

**PRAKTIK PENERAPAN PERATURAN MENTERI KESEHATAN
NOMOR 290 TAHUN 2008 TENTANG PERSETUJUAN
TINDAKAN KEDOKTERAN (*INFORMED CONSENT*) PADA
PELAYANAN GAWAT DARURAT DI RUMAH SAKIT**

Yulia Kusuma Wardani & M. Fakhri

Fakultas Hukum Universitas Lampung
Email: yulia_as@yahoo.com

Abstrak

*Secara normal pelayanan medis di rumah sakit selalu diawali dengan sebuah persetujuan yang dituangkan dalam bentuk informed consent. Informed consent itu sendiri pada prinsipnya adalah persetujuan dari pasien dan keluarganya atas tindakan medis yang akan dilakukan setelah mendapatkan penjelasan dari dokter. Namun demikian dalam keadaan darurat informed consent secara hukum dapat ditiadakan. Permasalahan dalam penelitian ini adalah, pertama: Bagaimana penerapan informed consent dalam praktek pelayanan kesehatan pada pasien gawat darurat di rumah sakit? Kedua, Apa yang menjadi hambatan dalam pelayanan gawat darurat di rumah sakit beserta aspek hukumnya? Ketiga, Bagaimana seyogyanya penerapan informed consent dalam pelayanan gawat darurat di rumah sakit? Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan data sekunder maupun data primer. Data sekunder diperoleh melalui studi pustaka dan dokumen, sedangkan data primer diperoleh melalui informasi dari para informan baik tenaga medis (dokter) dan perawat yang pernah bertugas di Instalasi Gawat Darurat (IGD). Hasil penelitian dan pembahasan menunjukkan, bahwa penerapan informed consent pada pasien gawat darurat di rumah sakit, pada prinsipnya telah mengikuti peraturan yang berlaku. Namun demikian, masih timbul kekhawatiran di kalangan tenaga kesehatan bahwa tidak adanya informed consent akan menimbulkan tuntutan dari keluarga pasien. Hambatan pelayanan gawat darurat di IGD adalah pada umumnya keluarga pasien tidak memahami prosedur pelayanan medis di IGD yang mengenal sistem triase, adanya perluasan operasi (*extended operation*) yang mungkin timbul dan adanya teamwork yang kurang efektif. Penerapan informed consent dalam pelayanan gawat darurat di IGD secara yuridis mengandung makna adanya penyimpangan-penyimpangan terhadap kaedah medis. Namun penyimpangan yang dimaksud merupakan pengecualian, bahwa penyimpangan tersebut tidak dikenakan sanksi dan dibenarkan secara hukum*

Kata kunci: *informed consent*, gawat darurat, tindakan medis

I. PENDAHULUAN

Rumah sakit adalah fasilitas pelayanan kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan gawat darurat. Rumah sakit dalam memberikan pelayanan kesehatan kepada pasien harus memberikan sejumlah informasi yang memadai. Informasi tersebut meliputi diagnosis dan tata cara tindakan medis, tujuan tindakan medis, alternatif tindakan, risiko dan komplikasi yang mungkin terjadi, dan prognosis terhadap tindakan yang dilakukan serta perkiraan biaya pengobatan. Melalui informasi tersebut, pada dasarnya pasien berhak memberi persetujuan tindakan medis (*informed consent*) atau menolak (*informed refusal*) atas tindakan yang akan dilakukan oleh tenaga kesehatan khususnya dokter terhadap penyakit yang dideritanya. Dengan kata lain, dalam kondisi normal bukan dalam keadaan gawat darurat setiap tindakan medis yang akan dilakukan di rumah sakit harus mendapat persetujuan pasien atau keluarganya.

Selanjutnya, rumah sakit sebagai institusi pelayanan kesehatan juga memberikan pelayanan gawat darurat. Secara yuridis keadaan gawat darurat memiliki karakteristik khusus dan spesifik¹ serta cenderung menimbulkan (*therapeutic privilege*)² tertentu bagi tenaga kesehatan dan rumah sakit. Prinsip dalam keadaan darurat adalah harus segera dan secara langsung diambil tindakan penyelamatan pasien.³ Dalam kasus gawat darurat, pada prinsipnya hukum telah memberikan pengecualian terhadap kewajiban *informed consent*. Secara luas ada beberapa pihak yang dikecualikan dari kewajiban *informed consent* yaitu:⁴

¹ Hubungan dokter-pasien dalam keadaan gawat darurat sering merupakan hubungan yang spesifik. Dalam keadaan biasa (bukan keadaan gawat darurat) maka hubungan dokter dan pasien didasarkan atas kesepakatan kedua belah pihak, yaitu pasien dengan bebas dapat menentukan dokter yang akan dimintai bantuannya (didapati azas voluntarisme). Demikian pula dalam pelayanan selanjutnya, kewajiban yang timbul pada dokter berdasarkan pada hubungan yang telah terjadi sebelumnya (*pre-existing relationship*). Dalam keadaan darurat hal tersebut dapat tidak ada dan azas voluntarisme dari kedua belah pihak juga tidak terpenuhi. Untuk itu perlu diperhatikan azas yang khusus berlaku dalam pelayanan gawat darurat yang tidak didasari atas azas voluntarisme.

² Menurut Kartono Muhammad, *therapeutic privilege* merupakan hak keistimewaan yang diberikan kepada dokter untuk menetapkan jenis tindakan medis tanpa memberi informasi, jika ada keyakinan bahwa pemberian informasi justru dapat memperburuk keadaan emosional pasien, yang kemudian dapat mempersulit perawatan atau pengobatan selanjutnya.

³ Konsep penanganan pasien gawat darurat adalah penyelamatan pasien (*time saving is life and limb saving*), karena sangat terbatasnya waktu tanggap (*respon time*) untuk menyelamatkan jiwa dan atau anggota gerak pasien, maka penanganan harus sistematis dan berskala prioritas. Tindakan yang dilakukan harus cepat, tepat dan cermat sesuai dengan standar.

⁴ Munir Fuady, 2005. *Sumpah Hippocrates (Aspek Hukum Malpraktik Dokter)*, Penerbit Citra Aditya Bhakti, Bandung. Hlm. 65-66

1. Pihak yang belum bisa mengambil putusan secara mandiri. Misalnya terhadap anak di bawah umur.
2. Pihak yang memang tidak dapat memberikan keputusan yang rasional. Misalnya orang sakit ingatan atau keterbelakangan mental, yang dalam hal ini persetujuan harus diberikan oleh pengampu atau walinya.
3. Pihak yang untuk sementara tidak bisa memberi persetujuan, seperti pasien gawat darurat, tidak sadar diri, dan lain sebagainya sementara keluarganya tidak dapat dihubungi.
4. Therapeutic *privilege*, yaitu jika dokter dapat membuktikan bahwa dokter tersebut mempunyai keyakinan yang layak (*reasonable belief*) bahwa membuka informasi kepada pasien akan lebih membahayakan diri pasien tersebut, misalnya informasi yang mengakibatkan menimbulkan efek psikologis yang tidak baik terhadap pasien.

Berdasarkan uraian di atas, nampak bahwa dalam keadaan gawat darurat untuk menyelamatkan jiwa pasien tidak diperlukan persetujuan tindakan medis (*informed consent*). Kondisi demikian secara eksplisit tertuang dalam penjelasan ketentuan Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang No. 29 Tahun 2004 tentang Praktik kedokteran yang berbunyi: “Dalam keadaan gawat darurat untuk menyelamatkan jiwa pasien tidak diperlukan persetujuan tindakan medis (*informed consent*). Dengan demikian, berdasarkan ketentuan hukum positif bahwa dalam keadaan darurat pelayanan kesehatan di rumah sakit *informed consent* dapat dikesampingkan.

Melalui ketentuan tersebut, jelas bahwa penerapan *informed consent* dalam keadaan gawat darurat memerlukan pengecualian-kecualian dan kondisi ini sesuai dengan asas hukum bahwa penyimpangan-penyimpangan atau pengecualian-kecualian akan memperkuat berlakunya asas yang bersifat umum.⁵ Apa yang tertuang dalam ketentuan di atas, pada prinsipnya memberi keleluasaan kepada tenaga kesehatan di rumah sakit untuk tetap memberi pelayanan kesehatan pada pasien dalam keadaan gawat darurat. Berdasarkan hasil pra-riset yang telah dilakukan, khususnya di

⁵ Mengenai penyimpangan atau pengecualian terhadap asas hukum dalam Buku *Teori Hukum* yang ditulis oleh Sudikno Mertokusumo, 2011. Penerbit Universitas Atmajaya Yogyakarta, Hlm. 46-47, dikemukakan bahwa: “asas hukum ini sifatnya umum, yang berarti bahwa dapat berlaku dalam berbagai situasi, maka membuka peluang akan adanya penyimpangan-penyimpangan atau pengecualian-kecualian. Penyimpangan-penyimpangan atau pengecualian-kecualian itulah yang memperkuat berlakunya asas yang bersifat umum (*exceptio probat regulam, de uitzonderingen bevestegen de regel*). Dalam konteks ini contohnya adalah penerapan *informed consent* dalam keadaan gawat darurat.

rumah sakit kelas B milik Pemerintah Daerah di wilayah Bandar Lampung, pasien yang masuk ke Instalasi Gawat Darurat (IGD) selama 24 jam kurang lebih jumlahnya sekitar 200-300 pasien. Demikian juga di rumah sakit kelas C milik swasta di Bandar Lampung, pasien yang masuk IGD berkisar 50-100 pasien selama 24 jam.

Dengan melihat jumlah pasien tersebut tentunya akan membawa konsekuensi dalam pelayanan medis yang akan dilakukan. Fakta yang terjadi sering kali pasien gawat darurat tidak didampingi oleh keluarganya, misalnya pasien kecelakaan lalu lintas. Padahal di sini rumah sakit melalui tenaga kesehatan harus bertindak segera demi menyelamatkan jiwa pasien. Namun demikian pernah terjadi setelah dilakukan tindakan medis yang sesuai dengan standar profesi dan standar prosedur operasional tanpa *informed consent*, keluarga pasien menuntut dengan alasan tindakan yang telah dilakukan tidak mendapat persetujuan keluarga pasien. Kondisi demikian, pada saat ini merupakan masalah bagi rumah sakit dan tenaga kesehatan khususnya di ruang IGD. Padahal, secara hukum sudah dibenarkan bahwa rumah sakit dapat bertindak tanpa *informed consent*, namun dalam praktiknya tidak demikian. Dalam konteks inilah, telah terjadi kesejangan antara *das sollen* dan *das sein* dalam pelayanan kesehatan khususnya bagi pasien gawat darurat. Oleh karena itu, berdasarkan latar belakang di atas, kiranya perlu dilakukan penelitian tentang praktik penerapan *informed consent* pada pelayanan gawat darurat di rumah sakit. Berdasarkan latar belakang di atas, yang menjadi permasalahan pokok adalah mengenai penerapan *informed consent* pada pasien gawat darurat di rumah sakit, maka yang menjadi rumusan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana penerapan *informed consent* dalam praktek pelayanan kesehatan pada pasien gawat darurat di rumah sakit?
2. Apa yang menjadi hambatan dalam pelayanan gawat darurat di rumah sakit beserta aspek hukumnya?
3. Bagaimana seyogyanya penerapan *informed consent* dalam pelayanan gawat darurat di rumah sakit?

II. METODE PENELITIAN

Penelitian tentang “Praktik Penerapan Permenkes No. 290 Tahun 2008 Tentang Persetujuan Tindakan Kedokteran (*Informed Consent*) Pada Pelayanan Darurat Di Rumah Sakit.” merupakan penelitian deskriptif, artinya penelitian ini berusaha untuk

menjelaskan secara konkrit dan terperinci tentang suatu keadaan nyata serta aspek hukumnya pada pelayanan gawat darurat di rumah sakit. Pendekatan yang digunakan adalah melalui pendekatan normatif dan sosiologis. Pendekatan normatif meliputi penelitian terhadap asas hukum, pengertian hukum dan ketentuan-ketentuan hukum. Sebagai penelitian yang bersifat normatif, penelitian ini menitikberatkan pada penelitian kepustakaan. Selanjutnya, pendekatan sosiologis dilakukan melalui penelitian lapangan. Penelitian ini dilakukan melalui dua jenis penelitian yaitu: penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan. Jenis data dalam penelitian kepustakaan adalah data sekunder berupa kaedah atau norma yang meliputi asas-asas hukum, pengertian hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang berkaitan dengan aspek hukum pada pelayanan kesehatan gawat darurat. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tertier. Alat yang digunakan untuk mengumpulkan data sekunder adalah studi dokumen yaitu dengan cara mempelajari ketiga macam bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Penelitian lapangan dilakukan dengan mengumpulkan data primer yang diperoleh melalui beberapa responden dan informan. Penelitian ini dilakukan di Bandar Lampung dengan pertimbangan bahwa di wilayah tersebut terdapat rumah sakit umum kelas B yang merupakan rumah sakit rujukan terbesar di Provinsi Lampung dengan jumlah pasien gawat daruratnya mencapai 200-300 pasien per-24 jamnya. Selain itu, juga diperbandingkan dengan rumah sakit kelas C yang jumlah pasien gawat daruratnya mencapai 50-100 pasien per-24 jamnya. Populasi dalam penelitian ini adalah para tenaga kesehatan terutama dokter dan perawat yang bekerja di rumah sakit kelas B maupun Kelas C. Kedua tenaga kesehatan tersebut diambil dengan pertimbangan bahwa mereka adalah tenaga kesehatan yang secara langsung berhubungan dengan pelayanan pasien gawat darurat terutama di IGD. Selanjutnya, untuk menentukan sampel dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teknik *non probability sampling design* dan pengambilan datanya dilakukan secara *purposive*. Sampel yang selanjutnya menjadi responden secara keseluruhan adalah: 2 (dua) orang dokter penanggung jawab, 4 (empat) orang dokter jaga, 10 (sepuluh) orang perawat orang tenaga kesehatan. Alat yang digunakan dalam penelitian lapangan adalah dengan menggunakan pedoman wawancara secara semi struktur.

Selanjutnya, analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif secara yuridis normatif berdasarkan konsep-konsep yang diperoleh melalui

studi dokumen dan wawancara. Berdasarkan analisis tersebut, akan diperoleh gambaran yang menyeluruh mengenai asas-asas hukum, prinsip-prinsip hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang berkaitan dengan permasalahan.

III. PEMBAHASAN

Seorang pasien dalam keadaan darurat, pada prinsipnya akan kehilangan kompetensinya. Hal ini disebabkan pasien pada umumnya dalam kondisi tidak sadarkan diri. Oleh karena itu, dalam kaitan ini pasien tidak mempunyai kemampuan untuk menilai, tidak mempunyai kemampuan untuk memahami dan tidak mempunyai kemampuan untuk menalar. Padahal untuk melihat seorang pasien mempunyai kompetensi atau tidak ada tiga syarat yang harus dipenuhi, yaitu:¹ kemampuan untuk menilai, kemampuan untuk memahami, dan kemampuan untuk menalar.

Pada umumnya pasien yang masuk ke Instalasi Gawat Darurat (IGD) adalah pasien yang membutuhkan pertolongan dengan cepat dan tepat. Untuk itu harus ada standar dalam memberikan pelayanan gawat darurat sesuai dengan kompetensi dan kemampuan tenaga kesehatan yang melayaninya, sehingga dapat menjamin suatu penanganan gawat darurat dengan *response time* yang cepat dan penanganan yang tepat. Mengenai standar pelayanan di IGD secara normatif telah diatur dalam Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 856/Menkes/SK/IX/2009 Tentang Standar Instalasi Gawat Darurat (IGD) Rumah Sakit.

Selanjutnya, menurut ketentuan Pasal 4 Permenkes No. 290 Tahun 2008, secara tegas ditentukan:

1. Dalam keadaan gawat darurat, untuk menyelamatkan jiwa pasien dan/atau mencegah kecacatan tidak diperlukan persetujuan tindakan kedokteran (*informed consent*).
2. Keputusan untuk melakukan tindakan kedokteran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diputuskan oleh dokter atau dokter gigi dan dicatat di dalam rekam medik.
3. Dalam hal dilakukannya tindakan kedokteran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dokter atau dokter gigi wajib memberi penjelasan sesegera mungkin kepada pasien setelah pasien sadar atau kepada keluarga terdekat.

¹ Bertens. 2001, *Op Cit.* Hlm 82-83

Selain itu, dalam ketentuan Pasal 45 ayat (1) UU No. 29 Tahun 2004 juga secara tegas ditetapkan, bahwa “dalam keadaan gawat darurat untuk menyelamatkan jiwa pasien tidak diperlukan persetujuan tindakan medis (*informed consent*)”. Namun setelah pasien sadar atau dalam kondisi yang sudah memungkinkan, segera diberikan penjelasan atau persetujuan.

Berdasarkan ketentuan di atas, menunjukkan bahwa *informed consent* tidak diperlukan dalam keadaan darurat. Sebagai contoh, apabila ada pasien korban kecelakaan lalu lintas dalam keadaan tidak sadar dibawa ke IGD yang keadaannya sudah sangat gawat dan tidak ada waktu lagi untuk mencari atau menghubungi anggota keluarganya terlebih dahulu untuk meminta persetujuan, maka dalam hal ini dokter harus segera mengambil tindakan. Alasannya adalah bahwa tindakan medis yang dilakukan dokter tersebut semata-mata untuk menolong dan menyelamatkan jiwa pasien. Dalam konteks ini menolong jiwa pasien adalah lebih tinggi kepentingannya dari pada masalah *informed consent*. Lagi pula secara logika menurut kewajaran seseorang tidak akan menolak jika ada yang hendak menolong jiwanya. Oleh karena itu dalam kasus seperti ini pasien dianggap menyetujui (*presumed consent*). Secara konkret dalam kasus demikian dokter harus mengambil tindakan menyelamatkan jiwa pasien (*life-saving*) atau menyelamatkan anggota tubuh pasien (*limb-saving*). Artinya, bahwa dokter harus segera bertindak tanpa ragu-ragu lagi tanpa meminta izin pasien terlebih dahulu, karena waktu adalah sangat berharga untuk menolong jiwa pasien.

Selanjutnya, dalam praktik di di IGD para tenaga kesehatan terutama tenaga medis sering kali menghadapi masalah dalam melakukan tindakan medis terhadap pasien gawat darurat. Hal ini pernah dikemukakan oleh dua orang dokter penanggungjawab ruangan dan empat dokter jaga, bahwa dalam melakukan tindakan medik terhadap pasien gawat darurat sering mengalami masalah terutama adanya tuntutan dari pihak yang mengatasnamakan keluarga.² Padahal tujuan utama melakukan tindakan medis adalah untuk menyelamatkan jiwa pasien. Kondisi ini umumnya pada tindakan berupa bedah *cito*.³ Tuntutan tersebut, bukan hanya ditukan

² Wawancara dengan responden dokter tanggal 31 Agustus 2016.

³ ‘*Cito*’ berasal dari kata Latin yang bermakna segera (*immediately*), bedah *cito* atau operasi *emergency* adalah suatu tindakan bedah yang dilakukan dengan tujuan *life saving* pada seorang pasien yang berada dalam keadaan darurat. Selain bedah *cito* dikenal juga operasi elektif dan operasi *one day care*. Operasi elektif adalah suatu tindakan bedah yang dilakukan terjadwal dengan persiapan, bukan bertujuan bagai *life saving*, dan dilakukan pada pasien dengan kondisi baik, bukan gawat darurat.

pada tenaga medis saja melainkan juga kepada tenaga keperawatan yang bertugas di IGD. Menurut penuturan enam orang perawat IGD, bahwa sering kali keluarga pasien melakukan tuntutan berupa ancaman bila keluarganya yang ditangani di IGD tanpa informed consent, padahal tindakan tersebut dibenarkan menurut peraturan yang berlaku.⁴ Selain itu, empat tenaga keperawatan yang pernah tugas di IGD mengemukakan bahwa sering mengalami kesulitan jika dihadapkan pada pasien korban kecelakaan yang tidak diantar atau didampingi pihak keluarganya. Kesulitan tersebut pada intinya kekhawatiran adanya tuntutan dari pihak keluarga kalau tenaga kesehatan yang ada di IGD melakukan pembedahan atau tindakan lainnya yang sifatnya mempunyai risiko tinggi.⁵

Berdasarkan informasi dari para informan tersebut, menunjukkan bahwa penerapan *informed consent* dalam praktiknya di IGD cukup menimbulkan persoalan terutama kekhawatiran tenaga kesehatan terhadap adanya tuntutan keluarga pasien. Bahkan tuntutan tersebut bukan hanya dari keluarga pasien saja melainkan ada pihak ketiga yang mengatasnamakan keluarga pasien.⁶ Pihak ketiga yang mengatasnamakan keluarga pasien tersebut, bukan hanya menanyakan tentang prosedur *informed consent*, tetapi juga meminta rekam medik pasien.⁷

Berkaitan dengan pelayanan gawat darurat, Pasal 29 huruf c UU No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit menegaskan bahwa salah satu kewajiban rumah sakit adalah memberi pelayanan gawat darurat kepada pasien sesuai dengan kemampuan pelayanannya. Bahkan menurut Pasal 32 UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan secara tegas ditetapkan, bahwa:

1. Dalam keadaan darurat fasilitas pelayanan kesehatan, baik pemerintah maupun swasta wajib memberikan pelayanan kesehatan bagi penyelamatan nyawa pasien dan mencegah kecacatan terlebih dahulu.
2. Dalam keadaan darurat fasilitas pelayanan kesehatan, baik pemerintah maupun swasta dilarang menolak pasien dan/atau meminta uang muka.

Selanjutnya berkaitan dengan Pasal 32 di atas, Pasal 190 No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, menetapkan, bahwa:

⁴ Wawancara dengan responden tenaga keperawatan tanggal 1 September 2016.

⁵ Wawancara dengan responden tenaga keperawatan tanggal 5 September 2016.

⁶ Wawancara dengan responden dokter tanggal 31 Agustus 2016.

⁷ Wawancara dengan responden tenaga keperawatan tanggal 5 September 2016.

