

p-ISSN 1978 - 2292
e-ISSN 2579 - 7425

JURNAL ILMIAH KEBIJAKAN HUKUM

Volume 13, Nomor 3, November 2019



KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
BADAN PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN HUKUM DAN HAM

JIKH

Volume
13

Nomor
3

Halaman
265 - 398

Jakarta
Nov 2019

P-ISSN 1978 - 2292
E-ISSN 2579 - 7425

Terakreditasi RISTEKDIKTI Nomor: 34/E/KPT/2018

ANALISIS KEBIJAKAN PENERAPAN KEMBALI ASAS DOMISILI DALAM PERMOHONAN PASPOR RI: PENDEKATAN NORMATIF, SOSIOLOGIS DAN PELAYANAN PUBLIK
(Domicile Basis in the Indonesian Passport Policy: Normative, Sociological and Public Service Approaches)

Andry Indrady
Politeknik Imigrasi, BPSDM Hukum dan HAM
Kementerian Hukum dan HAM RI
Jl. Raya Gandul No. 4 Cinere Depok
andry.indrady@gmail.com

Tulisan Diterima: 04-01-2019; Direvisi: 01-11-2019; Disetujui Diterbitkan: 06-11-2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.265-282>

ABSTRAK

Rencana penerapan asas domisili sebagai salah satu kebijakan berkaitan dengan dokumen perjalanan Republik Indonesia yang dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM RI diproyeksi akan menjadi sorotan masyarakat luas. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji dengan beberapa pendekatan ilmiah terhadap rencana kebijakan asas domisili dalam permohonan paspor dengan perspektif normatif, sosiologis dan pelayanan publik dengan metode penelitian triangulasi yang menggabungkan komponen data primer, sekunder dan observasi partisipan. Pembahasan dalam tulisan ini akan menggunakan kombinasi pendekatan teoritis, normatif maupun data wawancara dengan beberapa pemangku kepentingan untuk mendapatkan gambaran umum terhadap permasalahan rencana penerapan kebijakan paspor berbasis domisili. Dari hasil pembahasan disimpulkan bahwa penerapan paspor berbasis domisili secara teoritis, normatif maupun pendapat dari beberapa pemangku kepentingan dinilai positif terutama dalam aspek pengawasan keimigrasian yang juga secara paralel diikuti dengan peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Saran yang diusulkan adalah penerapan kebijakan paspor berbasis domisili dengan menyeimbangkan aspek penegakan hukum maupun pelayanan keimigrasian.

Kata kunci: asas domisili; paspor; analisa kebijakan

ABSTRACT

The proposal to implement domicile basis on the Indonesian travel document policy as the policy output of the Directorate General of the Republic of Indonesia of the Ministry of the Republic of Indonesia is projected to attract public attention. The purpose of this paper is to examine such proposal by using a number of theoretical accounts: legal-normative, sociology and also public service and utilising triangulation method derived from primary, secondary and participant observation components. The discussion held in this paper concentrating on the combining theoretical, normative and opinions from relevant stakeholders to gain multidimensions perspectives vis a vis the initiative to implement passport service based on domicile. It is concluded that from theoretical, normative and stakeholders' point of views, the policy is a positive tool especially in enhancing security approach. In the recommendations components it is recommended that along with the implementation of passport service based on domicile, such policy has to be complimented by striking the balance between immigration law enforcement and better service quality improvement to reach the policy goals effectively and efficiently.

Keywords: domicile basis; passport; policy analysis

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kebijakan yang terkait dengan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia (DPRI) merupakan salah satu produk kebijakan keimigrasian yang langsung menyentuh masyarakat luas. Oleh karena itu, penilaian masyarakat terhadap kinerja institusi keimigrasian ditentukan salah satunya oleh keluaran kebijakan (*policy output*) dalam bidang pelayanan dokumen perjalanan.

Paspor dalam hal ini, sebagai bagian terpenting dari DPRI memiliki nilai strategis dilihat dari sudut pandang pelayanan maupun pengawasan keimigrasian. Sisi pelayanan paspor merupakan salah satu elemen garda terdepan pencitraan kinerja institusi keimigrasian yang dapat memberikan persepsi langsung yang dinilai oleh publik.

Di sisi lain, paspor juga mengandung unsur pengawasan keimigrasian, dikarenakan paspor merupakan dokumen milik negara yang harus diawasi tata-laksananya (*business process*) serta penggunaannya sehingga tidak merugikan bagi kepentingan negara. Seperti pemalsuan identitas paspor, penggunaan paspor untuk menjadi dokumen dalam perdagangan maupun penyeludupan manusia dan lain-lain.

Oleh karena itu, keberhasilan *output* kinerja dalam hal paspor ditentukan dari keseimbangan komponen pelayanan maupun pengawasan keimigrasian agar dapat diperoleh manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan nasional.

Dalam praktek implementasi kebijakan paspor di Indonesia, selalu ditemui tantangan tersendiri dalam menyeimbangkan kedua komponen tersebut diatas. Kebijakan yang terlalu pro kepada pelayanan akan mengakibatkan rendahnya pengawasan dan kontrol yang berdampak kepada banyaknya kasus-kasus penyalahgunaan paspor. Di sisi yang lain, kebijakan yang terlalu berat ke sisi

pengawasan juga akan memberikan nilai persepsi yang negatif terhadap pelayanan terhadap masyarakat yang saat ini semakin cerdas dan kritis terhadap tuntutan pelayanan publik kepada Pemerintah. Dengan demikian, sisi pelayanan dan pengawasan keimigrasian akan selalu menjadi 2 (dua) sisi koin mata uang yang akan selalu berdampingan dalam kebijakan paspor.

Beberapa tesis latar belakang tersebut merupakan gambaran terhadap latar belakang penulisan kajian ini. Secara khusus kajian ini akan membedah dan menguji secara akademis terkait dengan penerapan asas domisili dalam persyaratan permohonan paspor sebagai bentuk upaya menyeimbangkan antara komponen pelayanan dan pengawasan keimigrasian.

Rumusan Masalah

Dari pengamatan penulis sebagai Pejabat Imigrasi¹, saat ini marak terjadi kasus-kasus yang terkait dengan penyalahgunaan paspor, seperti pemalsuan terhadap dokumen-dokumen persyaratan paspor seperti dokumen kependudukan (KTP, KK, Akta Lahir, dan lain-lain), dokumen ketenagakerjaan (Surat Rekomendasi dinas ketenagakerjaan), dokumen yang dikeluarkan oleh Kementerian Agama (Buku Nikah, Rekomendasi Umrah/Haji) dan lain-lain) maupun penyalahgunaan proses permohonan paspor, baik yang dilakukan oleh pelaku dari luar sistem tata-laksana maupun yang dilakukan oleh oknum dari dalam sistem tata-laksana dapat menurunkan wibawa integritas sebuah paspor (Abdullah, 2019).

1 Observasi partisipan penulis pada saat menjadi Kepala Bidang Pendaratan dan Izin Masuk (Darinsuk) yang melaksanakan fungsi pelayanan paspor pada Kantor Imigrasi Klas I Khusus Jakarta Selatan (2012-2014);

Sebelum sistem penerbitan paspor berbasis biometrik² diterapkan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi pada tahun 2006, proses permohonan paspor dilakukan melalui sistem manual dalam hal pencocokan data identitas pemohon dengan identitas pemohon lainnya sehingga diharapkan tidak terjadi duplikasi paspor atau yang lebih dikenal dengan paspor ganda (Indonesia, 2011)³. Disamping itu, sebelum 2006, permohonan paspor juga dilakukan di Kantor Imigrasi sesuai dengan daerah tempat tinggal (domisili) pemohon sehingga tidak dimungkinkan untuk melakukan permohonan paspor dimana saja.

Seiring penerapan sistem penerbitan paspor berbasis biometrik di tahun 2006, Menteri Hukum dan HAM RI melalui Keputusan Menteri Nomor: M.08-IZ.03.10 tahun 2006 tanggal 31 Agustus 2006 yang juga dipertegas dengan Peraturan Dirjen Imigrasi Nomor: F-960.IZ.03.02 tahun 2006 telah menetapkan bahwa pemberian paspor di wilayah Indonesia dapat dilaksanakan tanpa mempertimbangkan bukti domisili pemohon yang tertera di dalam Kartu Tanda Penduduk. Dengan kebijakan ini, maka seluruh pemohon paspor selama berada di wilayah Indonesia dapat melakukan permohonan paspor dimanapun tanpa mempertimbangkan wilayah KTP domisili pemohon tersebut berasal. Kebijakan ini sangat diapresiasi oleh masyarakat pada saat itu, dikarenakan memberikan kemudahan bagi pemohon untuk dapat mengajukan permohonan paspor dimana saja.

Dengan perkembangan waktu setelah kebijakan penerapan paspor berbasis non-domisili diterapkan, telah muncul wacana untuk diberlakukan kembali kebijakan permohonan paspor berbasis domisili. Determinan utama munculnya wacana ini adalah dengan banyaknya kasus-kasus penyalahgunaan penerbitan paspor yang tidak didasarkan atas tata-laksana yang ditentukan. Terutama dalam hal pengajuan paspor bagi Pekerja Migran Indonesia (PMI) yang memiliki tingkat kerawanan yang cukup tinggi dikarenakan PMI rentan menyalahgunakan paspor untuk bekerja secara non prosedural ke luar negeri ataupun menjadi korban perdagangan manusia⁴ (Ditjenim, 2017). Oleh karena itu, sebagai instrumen pengawasan keimigrasian permohonan paspor dengan berbasis domisili akan dianalisis.

Tujuan

Tujuan kajian ini secara umum adalah untuk mengkaji apakah penerapan asas domisili dalam permohonan paspor dapat diimplementasikan secara optimal.

Metode Penelitian

Tulisan ini akan melakukan kajian "*Triangulation*" dengan mengkombinasikan pengumpulan data primer melalui metode wawancara dengan para pemangku kepentingan dalam hal paspor, yaitu Pejabat Ombudsman Republik Indonesia (ORI), Kepala Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), dan Kepala Lembaga Swadaya Masyarakat *Migrant Care*. Alasan dijadikannya ketiga lembaga dan organisasi ini sebagai sumber data primer dikarenakan ketiga lembaga dan organisasi tersebut merupakan pemangku kepentingan yang utama dalam hal pelayanan paspor.

Selanjutnya dilengkapi dengan studi literatur sebagai sumber data sekunder, berupa teori maupun kajian akademik yang

2 Sistem paspor biometrik merupakan sebuah aplikasi penerbitan paspor yang mengharuskan pengambilan fitur-fitur biometrik dari pemohon paspor seperti sidik jari, dan fitur wajah agar dapat tersimpan di dalam database paspor sebagai bahan untuk dilakukan pencocokan profil biometrik pemohon lainnya (Indonesia, 2011);

3 Pengertian paspor ganda adalah kepemilikan paspor lebih dari satu oleh satu orang yang secara identitas profil biometrik adalah orang yang sama (Indonesia, 2007a);

4 Observasi partisipan pada saat menjadi Konsul Imigrasi KJRI Hong Kong (2014-2018).

relevan dengan masalah migrasi internasional dan yang ketiga adalah melalui kegiatan observasi partisipan (*participant observation*), yang merupakan sebuah pendekatan yang didasarkan atas pengalaman langsung penulis sebagai pejabat imigrasi yang pernah bertugas di Direktorat Jenderal Imigrasi, Kantor Imigrasi maupun Bidang Imigrasi pada Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri.

Diharapkan dengan melalui proses pengumpulan data secara triangulasi dapat memberikan gambaran yang utuh, *up to date* dan komprehensif langsung dari sumbernya sehingga analisis dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah (empiris). Lebih lanjut, tulisan ini juga bisa dapat dijadikan bahan pengambilan keputusan dalam memproyeksikan kebijakan keimigrasian dalam bidang paspor yang memperhatikan tuntutan perubahan zaman.

Dalam hal ini, penggalian data didasarkan atas tiga aspek, yaitu pendekatan yuridis-normatif, yaitu pertama penggunaan beberapa dasar hukum yang dijadikan pisau analisis kedua adalah pendekatan sosiologis dengan menggunakan beberapa pendekatan teori sosiologi yang terkait dengan migrasi internasional dan ketiga adalah pendekatan pelayanan publik, yaitu penggunaan konsep pelayanan publik untuk menganalisis kebijakan paspor berbasis domisili yang akan diterapkan.

Kajian ini merupakan sebuah evaluasi kebijakan (*policy evaluation*) terhadap kebijakan persyaratan permohonan paspor yang telah diterapkan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dengan menggunakan beberapa pendekatan diantaranya adalah pendekatan yuridis-normatif, pendekatan sosiologis dan pendekatan pelayanan publik. Masing-masing pendekatan akan memberikan tinjauan teori dan implementasi kebijakan di lapangan sehingga yang diharapkan adalah terciptanya pemahaman terhadap

kontektualisasi masalah kebijakan yang dihadapi disertai dengan beberapa alternatif kebijakan (*policy alternatives*) sebagai solusi terhadap permasalahan yang ada.

PEMBAHASAN

Pendekatan Yuridis-Normatif

Hal penting dan pertama yang patut ditekankan dalam perspektif yuridis-normatif terkait dengan paspor adalah ketentuan yang diatur dalam Pasal 24 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011, dimana dijelaskan bahwa sebagai bagian dari Dokumen Perjalanan RI, paspor merupakan dokumen milik negara (Indonesia, 2011). Dari aspek hukum, sesuatu yang menjadi milik negara memiliki beberapa konsekuensi hukum yang melekat kepada pihak yang menerbitkan dan juga pemegang dokumen tersebut. Bagi Pejabat Imigrasi yang menerbitkan paspor, dikenakan konsekuensi hukum untuk menjaga integritas data dan proses bisnis paspor yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Peraturan Pemerintah Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian maupun Peraturan Menteri Nomor 8 Tahun 2014 tentang Paspor⁵. Begitupula ketentuan yang sama dalam hal konsekuensi hukum bagi pemegang paspor kepada setiap orang yang mengajukan permohonan paspor, terutama dalam hal keabsahaan dokumen persyaratan paspor dan pemberian keterangan yang disampaikan kepada Pejabat Imigrasi pada saat proses wawancara paspor⁶. Oleh karena itu, perangkat perundang-undangan di bidang

5 Terkait dengan tindak pidana penyelewengan kewenangan yang dilakukan oleh Pejabat Imigrasi dalam hal penerbitan paspor dapat dilihat lebih detil pada ketentuan pidana di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;

6 Terkait dengan konsekuensi hukum bagi pemegang paspor yang menyalahgunakan paspor maupun memalsukan keterangan pada saat pengajuan paspor dapat dilihat lebih detil pada ketentuan pidana di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

paspor sudah mengatur tata-laksana mulai dari proses permohonan sampai dengan pencabutan maupun penarikan dokumen paspor beserta sanksi-sanksi pidana maupun administratif yang ditimbulkan dari penyalahgunaan tata-laksana paspor.

Lebih lanjut dari sisi politik paspor, dapat dikatakan bahwa penerbitan paspor kepada Warga Negara bukan dalam rangka untuk "memiliki" (*owner*) paspor akan tetapi dipercaya oleh negara untuk memegang paspor yang diterbitkan oleh negara (*bearer*) dalam rangka untuk melakukan perlintasan ke luar wilayah Indonesia dan selanjutnya bertindak sebagai identitas pribadi dan status kewarganegaraan sebagai identitas Warga Negara di luar negeri (Torpey, 2000).

Jika berbicara dalam konteks domisili, maka sangat relevan apabila mengaitkan hal ini dengan pengaturan Administrasi Kependudukan (Adminduk) di Indonesia. Dalam konteks ini terdapat irisan yang antara kebijakan Adminduk dan kebijakan paspor dengan beberapa alasan.

Pertama, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, terutama Bab IV tentang Nomor Induk Kependudukan (NIK) Pasal 13 ayat (1), (2) dan (3), yang berbunyi:

Ayat (1): "Setiap Penduduk wajib memiliki NIK"

Ayat (2): "NIK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku seumur hidup dan selamanya, yang diberikan oleh Pemerintah dan diterbitkan oleh instansi Pelaksana kepada setiap penduduk setelah dilakukan pencatatan biodata"

Ayat (3): "NIK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dicantumkan dalam setiap Dokumen Kependudukan dan dijadikan dasar penerbitan paspor, surat izin

mengemudi, nomor pokok wajib pajak, polis asuransi, sertifikat ahak atas tanah, dan penerbitan dokumen identitas lainnya"

Dengan demikian, menilik kepada ketentuan perundang-undangan di bidang Administrasi Kependudukan bahwa secara yuridis, ketentuan terkait dengan permohonan paspor harus berdasar kepada kepada informasi yang terkandung di dalam NIK. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa setiap WNI wajib memiliki Nomor Induk Kependudukan yang juga artinya wajib memiliki dokumen kependudukan sebagai bentuk perlindungan negara atas pemenuhan hak-hak sebagai warga negara dalam memberikan status pribadi dan status hukum yang dialami oleh Penduduk Indonesia.

Kedua, jika melihat lebih mendalam lagi kepada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 tahun 2007 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2012 tentang tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 38 ayat (1), (2) dan (3) menyatakan bahwa:

Ayat (1): "NIK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 diterbitkan oleh Instansi Pelaksana"

Ayat (2): NIK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku seumur hidup dan selamanya, tidak berubah dan tidak mengikuti perubahan domisili"

Ayat (3): NIK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan setelah dilakukan pencatatan biodata penduduk sebagai dasar penerbitan KK dan KTP pada instansi Pelaksana tempat domisili yang bersangkutan"

Dari elaborasi ketentuan diatas, dapat memberikan pemahaman bahwa NIK merupakan produk kebijakan kependudukan yang menjadi dasar penerbitan KTP dan KK dan NIK tidak akan berubah, berlaku

seumur hidup dan tidak terpengaruh dengan perubahan domisili. Sehingga dapat dikatakan NIK melekat kepada setiap WNI dari mulai tercatat sebagai penduduk sampai dengan kematian.

Ketiga, jika dibuat irisan dengan ketentuan keimigrasian di bidang paspor, kebijakan Adminduk sudah selaras dengan diberlakukannya persyaratan paspor yang diatur di dalam Pasal 49 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 Tentang Keimigrasian yang berbunyi:

Bagi Warga Negara Indonesia yang berdomisili atau berada di Wilayah Indonesia, permohonan Paspur biasa diajukan kepada Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk dengan mengisi aplikasi data dan melampirkan persyaratan:

- a. kartu tanda penduduk yang masih berlaku
- b. kartu keluarga
- c. akta kelahiran, akta perkawinan atau buku nikah, ijazah, surat baptis
- d. surat pewarganegaraan Indonesia bagi Orang Asing yang memperoleh kewarganegaraan Indonesia melalui pewarganegaraan atau penyampaian pernyataan untuk memilih kewarganegaraan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan
- e. surat penetapan ganti nama dari pejabat yang berwenang bagi yang telah mengganti nama; dan
- f. paspor lama bagi yang telah memiliki paspor”

Dalam hal ini, ketentuan yang terkait dengan persyaratan permohonan paspor sudah mengacu dan berbasis kepada penggunaan dokumen-dokumen kependudukan yang diatur di dalam ketentuan perundang-undangan di bidang Adminduk

yang memiliki NIK sebagai basis persyaratan paspor.

Seiring dengan perkembangan kebijakan Adminduk, Pemerintah mulai melakukan pengembangan KTP Elektronik (disingkat KTP-el) bagi Penduduk Indonesia yang dilengkapi dengan “*chip*” yang berisi identitas resmi penduduk sebagai bukti diri sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2013 tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2006 tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Secara Nasional. Berikutnya perlu mendapatkan perhatian di Pasal 10 B ayat (1), (2) dan (3) yang berbunyi:

- (1) “KTP-el sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10A merupakan:
 - a. Identitas resmi bukti domisili penduduk;
 - b. Bukti diri penduduk untuk pengurusan kepentingan yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan;
 - c. Buktidiripendudukuntukpengurusan kepentingan pelayanan publik di Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Lembaga Perbankan, dan Swasta yang berkaitan dengan dan tidak terbatas pada Perizinan, Usaha, Perdagangan, Jasa Perbankan, Asuransi, Perpajakan dan Pertanahan.
- (2) Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Lembaga Perbankan, dan Swasta wajib memberikan pelayanan bagi penduduk dengan dasar KTP-el dengan tidak mempertimbangkan tempat penerbitan KTP-el.
- (3) Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Lembaga Perbankan, dan Swasta tetap memberikan pelayanan kepada penduduk yang KTP Non Elektronik dengan lingkup kabupaten/kota tempat penerbitan KTP Non Elektronik sampai dengan tanggal 31 Desember 2014.”

Dengan memperhatikan ketentuan yang diatur di dalam Peraturan Presiden diatas, dapat disimpulkan bahwa dalam hal pelayanan bagi penduduk yang dilakukan oleh instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Lembaga Perbankan dan Swasta wajib dilakukan tanpa memperhatikan tempat penerbitan KTP elektronik penduduk tersebut (baca: domisili). Oleh karena itu, jika dilihat dari pembahasan terkait dengan pendekatan yuridis-normatif dalam penerapan asas domisili di persyaratan permohonan paspor RI akan bertentangan dengan ketentuan Administrasi Kependudukan yang diatur di dalam norma (Undang-Undang) dan juga beberapa turunan peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Meskipun demikian, disadari bahwa saat ini ada beberapa aturan di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (*lex specialis* dalam hal paspor), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) (*lex specialis* dalam hal perlindungan bagi PMI) dan diturunkan di dalam ketentuan internal Direktorat Jenderal Imigrasi, melalui Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) maupun Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi (SE Dirjenim) yang secara spesifik mengatur tata cara permohonan paspor bagi beberapa segmen masyarakat yang berbasis domisili.

Dalam hal ini yang paling signifikan adalah tata cara pengajuan permohonan paspor khususnya bagi Pekerja Migran Indonesia (disingkat PMI) yang diatur melalui:

- a. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Pasal 33, dimana Undang-Undang telah memberikan delegasi kepada Peraturan Pemerintah untuk mengatur teknis proses bisnis paspor;
- b. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, Pasal 13 huruf e, dimana penerbitan paspor untuk PMI dilakukan

- di kantor Imigrasi setempat (dalam hal ini, pengertian setempat adalah di tempat domisili PMI yang bersangkutan);
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pemerintah Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian;
- d. Permenkumham Nomor 9 Tahun 2012 tentang Penerbitan Paspor Biasa Bagi Calon Tenaga Kerja Indonesia;
- e. Permenkumham Nomor 8 Tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor;
- f. SE Dirjenim Nomor IMI-1562.GR.01.01 Tahun 2014 tentang Peningkatan Kewaspadaan Dalam Penerbitan Paspor.

Secara umum, pertimbangan utama dilakukannya permohonan paspor yang berbasis domisili bagi PMI dilatarbelakangi oleh prinsip pengawasan keimigrasian. Dalam hal ini penerbitan paspor biasa bagi calon PMI yang akan bekerja di luar negeri tanpa memperhatikan domisili secara pragmatis di lapangan sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan teknis dan upaya peningkatan pengawasan keimigrasian (Ditjenim, 2017).

Disamping hal tersebut, terdapat beberapa konsideran dalam meningkatkan peranan aktif Imigrasi dalam upaya penanganan tindak pidana perdagangan orang sebagaimana diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) (Indonesia, 2007b), terutama di BAB IV tentang Pencegahan dan Penanganan Junto Pasal 89 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang diimplementasikan dalam lini pencegahan maupun lini represif.

Fokus pencegahan yang diamanatkan oleh produk perundang-undangan ini dalam konteks paspor adalah memastikan adanya integritas data pemegang paspor yang sesuai dengan aslinya dan mencegah

adanya pemalsuan terhadap data pemegang paspor baik dalam proses penebitan dan penggunaan paspor yang melawan hukum. Dalam hal ini, dengan adanya penerapan prinsip pengawasan keimigrasian terhadap pengajuan permohonan paspor dengan penerapan asas domisili, maka diharapkan secara keimigrasian dapat dilakukan upaya filterisasi dalam menekan jumlah korban TPPO dengan melakukan penelitian secara mendalam terhadap bukti-bukti formil maupun materiil terhadap dokumen-dokumen pendukung persyaratan paspor maupun maksud dan tujuan penggunaannya sebagaimana diamanatkan di dalam Pasal 89 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2011.

Oleh karena itu, memperhatikan ketentuan di atas jika disandingkan dengan ketentuan Administrasi Kependudukan, terdapat perbedaan perlakuan pelayanan pemberian paspor khususnya bagi Pekerja Migran Indonesia. Hal ini jika ditilik dari perspektif yudiris-normatif merupakan sebuah kewenangan atribusi⁷ yang dimiliki oleh Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai pelaksana tugas dan fungsi keimigrasian dalam mengimplementasikan kebijakan paspor yang tidak hanya melihat dari satu sudut pandang saja (ketentuan adminduk) namun juga memperhatikan ketentuan yang diatur terkait dengan perlindungan WNI khususnya bagi PMI yang akan bekerja di luar negeri, yang dinilai oleh Pemerintah sebagai kelompok rentan sebagaimana diamanatkan di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

Di sisi yang lain, penerapan asas domisili secara menyeluruh kepada lapisan

masyarakat lainnya selain subyek Pekerja Migran Indonesia, perlu dikaji tidak hanya berdasar kepada asas yuridis-normatif, namun karena keputusan apapun yang nantinya akan menjadi produk kebijakan yang diambil oleh pejabat administrasi pemerintahan, maka perlu juga dilandasi dengan pendekatan sosiologis dan filosofis⁸. Oleh karena itu, dalam rangka penajaman analisis yang lebih komprehensif, pembahasan berikut ini akan memberikan kajian penerapan asas domisili dalam permohonan paspor dari sudut pandang sosiologis.

Pendekatan Sosiologis

Dikarenakan paspor adalah salah satu bentuk kebijakan pemerintah yang langsung bersentuhan dengan llegal, maka kiranya perlu juga dilakukan kajian dari dimensi sosiologis dan memperhatikan dimensi pelayanan publik.

Secara historis, penerapan asas non-domisili pada tahun 2006 melalui Keputusan Menteri Nomor: M.08-IZ.03.10 tahun 2006 tanggal 31 Agustus 2006 dan juga dipertegas dengan Peraturan Dirjen Imigrasi Nomor: F-960.IZ.03.02 tahun 2006 telah menetapkan bahwa pemberian paspor di wilayah Indonesia dapat dilaksanakan tanpa mempertimbangkan bukti domisili pemohon yang tertera di dalam Kartu Tanda Penduduk. Hal ini dilatarbelakangi dengan diterapkannya sistem penerbitan paspor berbasis biometrik yang terintegrasi dengan Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian (SIMKIM) pada tahun 2006. Dengan sistem ini, diharapkan dengan adanya penggunaan sidik jari (*fingerprint*) dalam proses penerbitan paspor dapat menutup celah kepemilikan paspor ganda yang tidak diperbolehkan

⁷ Perhatikan ketentuan di dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan: "Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/ atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang" (Indonesia, 2014);

⁸ Perhatikan Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan: "Setiap Keputusan harus diberi alasan pertimbangan yuridis, sosiologis dan filosofis yang menjadi dasar penetapan Keputusan" (Indonesia, 2014);

dalam ketentuan paspor. Secara persepsi publik, kebijakan non-domisili ini sangat diapresiasi oleh publik. Hal ini dikarenakan kebijakan tersebut memberikan kemudahan bagi pemohon paspor yang sedang berada di luar wilayah domisilinya yang sedang bekerja, belajar, penyatuan keluarga dan lain sebagainya.

