)

Kekayaan yang dipisahkan dari kekayaan pendiri menjadi kekayaan badan hukum pendidikan akan dimanfaatkan untuk biaya operasional badan hukum pendidikan yang baru.

Lahan dan/atau bangunan dapat tidak dimasukkan sebagai kekayaan yang dipisahkan oleh pendiri sebagai kekayaan badan hukum pendidikan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 12

Ayat (1)

Keterangan lain paling sedikit memuat nama, tanggal pendirian, alamat, dan pekerjaan pendiri, atau nama, tempat kedudukan, alamat, dan bukti badan hukum yang mendirikan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 13

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Apabila para pendiri BHPM melakukan perbuatan hukum untuk kepentingan BHPM sebelum akta notaris tentang pendirian BHPM disahkan oleh Menteri, maka tanggung jawab atas

perbuatan hukum tersebut merupakan tanggung jawab pribadi para pendiri tersebut.

Pengesahan akta notaris tentang pendirian BHPM oleh Menteri tidak dipungut biaya.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 14

Ayat (1)

Penggunaan istilah “paling sedikit” menunjukkan bahwa untuk mengakomodasi kekhasan tata kelola pendidikan yang telah ada, Undang-Undang ini hanya mengatur 2 (dua) fungsi pokok minimal berdasarkan manajemen berbasis sekolah.

Keberadaan fungsi pokok lain, yang dibutuhkan oleh suatu badan hukum pendidikan karena kekhasannya, dapat ditetapkan di dalam anggaran dasar.

Ayat (2)

Penggunaan istilah “paling sedikit” menunjukkan bahwa untuk mengakomodasi kekhasan tata kelola pendidikan yang telah ada, Undang-Undang ini hanya mengatur 4 (empat) fungsi pokok minimal berdasarkan otonomi perguruan tinggi.

Keberadaan fungsi pokok lain, yang dibutuhkan oleh suatu badan hukum pendidikan karena kekhasannya, dapat ditetapkan di dalam anggaran dasar.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “fungsi kebijakan dan pengelolaan pendidikan pada jenjang pendidikan tinggi” meliputi kebijakan dan pengelolaan pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat.

Ayat (3)

Badan hukum pendidikan dapat menetapkan fungsi lain untuk melaksanakan kegiatan yang relevan dengan pendidikan, misalnya badan hukum pendidikan dapat menetapkan keberadaan fungsi perumusan etika akademik dan keikutsertaan dalam menjaga kebebasan akademik, kebebasan mimbar akademik, dan otonomi keilmuan, dengan membentuk majelis/dewan profesor sebagai organ badan hukum pendidikan.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Badan Hukum Milik Negara yang sekarang telah ada dapat tetap menggunakan nama Majelis Wali Amanat sebagai organ yang menjalankan fungsi penentuan kebijakan umum, Senat Akademik sebagai organ yang menjalankan fungsi pengawasan akademik, Dewan Audit sebagai organ yang menjalankan fungsi audit bidang non-akademik, dan universitas, institut, sekolah tinggi, akademi, atau politeknik sebagai organ yang menjalankan fungsi pengelolaan pendidikan.

Yayasan yang telah menyelenggarakan pendidikan tinggi dapat tetap menggunakan nama organ Pembina dan Pengurus sebagai organ BHP Penyelenggara yang menjalankan fungsi penentuan kebijakan umum, organ Pengawas sebagai organ yang menjalankan fungsi audit bidang non-akademik, dan universitas, institut, sekolah tinggi, akademi, atau politeknik sebagai organ yang menjalankan fungsi pengelolaan pendidikan, dengan menambahkan satu organ baru yang menjalankan fungsi pengawasan akademik.

Pasal 17

Ayat (1)

Dalam satu satuan pendidikan terdapat satu organ pengelola pendidikan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 18

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “pendiri” adalah pendiri badan hukum pendidikan, dan wakil pendiri adalah orang yang bertindak untuk dan atas nama pendiri.