1. Pimpinan fasilitas pelayanan kesehatan dan/atau tenaga kesehatan yang melakukan praktik atau pekerjaan pada fasilitas pelayanan kesehatan yang dengan sengaja tidak memberikan pertolongan pertama terhadap pasien yang dalam keadaan gawat darurat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (2) atau Pasal 85 ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).
2. Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan terjadinya kecacatan atau kematian, pimpinan fasilitas pelayanan kesehatan dan/atau tenaga kesehatan tersebut dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Berdasarkan ketentuan Pasal 29 huruf c UU No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit dan Pasal 32 serta Pasal 190 No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, menunjukkan bahwa penanganan pasien dalam keadaan darurat harus dengan respon cepat dan penanganan yang tepat

Berdasarkan wawancara dengan empat dokter jaga di IGD mengemukakan bahwa menurut peraturan di atas dalam praktik seringkali rumah sakit mendapatkan rujukan pasien yang pada dasarnya pasien yang dirujuk tersebut tidak sesuai dengan klasifikasi rumah sakit yang dituju. Hal ini agak menyulitkan dalam pelayanan mengingat peralatan yang tidak begitu lengkap.⁸ Apa yang dikemukakan oleh responden dokter tersebut pada prinsipnya sesuai dengan ketentuan Pasal 29 huruf c UU No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit menegaskan bahwa salah satu kewajiban rumah sakit adalah memberi pelayanan gawat darurat kepada pasien sesuai dengan kemampuan pelayanannya.

Berdasarkan uraian di atas, penerapan *informed consent* dalam praktek pelayanan kesehatan pada pasien gawat darurat di rumah sakit harus tetap sesuai dengan kondisi fasilitas dan tenaga kesehatan yang ada dan sesuai dengan klasifikasi rumah sakitnya. Selain itu, pelayanan gawat darurat harus diselenggarakan 24 (dua puluh empat) jam sehari secara terus menerus.

Pada prinsipnya penerapan *informed consent* di IGD tidaklah mutlak diperlukan, karena dalam konteks ini tindakan medis yang dilakukan semata-mata

⁸ Wawancara dengan responden dokter tanggal 31 Agustus 2016.

untuk menolong jiwa pasien. Menyelamatkan jiwa pasien adalah lebih tinggi kepentingannya dari pada masalah *informed consent*. Selain itu, menurut kewajaran seseorang tidak akan menolak jika ada yang hendak menolong jiwa dalam keadaan darurat. Menurut penuturan beberapa orang informan baik dokter maupun perawat, bahwa hambatan utama dalam pelayanan darurat adalah ketidakfahaman pasien dan keluarganya dalam pelayanan medis di IGD. Sebagai contoh konkret adalah ada pasien yang datang terlebih dahulu tetapi tidak langsung mendapat perawatan. Kondisi ini pada umumnya dianggap oleh keluarga pasien sebagai penelantaran atau membiarkan pasien tidak ditangani dengan segera. Padahal, dalam konteks ini ada pasien lain yang mengalami penyakit yang lebih serius dan membutuhkan pertolongan segera. Oleh karena itu di sebuah IGD ada prinsip *triase*⁹ yang merupakan metode Perawatan Gawat Darurat (PPGD), yang mendahulukan pasien yang terancam jiwanya atau berisiko kecacatan. Tujuan triase perawatan gawat darurat adalah:

1. Identifikasi cepat korban yang memerlukan stabilisasi segera, Ini lebih ke perawatan yang dilakukan di lapangan.
2. Identifikasi korban yang hanya dapat diselamatkan dengan pembedahan.
3. Untuk mengurangi jatuhnya korban jiwa dan kecacatan.

Menurut informasi yang diberikan oleh informan dokter di IGD ada tiga pengelompokan *triase* berdasarkan *tag label*, yaitu:¹⁰

1. Prioritas Nol (Hitam), adalah: Pasien meninggal atau cedera Parah yang jelas tidak mungkin untuk diselamatkan.
2. Prioritas Pertama (merah), adalah: penderita cedera berat dan memerlukan penilaian cepat dan tindakan medik atau transport segera untuk menyelamatkan hidupnya. Misalnya penderita gagal nafas, henti jantung, luka bakar berat, pendarahan parah dan cedera kepala berat.
3. Prioritas kedua (kuning), adalah: pasien memerlukan bantuan, namun dengan cedera dan tingkat yang kurang berat dan dipastikan tidak akan mengalami

⁹ *Triase* berasal dari bahasa Perancis artinya “menseleksi”, yaitu teknik untuk menentukan prioritas penatalaksanaan pasien atau korban saat “sumber daya terbatas”. Perhatian dititik beratkan pada pasien atau korban dengan kondisi medis yang paling *urgent* dan paling besar kemungkinan untuk diselamatkan.

¹⁰ Wawancara dengan responden dokter tanggal 31 Agustus 2016

ancaman jiwa dalam waktu dekat. misalnya cedera *abdomen*¹¹ tanpa shok, luka bakar ringan, fraktur atau patah tulang tanpa shok dan jenis-jenis penyakit lain.

4. Prioritas Ketiga (hijau), adalah pasien dengan cedera minor dan tingkat penyakit yang tidak membutuhkan pertolongan segera serta tidak mengancam nyawa dan tidak menimbulkan kecacatan.

Tiga kriteria dalam pengelompokan triase tersebut pada umumnya tidak difahami oleh pasien maupun keluarganya, sehingga seolah-olah kalau pasien sudah masuk IGD harus ditangani dengan segera. Kondisi inilah yang paling krusial dihadapi oleh tenaga kesehatan di IGD terutama para tenaga keperawatan.¹²

Hambatan lain yang cukup krusial dalam pelayanan di IGD adalah masalah perluasan operasi (*extended operation*).¹³ Pada prinsipnya dokter dalam mengambil tindakan harus membatasi operasinya hanya pada apa yang termasuk tindakan penyelamatan jiwa (*life-saving*) atau penyelamatan anggota tubuh (*limb-saving*) saja. Tidak diperkenankan diperluas dengan operasi lain yang secara langsung tidak ada hubungannya dengan tindakan penyelamatan atau anggota tubuh pasien. Namun dalam praktik di IGD kemungkinan-kemungkinan untuk operasi tambahan dapat terjadi pada seorang pasien. Seperti pada pasien yang menjadi korban kecelakaan lalu-lintas.

Dua hal yang menjadi penghambat dalam pelayanan medis di IGD tersebut pada umumnya selalu dapat diatasi. Namun dalam konteks ini perlu penjelasan-penjelasan yang sifatnya khusus terutama kepada keluarga pasien

Aspek hukum yang berkaitan dengan penerapan *informed consent* pada pelayanan darurat, pada prinsipnya harus tetap mengacu pada standar profesi, standar pelayanan rumah sakit dan standar prosedur operasional. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 13 ayat (3) UU no. 44 Tahun 2009, yaitu: "Setiap tenaga kesehatan yang bekerja di Rumah Sakit harus bekerja sesuai dengan standar profesi,

¹¹ *Abdomen* adalah istilah medis yang digunakan untuk menggambarkan bagian diantara dada (bagian paling bawah tulang rusuk) dan *pelvis* atau bagian paling atas dari paha. Pada manusia, *abdomen* identik dengan kata perut. Trauma abdomen adalah terjadinya cedera atau kerusakan pada organ *abdomen* yang menyebabkan perubahan fisiologi sehingga terjadi gangguan metabolisme, kelainan imunologi dan gangguan faal berbagai organ.

¹² Wawancara dengan responden tenaga keperawatan tanggal 5 September 2016.

¹³ Dalam suatu pembedahan kadang-kadang dijumpai patologi lain yang dapat dilakukan operasi saat itu juga, namun ada pula dalam keadaan normal yang dianggap oleh dokter berpotensi menimbulkan masalah dikemudian hari (seperti apendiks/usus buntu). Pada prinsipnya secara hukum operasi tambahan tersebut harus ada izin tersendiri dari pasien atau keluarganya, kecuali bila patologi itu membahayakan jiwa pasien bila tidak segera diambil suatu tindakan.

standar pelayanan Rumah Sakit, standar prosedur operasional yang berlaku, etika profesi, menghormati hak pasien dan mengutamakan keselamatan pasien. Secara lebih spesifik untuk mengatasi hambatan dalam pelayanan di IGD tenaga kesehatan baik tenaga medis maupun tenaga keperawatan harus berpedoman pada Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 856/Menkes/SK/IX/2009. Artinya, dalam hal ini rumah sakit harus memiliki Standar Instalasi Gawat Darurat sehingga dapat memberikan pelayanan dengan respon cepat dan penanganan yang tepat. Dengan kata lain, pasien yang masuk ke IGD rumah sakit harus mendapatkan pertolongan yang cepat dan tepat untuk itu perlu adanya standar dalam memberikan pelayanan gawat darurat sesuai dengan kompetensi dan kemampuannya sehingga dapat menjamin suatu penanganan gawat darurat dengan *response time* yang cepat dan penanganan yang tepat.

Pelayanan medis di IGD, dalam praktiknya juga mengalami kendala adanya *teamwork* yang tidak efektif, banyak pelayanan kesehatan yang seharusnya tidak dilakukan oleh perawat justru dilakukan guna memberi rasa nyaman kepada pasien dan keluarganya. Menurut kaedah hukum kesehatan, tugas seorang perawat adalah *to care*, yaitu memberi perawatan, namun dalam praktik perawat juga melakukan *to cure* atau pengobatan. Hal ini dapat dibenarkan asalkan tindakan perawat melakukan pengobatan tersebut atas perintah dokter, yang dalam hal ini dokter secara yuridis harus bertanggung jawab atas perintahnya tersebut.

Persepsi lain yang ada pada keluarga pasien menurut penuturan para informan dokter, bahwa pasien datang ke IGD untuk mendapatkan kesembuhan.¹⁴ Padahal dalam prinsip pelayanan medis yang dilakukan dokter bersama tenaga kesehatan lain harus bekerja semaksimal mungkin berdasarkan standar profesi, pengalaman dan ilmu pengetahuan dan kondisi rumah sakit. Oleh karena itu, dapat saja pasien diberikan tindakan medis ternyata tidak memberi kesembuhan. Hal ini dapat saja terjadi karena kompleksitas dan perjalanan penyakit pasien kian kronis. Selain itu dapat terjadi adanya risiko medis yang melekat pada diri pasien. Kondisi demikian ini dalam postulat pelayanan medis tidak semua pasien yang mendapatkan perlakuan medis menghasilkan dampak positif.

¹⁴ Wawancara dengan responden dokter tanggal 31 Agustus 2016

Ada asas yang mengatakan bahwa dalam keadaan darurat tidak mengenal hukum (*necessitas non habet legem*)¹⁵. Oleh karena itu, dalam kajian yuridis tenaga kesehatan yang memberi pelayanan medis di IGD pada prinsipnya juga diberlakukan asas *necessitas non habet legem*. Oleh karena itu dalam praktik pelayanan medis dimungkinkan adanya penyimpangan terhadap kaedah hukum tertentu yang tidak dikenai sanksi, di sini terdapat penyimpangan atau pengecualian-pengecualian (*de uitzonderingen bevestigen de regel*)¹⁶. Bahkan dalam ilmu hukum dikenal adanya pelanggaran-pelanggaran hukum yang dilakukan dalam keadaan tertentu, yang pada prinsipnya perbuatan-perbuatan itu dapat dikempokan menjadi dua yaitu:

1. Perbuatan yang pada hakikatnya merupakan pelanggaran kaedah hukum, tetapi tidak dikenakan sanksi karena dibenarkan atau mempunyai dasar pembenar (*rechtvaardigingsgrond*). Dalam konteks ini perbuatan pada hakikatnya melanggar kaedah hukum yang dihalalkan. Termasuk perbuatan ini adalah, keadaan darurat, pembelaan terpaksa, ketentuan undang-undang dan perintah jabatan.
2. Perbuatan yang pada hakikatnya merupakan pelanggaran kaedah hukum, tetapi tidak dikenakan sanksi karena si pelaku pelanggaran dibebaskan dari kesalahan (*schuldopheffingsgrond*). Perbuatan ini terjadi karena apa yang dinamakan *force majeure, overmacht* atau keadaan memaksa, yaitu suatu keadaan atau kekautan di luar kemampuan manusia.

Beranjak dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) Permenkes No. 290 Tahun 2008, maka dapat dibenarkan bahwa: “Dalam keadaan darurat, untuk menyelamatkan jiwa pasien dan/atau mencegah kecacatan tidak diperlukan persetujuan tindakan kedokteran”. Namun demikian, selanjutnya ditegaskan dalam ayat (2) bahwa keputusan untuk melakukan tindakan kedokteran sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) diputuskan oleh dokter atau dokter gigi dan dicatat dalam rekam medik. Dalam hal dilakukannya tindakan kedokteran sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1)

¹⁵ Menurut Aristoteles, kedaruratan adalah penggerak pertama (*prime mover*), kedaruratan tidak perlu dicari dasar hukumnya, karena dari awal kedaruratan itu sudah berwatak hukum.

¹⁶ Menurut Sudikno Mertokusumo dalam Bukunya *Teori Hukum*, 2011, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Hlm. 46-47, bahwa dengan adanya penyimpangan-penyimpangan atau pengecualian-pengecualian itulah yang memperkuat berlakunya asas hukum yang bersifat umum. Misalnya setiap orang diwajibkan untuk menolong sesama, ini adalah asas hukum yang bersifat universal. Apalagi kalau seorang tenaga medis ada seorang pasien yang memerlukan pelayanan medis, maka secara hukum ia wajib menolong sesuai dengan kemampuannya.

dokter atau dokter gigi wajib memberikan penjelasan sesegera mungkin kepada pasien sadar atau kepada keluarga pasien.

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa tindakan medis dalam keadaan darurat tetap harus dicatatkan dalam rekam medis¹⁷. Pencatatan isi rekam medis untuk pasien gawat darurat, menurut Pasal 3 ayat (3) Permenkes No. 269/Menkes/Per/III/2008 sekurang-kurangnya memuat: Identitas pasien, kondisi saat pasien tiba di sarana pelayanan kesehatan, identitas pengantar pasien, tanggal dan waktu, hasil anamnesis, mencakup sekurang-kurangnya keluhan dan riwayat penyakit, hasil pemeriksaan fisik dan penunjang medik, diagnosis, pengobatan dan/atau tindakan, ringkasan kondisi pasien sebelum meninggalkan pelayanan unit gawat darurat dan rencana tindak lanjut, nama dan tanda tangan dokter, dokter gigi, atau tenaga kesehatan tertentu yang memberikan pelayanan kesehatan, sarana transportasi yang digunakan bagi pasien yang akan dipindahkan ke sarana pelayanan kesehatan lain dan pelayanan lain yang telah diberikan kepada pasien.

IV. PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, dapat disimpulkan, sebagai berikut:

1. Penerapan *informed consent* dalam praktek pelayanan kesehatan pada pasien gawat darurat di rumah sakit, pada prinsipnya telah mengikuti peraturan yang berlaku, yaitu bahwa dalam keadaan darurat *informed consent* tidak diperlukan. Namun demikian, masih timbul kekhawatiran di kalangan tenaga kesehatan bahwa tidak adanya *informed consent* akan menimbulkan tuntutan dari keluarga pasien.
2. Hambatan pelayanan gawat darurat di IGD adalah bahwa pada umumnya keluarga pasien tidak memahami prosedur pelayanan medis di IGD yang mengenal sistem *triase*, adanya perluasan operasi (*extended operation*) yang mungkin timbul dan adanya *teamwork* yang kurang efektif.
3. Penerapan *informed consent* dalam pelayanan gawat darurat di IGD secara yuridis mengandung makna adanya penyimpangan-penyimpangan terhadap kaedah medis. Namun penyimpangan yang dimaksud merupakan pengecualian,

¹⁷ Rekam medis (*medical record*) menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Permenkes No. 269/Menkes/Per/III/2008, adalah berkas yang berisikan catatan dan dokumen tentang identitas pasien, pemeriksaan, pengobatan, tindakan dan pelayanan lain yang telah diberikan kepada pasien.

bahwa penyimpangan tersebut tidak dikenakan sanksi dan dibenarkan secara hukum

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bertens, K. 201. Etika Biomedis. Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Chandrawila, Wila Supriadi. 2001. Hukum Kedokteran. Penerbit Mandar Maju, Bandung.
- Greene, Brendan. 2005. Understanding Medical Law. by Gavendish Publishing Oregon, USA.
- Guwandi, J. 2004. *Informed Consen.*, Penerbit Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, Jakarta.
- Guwandi, J. 2006. *Informed Consent dan Informed Refusal*. Penerbit Fakultas Kedokteran Universitas Indonesia, Jakarta.
- Hanafiah, Jusuf dan Amri Amir. 2011. *Etika Kedokteran dan Hukum Kesehatan*, Penerbit Buku Kedokteran EGC, Jakarta.
- Hendrick, Judith. 2000, *Law and Ethics in Nursing and Health Care*. Published by Stamley Thornes Ltd, United Kingdom.
- Herkutanto. 2007. *Aspek Medikolegal Pelayanan Gawat Darurat*, Majalah Kedokteran Indonesia Vol.57 No.2.
- Jenie, Siti Ismijati. 2007 “Itikad Baik, Perkembangan Dari Asas Hukum Khusus Menjadi Asas Hukum Umum di Indonesia”, *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Basar* pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Kjeruik, Diane K. dan Edith Ann Brous. 2010. *Law and Ethics for Advanced Practice Nursing*. Springer Publishing Caompany LLC, New York.
- Komalawati, Veronica. 1989. *Hukum dan Etika dalam Praktik Dokter*. Penerbit Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Kuma Astuti, Endang. 2009. *Transaksi Terapeutik dalam Upaya Pelayanan medis di Rumah Sakit*. Penerbit Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- Mertokusumo, Sudikno. 2011. *Teori Hukum*. Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta

- Muhammad, Kartono. 1991. *Informed Consent*. Rumah Sakit Pusat Pertamina dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Staunton, Patricia dan Mary Chiarella. 2008, *Nursing and The Law*, By BPA Print Group, Australia .
- Switankowsky, Irene S. 1998. *A New Paradigm for Informed Consent*. University Press of Amerika, USA.
- Wellman, Carl. 2005. *Medical Law and Moral Right*. Published by Springer Dordrecht, Netherlands

KEDUDUKAN PERPPU ORMAS DALAM NEGARA HUKUM INDONESIA

Auliya Khasanofa

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang
Email: auliyakhasanofa@gmail.com

Abstrak

Salah satu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang dibentuk oleh Presiden Jokowi adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu Ormas) pada tanggal 10 Juli 2017. Perppu Ormas ini menimbulkan pro dan kontra. Sebagai tindak lanjut dari Perppu Ormas Pada tanggal 19 Juli 2017, Kementerian Hukum dan HAM mencabut status badan hukum sekaligus membubarkan organisasi Hizbut Tahrir Indonesia (HTI). Pemerintah menilai bahwa HTI telah menimbulkan keresahan dalam masyarakat serta diduga merongrong keberadaan Pancasila dan UUD. Pokok-pokok dalam Perppu Ormas yang kontradiktif terhadap negara hukum yakni tindakan yang represif terhadap Ormas, akan membelenggu dan menjadi 'senjata pemusnah massal'. Kelompok atau perkumpulan organisasi masyarakat akan semakin ketakutan, menimbulkan kewaspadaan, melahirkan perlawanan, muncul kebencian atau permusuhan kepada pemerintah, dan semakin menjauhkan diri dari peran serta civil society dalam memajukan bangsa dan negara. Pada akhirnya, negara menjadi superior terhadap Ormas ketika dipandang secara sepihak maupun subyektif melakukan perbuatan yang menyimpang. Hal yang demikian jika dibiarkan, akan menjadi suasana tidak kondusif bagi negara hukum yang menjunjung nilai-nilai HAM. Selain gesekan yang bersifat horizontal, secara perlahan akan mengarahkan kepada gesekan atau konflik vertikal, yakni pengurus atau anggota ormas melawan negara. Hal demikian justru akan merusak tatanan bernegara, dalam konteks esensi negara hukum (rechtstaat) yang berubah menjadi negara kekuasaan (machtstaats).

Kata Kunci : Perppu, Organisasi Masyarakat, Negara Hukum Indonesia

I. PENDAHULUAN

Pembentukan peraturan perundangan-undangan dalam situasi krisis. Setiap penyelenggaraan negara atau pemerintahan selalu dihadapkan pada kemungkinan terjadinya krisis. Untuk memulihkan krisis tersebut diperlukan cara-cara luar biasa, baik berupa pembentukan peraturan perundang-undangan ataupun tindakan-tindakan hukum tertentu di Indonesia dikenal dengan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang (Perppu) yang pelaksanaannya sering menimbulkan kontroversi. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) pada Pasal 22 ayat (1) menyebutkan bahwa dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang.

Mekanisme mengenai Perppu dapat dijumpai pada Pasal 1 angka 4 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (Selanjutnya disebut UU Nomor 12 Tahun 2011), dimana di dalam Pasal tersebut ditegaskan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. UU Nomor 12 Tahun 2011 menempatkan Perpu sebagai peraturan perundang-undangan yang sejajar dengan undang-undang.¹ Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal tersebut menyebutkan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: *Pertama*. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; *Kedua*. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; *Ketiga*. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; *Keempat*. Peraturan Pemerintah; *Kelima*. Peraturan Presiden; *Keenam*. Peraturan Daerah Provinsi; dan *Ketujuh*. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pasal 11 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang. (Suhayati, 2014:2)

Penafsiran terkait hal ihkwal kegentingan yang memaksa dapat dilihat dalam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Selanjutnya disebut MK) Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010. Dalam putusan tersebut MK memberikan tiga syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 tersebut, yaitu:

1. Adanya keadaan, yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
2. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau undang-undang terkait yang ada tetapi tidak memadai;

3. Kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang dengan prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Bahwa dalam Putusan tersebut Mahkamah berpendapat: “Perppu melahirkan norma hukum dan sebagai norma hukum baru akan dapat menimbulkan: (a) status hukum baru, (b) hubungan hukum baru, dan (c) akibat hukum baru. Norma hukum tersebut lahir sejak Perppu disahkan dan nasib dari norma hukum tersebut tergantung kepada persetujuan DPR untuk menerima atau menolak norma hukum Perpu, namun demikian sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perppu, norma hukum tersebut adalah sah dan berlaku seperti Undang-Undang. Oleh karena dapat menimbulkan norma hukum yang kekuatan mengikatnya sama dengan Undang-Undang maka terhadap norma yang terdapat dalam Perppu tersebut Mahkamah dapat menguji apakah bertentangan secara materiil dengan UUD 1945. Dengan demikian Mahkamah berwenang untuk menguji Perpu terhadap UUD 1945 sebelum adanya penolakan atau persetujuan oleh DPR, dan setelah adanya persetujuan DPR karena Perpu tersebut telah menjadi Undang-Undang”.