Dengan demikian, rasional utama diterapkan kebijakan non domisili dalam permohonan paspor di tahun 2006 adalah untuk mengedepankan aspek pelayanan publik kepada masyarakat dan di sisi lain, dari sudut pandang pengawasan keimigrasian sudah difasilitasi dengan penerapan sistem penerbitan paspor berbasis biometrik.

Namun demikian, seiring dengan diterapkannya asas non-domisili dalam paspor, terdapat beberapa temuan di lapangan terutama kasus-kasus paspor ganda maupun penyalahgunaan kewenangan dalam proses penerbitan paspor. Hal ini dapat dilihat dari beberapa Peraturan maupun Surat Edaran Direktur Jenderal Imigrasi⁹ yang memberikan perintah kepada Unit Pelaksana Teknis (UPT) untuk meningkatkan kewaspadaan dan pemantauan keimigrasian terhadap permohonan paspor. Beberapa instruksi tersebut merupakan refleksi dari beberapa permasalahan yang terjadi akibat adanya penyalahgunaan paspor oleh pemegangnya, misalnya untuk bekerja sebagai PMI secara ilegal di luar negeri (Harahap, 2018).

Dari beberapa produk kebijakan tersebut, dapat dilihat bahwa yang menjadi isu persoalan utama adalah terkait 2 (dua) hal yaitu:

- a. Bukti formil dan materiil persyaratan paspor;
- b. Tujuan pemohon paspor ke luar negeri.

Terkait dengan bukti formil dan materiil, ditemukan kasus-kasus di lapangan adanya pemalsuan identitas pemohon paspor yang terdiri dari KTP, KK ataupun Akta Lahir maupun dokumen-dokumen identitas lainnya¹⁰. Dan isu kedua yang terkait dengan tujuan pemohon ke luar negeri adalah banyaknya pemohon yang memberikan tujuan yang secara hukum tidak diperbolehkan, seperti bekerja sebagai Pekerja Migran Indonesia secara ilegal melalui modus kunjungan wisata, ibadah umroh/haji, magang, beasiswa, dan duta budaya. Kedua hal tersebut di atas nantinya akan bermuara menjadi persoalan perlindungan WNI di luar negeri. Hal ini dikarenakan bahwa dengan tidak adanya instrumen data maupun filter yang dilakukan dalam proses bisnis pengiriman PMI ke luar negeri, maka akan rentan terjadi Tindak Pidana Perdagangan Orang maupun tindakan-tindakan lainnya yang melawan hukum maupun menciderai citra Indonesia di luar negeri.

Jika ditilik dari akar persoalan sebagaimana dijelaskan di atas, secara sosiologis terdapat sebuah rangkaian proses masalah dari hulu yang pada akhirnya sampai ke sisi keimigrasian sebagai pemangku fungsi pengawasan keimigrasian di bagian hilir. Dalam konteks pengiriman PMI ke luar negeri, hulu dimulai dari individual calon PMI, keluarga, kepaladesa, Dinas Ketenagakerjaan di daerah, BP3TKI (kantor BNP2TKI di daerah), dinas kependudukan dan catatan sipil, Imigrasi sampai dengan Perwakilan RI di luar negeri sebagai lini hilirnya. Skema hulu-hilir tersebut secara pendahuluan dapat dilihat dari sebuah fenomena migrasi antar-negara yang dalam hal ini, terkait dengan "*push and pull theory*". Teori yang digagas oleh Ernest-George Ravenstein ini

9 Lihat misalnya: SE Dirjenim Nomor IMI-1562.GR.01.01 tahun 2014 tentang Peningkatan Kewaspadaan Dalam Penerbitan Paspor; SE Dirjenim Nomor F-IZ.03.10-801 tahun tentang Pelayanan Paspor dan SE Dirjenim Nomor IMI-0277.GR.02.06 tahun 2007 tentang Pencegahan Tenaga Kerja Indonesia Non Prosedural;

10 Lihat misalnya: Pencegahan Pengiriman TKI Non Prosedural ke Luar Negeri, (Ditjenim, 2017)

dilandasi oleh sebuah landasan ekonomi dari individu untuk bermigrasi antar negara untuk mendapatkan penghidupan atau pendapatan yang lebih baik¹¹.

Teori “push and pull” ini lalu dikembangkan lagi dengan adanya teori *Neo-Classical Economics* (Massey et al., 1993) yang berargumen bahwa pergerakan manusia antar negara didominasi oleh motif untuk mencari pendapatan dari negara yang sistem pendapatannya rendah ke negara yang sistem pendapatannya pendapatannya lebih baik. Teori ini didasarkan atas sistem ekonomi pembangunan yang melihat bahwa migrasi internasional adalah salah satu alat (*tools*) untuk mewujudkan kesejahteraan umat manusia (*common welfare*). Dengan pendekatan ekonomi pembangunan ini, dapat digambarkan bahwa pergerakan manusia didominasi oleh keinginan yang kuat untuk memperbaiki taraf kehidupan di negara asalnya dengan cara bekerja di negara lain yang membutuhkan tenaga kerja di beberapa sektor tertentu¹².

Dari perspektif sosiologis-migrasi internasional, terutama dalam kasus Pekerja Migran Indonesia, perlu diketahui bahwa dari beberapa penelitian yang telah dilakukan¹³ didapatkan fakta bahwa pengaruh keluarga (*family*) menjadi sangat dominan dalam proses migrasi internasional bagi para calon

PMI yang akan bekerja ke luar negeri. Oleh karena itu, motivasi individual saja tidak cukup untuk menjelaskan persoalan PMI. Dalam hal ini, secara ontologis¹⁴ pemikiran yang ada di dalam keluarga PMI adalah mengirinkan anggota keluarga mereka mencari cara dalam rangka “*survival*” untuk meningkatkan taraf hidup keluarga yang mayoritas berasal dari kelompok masyarakat tidak mampu dan berpendidikan rendah¹⁵.

Dengan kondisi demikian, terciptalah sebuah “*mindset*” untuk mengangkat derajat keluarga dengan cara bekerja di luar negeri sebagai Pekerja Migran Indonesia yang akhirnya menjadi sebuah budaya dan akhirnya menjadi kebiasaan di tengah-tengah masyarakat setempat (*custom*)¹⁶. Oleh karena itu, determinan “*custom*” ini juga patut menjadi pertimbangan utama dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan Pekerja Migran Indonesia. Karena secara umum, faktor ontologis yang didasari atas “*mindset*” budaya inilah yang akan lebih dominan dalam melihat perilaku masyarakat terhadap kepatuhan terhadap hukum maupun kebijakan pemerintah lainnya¹⁷.

11 Ernest-George Ravenstein (1885-1889) merupakan ilmuwan Geografi dari Inggris yang pertama kalinya mengembangkan teori yang menjelaskan hubungan antara individu dengan fenomena migrasi antar-negara dengan menggunakan landasan dasar teori ekonomi dan statistic dalam “The Laws of Migration” yang disampaikan pada *the Royal Statistical Society* di Inggris pada tanggal 17 Maret 1885 (Ravenstein, 1885);

12 Ibid;

13 Lihat misalnya, (Rianto, 1996), “the Impact of International Labour Migration in Indonesia”, Ph.D Dissertation, Departement of Geography University of Adelaide, Australia dan (Hugo, 2002), “The Effects of International Migration on the Family in Indonesia”, *Asian and Pacific Migration Journal*, Vol. 11, No. 1;

14 Ontologis adalah sebuah konsep di dalam filosofi dalam melakukan “problem-solving” terhadap sebuah isu kebijakan publik yang mendasari “*mindset*” seseorang atau sebuah kelompok masyarakat terhadap sebuah fenomena sosial;

15 Lihat juga di, (The World Bank, 2017), “Pekerja Global Indonesia, Antara Peluang dan Risiko”, World Bank Group Washington;

16 Pada saat penulis bertugas sebagai Konsul Imigrasi pada KJRI Hong Kong tahun 2014-2018, penulis mengamati sebuah persoalan yang dihadapi oleh para PMI di Hong Kong yang mayoritas memiliki masalah ekonomi di kampung halamannya. Pilihan untuk menjadi PMI adalah pilihan pragmatis yang didasari kebutuhan yang mendesak. Dan kebutuhan ini akhirnya menjadi proses keputusan bagi mereka untuk menjadi PMI di luar negeri (observasi partisipan 2014-2018);

17 Lihat misalnya, penelitian yang dilakukan oleh (Shamir, 2012) “The Legal Culture and Migration: Structure, Antecedents and Consequences”, Ph.D Dissertation, School of Law, Graduate Studies, Stanford University USA. Dalam hal ini Shamir melakukan penelitian di sebuah komunitas di Israel, bahwa hukum akan ditaati oleh masyarakat apabila terdapat persepsi yang positif terhadap

Hal lainnya yang perlu diperhatikan adalah peranan individu dan keluarga dalam konteks migrasi internasional para pekerja migran, hal yang patut menjadi perhatian adalah adanya peranan pihak perantara atau dalam istilah sosiologis-migrasi internasional disebut sebagai “*intermediary/brokers*” yang berperan disamping keluarga dalam proses migrasi internasional para PMI ke luar negeri. Dalam beberapa kasus, peranan “*intermediary/brokers*” dalam migrasi-internasional dapat menjadi positif ketika proses keberangkatan PMI melalui prosedur yang sesuai dengan ketentuan. Namun demikian di beberapa kasus keberadaan “*intermediary/brokers*” juga dapat membawa malapetaka bagi para pelintas batas negara yang melenceng dari tujuan awalnya. Para ahli migrasi internasional¹⁸ terutama melihat gejala di Asia, termasuk Indonesia menyimpulkan bahwa proses migrasi internasional yang melibatkan pekerja migran (dalam semua

level kemampuan: *skilled* dan *unskilled*), perkawinan lintas negara, pendidikan luar negeri, pekerja hiburan difasilitasi dengan dominasi peranan para “*intermediary/brokers*” dengan memanfaatkan situasi lingkungan dengan tingkat pendidikan dan perekonomian masyarakat yang rendah¹⁹. Peranan mereka mulai dari menyiapkan dokumen-dokumen pendukung, seperti identitas diri (KTP) sampai dengan dokumen perjalanan (paspor) dengan segala modusnya, termasuk memalsukan identitas data pribadi seseorang (Lindquist, Xiang, & Yeoh, 2012).

Dengan demikian, dari sisi sosiologis, dapat disimpulkan bahwa secara umum, kelompok masyarakat yang rentan terhadap penyalahgunaan paspor baik dari sisi permohonannya maupun penggunaannya adalah para Pekerja Migran Indonesia dikarenakan adanya adanya titik pertemuan (nexus) antara motivasi individu dan dominasi keluarga atas kebutuhan mendasar untuk memperbaiki taraf kehidupan dengan bekerja di luar negeri ditambah lagi dengan keberadaan dan peranan para perantara (*intermediary/brokers*) dalam memfasilitasi serta mendorong adanya mobilitas para pekerja migran itu baik melalui jalur yang sesuai prosedur maupun jalur non prosedural.

Memperhatikan keadaan sosiologis yang demikian, diperlukan pendekatan yang lebih struktural, yaitu melalui edukasi kepada masyarakat terutama bagi individu maupun keluarga dari calon PMI yang akan bekerja di luar negeri yang terkait dengan hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Dan

hukum dan aparaturnya. Namun apabila sebaliknya, persepsi yang muncul adalah negatif, maka penegakan hukum akan sulit untuk mencapai titik optimum;

18 Lihat misalnya beberapa literatur dalam (Lindquist et al., 2012) dan (Riwanto Tirtosudarmo, 1996) problems and constraints / Azizah Kassim -- The social situation of migrant workers in Asia, special focus on the Philippines / Arnel F. De Guzman -- The situation of overseas Thai workers: past and present / Sureeporn Punpuing, Kritaya Archavanitkul -- Socio-demographic aspects of international labour migration from Indonesia / Aswatini Raharto -- The politics of population mobility in Southeast Asia: the case of Indonesian migrantworkersinMalaysia/RiwantoTirtosudarmo. ", "author": [{"dropping-particle": "", "family": "Riwanto Tirtosudarmo", "given": "", "non-dropping-particle": "", "parse-names": false, "suffix": ""}], "container-title": "Movement of people within and from the East and Southeast Asian countries : trends, causes, and consequences", "id": "ITEM-1", "issued": {"date-parts": [{"1996"}]}, "title": "The Politics of Population Mobility in Southeast Asia: The Case of Indonesian Migrant Workers in Malaysia", "type": "chapter", "uris": [{"http://www.mendeley.com/documents/?uuid=41a623ea-a9fe-4dae-924c-258dea7e3888"}, {"http://www.mendeley.com/documents/?uuid=25888b0c-9677-41ba-844f-e89e536c98d9"}], "mendeley": {"formattedCitation": "(Riwanto Tirtosudarmo, 1996);

19 Dalam observasi penulis sebagai Konsul Imigrasi di KJRI Hong Kong, banyak dijumpai kasus-kasus hutang yang melibatkan PMI yang karena keterbatasan ekonomi tidak bisa membayar biaya penempatan PMI ke luar negeri. Akibatnya mereka diperdaya oleh para “calo” untuk dipinjamkan uang dengan bunga yang sangat tinggi. Dan akhirnya merugikan PMI pada saat mereka bekerja di Hong Kong dikarenakan uang gaji yang mereka terima dari majikan habis untuk membayar hutang yang semakin membengkak (Observasi partisipan 2014-2018);

mengingat proses pengiriman PMI menganut sistem domisili sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 2017 (Indonesia, 2017) tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia dan ketentuan-ketentuan keimigrasian tentang permohonan paspor bagi PMI maka bentuk pengawasan keimigrasian sekaligus edukasinya sudah sesuai dan selaras dengan kebijakan nasional apabila permohonan paspor bagi PMI diharuskan mengikuti asas domisili.

Meskipun demikian, supaya memberikan persepsi yang positif dari masyarakat terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi keimigrasian dalam hal permohonan paspor maka dalam tataran implementasinya diperlukan keseragaman proses bisnis dan konsistensi.

Disamping tinjauan yuridis-normatif dan sosiologis, dalam rangka memperdalam penerapan asas domisili dalam persyaratan permohonan paspor, di bawah ini akan disampaikan beberapa pembahasan dari perspektif pelayanan publik.

Pendekatan Pelayanan Publik

Tidak dapat dipungkiri bahwa sampai dengan saat ini banyak prestasi yang telah diukir oleh jajaran Direktorat Jenderal Imigrasi dalam hal pelayanan paspor kepada masyarakat maupun penyelenggara pelayanan publik lainnya yang memiliki irisan tugas dan fungsi dalam hal pelayanan paspor (Republika, 2018). Kemudahan pelayanan mulai dari persyaratan, tata cara pendaftaran antrian, kemudahan prosedur dan persyaratan sampai dengan kenyamanan ruang pelayanan paspor patut diakui telah mendapatkan apresiasi dari publik (Republika, 2018).

Sejalan dengan perkembangan hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang lebih demokratis dan terbuka (*open and democratic society*), maka dibutuhkan keselarasan antara kebijakan yang dibuat

oleh pemerintah yang diselaraskan engan perkembangan dinamika yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Konsep tata-pemerintahan saat ini sesuai dengan perkembangan zaman telah bergeser ke arah “*governance*” dimana ketelibatan pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya, seperti pihak swasta (*private*) dan masyarakat sipil (*civil society*) turut serta dalam proses pengambilan kebijakan.

Pada kesempatan awal, penulis bertemu dengan salah satu Anggota Ombudsman Republik Indonesia (ORI), yaitu Bapak Dadan S. Suharmawijaya²⁰. Poin pertama yang disampaikan oleh ORI adalah perlu adanya penegasan di dalam kebijakan penerapan Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang terkoneksi dengan sistem pelayanan paspor, sehingga terdapat kemudahan dalam melakukan verifikasi data identitas yang menjadi persyaratan permohonan paspor. ORI berpendapat penerapan asas domisili yang saat ini sudah diterapkan di kantor imigrasi dalam hal pelayanan paspor sudah selaras dan memberikan kemudahan bagi masyarakat yang menjadi pemohon paspor.

Poin kedua, terkait dengan perlindungan kepada PMI yang akan bekerja di luar negeri, ORI sepakat untuk mendukung pelayanan satu atap dalam hal persiapan keberangkatan calon PMI secara prosedural (melalui mekanisme Layanan Terpadu Satu Atap/LTSA) yang melibatkan unsur-unsur pemerintah pemangku kepentingan dalam hal perlindungan PMI termasuk Imigrasi.

Di sisi lain, terdapat permasalahan yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa ada beberapa segmen masyarakat yang tidak memenuhi persyaratan untuk bekerja di luar negeri. Namun melakukan berbagai macam cara agar bisa mendapatkan paspor dengan modus-modus tertentu untuk bekerja ke luar negeri secara non prosedural.

20 Wawancara dilakukan di Gedung ORI Jakarta, tanggal 23 Oktober 2018.

Dalam hal ini menurut ORI, yang harus dilakukan oleh Imigrasi adalah dengan memperkuat mekanisme kontrol pengawasannya, termasuk menjaga integritas pegawai serta melakukan intensifikasi kerjasama dengan instansi lain yang berkepentingan. Menurut ORI, peningkatan mekanisme kontrol ini akan menjadi salah satu alat mengurangi jumlah penyalahgunaan paspor untuk tujuan-tujuan yang tidak semestinya. Persoalan-persoalan yang sering ditemui di lapangan menurut ORI adalah percaloan dalam hal permohonan paspor. Persoalan ini menurut ORI juga menuntut perhatian yang serius terutama untuk mengurangi dampak resiko dari terjadinya penyalahgunaan paspor. Dengan mekanisme pengawasan yang ditingkatkan, dari sisi penguatan integritas pegawai dan juga pengendalian lingkungan eksternal di sekitar tempat pelayanan paspor maka diharapkan kualitas pelayanan maupun pengawasan keimigrasian di bidang paspor dapat dioptimalkan secara sinergis.

Terkait dengan penerapan asas domisili dalam permohonan paspor, ORI tidak keberatan apabila akan ditetapkan sebagai kebijakan nasional. Meskipun demikian, catatan utama ORI dalam konteks ini adalah kebijakan pelayanan publik menciptakan kemudahan bagi masyarakat dan di sisi lain juga mengurangi celah penyalahgunaan dalam penerapannya. Kedua aspek nilai pelayanan publik menurut ORI adalah hal utama yang harus dijunjung tinggi dalam penerapan kebijakan pelayanan publik apapun. Fokus bagi Imigrasi menurut ORI adalah kepada tataran implementasi kebijakan untuk mendukung kedua tata nilai pelayanan publik tersebut.

ORI memberikan masukan apabila asas domisili diterapkan dalam permohonan paspor, kriterianya adalah bagi pemohon paspor untuk pertama kalinya, utamanya untuk mendukung dari sisi pengawasan

keimigrasian. Untuk paspor penggantian dapat dilakukan tanpa mempertimbangkan aspek domisili dari pemohon agar masyarakat dapat lebih mudah mendapatkan pelayanan paspor mengingat NIK sudah diterapkan secara nasional dan memperhatikan aspek-aspek mobilitas penduduk Indonesia yang cukup dinamis dari waktu ke waktu.

Selain itu, ORI memberikan masukan agar pelayanan paspor tidak didasarkan atas kuota atau batasan jumlah pelayanan dikarenakan kebutuhan masyarakat terhadap jasa layanan paspor merupakan kebutuhan yang tergolong sangat penting. Apabila tidak didukung manajemen pelayanan yang baik maka persepsi publik terhadap pelayanan keimigrasian tidak akan memuaskan. ORI mengharapkan apapun inovasi maupun terobosan kebijakan yang akan dilakukan oleh jajaran Imigrasi diharapkan dapat memberikan nilai kemudahan dan juga mengurangi dampak penyalahgunaan kebijakan tersebut dengan meningkatkan mekanisme pengawasan yang baik.

Penulis juga melakukan wawancara dengan perwakilan dari organisasi penggiat perlindungan Pekerja Migran Indonesia, Direktur Eksekutif *Migrant CARE*, Bapak Wahyu Susilo²¹. *Migrant CARE* memberikan dukungan penuh terhadap penerapan asas domisili bagi permohonan paspor PMI yang dilakukan terutama di beberapa Layanan Terpadu Satu Pintu (LTSP) di daerah. Menurut *Migrant Care* penerapan asas domisili diharapkan pengawasan melekat yang tidak hanya dilakukan oleh aparat Imigrasi, namun juga peran aktif pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah daerah setempat, mulai dari pembuatan dokumen catatan sipil sampai dengan proses rekrutmen di daerah yang harus melindungi kepentingan PMI. Lebih lanjut, diutarakan dengan adanya kehadiran unit ini akan terdapat tanggung-

21 Wawancara dilakukan di Kantor *Migrant Care*, pada tanggal 26 Oktober 2018.

jawab bersama dari seluruh pemangku kepentingan yang berwenang dalam pelaksanaan program perlindungan PMI.

Migrant Care mengkritisi kebijakan sentralisasi pengurusan paspor bagi PMI melalui Unit Khusus TKI yang sempat diberlakukan untuk pengiriman TKI ke Timur Tengah. Menurutnya, dengan adanya kebijakan tersebut terjadi pemalsuan KTP calon PMI di sekitar wilayah Jakarta dan Jawa Barat. Artinya PMI yang bermasalah akan menjadi alat eksploitasi bagi pihak-pihak yang tidak bertanggung-jawab dengan dibuatkan KTP yang palsu agar tetap bisa diberangkatkan ke luar negeri. Pemalsuan identitas ini berjalan secara sistematis sehingga PMI menjadi objek yang rentan untuk dimanipulasi dan akhirnya rentan menjadi korban tindak pidana perdagangan manusia.

Menurut *Migrant Care* keseriusan pemerintah dalam melakukan perlindungan bagi PMI masih harus ditingkatkan, terutama dengan mencuatnya kasus-kasus perdagangan orang melalui pemberangkatan PMI yang masih di bawah umur dan tidak melalui prosedur yang berlaku. Kasus Adelina Lisao dari Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan salah satu contoh masih adanya distorsi sistem perlindungan PMI yang terjadi di lapangan dan berdampak serius bagi upaya perlindungan WNI di luar negeri (Christiastuti, 2018). Dari sisi struktural, *Migrant Care* mengungkapkan bahwa masalah kemiskinan adalah sebuah persoalan yang mendasar yang dialami oleh para calon PMI yang menjadi korban perdagangan manusia, diperparah lagi dengan adanya kasus-kasus korupsi yang merebak di beberapa daerah.

Dalam hal ini, dengan mengaitkan teori “*push and pull*” yang dijelaskan sebelumnya dari pendekatan sosiologis pada kajian ini, kemiskinan merupakan “*push factor*” (faktor pendorong) yang mengakibatkan adanya proses pemberangkatan PMI secara non

prosedural, ditambah lagi dengan adanya keterlibatan beberapa perantara sebagai “*intermediary*” (calo) dalam proses tersebut sehingga secara struktural menyebabkan adanya proses migrasi internasional PMI yang tidak dilengkapi dengan prosedur yang diatur oleh ketentuan yang berlaku.

Oleh karena itu, menurut *Migrant Care* senada dengan yang diungkapkan oleh ORI dalam hal penerapan kebijakan apapun yang terkait dengan paspor diperlukan sistem pengawasan yang sistemik, berjenjang dan dilakukan berlapis dari seluruh pemangku kepentingan yang terlibat di dalam proses perlindungan PMI termasuk melibatkan komponen pengawasan dari publik. Dari kacamata masyarakat, ditambahkan oleh *Migrant Care* bahwa yang diinginkan adalah adanya kepastian layanan dan penurunan dampak penyalahgunaan kewenangan dari oknum aparat pemerintah sehingga diharapkan masyarakat dapat menikmati pelayanan yang profesional dan bersih dari praktik percaloan.

Pandangan terakhir disampaikan oleh Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI)²². Dalam hal ini disampaikan oleh Ketua Harian YLKI, Bapak Tulus Abadi. YLKI berterima kasih atas partisipasi masukan kebijakan yang diberikan agar nantinya jika kebijakan asas domisili ini diterapkan dapat memberikan penjelasan kepada publik. Hal ini penting mengingat kondisi sosiologis masyarakat saat ini yang makin kian kritis terhadap kinerja Pemerintah, utamanya dalam hal pelayanan publik.

Secara umum YLKI menyambut positif kebijakan asas domisili dalam permohonan paspor dengan beberapa pandangan sebagai berikut:

YLKI memberikan contoh kebijakan yang diterapkan oleh instansi Perbankan (contoh:

²² Wawancara di Kantor YLKI Jakarta, tanggal 5 November 2018.

Bank Mandiri, Bank BRI dan Bank BNI) yang semula menerapkan kebijakan non-asas domisili bagi pemohon pembukaan rekening Bank untuk pertama kalinya. Saat ini kebijakan tersebut telah diubah kembali menggunakan instrumen kebijakan asas domisili. Hal tersebut dilakukan karena perbankan juga melihat fenomena penyalahgunaan identitas untuk membuka nomor rekening di Bank. Penerapan asas domisili dapat lebih mempermudah pengecekan lapangan terhadap pemohon-pemohon pembukaan rekening Bank yang dicurigai;

Pihak YLKI juga memberikan masukan bahwa prinsip "*Know Your Customer*" (Ketahuilah Pelanggan Anda) yang diterapkan oleh perbankan dalam hal pengecekan terhadap para pemohon pembukaan rekening Bank untuk pertama kalinya juga dapat diterapkan dalam permohonan paspor sehingga pihak Imigrasi dapat betul-betul yakin paspor yang diberikan kepada publik sudah memenuhi persyaratan yang ditentukan. Dalam hal ini YLKI mencontohkan kebijakan pemberian visa yang diterapkan oleh beberapa negara anggota "*Schengen Countries*", seperti Imigrasi Jerman yang melakukan pengecekan ke alamat domisili sponsor pemohon visa sebelum permohonan visa dapat disetujui oleh Kedutaan Jerman di Jakarta;

Kebijakan asas domisili merupakan pengejawantahan dari pendekatan penegakan hukum (*control*) maka seyogyanya perlu dilakukan kompensasi perimbangan terhadap aspek pelayanan publiknya. YLKI memberikan rekomendasi agar unit-unit yang memberikan pelayanan paspor kepada masyarakat ditingkatkan kualitas maupun kapasitasnya, agar pada saat kebijakan ini diterapkan para pemohon yang mengajukan permohonan paspor di unit-unit yang berada di wilayah domisilinya dapat dengan mudah menjangkaunya dan mendapatkan pelayanan yang profesional. YLKI mengkritisi

kebijakan antrian paspor yang sempat bermasalah yang mengakibatkan publik tidak mendapatkan porsi pelayanan yang semestinya. Dengan adanya peningkatan kualitas dan keterjangkauan masyarakat terhadap pelayanan paspor, maka penerapan asas domisili paling tidak sudah memberikan kompensasi porsi pelayanan publik di satu sisi dengan porsi penegakan hukum di sisi yang lain.