Pada yayasan yang diakui sebagai badan hukum pendidikan, pembina menjalankan fungsi pendiri dalam Undang-Undang ini.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Komite sekolah/madrasah merupakan lembaga mandiri yang dibentuk dan berperan dalam peningkatan mutu pelayanan, dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “pendiri” adalah pendiri badan hukum pendidikan, dan wakil pendiri adalah orang yang bertindak untuk dan atas nama pendiri.

Pada yayasan yang diakui sebagai badan hukum pendidikan, pembina menjalankan fungsi pendiri dalam Undang-Undang ini.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Wakil unsur masyarakat dipilih sesuai dengan kompetensinya di bidang pendidikan, yang diatur dalam anggaran dasar

dan/atau rumah tangga.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “wakil dari unsur lain”, misalnya unsur orang tua/wali peserta didik, unsur alumni dan unsur mahasiswa.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Yang dimaksud dengan “pengambilan keputusan” adalah pengambilan keputusan melalui pemungutan suara.

Pasal 19

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Ketentuan ini dimaksudkan agar terwujud akuntabilitas dan transparansi di dalam organ representasi pemangku kepentingan.

Ayat (3)

Ketentuan ini dimaksudkan agar terwujud akuntabilitas dan transparansi di dalam organ representasi pemangku kepentingan.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Cukup jelas.

Pasal 22

Huruf a

Penyusunan dan penetapan anggaran dasar untuk pertama kali dilakukan oleh pendiri atau sebutan lain yang menjalankan fungsi pendiri.

Penyusunan dan penetapan anggaran rumah tangga untuk pertama kali dilakukan oleh organ representasi pemangku kepentingan.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Organ ini hanya ada pada badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi.

Huruf e

Organ ini hanya ada pada badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Cukup jelas.

Huruf j

Organ representasi pemangku kepentingan dapat menetapkan pendirian berbagai badan usaha untuk pengembangan pendidikan.

Huruf k

Jenjang dan tahap penyelesaian masalah badan hukum pendidikan, termasuk masalah keuangan, ditetapkan dalam anggaran dasar.

Pasal 23

Cukup jelas.

Pasal 24

Ayat (1)

Organ representasi para pendidik dapat menggunakan nama senat akademik.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “wakil profesor” adalah profesor yang tidak menjabat sebagai pimpinan pengelola pendidikan.

Profesor hanya ada di perguruan tinggi berbentuk universitas, institut, sekolah tinggi yang menyelenggarakan

pendidikan akademik, sedangkan di perguruan tinggi berbentuk akademi dan politeknik yang menyelenggarakan pendidikan vokasional keberadaan profesor bukan merupakan keharusan. Di dalam organ representasi pendidik di lingkungan akademi dan politeknik tidak harus ada wakil profesor.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “wakil pendidik” adalah wakil pendidik bukan profesor yang tidak menjabat sebagai pimpinan pengelola pendidikan.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “unsur lain” adalah pemimpin unit kerja yang tugas dan wewenangnya mempunyai relevansi tinggi dengan perumusan norma dan ketentuan akademik dan dimaksudkan untuk mengakomodasi kekhasan badan hukum pendidikan.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 25

Ayat (1)

Pemilihan wakil pendidik dapat dilakukan secara aklamasi atau pemungutan suara yang diatur dalam anggaran rumah tangga.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Huruf a

Kebijakan akademik antara lain kebijakan tentang kurikulum dan proses pembelajaran.

Huruf b

Norma dan ketentuan akademik meliputi bidang pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat.

Huruf c

Penerapan sistem penjaminan mutu (*quality assurance system*) pendidikan pada semua jenjang pendidikan merupakan syarat mutlak agar satuan pendidikan mampu mengembangkan

mutu pendidikan secara berkelanjutan (*continuous quality improvement*).

Sistem penjaminan mutu pendidikan terdiri atas penjaminan mutu internal yang dilakukan oleh satuan pendidikan sendiri secara mandiri atau dengan bantuan Pemerintah atau pemerintah daerah, dan penjaminan mutu eksternal yang dilakukan oleh badan akreditasi atau sertifikasi di luar satuan pendidikan, baik tingkat nasional maupun tingkat internasional yang diakui oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Apabila hal itu dilaksanakan secara konsisten, maka akan terdapat keselarasan antara biaya pendidikan yang dikeluarkan dengan mutu pendidikan yang diperoleh peserta didik.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Cukup jelas.