Berdasarkan putusan tersebut, ternyata MK menyatakan berwenang untuk menguji Perppu dengan pertimbangan hukum bahwa kedudukan (hierarki) maupun materi muatan Perppu sama dengan undang-undang. Menjadi sejarah dan perkembangan baru telah lahir dengan adanya permohonan pengujian Perppu, karena MK menyatakan berwenang dalam menguji Perppu melalui pengujian perkara 138/PUU-VII/2009. Pada akhirnya menjadi Yurisprudensi dan diikuti oleh pengujian Perppu berikutnya, salah satunya yang pernah adalah Pengujian Perppu No. 1 tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, walaupun pada saat itu kehilangan objek karena telah disetujui oleh DPR menjadi undang-undang.

Pada praktiknya, semua Presiden yang pernah menjabat di Indonesia menggunakan kewenangannya untuk membentuk Perppu. Sejak era Soekarno. Selama memimpin Indonesia Soekarno menerbitkan Perppu sebanyak 143, Penjabat Presiden Juanda 24, Penjabat Presiden Mr Assat 6, Soeharto 8, BJ Habibie 3, Abdurrahman Wahid 3, Megawati 4, Susilo Bambang Yudhoyono 16 dan Joko Widodo 4, bisa juga bertambah lagi karena masih menjabat sampai dengan tahun 2019, . Total Perppu yang pernah dikeluarkan hingga era Joko Widodo adalah 211. (Foekh, 2011:64-65)

Salah satu Perppu yang dibentuk oleh Presiden Jokowi adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan (Perppu Ormas) pada tanggal 10 Juli 2017. Perppu Ormas ini menimbulkan pro dan kontra. Sebagai tindak lanjut dari Perppu Ormas Pada tanggal 19 Juli 2017, Kementerian Hukum dan HAM mencabut status badan hukum sekaligus membubarkan organisasi Hizbut Tahrir Indonesia (HTI). Pemerintah menilai bahwa HTI telah menimbulkan keresahan dalam masyarakat serta diduga merongrong keberadaan Pancasila dan UUD. Tidak dapat dipungkiri bahwa penerbitan Perppu Ormas merupakan reaksi nyata Pemerintah dalam menanggapi Ormas HTI yang diduga menimbulkan keresahan sosial, memiliki persebaran yang berlangsung cepat, sementara UU Ormas tidak efektif untuk menerapkan sanksi bagi Ormas yang melanggar. (Suteki,2017:3)

Terlepas dari perdebatan pro dan kontra menjadi penting yaitu respon terhadap kedudukan Perppu, baik nyata maupun dugaan haruslah didasarkan kepada prinsip negara hukum. Pertanyaanya Bagaimana kedudukan Perppu Ormas dalam negara hukum Indonesia?

II. PEMBAHASAN

A. Kedudukan Perppu Ormas

UUD NRI Tahun 1945 mengatur dua hal “kedaruratan”: *Pertama*, Pasal 12 yang menyatakan “Presiden menetapkan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang”. Kedaruratan dalam Pasal ini berkaitan dengan keadaan perang atau ancaman perang. Oleh karenanya, keadaan bahaya disini diartikan sebagai keadaan perang dan bahaya. Dalam beberapa bahasa asing dikenal dengan istilah “*Staat van Oorlog en Beleg*” (SOB), “*State of War*” atau “*State of Siege*”. Menurut ketentuan Pasal 12, ditetapkan terlebih dahulu keadaan bahaya, baru setelah itu diikuti dengan menetapkan peraturan dan tindakan tertentu. Saat ini, UU yang mengatur keadaan bahaya adalah UU No. 23/PrP/1959 yang mengatur Presiden menetapkan negara dalam keadaan bahaya apabila: (1) Keamanan atau ketertiban umum terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan, atau akibat bencana alam yang dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh aparaturnegara dengan cara-cara biasa. (2) Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan pelanggaran terhadap wilayah negara RI dengan cara apapun juga. (3) Negara dalam

keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan kehidupan negara.

Kedua, Pasal 22 ayat (1), (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945, masing-masing dinyatakan: “Dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang”. Ayat (2): “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan dewan perwakilan rakyat dalam persidangan berikutnya”. Ayat (3): “Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut”. Ketentuan tersebut mengisyaratkan apabila keadaannya lebih genting, dan amat terpaksa dan memaksa, tanpa menunggu adanya syarat-syarat yang ditentukan lebih dahulu oleh dan dalam suatu undang-undang, serta bagaimana akibat-akibat yang tidak sempat ditunggu dan ditetapkan dalam suatu undang-undang, Presiden berhak menetapkan Perppu sekaligus menyatakan suatu keadaan berbahaya dan darurat. (Huda, 2003:140) Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan dasar konstitusional kepada Presiden untuk mengatasi kedaruratan.

Unsur “kegentingan yang memaksa” harus menunjukkan dua ciri umum, yaitu: (1) ada krisis (*crisis*), dan (2) kemendesakan (*emergency*). Suatu keadaan krisis apabila terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbunse*). Kemendesakan (*emergency*) apabila terjadi berbagai keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan menuntut suatu tindakan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu, atau telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*) apabila tidak diatur segera akan menimbulkan gangguan, baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan. (Manan, 1999:158-159)

Mahkamah sendiri melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, dalam pertimbangannya menyatakan: “Bahwa dengan demikian pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945. Memang benar bahwa keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD 1945 dapat menyebabkan proses pembentukan Undang-Undang secara biasa atau normal tidak dapat dilaksanakan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945”. Berdasarkan pertimbangan tersebut, dapat dipahami bahwa sebagai penafsir konstitusi (*the interpreter of constitution*), Mahkamah telah menafsirkan Pasal 12 dan Pasal 22

ayat (1) UUD 1945, yang dibedakan antara “keadaan bahaya” dengan “kegentingan memaksa”

Dalam rangka meminimalkan sifat “kediktatoran” perppu, dan dikaitkan dengan prinsip negara hukum serta konstitusionalisme, maka dipandang perlu mengadakan beberapa pembatasan terhadap perppu. *Pertama*; berkenaan dengan makna “kegentingan yang memaksa”. Bagir Manan menyatakan suatu keadaan disebut sebagai “kegentingan yang memaksa” jika secara “nyata telah ada suatu gangguan yang menimbulkan kegentingan tiba-tiba yang harus diatasi segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Dalam pengertian ini dapat pula dimasukkan kriteria telah ada tanda-tanda permulaan yang nyata dan menurut nalar yang wajar (*reasonableness*) apabila tidak diatur segera menimbulkan gangguan, baik bagi masyarakat maupun terhadap jalannya pemerintahan”. Dengan demikian, unsur “kegentingan yang memaksa” menunjukkan dua ciri umum, yaitu krisis dan kemendesakan. Suatu keadaan disebut krisis jika terdapat gangguan yang menimbulkan kegentingan umum dan bersifat mendadak (*a grave and sudden disturbance*), sedangkan kemendesakan yaitu apabila terjadi keadaan yang tidak diperhitungkan sebelumnya dan harus segera diatasi. Meminjam frasa dalam Pasal 16 Konstitusi Perancis 1958, disebut pula sebagai “*serious and immediate threat*” (ancaman yang langsung dan bersifat serius). Lebih lanjut, “kegentingan yang memaksa” harus didasarkan pada keadaan nyata, bukan perkiraan atau dugaan semata. *Kedua*; berkenaan dengan materi muatan. Sebagai sebuah peraturan yang dikeluarkan dalam keadaan “kegentingan yang memaksa”, perppu tidak dapat mengatur hal-hal yang bersifat ketatanegaraan, yaitu sebagai aturan yang mengatur susunan organisasi negara, pembagian kekuasaan dan hak-hak warga negara. UUDS 1950 menentukan bahwa UU Darurat hanya boleh mengatur hal-hal yang bersifat administrasi negara. Jika kita meminjam ketentuan tersebut, maka materi muatan Perppu hendaknya terbatas pada hal-hal yang mengatur jalannya pemerintahan (eksekutif atau administrasi negara). Menyamakan materi muatan Perppu dengan undang-undang berarti membuka peluang Perppu melakukan campur tangan pada cabang kekuasaan lain serta membuka peluang pemerintah (Presiden) untuk memperbesar kekuasaan. Hal ini secara nyata bertentangan dengan prinsip konstitusionalisme yang menghendaki pembatasan kekuasaan. *Ketiga*; berkenaan dengan waktu. Perppu dikeluarkan jika DPR sedang dalam masa reses atau tidak bersidang. Selain itu,

perppu bersifat sementara (temporary). Ketentuan UUD 1945 mengharuskan perppu segera diajukan ke DPR pada masa sidang berikut. (Harijanti, 2017:2)

Penerbitan Perppu Nomor 2 tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan tidak memenuhi urgensi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan mengacu kepada Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 terkait tiga syarat kegentingan memaksa diterbitkannya suatu Perppu, dalam konteks ini tidak ada kegentingan yang memaksa, akan tetapi berkenaan dengan Ormas yang dianggap bertentangan dengan ideologi dan dasar negara dapat dikategorikan sebagai keadaan bahaya, sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UUD 1945.

Dalam dinamika ketatanegaraan, setiap ada peristiwa yang menyangkut satu kelompok atau satu orang, selalu direspon pemerintah dengan menerbitkan Perppu. Contohnya Perppu KPK, Perppu MK, dan terakhir Perppu Ormas. Peristiwa pembubaran satu kelompok Ormas Hizbut Tahrir Indonesia (HTI), merupakan dorongan dan menjadi alasan utama pemerintah untuk menerbitkan Perppu. Sejatinnya, suatu gerakan Ormas yang dianggap terlarang sebenarnya sudah cukup memadai diatur didalam UU No. 17 tahun 2013 tentang Ormas. Pada akhirnya negara akan antipati dan resisten terhadap ormas-ormas yang lain. Padahal, tidak ada urgensinya dan tidak akan memberikan pengaruh yang besar dalam menjalankan roda pemerintahan. Tercatat, di pemerintahan SBY hanya Perppu Pilkada yang disetujui oleh DPR, dan Perppu MK yang kemudian disetujui menjadi undang-undang, meskipun pada akhirnya dibatalkan sendiri oleh MK Perppu yang telah disetujui menjadi undang-undang tersebut.

Pemerintah beralasan untuk mengantisipasi ancaman terhadap negara terkait dengan ormas yang dianggap bertentangan dengan dasar ideologi negara ataupun kegiatan-kegiatan yang dilarang, maka hal tersebut tidak sesuai dengan kegentingan yang memaksa, kemudian diterjemahkan bahaya itu sudah ada. Praktik-praktik Ormas yang seperti itu hanyalah diartikan sebagai “keadaan bahaya”, dan cukuplah negara mengatasinya cukup dengan menggunakan UU No. 17 tahun 2013 tentang Ormas, sehingga pemerintah semestinya menggunakan atau bahkan belum mencoba UU Ormas tersebut dalam mengatasi Ormas yang menyimpang. Selain hal tersebut, Mahkamah secara tidak langsung telah merekonstruksi Ormas sendiri melalui Putusan No. 82/PUU/XI-2013 yang diajukan oleh Pimpinan Pusat Muhammadiyah.

Pada tanggal 13 September 2013 sejumlah ketentuan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan pernah diajukan oleh Pemohon Organisasi Pimpinan Pusat Muhammadiyah, dan dicatat pada buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 82/PUU-XI/2013 pada tanggal 23 September 2013. Adapun Pasal-Pasal yang diajukan oleh Pemohon antara lain: Pasal 1 Angka 1, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 21, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 30 ayat (2), Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 34 ayat (1), Pasal 35, Pasal 36, Pasal 38, Pasal 40 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), Pasal 57 ayat (2), dan ayat (3), Pasal 58, Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 58, dan Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3). Dalam putusannya, Mahkamah mengabulkan sebagian permohonan antara lain Pasal 5, Pasal 8, Pasal 16 ayat (3), Pasal 17, Pasal 18, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, Pasal 34, Pasal 40 ayat (1), dan Pasal 59 ayat (1) huruf a. Mencermati Pasal-Pasal yang dikabulkan oleh Mahkamah merupakan upaya rekonstruksi terhadap Ormas sendiri.

Dalam ilmu perundang-undangan, konsiderans memiliki nilai strategis dalam suatu peraturan perundang-undangan, karena didalamnya memuat pokok-pokok pikiran yang menjadi latar belakang dan alasan pembuatan peraturan perundang-undangan, yakni unsur filosofis, yuridis, politis, dan sosiologis, serta unsur administratif. Posisi strategis dari konsiderans dalam suatu peraturan perundang-undangan itulah, maka kesalahan meletakkan argumentasi filosofis, yuridis, politis, dan sosiologis didalamnya bisa berakibat ‘fatal’ bagi ‘nasib’ peraturan tersebut. (Suprpto, 2007:108)

Dalam konsiderans huruf c, d, dan e Perppu Ormas. 8 terjadi permasalahan yang mendasar dari Presiden atas terbitnya Perppu No. 2 tahun 2017 tentang Perubahan atas UU No. 17 tahun 2013 15 tentang Organisasi Kemasyarakatan, dalam “konsideran menimbang”, khususnya pada huruf c, d, dan e. Huruf c berkenaan dengan persyaratan formil dan alasan diterbitkannya suatu Perppu yang tidak terpenuhi, huruf d berkenaan dengan kecurigaan negara melalui indikasi dan secara faktual ditemukannya asas maupun kegiatan Ormas yang bertentangan dengan Pancasila dan konstitusi, dan huruf e, berkenaan dengan diterapkannya asas *contrarius actus*. Dalam hukum administrasi negara, asas *contrarius actus* adalah ketika suatu badan atau pejabat tata usaha Negara menerbitkan keputusan tata usaha negara dengan sendirinya juga (otomatis), badan/pejabat tata usaha yang bersangkutan

yang berwenang membatalkannya. Jadi, asas tersebut meniadakan prosedur hukum pencabutan status badan hukum suatu ormas melalui pengadilan, digunakan oleh negara untuk memberangus hak berserikat dan berkumpul elemen masyarakat sipil yang menegasikan proses ajudikasi.

Permasalahan yang ada dalam Perppu Ormas seharusnya berpengaruh terhadap kedudukannya karena terjadi kesalahan fatal didalam jantungnya Perppu tersebut dan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

B. Perppu Ormas Bertentangan dengan Prinsip Negara Hukum Indonesia

Konsep negara hukum telah banyak didefinisikan oleh para filsuf dan ahli hukum, baik periode klasik maupun kontemporer. Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*government by law*) sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas. Oleh karena itu perlu pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dan kekuasaan negara untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan dari pihak penguasa. Bangunan negara hukum tersebut berkembang di negara-negara *Common Law* yang disebut sistem pemerintahan berdasarkan hukum, bukan berdasarkan kehendak manusia (*government by law, not by men*), sedangkan di negara-negara Eropa Kontinental dikenal konsep negara hukum (*Rechtstaat*), sebagai lawan dari negara kekuasaan (*machstaats*). Ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Setidak-tidaknya tiga ciri penting negara hukum (*the rule of law*) yang dikemukakan oleh A.V. Dicey, yakni *supremacy of law*, *equality before the law*, dan *due process of law*. (Dicey, 1959:33)

Dengan demikian, sejak kelahirannya konsep negara hukum atau *rule by law* ini memang dimaksudkan sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya (*abuse of power*, *abus de droit*). Konstruksi berpikir tersebut merupakan antitesa dari sistem /pemerintahan totaliter, diktator atau fasis, dan karena sistem negara totaliter/diktator sering memperlakukan rakyat dengan semena-mena tanpa memperhatikan harkat, martabat, dan hak-haknya, maka perlindungan hak-hak fundamental dari rakyat menjadi salah satu esensi dari suatu negara hukum. Menurut Satjipto Rahardjo, kehadiran hukum dalam masyarakat diantaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang dapat bertubrukan satu sama lain,

oleh hukum diintegrasikan sedemikian rupa sehingga tubrukan-tubrukan tersebut dapat ditekan sekecil-kecilnya. Pengorganisasian kepentingan-kepentingan itu dilakukan dengan membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut. Memang, dalam suatu lalu-lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu hanya dapat dilakukan dengan cara membatasi kepentingan di lain pihak. (Raharjo, 2006:12)

Lahirnya Perppu No. 2 tahun 2017 tentang Ormas, menyebabkan antara lain: tersumbatnya kran demokrasi, kebebasan berekspresi dalam menjalankan berbagai kegiatan yang ruang lingkupnya pendidikan dan pemberdayaan kepada masyarakat, dalam bentuk kegiatan sosialisasi, seminar, diskusi, maupun kerjasama dengan instansi terkait. Hal tersebut akan berimplikasi pada sikap apatisme sesama masyarakat, kelompok Ormas, terhambatnya kebebasan berserikat, berkreativitas, maupun menyatakan pendapat dalam konteks merespon isu-isu kekinian dalam praktik penyelenggaraan negara. Pada akhirnya Ormas akan terpasung dan terbungkam dalam merespon isu-isu kekinian yang menyangkut problematika kebangsaan, hingga matinya sikap kritis-konstruktivisme para anggota dan kreativitas diantara Ormas yang ada.

Implikasi Perppu tersebut berpotensi timbulnya gesekan-gesekan antar elemen kelompok Ormas karena perbedaan pandangan/sikap, negara akan antipati dan resistensi kepada Ormas, bahkan dalam Pasal 82A berkaitan dengan ketentuan pidana Perppu Ormas telah menambahkan subjek “anggota”, selain pengurus, dan terlebih lagi menambahkan “secara tidak langsung”. Anggota Ormas akan terbungkam, dan terjangkit sindrom “paranoid”, apalagi diikuti dengan kalimat “secara tidak langsung”. Selain pengurus, anggota yang “secara tidak langsung” melanggar ketentuan Pasal 59 ayat (3) dan ayat (4) Perppu Ormas terancam dipidana, padahal begitu banyaknya jumlah anggota tiap Ormas yang dikemudian hari akan terancam dipidana. Ketentuan tersebut juga sebagai indikasi terjadi ketidakkonsistenan maupun kontradiktif dengan penghormatan dan pemajuan HAM, terbukanya kran demokrasi, dan *political will* pemerintah atas prinsip-prinsip negara hukum.

Pokok-pokok dalam Perppu yang kontradiktif terhadap negara hukum yakni tindakan yang represif terhadap Ormas, akan membelenggu dan menjadi ‘senjata pemusnah massal’. Kelompok atau perkumpulan organisasi masyarakat akan semakin ketakutan, menimbulkan kewaspadaan, melahirkan perlawanan, muncul kebencian

atau permusuhan kepada pemerintah, dan semakin menjauhkan diri dari peran serta *civil society* dalam memajukan bangsa dan negara. Pada akhirnya, negara menjadi superior terhadap Ormas ketika dipandang secara sepihak maupun subyektif melakukan perbuatan yang menyimpang. Hal yang demikian jika dibiarkan, akan menjadi suasana tidak kondusif bagi negara hukum yang menjunjung nilai-nilai HAM. Selain gesekan yang bersifat horizontal, secara perlahan akan mengarahkan kepada gesekan atau konflik vertikal, yakni pengurus atau anggota ormas melawan negara. Hal demikian justru akan merusak tatanan bernegara, dalam konteks esensi negara hukum (*rechtstaat*) yang berubah menjadi negara kekuasaan (*machtstaats*).

Perppu ini berpotensi ‘menyasar’ ke ormas-ormas lain, sekalipun ormas besar yang memiliki mayoritas anggota di Indonesia, atau ormas yang sampai saat ini masih eksis menggunakan nama dasar negara Indonesia. Berapa ribu anggota yang pada akhirnya dipidana, hanya karena perbedaan pandangan terhadap kegiatan atau apapun itu yang dilarang berdasarkan ketentuan Perppu. Jelas, bahwa akan menilai subyektifitas kegiatan yang dilarang menurut penilaian pemerintah, lalu dipidana baik anggota maupun pengurus ormas, serta dicabut badan hukumnya dengan menegasikan *due process of law*, yang merupakan salah satu ciri negara hukum. Jelas Perppu Ormas bertentangan dengan prinsip negara hukum Indonesia.

Dewan Perwakilan Rakyat RI sebagai representasi kepentingan rakyat yang sah melalui pemilihan umum dalam sistem demokrasi ternyata jauh dari yang diharapkan. Perppu Ormas yang dibentuk Presiden Jokowi pada akhirnya disahkan menjadi UU Ormas yang jelas kedudukannya bermasalah dan mencederai negara hukum itu sendiri. Potensi negara mengarah kepada rezim represif kembali menguat dengan UU Ormas yang disahkan DPR RI.

III. PENUTUP

Kedudukan Perppu salah satunya tentang Ormas menimbulkan banyak masalah karena bisa ditafsirkan secara subyektif oleh Presiden sesuai kehendaknya. Perppu sebagai peraturan perundang-undangan khusus seharusnya tidak mudah dibentuk dan diterbitkan. Pembentukan Perppu dapat mengakibatkan munculnya keseweng-wenangan maka perlu ditinjau ulang keberedanya dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Perppu Ormas jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum yakni tindakan yang dilakukan terhadap Ormas tergantung selera pemerintah yang mengakibatkan dapat terjadi *abuse of power*. Perlindungan hak asasi manusia yang seharusnya dilakukan oleh negara menjadi terabaikan.