Oleh karena itu, secara umum senada dengan pendapat yang disampaikan oleh ORI dan *Migrant Care*, penerapan asas domisili dalam permohonan paspor dapat diterapkan dalam permohonan paspor untuk pertama kalinya. YLKI berargumen kebijakan ini dapat diterapkan secara menyeluruh dengan menggunakan asas domisili meskipun untuk penggantian paspor dengan ketentuan prinsip-prinsip kualitas dan keterjangkauan terhadap pelayanan paspor terpenuhi.

Dengan demikian dari hasil wawancara dengan ketiga lembaga tersebut secara umum menyambut positif rencana penerapan kebijakan asas domisili dalam permohonan paspor, terutama dengan menggunakan perspektif pengawasan keimigrasian, yang bertujuan untuk mengurangi celah penyalahgunaan paspor.

Meskipun aturan Adminduk memberikan amanat untuk tidak melihat asas domisili sebagai pijakan dalam pemberian pelayanan publik, namun ketiga lembaga tersebut menilai bahwa aspek pengawasan keimigrasian menjadi prioritas dalam penerapan asas domisili. Terutama bagi PMI yang rentan dimanipulasi oleh pihak-pihak tertentu, maka diperlukan upaya perlindungan secara pencegahan bagi proses pengajuan paspor oleh PMI yang dilakukan di tempat domisili masing-masing dengan melibatkan komponen pemerintah daerah setempat.

Disamping hal tersebut, kebijakan domisili ini juga harus diimbangi dengan komitmen terhadap peningkatan pelayanan

paspor kepada masyarakat terutama memberikan perhatian lebih terhadap titik-titik persebaran domisili masyarakat yang membutuhkan pelayanan paspor cukup tinggi.

PENUTUP

Kesimpulan

Dari beberapa pembahasan diatas, dapat disimpulkan bahwa terkait dengan kebijakan penerapan asas domisili dalam permohonan paspor dipandang secara positif untuk diterapkan dengan beberapa alasan sebagai berikut:

Bahwa dari sisi yuridis-normatif, dengan adanya ketentuan perundang-undangan di bidang Adminduk, mengharuskan setiap instansi pemerintah untuk memberikan pelayanan publik dengan berdasar kepada Nomor Induk Kependudukan (NIK) tanpa mempertimbangkan tempat domisilinya sesuai yang tertera di KTP.

Meskipun demikian, dalam rangka meningkatkan pengawasan keimigrasian, sesuai dengan mandat ketentuan perundang-undangan di bidang keimigrasian dan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), maka khusus bagi calon Pekerja Migran Indonesia (PMI) diwajibkan untuk membuat paspor di tempat domisili yang bersangkutan berasal;

Secara sosiologis, fenomena migrasi internasional merupakan salah satu proses "push and pull" (faktor dorong and faktor tarik) yang disebabkan oleh daya dorong dari keadaan di tempat calon migran berada dan juga daya tarik dari tempat migran yang akan dituju. Fenomena alamiah ini tidak bisa dipungkiri merupakan penyebab utama munculnya pergerakan manusia secara alamiah yang tidak hanya dimotivasi oleh faktor individu semata, namun juga difasilitasi oleh peranan para "perantara" (*intermediary*) yang tidak hanya membawa ke arah yang positif namun juga banyak kasus yang membawa ke arah malapetaka bagi migran.

Dari sisi pelayanan publik, beberapa unsur pemangku kepentingan di bidang pelayanan publik mengharapkan kebijakan penerapan asas domisili ini dapat dilakukan dengan fokus utama yaitu, memberikan kemudahan pelayanan kepada masyarakat di satu sisi.

Di sisi yang lain menekan jumlah penyalahgunaan kewenangan maupun penyalahgunaan paspor untuk kegiatan yang merugikan Warga Negara Indonesia (WNI). Bagi publik, yang diharapkan adalah adanya kepastian hukum, kepastian layanan dan konsistensi dari aparaturnya pelaksana pelayanan publik yang dapat memberikan kepuasan publik terhadap kinerja pelayanan paspor yang bersih dari percaloan dan profesional. Khusus dalam hal penerapan asas domisili, ORI, *Migrant Care* dan YLKI merekomendasikan untuk melakukan kebijakan ini bagi pemohon paspor untuk pertama kalinya, dan bagi penggantian paspor tetap dapat dilakukan tidak mempertimbangkan asas domisili.

Saran

Dari beberapa hasil pembahasan dan diskusi dengan beberapa komponen pemangku kepentingan pelayanan publik dalam hal pelayanan paspor berikut beberapa rekomendasi sebagai bahan pertimbangan penerapan asas domisili dalam permohonan paspor:

- a. Bagi Pekerja Migran Indonesia (PMI) permohonan paspor wajib dilakukan di tempat domisilinya yang dilakukan dengan sistem pengendalian yang terintegrasi dengan pemangku kebijakan perlindungan PMI sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia;
- b. Bagi pemohon paspor non-PMI, maka diwajibkan bagi pemohon paspor untuk pertama kalinya dengan pengecualian sebagai berikut:

- i. Anak dari Orang Tua yang melakukan proses penggantian paspor dapat dilakukan di Kantor Imigrasi dimana Orang Tuanya melakukan permohonan paspor penggantian;
- ii. Pejabat Negara, Anggota TNI/Polri, Aparatur Sipil Negera (ASN), *Public Figure* (tokoh masyarakat yang dikenal publik dengan rekam jejak yang dapat dibuktikan secara pengolahan data-data intelijen keimigrasian) serta anggota keluarga inti dari kategori tersebut dengan disertai bukti yang menyatakan statusnya dimaksud;
- iii. Bagi pemohon paspor penggantian dapat melakukan proses penggantian paspor tanpa mempertimbangkan domisilinya, kecuali dalam hal tertentu Pejabat Imigrasi memiliki keraguan terhadap permohonannya maka dapat diarahkan untuk mengajukan proses penggantian paspor sesuai dengan domisilinya;

Memperkuat aparaturnya pengawasan keimigrasian melakukan cek lapangan terhadap permohonan paspor yang diduga tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku serta meningkatkan sinergi koordinasi dengan instansi-instansi terkait yang memiliki irisan dengan fungsi pengawasan keimigrasian, seperti kepolisian atau dinas catatan sipil;

Memberikan sanksi yang tegas terhadap Pejabat Imigrasi dan pihak-pihak lain yang terbukti melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang berlaku dalam bidang keimigrasian, khususnya dalam proses penerbitan paspor dalam bentuk sanksi hukuman disiplin maupun sanksi hukuman pidana;

Meningkatkan kapasitas dan kualitas pelayanan paspor di seluruh unit pelaksana keimigrasian untuk memastikan WNI yang mengajukan paspor di wilayah domisilinya dapat terlayani secara profesional;

Pemetaan kapasitas layanan di UPT Keimigrasian sesuai dengan persebaran domisili penduduknya agar dapat diklasifikasikan UPT Keimigrasian yang membawahi wilayah domisili yang akan menjadi sentra pelayanan paspor di wilayah domisili tertentu.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih dan apresiasi kepada Direktur Jenderal Imigrasi dan Direktur Lalu Lintas Keimigrasian atas arahan dan bimbingannya selama penelitian. Lebih lanjut penulis memberikan apresiasi atas kesediaan beberapa Narasumber atas waktu dan masukan yang bermanfaat terhadap penulisan penelitian ini, yaitu Anggota Ombudsman RI, Bapak Dadan S. Suharmawijaya, sahabat saya Bapak Wahyu Susilo, Direktur Eksekutif Migrant Care dan Bapak Tulus Abadi, Ketua Harian YLKI. Dan akhirnya apresiasi juga penulis sampaikan kepada Balitbangkumham terutama tim Editor Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum (JIKH) yang telah membantu dalam melakukan *review* dan memberikan masukan yang konstruktif terhadap penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, R. R. (2019). Urgensi dan Inovasi dalam Pembaharuan Peraturan Teknis mengenai Paspor Biasa. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 13(1), 51–68. Retrieved from ejournal.balitbangham.go.id.
- Christiastuti, N. (2018). Begini Asal Mula Terungkapnya Penderitaan TKI Adelina di Malaysia. Retrieved February 15, 2018, from <https://news.detik.com/internasional/d-3864662/begini-asal-mula-terungkapnya-penderitaan-tki-adelina-di-malaysia>
- Ditjenim, B. (2017). *Pencegahan Pengiriman TKI Non Prosedural ke Luar Negeri*. Balitbangkumham & Ditjen Imigrasi.
- Harahap, L. (2018). Terindikasi dipakai untuk bekerja ilegal, penerbitan 1.270 paspor ditunda. Retrieved April 1, 2018, from <https://www.merdeka.com/peristiwa/terindikasi-dipakai-untuk-bekerja-ilegal-penerbitan-1270-paspor-ditunda.html>
- Hugo, G. (2002). Effects of international migration on the family of Indonesia. *Asian and Pacific Migration Journal*. <https://doi.org/10.1177/011719680201100102>
- Indonesia, R. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 tahun 2007 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2012 tentang tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (2007).
- Indonesia, R. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) (2007).
- Indonesia, R. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (2011).
- Indonesia, R. Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (2014).
- Indonesia, R. Undang-Undang Nomor 18 tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (2017).
- Lindquist, J., Xiang, B., & Yeoh, B. S. A. (2012). Opening the black box of migration: Brokers, the organization of transnational mobility and the changing political economy in Asia. *Pacific Affairs*. <https://doi.org/10.5509/20128517>
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*. <https://doi.org/10.2307/2938462>
- Ravenstein, E. G. (1885). The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*. <https://doi.org/10.2307/2979181>
- Republika. (2018). Ombudsman: Pelayanan Kantor Imigrasi Membaik. Retrieved December 20, 2018, from <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/12/20/pk0xei335-ombudsman-pelayanan-kantor-imigrasi-membaik>
- Rianto, A. (1996). *The Impact of International Labour Migration in Indonesia*. University of Adelaide Australia.
- Riwanto Tirtosudarmo. (1996). The Politics of Population Mobility in Southeast Asia: The Case of Indonesian Migrant Workers in Malaysia. In *Movement of people within and from the East and Southeast Asian countries : trends, causes, and consequences*.
- Shamir, J. (2012). *The Legal Culture and Migration: Structure, Antecedents and Consequences*. Stanford University.
- The World Bank. (2017). *Pekerja Global Indonesia, Antara Peluang dan Risiko*. Washington: the World Bank.
- Torpey, J. (2000). *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge studies in law and society. London: Cambridge University Press.

**IMPLEMENTASI MEKANISME PEMBERIAN HUKUMAN DISIPLIN
DI KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM
(Implementation Of Mechanism Giving Disciplinary Punishment
In The Ministry Of Law and Human Rights)**

Oki Wahyu Budijanto, Nicken Sarwo Rini
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia
Jl. H.R. Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan Jakarta Selatan 12940
Telepon (021) 2525015 Faksimili (021) 2526438
oki_olive@yahoo.com

Tulisan Diterima: 15-05-2019; Direvisi: 25-10-2019; Disetujui Diterbitkan: 06-11-2019
DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.283-310>

ABSTRAK

Inspektorat Jenderal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia masih menghadapi kendala diantaranya adalah perbedaan data hukuman disiplin yang dimiliki. Permasalahan yang muncul adalah bagaimana implementasi mekanisme pemberian hukuman disiplin pegawai dan bentuk pemulihan bagi seorang pegawai yang telah menjalani hukuman disiplin? Tujuan tulisan ini adalah untuk mengetahui implementasi mekanisme pemberian hukuman disiplin Pegawai dan bentuk pemulihannya. Tulisan ini menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data primer dan sekunder. Implementasi pemberian hukuman disiplin pegawai belum berjalan dengan baik, dimana membutuhkan waktu lama dan minimnya pemahaman pejabat di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Bentuk pemulihan bagi seorang pegawai yang telah menjalani hukuman disiplin bersifat implisit berupa pembinaan, dan bentuk pemulihan telah diakomodir pada penjatuhan hukuman disiplin tingkat sedang dan berat. Saran perbaikan: a) Pengembangan sistem pengawasan yang terintegrasi sistem informasi manajemen kepegawaian (SIMPEG) pada modul disiplin *on-line*. b) pendidikan dan pelatihan terkait Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2015 melalui metoda *e-learning* kepada pejabat.

Kata kunci : mekanisme; hukuman disiplin; pemulihan

ABSTRACT

The Inspectorate General of the Ministry of Law and Human Rights still faces obstacles including differences in the data of disciplinary penalties. The problem is how the implementation of the mechanism of disciplinary employee punishment and form of recovery for an employee who has served disciplinary punishment? The purpose of this paper is to investigate the implementation of the mechanism for granting disciplinary staff and their form of remedies. This paper uses qualitative methods with primary and secondary data collection techniques. The implementation of disciplinary punishment for employees has not gone well, which requires a long time and the lack of understanding of officials in the Ministry of Law and Human Rights. The form of reparation for an employee who has served a disciplinary sentence is implicit in the form of coaching, and the form of recovery has been accommodated in the imposition of moderate and severe disciplinary penalties. Suggestions for improvement: a) Development of an integrated monitoring system for staffing management information systems (SIMPEG) in the on-line discipline module. b) Education and training related to the Minister of Law and Human Rights Regulation Number 23 Year 2015 through the e-learning method for officials.

Keywords: mechanism; discipline punishment; recovery

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) merupakan salah satu pelaksana tugas-tugas pemerintahan (*bestuurder*) yang membantu tugas-tugas Presiden dalam melaksanakan tugas di bidang pembangunan sistem hukum nasional. Tugas di bidang hukum merupakan peran yang strategis dalam rangka mengaktualisasikan fungsi hukum, menegakkan hukum, menciptakan budaya hukum, dan membentuk peraturan perundang-undangan yang adil, konsisten, tidak diskriminatif, tidak bias gender serta memperhatikan hak asasi manusia.

Dalam mewujudkan tujuan tersebut, Kemenkumham membutuhkan dukungan Sumber Daya Manusia (SDM) sebagai pilar utama penyelenggaraan pemerintahan guna menghadapi tantangan yang sesuai dengan hasil penataan struktur dan perangkat kelembagaan. Untuk menjalankan tugas tersebut maka diperlukan pembentukan disiplin, etika, dan moral ditingkat pelaksana guna meningkatkan produktifitas kerja dan tuntutan terhadap perwujudan aparatur pemerintah yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), dan lebih profesional. Dalam hal ini pelaksanaan peraturan disiplin untuk membina Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Kemenkumham harus benar-benar dilaksanakan secara tegas dan dengan pengawasan yang menyeluruh terhadap setiap pelanggaran peraturan disiplin.

Pegawai Negeri Sipil dinyatakan melanggar peraturan disiplin apabila dengan ucapan, tulisan, dan atau perbuatannya tersebut secara sah terbukti melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Berdasarkan Pasal 949 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM, Inspektorat

Jenderal (Itjen) Kementerian Hukum dan HAM mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Selain itu, salah satu fungsi dari Inspektorat Jenderal yaitu melakukan penyusunan kebijakan teknis pengawasan di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang berpedoman kepada Permenkumham Nomor 23 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin dan Sanksi Administratif bagi pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Dalam implementasinya, masih terdapat beberapa kendala yang dihadapi diantaranya adalah mekanisme pemberian hukuman disiplin yang belum jelas dan belum terintegrasi antara UPT, Kanwil, Inspektorat Jenderal dan Sekretariat Jenderal. Hal ini dibuktikan dengan adanya perbedaan data hukuman disiplin yang dimiliki oleh Inspektorat Jenderal dengan Sekretariat Jenderal. Kondisi tersebut patut diduga terjadi karena berkas pemeriksaan pegawai di tingkat Unit Pelayanan Teknis (UPT) dan Kantor Wilayah (Kanwil) Kemenkumham masih dikerjakan secara manual. Pada akhirnya berdampak pada pengambilan kebijakan di tingkat pusat terkait pembinaan dan karier pegawai Kemenkumham. Sedangkan, kondisi saat ini sudah tersedia aplikasi sistem informasi kepegawaian secara *on-line* berkenaan dengan disiplin pegawai di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Selain itu, data hukuman disiplin yang dimiliki Inspektorat Jenderal sekarang ini hanya berdasarkan Surat Keputusan (SK) penjatuhan hukuman disiplin yang dikeluarkan oleh Sekretariat Jenderal ataupun Kanwil dan UPT. Kondisi yang demikian tidak memungkinkan Inspektorat Jenderal dapat mengetahui proses pemberian hukuman disiplin yang dikenakan kepada pegawai.

Di sisi lain ada pemikiran/wacana yang baru terkait dengan pegawai yang telah

menjalani hukuman disiplin. Pegawai tersebut mendapatkan stigma negatif di sepanjang sisa karirnya sebagai seorang PNS. Hal ini dinilai tidak lagi mencerminkan rasa keadilan karena yang bersangkutan telah membayar kesalahan yang dilakukan dengan hukuman disiplin yang telah dijalaninya. Sedangkan peraturan hukuman disiplin yang ada sekarang tidak mengakomodir bentuk pemulihan.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan permasalahan yang diteliti, sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi mekanisme pemberian hukuman disiplin Pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM?
2. Bagaimana bentuk pemulihan bagi seorang pegawai yang telah menjalani hukuman disiplin?

Tujuan

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi mekanisme pemberian hukuman disiplin Pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis bentuk pemulihan bagi seorang pegawai yang telah menjalani hukuman disiplin.

Metodologi

Pendekatan Penelitian

Penelitian evaluatif merupakan penelitian yang sifatnya mengevaluasi suatu kegiatan/program yang bertujuan untuk mengukur keberhasilan suatu kegiatan/program dan menentukan keberhasilan suatu program dan apakah telah sesuai dengan yang diharapkan.¹ Dalam konteks evaluasi ini, lebih

cenderung untuk mengetahui implementasi kebijakan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang sedang berjalan, dalam hal ini berupa pelaksanaan dari mekanisme kerja pemberian sanksi pelanggaran disiplin Pegawai yang tercatat dalam daftar cela. Beranjak dari rumusan pertanyaan, maka penelitian ini termasuk dalam kategori evaluasi implementasi (*implementation evaluation*).

Jenis evaluasi implementasi tersebut tentu akan lebih bermanfaat ketimbang evaluasi keluaran (*outcome evaluation*), mengingat evaluasi implementasi mampu untuk menyajikan arah bagi kebijakan yang dievaluasi daripada semata-mata menilai efektivitas sebuah kebijakan. Dengan demikian, evaluasi ini akan diarahkan pada empat elemen utama yakni: input, aktivitas, proses, dan struktur.²

Sebagai sebuah penelitian evaluatif, evaluator akan menggunakan parameter yang dapat membantu dalam menggambarkan kondisi pelaksanaan pengawasan disiplin pegawai di UPT dan Kanwil pada lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Adapun parameter yang digunakan didasarkan pada Permenkumham Nomor 23 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin dan Sanksi Administratif Bagi Pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang meliputi:

- a. Input: ketidakpatuhan pegawai;
- b. Aktivitas: pemanggilan pegawai, pemeriksaan pegawai;
- c. Proses: berita acara pemeriksaan dan laporan hasil pemeriksaan, penetapan keputusan, upaya administratif, pemberlakuan dan pendokumentasian keputusan penjatuhan hukuman disiplin;
- d. Struktur : UPT, Kanwil, Setjen, dan Itjen.

Satu Model Penelitian dalam Bidang Pendidikan," *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan, Ilmu Ekonomi dan Ilmu Sosial* 10, no. 2 (2017): 1–15. Hlm. 4.

2 M.Quinn Patton, *Qualitative Research and Evaluation Methods* (Sage Publications, 2001).

1 Sri Kantun, "Penelitian Evaluatif Sebagai Salah

Mengingat rumusan masalah yang ingin dijawab melalui penelitian evaluasi ini cenderung berorientasi pada proses (pelaksanaan), maka penelitian ini akan dilaksanakan dalam pendekatan kualitatif. Pendekatan ini dianggap lebih dapat mengeksplorasi lebih lanjut tentang proses, para pihak (aktor), serta konteks pelaksanaan pengawasan disiplin pegawai.

Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan Pengumpulan data primer melalui wawancara kepada Pejabat Kepegawaian di Unit Pelaksana Teknis, Kantor Wilayah, Sekretariat Jenderal dan Inspektorat Jenderal, serta Badan Kepegawaian Negara. Sedangkan pengumpulan data sekunder yang merupakan sumber data tidak langsung dimana data sekunder ini merupakan data yang sifatnya mendukung keperluan data primer seperti buku-buku, literatur dan bacaan yang berkaitan dan menunjang penelitian ini.³

Dalam rangka memperoleh informasi terkait mekanisme kerja pemberian sanksi pelanggaran disiplin Pegawai yang tercatat dalam daftar cela, maka pengumpulan data berdasarkan jumlah hukuman disiplin yang dijatuhkan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia pada tahun 2018 dengan jumlah terbanyak, sedang dan rendah sebagai pembandingan, yaitu: Kanwil DKI Jakarta dengan Jumlah 25; Kanwil Jawa Timur dengan jumlah 17; Kanwil Jambi dengan jumlah 8; dan Kanwil D.I. Yogyakarta tidak ada hukuman disiplin.

Teknik Analisa Data

Penelitian ini berusaha untuk mengetahui implementasi kebijakan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang sedang berjalan. Dengan demikian, maka analisa data dalam penelitian ini dilakukan secara

kualitatif dengan penguraian secara deskriptif (pemaparan). Analisis deskriptif digunakan dalam penelitian ini dengan pertimbangan bahwa penelitian ini tidak hanya dimaksudkan untuk mengungkapkan atau menggambarkan data sebagaimana adanya.

PEMBAHASAN

Pemahaman Hukuman Disiplin

Seorang pakar Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM), Hasibuan menyatakan bahwa "Kedisiplinan adalah fungsi operatif keenam dari manajemen sumber daya manusia yang terpenting karena semakin baik disiplin pegawai, semakin tinggi prestasi kerja yang dapat dicapainya. Tanpa disiplin pegawai yang baik, sulit bagi organisasi untuk mencapai hasil yang optimal".⁴

Disiplin yang baik mencerminkan besarnya rasa tanggung jawab seseorang terhadap tugas-tugas yang diberikan kepada setiap pegawai. Hal ini mendorong gairah kerja, semangat kerja, dan terwujudnya tujuan organisasi, pegawai dan masyarakat. Oleh karenanya, setiap pimpinan organisasi selalu berusaha agar para bawahannya mempunyai disiplin yang baik. Seorang pimpinan organisasi dikatakan efektif dalam kepemimpinannya jika para pegawainya berdisiplin dengan baik. Untuk memelihara dan meningkatkan kedisiplinan yang baik adalah hal yang sulit, karena banyak faktor yang mempengaruhinya.

Dalam lingkup organisasi pemerintahan di Indonesia, terkait dengan disiplin pegawai, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 (PP 53/2010) tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil yang menjadi pedoman dalam menerapkan disiplin. Dalam peraturan ini yang dimaksud dengan Disiplin Pegawai Negeri Sipil adalah kesanggupan Pegawai Negeri Sipil untuk

3 Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D* (Bandung: CV. Alfabeta, 2017). Hlm. 137.

4 Malayu S.P. Hasibuan, *Manajemen Dasar, Pengertian Dan Masalah. Edisi Revisi* (Jakarta: Bumi Aksara, 2009). Hlm. 193.

menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedisiplinan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar dijatuhi hukuman disiplin. Pasal 1 ayat 5 PP 53/2010 menyatakan bahwa hukuman disiplin adalah hukuman yang dijatuhkan kepada PNS karena melanggar peraturan disiplin PNS.

Salah satu penyebab rendahnya kualitas PNS adalah banyaknya pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh PNS itu sendiri. Oleh karena itu hukuman disiplin sangat penting diterapkan kepada pegawai yang melanggar aturan disiplin dengan tujuan untuk memberikan efek jera kepada pegawai yang bersangkutan.

Berbicara mengenai hukuman disiplin erat kaitannya dengan teori hukuman (*punishment*) yang menjadi pedoman dalam tulisan ini.

M. Ngilim dalam Purwanto berpendapat bahwa Hukuman (*Punishment*) adalah penderitaan yang diberikan atau ditimbulkan dengan sengaja terhadap seseorang sesudah terjadi suatu pelanggaran, kejahatan atau kesalahan.⁵ Kemudian menurut Ivancevich, Konopaske, dan Matteson berpendapat bahwa *Punishment* didefinisikan sebagai tindakan menyajikan konsekuensi yang tidak menyenangkan atau tidak diinginkan sebagai hasil dari dilakukannya perilaku tertentu.⁶ Dari dua pendapat sebelumnya maka dapat disimpulkan bahwa hukuman (*punishment*) adalah suatu perbuatan yang kurang menyenangkan, berupa hukuman atau sanksi yang diberikan kepada seseorang (dalam penelitian ini bisa menjadi pegawai) secara sadar ketika terjadi pelanggaran yang telah ditentukan agar tidak mengulangi lagi.

Jika penghargaan (*reward*) merupakan bentuk yang positif, maka *punishment* adalah sebagai bentuk yang negatif, tetapi kalau diberikan secara tepat dan bijak bisa menjadi alat perangsang pegawai untuk meningkatkan kinerjanya. Penulis memahami bahwa tujuan diberikannya *punishment* adalah menimbulkan rasa tidak senang pada pegawai agar tidak melakukan perbuatan yang melanggar aturan serta berfungsi untuk memperbaiki dan mendidik ke arah yang lebih baik.

Lebih lanjut Siagian dalam Tangkuman dkk berpendapat bahwa terdapat beberapa indikator dari *punishment* yaitu: pertama, usaha meminimalisir kesalahan yang akan terjadi, kedua, adanya hukuman yang lebih berat bila kesalahan yang sama dilakukan, ketiga hukuman diberikan dengan adanya penjelasan, dan keempat, hukuman segera diberikan setelah terbukti adanya penyimpangan.⁷

Implementasi Mekanisme Pemberian Hukuman Disiplin

Dalam kaitannya dengan implementasi mekanisme pemberian hukuman disiplin bagi PNS di Provinsi DKI Jakarta, pengumpulan data yang dilakukan lebih diarahkan kepada para pihak yang pelaksanaan tugasnya berkaitan dengan proses hukuman disiplin bagi Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal ini perlu diketahui terlebih dahulu mengenai perbedaan data cela dengan data hukuman disiplin agar lebih mudah dalam penjabaran data lapangan yang telah dikumpulkan.

Dari informasi yang diperoleh dari Bagian Sistem Informasi Pengawasan (SIP) - Inspektorat Jenderal dapat diketahui bahwa data cela merupakan data dari hukuman

5 Purwanto, *Instrumen Penelitian Sosial Dan Pendidikan* (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2006). Hlm. 186.