Huruf j

Cukup jelas.

Huruf k

Cukup jelas.

Huruf l

Cukup jelas.

Huruf m

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Ayat (1)

Bidang non-akademik meliputi, bidang keuangan, bidang

sumber daya manusia, bidang sarana dan prasarana, serta bidang lain yang dianggap relevan.

Keberadaan organ audit bidang non-akademik di dalam badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan dasar dan pendidikan menengah bukan keharusan.

Dalam hal badan hukum pendidikan menyelenggarakan lebih dari satu jenjang dan jenis pendidikan, harus ada organ audit bidang non-akademik.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 30

Huruf a

Audit dalam bidang non-akademik dapat meliputi audit keuangan, audit kinerja non-akademik, audit ketaatan, audit investigatif, dan audit lain yang dipandang perlu. Audit nonakademik dilaksanakan secara independen dan obyektif sesuai standar audit yang berlaku. Fungsi audit non-akademik pada BHP Penyelenggara dijalankan oleh pengawas atau sebutan lain.

Organ audit bidang non-akademik dapat menugaskan pengaudit independen untuk melaksanakan audit internal dan/atau audit eksternal atas beban pembiayaan badan hukum pendidikan.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Seseorang tidak boleh menjabat pemimpin satuan pendidikan lebih dari dua kali masa jabatan, baik secara berurutan atau bersela, termasuk jabatan pemimpin satuan pendidikan yang pernah didudukinya sebelum dibentuk badan hukum pendidikan.

Pasal 33

Ayat (1)

Huruf a

Inti rencana strategis badan hukum pendidikan adalah kebijakan umum yang ditetapkan oleh organ representasi pemangku kepentingan untuk perencanaan program pendidikan.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Kebijakan akademik antara lain kebijakan tentang kurikulum dan proses pembelajaran.

Huruf b

Inti rencana strategis badan hukum pendidikan adalah kebijakan umum yang ditetapkan oleh organ representasi pemangku kepentingan untuk perencanaan program dalam

bidang akademik dan non-akademik.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Cukup jelas.

Huruf j

Cukup jelas.

Huruf k

Cukup jelas.

Ayat (3)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Kriteria dan batasan mengenai pertentangan kepentingan ditentukan oleh organ representasi pemangku kepentingan.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 34

Larangan perangkapan jabatan selain antarpemimpin organ badan hukum pendidikan dalam satu badan hukum pendidikan diatur dalam anggaran dasar.

Pasal 35

Larangan perangkapan jabatan di luar badan hukum pendidikan oleh pimpinan organ pengelola pendidikan selain pemimpin dan wakil pemimpin organ pengelola pendidikan diatur dalam anggaran dasar.

Kriteria dan batasan mengenai pertentangan kepentingan ditentukan

oleh organ representasi pemangku kepentingan.

Pasal 36

Cukup jelas.

Pasal 37

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “pemisahan kekayaan” adalah peralihan hak milik atas kekayaan pendiri kepada BHPP, BHPPD, atau BHPM.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Luas lingkup wewenang pimpinan organ pengelola pendidikan dalam mengelola kekayaan dan penerimaan harus diatur di dalam anggaran dasar dan/atau anggaran rumah tangga.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 38

Ayat (1)

Semua penerimaan dan sisa hasil kegiatan badan hukum pendidikan tidak perlu disetorkan ke kas negara.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Kewajiban penanaman kembali ke dalam badan hukum pendidikan dimaksudkan untuk mencegah agar badan hukum pendidikan tidak melakukan kegiatan yang komersial.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 39

Bentuk lain misalnya hak kekayaan intelektual yang dimiliki oleh badan hukum pendidikan serta sistem manajemen dan prosedur administratif satuan pendidikan milik badan hukum pendidikan.