Saran dalam menyikapi keadaan darurat harus ada yang berwenang menafsirkannya sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, tidak lagi menjadi domain subyektif Presiden. Negara hukum Indonesia harus menjadi rujukan sehingga dalam situasi krisis tetap mengedepankan prinsip negara hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dicey, A.V., 1959, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London.
- Foek, Daniel Yusmic F, 2011, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu) Suatu Kajian Dari Prespektif Hukum Tata Negara Darurat*, Disertasi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia,
- Harijanti, Susi Dwi, 2017, *Menakar Kegentingan Memaksa Perppu*, Makalah disampaikan dalam acara Diskusi Publik “Membedah Makna ‘Kegentingan Memaksa’ dalam Perppu”, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Atmajaya dengan APHTN-HAN DKI Jakarta
- Huda, Ni'matul, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Cet. I*, Yogyakarta: FH UII Press
- Manan, Bagir, 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII kerjasama dengan Gama Media
- Manan, Bagir, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Makalah, tanpa tahun.
- Raharjo, Satjipto, 2006, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, Suhayati, Suhayati, *Kontroversi Perppu Pilkada Dan Perppu Pemda*, Jurnal Singkat Hukum Vol. VI No.20/II/P3DI/Oktober/2014
- Suteki, 2017, *PERPPU ORMAS: Menjadikan Pemerintah Sebagai Extractive Institution dan Mendistorsi Prinsip Negara Hukum*, Keterangan Ahli dalam Sidang MK RI

Suprpto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 2, Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius

Website

[Http://sangpencerah.id/2017/10/muhammadiyah-akan-gugat-perpu-ormas-jika-disahkan-jadi-undang-undang](http://sangpencerah.id/2017/10/muhammadiyah-akan-gugat-perpu-ormas-jika-disahkan-jadi-undang-undang), di unduh pada tanggal 2 November 2017

KONSEP FIKTIF POSITIF: Penerapannya di Pengadilan Tata Usaha Negara

Ahmad

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang
Email: ahmad.law@gmail.com

Abstrak

Fiktif positif merupakan satu konsep tentang relasi dan komunikasi antara warga masyarakat dengan pemerintah dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan atas suatu permohonan warga masyarakat dalam waktu tertentu tidak direspon oleh pemerintah dianggap permohonan dikabulkan. Terobosan baru ini merupakan antitesa atas konsep fiktif negatif yang dianut dalam undang-undang peradilan tata usaha negara yakni jika warga masyarakat mengajukan permohonan dalam batas waktu tertentu dan tidak ada respons dari pemerintah maka permohonan tersebut dianggap ditolak. Permohonan fiktif positif dimaksudkan untuk mendapatkan kepastian hukum dengan mengajukan permohonan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mendapatkan keputusan. Bentuk permohonan seperti apa yang dapat diajukan kepada PTUN agar mendapatkan keputusan merupakan persoalan dalam penelitian ini. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian library research/studi kepustakaan dan putusan pengadilan tata usaha negara No. 17/P/FP/2017/PTUN.JKT dengan menggunakan pendekatan analisis deskriptif. Adapun hasil penelitian ini, permohonan fiktif positif menurut ketentuan dalam undang-undang administrasi pemerintahan tidak menentukan secara jelas dan tegas bentuk permohonannya harus merupakan permohonan baru atau permohonan dalam bentuk lain sehingga Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta melakukan penemuan hukum. Adapun permohonan keberatan atas pembatalan ijin yang pernah diberikan oleh badan dan/atau pejabat sebagaimana putusan putusan pengadilan tata usaha negara yang digunakan penulis dalam melakukan analisis tulisan ini menurut putusan putusan pengadilan tata usaha negara Jakarta bukan merupakan permohonan fiktif positif. Adanya syarat yang menjadi obyek permohonan fiktif positif

haruslah permohonan yang baru menjadikan semangat dalam perbaikan pelayanan administrasi pemerintah bertentangan dengan spirit dari pembentukan undang-undang administrasi pemerintahan sehingga konsep fiktif positif dalam undang-undang administrasi pemerintahan harus dipertegas landasan hukumnya mengenai bentuk permohonan fiktif positif.

Kata Kunci: Permohonan Fiktif Positif, Administrasi Pemerintahan, Pengadilan Tata Usaha Negara.

I. PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) merupakan perwujudan kehendak pembentuk undang-undang untuk memperbaiki administrasi pemerintahan. Diundangkannya UU AP pada tanggal 17 Oktober 2014, dipandang sebagai langkah progresif dalam melakukan reformasi administrasi pemerintahan. Hal ini antara lain karena UU AP dianggap makin menegaskan tanggungjawab negara dan pemerintah demi menjamin terselenggaranya pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik yang cepat, nyaman, dan murah. Atas dasar itulah, UU AP diletakkan sebagai salah satu pilar reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik.¹

Apalagi, UU AP menggeser paradigma lama administrasi pemerintahan ke paradigma yang baru. Paradigma tersebut mengiringi arah paradigma pelayanan publik dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang makin berkembang, terutama seiring dengan era keterbukaan yang menuntut akses informasi seluas-luasnya untuk publik. Hal demikian niscaya mengingat tugas-tugas pemerintahan yang kian kompleks, baik mengenai sifat pekerjaan, jenis tugas maupun mengenai orang-orang yang melaksanakan. Pada konteks inilah, muncul kebutuhan dalam penetapan standar layanan minimal dalam penyelenggaraan administrasi negara

¹ M. Guntur Hamzah, makalah disampaikan pada seminar sehari dalam rangka HUT Peradilan Tata Usaha Negara ke-26 dengan tema: Paradigma Baru Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, kaitannya dengan Perkembangan Hukum Acara Peratun, yang diselenggarakan di Hotel Mercure, Jakarta, 26 Januari 2016, hal 1-2.

sehari-hari, termasuk kebutuhan untuk memberikan perlindungan hukum terhadap masyarakat sebagai *user* dari pekerjaan pelaksana administrasi negara.²

Dalam konsideran menimbang UU AP menegaskan hal-hal yakni dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan. Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.³

Uraian tersebut diatas menegaskan semangat pemerintah dalam peningkatan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik harus berlandaskan pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, terutama dalam pelayanan kepada masyarakat yang sering ditemukan tidak memberikan jaminan dan ketidakpastian hukum dalam memberikan keputusan dan/atau tindakan pejabat pemerintahan dibidang pelayanan administrasi pemerintahan.

Undang-undang tentang administrasi pemerintahan dimaksudkan sebagai salah satu dasar hukum bagi badan dan/atau pejabat pemerintahan, warga masyarakat, dan pihak-pihak lain yang terkait dengan administrasi pemerintahan dalam upaya meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan.⁴ Undang-undang administrasi pemerintah mempunyai tujuan yakni menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, menciptakan kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan, memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan, melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan

² *Ibid*

³ Konsideran menimbang dalam Undang-Undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴ Pasal 2 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan

menerapkan AUPB; dan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada warga masyarakat.⁵

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini berarti bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan negara republik Indonesia harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, segala bentuk keputusan dan/atau tindakan administrasi pemerintahan harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum yang merupakan refleksi dari Pancasila sebagai ideologi negara. Dengan demikian tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan penyelenggara pemerintahan itu sendiri. Penggunaan kekuasaan negara terhadap warga masyarakat bukanlah tanpa persyaratan. warga masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek. keputusan dan/atau tindakan terhadap warga masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pengawasan terhadap keputusan dan/atau tindakan merupakan pengujian terhadap perlakuan kepada warga masyarakat yang terlibat telah diperlakukan sesuai dengan hukum dan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara dan peradilan tata usaha negara yang bebas dan mandiri. Karena itu, sistem dan prosedur penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan harus diatur dalam undang-undang.⁶

Tugas pemerintahan untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tugas tersebut merupakan tugas yang sangat luas. Begitu luasnya cakupan tugas Administrasi Pemerintahan sehingga diperlukan peraturan yang dapat mengarahkan penyelenggaraan Pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*), guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan.

⁵ Pasal 3 Undang-Undang Adminitrasi Pemerintahan

⁶ Penjelasan umum UndangUndang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Adminitrasi Pemerintahan

Ketentuan penyelenggaraan Pemerintahan tersebut diatur dalam sebuah Undang-Undang yang disebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan. Undang-Undang Administrasi Pemerintahan menjamin hak-hak dasar dan memberikan perlindungan kepada Warga Masyarakat serta menjamin penyelenggaraan tugas-tugas negara sebagaimana dituntut oleh suatu negara hukum sesuai dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (3), Pasal 28 F, dan Pasal 28 I ayat (2) UUD NRI 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut, Warga Masyarakat tidak menjadi objek, melainkan subjek yang aktif terlibat dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Dalam rangka memberikan jaminan perlindungan kepada setiap Warga Masyarakat, maka Undang-Undang ini memungkinkan Warga Masyarakat mengajukan keberatan dan banding terhadap Keputusan dan/atau Tindakan, kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau Atasan Pejabat yang bersangkutan.⁷

Warga masyarakat juga dapat mengajukan gugatan terhadap keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan kepada peradilan tata usaha negara, karena undang-undang ini merupakan hukum materiil dari sistem peradilan tata usaha negara. Undang-undang administrasi pemerintahan mengaktualisasikan secara khusus norma konstitusi hubungan antara negara dan warga masyarakat. Pengaturan administrasi pemerintahan dalam undang-undang ini merupakan instrumen penting dari negara hukum yang demokratis, dimana keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya yang meliputi lembaga-lembaga di luar eksekutif, yudikatif, dan legislative yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang memungkinkan untuk diuji melalui pengadilan. Hal inilah yang merupakan nilai-nilai ideal dari sebuah negara hukum. Penyelenggaraan kekuasaan negara harus berpihak kepada warganya dan bukan sebaliknya. Undang-Undang ini diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepada warga masyarakat yang semula sebagai objek menjadi subjek dalam sebuah negara hukum yang merupakan bagian dari perwujudan kedaulatan rakyat. Kedaulatan warga masyarakat dalam sebuah negara tidak dengan sendirinya baik secara keseluruhan maupun sebagian dapat terwujud. Pengaturan administrasi pemerintahan dalam undang-undang ini menjamin bahwa keputusan dan/atau tindakan badan dan/atau pejabat pemerintahan terhadap warga masyarakat tidak dapat dilakukan dengan semena-mena. Dengan undang-undang ini, warga

⁷ *Ibid*

masyarakat tidak akan mudah menjadi objek kekuasaan negara. selain itu, undang-undang ini merupakan transformasi AUPB yang telah dipraktikkan selama berpuluh-puluh tahun dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan dikonkretkan ke dalam norma hukum yang mengikat.

AUPB yang baik akan terus berkembang, sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat dalam sebuah negara hukum. Karena itu penorma-an dasar ke dalam Undang-Undang ini berpijak pada asas-asas yang berkembang dan telah menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia selama ini. Undang-Undang ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan di dalam upaya meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan sebagai upaya untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dengan demikian, Undang-Undang ini harus mampu menciptakan birokrasi yang semakin baik, transparan, dan efisien.

Adapun yang menjadi obyek permohonan oleh PT. Riau Andalan Pulp and Paper (PT. RAPP) selaku pemohon dalam perkara No. 17/P/FP/2017/PTUN.JKT di PTUN adalah permohonan untuk mendapatkan putusan atas permohonan pencabutan surat keputusan atau keberatan yang diajukan Pemohon sebagaimana surat pemohon nomor 101/RAPP-DIR/X/2017 tertanggal 18 Oktober 2017 perihal: keberatan atas Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK 5322/MenLHK-PHPL/UHP/HPL.1/10/2017 tanggal 16 Oktober 2017, sementara yang menjadi Termohon adalah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK).

Permohonan fiktif positif dalam perkara No. 17/P/FP/2017/PTUN.JKT di PTUN Jakarta atas Surat Keputusan Menteri LHK pada 18 Oktober yang membatalkan persetujuan Revisi Rencana Kerja Usaha (RKU) PT RAPP untuk periode 2010 - 2019 dengan alasan pihak perusahaan menolak mengubah rencananya agar sesuai dengan aturan baru soal perlindungan lahan gambut. Sejak dibatalkannya RKU pada 16 Oktober yang lalu, dampak pembatalan ini adalah berhentinya seluruh kegiatan HTI di PT RAPP yang meliputi kegiatan penanaman, pembibitan, pemanenan, dan pengangkutan di seluruh area operasi PT. RAPP yang terdapat di lima kabupaten di Provinsi Riau yaitu Pelalawan, Kuantan Singingi, Siak, Kampar, dan Kepulauan Meranti.

Dalam SK Menteri LHK, PT RAPP diberi waktu untuk menyesuaikan RKU sesuai dengan PP No. 57 tahun 2016 dalam waktu sepuluh hari sejak SK tersebut

diterbitkan (16 Oktober 2017). Paksaan itu diberikan karena setelah empat kali revisi, PT RAPP bersikeras untuk melakukan penanaman di lahan dengan fungsi lindung. Menteri LHK Siti Nurbaya melalui Surat Keputusan No 5322/MenLHK PHPL/UHP/HPL.1/10/2017 membatalkan RKU RAPP periode 2010-2019. SK itu memberi waktu 10 hari kerja hingga 30 Oktober kepada RAPP untuk memperbaiki RKU.⁸ Ketentuan peralihan yang tercantum dalam Pasal 45 Peraturan Pemerintah No 71/2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut menjamin kelanjutan izin usaha atau kegiatan yang sudah diberikan oleh penyelenggara pemerintahan hingga lisensi itu berakhir. Jaminan itu tetap ada sekalipun *beleid* kemudian diubah melalui PP No 57/2016.

Berdasarkan uraian sebagaimana yang dijelaskan di atas, telah menunjukkan konsep fiktif positif tidak serta merta dapat dijalankan sesuai dengan semangat pembentukan norma tersebut kedalam norma UUAP tetapi terdapat permasalahan norma yang menyangkut bentuk permohonan yang dapat menjadi obyek permohonan untuk mendapatkan putusan dari pengadilan tata usaha Negara merupakan hal yang menarik untuk dikaji dan dianalisis secara mendalam.

II. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian pustaka yang sumber datanya diperoleh melalui penelitian terhadap berbagai literatur yang relevan dengan obyek penelitian. Sebagai sebuah penelitian yang menelusuri prinsip dan teori tentang konsep fiktif positif serta penerapannya dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, maka secara metodologis penelitian ini akan mengkaji konsep-konsep fiktif positif dan implementasinya di pengadilan tata usaha Negara Jakarta. Hal ini penting dilakukan karena hanya dari konsep fiktif positif dan implementasinya di Pengadilan Tata Usaha Negara itulah dapat ditimba, diambil dan temukan makna atas norma-norma hukum tersebut dalam kontek praktiknya.

Adapun tipe penelitian ini adalah *deskriptif analitis kualitatif*, artinya penelitian dilakukan dengan mendeskripsikan, menganalisis secara kualitatif atas data yang berkaitan dengan obyek penelitian baik dalam hukum positif maupun putusan

⁸<http://industri.bisnis.com/read/20171030/99/704318/serahkan-revisi-rku-rapp-tunggu-review-klhk>, diakses Kamis tanggal 18 Januari 2018 pukul 14.00 wib.

Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta untuk menarik kesimpulan sesuai dengan pokok masalahnya.

III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Konsep Fiktif Positif

Perbedaan Prinsip didalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah aturan mengenai keputusan fiktif negatif dan keputusan fiktif positif. Pasal 3 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara mengatur mengenai keputusan fiktif negatif yaitu jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon sedangkan jangka waktu telah lewat, maka badan atau pejabat tata usaha negara dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.⁹

Perubahan paradigma administrasi dalam UUAP 2014 yang penting digarisbawahi adalah berlakunya doktrin 'Fiktif Positif'. Fiktif, atau sikap diam Badan atau Pejabat TUN tersebut, merujuk pada Keputusan TUN yang tidak berwujud. Ini dapat dianggap sebagai suatu bentuk penolakan, atau pengabulan suatu permohonan. Jika Keputusan TUN yang tidak berwujud itu dianggap berisi penolakan terhadap permohonan yang diajukan, maka disebut sebagai 'Fiktif Negatif', sedangkan jika Keputusan TUN dianggap mengabulkan permohonan yang telah diajukan, maka disebut sebagai 'Fiktif Positif'. Ketentuan mengenai Keputusan Fiktif Negatif diatur dalam ketentuan Pasal 3 UU Peratun, sedangkan ketentuan mengenai Keputusan Fiktif Positif terdapat dalam Pasal 53 UUAP.¹⁰

Adapun Pasal 53 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan secara prinsip mengatur apabila dalam batas waktu yang ditentukan, Badan atau Pejabat Pemerintahan tidak menetapkan dan atau melakukan keputusan dan/atau tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum. Hal itulah yang dimaknai dengan keputusan fiktif positif. Lahirnya keputusan fiktif positif tidak lepas dari perubahan paradigma pelayanan publik yang mengharuskan badan atau pejabat

⁹ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni : Bandung, 1989, hal. 3-4. Lihat Donna O. Setiabudhi, Makalah, Keputusan Fiktif Negatif Sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Dalam Sengketa Tata Usaha Negara Yang Berkaitan Dengan Pelayanan Dalam Bidang Pertanahan, Universitas Sam Ratulangi Fakultas Hukum, Manado, 2014, hal. 5

¹⁰ Herlambang dkk, *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang baik dalam Perkara Tata Usaha Negara*, Penelitian Sosio-Legal, 2017, hal. 8

pemerintah lebih responsif terhadap permohonan masyarakat. Zudan Arif Fakrulloh mengatakan salah satu keinginan dasar dan arah politik hukum dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan adalah meningkatnya kualitas penyelenggaraan pemerintahan.¹¹

Pengaturan terhadap Administrasi Pemerintahan pada dasarnya adalah upaya untuk membangun prinsip-prinsip pokok, pola pikir, sikap, perilaku, budaya dan pola tindak administrasi yang demokratis, objektif, dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum. Undang-Undang ini merupakan keseluruhan upaya untuk mengatur kembali Keputusan dan/atau Tindakan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB. Undang-Undang ini dimaksudkan tidak hanya sebagai payung hukum bagi penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintahan kepada masyarakat sehingga keberadaan Undang-Undang ini benar-benar dapat mewujudkan pemerintahan yang baik bagi semua Badan atau Pejabat Pemerintahan di Pusat dan Daerah.

Undang-undang administrasi pemerintah mengatur asas-asas umum pemerintahan yang baik meliputi kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum; dan pelayanan yang baik. Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 10 menjelaskan asas-asas AUPB yaitu; a) asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan; b) asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita; c) asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau

¹¹ Zudan Arif Fakrulloh, *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan, Seminar Nasional IKAHI ke 62, Jakarta 26 Maret 2015*, hal 6

Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif; d) asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan; e) asas tidak menyalahgunakan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan; f) asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara; g) asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif; h) asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan; i) asas-asas umum lainnya di luar AUPB adalah asas umum pemerintahan yang baik yang bersumber dari putusan pengadilan negeri yang tidak dibanding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung

B. Penerapan fiktif positif di Pengadilan Tata Usaha Negara.

Adapun dasar permohonan fiktif positif telah ditentukan Pasal 53 UU AP yang mengatur :

1. Batas waktu kewajiban untuk menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Jika ketentuan peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas waktu kewajiban sebagaimana pada ayat (1), maka Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan wajib menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dalam waktu paling lama 10 (sepuluh) hari kerja setelah

permohonan diterima secara lengkap oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.

3. Apabila dalam batas waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Badan dan/atau Pejabat pemerintahan tidak menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan.
4. Pemohon mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk memperoleh keputusan penerimaan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (3).
5. Pengadilan wajib memutuskan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.

Sementara ketentuan hukum acara permohonan diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung RI nomor 5 tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan (perma no 5 tahun 2015). Perma t nomor 5 tahun 2015 menentukan permohonan diajukan kepada pengadilan yang wilayah hukumnya meliputi tempat kedudukan Termohon melalui kepaniteraan. Perma nomor 5 tahun 2015 mengatur lebih lanjut tentang pemeriksaan persidangan adalah pemeriksaan pokok permohonan, pemeriksaan tanggapan termohon, pemeriksaan bukti surat atau tulisan, mendengarkan keterangan saksi, mendengarkan keterangan ahli dan pemeriksaan alat bukti lain yang berupa informasi elektronik atau dokumen elektronik.

Baik Pasal 53 UU AP maupun Perma 5 tahun 2015 tidak mengatur secara rinci dan jelas tentang kriteria keputusan dan/atau tindakan apa saja yang dapat dimohonkan kepada Badan atau Pejabat pemerintahan yang apabila tidak ditanggapi dalam waktu yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan maka dalam waktu 10 (sepuluh) hari kerja, maka permohonan tersebut dianggap dikabulkan secara hukum dan oleh pemohon dapat mengajukan permohonan kepada pengadilan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan tersebut sementara pada sisi lain Pasal 53 UU Nomor 51 Tahun 12009 tentang pengadilan Tata Usaha Negara mengatur langkah hukum berupa gugatan biasa yang dapat diajukan oleh masyarakat yang merasa kepentingannya dirugikan terhadap keputusan badan atau pejabat tata usaha Negara.

Terhadap permasalahan hukum yang dimohonkan oleh pemohon maka pengadilan tata usaha Negara Jakarta dengan melakukan *judicial activism* atas dasar penilaian adanya norma yang kurang jelas (sumir) untuk menentukan kriteria permohonan apa saja yang dapat dimohonkan kepada Badan atau Pejabat Pemerintahan yang dapat digunakan untuk memperoleh putusan penerimaan permohonan agar tidak terjadi tumpang tindih atau kekacauan hukum antara pengajuan permohonan keputusan fiktif positif dan gugatan biasa ke pengadilan tata usaha negara. Kegiatan pembentukan hukum oleh hakim berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman; “*hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat*”. Pasal 10 ayat (1) mengatur; “*pengadilan dilarang menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalil bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya*”.

Ketentuan tersebut diatas menegaskan betapa pentingnya peran hakim dan hakim konstitusi sehingga wajib menggali dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan masyarakat atas setiap permohonan perkara yang diajukan oleh masyarakat yang harus diperiksa, diadili dan diputuskan bukan menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutuskan dengan alasan tidak ada hukum atau tidak jelas hukumnya.