6 Ivancevich, Konopaske, dan Matteson, *Perilaku Manajemen Dan Organisasi* (Jakarta: Erlangga, 2006). Hlm. 226.

7 Kevin Tangkuman, Bernhard Tewel, and Irvan Trang, "Penilaian Kinerja, Reward, Dan Punishment Terhadap Kinerja Karyawan Pada PT. Pertamina (Persero) Cabang Pemasaran Suluttenggo," *Jurnal EMBA Universitas Sam Ratulangi Manado* 3, no. 2 (2015): 884–895. Hlm. 886.

disiplin yang sudah dilakukan atau tuntas. Sedangkan data hukuman disiplin merupakan keseluruhan dari proses hukuman disiplin itu sendiri. Data hukuman disiplin yang telah dianggap selesai, akan dipindahkan ke daftar cela. Walaupun demikian arsip data yang tertuang dalam bentuk MS Excel tetap ada dan ketika dibangun suatu sistem, data tersebut seharusnya sudah berpindah.⁸ Hal ini sama seperti yang dimiliki oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN), yang dikenal dengan nama rekam jejak. Oleh karena itu, surat pemanggilan diperlukan sebagai berkas pendukung, sehingga dalam berkas pendukung tersebut berisi BAP, surat pemanggilan, dan administrasi lainnya. Salah satu contohnya adalah pada penanganan terhadap pelanggaran tidak masuk kerja, maka berkas pendukung yang diperlukan berupa lembar absensi beberapa bulan terakhir.

Sistem Informasi Manajemen Pengawasan (SIMWAS) digunakan untuk mengambil data hasil temuan audit dari tim pemeriksa keuangan. Ketika Inspektorat Jenderal ingin membangun sistem, maka harus mengambil dari database Sistem Informasi Manajemen Kepegawaian (SIMPEG). Dengan demikian, terkait disiplin pegawai negeri, harus ada admin Itjen di dalam SIMPEG mengingat hukuman disiplin berawal dari pengawasan khusus yang bersumber dari pengaduan atau audit investigasi. Hal tersebut cukup beralasan mengingat pengaduan adanya pelanggaran disiplin pegawai negeri menjadi salah satu dasar adanya proses hukuman disiplin baik di tingkat pusat, kanwil ataupun UPT. Terkait hal tersebut, Analis Kepegawaian Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia DKI Jakarta mengemukakan bahwa jika terdapat suatu pengaduan akan

adanya pelanggaran disiplin tingkat ringan di UPT, maka atasan langsung yang akan memproses dan biasanya pihak kanwil akan diberikan tembusan SK pelanggaran disiplin tingkat ringan tersebut. SK yang diterima, akan dilakukan rekapitulasi oleh Kanwil untuk dilaporkan ke Inspektorat Jenderal pada akhir tahun. Dalam hal ini SK pelanggaran disiplin tingkat ringan dan tingkat sedang selalu dikirimkan ke Inspektorat Jenderal untuk tertib administrasi. Namun terkadang terdapat dokumen hukuman disiplin tingkat ringan yang diselesaikan pada tingkat UPT, ternyata tidak disampaikan kepada Kanwil. Padahal Kanwil sering melakukan sosialisasi agar dokumen penyelesaian hukuman disiplin tingkat ringan tersebut tetap ditembuskan ke Kanwil.

Sedangkan untuk pelanggaran disiplin tingkat sedang, proses hukuman disiplin tersebut biasanya langsung ke Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia DKI Jakarta karena sudah menjadi kewenangan Kepala Kantor Wilayah. Lain halnya untuk pelanggaran disiplin tingkat berat yang harus diusulkan secara bertahap oleh Kanwil. Proses hukuman disiplin yang terjadi adalah UPT mengajukan usulan hukuman disiplin, yang akan dipelajari oleh pihak Kanwil bila berkas yang diajukan sudah lengkap, selanjutnya Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia DKI Jakarta mengajukan usulan ke Inspektorat Jenderal.

Proses penjatuhan hukuman disiplin pegawai yang dilakukan Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia selama ini mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, PP Nomor 11 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 98 Tahun 2000 tentang Pengadaan Pegawai Negeri Sipil dan aturan Pidana. Dalam penjatuhan hukuman disiplin, terdapat pertimbangan untuk melakukan pembinaan jika yang bersangkutan dinilai

8 Wawancara dengan Bagian Sistem Informasi Pengawasan Inspektorat Jenderal Pada tanggal 28 Februari 2019.

masih dapat dibina. Hal ini dilakukan dengan membuat pernyataan bahwa yang bersangkutan tidak mengulangi pelanggaran disiplin tersebut dan bila ternyata mengulangi, maka akan diproses sesuai prosedur yang berlaku. Sedangkan pada kasus pelanggaran disiplin tingkat sedang dan tingkat berat biasanya diperiksa oleh Tim yang berjumlah 5 orang dengan melibatkan 3 unsur yaitu atasan langsung, kepegawaian dan pengawasan. Pada umumnya Inspektorat Jenderal akan turun tangan ketika terdapat kasus berat yang menyita perhatian publik. Sepengetahuan pihak Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia DKI Jakarta, bila terdapat kasus berat namun tidak menyita perhatian publik, maka penyelesaiannya dilakukan secara internal saja. Dalam hal ini Inspektorat Jenderal tidak turun tangan karena keterbatasan SDM.

Berkenaan dengan jangka waktu penjatuhan hukuman disiplin, pihak Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia DKI Jakarta mengemukakan bahwa proses penjatuhan hukuman disiplin oleh Inspektorat dan Sekretariat Jenderal melebihi dari waktu yang telah ditentukan. Kanwil hanya dapat menunggu keputusan mengenai penjatuhan hukuman disiplin tersebut. Proses hukuman disiplin tidak sesuai dengan Permenkumham dalam hal waktu penyelesaian menyebabkan adanya ketidakpastian dan pada akhirnya berdampak pada administrasi dan pengulangan kasus. Dalam hal ini pernah terjadi pengulangan kasus pelanggaran disiplin yang dilakukan pegawai, sedangkan SK hukuman disiplin sebelumnya belum turun, sehingga pihak Kanwil tentunya harus memproses kembali kasus pelanggaran disiplin kedua yang dilakukan pegawai tersebut.

Keputusan penjatuhan hukuman disiplin yang dilakukan terhadap pegawai menjadi suatu keputusan yang harus dijalani oleh pegawai yang melakukan pelanggaran

disiplin. Akan tetapi banyak pula pegawai yang melakukan upaya administrasi ke Badan Pertimbangan Kepegawaian (Bapek). Tidak semua keputusan dari Badan Pertimbangan Kepegawaian tersebut menguatkan SK penjatuhan hukuman disiplin yang dikeluarkan oleh Inspektorat Jenderal, karena ada juga yang melakukan pencabutan bila dianggap memiliki kelemahan. Oleh karena itu bila pegawai yang bersangkutan memenangkan upaya administratif yang dilakukan, maka pegawai tersebut dapat aktif untuk bekerja kembali setelah diberhentikan.

Terkait dengan penggunaan aplikasi SIMPEG dalam proses hukuman disiplin, pada tahun 2019, Kanwil Kementerian Hukum dan HAM DKI Jakarta sudah mulai menggunakan aplikasi dalam proses penjatuhan hukuman disiplin. Akan tetapi fitur yang ada masih sulit untuk digunakan, sehingga aplikasi SIMPEG hanya digunakan sebatas *template* saja untuk surat panggilan, pemeriksaan dan BAP. Hal ini dikarenakan proses hukuman disiplin tidak dapat dimonitor pada aplikasi. Aplikasi tersebut belum dapat mengetahui apakah surat panggilan sudah terbaca atau tidak oleh yang bersangkutan. Begitupula dengan proses yang dilakukan secara manual, pihak Kanwil tidak dapat memantau pergerakan dari proses hukuman disiplin. Selama ini yang dilakukan oleh Kanwil adalah dengan mengingatkan Kepala Sub Bagian Kepegawaian untuk berkoordinasi dengan Inspektorat Jenderal, karena suatu kasus yang dianggap sudah lama menggantung dan belum ada keputusan dari Sekretariat Jenderal.

Selain itu juga Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia DKI Jakarta juga melaporkan ke Inspektorat Jenderal terkait dengan pelanggaran disiplin yang masih dalam proses. Pihak Kanwil mengharapkan adanya aplikasi yang mudah digunakan untuk melakukan proses hukuman disiplin, sehingga dapat selalu dilakukan

secara online dari UPT sampai ke Inspektorat Jenderal. Aplikasi hukuman disiplin tersebut dapat menyerupai Sistem Surat Masuk dan Surat Keluar (SISUMAKER), yang mana ketika melakukan penginputan, maka akan terhubung sampai ke Inspektorat Jenderal.⁹

Inspektorat Jenderal sebagai instansi yang memiliki tugas untuk menyelenggarakan pengawasan di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berupaya untuk memproses penjatuhan hukuman disiplin, khususnya pelanggaran disiplin tingkat sedang dan pelanggaran disiplin tingkat berat. Bagian SIP - Inspektorat Jenderal mengemukakan mengenai mekanisme penjatuhan disiplin yaitu adanya dugaan pelanggaran yang berasal dari laporan, atasan langsung dan masyarakat. Ketika ada dugaan pelanggaran, maka langkah selanjutnya adalah pembentukan tim pemeriksa yang tidak hanya diperuntukkan untuk pelanggaran disiplin tingkat berat saja, melainkan pelanggaran tingkat ringan pun tetap dibentuk tim pemeriksaan yang bersifat internal.

Setelah dibuat tim, maka akan dilakukan pemanggilan untuk dilakukan pemeriksaan. Untuk pelanggaran disiplin tingkat ringan, SK penjatuhan hukuman disiplin dapat berasal dari atasan langsung. Bila terdapat indikasi pelanggaran disiplin tingkat sedang, maka akan dibuatkan tim pemeriksa dari Kanwil dan Kanwil yang akan menerbitkan SK penjatuhan hukuman disiplin tersebut. Dengan kata lain, ketika ada dugaan pelanggaran, atasan langsung berkoordinasi dengan kepegawaian, sehingga kepegawaian dapat mengakses hal tersebut. Pemeriksaan pelanggaran disiplin menghasilkan BAP yang dilaporkan kepada kepala UPT berupa resume hasil pemeriksaan. Setelah itu kepala UPT juga melaporkan hasil pemeriksaan tersebut ke Kanwil. Bila terbukti melakukan

pelanggaran disiplin tingkat ringan, di Kanwil tidak ada pemeriksaan lagi karena penjatuhan hukuman disiplin dilakukan oleh atasan langsung. Sedangkan bila pegawai melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat, langsung dilaporkan ke Inspektorat Jenderal untuk ditelaah oleh auditor melalui Kanwil. Bila hasil telaah menunjukkan bahwa pegawai yang bersangkutan melakukan pelanggaran disiplin tingkat sedang, maka akan dikembalikan lagi ke Kanwil dan menjadi penjatuhan hukuman disiplin menjadi kewenangan pihak Kanwil. Akan tetapi bila terbukti melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat, maka dapat dibuatkan tim dari Inspektorat Jenderal untuk turun langsung dan menginvestigasi kasus tersebut. Pada kasus tersebut, biasanya dilaporkan terdahulu, sehingga jika dari hasil tersebut diperlukan pendalaman maka Inspektorat Jenderal akan turun tangan untuk menangani kasus tersebut. Dalam hal ini bisa saja terbentuk tim pemeriksaan baru.

Dari informasi yang diperoleh, maka dapat diketahui bahwa unsur pengawasan tetap harus ada dalam proses hukuman disiplin Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal ini pihak Inspektorat Jenderal mengemukakan bahwa pada saat terjadinya pelanggaran disiplin, seharusnya ada pemberitahuan dari Kanwil, supaya pihak Inspektorat Jenderal dapat terlibat pada kasus pelanggaran disiplin. Selama ini pihak Kanwil mengatakan bahwa saat mereka mengirimkan pemberitahuan atau melakukan koordinasi, pihak Inspektorat Jenderal selalu mengeluhkan mengenai keterbatasan SDM yang ada seperti auditor yang sibuk, tidak ada waktu dan sebagainya. Padahal bila tidak terdapat unsur pengawasan, maka syarat formilnya tidak akan terpenuhi. Hal tersebut pernah terjadi pada upaya administratif dari keputusan penjatuhan hukuman disiplin tingkat berat yang dimenangkan oleh pegawai berdasarkan putusan Badan Pertimbangan Kepegawaian sebagai akibat lemahnya unsur formil.

9 Wawancara dengan analis kepegawaian Kanwil Kemenkumham DKI Jakarta pada tanggal 25 Februari 2019.

Berkaitan dengan jangka waktu mekanisme penjatuhan hukuman disiplin pada Inspektorat Jenderal, diperoleh informasi bahwa waktu 14 hari dalam Permenkumham adalah waktu penyampaian SK Hukuman disiplin dan bukan proses BAPnya. Untuk melakukan telaahan terhadap BAP tidak ada jangka waktunya tergantung pada kelengkapan berkas yang ada. Bila berkas yang dikirim sudah lengkap, kemungkinan telaahan dapat dilakukan dalam 1 bulan. Proses yang paling lama adalah di proses penelaahan tersebut mengingat proses yang lain hanya berupa surat menyurat saja. Setelah auditor selesai melakukan telaahan, maka hasil telaahan tersebut dikirim ke Inspektur Jenderal. Bila terbukti melakukan pelanggaran disiplin tingkat berat, maka harus melalui persetujuan Menteri. Dalam hal ini yang diberikan oleh Inspektur Jenderal ke Menteri adalah surat proses persetujuan hukuman disiplin. Setelah itu surat akan turun ke Itjen kembali untuk membuat surat usulan penerbitan SK ke Sekretariat Jenderal.¹⁰

Hal yang hampir sama dikemukakan oleh auditor Inspektorat Jenderal yang menyatakan bahwa bila terdapat pelanggaran disiplin tingkat berat, Inspektorat Jenderal biasanya mendapat usulan hukuman disiplin dari Kanwil yang dilengkapi dengan resume, BAP dan bukti-bukti lainnya. Kemudian auditor menelaah usulan tersebut dan mengirim ke Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Jika Menteri setuju, maka akan dikembalikan ke Inspektorat Jenderal untuk proses penerbitan SK ke Sekretariat Jenderal. Ketika Inspektorat Jenderal membentuk tim, ada yang namanya SP. Dalam hal ini yang menerbitkan SP tersebut adalah Inspektorat Jenderal. Setelah itu unsur pengawasan wajib turun dalam proses hukuman disiplin. Di UPT terdapat unsur pengawasan yang dibawah Kabid

tetapi tidak ada dokumen pendelegasiannya. Menteri atau Sekretaris Jenderal pun tidak menerbitkan dokumen pendelegasian. Kalau atasan langsung merasa belum cukup bukti, maka mereka meminta Inspektorat Jenderal untuk turun tangan. Setelah di periksa kembali oleh Inspektorat Jenderal dan dibuat usulan SK nya. Proses telaahan tersebut idealnya adalah 3 hari. Sebagaimana besar Kanwil menanyakan mengenai putusan hukuman disiplin yang lama sekali turunnya di Inspektorat Jenderal, padahal yang mengeluarkan SK tersebut adalah Sekretariat Jenderal. Pihak Inspektorat Jenderal hanya menelaah saja.¹¹

Pihak Inspektorat Jenderal pun mengemukakan bahwa mereka belum menggunakan SIMPEG untuk proses hukuman disiplin. Saat ini Inspektorat Jenderal sedang membuat data cela dari aplikasi tersendiri, namun hanya bisa diakses, di input dan dikelola pada sistem tersebut dan belum ada prosesnya, sehingga hanya menampung data yang sudah tuntas. Pada aplikasi SIMPEG proses hukuman disiplin belum dapat terlihat, hanya *template* saja yang dapat terlihat saat ini. Dalam hal ini pihak Inspektorat Jenderal telah melakukan konsultasi dengan Biro Kepegawaian, tetapi mereka belum mendapatkan admin untuk pengelola hukuman disiplin. Selama ini belum ada sosialisasi dari Biro Kepegawaian, khususnya terkait hukuman disiplin.

Berkenaan dengan proses hukuman disiplin melalui aplikasi SIMPEG, khususnya dalam pembuatan SK hukuman disiplin, pihak Biro Kepegawaian mengemukakan bahwa hukuman disiplin tingkat berat dibuat melalui proses di SIMPEG, sedangkan hukuman disiplin tingkat ringan dan sedang dibuat pada masing-masing unit kerja. Dalam SIMPEG terdapat fasilitas membuat SK surat-surat pemanggilan, namun pihak Pembinaan dan

10 Wawancara dengan Bagian Sistem Informasi Pengawasan Inspektorat Jenderal pada tanggal 28 Februari 2019.

11 Wawancara dengan Auditor Madya Inspektorat Jenderal pada tanggal 28 Februari 2019.

Penghargaan (Binhar) pada Biro Kepegawaian lebih sering membuat SK hukuman disiplin di menu disiplin menggunakan template surat di dalam SIMPEG dan bisa disimpan ke dalam database. Atasan dapat mengakses surat yang telah dibuat. Pihak yang dapat mengakses hukuman disiplin tingkat sedang yaitu pengelola hukdis yaitu pelaksana maupun struktural dengan memakai *user* pribadi pengelola hukdis tersebut untuk membuat SK hukuman disiplin. Kalau di Binhar sebagai pengelola hukdis bisa mengakses dari tingkat ringan sampai berat. Pihak Binhar meminta agar akses mereka lebih leluasa dalam mengelola hukuman disiplin, terutama untuk memonitoring jika unit telah memproses surat panggilan. Ketika surat panggilan dibuat, diprint dan dikirimkan berarti pegawai yang bersangkutan sedang dalam proses hukuman disiplin. Pegawai yang sedang dalam proses hukdis ada pembatasan dalam kepegawaian seperti tidak dapat dipromosi, dimutasi, dan sebagainya. Hal tersebut perlu dimonitor dan memerlukan akses untuk melihat itu, sehingga sementara ini binhar hanya dapat melihat SK tingkat berat dan diproses.

Pihak Binhar Biro Kepegawaian Sekretariat Jenderal pun mengemukakan bahwa akses yang dimiliki Inspektorat Jenderal lebih terbatas dibanding Sekretariat Jenderal. Pihak Binhar dapat membuat suatu keputusan Menteri terkait kontrol hukuman disiplin apabila telah ada surat permintaan proses dari Inspektorat Jenderal. Dengan kata lain terdapat usulan dari unit/UPT untuk hukuman disiplin seorang pegawai dimulai dari Kanwil dan nanti akan diteruskan ke Inspektorat Jenderal. Dalam hal ini, Inspektorat Jenderal akan melakukan pemeriksaan berupa BAP/ surat pemanggilan lalu membuat telaahan dan tanggapan Menteri dengan melihat tingkat hukuman disiplinnya. Setelah itu Menteri akan memberikan tanggapan setuju atau tidak setuju terhadap surat tersebut dan akan dikembalikan ke Inspektorat Jenderal.

Atas dasar tersebut Inspektorat Jenderal akan membuat surat proses ke Sekretariat Jenderal berdasarkan disposisi Menteri dan setelah selesai, akan dikembalikan ke Unit/Kanwil bersangkutan.

Selain itu pihak Binhar Biro Kepegawaian pun mengemukakan mengenai fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Inspektorat Jenderal. Dilihat dari tugas dan fungsinya Inspektorat Jenderal dalam menyelenggarakan pengawasan, seharusnya Inspektorat Jenderal dapat memonitor proses pemeriksaan dari awal sampai akhir, tetapi kenyataannya Itjen belum memiliki akses yang luas dan mereka berencana akan membangun sistem. Bila melihat mandat yang ada, hukuman disiplin merupakan bagian dari kepegawaian. Dengan adanya sistem hukuman disiplin secara online, proses monitoring dari awal sampai terbitnya SK Menteri dapat diakses oleh Itjen.

Saat ini Inspektorat Jenderal tidak memiliki data jumlah pegawai yang terkena hukdis (ringan, sedang dan berat) secara aktual dan valid. Hal ini dikarenakan data yang ada hanyalah data hukuman disiplin tingkat berat. Sedangkan hukuman disiplin tingkat ringan dan sedang tidak dapat diketahui oleh Itjen sebagai akibat dari tidak semua data dikirim ke Inspektorat Jenderal oleh UPT dan Kanwil. Oleh karena itu, dibutuhkan fitur disiplin di dalam SIMPEG agar dapat dimonitoring jumlah SK hukuman disiplin yang telah diterbitkan, sehingga dapat dibuat rekapitulasi secara keseluruhan. Dengan demikian, terdapat data jumlah pegawai yang terkena hukuman disiplin tingkat ringan dan tingkat sedang maupun berat dapat diketahui. Dengan keterbatasan akses yang dimiliki, Bagian Binhar meminta kepada Bagian Perencanaan dan Sistem Informasi Kepegawaian (PSIK) agar Binhar dapat mengakses fitur disiplin tersebut.¹²

12 Wawancara dengan Bagian Pembinaan dan Penghargaan Sekretariat Jenderal pada tanggal 28 Februari 2019.

Data Inspektorat Jenderal menunjukkan bahwa Jawa Timur menjadi salah satu provinsi yang memiliki peringkat paling banyak dalam proses hukuman disiplin dibanding provinsi lainnya. Berbagai pelanggaran disiplin yang terjadi pada Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Timur, selalu diupayakan untuk ditindaklanjuti berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hal proses hukuman disiplin yang dilakukan oleh pihak Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Timur, tahapan yang dilalui adalah pertama, adanya laporan atau pengaduan mengenai dugaan pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh pegawai. Berdasarkan pengaduan tersebut, atasan langsung melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan tersebut. Kedua, apabila hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh atasan langsung tersebut menunjukkan bahwa pelanggaran disiplin pegawai disinyalir memiliki sanksi di atas hukuman disiplin tingkat ringan, maka akan dibentuk Tim Pemeriksa yang terdiri dari 3 atau 5 orang. Begitupula bila ternyata pegawai tersebut telah melakukan pelanggaran hukuman disiplin tingkat berat, maka harus melibatkan unsur pengawas (APIP) dari Itjen. Hal yang berbeda bila hasil pemeriksaan oleh atasan langsung menunjukkan bahwa pegawai hanya melakukan pelanggaran disiplin tingkat ringan, maka penyelesaian permasalahan akan diselesaikan oleh atasan langsung dengan memberikan teguran lisan atau teguran tertulis.

Ketiga, melakukan pemanggilan pegawai yang melakukan pelanggaran disiplin melalui surat sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin dan Sanksi Administratif bagi Pegawai di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Akan tetapi proses pemanggilan tersebut masih dilakukan

secara manual dan belum dilakukan secara *online*. Hal ini dikarenakan pemanggilan secara *online* memiliki kelemahan antara lain berkaitan dengan aktivitas pegawai dalam menggunakan aplikasi SIMPEG sehari-hari. Bila pegawai yang akan dipanggil tidak *online* atau tidak membuka SIMPEG, maka surat panggilan tidak akan terbaca oleh yang bersangkutan. Oleh karena dengan adanya pemanggilan secara manual, maka ketika yang bersangkutan sudah menerima surat panggilan sebanyak 3 (tiga) kali dan tidak memenuhi panggilan tersebut, maka hukuman disiplin akan diputus secara *in absentia*, yang dalam istilah peradilan berarti bahwa pemeriksaan suatu perkara tanpa kehadiran pihak tergugat atau terdakwa.

Keempat, melakukan pemeriksaan oleh tim yang telah dibentuk sebelumnya atas rekomendasi dari atasan langsung. Dalam hal ini apabila terdapat pelanggaran disiplin yang termasuk kategori hukuman disiplin tingkat berat, namun tidak menjadi perhatian umum, seperti pelanggaran disiplin perkawinan, maka dapat diselesaikan pada tingkat Unit Pelayanan Teknis saja. Lain halnya dengan perkara Narkoba atau pungutan liar dengan nilai nominal dibawah Rp. 5.000.000,-. Walaupun termasuk dalam kategori hukuman disiplin tingkat sedang, tetapi pada kasus tersebut pihak Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Timur akan turun tangan dan membentuk tim pemeriksaan terhadap pegawai yang melakukan pelanggaran. Hal ini dikarenakan kasus pelanggaran disiplin pegawai tersebut akan menjadi perhatian khalayak, polemik di media masa dan sebagainya.

Dalam hal jangka waktu pemeriksaan, Kepala Sub Bagian Kepegawaian dan Tata Usaha menyatakan bahwa lamanya pemeriksaan tergantung Tim pemeriksa, tetapi paling cepat dilakukan dalam waktu seminggu atau dua minggu. Hal ini tergantung dari pegawai yang diperiksa. Bila pegawai

terebut menjawab pertanyaan dengan lancar dan tidak perlu mendatangkan banyak saksi, maka pemeriksaan pelanggaran disiplin akan cepat terselesaikan.

Kelima, menyusun Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) sesuai dengan format yang tercantum dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2015. Akan tetapi Kepala Sub Bagian Kepegawaian dan Tata Usaha mengemukakan bahwa penyusunan BAP dan LHP pada tingkat UPT belum tentu menyesuaikan format yang terdapat dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2015.

Hasil pemeriksaan berupa BAP dan LHP tersebut diserahkan ke Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Timur untuk mendapatkan petunjuk mengenai kelanjutannya dari pelanggaran disiplin tersebut. Dalam hal ini petunjuk yang disampaikan dapat berupa perintah untuk meneruskan LHP ke Inspektorat Jenderal dalam bentuk usulan putusan hukuman disiplin atau pun melakukan pemeriksaan ulang terhadap kasus tersebut. Hasil dari pemeriksaan ulang ataupun telaah dari kepegawaian dapat memberatkan atau meringankan hukuman disiplin yang diperoleh dari hasil pemeriksaan.

Adapun pendokumentasian proses hukuman disiplin sampai keputusan penjatuhan hukuman disiplin dilakukan oleh Subbag Kepegawaian dan Tata Usaha pada Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jawa Timur. Pengiriman dokumen atau data usulan mengenai penjatuhan hukuman disiplin ke Sekretariat Jenderal (Setjen) dan Inspektorat Jenderal (Itjen) hanya berupa rekap saja, yaitu dalam kurun waktu setahun sekali atau bila ada surat permintaan dari Itjen ataupun Setjen. Hal ini berbeda dengan isi dari Permenkumham Nomor 23 Tahun 2015 yang mengamanatkan

bahwa setelah 7 hari penjatuhan hukuman disiplin dilakukan maka harus mengirimkan keputusan tersebut ke Setjen dan Itjen. Walaupun demikian, Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia telah berupaya memasukkan proses hukuman disiplin dalam aplikasi SIMPEG.

Berkenaan dengan pengisian proses hukuman disiplin, Analisis Kepegawaian pada Kanwil Kemenkumham Jawa Timur mengemukakan bahwa dalam SIMPEG terdapat formulir untuk pengisian tingkat hukuman, jenis hukuman, pensiun, dan status. Dalam hal ini isi yang ada belum sesuai terutama terkait peraturan yang diperuntukkan bagi hukuman disiplin. Untuk pelanggaran disiplin ringan akan menggunakan PP Nomor 53 Tahun 2010. Pada daftar peraturan yang harus dipilih, terdapat 3 (tiga) peraturan yang seharusnya sudah tidak digunakan lagi yaitu PP No. 32 Tahun 1979, PP No. 11 Tahun 2002 dan PP No. 4 Tahun 1966. Dengan demikian tidak ada pilihan bila yang akan digunakan PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS atau UU ASN. Hal ini dikarenakan untuk kasus pidana akan mengacu pada UU ASN.