Pasal 40

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas

Huruf d

Yang dimaksud dengan “mahasiswa” adalah peserta didik pada jenjang pendidikan tinggi.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 41

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan “biaya operasional” adalah biaya yang digunakan dalam proses pendidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Yang dimaksud dengan “biaya operasional” adalah biaya yang digunakan dalam proses pendidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ayat (7)

Kemampuan peserta didik, orang tua, atau pihak yang bertanggung jawab membiayainya pada badan hukum

pendidikan ditetapkan dengan cara menghitung penghasilan tetap (gaji dan tunjangan lainnya), taksasi dan musyawarah dengan tujuan menerapkan subsidi dari yang mampu kepada yang tidak mampu, sehingga meringankan beban peserta didik yang tidak mampu membiayai pendidikannya.

Ayat (8)

Cukup jelas.

Ayat (9)

Cukup jelas.

Ayat (10)

Cukup jelas.

Pasal 42

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “portofolio” adalah penempatan investasi diberbagai bidang industri/bisnis.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Yang dimaksud dengan “portofolio” adalah penempatan investasi diberbagai bidang industri/bisnis.

Pasal 43

Ayat (1)

Badan usaha berbadan hukum dapat berupa perseroan terbatas, kerja sama dengan perusahaan daerah, dan koperasi.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 44

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Bantuan dana pendidikan dapat berbentuk biaya investasi atau biaya operasional.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 45

Cukup jelas.

Pasal 46

Cukup jelas.

Pasal 47

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “akuntabilitas publik” adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat atas penyelenggaraan pendidikan.

Ayat (2)

Akuntabilitas antara lain dapat diukur dari rasio antara pendidik dan peserta didik, rasio antara ruang pembelajaran dengan peserta didik, alat bantu pembelajaran dengan peserta didik, komposisi peserta didik asing dengan peserta didik warga negara, dan lain-lain.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 48

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Yang dimaksud “laporan manajemen” adalah laporan yang berisi capaian kinerja perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengendalian badan hukum pendidikan.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 49

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Pemimpin Pengelola Organ Pendidikan dibebaskan dari tanggung jawab karena laporan tahunan badan hukum pendidikan tidak mengandung kekurangan, kekeliruan, atau kekhilafan yang bersifat material.

Ayat (3)

Yang dimaksudkan dengan “hal baru” adalah bukti baru atau novum.

Pasal 50

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “menteri” adalah menteri yang memiliki kewenangan yang berkaitan dengan BHPP yang bersangkutan.

Pasal 51

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Ketentuan ini hanya berlaku untuk badan hukum pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan tinggi.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 52

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Berhubung dana hibah berasal Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, maka otoritas pengawasan negara berhak untuk melakukan audit keuangan berlaku hanya pada bagian keuangan badan hukum pendidikan yang berasal dari hibah.

Pasal 53

Cukup jelas.

Pasal 54

Cukup jelas.

Pasal 55

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Pegawai negeri sipil yang pada saat Undang-Undang ini berlaku sudah bekerja di suatu satuan pendidikan menjadi pegawai negeri sipil yang dipekerjakan pada badan hukum pendidikan.

Ayat (3)

Tenaga badan hukum pendidikan yang berstatus pegawai negeri sipil yang dipekerjakan tetap harus membuat perjanjian dengan pemimpin organ pengelola pendidikan, karena sekalipun tenaga tersebut telah diangkat oleh Pemerintah atau pemerintah daerah, yang bersangkutan belum diangkat oleh badan hukum pendidikan.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Cukup jelas.

- Ayat (8)
  - Cukup jelas.
- Pasal 56
  - Cukup jelas.
- Pasal 57
  - Huruf a.
    - Cukup jelas.
  - Huruf b.
    - Cukup jelas.
  - Huruf c.
    - Cukup jelas.
- Pasal 58
  - Cukup jelas.
- Pasal 59
  - Cukup jelas.
- Pasal 60
  - Cukup jelas.
- Pasal 61
  - Cukup jelas.
- Pasal 62
  - Cukup jelas.
- Pasal 63
  - Cukup jelas.
- Pasal 64
  - Cukup jelas.
- Pasal 65
  - Cukup jelas.
- Pasal 66
  - Cukup jelas.
- Pasal 67
  - Cukup jelas.
- Pasal 68
  - Cukup jelas.
- Pasal 69
  - Cukup jelas.

## **BIODATA PENULIS**

### **Prof. Anna Erliyana**

Guru Besar Tetap Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Guru Besar Luar Biasa pada FH UPH.