Eksistensi PTUN dalam suatu negara hukum merupakan pilar untuk mengakan hukum dan keadilan dalam masyarakat, disamping itu dapat melakukan kontrol terhadap tindakan pemerintah, yaitu melalui pengujian keabsahan keputusan tata usaha negara dan diwujudkan dalam bentuk putusan hakim. Dalam tugasnya untuk melakukan pengujian terhadap keabsahan *beschikking* yang dikeluarkan oleh pemerintah, pengujian tersebut harus berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan AUPB. Undang-undang sebagai dasar pengujian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) tidak selalu lengkap, sempurna, tidak atau kurang jelas, kabur, oleh karena itu hakim harus melengkapi, menjelaskan agar undang-undang tersebut dapat diterapkan dalam peristiwanya. Hal tersebut dapat dilakukan oleh hakim melalui penafsiran atau intepretasi hukum. Hakim dalam tugasnya dilarang menolak suatu perkara yang diajukan kepadanya dengan alasan hukum kurang atau tidak jelas, melainkan hakim wajib untuk memahami,

memperhatikan dan menggali nilai-nilai hukum dan rasa keadilan dalam masyarakat sebagaimana diamanahkan oleh UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan kehakiman¹²

Dalam perkara yang dimohonkan oleh PT. RAPP telah memberikan dua pandangan yang berbeda antara ahli yang diajukan oleh pemohon (PT. RAPP) dengan keterangan ahli yang diajukan oleh pihak pemerintah yakni kementerian lingkungan hidup dan kehutanan selaku termohon terkait dengan obyek perkara dalam permohonan fiktif positif, sebagaimana yang gambarkan dalam table dibawah ini.

Tabel Pembandingan Keterangan Ahli Pemohon dan Termohon

No.	Keterangan Ahli Pemohon	Keterangan ahli Termohon
1.	Dr. Dian Puji N. Simatupang, SH., MH - Semua bentuk permohonan menjadi obyek permohonan fiktif positif.	Prof. Dr. Zudan Arif Fakrullah, SH., MH - Obyek permohonan fiktif positif merupakan permohonan hak yang baru bukan untuk membatalkan keputusan yang sudah terjadi.
2.	Dr. Lintong Oloan Siahaan, SH., MH - Pasal 77 dan Pasal 53 UU AP bersinggungan sehingga keberatan atas permohonan merupakan obyek Permohonan fiktif positif	Prof. Dr. Philipus M. Hadjon, SH - Pembatalan suatu keputusan atau tindakan dilakukan lewat gugatan bukan permohonan fiktif positif.

Menurut Santer Sitorus¹³ mengatakan bahwa cakupan permohonan yang dimaksud dalam UU AP adalah permohonan untuk menerbitkan keputusan yang sifatnya baru dan bukan pembatalan keputusan yang sudah ada. Hal ini juga diperkuat oleh Prof. Eko Prasajo yang melihat bahwa dalam konstruksi Pasal 53 UUAP,

¹² Suhartono, *Membangun Konstruksi Hakim dalam Penemuan Hukum oleh Pengadilan Tata Usaha Negara*, Disertasi Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2012, hal. xiii

¹³ Anotasi UUAP yang diterbitkan oleh Universitas Indonesia-Center for Study of Governance and Administrative (UI.CSGAR), tahun 2017, bab 5, hal. 233. Lihat pertimbangan Putusan no. 17/P/FP/2017/PTUN-JKT, hal 153.

terutama dalam batas waktu, disini terlihat bahwa permohonan yang sudah ada batas waktu untuk diproses, misalnya yang berkaitan dengan izin, kompensasi dan sebagainya, yang lazimnya digunakan untuk memproses permohonan baru atau perpanjangan permohonan.

Pada akhirnya permohonan pemohon (PT. RAPP) selaku pemohon melawan kementerian lingkungan hidup dan kehutanan selaku termohon dalam perkara permohonan fiktif positif oleh pengadilan tata usaha negara Jakarta memerikan putusan yakni menolak permohonan pemohon dengan alasan permohonan pemohon bukan merupakan obyek permohonan fiktif positif melainkan harus dilakukan dengan gugatan biasa.

Putusan PTUN Jakarta tersebut mengambil keterangan ahli yang diajukan oleh kementerian negara lingkungan hidup dan kehutanan yang menegaskan bahwa obyek permohonan dalam permohonan fiktif positif adalah permohonan baru bukan permohonan keberatan atas pembatalan rencana kerja usaha yang dimohonkan oleh Pemohon (PT. RAPP) meskipun menurut ketentuan UUAP tidak menentukan kriteria bentuk permohonan yang dapat menjadi obyek permohonan fiktif positif. Sesungguhnya permohonan Pemohon yang diputus oleh PTUN Jakarta masih dalam ruang lingkup syarat formil suatu permohonan belum menyangkut pokok permohonan. Terhadap putusan tersebut, pihak Pemohon (PT. RAPP) masih dapat melakukan langkah hukum dengan mengajukan gugatan biasa kepada pengadilan tata usaha Negara.

IV. PENUTUP

A. Simpulan

1. Konsep fiktif positif merupakan relasi dan komunikasi antara warga masyarakat dengan pemerintah dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan atas setiap permohonan yang diajukan oleh warga masyarakat dalam waktu tertentu tidak direspon oleh pemerintah maka permohonan tersebut dianggap permohonan dikabulkan sehingga dapat ajukan permohonan putusan kepada pengadilan tata usaha Negara.
2. Adapun bentuk permohonan fiktif positif yang dimaksud dalam undang-undang administrasi pemerintahan sebagaimana yang dimaksud dalam putusan perkara No. 17/P/FP/2017/PTUN.JKT di PTUN Jakarta antara PT.

Riau Paper (Pemohon) melawan Kementerian lingkungan hidup dan kehutanan (KLHK) haruslah permohonan baru bukan permohonan keberatan atas pembatalan ijin yang dilakukan oleh badan dan atau pejabat tata usaha Negara. Putusan tersebut telah bertentangan dengan semangat yang diatur dalam undang-undang adminitrasi pemerintahan yang menghendaki adanya tindakan responsive dari badan dan atau pejabat tata usaha Negara atas setiap permohonan yang tidak direspon haruslah dianggap dikabulkan sehingga dalam perkara tersebut PTUN Jakarta berwenang mengadili dan memutusnya bukan dengan menjatuhkan putusan dengan menyatakan permohonan pemohon bukan obyek permohonan fiktif positif.

B. Saran

1. Perlu adanya perubahan atas UUAP secara khusus Pasal yang mengatur mengenai obyek permohonan dalam perkara fiktif positif dan agar tidak hanya terbatas pada permohonan baru saja.
2. Putusan fiktif positif yang pernah dibuat oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta masih jauh dari rasa keadilan dan semangat yang terkandung dalam konsep fiktif positif sehingga pengadilan perlu mengambil keputusan yang responsive atas setiap permohonan fiktif positif.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang nomor 30 tahun 2014 tentang Adminitrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 5 Tahun 2015 tentang Pedoman Beracara Untuk Memperoleh Putusan Atas Penerimaan Permohonan Guna Mendapatkan Keputusan Dan/Atau Tindakan Badan Atau Pejabat Pemerintahan.

Buku-buku, Makalah dan Jurnal

Anotasi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang diterbitkan oleh Universitas Indonesia-*Center for Study of Governance and Administrative* (UI.CSGAR), tahun 2017.

Basah, Sjachran, 1989, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Bandung, Alumni.

Suhartono, 2012, *Membangun Konstruksi Hakim dalam Penemuan Hukum oleh Pengadilan Tata Usaha Negara*, Disertasi Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Donna O. Setiabudhi, Makalah, Keputusan Fiktif Negatif Sebagai Dasar Pengajuan Gugatan Dalam Sengketa Tata Usaha Negara Yang Berkaitan Dengan Pelayanan Dalam Bidang Pertanahan, Universitas Sam Ratulangi Fakultas Hukum, Manado, 2014.

Herlambang dkk, 2017, *Asas-asas Umum Pemerintahan Yang baik dalam Perkara Tata Usaha Negara*, Penelitian Sosio-Legal.

Hamzah, M. Guntur, 2016, makalah disampaikan pada seminar sehari dalam rangka HUT Peradilan Tata Usaha Negara ke-26 dengan tema: Paradigma Baru Penyelenggaraan Pemerintahan Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, kaitannya dengan Perkembangan Hukum Acara Peratun, yang diselenggarakan di Hotel Mercure, Jakarta.

Fakrulloh, Zudan Arif, 2015, *Tindakan Hukum Bagi Aparatur Penyelenggara Pemerintahan*, Seminar Nasional IKAHI ke 62, Jakarta.

Website

<http://industri.bisnis.com/read/20171030/99/704318/serahkan-revisi-rku-rapp-tunggu-review-klhk>

TINJAUAN YURIDIS ATAS TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM PRAKTEK DI INDONESIA

Sumarni Alam

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang

Abstrak

Kerusakan yang timbul akibat korupsi itu sudah sangat parah, sudah sangat keterlaluan. Korupsi tidak saja merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merusak moral bangsa ini, menimbulkan kebodohan bangsa ini. Budaya korupsi telah menjadi seperti darah daging dalam kehidupan masyarakat negeri ini. Dalam setiap tindakan, dalam setiap perbuatan masyarakat yang berhubungan dengan instansi pemerintah, atau sebaliknya, tanpa terkecuali, terjadi praktek korupsi.

Korupsi benar-benar telah menjadi kejahatan yang sangat luar biasa, karena perbuatan korupsi itu terbukti telah mengakibatkan kesengsaraan terhadap rakyat Indonesia, telah menghapus kesejahteraan yang harusnya dinikmati oleh mereka, telah merampas hak-hak sosial mereka, bahkan dalam kasus-kasus tertentu telah merampas pula nyawa manusia.

Permasalahan yang dibahas dan dikaji dalam tulisan ini adalah bagaimana penyebab yang mendorong orang untuk melakukan perbuatan korupsi. Bagaimana upaya baik dari pemerintah maupun dari masyarakat dalam mengambil langkah-langkah dalam pemberantasan korupsi dan bagaimana bentuk pembaharuan kebijakan yang harus dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam pencegahan dan pemberantasan korupsi. Penulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan sumbangan pemikiran atau bahan pengembangan ilmu hukum khususnya di bidang hukum pidana.

Penulisan ini menunjukkan bahwa korupsi merupakan penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan) dan sebagainya untuk keuntungan pribadi atau orang lain serta selalu mengandung unsur “penyelewengan” atau

ketidakjujuran. Dan korupsi akan berdampak pada masyarakat luas serta akan merugikan masyarakat umum dan negara. Di Indonesia, korupsi identik dengan tindakan buruk yang dilakukan oleh aparatur birokrasi serta orang-orang yang berkompeten dengan birokrasi. Korupsi dapat bersumber dari kelemahan-kelemahan yang terdapat pada sistem politik dan sistem administrasi negara dengan birokrasi sebagai perangkat pokoknya.

Penerapan hukum juga merupakan penyebab lain meluasnya korupsi. Seperti halnya delik-delik hukum yang lain, delik hukum yang menyangkut korupsi di Indonesia masih begitu rentan terhadap upaya pejabat-pejabat tertentu untuk membelokkan hukum menurut kepentingannya.

Kata Kunci : Tinjauan yuridis atas tindak pidana korupsi.

I. PENDAHULUAN

Hampir dua abad yang lalu, **Lord Acton (John Emerich Edward Dalberg Acton)** dalam suratnya kepada Bishop Mandell Chreighton menulis sebuah ungkapan yang menghubungkan antara korupsi¹ dengan kekuasaan, yakni : *“Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely”* (kekuasaan cenderung korup dan kekuasaan absolut cenderung korup absolut). Sejalan dengan Lord Acton, Prof. Miriam Budiardjo menisir dictum Lord Acton dan menyatakan bahwa, *“orang yang memiliki kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakannya. Orang yang memiliki kekuasaan absolut, sudah pasti akan menyalahgunakannya”*.²

Selama ini korupsi lebih banyak dimaklumi oleh berbagai pihak daripada memberantasnya, padahal tindak pidana korupsi adalah salah satu jenis kejahatan yang dapat menyentuh berbagai kepentingan yang menyangkut hak asasi, ideologi negara, perekonomian, keuangan negara, moral bangsa, dan sebagainya, yang merupakan perilaku jahat yang cenderung sulit untuk ditanggulangi. Sulitnya

¹ Secara historis, korupsi berasal dari bahasa latin, *Corruptio*, dimana ia memiliki kata kerja *Compere* yang bermakna busuk, rusak, menggoyahkan, memutar balik atau menyogok. Menurut Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mendefinisikan tentang pengerertian Korupsi kedalam Pasal 2 ayat (1), yaitu “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara”

² Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Jakarta, 1977, hlm.99

penanggulangan tindak pidana korupsi terlihat dari banyak diputus bebasnya terdakwa kasus tindak pidana korupsi atau minimnya pidana yang ditanggung oleh terdakwa yang tidak sebanding dengan apa yang dilakukannya. Hal ini sangat merugikan negara dan menghambat pembangunan bangsa. Jika ini terjadi secara terus menerus dalam waktu yang lama, maka dapat meniadakan rasa keadilan dan rasa kepercayaan atas hukum dan peraturan perundang-undangan oleh warga negara. Perasaan tersebut memang telah terlihat semakin lama semakin menipis dan dapat dibuktikan dari banyaknya masyarakat yang ingin melakukan aksi main hakim sendiri kepada pelaku tindak pidana di dalam kehidupan masyarakat dengan mengatasnamakan keadilan yang tidak dapat dicapai oleh hukum, peraturan perundang-undangan, dan juga para penegak hukum di Indonesia.

Hubungan korupsi dan kekuasaan juga pernah diungkap oleh seorang ahli dalam hukum pidana yang juga ahli dalam pemberantasan korupsi, Prof.Dr. Romli Atmasasmita, SH, LL.M, bahwa *“Korupsi di Indonesia sudah merupakan virus flu yang menyebar ke seluruh tubuh pemerintahan, sehingga sejak tahun 1980-an langkah-langkah pemberantasannya pun masih tersendat-sendat sampai kini. Korupsi berkaitan pula dengan kekuasaan, karena dengan kekuasaan itu, penguasa dapat menyalahgunakan kekuasaannya itu untuk kepentingan pribadi, keluarga, maupun kroninya. Korupsi selalu bermula dan berkembang di sektor publik dengan bukti-bukti yang nyata, bahwa dengan kekuasaan itulah penguasa dapat menekan atau memeras para pencari kadilan atau mereka yang memerlukan jasa dari pemerintah”*.³

Korupsi telah dianggap sebagai tindakan yang biasa dengan dalih *“sudah sesuai prosedur”*. Koruptor tidak lagi memiliki rasa malu dan takut, sebaliknya mereka memamerkan hasil koruspsinya secara demonstratif.⁴ Politisi tidak lagi mengabdikan pada konstituenya. Partai politik bukannya dijadikan wadah untuk memperjuangkan kepentingan rakyat banyak, melainkan menjadi ajang untuk mengeruk harta dan ambisi pribadi.⁵

Lebih memprihatinkan lagi adalah terjadinya perampasan dan pengurasan keuangan negara yang dilakukan secara kolektif oleh kalangan anggota legislatif

³ Romli Atma Sasmita. Sekitar Masalah Korupsi Aspek Nasional dan Aspek Internasional, Bandung, 2004, hlm.1

⁴ Soetanto Soephiady. Gerakan Indonesia Patut, Jakarta, 2005, hlm.2.

⁵ ibid

dengan dalih studi banding, THR, uang pesangon dan lain sebagainya diluar batas kewajaran. Bentuk perampasan dan pengurusan keuangan negara demikian terjadi hampir di seluruh wilayah tanah air. Hal itu merupakan cerminan rendahnya moralitas dan rasa malu, sehingga yang menonjol adalah sikap kerakusan dan “*aji mumpung*”. Persoalannya adalah, dapatkan korupsi diberantas? Tidak ada jawaban lain kalau kita ingin maju, adalah korupsi harus diberantas. Jika kita tidak berhasil memberantas korupsi, atau paling tidak mengurangi sampai pada titik nadi yang paling rendah, maka jangan harap negara ini akan mampu mengejar ketertinggalannya dibandingkan dengan negara lain untuk menjadi sebuah negara yang maju. Karena korupsi membawa dampak negatif yang cukup luas dan dapat membawa ke jurang kehancuran.

Dalam Undang-Undang Komisi Pembetantasan Korupsi (KPK), tindak pidana korupsi adalah kejahatan luar biasa yang menimbulkan dampak yang sangat luar biasa pula bagi kehidupan nasional maupun internasional. Seorang terpidana korupsi pasti diancam pidana yang sangat berat atas tindak pidana mereka.

II. PEMBAHASAN

A. Analisis Atas Tindak Pidana Korupsi di Indonesia

1. Pengertian Korupsi

a. Definisi Yuridis

Dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, pengertian kourpsi yaitu setiap orang yang dengan sengaja melawan hukum untuk melakukan perbuatan dengan tujuan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara.

b. Menurut para ahli

Menurut Mubyarto, pengertian korupsi adalah suatu masalah poltik lebih dari pada ekonomi yang menyentuh keabsahan (legitimasi) pemerintah di mata generasi muda, kaum elit terdidik dan para pegawai pada umumnya. Akibat yang ditimbulkan dari korupsi ini ialah berkurangnya dukungan pada pemerintah dari kelompok elit di tingkat provinsi dan kabupaten. Pengertian korupsi yang diungkapkan Mubyarto yaitu menyoroti korupsi dari segi politik dan ekonomi.

Syeh Hussin Alatas mengemukakan pengertian korupsi, menurut beliau, korupsi ialah subordansi kepentingan umum dibawah kepentingan pribadi yang mencakup pelanggaran norma, tugas dan kesejahteraan umum, yang dilakukan dengan kerahasiaan, pengkhianatan, penipuan dan kemasabodohan akan akibat yang diderita oleh masyarakat.

Dari pengertian korupsi yang dipaparkan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pengertian Korupsi buruk seperti penggelapan uang, penerimaan uang sogok, dan lain sebagainya untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang mengakibatkan kerugian keuangan pada negara.

2. Orang Melakukan Perbuatan Korupsi

Tentang kausa atau sebab orang melakukan perbuatan korupsi di Indonesia, pelbagai pendapat telah dilontarkan. Ditambah pengalaman-pengalaman selama ini, kita dapat membuat asumsi atau hipotesis, misalnya sebagai berikut :

a. Kurangnya gaji atau pendapatan Pegawai Negeri dengan kebutuhan yang semakin hari smakin meningkat.

Mengenai masalahnya kurangnya gaji atau pendapatan pegawai negeri di Indonesia telah dikupas oleh B. Sudarso yang menyatakan antara lain : *“Pada umumnya orang menghubungkan-suburnya korupsi sebab yang paling gampang dihubungkan, misalnya kurangnya gaji pejabat-pejabat, buruknya ekonomi, mental pejabat yang kurang baik, administrasi dan manajemen yang kacau yang menghasilkan adanya prosedur yang beliku-liku, dan sebagainya”*. *Kurangnya gaji bukanlah pula faktor yang menentukan. Orang-orang yang berkecukupan banyak yang melakukan korupsi. Prosedur yang berliku-liku bukanlah pula yang perlu ditonjolkan, karena korupsi juga meluas di bagian-bagian yang sederhana, di kelurahan, di kantor pengusaha-pengusaha yang kecil, di kereta api, di loket-loket penjual karcis kebun binatang, dan sebagainya”*.

Namun demikian, kurangnya gaji dan pendapatan pegawai negeri memang faktor yang paling menonjol dalam arti merata dan meluasnya di Indonesia.

b. Latar belakang kebudayaan atau kultur Indonesia yang merupakan sumber atau sebab meluasnya korupsi

Soedarto yang menunjuk beberapa penyebab dari korupsi, selanjutnya menguraikan panjang lebar tentang latar belakang kultur ini. Antara lain dikatakan sebagai berikut: *“Dalam hubungan meluasnya korupsi di Indonesia, apabila milieu itu ditinjau lebih lanjut, yang perlu diselidiperlu diselidiki tentunya bukan kekhususan milieu orang satu per satu, melainkan yang secara umum meliputi, dirasakan dan mempengaruhi kita semua orang Indonesia”*.

Dengan demikian, mungkin kita bisa menemukan sebab-sebab masyarakat kita dapat menelurkan korupsi sebagai *way of life* dari banyak orang, mengapa korupsi itu secara diam-diam ditolereer, bukan oleh penguasa, tetapi oleh masyarakat sendiri. Kalau masyarakat umum mempunyai semangat anti korupsi seperti para mahasiswa pada waktu melakukan demonstrasi anti korupsi, maka korupsi akan sungguh-sungguh tidak akan dikenal.

c. Manajemen yang kurang baik dan kontrol yang kurang efektif dan efisien

Terkenal ucapan Profesor Soemitro almarhum yang dikutip oleh media cetak bahwa kebocoran mencapai 30% dari anggaran. Ternyata usaha pendidikan dan pelatihan seperti P4 dan SESPA tidak meman bukan saja untuk memberantas korupsi, tetapi juga untuk menguranginya. Korupsi semakin meningkat dari tahun ke tahun. Bahkan seorang widyaiswara di suatu Pusdiklat mengatakan bahwa pada tanggal 20 Mei 2002, bahwa sesungguhnya 50% anggaran Pusdiklat dimakan oleh penyelenggara.

d. Sebab korupsi ialah modernisasi

Huntington menulis sebagai berikut : *“Korupsi terdapat dalam masyarakat, tetapi korupsi lebih umum dalam masyarakat yang satu daripada yang lain, dan dalam masyarakat yang sedang tumbuh*

korupsi lebih umum dalam suatu periode yang satu dari yang lain. Bukti-bukti dari sana-sini menunjukkan bahwa luas perkembangan korupsi berkaitan dengan modernisasi sosial dan ekonomi yang cepat”.

Modernisasi merangsang korupsi, karena perubahan-perubahan yang diakibatkannya dalam bidang kegiatan sistem politik. Modernisasi terutama di negara-negara yang memulai modernisasi lebih kemudian, memperbesar kekuasaan pemerintahan dan melipat-gandakan kegiatan-kegiatan yang diatur oleh peraturan-peraturan pemerintah.

3. Upaya dan langkah-langkah pemerintah dan masyarakat dalam pemberantasan Korupsi

Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk melakukan pemberantasan korupsi. Bahkan upaya pemberantasan korupsi itu, sudah dimulai sejak tahun 1950 dibawah pimpinan Jaksa Agung Suprpto, dan berlanjut pada tahun 1960-an dengan pembentukan Tim Pemberantasan Korupsi dibawah pimpinan Jenderal A.H. Nasution. Namun tim-tim pemberantasan korupsi tersebut kemudian dibubarkan.