Selain itu, untuk aplikasi SIMPEG permasalahan terjadi pada saat akan menginput hukuman disiplin SK. Pada SIMPEG terdapat fitur disiplin dan terdapat menu yang formatnya tidak sesuai seperti pada surat perintah untuk melakukan pemeriksaan, hanya terdapat tanda tangan PPL/Gubernur, dan belum ada format tanda tangan dari Kakanwil sebagai pilihannya. Secara otomatis karena tidak sesuai dengan format yang ada, maka akan sulit dipahami. Salah satunya adalah pada format Surat Perintah untuk melakukan pemeriksaan terdapat bahwa yang ditunjuk 1 (satu) orang, dan untuk melakukan pemeriksaan terhadap 1 (satu) orang. Padahal kenyataannya yang diperiksa seringkali banyak orang. Dengan demikian, harus menginput secara berulang 1 (satu) orang pada format tersebut, sehingga

kurang efektif dan seharusnya format yang ada dilakukan untuk pemeriksaan terhadap banyak orang. Permasalahan lainnya, pada SIMPEG tidak terdapat format Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) dan format Berita Acara Pemeriksaan (BAP). Oleh karena itu untuk dokumen pendukung, masih menggunakan format yang dibuat sendiri.¹³

Berdasarkan hal-hal yang telah dikemukakan dapat terlihat bahwa proses penjatuhan hukuman disiplin pada Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia sudah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi dalam pengumpulan data ke tingkat UPT ditemukan berbagai hal yang berbeda. Salah satunya adalah proses hukuman disiplin pada Kantor Imigrasi Khusus Surabaya. Pada Kantor Imigrasi Khusus Surabaya, bila terjadi pelanggaran, akan membuat SK Tim Pemeriksa dan melakukan pemanggilan. Tim tersebut terdiri dari kepegawaian, kepala bagian TU, Pengawas dari Wasdakim dan atasan langsung, biasanya eselon III.

Hasil pemeriksaan tersebut akan menjadi Berita Acara Pemeriksaan. Setelah itu akan muncul Berita Pendapat yang akan dilampirkan ke Kepala Kantor Imigrasi saat mengajukan usulan hukum disiplin dengan melampirkan Berita Acara Pemeriksaan. Fungsi dari berita pendapat adalah sebagai bahan telaahan atau ringkasan bagi Kepala Kantor Imigrasi.

Berita Acara Pemeriksaan yang dibuat oleh pihak Kanim Khusus Surabaya ternyata belum menggunakan format baku yang dikeluarkan Permenkumham Nomor 23 Tahun 2015. Hal ini dikarenakan pihak Kanim tidak mengetahui akan peraturan tersebut, sehingga format BAP yang dibuat masih mengikuti format yang dimiliki Wasdakim yang

memiliki fungsi pengawasan internal, baik untuk masalah pribadi maupun pekerjaan.

Dari hasil BAP, Kanwil Kemenkumham Jawa Timur memutuskan hukuman disiplin dari usulan kantor Imigrasi sebagai bahan pertimbangan. Adapun salah satu tanggapan kanwil atas usulan tersebut adalah adanya penarikan pegawai yang melanggar disiplin PNS untuk mutasi ke Kanwil Kemenkumham Jawa Timur. Dengan kata lain Kepala Kantor Imigrasi hanya memberikan usulan saja, sedangkan penetapan keputusan dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah Kemenkumham Jawa Timur.

Temuan lainnya dapat terlihat pada Lapas Kelas IIB Lamongan. Proses hukuman disiplin yang dilakukan pada dasarnya sudah sesuai dengan SOP dan Permenkumham Nomor 23 Tahun 2015. Pada salah satu proses hukuman disiplin yang termasuk dalam kategori sedang ataupun berat, panggilan pegawai dilakukan melalui surat kedinasan. Akan tetapi yang menandatangani surat pemanggilan adalah Kasubbag TU dan bukan Ketua Tim Pemeriksaan yang telah terbentuk.

Pihak Lapas Kelas IIB Lamongan mengemukakan bahwa penyelesaian kasus pelanggaran disiplin tingkat sedang dan tingkat berat dilakukan selama kurang lebih 1 bulan. Akan tetapi proses penjatuhan keputusan tersebut yang tidak jelas. Proses yang lama dalam penjatuhan keputusan hukuman disiplin dapat memberikan dampak yang negatif, terutama adanya prasangka buruk pegawai lain mengenai pelanggaran disiplin yang dianggap tidak diproses oleh institusi.¹⁴

Temuan penelitian lainnya terkait Implementasi Mekanisme Pemberian Hukuman Disiplin dapat terlihat pada Lapas Kelas IIB Pasuruan. Pada lapas tersebut terdapat dua kasus pelanggaran disiplin,

13 Wawancara dengan analis kepegawaian Kanwil Kemenkumham Jawa Timur pada tanggal 18 Februari 2019.

14 Wawancara dengan Bapak Sudarto, pejabat Lapas Kelas IIB Lamongan pada tanggal 20 Februari 2019

yang dilakukan oleh satu orang. Kasus pertama berawal dari penggeledahan terhadap Napi Teroris, dan kemudian ditemukan HP, kemudian dikembangkan ke pemeriksaan sehingga terdapat pengakuan bahwa pegawai yang bersangkutan telah menjadi perantara/memfasilitasi masuknya barang terlarang dengan membelikan paket *handphone*. Kasus yang kedua berawal dari tes urine terhadap narapidana, kemudian dari hasil tes urine tersebut ditemukan bahwa terdapat narapidana yang positif menggunakan Narkoba. Setelah kasus tersebut dikembangkan dan dilakukan pemeriksaan, ternyata yang memasukkan Narkoba jenis shabu-shabu sampai ke tangan narapidana tersebut adalah petugas yang bersangkutan.

Dalam penanganan pelanggaran disiplin pegawai negeri sipil, Lapas Kelas IIB Pasuruan tidak memiliki SOP tersendiri walaupun tetap berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Adapun Proses pemanggilan pada kasus tersebut secara lisan dan pihak yang berwenang melakukan pemanggilan adalah Kaur Kepegawaian dan Keuangan atas instruksi pimpinan atau Kepala Lapas.

Tim Pemeriksa yang dibentuk untuk melakukan pemeriksaan berjumlah lima orang, yang terdiri dari Kasubag TU, Kasi Kamtib, Ka KPLP, unsur eselon V dan staf. Dari hasil pemeriksaan, dibuatkan berita acara pemeriksaan maupun Laporan hasil Pemeriksaan baik dari pelanggaran yang pertama maupun yang kedua dari UPT dan juga sudah mengirimkan ke Kanwil untuk diteruskan ke Inspektorat Jenderal dan Sekretariat Jenderal.

Berdasarkan surat usulan tersebut, ditetapkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang hukuman disiplin tingkat berat berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan

sendiri, meskipun surat keputusan tersebut membutuhkan waktu selama 18 bulan. Dari hasil penetapan tersebut pegawai yang bersangkutan mengajukan upaya administratif, yaitu mengajukan banding ke Badan Pertimbangan Kepegawaian (Bapek). Permasalahannya adalah ketika melakukan pemeriksaan tidak dihadiri oleh unsur pengawas (auditor/pemeriksa dari Itjen) padahal ancaman hukuman dari pelanggaran disiplin yang dilakukan adalah kategori hukuman disiplin tingkat berat. Sedangkan pada Permenkumham Nomor 23 Tahun 2015 disebutkan bahwa unsur pengawasan dalam tim pemeriksa berasal dari Inspektorat Jenderal.

Pelaksanaan penjatuhan hukuman disiplin di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia D.I. Yogyakarta sudah mengikuti prosedur sebagaimana yang diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan peraturan dibawahnya termasuk Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin dan Sanksi Administratif bagi Pegawai di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dalam hal ini kendala yang dihadapi oleh Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia D.I. Yogyakarta dalam memproses hukuman disiplin bagi pegawai disebabkan beberapa faktor, yang salah satunya adalah lamanya Surat Keputusan yang dikeluarkan unit pusat. Hal ini dikarenakan pengiriman berkas dari Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia D.I. Yogyakarta yang masih menggunakan pengiriman dokumen secara manual, sehingga tidak tersampainya dokumen tersebut ke Inspektorat Jenderal dan Sekretariat Jenderal dan mengakibatkan ketidakpastian status pegawai, terutama terkait tunjangan kinerja dan gaji yang diberikan kepada pegawai yang terkena

hukuman disiplin serta ketidakhadiran pegawai.¹⁵

Berkenaan dengan penggunaan SIMPEG dalam proses hukuman disiplin, Kepala Divisi Administrasi menyatakan bahwa data mengenai hukuman disiplin yang dikelola secara sistematis oleh sistem SIMPEG dibutuhkan untuk mendukung kenaikan pangkat pegawai, pengusulan diklat, promosi dan mutasi jabatan. Oleh karena itu, perlu adanya pembaharuan data di masing-masing unit utama, kantor wilayah dan UPT di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM. Salah satu faktor penghambat tidak terlaksananya pembaharuan data adalah kurang disiplinnya pegawai yang berwenang dalam mengupdate data di masing-masing wilayah kerjanya, terutama data seorang pegawai yang terkena hukuman disiplin. Hal ini mengakibatkan pengiriman berkas atau dokumen ke Inspektorat dan Sekretariat Jenderal masih dilakukan secara manual.

Kendala dalam proses penjatuhan hukuman disiplin tidak hanya terdapat pada Kanwil Kementerian Hukum dan HAM D.I. Yogyakarta saja. Akan tetapi pada tingkat UPT seperti halnya Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Yogyakarta juga memiliki kendala yang hampir sama dengan Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia D.I. Yogyakarta yaitu lamanya proses diterbitkannya SK hukuman disiplin yang telah diajukan, sehingga diharapkan adanya standarisasi waktu pemrosesan berkas hukuman disiplin agar pegawai yang terkena hukuman disiplin mendapatkan kepastian statusnya sebagai pegawai negeri.

Dalam hal ini, proses penjatuhan hukuman disiplin pada Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Yogyakarta masih menggunakan perpaduan sistem kekeluargaan dengan

mengedepankan fungsi pembinaan atasan kepada pegawai dibawahnya yang terkena hukuman disiplin, selama pelanggaran yang dilakukan pegawai masih dapat ditolerir oleh atasannya. Penerapan hukuman disiplin dilakukan sesuai dengan prosedur yang berlaku, sehingga tidak ada perbedaan atau diskriminasi antara pegawai yang alumni AKIP maupun non alumni AKIP.

Pimpinan di Lembaga Pemasyarakatan Narkotika Kelas IIA Yogyakarta tidak mengeluarkan kebijakan atau SOP tersendiri yang mengatur mengenai hukuman disiplin, sehingga yang menjadi dasar penjatuhan hukuman disiplin di lingkungan UPT Lapas narkotika adalah Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin Dan Sanksi Administratif Bagi Pegawai Di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

Dasar penjatuhan hukuman disiplin tersebut juga digunakan oleh Kantor Imigrasi Kelas I TPI Yogyakarta dalam memproses hukuman disiplin. Data pada Kantor Imigrasi Kelas I TPI Yogyakarta menunjukkan bahwa dalam kurun waktu tahun 2014 sampai tahun 2018 terdapat 12 pegawai yang melakukan pelanggaran disiplin pegawai negeri sipil. Dalam proses penjatuhan hukuman disiplin tersebut, kendala yang dihadapi hampir sama dengan UPT lainnya yaitu terkait lamanya proses dikeluarkannya Surat Keputusan Hukuman Disiplin mengenai hukuman disiplin. Oleh karena itu pihak Kantor Imigrasi Kelas I TPI Yogyakarta mengharapkan adanya ketetapan waktu yang jelas mengenai proses pengajuan hukuman disiplin pegawai sampai dengan tahapan keluarnya SK hukuman disiplin tersebut.

Berkaitan dengan penggunaan aplikasi SIMPEG dalam proses hukuman disiplin, pihak Kantor Imigrasi Kelas I TPI Yogyakarta

15 Wawancara dengan Kepala Divisi Administrasi Kanwil Kemenkumham D.I. Yogyakarta pada tanggal 18 Februari 2019

mengemukakan bahwa penggunaan aplikasi *on-line* dalam penjatuhan hukuman disiplin memang belum secara efektif dilakukan. Hal ini dikarenakan masih belum adanya sosialisasi tentang penjatuhan hukuman disiplin yang dilakukan melalui sistem aplikasi online berupa SIMPEG.

Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Provinsi Jambi menjadi salah satu lokasi penelitian mengenai Evaluasi Implementasi Mekanisme Pemberian Hukuman Disiplin di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berdasarkan data-data hukuman disiplin yang diperoleh dari Inspektorat Jenderal. Dalam struktur organisasi Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jambi, pengawasan disiplin pegawai berada pada Divisi Administrasi yaitu pada bagian umum yang membawahi sub bagian kepegawaian dan TU.

Pegawai yang melakukan pelanggaran disiplin PNS dapat dikenakan sanksi berupa hukuman disiplin, yang proses temuannya dapat terlihat dari berbagai dokumen ataupun aktivitas seperti kehadiran pegawai ditempat kerja yang dapat terlihat dari rekam kehadiran atau absensi, kehadiran pada setiap apel atau upacara, aplikasi SIMPEG dan sebagainya. Pihak sub bagian kepegawaian dan TU telah melaksanakan tugasnya terkait hukuman disiplin sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin dan Sanksi Administratif bagi Pegawai di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Berkenaan dengan hal tersebut, proses penjatuhan hukuman disiplin pada Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jambi pun sudah sesuai dengan prosedur

yang berlaku yaitu setelah adanya temuan pelanggaran disiplin PNS, dilakukan upaya pemanggilan, pemeriksaan, pembuatan berita acara pemeriksaan dan penetapan keputusan. Dalam hal ini format yang digunakan dalam penetapan keputusan tersebut sudah sesuai dengan Permenkumham Nomor 23 Tahun 2015, baik untuk Hukuman Disiplin tingkat ringan, sedang maupun berat. Salah satu contohnya adalah dalam penjatuhan hukuman disiplin tingkat ringan pada seorang pegawai yang melakukan pelanggaran baik berupa "Teguran Lisan" maupun "Teguran Tertulis", tetap menggunakan Surat Keputusan dari atasan langsung ataupun Kepala Sub bagian Kepegawaian dan Tata Usaha tentang Penjatuhan Hukuman Disiplin Tingkat Ringan. Begitupula dengan proses penjatuhan hukuman disiplin tingkat sedang dan berat yang akan disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kepala Sub Bagian Kepegawaian dan TU menyampaikan bahwa implementasi penetapan keputusan hukuman disiplin, terutama terkait dengan pengintegrasian dan sinergisitas dokumen antara UPT, Kanwil, sekjen dan Itjen tidak ada kendala, meskipun proses pelaksanaan hukuman disiplin belum tertuang dalam aplikasi SIMPEG sebagai akibat kurang sosialisasi dan jaringan internet yang kurang baik.¹⁶

Penggunaan aplikasi hukuman disiplin dalam SIMPEG mendapatkan sambutan yang positif dari berbagai pihak, salah satunya adalah Kantor Imigrasi Kelas I Jambi. Hal ini dikarenakan sistem *e-government* sudah harus diterapkan dalam proses hukuman disiplin mengingat masih kurangnya informasi mengenai pegawai yang sedang dalam proses hukuman disiplin. Banyak kasus yang dapat dikemukakan mengenai hal tersebut, seperti seorang Kepala UPT yang sedang

16 Wawancara dengan Kepala Sub Bagian Kepegawaian dan TU Kanwil Kemenkumham Jambi pada tanggal 18 Februari 2019.

dalam proses hukuman disiplin, ternyata mendapatkan surat keputusan untuk mutasi dan promosi jabatan.¹⁷

Kasus lain yang dapat ditemukan pada Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara (Rupbasan) Kelas I Jambi. Dalam kasus tersebut terdapat seorang pegawai yang akan diajukan Kenaikan Gaji Berkala oleh pihak Rupbasan. Akan tetapi usulan tersebut tertunda karena pihak Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Jambi menyatakan bahwa pegawai yang bersangkutan masih dalam menjalani hukuman disiplin pada unit kerja sebelumnya, sehingga usulan tersebut belum ditindaklanjuti sampai saat ini. Oleh karena itu dengan adanya penggunaan aplikasi hukuman disiplin pada SIMPEG diharapkan dapat memberikan informasi akan proses hukuman disiplin seorang pegawai, sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan dalam memberikan promosi atau mutasi selama proses hukuman disiplin belum berakhir.

Berkaitan dengan hal tersebut, Rupbasan Kelas I Jambi pun telah berupaya melaksanakan proses hukuman disiplin pada setiap pegawai yang melakukan pelanggaran, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2015, yaitu melakukan pemanggilan kepada pegawai yang melakukan pelanggaran. Langkah selanjutnya adalah membentuk tim pemeriksa yang terdiri dari 3 (tiga) orang yaitu atasan langsung, unsur kepegawaian dan pejabat lain yang ditunjuk. Setelah itu dari hasil Berita Acara Pemeriksaan disusun Laporan Hasil Pemeriksaan Khusus terkait adanya pelanggaran disiplin pegawai yang ditujukan kepada Kepala Kantor Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara Kelas I Jambi. Adapun usulan hukuman disiplin yang diajukan adalah Hukuman Disiplin Tingkat Sedang berupa

“Penundaan Kenaikan Gaji Berkala selama 1(satu) tahun. Berdasarkan laporan tersebut, maka diterbitkan Surat Keputusan Kepala Kantor Rumah Penyimpanan Benda Sitaan Negara Kelas I Jambi tentang Penjatuhan Hukuman Disiplin Tingkat Sedang yang ditembuskan kepada Inspektur Jenderal Kementerian Hukum dan HAM RI.¹⁸

Pihak Rupbasan menyadari bahwa berbagai proses hukuman disiplin yang telah dilakukan belum dilaksanakan secara *on-line* melalui SIMPEG. Kendala yang dihadapi dalam penjatuhan hukuman disiplin terhadap pegawai adalah tenggang waktu pemberitahuan atau penerimaan waktu penjatuhan hukuman selama ini terlalu lama.

Dalam melakukan suatu proses penjatuhan hukuman disiplin terhadap seorang pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tentunya melalui beberapa tahapan yang telah diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin dan Sanksi Administratif bagi Pegawai di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Adapun tahapan-tahapan yang dilaksanakan adalah pemanggilan Pegawai; pemeriksaan Pegawai; berita acara pemeriksaan dan laporan hasil pemeriksaan; penetapan Keputusan Penjatuhan Hukuman Disiplin; Upaya Administratif; pemberlakuan dan pendokumentasian Keputusan Penjatuhan Hukuman Disiplin.

Selama ini, proses penjatuhan hukuman disiplin pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM dilakukan secara manual. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin dan Sanksi Administratif bagi Pegawai di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, pada tataran

17 Wawancara dengan pejabat pada Kantor Imigrasi Kelas I Jambi pada tanggal 20 Februari 2019.

18 Berdasarkan data sekunder yang diterima dari Rupbasan Kelas I Jambi.

implementasi melalui tahapan sebagai berikut:

Pertama, adanya laporan atau pengaduan mengenai dugaan pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh pegawai. Berdasarkan pengaduan tersebut, atasan langsung melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan tersebut.

Kedua, berdasarkan temuan lapangan pada umumnya mengatakan, apabila hasil pemeriksaan yang telah dilakukan oleh atasan langsung tersebut menunjukkan bahwa pelanggaran disiplin pegawai disinyalir memiliki sanksi sedang atau berat, maka akan dibentuk Tim Pemeriksa yang terdiri dari 3 atau 5 orang. Apabila ternyata pegawai tersebut telah melakukan pelanggaran hukuman disiplin tingkat berat, maka harus melibatkan unsur pengawas dari Inspektorat Jenderal. Hal yang berbeda bila hasil pemeriksaan oleh atasan langsung menunjukkan bahwa pegawai hanya melakukan pelanggaran disiplin tingkat ringan, maka penyelesaian permasalahan akan diselesaikan oleh atasan langsung dengan memberikan teguran lisan atau teguran tertulis atau pernyataan tidak puas secara tertulis.

Dalam tahapan pemeriksaan ini, terdapat perbedaan persepsi dan pemahaman antara UPT, Kanwil dengan Inspektorat Jenderal. Perbedaan terjadi ketika menghadapi hukuman disiplin tingkat berat. Pemahaman UPT dan Kanwil ketika menghadapi hukuman disiplin tingkat berat maka auditor/pemeriksa harus turun ke lokasi untuk menjadi Tim pemeriksa (sebagai unsur pengawas). Namun berdasarkan pemahaman auditor dan berdasarkan Pasal 17 ayat (2) Permenkumham Nomor 23 Tahun 2015 bahwa Pembentukan Tim Pemeriksa hanya dapat dilakukan jika hasil pemeriksaan atasan langsung belum cukup kuat sebagai dasar untuk penjatuhan hukuman disiplin. Selanjutnya dalam ayat (3) menyatakan bahwa usulan pembentukan Tim Pemeriksa disampaikan secara tertulis

oleh Pejabat yang Berwenang Menghukum secara berjenjang Kepada Menteri melalui Inspektur Jenderal dengan tembusan kepada Sekretaris Jenderal. Kemudian Pasal 18 ayat (1) menyatakan bahwa Menteri atau Inspektur Jenderal menetapkan keputusan pembentukan Tim Pemeriksa. Dalam hal Tim Pemeriksa, unsur pengawasan berasal dari Inspektorat Jenderal dan unsur kepegawaian berasal dari Sekretariat Jenderal dan seluruh pengembangan tugas fungsi dan tugas kepegawaian. Pada kenyataannya, ditemukan Tim Pemeriksa dibentuk di tingkat Kanwil dengan unsur pengawasan dilakukan oleh Pejabat di Kanwil.

Ketiga, melakukan pemanggilan pegawai yang melakukan pelanggaran disiplin melalui surat sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin dan Sanksi Administratif bagi Pegawai di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Jika yang bersangkutan sudah menerima surat panggilan sebanyak 3 (tiga) kali dan tidak memenuhi panggilan tersebut, maka hukuman disiplin akan diputus secara *in absentia*, yang dalam istilah peradilan berarti bahwa pemeriksaan suatu perkara tanpa kehadiran pihak tergugat atau terdakwa. Hal ini sesuai dengan dengan Pasal 14 ayat (3) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2015 yang menyatakan bahwa "Dalam hal pada pemanggilan ketiga Pegawai tidak hadir, Atasan Langsung menjatuhkan Hukuman Disiplin berdasarkan alat bukti dan keterangan yang ada tanpa dilakukan pemeriksaan".

Keempat, berdasarkan hasil wawancara bahwa: melakukan pemeriksaan oleh tim yang telah dibentuk sebelumnya atas rekomendasi dari atasan langsung. Pemeriksaan oleh tim apabila terdapat pelanggaran disiplin yang termasuk kategori hukuman disiplin tingkat berat, namun tidak menjadi perhatian umum,

seperti pelanggaran disiplin perkawinan, maka dapat diselesaikan pada tingkat Unit Pelayanan Teknis saja. Pemahaman ini sesuai dengan Pasal 19 Permenkumham Nomor 23 Tahun 2015.

Kelima, pada umumnya dalam menyusun Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dan Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) telah sesuai dengan format yang tercantum dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2015. Akan tetapi masih terdapat penyusunan BAP dan LHP pada salah satu UPT di Kanwil Jawa Timur yang tidak sesuai dengan format dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2015.

Keenam, hasil pemeriksaan berupa BAP dan LHP tersebut diserahkan ke Kepala Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mendapatkan petunjuk mengenai kelanjutan dari pelanggaran disiplin tingkat berat tersebut. Dalam hal ini petunjuk yang disampaikan dapat berupa perintah untuk meneruskan LHP ke Inspektorat Jenderal dalam bentuk usulan putusan hukuman disiplin atau pun melakukan pemeriksaan ulang terhadap kasus tersebut. Hasil dari pemeriksaan ulang ataupun telaah dari kepegawaian dapat memberatkan atau meringankan hukuman disiplin yang diperoleh dari hasil pemeriksaan. Penjatuhan hukuman disiplin berat yang dilakukan oleh Inspektorat Jenderal dan Sekretariat Jenderal dinilai terlalu lama, sehingga menyebabkan adanya ketidakpastian bagi pegawai yang terkena hukuman disiplin yang pada akhirnya berdampak pada administrasi serta pengulangan kasus.¹⁹

Terakhir, proses pendokumentasian hukuman disiplin tingkat ringan dan sedang yang dilakukan oleh Subbag Kepegawaian dan Tata Usaha pada Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Pengiriman dokumen penjatuhan hukuman disiplin

tingkat ringan dan sedang ke Sekretariat Jenderal (Setjen) dan Inspektorat Jenderal (Itjen) hanya berupa rekap saja, yaitu dalam kurun waktu setahun sekali atau bila ada surat permintaan dari Itjen ataupun Setjen. Hal ini tentunya akan berakibat data hukuman disiplin yang tidak *update*, pada akhirnya dapat berpengaruh kepada pengambilan keputusan ketika Baperjakat.

Pemulihan Hukuman Disiplin

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dikenal Istilah Rekam Jejak sebagai nama lain dari data cela. Dilihat dari filosofi Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 bahwa penjatuhan hukuman disiplin dilakukan dalam rangka pembinaan. Terkait dengan hal tersebut penanganan terhadap PNS yang melakukan pelanggaran, terdapat sanksi yang berupa pembinaan dan yang bersifat final. Sanksi pembinaan masih dapat diolah, sedangkan yang bersifat final berupa pemberhentian sebagai upaya penegakan Pasal 87 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara.

Sanksi yang berupa pembinaan memang secara filosofi menjadikan seseorang yang melakukan pelanggaran akan menyesali perbuatannya (tidak mengulangi lagi), sekaligus tidak menjadi contoh pegawai lainnya untuk melakukan pelanggaran yang sama. Hal ini berarti bahwa proses penjatuhan hukuman disiplin dilakukan secara objektif dan tidak diskriminatif. Oleh karena itu didalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010, setelah ada delegasi masing-masing pejabat dari Presiden sampai dengan eselon V, jika tidak menjatuhkan hukuman disiplin bagi pegawai yang melakukan pelanggaran disiplin, maka dijatuhi hukuman yang sama. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 terdapat turunannya mengenai proses penjatuhan hukuman disiplin tersebut yang diatur pada Perka BKN No. 21 Tahun 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan

¹⁹ Temuan lapangan di 3 Kantor Wilayah (DIY, Jambi dan Jawa Timur)

Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Bahkan dalam rancangan pengganti Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010, telah dilakukan pembahasan dengan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dimana atasan yang tidak memproses hukuman disiplin bagi pegawai yang terbukti melakukan pelanggaran maka akan dijatuhkan hukuman yang lebih berat.

Di dalam Perka BKN Nomor 21 Tahun 2010, seseorang yang dijatuhi hukuman disiplin tingkat sedang tersebut dapat kembali lagi ke pangkat semula, Akan tetapi terdapat tambahan waktu lagi 1 tahun untuk promosi karena untuk dapat melihat apakah pegawai tersebut telah menyesali perbuatannya dan tidak mengulangi perbuatannya tersebut. Dengan demikian setelah menjalani 1 tahun, dapat dipromosikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam suatu promosi, biasanya instansi mengatur secara khusus, misalnya yang mengatur 1 tahun menjalani hukuman disiplin dan 1 tahun untuk masa jeda. Seseorang yang memiliki prestasi kerja dalam 1 tahun terakhir dengan nilai baik, memiliki kesempatan untuk promosi.