### **Dr. Dra. Hj. Laily Washliati, SH., M.Hum**

Penulis meraih gelar Sarjana Hukum pada tahun 1987 dari Universitas Islam Sumatera Utara dan gelar Sarjana Agama Islam pada tahun 1999 di Universitas Islam Sumatera Utara. Kemudian melanjutkan pendidikannya dengan program Pasca Sarjana Magister Humaniora yang diselesaikan pada tahun 1999 di Universitas Sumatera Utara., yang dilanjutkan lagi dengan program Pasca Sarjana Doktor Ilmu Hukum yang diselesaikannya pada tahun 2005 di Universitas Sumatera Utara. Saat ini penulis bekerja sebagai Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara dan Dosen Fakultas Hukum Universitas Muslim Nusantara.

### **Dr. Sentosa Sembiring, SH, MH**

Mendapatkan gelar Doktor Ilmu Hukum (Dr) pada Program Pascasarjana Unpar Bandung pada tahun 2005 dalam bidang kajian Hukum Investasi; Magister Hukum (M.H) pada tahun 1996 dari Pascasarjana Universitas Indonesia Jakarta. Sejak tahun 1984 bergabung ke almamaternya FH Unpar sebagai dosen, dalam mata kuliah antara lain: Hukum Dagang; Hukum Perbankan dan Surat Berharga; Hukum Asuransi dan Pengangkutan; Hukum Pasar Modal; Hukum Kepailitan; Hukum Penanaman Modal; Hukum Perusahaan.

### **Dr. Ronny Sautma Hotma Bako, SH., MH**

Mengikuti pendidikan S1, S2 dan S3 dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan ketika menyelesaikan program S2 dan S3 mengikuti pendidikan tambahan di Amerika Serikat dan Belanda. Staf pengajar dan salah seorang pendiri Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan sejak tahun 1995, mengajar pada mata kuliah Ilmu Perundang-undangan, Hukum Asuransi dan Hukum Transportasi untuk program S1 dan mata kuliah

Metode Penulisan Hukum pada program S2. Aktif juga sebagai dosen luar biasa di LPEM FEUI, STIE Trisakti, FH UKI, dan FH Universitas HKBP Nommensen Medan. Saat ini bekerja sebagai Peneliti Madya bidang Hukum pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR-RI sejak tahun 1989.

**Dr. Lintong Oloan Siahaan, SH., MH**

Penulis menyelesaikan pendidikan S1 pada tahun 1968 dari Fakultas Hukum UI; Magister Hukum (S2), Fakultas Hukum UI, Tahun 2000; dan Doktor dalam Ilmu Hukum (S3), Fakultas Hukum UI, Tahun 2004. Ia pernah menjabat sebagai Ketua Pengadilan dan Hakim pada beberapa PN, PTUN, dan PT serta sebagai Dosen di Fakultas Hukum dan Pascasarjana berbagai Universitas. Saat ini beliau menjabat sebagai Wakil Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan.

**Binoto Nadapdap, SH., MH**

Dosen Luar Biasa FH-UKI dan Instruktur pada Laboratorium Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Menyelesaikan pendidikan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 1990. Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, lulus tahun 2006 dengan predikat *cum laude*. Peserta Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008 s/d sekarang.

**Bernadetta T. Wulandari, SH., MH**

Penulis menyelesaikan pendidikan Strata 1 pada Fakultas Hukum Unair Surabaya dan Strata 2 pada Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia. Saat ini penulis bekerja sebagai Dosen Fakultas Hukum Unika Atma Jaya Jakarta.

**Gwendolyn Ingrid Utama, SH**

Penulis menyelesaikan studi jenjang S1 Ilmu Hukum di Universitas Pelita Harapan pada tahun 2006 dan saat ini sedang menempuh semester terakhir pada Program Studi Hukum Ekonomi Magister Hukum Universitas Indonesia.