Pada masa-masa Orde Baru, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, diikuti dengan pembentukan Tim Operasi Khusus (Opsus) yang kemudian berganti nama menjadi Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib), yang salah satu tugasnya ialah melakukan pemberantasan korupsi. Tetapi, tim-tim khusus itu kemudian “tiarap”, menghilang untuk kemudian tidak terdengar lagi.

Harapan untuk memberantas korupsi muncul kembali setelah berakhirnya pemerintahan Orde Baru. Tetapi perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 belum juga membuat korupsi hapus atau setidaknya-tidaknya berkurang, walaupun sesungguhnya ancaman hukuman terhadap pelaku korupsi sudah semakin diperberat. Oleh karena itu, Undang-undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tersebut diperbaharui pula dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001.

Bahayanya, walaupun telah berkali-kali Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi itu dirobah dan diperbaharui, termasuk dengan membentuk lembaga pemberantas tindak pidana korupsi melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), tidaklah membuat surut nyali para koruptor untuk tetap melakukan korupsi.

Tidak tanggung-tanggung, dibentuk pula pengadilan khusus yang tugasnya melulu hanya mengadili perkara-perkara korupsi. Sebuah “gugus-tugas” besar yang seharusnya dapat diandalkan untuk menumpas korupsi yang sudah merajalela, bahkan dianggap sebagai kejahatan yang luar biasa, tetapi korupsi tetap berlangsung.

Sesungguhnya Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 yang memperbaiki beberapa ketentuan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 yang kemudian diperbaharui dan dirobah pula melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001, telah cukup baik dan memadai untuk melakukan pemberantasan korupsi, sebab kedua undang-undang yang terbit belakangan ini telah merobah dan memperbaiki Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971.

Perubahan dan perbaikan Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 seharusnya menambah daya “gempur” aparat penegak hukum untuk memberantas korupsi. Undang-undang ini menyebutkan secara langsung unsur-unsur yang terdapat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang sebelumnya tidak disebutkan secara langsung dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Dengan adanya perubahan tersebut, akan memudahkan pemilihan terhadap materi hukum serta memberikan kejelasan terhadap obyek yang diatur oleh undang-undang tersebut.

Saldi Isra menulis (Kompas, 5/2/2007), percaya atau tidak, di negeri ini, hukum tidak saja sebagai alat rekayasa sosial (*law as a toll of social engineering*), tetapi juga merupakan alat rekayasa untuk melakukan korupsi (*law as a tool of corruption engineering*). Buktinya, menurut Saldi Isra, adalah Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2006 tentang Kedudukan Protokoler dan Keuangan Pimpinan dan Anggota DPRD.

Kehadiran PP Nomor 37 Tahun 2006 tersebut bisa menjelaskan bahwa hukum merupakan alat rekayasa untuk melakukan korupsi. Sebagai produk hukum, dari pembentukannya, PP tersebut amat sentralistik dan oligarkis. Sementara itu, secara substansi PP Nomor 37 Tahun 2006 merupakan kehendak sepihak elite guna membenarkannya memperkaya diri dengan mengabaikan prinsip-prinsip hukum.

Dengan kata lain, bahwa upaya-upaya yang dapat dilakukan dalam memberantas korupsi antara lain :

a. Strategi Pemberantasan Korupsi

Guner Mirdal berpendapat bahwa jalan untuk memberantas korupsi ialah sebagai berikut :

- 1) Menaikkan gaji pegawai rendah (dan menengah);
- 2) Menaikkan moral pegawai tinggi; dan
- 3) Legalisasi pemungutan liar menjadi pendapatan resmi atau legal.

Sudah jelas bahwa kalangan elite kekuasaan harus memberi keteladanan bagi yang dibawah. Untuk mencegah korupsi besar-besaran, bagi pejabat yang menduduki jabatan yang rawan korupsi seperti bidang pelayanan masyarakat, pendapatan negara, penegakan hukum, dan pembuat kebijakan harus didaftar kekayaannya sebelum menjabat jabatannya sehingga mudah diperiksa pertambahan kekayaannya dibandingkan dengan pendapatan yang resmi.

Artinya, pegawai negeri atau pejabat yang tidak dapat membuktikan kekayaannya yang tidak seimbang dengan pendapatannya yang resmi dapat digugat langsung secara perdata oleh penuntut umum berdasarkan perbuatan melanggar hukum. Dengan demikian, harus ada sistem pendaftaran kekayaan pejabat sebelum dan sesudah menjabat, sehingga dapat dihitung pertambahan kekayaan itu.

Penuntutan pidana hanya mempunyai berfungsi sebagai obat yang terakhir. Jelas korupsi tidak akan terberantas hanya dengan penjatuhan pidana yang berat saja, tanpa suatu prevensi yang lebih efektif.

b. Upaya Pemberantasan Korupsi Seiring Kemajuan Teknologi dan Komunikasi

Dalam pemberantasan korupsi terkandung makna penindakan dan pencegahan korupsi, serta ruang untuk peran serta masyarakat yang seharusnya dapat lebih ditingkatkan dengan adanya perbaikan akses masyarakat terhadap informasi. Teknologi informasi dapat dimanfaatkan untuk perbaikan pelayanan publik sebagai salah satu cara melakukan pencegahan korupsi. Sedangkan di sisi penindakan (tanpa bermaksud mengesampingkan pro dan kontra yang terjadi) undang-undang memberi ruang bagi para penegak hukum yaitu Kepolisian, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi untuk mendapatkan dan menggunakan informasi elektronik guna memperkuat pembuktian kasus korupsi.

c. Menimbang Keseriusan Pemerintah dalam Pemberantasan Korupsi

Di negeri ini, korupsi agaknya telah menjadi penyakit akut yang sulit untuk diberantas. Bertahun-tahun di bawah pemerintahan yang korup, menjadikan penyebaran korupsi semakin meluas dan sistemik. Korupsi yang meluas dapat dengan gampang kita jumpai pada hampir seluruh kantor pelayanan publik. Korupsi menjadi bagian dari sistem pengelolaan negara. Celakanya, korupsi kerap melibatkan petinggi-petinggi negeri ini.

Dari sisi hukum, aparat penegak hukum juga tampak *letoy* ketika berhadapan dengan korupsi. Kalau menghadapi teroris macam Amrozi, Imam Samodra, dan lain sebagainya, dengan sigap polisi bertindak. Kejaksaan pun, dengan proses yang sangat cepat, mampu menyeret para terdakwa ke hadapan hakim di persidangan. Tetapi, sama seperti politisi, ketika menangani kasus korupsi ada banyak alasan sehingga berkas perkara mesti bolak-balik dikembalikan ke polisi, bukti tidak mendukung, atau keluar SP3 (Surat Perintah Penghentian Penyidikan) kalau tidak dituntut bebas.

Macetnya hukum dalam penanganan kasus korupsi bisa dimengerti dengan melihat korupsi sebagai fenomena sosiologis. Dalam kacamata

sosiologis, korupsi melibatkan jaringan elit kekuasaan, baik di eksekutif, legislatif maupun yudikatif.

4. Fungsi, Peran, dan Kebijakan KPK Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi

KPK sebagai lembaga independen, artinya tidak ada intervensi dari pihak lain dalam penyelidikannya agar diperoleh hasil sebaik mungkin. KPK juga sebagai contoh sosial, dimana selama ini badan hukum kita masih mandul. Jika ada beberapa pejabat yang teriak-teriak karena ulah KPK, harus dipertanyakan kembali kepada para pejabat itu, berteriak karena takut ikut terseret ataukah kompensasi atas kesalahan sendiri? Dan perlu kita pertanyakan kembali mengapa berani teriak ketika kantong terisi uang kharam?

Peran KPK tidak hanya menindak koruptor di dalam negeri, tetapi juga membantu negara internasional memerangi korupsi, diantaranya membantu negara lain mengungkap skandal korupsi di negara tersebut. Peran KPK dalam pemberantasan penyuaipan pejabat asing atau orang asing dalam bentuk mengungkap kasus yang ada di negaranya.

Penyelidikan, Penyidikan, dan Penuntutan

Segala kewenangan yang berkaitan dengan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana berlaku juga bagi penyelidik, penyidik, dan penuntut umum pada Komisi Pemberantasan Korupsi.

Penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi dilakukan berdasarkan hukum acara pidana yang berlaku dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Jadi, sebagaimana kita ketahui, bahwa pada mulanya keberadaan KPK sebagai lembaga pemberantasan korupsi yang dibentuk melalui Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002, karena lembaga pemerintah yang menangani tindak pidana korupsi dianggap belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, sangat diharapkan oleh masyarakat sebagai ujung tombak pemberantasan korupsi. Tetapi dalam perjalanannya kemudian, KPK dianggap tidak mampu melepaskan diri dari

belenggu kepentingan penguasa, karena dianggap telah bertindak diskriminatif dalam memberantas korupsi, yaitu memberantas korupsi secara tebang pilih.

Dalam penjelasannya, KPK juga mendapat perlawanan dari para koruptor atau calon koruptor, antara lain melalui gugatan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Bahkan ada pula upaya dari segelintir pihak yang mencoba mengurangi kewenangan KPK melalui perubahan undang-undang.

Masyarakat sangat mengharapkan KPK mampu memberantas korupsi di negeri ini. Hingga Juni 2007, KPK telah menerima 19.901 laporan dari masyarakat, dan 6.213 diantaranya berindikasi korupsi (Teten Masduki, Kompas 12/7/07). Tetapi tidak semua pengaduan itu bisa ditangani oleh KPK. Sebagai lembaga, KPK sangat kecil, karena hal itu sesuai dengan maksud dan tujuan pendiriannya. Dengan personel yang tidak sampai 100 orang, maka tidak mungkin KPK mampu menangani seluruh masyarakat.

Oleh karena itu perlu dilakukan pembaruan kebijakan KPK sebagai upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi. Pembaruan kebijakan KPK itu harus dilakukan antara lain melalui hal-hal sebagai berikut :

a. KPK harus lebih menitikberatkan kebijakannya untuk memonitor penyelenggara pemerintahan

Artinya, sesuai dengan Pasal 6 huruf e, KPK harus lebih memfokuskan diri terhadap penyelenggara negara. Penyebabnya adalah terjadinya pergeseran trend korupsi, dari korupsi bersama-sama diantara pejabat daerah dengan DPRD atau dilingkungan DPRD, menjadi korupsi bersama antara penguasa (baik di daerah maupun di pusat) dengan pengusaha.

b. KPK harus lebih menitik beratkan tugasnya sebagai supervisi bukan substansi terhadap instansi yang berwenang untuk melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi

Selama ini, KPK asyik “bermain” sendiri, dalam arti KPK dengan aparat penindak hanya 88 orang melakukan penyelidikan dan penyidikan sendiri terhadap semua laporan/pengaduan masyarakat. Akibatnya, tidak semua perkara bisa ditindak lanjuti karena keterbatasan tenaga. Hal inilah yang kemudian memunculkan tuduhan tebang pilih. Seharusnya KPK, setelah meneliti laporan/pengaduan

masyarakat menyerahkan laporan/ pengaduan itu kepada Kejaksaan atau Kepolisian dengan ketentuan seluruh perkara yang diserahkan ini terus-menerus dimonitor oleh KPK sebagaimana diatur dalam Pasal 6 huruf b. Hanya terhadap laporan/ pengaduan yang sifatnya sangat signifikan dan dapat mengakibatkan kehancuran bangsa, KPK langsung turun sendiri untuk menindaknya. Kebijakan ini, sekaligus bisa dipergunakan untuk membersihkan aparat-aparat penegak hukum kotor yang menyimpang dari tugas yang diberikan oleh undang-undang.

c. KPK tidak boleh hanya menunggu dan menerima laporan/pengaduan dari masyarakat saja

KPK disamping menerima laporan/pengaduan masyarakat selama 24 jam, harus aktif bertindak untuk melakukan penyelidikan tanpa harus menunggu adanya laporan/pengaduan terlebih dulu dari masyarakat.

d. KPK harus lebih aktif untuk melakukan sosialisasi pencegahan tindak pidana korupsi

KPK selama ini hanya menunggu dan bertindak setelah terjadinya tindak pidana korupsi. KPK kurang melakukan sosialisasi terhadap pencegahan terjadinya korupsi, maka seharusnya, tindakan pencegahan juga menjadi fokus utama KPK, dengan mengajak masyarakat turut serta secara aktif melakukan pencegahan korupsi.

e. Mengambil alih atau membuka kembali seluruh kasus-kasus korupsi yang sudah ditangani oleh instansi lain, tetapi tidak jelas kelanjutannya

Utamanya adalah terhadap kasus-kasus korupsi yang telah merugikan negara sangat besar, seperti kasus BLBI, dana Otsus Papua, atau bantuan kemanusiaan Aceh yang ditengarai telah dikorupsi. Jadi jelas sekali bahwa KPK harus melakukan pembaruan dalam kebijakannya sebagai upaya untuk melakukan pencegahan dan pemberantasan korupsi.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Dapat disimpulkan bahwa korupsi merupakan penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan) dan sebagainya untuk keuntungan pribadi atau orang lain serta selalu mengandung unsur “penyelewengan” atau *dishonest* (ketidakjujuran). Dan korupsi akan berdampak pada masyarakat luas serta akan merugikan masyarakat umum dan negara. Di Indonesia, korupsi identik dengan tindakan buruk yang dilakukan oleh aparatur birokrasi serta orang-orang yang berkompeten dengan birokrasi. Korupsi dapat bersumber dari kelemahan-kelemahan yang terdapat pada sistem politik dan sistem administrasi negara dengan birokrasi sebagai perangkat pokoknya.

Penerapan hukum juga merupakan penyebab lain meluasnya korupsi. Seperti halnya delik-delik hukum yang lain, delik hukum yang menyangkut korupsi di Indonesia masih begitu rentan terhadap upaya pejabat-pejabat tertentu untuk membelokkan hukum menurut kepentingannya. Dalam relita di lapangan, banyak kasus untuk menangani tindak pidana korupsi yang sudah diperkarakan bahkan terdakwaupun sudah divonis oleh hakim, tetapi selalu bebas dari hukuman ataupun mendapatkan hukuman yang tidak sesuai dengan pelanggarannya; contoh saja kasus Angelina Sondakh, seperti yang sudah dijelaskan diatas. Itulah sebabnya kalau hukuman yang diterapkan tidak drastis, upaya pemberantasan korupsi dapat dipastikan gagal.

B. Saran

Sikap untuk menghindari korupsi seharusnya ditanamkan sejak dini. Dan pencegahan korupsi dapat dimulai dari hal yang kecil. Dan seharusnya pemerintah lebih tegas terhadap terpidana korupsi.

Untuk meminimalisasi terhadinya tindak pidana korupsi di Indonesia, diperlukan adanya sistem pemidanaan yang dilakukan secara tegas terhadap pelaku tindak pidana korupsi di Indonesia, sehingga menimbulkan efek jera tanpa mengabaikan pembinaan bagi warga binaannya. Selain itu, para penegak hukum perlu ditingkatkan pengaturan mengenai pemberian remisi ke dalam suatu ketentuan hukum yang berkaitan dengan pemberian remisi.

Perlu segera dilakukan pembaruan dalam kebijakan KPK untuk melakukan pencegahan dan pemberantasan korupsi. Pembaruan kebijakan itu, harus dilakukan dengan menyesuaikan tugas dan wewenang KPK dengan sumber daya yang dimiliki KPK. Jika tidak, dikhawatirkan nasib lembaga pemberantas korupsi ini (KPK), tidak akan berbeda jauh dengan lembaga-lembaga pemberantas korupsi pendahulunya yang pernah dibentuk pemerintah, yaitu dibubarkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Hamzah jur Andi (2005), Pemberantasan Korupsi, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.

Website

Anonim, Upaya Pemberantasan Korupsi, <http://blogstoryaboutme.blogspot.com/2012/11/makalah-pemberantasan-korupsi-di.html>, diakses tanggal 20 Oktober 2017.

<http://www.facebook.com/notes/dukung-susno-duaji-untuk-kebenaran/memberantasan-korupsi-dengan-menerapkan-undang-undang-tentang-tindak-pidana-pencucian-uang/134447996578689>.

<http://megahsholihah.33.blogspot.co.id/2015/07/peran-kpk-terhadap-pemberantasan-korupsi.html>

KEKOSONGAN HUKUM & PERCEPATAN PERKEMBANGAN MASYARAKAT

Gamal Abdul Nasir

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang
Email : gamalnasil@gmail.com

Abstrak

*Dalam pembentukan suatu undang-undang memiliki dua aspek yaitu pembentuk undang-undang menetapkan peraturan yang bersifat umum, sedangkan pertimbangan tentang hal-hal yang bersifat konkrit dari undang-undang tersebut diserahkan kepada Hakim untuk menafsirkannya, disamping itu pembentuk undang-undang sering ketinggalan dalam mengikuti perkembangan di dalam lingkungan masyarakat, sehingga Hakim sering menambahkan kekurangan yang ada dalam undang-undang tersebut. Apabila Hakim tersebut melakukan hal demikian, artinya Hakim telah mengisi kekosongan hukum. Teori pengisian kekosongan hukum tersebut baru dapat diterima pada abad 19 seiring dengan pendapatnya Scholten bahwa hukum itu merupakan sistim yang terbuka, dan pendapat ini muncul seiring pesatnya perkembangan masyarakat sehingga potensi terjadinya kekosongan hukum makin terbuka. Dalam konstruksi tentang hukum menurut Scholten terdapat tiga bentuk yaitu analogi penafsiran dari suatu peraturan perundang-undangan, penghalusan hukum dan *argumentum a contrario*. Masyarakat dalam kehidupan sehari-hari membutuhkan aturan baik tertulis maupun tidak tertulis yang dapat menciptakan keadilan, kepastian dan manfaat bagi kehidupannya. Tetapi dalam praktik penyelenggaraan negara sering terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan dan juga manfaatnya bagi masyarakat, hal ini dipengaruhi dari berbagai faktor, seperti faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana dan fasilitas, faktor masyarakatnya serta faktor kebudayaan. Supaya hukum itu efektif, maka kekosongan sebaiknya tidak terjadi dan hukum harus mengikuti perkembangan masyarakat. Oleh karena itu kolaborasi antara ilmu hukum dengan ilmu-ilmu di luar ilmu hukum dapat mempercepat penemuan hukum untuk menyelesaikan permasalahan dalam pertumbuhan masyarakat yang semakin dinamis.*

Kata Kunci : Kekosongan Hukum

I. PENDAHULUAN

Pengertian kekosongan atau kehampaan hukum secara harfiah dapat diartikan sebagai berikut : Hukum atau *rect* menurut kamus hukum, *rect* secara objektif berarti undang-undang atau hukum. Grotius dalam bukunya *De Jure Belli ac Pacis* (1625) menyatakan, bahwa hukum adalah peraturan tentang perbuatan moral yang menjamin keadilan. Adapun Van Vollenhoven dalam "*Het Adatrecht van Ned Indie*" mengungkapkan bahwa "hukum adalah suatu gejala dalam pergaulan hidup yang bergejolak terus-menerus dalam keadaan bentur dan membentur tanpa henti-hentinya dengan gejala-gejala lainnya."

Menurut pendapat Surojo Wignjodipuro, S.H dalam *Pengantar Ilmu Hukum* dalam bukunya Dr. Muhammad Syukri Albani Nasution, M.A. cs. *Hukum Dalam Pendekatan Filsafat* memberikan pengertian mengenai hukum, yaitu "Hukum adalah himpunan peraturan-peraturan hidup yang bersifat memaksa, berisikan suatu perintah, larangan atau izin untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu serta dengan maksud untuk mengatur tata-tertib dalam kehidupan masyarakat." Dengan peraturan-peraturan yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan maupun yang tidak tertulis (adat atau kebiasaan).

Kekosongan atau *vacuum*, menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, "kekosongan adalah perihal (keadaan, sifat dan sebagainya) kosong atau kehampaan," yang dalam kamus hukum diartikan dengan *vacum* yang diterjemahkan atau diartikan sama dengan "kosong atau lowong" Dari penjelasan tersebut maka secara sempit "kekosongan hukum" dapat diartikan sebagai "suatu keadaan kosong atau ketiadaan peraturan perundang-undangan (hukum yang mengatur tata tertib (tertentu) dalam masyarakat," sehingga kekosongan hukum dalam hukum positif lebih tepat dikatakan sebagai "kekosongan undang-undang atau peraturan perundang-undangan."

Penyebab terjadinya kekosongan hukum yaitu, dalam penyusunan peraturan perundang-undangan baik dari legislatif maupun eksekutif pada kenyataan memerlukan waktu yang lama, sehingga pada saat peraturan perundang-undangan itu dinyatakan berlaku maka hal-hal atau keadaan yang hendak diatur oleh peraturan tersebut telah berubah. Selain itu, kekosongan hukum dapat terjadi karena hal-hal atau keadaan yang terjadi belum dapat diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, atau sekalipun telah diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan namun tidak jelas atau bahkan tidak lengkap. Hal ini sebenarnya selaras dengan pameo yang

menyatakan bahwa ”terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan senantiasa tertinggal atau terbelakang dibandingkan dengan kejadian-kejadian dalam perkembangan masyarakat.

Dapatlah dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan (hukum positif) yang berlaku pada suatu negara dalam suatu waktu tertentu merupakan suatu sistem yang formal, yang tentunya agak sulit untuk mengubah atau mencabutnya walaupun tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat yang harus diatur oleh peraturan perundang-undangan tersebut.¹

Hukum berada di ruang hampa, ketika hukum masih menjadi potensi untuk mengatur kehidupan. Ketika potensi tak diberdayakan atau digunakan, maka hukum masih melayang dalam ruang hampa. Hukum belum terikat oleh daya gravitasi, dan belum melekat untuk kemudian digunakan mengatur atau menciptakan ketertiban. Hukum yang masih diruang hampa belum mampu memenuhi kualifikasinya untuk memenuhi tritujuan hukum, yaitu keadilan, ketertiban dan kepastian. Tujuan hukum tersebut sekaligus menjadi daya gravitasi untuk mengikat atau melekatkan hukum terhadap situasi sosialnya. Situasi sosial menjadi wahana bagi hukum untuk menampakkan kebergunaannya dalam mencapai tritujuan hukum.²

Teks tertulis yang di tuangkan dalam aneka peraturan perundang-undangan akan terus melayang di ruang hampa apabila tidak ada gravitasi yang menarik hukum tersebut. *Pertama*, hukum hanya menjadi teks tertulis dan menjadi mati sejak diundangkan manakala hukum tidak diterapkan atau tidak digunakan. *Kedua*, hukum yang di terapkan mengalami pergumulan dalam tercapainya tritujuan hukum.