Adapun tahapan yang dilakukan adalah bahwa seseorang melakukan pelanggaran disiplin diperiksa oleh tim pemeriksa bila diduga melakukan pelanggaran disiplin tingkat sedang atau tingkat berat. Saat keputusan penjatuhan hukuman disiplin ditetapkan, misalnya penurunan pangkat selama 3 tahun, maka selama 3 tahun harus dijalani terlebih dahulu. Setelah selesai menjalani hukuman disiplin, pegawai tersebut bekerja seperti sediakala untuk melihat perilakunya selama 1 tahun. Dalam 1 tahun itu tersebut, disusun target nilai akhir tahun Sasaran Kinerja Pegawai (SKP). Dalam penilaian SKP tersebut terdapat unsur perilaku, sehingga bila perilakunya tidak baik penilaian prestasi kerjanya akan tidak baik. Kalau nilainya cukup saja, maka

ia tidak akan bisa mendapatkan promosi. Oleh karena itu penilaian SKP pada setiap unsurnya harus bernilai baik, sehingga dapat dipromosikan. Dalam hal ini tidak hanya capaian kinerjanya saja yang dilakukan penilaian, tetapi perilakunya juga dinilai.

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang mengatur tentang rekam jejak, sehingga ada kekhawatiran jika rekam jejak tersebut dihilangkan, maka akan terjadi degradasi moral. Dalam hal ini perlu adanya penyamaan persepsi adalah isi Perka BKN Nomor 21 Tahun 2010, dimana seseorang yang telah menjalani dan telah menyesali perbuatannya selama 1 tahun, maka akan mendapatkan kesempatan yang sama walaupun telah cela. Dalam undang-undang, pejabat Pembina kepegawaian (PPK) dapat mengangkat seseorang dalam jabatan tertentu. Hal ini memungkinkan seseorang yang telah cela dapat diangkat kembali berdasarkan faktor "kroninya". Walaupun mempunyai preogratif namun bisa diawasi misalnya dengan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Dengan demikian, rekam jejak tersebut perlu dan penting.²⁰

Hal yang berbeda disampaikan oleh analis kepegawaian Kanwil Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia DKI Jakarta yang mengemukakan bahwa perlu dibuat surat yang menyatakan bahwa pegawai yang bersangkutan telah selesai menjalani hukuman disiplin, dan dihapuskan namanya dari daftar cela.²¹

Bentuk pemulihan menjadi hal yang sangat diperlukan dalam memberikan kembali hak-hak pegawai setelah menjalani hukuman disiplin. Dalam hal ini terdapat kontroversi mengenai adanya bentuk pemulihan. Salah satunya pendapat dari pihak Kanim Khusus Surabaya yang mengatakan

20 Wawancara dengan Ahmad Setiyanto, Badan Kepegawaian Negara pada tanggal 26 Februari 2019

21 Wawancara dengan analis kepegawaian Kanwil Kemenkumham DKI Jakarta pada tanggal 25 Februari 2019

bahwa data tentang pelanggaran disiplin yang bersangkutan harus tetap ada untuk melihat profil dari suatu pegawai. Pemulihan seharusnya diberikan secara otomatis kepada pegawai tanpa harus menerbitkan surat keputusan yang akan memakan waktu lama karena adanya sistem birokrasi.²²

Hal ini berbeda dengan yang tanggapan dari pihak Lapas Kelas IIB Lamongan yang menyetujui adanya bentuk pemulihan terhadap pegawai yang telah menjalankan hukuman disiplin, sehingga perlu diterbitkan suatu surat keputusan dalam upaya pemulihan tersebut. Salah satu contoh yang dapat dikemukakan adalah mengenai seorang staf yang terkena hukuman disiplin yang memiliki kinerja yang sangat baik melebihi pegawai lainnya. Akan tetapi seseorang yang terkena hukuman disiplin seringkali mendapat stigma negatif walaupun yang bersangkutan sudah berubah dan menyelesaikan pekerjaan dengan sangat baik. Selain itu peraturan yang ada juga harus dilihat dari sisi kemanusiaan, seperti aturan tentang pemberian Satyalencana. Pada peraturan tersebut, pegawai yang terkena hukuman disiplin sedang, tidak dapat mengajukan permohonan untuk mendapatkan satya lancana. Dalam hal ini bila seseorang memiliki masa kerja selama 14 tahun dan pada tahun ke 12 ternyata yang bersangkutan terkena hukuman disiplin, maka perlu dipertimbangkan masa kerja 10 tahun yang telah dijalani mengingat dalam peraturan yang ada, masa kerja yang bersangkutan akan kembali ke 0 (nol) tahun.

Berkaitan dengan hal tersebut, pihak Lapas Kelas IIB Pasuruan pun menyampaikan hal serupa mengenai legalisasi dari bentuk pemulihan. Dalam hal ini, perlu ada surat keterangan dari pimpinan yang menyatakan bahwa pegawai yang bersangkutan telah menjalani masa hukuman disiplin, sehingga pegawai tersebut berhak mendapatkan hak-

hak sebagaimana yang diterima oleh pegawai yang lain.

Bentuk pemulihan riwayat cela bagi pegawai yang pernah menjalani hukuman disiplin memang sangat dibutuhkan dalam berbagai hal. Salah satunya adalah memenuhi persyaratan pemberian penghargaan pegawai berupa satya lancana yang mengatur bahwa bagi pegawai yang pernah terkena hukuman disiplin tingkat sedang atau hukuman disiplin tingkat berat tidak dapat mengajukan permohonan tersebut. Akan tetapi tidak ada kejelasan dengan batasan waktu pemberian penghargaan satya lancana tersebut. Selain itu juga, bagi pegawai yang terkena hukuman disiplin tingkat ringan, akan dilakukan penghitungan ulang dari awal kinerja pegawai tersebut. Dalam hal ini perlu kiranya dalam upaya pemulihan terhadap pegawai yang pernah melakukan pelanggaran disiplin, dilakukan melalui penilaian atasan terlebih dahulu untuk mendapatkan pertimbangan langsung dari atasan langsung dan kemudian dilakukan penghapusan terhadap riwayat celanya.²³

Hal yang berbeda disampaikan oleh Kepala Divisi Administrasi yang menyatakan bahwa dalam upaya pemulihan catatan cela pegawai sebagai akibat hukuman disiplin yang pernah dilakukan melalui penghapusan ataupun penghilangan daftar cela tersebut, maka perlu untuk melakukan konsultasi dengan pihak Badan Kepegawaian Negara. Akan tetapi Kepala Divisi Administrasi yang kurang menyetujui hal tersebut dengan alasan kurang relevannya riwayat cela apabila dihapuskan. Riwayat cela dicantumkan untuk memberikan pertimbangan kepada pejabat yang berwenang dalam rangka kenaikan pangkat pegawai, promosi jabatan pegawai, pemberian penghargaan kepada pegawai, sehingga tidak bisa dikatakan

²² Wawancara dengan pihak Kanim Khusus Surabaya pada tanggal 19 Februari 2019

²³ Wawancara dengan pejabat pada Kantor Imigrasi Kelas I TPI Yogyakarta pada tanggal 20 Februari 2019

bahwa riwayat cela dapat menjadi alasan untuk menghambat seorang pegawai dalam perjalanan karirnya. Hal ini karena banyak pegawai yang mempunyai riwayat cela dan ternyata dapat dipromosikan atau diberikan kenaikan pangkat. Hal yang hampir sama disampaikan oleh Kepala Divisi Pelayanan Hukum mengenai pemulihan riwayat daftar cela yang mengemukakan bahwa riwayat cela pada SIMPEG sebaiknya hanya dapat dibuka oleh pejabat pimpinan tertinggi yang mempunyai kepentingan dalam hal kebutuhan kepegawaian.

Selain itu pihak Lembaga Pemasarakatan Narkotika Kelas IIA Yogyakarta mengemukakan bahwa pegawai yang terkena hukuman disiplin atau yang sudah menjalankan hukuman disiplin, akan dipindahkan/dimutaskan oleh pimpinan dengan harapan pegawai tersebut tidak mempunyai beban mental dan stigma buruk yang terus melekat di dalam dirinya. Hal yang diharapkan adalah bentuk pemulihan dapat dilaksanakan secara ideal dan diimplementasikan di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Bentuk pemulihan hukuman disiplin pegawai negeri sipil menjadi hal yang perlu mendapatkan perhatian banyak pihak. Dalam hal ini banyak pihak yang menanggapi secara positif akan adanya pemulihan hukuman disiplin, salah satunya adalah Kepala Sub Bagian Kepegawaian dan TU yang mengemukakan bahwa bentuk pemulihan hukuman disiplin tersebut perlu diakomodir dalam peraturan perundang-undangan. Akan tetapi bentuk pemulihan tersebut juga perlu dilihat dari tingkat hukuman disiplin yang dijatuhkan terhadap seorang pegawai. Bila pegawai tersebut melakukan pelanggaran disiplin berat yang juga melanggar norma-norma yang berlaku, maka bentuk pemulihan akan sulit diberikan kepada pegawai yang bersangkutan. Dalam hal ini pejabat pada Kantor Imigrasi kelas I

Jambi mengemukakan bahwa perlu adanya kejelasan waktu berakhirnya hukuman disiplin, sehingga pegawai yang bersangkutan tidak merasakan dampak hukuman disiplin tersebut seumur hidupnya.²⁴

Terkait dengan penerapan hukuman disiplin, ada satu sisi yang menarik untuk dicermati sebagai bahan pemikiran untuk kedepannya. Hal ini berkaitan dengan apabila seorang pegawai yang terkena hukuman disiplin dan telah selesai menjalani hukuman disiplinnya. Apabila pegawai yang bersangkutan masih melanjutkan karirnya sebagai PNS, apakah rekam jejak yang terdapat pada pendokumentasian keputusan hukuman disiplin mempengaruhi karir pegawai tersebut?

Berangkat dari fenomena tersebut, maka dimunculkan bentuk pemulihan bagi pegawai yang telah selesai menjalani hukuman disiplinnya. Pendekatan yang dilakukan dapat bersifat normatif maupun faktual berdasarkan temuan implementasi di lapangan.

Bentuk pemulihan tidak secara eksplisit disebutkan dalam aturan normatif. Meskipun demikian dalam implementasi aturan tersebut terdapat hal yang terkait dengan bentuk pemulihan. Bahwa setiap pegawai yang pernah melakukan pelanggaran disiplin dan telah menjalani hukuman disiplinnya maka atas nama pegawai tersebut terdapat pendokumentasian keputusan hukuman disiplin. Konsekuensinya saat pegawai yang bersangkutan menjalani proses kenaikan pangkat pegawai, promosi jabatan pegawai, pemberian penghargaan kepada pegawai maka catatan tersebut atau rekam jejak menjadi salah satu pertimbangan bagi karir pegawai yang bersangkutan. Pendokumentasian keputusan hukuman disiplin dapat juga diistilahkan sebagai "data cela" ataupun "rekam jejak" yang melekat pada pegawai yang terkena hukuman disiplin.

24 Wawancara dengan pejabat pada Kantor Imigrasi Kelas I Jambi pada tanggal 20 Februari 2019

Data cela/rekam jejak hukuman disiplin pegawai negeri sipil menjadi hal yang perlu mendapatkan perhatian banyak pihak karena ada asumsi hal tersebut menimbulkan kerugian bagi pegawai yang bersangkutan. Dalam hal ini terdapat perbedaan pandangan terhadap bentuk pemulihan. Di satu sisi banyak pihak yang menanggapi secara positif terhadap wacana pemulihan hukuman disiplin. Bentuk pemulihan hukuman disiplin tersebut perlu diakomodir dalam peraturan perundang-undangan. Dibutuhkan kejelasan waktu berakhirnya hukuman disiplin sehingga pegawai yang bersangkutan tidak merasakan dampak hukuman disiplin tersebut seumur hidupnya.

Namun di sisi lain, terdapat pandangan bahwa data cela/rekam jejak tidak relevan apabila dihapuskan. Secara normatif, data cela/rekam jejak perlu dicantumkan untuk memberikan pertimbangan kepada pejabat yang berwenang dalam rangka kenaikan pangkat pegawai, promosi jabatan pegawai, pemberian penghargaan kepada pegawai. Ternyata, fakta di lapangan menunjukkan banyak pegawai yang mempunyai data cela/rekam jejak tetap dipromosikan atau diberikan kenaikan pangkat.

Terdapat juga argumentasi adanya kekhawatiran apabila data cela/rekam jejak tersebut dihilangkan maka berpotensi terjadinya degradasi moral. Hal itu terjadi karena pegawai yang terkena hukuman disiplin dan telah selesai menjalani hukuman disiplinnya tidak memiliki kekhawatiran bahwa data cela/rekam jejaknya diketahui orang lain.

Berdasarkan kedua pandangan tersebut, dapat dianalisa lebih jauh dan mendalam. Di mana, pandangan yang menyatakan tidak perlu dihapusnya data cela/rekam jejak berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini (PP Nomor 53 Tahun 2010 dan Perka BKN Nomor 21 Tahun 2010). Filosofi dari PP Nomor 53 Tahun 2010 adalah pembinaan, dimana

penanganan terhadap PNS yang melakukan pelanggaran akan mendapatkan sanksi yang berupa pembinaan dan ada sanksi yang bersifat final. Sanksi Pembinaan masih dapat diolah dan dibina namun bagi sanksi yang bersifat final - pemberhentian sebagai PNS, merupakan upaya penegakan hukum.

Di dalam Perka BKN Nomor 21 Tahun 2010 yang merupakan peraturan pelaksana dari PP Nomor 53 Tahun 2010, menjelaskan secara rinci konsep pembinaan tersebut. Pembinaan yang dimaksud dapat dilihat dari adanya tambahan waktu satu tahun penilaian oleh atasan langsung dengan melihat apakah pegawai tersebut telah menyesali perbuatannya dan tidak mengulangi lagi perbuatannya yang dinilai dengan "Baik". Dengan demikian setelah menjalani 1 tahun, yang bersangkutan dapat dipromosikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya berdasarkan aturan yang berlaku saat ini, data cela/rekam jejak akan terus dibawa oleh seorang pegawai hingga pensiun atau meninggal dunia. Berdasarkan pandangan ini maka bentuk pemulihan dapat diartikan setelah seseorang menjalani hukuman disiplin dengan tambahan waktu 1 tahun sebagai bagian dari pembinaan.

Pandangan lain, pada umumnya mengharapkan adanya bentuk pemulihan dalam arti apabila seseorang telah menjalani masa hukuman disiplinnya, termasuk rentang waktu pembinaan selama satu tahun, seharusnya hilanglah data cela/rekam jejak tersebut. Hal ini menegaskan bahwa tidak perlu adanya data cela/rekam jejak karena pada akhirnya terdapat subjektivitas dari atasan/pimpinan dalam menentukan karir yang bersangkutan. Untuk itu diperlukan suatu argumentasi hukum yang dapat menguatkan pandangan ini.

Teori yang mampu mengangkat fenomena yang terkait dengan bentuk pemulihan adalah Teori Hukum Progresif yang menawarkan lebih dari sekedar *procedural*

justice. Teori ini berorientasi pada keadilan dengan memperhatikan kepentingan umum dan lebih menekankan pada *substantial justice*. Hal ini berarti bahwa hukum tidak dilihat dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan lebih dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapai, serta akibat yang ditimbulkan dari cara bekerjanya hukum. Pemahaman atas hukum tidak hanya bersifat tekstual, melainkan melampaui dokumen hukum. Hukum tidak hanya sebatas pada studi tentang peraturan, tetapi juga melihat efek dan bekerjanya hukum (*law as a tool for social engineering*) yang merupakan alat rekayasa sosial.

Teori ini juga ingin membebaskan diri dari cara kerja konvensional yang diwariskan oleh mazhab hukum positif dengan segala doktrin dan prosedurnya yang serba formal prosedural yang justru melahirkan keadilan yang bersifat formal, bukan keadilan substansial. Pencerahan dan pembebasan dari belenggu formal prosedural itu hanya dapat ditempuh melalui paradigma hukum progresif yang sangat peduli kepada kebenaran, kemanusiaan dan keadilan. Keberadaan hukum di tengah-tengah masyarakat tidak hanya dibatasi untuk mencapai kepastian hukum, tetapi jauh lebih besar dari itu adalah untuk mencapai keadilan sejati dalam rangka mensejahterakan rakyat.

Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum dan tidak didasarkan atas kekuasaan. Hukum harus dijadikan panglima dalam menjalankan roda kehidupan berbangsa dan bernegara. Disamping kepastian dan keadilan hukum juga berfungsi untuk kesejahteraan hidup manusia. Sehingga boleh dikatakan bahwa ber hukum adalah sebagai medan dan perjuangan manusia dalam konteks mencari kebahagiaan hidup.²⁵

Namun didalam realita kehidupan

25 Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009). Hlm. 1.

masyarakat, hukum mengalami sebuah permasalahan krusial yang mengaburkan makna dari hukum tersebut. Hukum hanya dijadikan alat dan bukan tujuan. Hukum dan keadilan merupakan dua buah sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan, hukum bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan keadilan tanpa hukum ibarat macan ompong. Salah satu penyebab kemandegan yang terjadi didalam dunia hukum adalah karena masih terjerembab kepada paradigma tunggal positivisme yang sudah tidak fungsional lagi sebagai analisis dan kontrol yang bersejalan dengan tabel hidup karakteristik manusia yang senyatanya pada konteks dinamis dan multi kepentingan baik pada proses maupun pada peristiwa hukumnya.²⁶

Perwujudan keadilan sosial sebagai tujuan utama hukum nasional sama sekali belum terwujud, bahkan berbagai rencana nasional telah dibuat untuk mengembangkan hukum di Indonesia demi terwujudnya keadilan, tetapi tidak memberikan hasil yang memuaskan. Orang tidak berbicara tentang kehidupan hukum yang makin bersinar, melainkan sebaliknya kehidupan hukum yang makin suram.²⁷

Hukum progresif di mulai dari asumsi dasar bahwa hukum adalah institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia atau dengan perkataan lain hukum progresif merupakan hukum yang ingin melakukan pembebasan baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan.²⁸

26 *Ibid.* Hlm. 219

27 Romli Atmasasmita, "Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional," *Jurnal Hukum Prioris* 3, no. 1 (2012): 1–26. Hlm. 15.

28 Sudjito, *Hukum Dalam Pelangi Kehidupan* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012). Hlm. 133.

Menurut Satjipto Rahardjo, Penegakan hukum progresif adalah menjalankan hukum tidak hanya sekedar kata-kata hitam-putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Penegakan hukum tidak hanya kecerdasan intelektual, melainkan dengan kecerdasan spiritual. Dengan kata lain, penegakan hukum yang dilakukan dengan penuh determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain daripada yang biasa dilakukan.²⁹

Dasar filosofi dari hukum progresif adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.³⁰ Hukum progresif berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya. Dengan mengutamakan perilaku (manusia) daripada peraturan perundang-undangan merupakan titik tolak paradigma penegakan hukum, akan membawa kita untuk memahami hukum sebagai proses dan proyek kemanusiaan.³¹

Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat dua cara pelakuan terhadap pelaku kejahatan. Pertama, orang tersebut dianggap sama sekali jahat sehingga dibutuhkan hukuman. Dalam hal ini tujuan pemberian hukuman adalah untuk menunjukkan kepada orang tersebut bahwa ada tindakan yang diambil sehubungan dengan situasi yang terjadi. Ia tidak bisa begitu saja melakukan kesalahan dan lolos dari konsekuensinya, Hukuman menunjukkan kepada korban bahwa seorang pelaku kejahatan pasti dimintai pertanggungjawaban

atas perbuatannya. Karena ada hukuman, orang akan menghindari dari kesalahan yang sama, atau pelaku tersebut terdorong untuk memperbaiki perilakunya. Dengan demikian, tujuan pemberian hukuman adalah untuk mengatasi ketidakseimbangan yang muncul sebagai akibat dari suatu tindakan merusak sehingga tercipta keseimbangan yang baru. Kedua, respons alternatif yang dikembangkan dengan mengubah fokus, dari hukuman menjadi rehabilitasi pelaku. Dalam pendekatan rehabilitasi, seorang pelaku kejahatan dianggap sebagai orang yang sakit jiwa atau menjadi gila karena pengalaman hidupnya. Oleh karena itu respon yang tepat untuk keadaan ini adalah melakukan rehabilitasi. Disini pelaku tidak dipandang semata-mata sebagai orang jahat. Ia dibentuk oleh lingkungan yang merusak sehingga membutuhkan terapi atau rehabilitasi. Melalui rehabilitasi, seorang pelaku kejahatan dimampukan untuk mengenali masa lalunya yang keliru, sehingga ia akan mampu menolak melakukan tindakan yang salah dimasa yang akan datang.³²

Hal tersebut dikaitkan Pegawai Negeri Sipil yang menjalani hukuman disiplin, dapat terlihat bahwa rehabilitasi atau pemulihan sangat diperlukan bagi seorang Pegawai Negeri Sipil mengingat hukuman disiplin yang dikenakan tersebut bukanlah dikarenakan kejahatan yang dilakukan oleh pegawai melainkan hanya berupa pelanggaran terhadap kode etik PNS yang berlaku dilingkungan kerja.

Peneliti berpandangan untuk mengklarifikasi adanya klausul “dapat dipertimbangkan” yang memberikan kesan ketidakpastian hukum dalam suatu sistem hukum *civil law* di Indonesia. Pada akhirnya, tidak sedikit yang memanfaatkan celah hukum untuk memperkaya diri sendiri tanpa

29 Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009). Hlm. 30.

30 Mahmud Kusuma, *Menyelami Semangat Hukum Progresif: Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegaka Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Antony Lib kerjasama dengan LSHP, 2009). Hlm. 31.

31 *Ibid.*

32 Mark Yantzi, *Kekerasan Seksual Dan Pemulihan: Pemulihan Bagi Korban, Pelaku Dan Masyarakat* (Jakarta: BPK Gunung Mulia, 2009).

memperdulikan rasa keadilan. Oleh karena itu, perlu penegakan hukum yang responsif, tidak hanya berdasarkan hukum formal, dimana hukum diberlakukan secara tekstual sesuai aturan-aturan yang ada dan diposisikan sebagai penjaga dari setiap pelanggaran. Seyogyanya hukum harus lebih progresif, berimbang dengan perspektif hukum materil secara kontekstual sehingga putusan yang ada mampu memuat rasa keadilan.

Peneliti juga mempertanyakan filosofi pembinaan yang terdapat pada PP Nomor 53 Tahun 2010. Apabila pegawai telah menjalani hukuman disiplin dan diberikan pembinaan oleh atasan langsung maka kondisi tersebut menjadi alas pertimbangan lebih lanjut mengenai keberadaan data cela/rekam jejak yang menjadi stigma negatif bagi pegawai yang bersangkutan. Dalam menyikapi kondisi tersebut, data cela/rekam jejak tetap ada sesuai yang diamanatkan oleh PP Nomor 53 Tahun 2010 namun dalam kebijakan internal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI data cela/rekam jejak tidak boleh digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam rangka kenaikan pangkat pegawai, promosi jabatan pegawai, pemberian penghargaan kepada pegawai. Data cela/rekam jejak diposisikan sebagai arsip yang pasif dikelola oleh Inspektorat Jenderal, hanya digunakan ketika pegawai yang bersangkutan melakukan pengulangan pelanggaran disiplin kepegawaian.

PENUTUP

Kesimpulan

1. Implementasi mekanisme pemberian hukuman disiplin Pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia belum berjalan dengan baik. Hal ini berkenaan dengan mekanisme penjatuhan hukuman disiplin yang membutuhkan waktu lama dan minimnya pemahaman pejabat struktural di

Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

2. Bentuk pemulihan bagi seorang pegawai yang telah menjalani hukuman disiplin yaitu bersifat implisit berupa pembinaan, meskipun pemulihan tidak diakomodir pada hukuman disiplin tingkat ringan Pasal 7 ayat (2). Bentuk pemulihan diakomodir pada penjatuhan hukuman disiplin tingkat sedang dan tingkat berat Pasal 7 ayat (4) huruf a, b dan c Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Saran

Beberapa saran yang dapat disampaikan:

1. Berkenaan dengan Pemberian hukuman disiplin pegawai:
 - a. Sekretariat Jenderal perlu mengembangkan aplikasi SIMPEG pada modul disiplin *on-line*, agar mampu menyediakan data dan proses administrasi hukuman disiplin *on-line real time* (OLRT) dimulai dari proses pemanggilan, pemeriksaan, berita acara pemeriksaan dan laporan hasil pemeriksaan, penetapan Keputusan Penjatuhan Hukuman Disiplin, penyampaian Keputusan Hukuman Disiplin serta upaya administratif sampai dengan pemberlakuan dan pendokumentasian Keputusan Penjatuhan hukuman disiplin.
 - b. Inspektorat Jenderal perlu Mengembangkan sistem pengawasan dengan penambahan modul hukuman disiplin terintegrasi SIMPEG dengan analisis data sesuai kebutuhan.
 - c. BPSDM Hukum dan HAM perlu melakukan pendidikan dan pelatihan terkait Permenkumham 23/2015 melalui metoda *e-learning* kepada pejabat struktural di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

2. Inspektorat Jenderal perlu membuat konsep pemulihan bagi seorang pegawai yang telah menjalani hukuman disiplin dengan memperhatikan kepastian, dimana seseorang yang telah dibina oleh atasan langsung dalam masa menjalankan hukuman disiplin yang terekam dalam data cela/data rekam jejak/ SIMWAS tidak perlu lagi sebagai bahan pertimbangan dalam meniti karir kedepannya kecuali yang bersangkutan berbuat pelanggaran lagi.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih kami haturkan kepada Bapak Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia yang terus mendukung untuk terselesainya tulisan ini. Kepada rekan-rekan Peneliti di lingkungan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia yang tidak dapat disebutkan satu persatu atas sumbang sarannya. Kepada rekan-rekan Pusbangdatin, selaku pengelola jurnal di Balitbang Hukum dan Hak Asasi Manusia yang telah memberikan segala informasi teknisnya. Kepada rekan Perpustakaan Balitbang Hukum dan Hak Asasi Manusia yang memberikan pelayanan peminjaman buku untuk penulis dalam menelusuri literatur terkait tulisan ini, diucapkan banyak terima kasih.