## **UCAPAN TERIMA KASIH KEPADA MITRA BESTARI**

### **Vol. VIII, No. 1 – Juli 2008**

1. Dr. Agus Suryadi, SH., MH., M.Kn  
(Praktisi)
2. Dr. Gusagis K. Ngaziz, SH., MBA., M.Si., MH  
(President University)
3. Dr. Gunawan Widjaja, SH., MH., MM  
(Praktisi)

### **Vol. VIII, No. 2 – November 2008**

1. Prof. Dr. Satya Arinanto, SH. MH  
(Universitas Indonesia)
2. Dr. Gusagis K. Ngaziz, SH., MBA., M.Si., MH  
(President University)
3. Michelle Engel Limenta, SH., LLM  
(Victoria University of Wellington)

### **Vol. VIII, No. 3 – Maret 2009**

1. Prof. Dr. Daud Silalahi, SH., LLM  
(Universitas Padjadjaran)
2. Dr. Uswatun Hasanah, MA.  
(Universitas Indonesia)
3. Dr. Inosentius Samsul, SH., MH  
(Universitas Indonesia)
4. Dr. Gunawan Widjaja, SH., MH., MM  
(Praktisi)

## PEDOMAN PENULISAN

1. Naskah yang akan dimuat dalam jurnal Law Review berupa tulisan hasil dari sebuah penelitian atau tulisan ilmiah yang berkaitan dengan ilmu hukum dan merupakan naskah yang belum pernah dipublikasikan di media manapun.
2. Sistematika naskah **hasil penelitian** adalah: judul; nama penulis (tanpa gelar akademik); alamat penulis; abstrak; kata kunci; pendahuluan (tanpa judul) yang berisi latar belakang, tinjauan pustaka, hasil penelitian (pembahasan); kesimpulan dan saran; daftar pustaka (sesuai dengan sumber-sumber yang dirujuk).
3. Sistematika naskah **hasil pemikiran** adalah: judul; nama penulis (tanpa gelar akademik), abstrak; kata kunci; pendahuluan (tanpa judul) yang berisi latar belakang; bahasan utama (dapat dibagi dalam beberapa sub-bagian); penutup atau kesimpulan; daftar rujukan (memuat sumber-sumber yang dirujuk).
4. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris. Abstrak dan kata kunci ditulis dalam bahasa Inggris (untuk naskah berbahasa Indonesia maupun bahasa Inggris). Panjang abstrak antara 150 - 300 kata.
5. Naskah diketik dalam program *microsoft words* dengan jenis huruf Times New Roman dengan ukuran font 12, di atas kertas kwarto berjarak satu setengah spasi, dengan panjang antara 10-15 halaman.
6. Daftar rujukan atau daftar pustaka disusun dengan tata cara seperti contoh berikut ini dan diurutkan secara alfabetis dan kronologis:

### **Buku:**

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 2006.

### **Makalah seminar, lokakarya, penataran:**

Arinanto, Satya, Perubahan UUD 1945, Makalah disajikan dalam forum Konvensi III dan Temu Tahunan ke-9 Forum Rektor, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 11-12 Juli 2006.

### **Artikel dalam jurnal**

Budianto, Agus, Perlindungan Hukum Soft-Data terhadap Plagiarisme, *Jurnal law Review*, Vol. VI, No. 2: hal. 41-55.

### **Artikel dalam koran**

Subandriyo, Toto, Keadilan untuk Petani, *Kompas*, 21 Februari 2008, hal. 6.

7. Sumber rujukan dalam naskah menggunakan sistem catatan kaki yang dicantumkan pada halaman tempat rujukan tersebut dimuat (bukan di akhir artikel), dengan urutan sebagai berikut:  
<sup>1</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press, 2006), hal. 15-17.
8. Naskah diserahkan kepada Redaksi selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sebelum penerbitan, dalam bentuk soft copy dan hard copy disertai Curicullum Vitae yang berisi nama lengkap penulis, nomor telepon yang dapat dihubungi, alamat email, riwayat pendidikan, pekerjaan terakhir.
9. Redaksi berhak melakukan penyuntingan melalui Dewan Redaksi tanpa mengubah isi dan makna naskah. Redaksi tidak bertanggungjawab terhadap isi naskah.
10. Redaksi menerima naskah dari kalangan staf pengajar dan mahasiswa, baik dalam lingkungan UPH maupun luar UPH serta kalangan praktisi hukum.