Dalam hal demikian, hukum yang tidak mampu mewujudkan tujuan hukum dapat dilihat sebagai hukum yang melayang belum mengetahui tujuan keberadaannya. Tolak-tarik ketiga tujuan hukum menjadi salah satu isu sentral dari kajian hukum. Keberadaan hukum untuk manusia di letakkan pada bandul yang terarah dari pencapaian tujuan hukum. Ketika bandul tujuan hukum hanya mengarah pada pencapaian ketertiban, dan mengabaikan dua tujuan yang lain maka hukum akan mudah tergelincir pada penghambaan pemegang kekuasaan (baik mayoritas maupun minoritas). Demikian pula apabila hukum diterapkan untuk tujuan kepastian hukum, maka akan terjebak pada penerapan hukum yang prosedural.

¹ <http://tiarramon.wordpress.com>.

² DR. Muhammad Syukri Albani Nasution, M.A. cs., *Hukum Dalam Pendekatan Filsafat*, (Jakarta: Kencana, 2016), hlm.287.

Hukum yang masih di ruang hampa ditarik oleh tritujuan hukum dengan pemaknaan yang progresif akan menempatkan hukum tidak lagi berada diruang hampa. Keberadaan hukum dengan progresivitas penerapannya tetap perlu mengacu pada realisasi tritujuan hukum secara simultan. Meski progresif, tetap harus diletakkan pada tujuan hukum. Karena apabila tercerabut dari tritujuan tersebut, maka hukum yang progresif akan berada diruang hampa. Situasi demikian akan melahirkan kehampaan hukum, dan kemudian terkoreksi lagi dengan pertanyaan apa kegunaan hukum yang progresif bagi pencapaian tritujuan hukum.

Konsep pembangunan hukum, ide pembangunan hukum untuk mengisi kekosongan hukum menjadi salah satu isu yang harus terus diangkat agar tercapai sinergitas perkembangan hukum dan perkembangan masyarakat. Hukum bukan sebagai alat, melainkan sarana untuk pembaharuan hukum dan apabila membahas pembangunan hukum, maka pendapat Kusumatmadja dengan teori hukum pembangunannya sangat tepat untuk menjadi salah satu mengisi kekosongan hukum yang terjadi.

Pembangunan dapat diartikan sebagai suatu konsep yang di dalamnya terdapat perihwal usul tentang perubahan perilaku manusia yang diinginkan, maka dapat disimpulkan bahwa hakikat pembangunan hukum adalah bagaimana merubah perilaku manusia kearah kesadaran dan kepatuhan terhadap nilai-nilai yang hidup dan diberlakukan dalam masyarakat. Agar hukum dapat melaksanakan perannya di masyarakat, maka hukum harus mengandung nilai-nilai yang dapat ditaati dan diikuti oleh masyarakat.

II. PEMBAHASAN

Penulis akan memaparkan apa yang telah dirumuskan dalam rumusan masalah lebih detail untuk memudahkan penulis dalam menarik kesimpulan. Adapun kajian dan bahasannya sebagai berikut :

A. Akibat Kekosongan Hukum

Akibat yang ditimbulkan dengan adanya kekosongan hukum, terhadap hal-hal atau keadaan yang tidak atau belum diatur itu dapat terjadi ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) atau ketidakpastian peraturan perundang-undangan di masyarakat yang lebih jauh lagi akan berakibat kepada kekacauan hukum (*rechtsverwarring*). Dalam arti bahwa selama tidak diatur berarti boleh, selama ada tata-cara yang jelas

dan diatur berarti bukan berarti tidak boleh. Hal inilah yang menyebabkan kebingungan (kekacauan) dalam masyarakat mengenai aturan apa yang harus dipakai dan diterapkan. Dalam masyarakat menjadi tidak ada kepastian aturan yang diterapkan untuk mengatur hal-hal keadaan yang terjadi.

Adapun solusi apabila terjadi kekosongan hukum sebagaimana telah diungkapkan sebelumnya, bahwa perkembangan masyarakat selalu lebih cepat dari perkembangan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan sebenarnya dibuat sebagai panduan bersikap bagi masyarakat yang dapat menentukan mana yang boleh dan mana yang tidak boleh. Hukum yang stabil dapat menjadi ukuran yang pasti di masyarakat, namun hukum yang jalan di tempat pada kenyataannya akan menjadi hukum yang usang dan tertinggal jauh oleh perkembangan masyarakat. Untuk itu, sangat diperlukan perkembangan masyarakat.

B. Pengisian Kekosongan Hukum

Pekerjaan pembuatan undang-undang mempunyai dua aspek, yaitu pertama pembuat undang-undang hanya menetapkan peraturan-peraturan umum, pertimbangan-pertimbangan tentang hal hal konkret diserahkan kepada hakim dan kedua adalah pembuat undang-undang selalu ketinggalan dengan kejadian kejadian sosial yang timbul kemudian di dalam masyarakat, maka hakim sering menambah undang-undang itu.

Jika hakim menambah peraturan perundang-undangan, berarti bahwa hakim mengisi kekosongan (leemten) dalam sistem hukum formal dari tata hukum yang berlaku. Pengisian ruang kosong dalam undang-undang oleh hakim baru dapat diterima dalam bagian kedua abad ke-19. Scholten berpendapat bahwa hukum itu merupakan suatu sistem terbuka (open system). Pendapat ini timbul berdasarkan pertimbangan tentang pesatnya kemajuan dan pertumbuhan masyarakat. Oleh karenanya dalam hukum yang ketinggalan itu terdapat banyak kekosongan didalam sistem hukum yang terpaksa harus diisi oleh hakim, asalkan pengisian atau penambahan itu tidak membawa perubahan prinsipiel pada sistem hukum yang berlaku.

Konstruksi hukum tidak boleh dilaksanakan secara sewenang-wenang harus didasarkan atas pengertian hukum yang ada di dalam undang-undang yang

bersangkutan. Konstruksi hukum tidak boleh di luar sistem material positif (*Scholten*). Dalam konstruksi hukum ini terdapat tiga bentuk, yaitu:

1. Analogi penafsiran dari pada suatu peraturan hukum dengan memberi ibarat (kias) pada kata-kata tersebut sesuai dengan asas hukumnya, sehingga suatu peristiwa yang sebenarnya tidak dapat dimasukkan, lalu dianggap sesuai dengan bunyi peraturan tersebut, misalnya “menyambung aliran listrik” dianggap sama dengan “mengambil aliran listrik”. Analogi hukum pada prinsipnya berlaku untuk masalah-masalah perdata (privat), terutama sekali dalam hukum prikatan (*verbinterissenrecht*), sedangkan dalam hukum publik tidak boleh digunakan analogi.
2. Penghalusan hukum memperlakukan hukum sedemikian rupa (secara halus) sehingga seolah-olah tidak ada pihak yang disalahkan. Penghalusan hukum ialah dengan cara mempersempit berlakunya suatu Pasal yang merupakan kebalikan dari analogi hukum. Sifat dari pada penghalusan hukum yaitu tidak mencari kesalahan dari pada pihak, dan apabila satu pihak disalahkan maka akan timbul ketengangan.
3. *Argumentum a contrario* penafsiran undang-undang yang di dasarkan atau pengingkaran artinya berlawanan pengertian antara soal yang dihadapi dan soal yang diatur dalam suatu Pasal dalam undang-undang.

C. Fungsi Efektivitas Hukum dalam Masyarakat

Masyarakat memerlukan suatu aturan untuk menciptakan suatu suasana yang harmonis didalam kehidupan masyarakat. Ituran itu berupa hukum, hukum yang ada dapat merupakan hukum tertulis atau tak tertulis. Hukum yang ada dalam masyarakat ini hendaknya memiliki suatu dasar hukum yang menjiwai dari keadaan seluruh masyarakat, memiliki fungsi yang ideal dengan memiliki unsur keadilan, kepastian dan kemanfaatan bagi masyarakat.

Dibuatnya suatu produk hukum yang nantinya akan hidup bersama didalam masyarakat, maka hukum yang dibuat itu memiliki suatu sifat dinamis yang berarti mengikuti perkembangan dari masyarakat. Hukum yang dibuat dan nantinya akan berlaku di masyarakat hendaknya mampu berlaku secara efektif. Sehingga tidak terjadi sesuatu pemborosan yang nantinya menimbulkan ketidakpastian hukum di

dalam masyarakat. Maka hendaknya ketika hukum didalam suatu masyarakat itu dibuat, maka memperhatikan berbagai aspek yang berada di masyarakat.

Sering kali kita mengetahui, bahwa di dalam masyarakat hukum yang dibuat ternyata tidak efektif di dalamnya, menurut Dr. Syamsuddin Pasamai, S.H., M.H., dalam bukunya *Sosiolog dan Sosiologi Hukum*, persoalan efektifitas hukum mempunyai hubungan yang sangat erat dengan persoalan penerapan, pelaksanaan dan penegakan hukum dalam masyarakat demi tercapainya tujuan hukum. Artinya hukum benar-benar berlaku secara filosofis, yuridis dan sosiologis.

Apabila membicarakan masalah efektif atau berfungsi tidaknya suatu hukum dalam arti undang-undang atau produk hukum lainnya, maka pada umumnya pikiran di arahkan pada kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak dalam masyarakat. Dalam teori-teori hukum biasanya dibedakan antara tiga hal berlakunya hukum sebagai kaidah. Mengenai pemberlakuan kaidah hukum menurut Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah (1987:23) bahwa:³

1. Kaidah hukum berlaku secara yuridis apabila penentuannya didasarkan pada kaidah yang lebih tinggi tingkatannya atau lebih berbentuk menurut cara yang telah di tetapkan atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya
2. Kaidah hukum berlaku secara sosiologis, apabila kaidah tersebut efektif, artinya kaidah tersebut dapat dipaksakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak di terima oleh warga masyarakat atau kaidah tadi berlaku karena di terima dan diakui oleh masyarakat.
3. Kaidah hukum tersebut berlaku secara filosofis, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Maka untuk berfungsi atau efektifnya suatu hukum haruslah memenuhi ketiga unsur tersebut. Sejalan dengan hal itu agar suatu peraturan atau kaidah hukum benar-benar berfungsi harus memenuhi beberapa faktor (menurut Soerjono Soekanto), yaitu: hukumnya sendiri, penegak hukum, sarana maupun fasilitas, masyarakat dan kebudayaan.

a. Faktor Hukum

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum dilapangan ada kalanya terjadi

³ Soerjono Soekanto dan Mustafa, *Sosiologi Hukum dalam Masyarakat*, (Jakarta:Rajawali, 1982).

pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya konkrit berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara sarana dan penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja. Masih banyak aturan yang hidup dalam masyarakat yang mampu mengatur kehidupan masyarakat. Jika hukum tujuannya hanya sekedar keadilan maka kesulitan karena keadilan itu bersifat subjektif, sangat tergantung pada nilai-nilai intrinsik subjektif dari masing-masing orang. Menurut Prof. Acmad Ali, apa yang adil bagi si Baco belum dirasakan adil bagi si Sangkala.

b. Faktor Penegak hukum

Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum yaitu mentalitas kepribadian penegak hukum dengan mengutip pendapat J.E. Sahetapy yang mengatakan:

“Dalam rangka penegakan hukum dan implementasi penegakan hukum, bahwa penegakan keadilan tanpa kebenaran adalah suatu kebijakan. Penegakan kebenaran tanpa kejujuran adalah suatu kemunafikan. Dalam kerangka penegakan hukum oleh setiap lembaga penegak hukum keadilan dan kebenaran harus dinyatakan, harus terasa dan terlihat, harus dapat diaktualisasikan”

Di dalam konteks di atas, yang menyangkut keribadian dan mentalitas penegak hukum, bahwa selama ini ada kecendrungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum, Sayangnya dalam melakukan wewenang sering timbul persoalan, karena sikap atau perlakuan yang di pandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan

wibawa penegak hukum, hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut.

c. Faktor Saran dan Fasilitas

Sarana yang ada di Indonesia sekarang ini memang diakui masih cukup tertinggal jika dibandingkan dengan negara-negara maju yang memiliki sarana lengkap dan teknologi canggih didalam membantu penegakan hukum. Menurut Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah pernah mengemukakan, bahwa bagaimana polisi dapat bekerja dengan baik apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proposional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting didalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan aktual.

d. Faktor Masyarakat

Masyarakat dalam hal ini menjadi satu faktor yang cukup memengaruhi juga di dalam efektivitasnya hukum. Apabila masyarakat tidak sadar hukum dan/atau tidak patuh hukum, maka tidak ada keefektifan. Kesadaran hukum merupakan konsepsi abstrak di dalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dan ketentraman yang di kehendaki atau sepiantasnya. Kesadaran hukum sering di kaitkan dengan pentaatan hukum, pembentukan hukum, dan efektivitas hukum. Kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam manusia tentang hukum yang ada tentang hukum yang diharapkan.

e. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan menurut Soerjano Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perikelakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan dan apa yang harus dilarang.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, karena menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, serta sebagai tolak ukur dari efektifitas penegakan hukum.

D. Efektivitas Hukum dan Upaya Menyelaraskan Kekosongan Hukum

Tujuan efektivitas hukum akan lebih banyak menggunakan optik atau kaca mata sosiologis dari pada optik normatif, namun bukan berarti optik normatif terlupakan sebab terlebih dahulu harus mengetahui perihal kaidah hukum itu sendiri dan tujuan hukum tersebut, barulah dapat dipahami apakah hukum itu efektif atau tidak.⁴

Salah satu aspek pembicaraan efektifitas hukum sering kali dikaitkan dengan pengaruh hukum terhadap masyarakat ini dari pengaruh hukum terhadap masyarakat, yaitu pola perilaku warga masyarakat yang sesuai dengan hukum yang berlaku atau telah diputuskan. Jika tujuan hukum tercapai, yaitu bila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum, hal ini dinamakan hukum efektif.

Selanjutnya menurut Adam Podgorecky (Ahmad Ali, 1998.198) menyatakan, bahwa agar suatu undang-undang diharapkan berlaku efektif yaitu :

1. Penggambaran situasi yang baik yang sedang dihadapi.
2. Melakukan analisis terhadap penilaian-penilaian tersebut ke dalam tata susunan yang hierarkis sifatnya. Dengan cara ini maka akan diperoleh suatu pegangan atau pedoman, apakah penggunaan suatu sarana menghasilkan sesuatu yang positif, artinya penggunaan sesuatu sarana penyembuhannya tidak lebih buruk daripada penyakitnya.
3. Verifikasi terhadap hipotesis yang diajukan menjamin tercapainya tujuan-tujuan yang dikehendaki atau tidak.
4. Pengukuran terhadap efek-efek peraturan yang diperlukan.
5. Identifikasi terhadap faktor-faktor yang akan menetralkan efek-efek yang buruk dari peraturan-peraturan yang diperlukan.
6. Pelembagaan peraturan-peraturan di dalam masyarakat, sehingga tujuan pembaharuan hukum berhasil dicapai.

⁴ Ray Pratama Siadari, "*Fungsi Hukum dalam Masyarakat*", <http://www.google.com>.

Suatu aturan dianggap efektif berlakunya jika sebagian besar masyarakat menaati aturan tersebut dengan kata lain aturan hukum tersebut efektif, maka kualitas efektifitas hukum tersebut berbeda. Semakin banyak warga masyarakat menaati suatu aturan hukum karena faktor *internalization*,⁵ maka kualitas efektivitas hukum semakin tinggi, sedangkan ketaatan masyarakat terhadap suatu aturan hukum karena faktor *identification* dan *compliance*, maka kualitas efektifitasnya masih rendah.

Pada posisi yang lain, jika hukum tidak efektif maka dapat dikatakan sebagai penyakit hukum yaitu penyakit yang diderita oleh hukum sehingga hukum tidak dapat melaksanakan fungsinya. Penyakit hukum dapat menyerang stuktur yang terkait dengan kualitas sumber daya manusia aparatur penegak hukum, substansi yang terkait dengan nilai-nilai yang diatur serta dapat diterjemahkan dalam berbagai aktifitas masyarakat atau kultur hukumnya yang terkait dengan budaya masyarakat, yang merupakan suatu sistem hukum.

Dengan demikian, agar dapat efektif sebagai sarana kontrol masyarakat maka sistem hukum yang dimaksud perlu diperbaiki disamping juga harus terus menjaga kekosongan hukum dengan membuat ilmu hukum yang menganut sistem terbuka dalam pengisian kekosongan hukum yang terus terjadi dari waktu ke waktu.

Adapun perbaikan hukum dapat ditinjau dari sisi struktur hukum, substansi hukum dan kultur hukum. Dalam hal struktur lebih dititik beratkan kepada institusi pembuat dan penegakan hukum, demikian juga substansi harus dilihat apa yang dikerjakan dan dihasilkan dari mesin tersebut dan kultur hukum menyangkut apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin tersebut.

III. PENUTUP

Kekosongan atau kehampaan ilmu hukum dapat terjadi karena berbagai penyebab disamping tradisi penemuan hukum kita yang mendasarkan kepada tardisi *jurisprudence* dimana tidak termasuk dalam alur legal science sehingga perkembangannya sangat lambat juga disebabkan oleh karena pesatnya kemajuan dan pertumbuhan dinamika masyarakat yang tidak dapat diimbangi oleh pengisian atau penambahan hukum dengan tardisi *jurisprudence* yang saat ini terjadi.

⁵ Ahmad Ali, "*Sosiologi Hukum*", bahwa ketaatan yang bersifat Internalization yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan karena benar-benar ia merasa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianuti, Jakarta, Pradya Pratama, 1998.

Efektivitas hukum tidak akan terjadi apabila di dalam dinamika masyarakat tidak sadar hukum atau tidak patuh hukum, karena kesadaran hukum merupakan konsepsi abstrak di dalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dan ketentraman yang di kehendaki atau sepantasnya. Kesadaran hukum sering di kaitkan dengan pentaatan hukum, pembentukan hukum, dan efektivitas hukum.

Upaya-upaya yang harus dilakukan oleh segenap stakeholder ilmu hukum yaitu harus mulai merubah paradigma penemuan hukum yang lebih berkolaborasi dan bersinergi dengan ilmu-ilmu lainnya diluar ilmu hukum untuk merangsang percepatan pemikiran penemuan hukum bagi seluruh masyarakat hukum dan khususnya bagi para pengstudi hukum dimanapaun berada yang pada akhirnya akan tidak terjadi lagi kekosongan atau kehampaan hukum yang sampai saat ini masih terus terjadi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Albani, Muhammad Syukri, Cs., "Hukum Dalam Pendekatan Filsafat", Kencana, Jakarta, 2016

Soekanto, Soerjono, Mustafar, "Sosiologi Hukum dalam Masyarakat", Rajawali, Jakarta 1982.

Ali, Ahmad, "*Sosiologi Hukum*". Pradya Paramita, Jakarta 1998.

Internet

<https://www.negarahukum.com>

<https://yuokysurinda.wordpress.com>

<https://tiarramon.wordpress.com>

**CHECK AND BALANCES KEKUASAAN LEMBAGA NEGARA
GUNA MENATA PEMERINTAHAN YANG BAIK (*GOOD
GOVERNMENT*)**

Sulardi & Irmayadi Sastra

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang
Email : sulardi.mgl@gmail.com

Abstrak

Perubahan UUD 1945 adalah merupakan awal dari pencarian sebuah solusi demi mewujudkan kesetabilan dan kesempurnaan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Oleh karena itu dengan adanya sistem check and balances ini diharapkan dapat memberikan sebuah regulasi baru sehingga dalam menjalankan roda pemerintah tidak tumpang tindih antara eksekutif dengan legislatif. Dengan demikian, check and balances adalah sebagai solusi terakhir yang ditawarkan guna menciptakan sistem pemerintahan yang baik (good government). Namun hakikatnya yang terjadi hari ini check and balances tersebut juga belum mampu mengatasi dan menyempurkan keseimbangan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Adapun landasan keseimbangan kekuasaan lembaga negara telah dituangkan dalam UUD 1945 setelah amandemen. Namun kemudian, kebijakan ini belum berjalan secara maksimal dan efektif karena dalam peranan masing-masing lembaga memiliki kekuasaan yang berbeda sehingga selalu ada pengaruh yang terjadi dalam sistem pemerintah di Indonesia yang dilakukan oleh lembaga Eksekutif dan Legislatif yakni Presiden dan DPR.

Kata Kunci: Kekuasaan, check and balances, Presiden dan DPR.

Abstrac

The amendment of the 1945 Constitution is the beginning of the search for a solution to realize stability and perfection in the Indonesian system of government.

Therefore, the existence of the system of check and balances is expected to provide a new regulation so that in running the government does not overlap between the executive and the legislature. Thus, check and balances are the last solution offered to create a good government system. Yet the reality of today's check and balances has not been able to overcome and to strike a balance between executive and legislative power. The basis of the balance of power of state institutions has been poured in the 1945 Constitution after the amendment. But then, this praise has not run optimally and effectively because in the role of each institution has different powers so that there is always influence that occurs in the system of government in Indonesia conducted by the Executive and Legislative institutions ie the President and the House of Representatives.

Keywords: Power, check and balances, President and House of Representatives.

I. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebagai Konstitusi Negara Indonesia. UUD 1945 merupakan sumber dari segala sumber hukum yang mengatur tatanan (konstelasi) kehidupan masyarakat maupun kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Dalam perjalanan panjang tata negara Indonesia telah membawa perubahan yang sangat kompleks dari masa kemasa, mengalami perubahan yang signifikan khususnya dalam perubahan kedaulatan kekuasaan pada lembaga-lembaga negara.