DAFTAR PUSTAKA

- Atmasasmita, Romli. "Tiga Paradigma Hukum Dalam Pembangunan Nasional." *Jurnal Hukum Prioris* 3, no. 1 (2012): 1–26.
- Hasibuan, Malayu S.P. *Manajemen Dasar, Pengertian Dan Masalah. Edisi Revisi*. Jakarta: Bumi Aksara, 2009.
- Ivancevich, Konopaske, and Matteson. *Perilaku Manajemen Dan Organisasi*. Jakarta: Erlangga, 2006.
- Kantun, Sri. "Penelitian Evaluatif Sebagai Salah Satu Model Penelitian Dalam Bidang Pendidikan." *Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan, Ilmu Ekonomi dan Ilmu Sosial* 10, no. 2 (2017): 1–15.
- Kusuma, Mahmud. *Menyelami Semangat Hukum Progresif: Terapi Paradigmatik Atas Lemahnya Penegaka Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Antony Lib kerjasama dengan LSHP, 2009.
- Purwanto. *Instrumen Penelitian Sosial Dan Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2006.
- Rahardjo, Satjipto. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Sudjito. *Hukum Dalam Pelangi Kehidupan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*. Bandung: CV. Alfabeta, 2017.
- Tangkuman, Kevin, Bernhard Tewel, and Irvan Trang. "Penilaian Kinerja, Reward, Dan Punishment Terhadap Kinerja Karyawan Pada PT. Pertamina (Persero) Cabang Pemasaran Suluttenggo." *Jurnal EMBA Universitas Sam Ratulangi Manado* 3, no. 2 (2015): 884–895.
- Usman, Sabian. *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Yantzi, Mark. *Kekerasan Seksual Dan Pemulihan: Pemulihan Bagi Korban, Pelaku Dan Masyarakat*. Jakarta: BPK Gunung Mulia, 2009.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- Perka BKN No. 21 Th. 2010 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS
- Permenkumham Nomor 23 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin dan Sanksi Administratif Bagi Pegawai di Lingkungan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia
- Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM.

**IMPLIKASI KEBIJAKAN BEBAS VISA BERDASARKAN PERATURAN
PRESIDEN TENTANG BEBAS VISA KUNJUNGAN: PERSPEKTIF
KETENAGAKERJAAN**
*(Implication of Visa-Free Policy Based on The Presidential Regulation
Regarding Visa-Free Visit: Employment Perspective)*

Wicipto Setiadi, Rakha Aditya Afrizal
Fakultas Hukum UPN “Veteran” Jakarta
Jl. R.S. Fatmawati No. 1, PondokLabu, Jakarta Selatan 12450
Telp.: +62816775069, wiciptosetiadi@upnvj.ac.id rakhaafrizal@yahoo.com

Tulisan Diterima: 04-09-2019; Direvisi: 04-11-2019; Disetujui Diterbitkan:04-11-2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.311-322>

ABSTRAK

Dalam rangka meningkatkan hubungan negara Republik Indonesia dengan negara lain, perlu diberikan kemudahan bagi warga negara asing untuk masuk ke wilayah negara Republik Indonesia yang dilaksanakan dalam bentuk pembebasan dari kewajiban memiliki visa kunjungan dengan memperhatikan asas timbal balik dan asas manfaat. Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan. Peraturan tersebut dibuat dalam rangka memberikan manfaat untuk meningkatkan perekonomian pada umumnya dan meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara pada khususnya. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan lebih mengutamakan data kepustakaan yang berasal dari sumber primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara deskriptif. Pembahasan diarahkan pada bagaimana implikasi pemberlakuan kebijakan bebas visa dalam perspektif ketenagakerjaan dan bagaimana cara pemerintah mengatasinya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberlakuan bebas visa memiliki implikasi yang cukup besar dalam bidang ketenagakerjaan, khususnya dalam kasus tenaga kerja asing ilegal yang menyalahgunakan kebijakan bebas visa, masih lemahnya pengawasan dari pemerintah, dan belum optimalnya peraturan mengenai penggunaan tenaga kerja asing.

Kata kunci: *implikasi bebas visa; ketenagakerjaan; tenaga kerja asing ilegal*

ABSTRACT

In order to improve the relations of the Republic of Indonesia with other countries, it is necessary to provide facilities for foreign citizens to enter the territory of the Republic of Indonesia which is implemented in the form of exemption from the obligation to have a visitor visa by observing the principle of reciprocity and the principle of benefits. The Government of Indonesia issued Presidential Regulation No. 21 of 2016 concerning Visa Free Visit. The regulation was made in order to provide benefits to improve the economy in general and increase the number of tourist arrivals in particular. This study uses normative juridical methods by prioritizing library data derived from primary, secondary and tertiary sources analyzed descriptively. The discussion is directed at the implications of the application of visa-free policies in an employment perspective and how the government deals with them. The results showed that the application of visa-free has significant implications in the field of employment, especially in the case of illegal foreign workers who infringe visa-free policies, weak control from the government, and weak regulations regarding the use of foreign workers.

Keywords: *implications for visa-free; labor; illegal foreign workers*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Hukum internasional menghormati peranan penting dari wilayah negara seperti yang tercermin dalam prinsip penghormatan terhadap integritas dan kedaulatan suatu wilayah negara (*territorial integrity and sovereignty*) yang dimuat dalam berbagai produk hukum internasional. Pengakuan kedaulatan dan integritas wilayah suatu negara ini antara lain ditunjukkan dengan adanya larangan melakukan intervensi terhadap masalah internal suatu negara.¹

Kedaulatan suatu negara dapat berjalan sesuai dengan tujuan jika melakukan hubungan kerja sama dengan negara-negara lain. Intensitas kerja sama antara Indonesia dengan negara-negara lain baik bilateral maupun multilateral, dalam rangka pelaksanaan hubungan dan politik luar negeri semenjak beberapa dekade ini mengalami peningkatan yang sangat cepat. Meningkatnya hubungan dan kerja sama tersebut, memerlukan adanya pengaturan-pengaturan mengenai kegiatan hubungan luar negeri yang jelas, terkoordinasi dan terpadu serta mempunyai kepastian hukum.²

Negara merdeka, memiliki hak yang sama dengan negara merdeka lainnya dalam mengimplementasikan politik bebas aktif, negara harus memperhatikan prinsip kedaulatan negara. Negara yang berdaulat memiliki hak eksklusif berupa kekuasaan yaitu:

1. Kekuasaan untuk mengendalikan persoalan domestik;
2. Kekuasaan untuk menerima dan mengusir orang asing;

1 Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Perbatasan Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*, (Graha Ilmu: Yogyakarta, 2011), 1.

2 Boer Mauna, *Hukum Internasiona Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*. (PT Alumni: Bandung, 2005), 515.

3. Hak-hak istimewa untuk mem-buka perwakilan diplomatiknya di negara lain;
4. Yurisdiksi penuh atas kejahatan yang dilakukan dalam wilayahnya.³

Dengan demikian, dapat diartikan bahwa dalam suatu kedaulatan terdapat suatu wilayah kewenangan atau yurisdiksi yang melekat dan tidak terpisahkan.⁴

Dalam rangka meningkatkan hubungan negara Republik Indonesia dengan negara lain, perlu diberikan kemudahan bagi orang asing warga negara dari negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara, dan entitas tertentu untuk masuk ke wilayah negara Republik Indonesia yang dilaksanakan dalam bentuk pembebasan dari kewajiban memiliki visa kunjungan dengan memperhatikan asas timbal balik dan manfaat.⁵ Contoh pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara adalah Hongkong (SAR), sedangkan contoh entitas tertentu adalah Tahta Suci Vatikan.⁶ Berdasarkan alasan tersebut Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan.

Selain itu, peraturan tersebut juga disusun dalam rangka memberikan manfaat yang lebih dalam peningkatan perekonomian sehingga perlu memperbanyak jumlah negara, pemerintah wilayah administratif khusus suatu negara, dan entitas tertentu yang diberikan fasilitas pembebasan dari kewajiban memiliki visa kunjungan.⁷

Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian menentukan

3 Ibid.

4 M. Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi dalam Migrasi Manusia*. (PT Pustaka Reka Cipta: Bandung, 2012), 28.

5 Lihat: Konsideran Menimbang huruf a Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan.

6 Lihat: Lampiran Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 angka 53 dan angka 145.

7 Lihat: Konsideran Menimbang huruf b Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan.

bahwa “Kebijakan bebas visa diberikan kepada negara lain dengan memperhatikan asas timbal balik yaitu pembebasan visa hanya diberikan kepada orang asing dari negara yang juga memberikan pembebasan visa kepada warga negara Indonesia dan asas manfaat yaitu hanya orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan negara Republik Indonesia serta tidak membahayakan keamanan dan ketertiban umum”.⁸

Namun, pemberlakuan bebas visa belum sepenuhnya berjalan sebagaimana ditentukan dalam UU, pemberlakuan bebas visa yang seharusnya dapat memberikan manfaat sesuai dengan asas resiprositas (timbal balik) belum terpenuhi karena masih banyak negara yang belum memberikan bebas visa kunjungan terhadap Warga Negara Indonesia (WNI) tetapi diberikan bebas visa kunjungan oleh Indonesia. Selain itu, pemberlakuan kebijakan bebas visa juga menimbulkan adanya penyelundupan hukum seperti banyaknya tenaga kerja asing (TKA) ilegal yang masuk ke Indonesia dengan hanya menggunakan visa kunjungan. Akibatnya banyak lapangan pekerjaan di Indonesia diambil oleh TKA dan kebanyakan dari mereka adalah ilegal. Sudah barang tentu kondisi semacam ini menimbulkan polemik di masyarakat dan kebijakan bebas visa juga dapat menimbulkan beberapa masalah di berbagai sektor seperti keamanan dan pertahanan, serta keimigrasian.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana dampak pemberian bebas visa kepada 169 Negara dalam perspektif ketenagakerjaan?

2. Bagaimana pemerintah meng-atasi dampak pemberian bebas visa kepada 169 negara tersebut?

Metode Penelitian

1. Pendekatan

Ditinjau dari sudut penelitian hukum, terdapat dua jenis metode penelitian yaitu, penelitian hukum normatif atau kepastasaan dan penelitian hukum sosiologis atau empiris. Tulisan ini lebih mengutamakan penelitian pada peraturan perundang-undangan, buku dan jurnal-jurnal hukum sebagai data primer dan data sekunder. Data tersebut merupakan hasil penelitian yang diperoleh dari Direktorat Jenderal Imigrasi, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Ketenagakerjaan dan pihak-pihak lain yang berkaitan untuk melengkapi kebutuhan data yang diperlukan.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif. Pendekatan yuridis normatif dalam penelitian ini maksudnya adalah bahwa dalam menganalisis permasalahan dilakukan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum (yang merupakan data sekunder) dengan data primer yang diperoleh di lapangan yaitu tentang pember-lakuan kebijakan bebas visa kepada 169 Negara.

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan teoritis dan pendekatan kasus. Pendekatan yang mengacu pada peraturan perundang-undangan dilakukan ter-hadap peraturan perundang-undangan yang berlaku (hukum positif) yang terkait dengan objek penelitian.

2. Metode Pengumpulan Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Menurut kekuatan mengikatnya, data sekunder dapat di golongan menjadi tiga golongan, yaitu:

- 1) Sumber Bahan Hukum Primer

Sumber bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa

⁸ Lihat: Penjelasan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

bahan-bahan hukum yang mengikat yaitu:

- a) UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- b) UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- c) Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan.
- d) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

2) Sumber Bahan Sekunder

Sumber bahan sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan yang membahas atau menjelaskan sumber bahan hukum primer yang berupa buku teks, jurnal hukum, majalah hukum, pendapat para pakar serta berbagai macam referensi yang berkaitan dengan kebijakan bebas visa.

3) Sumber Bahan Hukum Tersier

Sumber bahan hukum tersier yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan-bahan penunjang yang menjelaskan dan memberikan informasi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, berupa kamus-kamus hukum, media internet, buku petunjuk atau buku pegangan, ensiklopedia serta buku mengenai istilah-istilah yang sering dipergunakan mengenai kebijakan bebas visa.

3. Teknik Analisis Data

Pengumpulan data dilakukan dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen atau berkas yang diperoleh dari instansi di mana penelitian ini dilakukan. Selain itu, juga dilakukan studi lapangan, yakni pengumpulan data mengenai objek yang diteliti terkait dengan permasalahan kebijakan bebas visa, kemudian disajikan secara analisis deskriptif. Untuk melengkapi data tersebut juga dilakukan wawancara.

PEMBAHASAN

A. Latar Belakang dan Tujuan Pemberian Visa

Dengan berlakunya MEA (Masyarakat Ekonomi ASEAN), perpindahan tenaga kerja antar negara meningkat drastis ditandai dengan adanya permintaan dan penawaran dari negara-negara anggota ASEAN kepada Indonesia yang meminta Indonesia membuka kesempatan kerja bagi TKA profesional agar dapat bekerja di Indonesia. Selain itu, perkembangan pesat kemajuan teknologi di bidang komunikasi, transportasi, dan informasi juga mendorong percepatan proses globalisasi.⁹

Dalam kaitan dengan persoalan di atas, penggunaan TKA seharusnya tetap memperhatikan kepentingan globalisasi dan otonomi daerah dalam rangka peningkatan pelayanan penempatan (*employment services*) dengan cara memanfaatkan TKA yang lebih terarah, terkendali dan rasional.¹⁰

B. Bentuk Pelanggaran Pemberian Bebas Visa

Permasalahan yang timbul dengan berlakunya kebijakan bebas visa adalah terjadinya penyalahgunaan oleh TKA di Indonesia, yaitu pelanggaran izin tinggal dan izin kerja. Dalam visa para TKA ini tertulis bahwa izin yang diberikan pemerintah Indonesia melalui Imigrasi adalah untuk bekerja sebagai TKA di Indonesia dengan jabatan dan waktu tertentu atau hanya sebagai turis atau wisatawan untuk masuk ke wilayah Indonesia. Oleh karena itu, tidak jarang perusahaan pengguna sering menyembunyikan TKA ilegal.¹¹

9 Nevey Varida Ariani, *Penegakan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Asing Ilegal di Indonesia*, Jakarta, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I, 2018, h. 115.

10 *Ibid.*

11 *Ibid*, h. 118.

Adapun faktor penyebab masuknya TKA ilegal antara lain:

1. Sektor investasi di Indonesia sangat terbuka. Indonesia saat ini sedang membangun infrastruktur yang cukup masif untuk jangka waktu beberapa tahun ke depan, dan merupakan bagian dari program pemerintah Indonesia sebagai langkah percepatan pembangunan infrastruktur. Hal ini membuat investor asing yang ingin membangun infrastruktur datang ke Indonesia dan sekaligus dengan membawa tenaga kerjanya.
2. Kebijakan bebas visa terhadap 169 negara mengakibatkan banyaknya TKA ilegal memanfaatkannya dan bekerja di Indonesia.
3. Sejak tahun 2015 MEA (Masyarakat Ekonomi ASEAN) diberlakukan. MEA membuat keterbukaan batas negara-negara di ASEAN (*border less*) dan meningkatkan masuknya TKA.¹²

Kebijakan pemberian bebas visa kunjungan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan ternyata tidak harmonis atau tidak sinkron dengan kebijakan pemberian bebas visa kunjungan Izin tinggal berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2011. Warga Negara Asing (WNA) yang masuk ke Indonesia pada umumnya menggunakan visa kunjungan wisata yang akan mendapatkan izin tinggal kunjungan sesuai dengan visa maupun bebas visa.

C. Mengapa Terjadi Pelanggaran

Dalam rangka mencegah terjadinya pelanggaran perlu dilakukan pengawasan secara ketat dan konsiten. Pengawasan terhadap orang asing yang melakukan

kunjungan ke Indonesia sudah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan. Namun, dalam pelaksanaannya masih banyak terjadi pelanggaran dan penyalahgunaan ketentuan keimigrasian yang dilakukan oleh orang asing.

Sebagai implikasi dari kebijakan pemberian bebas visa adalah adanya kebebasan dalam lalu lintas masuk dan keluarnya orang asing (TKA), sehingga tenaga kerja negara lain akan mudah bekerja di Indonesia. Perkembangan globalisasi dan industrialisasi di Indonesia serta pergerakan aliran modal dan investasi ke berbagai sendi-sendi kehidupan di penjuru dunia, termasuk di dalam aspek ketenagakerjaan, juga mengakibatkan terjadinya migrasi penduduk atau pergerakan tenaga kerja antarnegara.¹³

Untuk terciptanya tertib hukum dalam mempekerjakan TKA dalam meningkatkan pembangunan serta meningkatkan mutu tenaga kerja lokal, maka diperlukan peraturan yang mengatur tenaga kerja asing dalam rangka mencegah masuknya TKA ilegal. Dengan banyaknya TKA ilegal yang masuk ke Indonesia, maka dapat merugikan perekonomian daerah serta mengurangi lapangan kerja bagi tenaga kerja lokal.¹⁴

Yang lazim dilakukan oleh TKA ilegal untuk masuk ke Indonesia adalah dengan menyalahgunakan visa kunjungan untuk bekerja. Selain itu, mereka juga memanfaatkan lemahnya pengawasan Kantor Imigrasi dan Kantor Dinas Tenaga Kerja dan Sosial. Keberadaan TKA ilegal jelas merugikan pemerintah karena mereka tidak membayar biaya kompensasi TKA yang ditetapkan per-orang/perbulan dan juga merugikan masyarakat sebagai tenaga kerja.

12 Ahmad Jazuli, *Eksistensi Tenaga Kerja Asing Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Keimigrasian*, Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI, 2018. h. 93.

13 Erna Rahayu, *Dampak Kebijakan Bebas Visa Bagi Warga Negara Cina (RRC) Terhadap Munculnya Tenaga Kerja Ilegal (Studi Di Kalimantan Barat)*, Thesis, Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura, Pontianak, 2017, h. 18 h. 12.

14 *Ibid.*

Oleh karena itu, perlu penerapan secara konsisten peraturan tenaga kerja khususnya mengenai Izin Menggunakan Tenaga Kerja Asing (IMTA). Dalam Pasal 42 UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan ditentukan bahwa: "Untuk mempekerjakan tenaga kerja asing diperlukan izin tertulis dari Menteri atau pejabat yang ditunjuk".¹⁵

Pada saat ini pengaturan mengenai ketenagakerjaan di Indonesia sangat membatasi penggunaan TKA. Pengaturan ini bertujuan untuk membuka lapangan kerja seluas-luasnya bagi tenaga kerja Indonesia dan mengurangi ketergantungan dan eksistensi TKA di Indonesia. Pengaturan semacam ini sangat memungkinkan karena sudah menjadi kewajiban dari negara untuk selalu melindungi dan memastikan bahwa warga negara-nya dapat memiliki kesempatan yang luas untuk memperoleh pekerjaan di wilayah Indonesia.¹⁶

Dengandemikian, dalam mempekerjakan TKA dilakukan melalui mekanisme dan prosedur yang sangat ketat, terutama dengan cara mewajibkan perusahaan yang mempekerjakan TKA di wilayah Indonesia untuk membuat Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 12 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penggunaan Tenaga Kerja Asing.

Seiring dengan datangnya investasi asing ke negara Indonesia, maka investasi tersebut dapat membawa dampak positif dan negatif bagi Indonesia. Dikatakan dampak positif, karena kita berharap dengan adanya investasi asing, dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan serapan tenaga kerja lokal.¹⁷ Sedangkan dampak negatifnya

adalah tidak semua perusahaan asing mematuhi aturan ketenaga-kerjaan di Indonesia. Hal tersebut juga dilakukan oleh perusahaan lokal di Indonesia yang menjadi kepanjangan tangan dalam mempekerjakan TKA ilegal. Seharusnya mereka membantu serapan tenaga kerja lokal, tetapi justru mereka melanggar aturan IMTA dengan merekrut TKA ilegal tanpa memenuhi kualifikasi yang dipersyaratkan dan jabatan yang diperbolehkan dalam peraturan tentang ketenagakerjaan.

TKA di Indonesia, baik yang resmi maupun yang ilegal perlu dipastikan bahwa mereka tidak datang sebagai ancaman bagi tenaga kerja Indonesia. Sebagai mana diketahui, kita memang masih mengalami masalah pengangguran dan belum bisa mengatasinya. Seharusnya lebih diprioritaskan untuk menggunakan tenaga kerja Indonesia. Untuk level menengah sampai ke bawah tenaga kerja kita masih mampu. Sedangkan untuk level atas serta posisi ahli di bidang tertentu yang diperbolehkan secara aturan bagi TKA, tidak boleh terjadi diskriminasi antara TKA dan tenaga kerja Indonesia untuk memperoleh kesempatan bekerja.¹⁸

Idealnya TKA selain memberikan dampak positif secara ekonomi yaitu memberikan devisa bagi negara tetapi juga tidak memberikan ancaman bagi tenaga kerja Indonesia. Hal ini dikarenakan adanya kompensasi atas setiap TKA yang dipekerjakan. Kompensasi yang dimaksud berupa pajak penghasilan yang dikenakan terhadap pekerja asing, biaya dana pengembangan keahlian dan keterampilan (DPPK) yang dikeluarkan sponsor TKA. Selain itu, kehadiran TKA diharapkan dapat meningkatkan profit di tempat mereka bekerja sehingga dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Keuntungan lainnya dengan kehadiran TKA adalah sebagaimana

15 Pasal 42 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003.

16 Jazim Hamidi, Charles Christian, *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 128.

17 Erna Rahayu, *Op.Cit.* h. 17.

18 *Ibid.*

dimaksud dalam Pasal 49 UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang menentukan “Mewajibkan kepada pengguna TKA agar melaksanakan *transfer of knowledge* dengan mengadakan pendidikan dan pelatihan bagi tenaga kerja pendamping”.¹⁹

Berdasarkan uraian di atas, kebijakan pemberian bebas visa berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan memang memiliki implikasi dalam bidang ketenaga-kerjaan. Salah satu implikasi yang paling besar dan merugikan adalah banyak munculnya TKA ilegal yang menyalahgunakan pemberian bebas visa kunjungan wisata untuk bekerja secara ilegal di Indonesia.²⁰

D. Upaya yang Dilakukan Pemerintah

1. Kebijakan Pengawasan TKA

Pengawasan terhadap orang asing adalah proses kegiatan di bidang keimigrasian yang mengum-pulkan data dan informasi, menganalisis dan menentukan bentuk keberadaan orang asing sejak masuk dan kegiatannya selama berada di wilayah Indonesia apakah telah sesuai dengan norma-norma yang berlaku. Pengawasan orang asing dilakukan pada saat mulai memasuki, berada hingga mening-galkan wilayah Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan prinsip *selective policy* keimigrasian dibutuhkan adanya pengawasan terhadap orang-orang asing di Indonesia yang meliputi 2 (dua) hal pokok, yaitu:

- 1) Masuk dan keluarnya orang asing ke dan dari wilayah Indonesia;
- 2) Keberadaan serta kegiatan orang asing di wilayah Indonesia.

Sejalan dengan pelaksanaan tugas pengawasan terhadap orang asing di Indonesia, maka kepada setiap orang asing

yang berada di Indonesia harus melaksanakan kewajibannya dengan baik sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.²¹ Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemung-kinan penyelewengan atau penyim-pangan atas tujuan tertentu. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk menuju tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Dalam rangka membangun manajemen pemerintahan publik yang bercirikan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), pengawasan merupakan aspek penting untuk menjaga fungsi pemerintahan berjalan sebagaimana mestinya. Dalam hal ini, pengawasan menjadi sama pentingnya dengan penerap-an *good governance* itu sendiri.

2. Bentuk dan Mekanisme Pengawasan

Pasal 66 ayat (2) UU tentang Keimigrasian menentukan bahwa pe-ngawasan keimigrasian meliputi:

- (1) Pengawasan terhadap Warga Negara Indonesia yang memohon dokumen perjalanan, keluar atau masuk wilayah Indonesia, dan yang berada di luar wilayah Indonesia; dan
- (2) Pengawasan terhadap lalu lintas orang asing yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing selama berada di wilayah Indonesia.²²

Berdasarkan peraturan perundang-undangan, Direktorat Jenderal Imigrasilah yang berwenang melakukan pengawasan dan penindakan terhadap orang asing. Namun, dalam implementasi di lapangan terkadang timbul resistensi antarinstansi terkait.

19 Jazim Hamidi, Charles Christian. *Op.Cit*, h. 129.

20 Wawancara dengan Kepala Bagian Humas, Ditjen Imigrasi, Kementerian Hukum dan HAM.

21 Sihar Sihombing, *Hukum Keimigrasian Dalam Hukum Indonesia*, Nuansa Aulia, Bandung 2013, hlm 55.

22 Pasal 66 ayat 2 UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Resistensi ini disebabkan masih adanya ego sektoral dan juga belum adanya prosedur standar mengenai mekanisme pengawasan yang melibatkan Tim Pengawasan Orang Asing (PORA).

Agar pengawasan berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka pengawasan harus dilakukan oleh aparat Imigrasi yang kompeten dan mempunyai integritas (kualitas) yang tinggi untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan terhadap tujuan yang akan dicapai. Dalam praktik, pengawasan ini sering terkendala oleh penguasaan bahasa asing dari aparat Imigrasi. Integritas aparat Imigrasi juga ikut menentukan kuat-lemahnya pengawasan.

Faktor lain yang dapat mengakibatkan lemahnya pengawasan adalah faktor kurangnya jumlah (kuantitas) aparat Imigrasi. Oleh karena itu, ketersediaan sumber daya manusia dalam rangka melakukan pengawasan harus ditingkatkan kuantitasnya untuk mengimbangi banyaknya warga negara asing yang masuk ke wilayah Indonesia.²³

Tim PORA merupakan wadah yang berfungsi memberikan saran dan pertimbangan kepada instansi dan/atau lembaga pemerintahan terkait, berkaitan dengan pengawasan orang asing. Tim PORA juga dapat melakukan operasi gabungan jika diperlukan, baik itu bersifat khusus maupun insidental. Tim PORA adalah kebijakan pemerintah yang harus diimplementasikan oleh semua pihak seperti diamanatkan di dalam UU Keimigrasian dan peraturan pelaksanaannya. Namun, mengingat terbatasnya sumber daya manusia yang ada di jajaran Imigrasi serta kondisi geografis dan luasnya wilayah, perlu keterlibatan semua pihak. Koordinasi dibutuhkan karena faktanya bahwa para pemangku kepentingan dengan

sistem yang beragam harus bekerja untuk meraih hasil yang diinginkan/diharapkan.²⁴

Pengawasan dilakukan pada kegiatan yang berpotensi merugikan negara, pemerintah dan masyarakat atau kegiatan yang membahayakan negara di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial dan pertahanan keamanan. Untuk menindaklanjuti pengawasan terhadap TKA di Indonesia, maka dilakukan mekanisme pengawasan dalam bentuk²⁵:

- 1) Pengawasan preventif-edukatif. Dalam hal ini mencakup sosialisasi, bimbingan teknis pelaksanaan aturan penggunaan TKA dan pembinaan kepada perusahaan pengguna TKA.
- 2) Pengawasan persuasif non-justisia. Pengawasan ini mencakup pemeriksaan atas pelanggaran penggunaan TKA, baik secara pro-aktif maupun responsif berdasarkan laporan dari masyarakat.
- 3) Pengawasan represif pro-justisia. Pengawasan ini mencakup penyelidikan dan penyidikan atas pelanggaran aturan penggunaan TKA.
- 4) Masyarakat sebaiknya juga turut berperan serta dalam rangka pengawasan terhadap orang asing dengan melaporkan ke pihak Imigrasi jika menjumpai hal-hal yang mencurigakan.