Amandemen UUD 1945 sudah dilakukan sebanyak empat kali perubahan pada era reformasi demi menemukan titik kesempurnaan untuk menyeimbangkan (check and balances) kekuasaan negara. Namun perubahan konstitusi tersebut juga belum memberikan konsep yang matang terhadap jalannya sistem pemerintahan dalam rangka mengelola rumah tangga pemerintahan yang baik. Justru perubahan konstitusi ini tidak jelas arahnya kemana, apakah konstitusi ini dibentuk hanya sebagai semboyan belaka atau hanya sebagai simbol bahwa Indonesia memiliki kedaulatan hukum agar diakui oleh negara lain. Tetapi, dalam implementasinya tidak terarah bagaikan buih yang terombang-ambing ditengah lautan.

Mari kita menelisik kebelakang, Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia UUD 1945 sudah mengalami perubahan yaitu sudah sebanyak 4 tahap. Periode perubahan tersebut yakni pada Sidang Umum MPR Tanggal 19 Oktober 1999, Sidang Tahunan MPR Tanggal 18 Agustus 2000, Sidang Tahunan MPR Tanggal 10 November 2001 dan Sidang Tahunan MPR Tanggal 10 Agustus 2002.¹

Perubahan terhadap Konstitusi tersebut dari amandemen pertama hingga keempat telah melahirkan Hukum Tata Negara yang baru, yakni adanya Lembaga-Lembaga Negara yang baru bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Yudisial (KY) dan Mahkamah Konstitusi (MK), serta Dewan Pertimbangan Agung dihapus (DPA). Selain adanya Lembaga-Lembaga Negara baru yang dilahirkan, ada juga suatu Sistem Tata Negara yang baru bernama check and balances karena dengan adanya amandemen yang memisahkan fungsi, tugas dan wewenang Lembaga-Lembaga Negara yang ada.²

Namun, seperti yang telah dijelaskan diatas sebelumnya bahwa sistem negara tersebut tidak serta merta berjalan dengan baik dan efektif, masih saja terlihat tumpang tindih dalam menjalankan kekuasaan sehingga pelaksanaannya dilapangan sering terjadi tarik ulur kekuasaan. Sebagaimana dikatakan oleh Jaendjri Gaffar bahwa sistem check and balances atau sistem saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga negara ini mempersempit ruang gerak lembaga-lembaga dalam melaksanakan tugas, fungsi, hak dan kekuasaan atau wewenang untuk masuk dalam praktik penyalahgunaan kekuasaan atau “abuse of power” dan penyalahgunaan wewenang atau “detournement de pouvoir”, Lord Acton mengatakan power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely.³

Mekanisme check and balances pada awalnya dapat dilacak dari teori pemisahan kekuasaan. Prinsip atau mekanisme ini lahir agar dalam pemisahan kekuasaan tidak terjadi kebuntungan hubungan antar cabang kekuasaan serta untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan di dalam suatu cabang kekuasaan.⁴

¹Hezky Fernando Pitoy, 2014. *Mekanisme Check And Balances Antara Presiden Dan Dpr Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia*, Lex et Societatis, Vol. II/No. 5/Juni/2014, hal 28

²*Ibid*, hal, 29

³Janedjri M. Gaffar, “*Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*”, Jakarta, Konstitusi Press, 2012, hlm.109.

⁴*Ibid*, hal 20

Dalam ketatanegaraan Indonesia, mekanisme ini lahir ketika adanya perubahan terhadap Konstitusi 1999 hingga 2002 yang telah menganut prinsip pemisahan kekuasaan (separation of power)⁵ berdasarkan check and balances dan bukan lagi pembagian kekuasaan (distribution of power atau division of power). Pemisahan kekuasaan merupakan salah satu sistem yang ada dan dianut oleh berbagai negara di dunia. Teori pemisahan kekuasaan pada mulanya dikemukakan oleh dua orang ahli tata negara yakni John Locke dan Montesquieu.

John Locke dalam bukunya *Two Treaties in Civil Government* (1690) memisahkan kekuasaan negara menjadi 3 (tiga) fungsi kekuasaan dari tiap-tiap negara dan ketiga kekuasaan tersebut harus dipisahkan satu dari yang lainnya yakni :

1. kekuasaan legislatif sebagai kekuasaan untuk membuat undang-undang;
2. kekuasaan eksekutif sebagai kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang; dan
3. kekuasaan federatif sebagai kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.⁶

Selanjutnya, Montesquie dengan teori *Trias Politica*-nya dalam bukunya "*L'Esprit des Lois*" (1748) yaitu mengikuti jalan pikiran dari John Locke, ia membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang meliputi :

1. kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang;
2. kekuasaan eksekutif yang melaksanakan undang-undang; dan
3. kekuasaan menghakimi atau kekuasaan yudikatif.⁷

Montesquieu berpendapat bahwa dalam sistem suatu pemerintahan negara, ketiga jenis kekuasaan tersebut harus terpisah, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan."⁸ Konstitusi telah memberikan pemisahan tugas, fungsi, hak dan kekuasaan atau wewenang masing-masing lembaga negara dalam hal ini Presiden dan DPR, serta dalam penyelenggaraannya mengimplementasikan mekanisme check and balances dalam menjakannya kewenangannya masing-masing.

Namun dalam kenyataan atau praktik ketatanegaraan seringkali sistem pemerintahan yang dianut oleh negara kita yaitu sistem presidensial seakan-akan telah

⁵Jimly Asshiddiqie, "*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*", Jakarta, Konsistensi Press, 2006, hlm. 20.

⁶C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, "*Latihan Ujian Hukum Tata Negara di Indonesia*", Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hlm. 109.

⁷Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 13.

⁸C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Op. Cit.*, hlm. 110.

bergeser pada sistem pemerintahan parlementer dan tidak lagi mencerminkan mengenai kaidah-kaidah dalam sistem pemerintahan presidensial tersebut. Dalam menjalankan kewenangannya, Presiden dan DPR dihubungkan dengan mekanisme check and balances itu sendiri, sehingga antara Presiden dan DPR memiliki mekanisme check and balances dalam hubungan kerjanya, tetapi DPR terlihat memiliki kekuasaan yang lebih besar dan sering memasuki wilayah eksekutif. Kewenangan yang diamanatkan oleh konstitusi bisa saja disalahgunakan oleh lembaga-lembaga negara yang ada, dalam hal ini mengenai Lembaga Presiden dan Lembaga DPR.

Konstitusi atau UUD dibentuk untuk membatasi kekuasaan yang terdapat dalam setiap negara, apabila kekuasaan tidak diberi limitasi akan menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan dalam negara, sedangkan penyalahgunaan kekuasaan dapat berakibat terjadinya tindakan atau perbuatan sewenang-wenang.⁹ I Gede Panjta Astawa dan Suprin Na'a mengutip pendapat "George Jellineck yang mengatakan bahwa negara adalah organisasi kekuasaan dari sekelompok manusia yang telah berkediaman yang tertentu." Akan tetapi, walaupun sebagai organisasi kekuasaan, negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum.

Ada begitu banyak permasalahan yang terjadi dalam kehidupan kenegaraan di Indonesia, DPR yang terlalu kuat membuat lembaga perwakilan tersebut secara tidak langsung menunjukkan sistem pemerintahan yang parlementer. Perkembangan atas ketatanegaraan Indonesia yaitu atas lembaga negara dan fungsi serta wewenangnya seiring dengan perkembangan negara dan kompleksitas masyarakat yang ada.¹⁰

Oleh karena itu setiap negara selalu mengalami perkembangan dalam sistem pemerintahannya. Perkembangan ini mempengaruhi kewenangan setiap lembaga sekaligus antar lembaga yang terkait yakni Presiden dan DPR.

Ada dua hal yang dibahas dalam tulisan ini *pertama* mengenai pengaturan mekanisme Check and Balances antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia; *Kedua* tentang efektifitas penerapan mekanisme Check and Balances antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia?

⁹Ellydar Chaidir, "Hukum dan Teori Konstitusi", Yogyakarta, Kreasi Total Media Yogyakarta, 2007, hlm. 87

¹⁰Hezky Fernando Pitoy, 2014. *Mekanisme Check And Balances Antara Presiden Dan Dpr Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Di Indonesia*, Lex et Societatis, Vol. II/No. 5/Juni/2014, hal

II. PEMBAHASAN

A. Pengaturan Mekanisme Check and Balances antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia

Indonesia adalah negara hukum (Rechtsstaat atau The Rule of Law) dan bukan negara yang berdasar atas kekuasaan belaka (Machtsstaat), hal ini terlihat dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 yaitu “Negara Indonesia adalah Negara hukum. Oleh karena itu, hukum selalu mengatur dan berperan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Begitupun dengan Mekanisme check and balances Antara Presiden dan DPR. Sebagai Lembaga Negara, Presiden dan DPR diberikan kewenangan berdasarkan Konstitusi yang ada. Seperti yang dijelaskan sebelumnya, bahwa Kewenangan Presiden dan DPR diatur oleh hukum positif di Indonesia, yaitu UUD 1945 serta DPR dalam UU No. 17 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Setelah amandemen UUD 1945 Pemerintah Indonesia menganut prinsip check and balances. Prinsip check and balances relatif masih baru diadopsi ke dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, utamanya setelah amandemen UUD 1945, sehingga dalam prakteknya masih sering timbul “konflik kewenangan” antar lembaga negara ataupun dengan komisi negara yang ada.

Mekanisme check and balances merupakan salah satu tuntutan reformasi. Salah satu tujuan utama mekanisme ini adalah untuk menghindari pemusatan kekuasaan pada satu lembaga saja. Mekanisme ini cocok diterapkan di Indonesia, karena Indonesia dikenal memiliki tiga cabang kekuasaan yakni, legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Sekalipun di Indonesia terdapat 3 cabang kekuasaan yang terlihat dalam aturannya, namun dalam praktiknya di Indonesia, system ini tidak benar-benar diterapkan secara murni, hal ini dikarenakan sistem yang dianut di Indonesia bukanlah sistem pemisahan dalam arti separation of power melainkan sistem pemisahan dalam arti formil atau disebut division of power.

Jika pemusatan kekuasaan hanya ada di tangan satu cabang kekuasaan saja, maka akan terjadi banyak gesekan negatif dan akan menimbulkan otoriterisme, serta penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang. Sehingga dengan adanya mekanisme ini dapat mencegah ataupun meminimalisir hal-hal tersebut.

Mekanisme check and balances Presiden dan DPR terdapat dalam berbagai bidang, yaitu legislasi, anggaran, pengawasan. Dalam bidang pengawasan yakni

terhadap jalannya pemerintahan, pemberian keputusan dan persetujuan terhadap agenda kenegaraan, pemberian pertimbangan pada agenda kenegaraan, serta dalam pengisian dan pemilihan beberapa jabatan strategis kenegaraan oleh DPR terhadap Presiden.

Mekanisme pengawasan dan perimbangan terhadap kekuasaan dan kewenangan antara Presiden dan DPR dalam bidang legislasi dan anggaran diatur dalam beberapa Pasal dalam UUD 1945, sebagai berikut :

1. Pasal 5 ayat (1) “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”
2. Pasal 21 ayat (2) “Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh DPR, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu”
3. Pasal 22 ayat (1) “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”
4. Pasal 23 ayat (2) “Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.”
5. Pasal 23 ayat (3) “Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Selain diatur dalam UUD 1945, check and balances di bidang legislasi dan anggaran antara Presiden dan DPR juga diatur dalam UU No. 17 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yaitu Pasal 71 huruf :¹¹

1. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
3. Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta

¹¹Amandemen UUD 1945

- penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
4. Membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam huruf c bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
 5. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
 6. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
 7. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
 8. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN;
 9. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
 10. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
 11. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
 12. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
 13. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;

14. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
15. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
16. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
17. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden;
18. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
19. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
20. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang.¹²

Selanjutnya, mekanisme check and balances antara Presiden dan DPR dalam bidang pengawasan, diatur dalam beberapa Pasal dalam UUD 1945, yakni :

1. Pasal 7A “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”
2. Pasal 7B ayat (1) “Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”

¹²UU No. 17 Tahun 2009.

3. Pasal 7B ayat (2) “Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.”
4. Pasal 7B ayat (3) “Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.”
5. Pasal 7B ayat (4) “Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama Sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.”
6. Pasal 7B ayat (5) “Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.”
7. Pasal 11 ayat (1) “Presiden, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”
8. Pasal 11 ayat (2) “Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”
9. Pasal 13 ayat (2) “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”
10. Pasal 13 ayat (3) “Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”

11. Pasal 14 ayat (2) “Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”
12. Pasal 22 ayat (1) “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”
13. Pasal 22 ayat (2) “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”
14. Pasal 24A ayat (3) “Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden”
15. Pasal 24B ayat (3) “Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”
16. Pasal 23F ayat (1) “Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden”; dan
17. Pasal 24C ayat (3) “Mahkamah Konstitusi mempunyai Sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.”

Dengan demikian, terlihat jelas bagaimana mekanisme check and balances atau mekanisme pengawasan dan perimbangan terhadap kekuasaan dan kewenangan yang erat antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia ini.

Oleh karena itu pada regulasi seperti yang telah dijelaskan diatas pada dasarnya telah memberikan aturan yang sangat jelas dalam rangka untuk menata sistem perkembangan di Indonesia. Kemudian dengan keseimbangan kekuasaan ini diharapkan mampu membawa perubahan yang baik dan efektif.

Dengan demikian, terlihat jelas bagaimana mekanisme check and balances atau mekanisme pengawasan dan perimbangan terhadap kekuasaan dan kewenangan yang erat antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia ini.

B. Efektifitas Penerapan Mekanisme *Check and Balances* antara Presiden dan DPR dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia

Jika sebelumnya ditentukan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 bahwa kekuasaan untuk membentuk perundang-undangan berada di tangan Presiden dan dilakukan dengan persetujuan DPR, maka dalam perubahan pertama dan kedua UUD 1945 Pasal 20 ayat

(1) kekuasaan untuk membentuk UU itu ditegaskan berada di tangan DPR, sedangkan Presiden menurut Pasal 5 ayat (1) yang baru ditentukan hanya berhak mengajukan RUU kepada DPR. Perubahan ini menegaskan terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR, dengan konsekuensi berubah pula pengertian kita tentang anutan prinsip pembagian kekuasaan menjadi pemisahan kekuasaan seperti dipahami selama ini.¹³

Check and balances merupakan prinsip pemerintahan presidensial yang paling mendasar dimana dalam negara yang menganut sistem presidensial merupakan prinsip pokok agar pemerintahan dapat berjalan dengan stabil. Didalam prinsip *check and balances* terdapat dua unsur yaitu unsur aturan dan unsur pihak-pihak yang berwenang.¹⁴ Untuk-unsur aturan sudah diatur dalam UUD 1945, dimana dalam unsur aturan didalam pemerintahan di Indonesia dinilai cukup baik dan namun dalam pelaksanaannya belum optimal, hal ini disebabkan karena para pihak-pihak yang tidak profesional dalam menjalankan wewenangnya. Seperti contoh, pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono periode pertama, partai yang mendukung adalah partai kecil, sehingga yang masuk di lembaga legislatif hanya sebagian kecil, dan sebagian besar ditempati oleh partai lain.¹⁵

Ketika Presiden mengajukan suatu kebijakan, DPR sering kali menolak kebijakan tersebut, hal itu disebabkan karena pihak DPR banyak yang tidak berpihak pada Presiden karena lebih mengutamakan kepentingan partainya dari pada profesionalisme dalam kewenangannya sebagai DPR. Hal ini menunjukkan bahwa pihak – pihak yang memegang kewenanganlah yang sangat berperan dalam menentukan pemerintahan berjalan sesuai dengan prinsip *check and balances* atau tidak, sehingga perlu adanya pengoptimalan terhadap pelaksanaan prinsip check and balances, karena check and balances merupakan cerminan dari sistem presidensial.¹⁶

Apabila *check and balances* itu dapat berjalan sesuai dengan kaidah pengertiannya, maka sistem pemerintahan presidensial akan berjalan dengan stabil. Sistem *check and balances* itu dapat dikatakan berjalan dengan lancar yaitu apabila

¹³Jimly Asshiddiqie, “*Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*”, Jakarta, Konsistensi Press, 2006, hlm. 20.

¹⁴<http://pugara.blogspot.com/2010/06/mengoptimalkan-check-and-balances.html> ditelusuri tanggal 10 Mei 2014.

¹⁵*Ibid.*

¹⁶Janedjri M. Gaffar, *Op. Cit.*, hlm. 117.

antar lembaga negara dapat saling mengontrol dan mengimbangi antar lembaga negara, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif secara konstitusional.

Dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, untuk mengimbangi dan mengawasi kekuasaan Presiden, terdapat DPR dan DPD sebagai lembaga parlemen atau lembaga legislatif yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Melalui fungsi legislasi, kekuasaan Presiden menjalankan pemerintahan dibatasi dan diimbangi melalui undang-undang yang dibuat bersama-sama Presiden, serta untuk beberapa bidang tertentu juga melibatkan DPD sebagai representasi daerah.

Pengimbangan terhadap kekuasaan Presiden juga terjadi dalam proses pembuatan APBN sebagai acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sebagai bagian dari fungsi anggaran. Untuk ditetapkan sebagai APBN, setiap Rancangan APBN harus disetujui DPR, dengan masukan atau pertimbangan dari DPD. Dengan demikian, sesungguhnya DPR dan DPD juga ikut menentukan kebijakan program pemerintahan dan penganggaran yang tertuang dalam APBN.¹⁷

Selain dalam hal proses pembuatan APBN, pengimbangan kekuasaan juga terlihat ketika proses pemilihan dan pelantikan anggota BPK, dimana anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD yang nantinya akan diresmikan oleh Presiden. Begitupun dalam hal pemilihan anggota Hakim Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing 3 orang oleh MA, DPR dan Presiden.¹⁸

Penerapan *check and balances* dalam sistem pemerintahan di Indonesia oleh Presiden dan DPR, seringkali tidak sesuai lagi dengan mekanisme yang ada, seperti yang diatur dalam Konstitusi itu sendiri. Seperti yang dijelaskan sebelumnya, dimana ini terlihat jelas dalam hukum positif di Indonesia yang diatur dalam UUD 1945 dan UU No. 17 Tahun 2009, yaitu *check and balances* dalam bidang legislasi, anggaran, pengawasan.

Format politik Era Reformasi 1998 sampai sekarang merupakan format politik transisi. Oleh karena itu format politik era ini masih bersifat instabilitas atau tidak stabil. Namun dibalik instabilitas politik tersebut, terungkap adanya keinginan untuk lebih memberdayakan DPR. Pemberdayaan DPR yang dimaksud nyatanya diiringi

¹⁷Pasal 1 dan 2 UUD 1945 (setelah amandemen).

¹⁸Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 (setelah amandemen).

oleh pembatasan kekuasaan secara limitatif, akhirnya jadilah kekuasaan DPR yang menjadi tidak terkendali atau lebih bersifat parlementaris.

Atas dasar ini ditetapkan UU. Nomor 23 Tahun 2003 tentang mekanisme Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, dengan maksud Presiden tidak terikat secara politik dengan DPR sehingga Prinsip Presidensial terus ditingkatkan. Walaupun dalam banyak hal, otoritas Presiden dalam hal tertentu bergeser ke DPR. Parlemen menjadi sangat kuat, dan bahkan seringkali masuk ke ranah kerja eksekutif. Sementara Presiden tidak punya hak veto. Tidak salah kalau dikatakan bahwa sistem pemerintahan memang presidensial tapi memberikan ruang bagi sistem parlementer. Berbeda dengan sistem parlementer, konteks koalisi dalam demokrasi presidensial bukanlah dalam rangka membentuk kabinet. Dalam sistem presidensial, pembentukan kabinet adalah otoritas presiden, walaupun di beberapa negara membutuhkan konfirmasi parlemen. Koalisi dalam konteks presidensial yang dikombinasikan sistem multipartai lebih diperlukan untuk mengefektifkan presidensialisme itu sendiri. Karena itu, persentase dukungan partai politik di parlemen adalah salah satu cara untuk mengokohkan sistem presidensial Indonesia. Dalam praktiknya, kekuasaan DPR yang terlalu kuat seakan-akan membuat Lembaga Eksekutif terkesan ragu dalam mengambil keputusan dan membuat mekanisme *check and balances* tidak berlangsung dengan efektif.

III. PENUTUP

- A. Sesungguhnya keberadaan sistem *check and balances* tersebut guna memperbaiki dan menata kembali pemerintahan yang baik (*good government*).
- B. Pengaturan mekanisme *check and balances* antara Presiden dan DPR terdapat dalam berbagai bidang, yaitu legislasi, anggaran, pengawasan yang diuraikan sebagai berikut berbagai Pasal baik yang mengatur mengenai kekuasaan legislatif, maupun yang mengatur mengenai kekuasaan legislatif.
- C. Kekuasaan Presiden dalam hal tertentu bergeser ke DPR. DPR menjadi sangat kuat, dan bahkan seringkali masuk ke ranah kerja eksekutif. Oleh karena itu, perwujudan daripada mekanisme *check and balances* sebenarnya sudah berjalan namun hanya saja tidak berjalan dengan baik, hal ini dikarenakan masih ada anggapan yaitu lembaga perwakilan rakyat dalam hal ini DPR terlihat bahwa

dirinyalah yang lebih berkuasa sehingga cita-cita daripada *check and balances* tidak terwujud dan terlaksana dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshididqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konsistensi Press, Jakarta, 2006.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Konsistensi Press, Jakarta, 2006.
- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Atawa, I Gde Pantja dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, PT Refika Aditama, Bandung, 2012.
- Chaidir, Ellydar, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Kreasi Total Media Yogyakarta, Yogyakarta, 2007.
- Gaffar, Janedjri M, *Demokrasi Kosntitutional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012.
- Kansil, CST dan Christine S T Kansil, *Latihan Ujian Hukum Tata Negara di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Mahfud MD, Moh, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Syafiie, Inu Kencana, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, PT Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Tutik, Ttitk Triwulan, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*, Cerdas Pustaka, Jakarta, 2008.

Sumber Lain

- UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (setelah amandemen)
- UU Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
- Bahan Ajar Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi
Manado

Bahan Ajar Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi
Manado

Bahan Ajar Praktek Peradilan Tata Usaha Negara, Fakultas Hukum Universitas
Sam Ratulangi Manado

Internet

http://id.m.wikipedia.org/wiki/Sistem_Presidensial