3. Optimalisasi Peraturan Penggunaan TKA

Kebijakan dalam bidang ketenagakerjaan khususnya dalam penggunaan TKA yang mengarah pada *selective policy* dan *one gate policy*, yang pada intinya memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja dilaksanakan tanpa mengabaikan prinsip globalisasi dan pelaksanaan otonomi daerah.

23 Ahmad Jazuli, *Op.Cit.* h. 98.

24 Trisapto Wahyudi Agung N, *Optimalisasi Peran Tim Pengawas Orang Asing (TIMPORA) Dalam Pengawasan Dan Penindakan Orang Asing*, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I, 2017, h. 24.

25 *Ibid.*

Dalam rangka pembangunan di segala bidang, Indonesiamemangmasihmemerlukan modal atau investasi, teknologi, dan TKA yang betu-betul ahli. Sumber daya manusia kita belum mampu sepenuhnya menyediakan tenaga kerja ahli/*skill* baik secara kualitas maupun kuantitas, sehingga kebijakan penggunaan TKA harus sejalan dengan perlindungan tenaga kerja Indonesia melalui penyediaan kesempatan kerja. Penggunaan TKA diharapkan memberikan manfaat sebanyak mungkin untuk kepentingan tenaga kerja Indonesia melalui upaya-upaya yang akan berdampak positif pada penciptaan dan penambahan kesempatan kerja serta terjadinya alih teknologi dari TKA ke tenaga kerja Indonesia.²⁶

Sasaran pemberian IMTA adalah untuk memberikan perlindungan tenaga kerja Indonesia dengan melakukan pengendalian penggunaan TKA sesuai dengan kebutuhan. Oleh karena itu, dalam mempekerjakan TKA perlu dipertimbangkan 2 (dua) aspek yaitu:

- 1) Aspek manfaat (*prosperity*), bahwa dalam mempekerjakan TKA harus membawa manfaat terhadap peningkatan kualitas tenaga kerja Indonesia melalui alih teknologi dan alih keahlian (Pasal 45 ayat (1) UU No 13 Tahun 2003), mendorong investasi dan perluasan lapangan usaha, serta penyediaan kesempatan kerja bagi tenaga kerja Indonesia.
- 2) Aspek keamanan, bahwa kebijakan penggunaan TKA terkait dengan kebijakan lalu lintas orang asing, sehingga masuknya orang asing atau TKA harus selektif (*selective policy*) melalui satu pintu (*one gate policy*) dimaksudkan agar dalam mempekerjakan TKA tetap memperhatikan kepentingan keamanan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁷

Pelaksanaan penggunaan jasa TKA di Indonesia didasarkan pada prinsip-prinsip berikut:

- 1) *Legal*, bahwa setiap pemberi kerja yang mempekerjakan TKA harus memiliki izin tertulis dari menteri atau pejabat yang ditunjuk (Pasal 42 ayat (1) UU Nomor 13 Tahun 2003);
- 2) *Sponsorship*, bahwa pemberi kerja orang perorangan dilarang mempekerjakan TKA (Pasal 42 ayat (2) UU Nomor 13 Tahun 2003);
- 3) *Selective*, bahwa TKA dipekerjakan dalam hubungan kerja untuk jabatan tertentu dan waktu tertentu (Pasal 42 ayat (4) UU Nomor 13 Tahun 2003), dan
- 4) *Security*, bahwa penggunaan TKA harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dan tidak membahayakan keamanan negara.²⁸

Meskipun Indonesia memiliki keterbukaan dalam penggunaan TKA, pemerintah seharusnya tetap berupaya melindungi tenaga kerja Indonesia dengan cara menerapkan peraturan yang berisi syarat dan kualifikasi yang ketat bagi TKA sebagaimana diatur dalam peraturan mengenai penggunaan TKA. Mengenai data TKA dalam praktik terjadi perbedaan antara data pada Direktorat Jendral Imigrasi dan data pada Kementerian Ketenagakerjaan. Hal ini terjadi karena adanya perbedaan data yang digunakan, pihak Imigrasi berdasarkan data masuknya kedatangan orang asing sehingga data tersebut berdasarkan jumlah orang asing yang masuk akan terus bertambah setiap saat. Sedangkan Kementerian Ketenagakerjaan menggunakan data berdasarkan warga negara asing yang mempunyai dokumen izin untuk bekerja.

Sampai dengan saat ini belum ada sistem *data base* mengenai TKA di Indonesia yang dapat diakses oleh semua pihak. Untuk itu diperlukan sistem *data base* yang terintegrasi dan terpadu dalam rangka pengawasan orang asing. Selain itu, juga

26 Nevey Varida Ariani, *Op.Cit*, h. 120.

27 *Ibid*, h. 121.

28 *Ibid*,

diperlukan koordinasi antara Ditjen Imigrasi, Kementerian Ketenagakerjaan dan instansi terkait lainnya dan peraturan perundang-undangan yang sinkron dan harmonis dalam rangka penggunaan TKA di Indonesia.

4. Mendorong Negara Lain Untuk Menerapkan Asas Resiprositas

Dalam UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian ditentukan bahwa: Orang asing yang dibebaskan dari kewajiban memiliki visa antara lain adalah warga negara dari negara tertentu yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Presiden dengan memperhatikan asas timbal balik dan asas manfaat.²⁹ Yang dimaksud dengan asas timbal balik - sering juga disebut asas resiprositas - adalah pembebasan visa hanya diberikan kepada orang asing dari warga negara yang juga memberikan pembebasan visa kepada warga negara Indonesia.³⁰ Oleh karena itu, agar harmonis dengan UU tentang Keimigrasian maka kebijakan pemberian bebas visa berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan pemerintah perlu mendorong agar negara-negara lain juga memberikan kebijakan bebas visa bagi warga negara Indonesia. Langkah ini memang tidak mudah, namun sangat penting untuk menjaga kedaulatan negara RI.

PENUTUP

Kesimpulan

Kebijakan pemerintah Indonesia terhadap pemberlakuan kebijakan bebas visa kunjungan ternyata berimplikasi terhadap banyaknya keberadaan tenaga kerja asing ilegal di Indonesia. Penerapan kebijakan bebas visa kunjungan wisata tersebut banyak disalahgunakan oleh warga negara asing untuk bekerja di Indonesia. Implikasi lain,

tidak semua perusahaan, baik asing maupun lokal mematuhi peraturan ketenagakerjaan di Indonesia. Peraturan yang dilanggar antara lain mengenai Izin Mempekerjakan Tenaga Asing (IMTA) dengan merekrut TKA ilegal tanpa memenuhi kualifikasi yang ditentukan dan jabatan yang diperbolehkan dalam peraturan tentang ketenagakerjaan.

Saran

Adapun saran yang dapat disampaikan dalam penulisan ini adalah:

- a. Pemerintah melakukan pendekatan kepada negara lain yang masuk dalam daftar negara yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tapi belum menerapkan kebijakan bebas visa kepada warga negara Indonesia agar menerapkan kebijakan bebas visa kepada warga negara Indonesia sesuai dengan asas resiprositas.
- b. Apabila dalam penerapan di lapangan ternyata kebijakan bebas visa ini lebih banyak mudaratnya daripada manfaatnya, maka perlu dilakukan peninjauan kembali dengan melakukan revisi terhadap Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan.
- c. Pemberlakuan kembali kebijakan kartu kedatangan (*arrival card*) bagi warga negara asing yang tiba di Indonesia. Sehingga dalam upaya pengawasan orang asing akan dipermudah dengan adanya informasi mengenai tujuan kunjungan, tempat tinggal selama berada di Indonesia, nomor kontak yang dapat dihubungi, serta berapa lama akan tinggal dan juga berbagai informasi lainnya.
- d. Pemerintah perlu meningkatkan koordinasi dan sinergitas dengan instansi terkait dalam pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran keimigrasian yang dilakukan oleh TKA, sehingga terjadi koordinasi dan sinergitas yang baik antarinstansi yang menangani orang asing.

29 Lihat: Pasal 43 ayat (2) huruf a Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

30 Lihat: Penjelasan Pasal 43 ayat (2) huruf a Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Implikasi Kebijakan Bebas Visa:..... (Wicipto Setiadi, Rakha Aditya Afrizal)

- e. Perlu penegakan hukum yang konsisten atas terjadinya pelanggaran peraturan tentang penggunaan tenaga kerja asing.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih diucapkan kepada Dekan Fakultas Hukum UPNVJ dan jajaranya, Kepala Bagian Humas, Ditjen Imigrasi, Kementerian Hukum dan HAM serta berbagai pihak yang telah banyak membantu dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Adolf, Huala. *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002.
- Agung N, Trisapto. "Optimalisasi Peran Tim Pengawas Orang Asing (TIMPORA) Dalam Pengawasan Dan Penindakan Orang Asing." 2017.
- Atmosudirjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- Bratakusuma, Dedy Supriyadi, dan Dadang Solichin. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Gramedia Pusaka Utama, 2001.
- Gautama, Sudargo. *Warga Negara dan Orang Asing*. Bandung, 1987.
- Guild, Elspeth. *Securit And Migration in the 21th*. United Kingdom: Polity Press Cambrigde, 2009.
- Hamidi, Jazim dan Christian, Charles. *Hukum Keimigrasian Bagi Orang Asing di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Irsan, Koesparmono dan Armansyah. *Hukum Tenaga Kerja Suatu Pengantar*. Jakarta: Erlangga, 2016.
- Jazuli, Ahmad. "Eksistensi Tenaga Kerja Asing Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Keimigrasian." *Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan HAM RI*, 2008.
- Mandagi, Wagiman Anasthasya Saartje. *Terminologi Hukum Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Muchmore, Adam I. "Passport and Nationality In Internationa Law." *Journal of International Law and Policy*, 2004.
- Nevey Varida Ariani. "Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia." *Penegakan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Asing Ilegal di Indonesia*, 2018.
- Plano, Jack C dan Olton, Ray. *Kamus Hubungan Internasional*. Jakarta: CV Abid, 1990.
- Rahardjo, Satjipto. *Sosiologi Hukum; Esai-Esai Terpilih*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Santoso, Imam. "Direkorat Jendral Imigrasi." *Lintas Sejarah Imigrasi Indonesia*, 2005.
- Sihombing, Sihar. *Hukum Keimigrasian Dalam Hukum Indonesia*. Bandung: Nuansa Aulia, 2013.
- Soetoprawiro, Koerniatmanto. *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Supramono, Gatot. *Hukum Orang Asing di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Syahrin, M. Alvi. "Refleksi Hukum Implementasi Kebijakan Bebas Visa Kunjungan Dalam Perspektif Keimigrasian." *Fiat Justicia Vol.4 No.2*, Pusat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat Politeknik Imigrasi.
- Widyatmaja, Josef.P. *Kebangsaan Dan Globalisasi Dalam Diplomasi*. Yogyakarta: Konisus, 2005.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Republik Indonesia, 2003.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, Republik Indonesia, 2011
- Peraturan Presiden Nomor 21 Tahun 2016 tentang Bebas Visa Kunjungan, Republik Indonesia, 2016.

**EVALUASI PELAKSANAAN *COMMUNITY-BASED CORRECTIONS*
DI LAPAS TERBUKA KELAS III RUMBAI
(*The Evaluation of Community-Based Corrections in Rumbai Class 3 Open
Correctional Facility*)**

Hakki Fajriando
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia
Jl. H.R. Rasuna Said Kav 4-5, Kuningan Jakarta Selatan 12940
HP: 082181738383
hfajriando@gmail.com

Tulisan Diterima: 31-08-2019; Direvisi: 21-10-2019; Disetujui Diterbitkan: 06-11-2019
DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.323-338>

ABSTRAK

Lapas Terbuka, yang relatif baru dikenal di Indonesia, telah menjadi bagian penting dari sistem peradilan pidana dan sistem masyarakat. Keberadaan Lapas terbuka tidak bisa dilepaskan dari prinsip *community-based corrections* yang mengedepankan peran serta masyarakat dalam proses reintegrasi narapidana yang tengah diasimilasikan. Tulisan ini berupaya untuk menganalisis sejauh mana penerapan ketentuan-ketentuan konsep *community-based corrections* telah dilaksanakan dalam operasionalisasi Lapas terbuka di Lapas terbuka Kelas III Rumbai. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan metode penelitian yuridis empiris dengan teknik pengumpulan data kualitatif melalui wawancara mendalam dan studi pustaka. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsep *community-based corrections* belum benar-benar dapat dilaksanakan di Lapas terbuka Kelas III Rumbai. Penyebabnya: lokasi dan kondisi geografis Lapas, proses seleksi WBP yg belum optimal, kurangnya kuantitas dan kualitas SDM, keterbatasan anggaran, kurangnya sarana dan prasarana pendukung, serta kurangnya kerjasama dengan *stakeholder* lain, Disarankan agar Ditjen Pemasyarakatan meningkatkan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia dan sarana prasarana di Lapas terbuka Kelas III Rumbai. Lapas terbuka Kelas III Rumbai juga disarankan untuk meningkatkan kerjasama dengan pihak ketiga, khususnya terkait program asimilasi bagi narapidana untuk bekerja di luar Lapas.

Kata kunci: masyarakat; lapas terbuka; *community-based corrections*

ABSTRACT

The open correctional facility, a relatively novel system in Indonesia, has been an essential element of the criminal justice and correctional system. The existence of this correction type is closely linked to the community-based corrections system that emphasizes the active contribution of the society in the reintegration process of the assimilated inmates. This article aims to evaluate the the extent of realization of community-based corrections concepts in the daily function of The Rumbai Class 3 Open Correctional Facility. By using empiric juridical research approach, qualitative methods were used to collect the data by utilizing in-depth interview and article analysis. The results showed that community-based corrections concept has not yet been fully implemented in Rumbai Class 3 Open Correctional Facility. The causes : problems in location, target population, and system selections, lack of resources, lack of personnel quantity in addition to their lack of skills and subsequent training, as well as lack of support from other stakeholders. Therefore, it is recommended for Directorate General of Corrections to increase the quantity and quality of human resources and also the facilities

and amenities in Rumbai Class 3 Open Correctional Facility. It is also suggested for Rumbai Class 3 Open Correctional Facility to enhance their collaboration with third parties, especially in connection with the assimilation process of the inmates to work outside of the correctional facilities.

Keywords: corrections; open correctional facility; community-based corrections

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Berkembangnya konsep hak asasi manusia mempengaruhi terjadinya pergeseran paradigma dalam khazanah teori hukum pidana¹. Dalam pandangan Albert Camus, meski pelaku kejahatan sebagai *human offender* tetap memiliki kebebasan untuk mempelajari nilai-nilai baru dan adaptasi baru. Oleh karena itu, penerapan sanksi pidana harus pula bersifat mendidik sebagai cara untuk mengembalikan narapidana ke masyarakat sebagai manusia yang utuh². Proses pemidanaan tidak boleh menghilangkan *human power* terpidana dalam menggapai nilai-nilai baru dan penyesuaian baru. Penerapan *punishment* terhadap seorang *human offender* harus tetap dipertahankan, namun sanksi yang mendidik (*treatment*) harus lebih dikedepankan untuk mengarahkan pelaku kejahatan untuk menjadi manusia yang lebih baik³.

Lembaga Pemasyarakatan merupakan institusi dari sub sistem peradilan pidana yang mempunyai fungsi strategis sebagai pelaksanaan pidana penjara dan sekaligus sebagai tempat pembinaan bagi narapidana⁴.

Lembaga pemasyarakatan memiliki posisi yang strategis dalam sub sistem peradilan pidana yaitu sebagai pelaksana pidana penjara sekaligus sebagai tempat pembinaan narapidana. Lembaga Pemasyarakatan merupakan tahap akhir dari sistem peradilan pidana, dimana sistem peradilan pidana sendiri terdiri dari 4 (empat) sub-sistem yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan. Lembaga Pemasyarakatan sebagai sub-sistem terakhir dari sistem peradilan pidana berfungsi untuk melaksanakan pembinaan terhadap terpidana, khususnya dalam hal pidana pencabutan kemerdekaan.

Di Indonesia sebutan rumah penjara telah diubah menjadi Lembaga Pemasyarakatan pada tanggal 27 April 1964 yang memutuskan bahwa pelaksanaan pidana penjara di Indonesia dilakukan dengan sistem pemasyarakatan, suatu pernyataan disamping sebagai suatu arah tujuan, sistem ini dapat juga menjadi cara untuk membimbing dan membina⁵. Lembaga Pemasyarakatan sebagai wadah pembinaan narapidana yang berdasarkan sistem pemasyarakatan berupaya untuk mewujudkan pemidanaan yang integratif yaitu membina dan mengembalikan kesatuan hidup masyarakat yang baik dan berguna. Lembaga Pemasyarakatan sebagai ujung tombak pelaksanaan asas pengayoman merupakan tempat untuk mencapai tujuan sistem pembinaan. Kegiatan pembinaan di Lembaga Pemasyarakatan ini dilakukan melalui pendidikan, rehabilitasi, dan

1 Suwanto, "Ide Individualisasi Pidana Dalam Pembinaan Narapidana Dengan Sistem Pemasyarakatan," *Jurnal Equality* 12, no. 2 (2007): 166.

2 M Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana : Ide Dasar Double Track System Dan Implementasinya*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), 30.

3 *Ibid.*

4 Angkasa, "Over Capacity Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan, Faktor Penyebab, Implikasi Negatif, Serta Solusi Dalam Upaya Optimalisasi Pembinaan Narapidana," *Dinamika Hukum* 10, no. 3 (2010): 46.

5 Dwidja Priyatna, *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara Di Indonesia* (Bandung: PT Refika Aditama, 2006), 97.

reintegrasi. Lembaga Pemasarakatan berfungsi untuk melaksanakan rehabilitasi, reedukasi, resosialisasi dan perlindungan baik terhadap narapidana serta masyarakat di dalam pelaksanaan sistem pemsarakatan. Dengan sistem pemsarakatan sebagai dasar pola pembinaan narapidana di Lembaga Pemsarakatan diharapkan dapat berhasil dalam mencapai tujuan resosialisasi dan rehabilitasi pelaku tindak pidana/narapidana, maka pada gilirannya akan dapat menekan kejahatan dan pada akhirnya dapat mencapai kesejahteraan sosial seperti tujuan sistem peradilan pidana (jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang). Dengan demikian keberhasilan sistem pemsarakatan di dalam pelaksanaan pembinaan terhadap narapidana di Lembaga Pemsarakatan akan berpengaruh pada keberhasilan pencapaian tujuan sistem peradilan pidana.

Sistem pemsarakatan pada dasarnya memiliki tujuan untuk mengembalikan warga binaan pemsarakatan sebagai warga yang baik serta melindungi masyarakat dari kemungkinan diulangnya tindak pidana oleh warga binaan pemsarakatan⁶. Berdasarkan pemikiran di atas, apabila dikaitkan dengan sistem pemsarakatan di Indonesia, terhadap anggota masyarakat yang melakukan tindak pidana membawa konsekuensi setiap pemberian sanksi pidana harus mengandung unsur-unsur yang bersifat sebagai berikut: (1) kemanusiaan, dalam arti bahwa pemidanaan tersebut menjunjung tinggi harkat dan martabat seseorang; (2) edukatif, dalam arti bahwa pemidanaan itu membuat orang sadar sepenuhnya atas perbuatan yang dilakukan dan menyebabkan ia mempunyai sikap jiwa yang positif dan

konstruktif bagi usaha penanggulangan kejahatan; (3) keadilan, dalam arti bahwa pemidanaan tersebut dirasakan adil, baik terhukum oleh korban ataupun oleh masyarakat⁷.

Terkait dengan filosofi perkembangan dalam pemidanaan, pasca filosofi reintegrasi sosial, maka saat ini berkembang filosofi alternatif yaitu *community-based corrections* dan *restorative justice*⁸. Kedua filosofi ini sangat erat hubungannya dengan tujuan-tujuan yang diharapkan dalam pemsarakatan, yaitu mengupayakan terintegrasikannya kembali narapidana dengan masyarakatnya. *Community-based corrections* adalah jenis program pembinaan bagi narapidana diakhir masa pidananya dimana mereka diberikan kesempatan untuk kembali ke tengah-tengah masyarakat dengan pengawasan atau supervisi tertentu. Richard W. Snarr⁹ mengemukakan bahwa konsep *community-based corrections* memiliki kaitan erat dengan pola *social reintegration*, dimana segala kegiatan correction dilaksanakan dengan melibatkan masyarakat dalam upaya untuk menyatukan kembali (*reintegration*) narapidana dengan masyarakat. Patut dicatat bahwa dalam konsep *community-based corrections* tersebut, pembinaan terhadap narapidana bukan hanya dilakukan di luar tembok penjara tapi juga mencakup pembinaan yang dilakukan di dalam lingkungan lembaga pemsarakatan (*institutional treatment*), asalkan tetap melibatkan peran serta masyarakat secara keseluruhan. Dengan

6 Fritles Togatorop et.al., "Pola Pembinaan Narapidana Berbasis Budaya Dan Karakteristik Wilayah Di Lembaga Pemsarakatan IIB Sorong Papua," last modified 2018, accessed December 19, 2018, <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/f2fb92a293cf23a7e3e0f928d50b3b58.pdf>.

7 Dey Ravena, "Implikasi Nilai Keadilan Pembinaan Narapidana Di Indonesia," *Jurnal Scientica* 1, no. 1 (n.d.): 77.

8 Hamja, "Model Pembinaan Narapidana Berbasis Masyarakat (Community-Based Corrections) Dalam Sistem Peradilan Pidana," *Mimbar Hukum*, last modified 2015, accessed February 15, 2019, <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/15882>.

9 Richard W. Snarr, *Introduction to Corrections* (New York: Brown & Benchmark Publishing, 1996), 220.

demikian, penerapan konsep *community-based corrections* memerlukan peran serta aktif dari masyarakat¹⁰. Pola reintegrasi sosial yang menjadi ciri khas *community-based corrections* diharapkan mampu merubah perilaku narapidana melalui interaksi dengan sistem nilai yang berlaku di dalam masyarakat, hal tersebut berguna bagi pemulihan kembali hubungan antara narapidana dengan masyarakat.

Pengaturan mengenai bagaimana sistem pemasyarakatan seperti yang dimaksud tersebut telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Setelah adanya Undang-Undang Nomor 12 tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan, maka untuk pelaksanaan pembinaan narapidana selanjutnya mengacu pada undang-undang tersebut. Pembinaan narapidana di Lapas dilaksanakan dengan beberapa tahapan pembinaan, yaitu tahap awal, tahap lanjutan, dan tahap akhir. Setelah narapidana dibina di dalam Lapas lebih kurang ½ (setengah) dari masa pidananya, maka untuk lebih menyempurnakan program pembinaan kepada narapidana diberi kesempatan berasimilasi. Asimilasi adalah bertujuan untuk mempersiapkan narapidana kembali ke masyarakat, maka dalam rangka mempersiapkan narapidana kembali berintegrasi dengan masyarakat, maka dibentuklah Lapas Terbuka.

Pasal 38 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1999 Tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan menyebutkan bahwa Lapas terbuka merupakan salah satu tempat untuk melaksanakan pembinaan atau asimilasi. Pembentukan Lapas terbuka ini merupakan implementasi dari Surat Keputusan Menteri Hukum dan Ham Republik Indonesia Nomor: M.03.PR.0703 Tahun 2003 Tertanggal

16 April 2003¹¹. Lapas terbuka adalah Lembaga Pemasyarakatan tempat membina narapidana dan anak didik pemasyarakatan dalam keadaan terbuka tanpa dipagari atau dikelilingi tembok. Lapas terbuka merupakan salah satu institusi di bawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang secara khusus melaksanakan pembinaan lanjutan terhadap warga binaan pada tahap asimilasi. Asimilasi merupakan salah satu hak seorang narapidana selama dia menjalani masa hukumannya di lembaga pemasyarakatan, selama yang bersangkutan berkelakuan baik, mengikuti program pembinaan dengan baik, dan telah menjalani ½ (setengah) masa pidananya. Pada dasarnya, asimilasi merupakan proses pembinaan warga binaan pemasyarakatan di luar lembaga pemasyarakatan. Tujuannya adalah sebisa mungkin membaurkan narapidana dengan masyarakat untuk mempersiapkan narapidana hidup bermasyarakat setelah mereka bebas nantinya. Dengan demikian, pembentukan Lapas terbuka merupakan perwujudan dari upaya untuk mempersiapkan narapidana ketika mereka kembali berintegrasi dengan masyarakat setelah selesai menjalani masa hukumannya.

Hingga tahun 2018, pemerintah telah membangun tujuh lembaga pemasyarakatan terbuka di seluruh Indonesia, yaitu¹² :

1. Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Kelas IIB Pasaman di Sumatera Barat
2. Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Kelas IIB Nusakambangan di Jawa Tengah

10 *Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan* (Indonesia, 1995).

11 Tholib, "Pemberdayaan Lapas Terbuka Sebagai Wujud Pelaksanaan Community Based Corrections Di Indonesia," accessed February 15, 2019, <http://www.ditjenpas.go.id>.

12 Haryono, "Optimalisasi Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Lapas Terbuka Dalam Proses Asimiliasi Narapidana," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 3 (2018): 297.

3. Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Kelas IIB Kendal di Jawa Tengah
4. Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Kelas IIB Waikabubak di Nusa Tenggara Timur
5. Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Kelas IIB Mataram di Nusa Tenggara Barat
6. Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Kelas IIB DKI Jakarta di DKI Jakarta
7. Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Kelas III Rumbai di Provinsi Riau

Lembaga Pemasyarakatan Kelas III Terbuka Rumbai adalah salah satu institusi di bawah Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang mulai beroperasi pada bulan Maret 2015. Lapas ini secara khusus melaksanakan pembinaan lanjutan terhadap narapidana pada tahap asimilasi yaitu dengan masa pidana antara $\frac{1}{2}$ (setengah) sampai dengan $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari masa pidana yang harus dijalani oleh narapidana yang bersangkutan. Lapas terbuka Kelas III Rumbai beralamat di Jalan Pemasyarakatan, Rumbai. Lokasi ini dipilih karena memiliki tanah yang luas yang memungkinkan untuk digunakan sebagai lahan pertanian tempat warga binaan melakukan kegiatan pembinaannya. Lapas terbuka Kelas III Rumbai berdiri di atas tanah seluas 31.880 m². Jumlah kamar hunian sampai saat ini masih berjumlah 15 kamar hunian dengan kapasitas \pm 50 orang. Kamar hunian yang ada di Lapas terbuka berbeda dengan kamar hunian yang terdapat di Lapas tertutup atau Lapas pada umumnya. Perbedaan antara kedua Lembaga Pemasyarakatan ini terdapat pada bentuk bangunannya. Di dalam Lapas terbuka Kelas III Rumbai kamar hunian berbentuk seperti kamar asrama atau kost yang tidak dilengkapi dengan jeruji besi. Keberhasilan proses pembinaan. *Community-based corrections* ditentukan oleh banyak variabel diantaranya narapidana, peran serta

masyarakat dan petugas Lapas. Berkaitan dengan *community-based corrections* adalah pemberdayaan Lapas terbuka, dalam memberikan perlindungan hukum terhadap narapidana dan model pembinaan narapidana di Lapas terbuka di masa yang akan datang, Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik mengkaji hal tersebut ke dalam bentuk karya ilmiah yakni artikel dengan judul "Evaluasi Pelaksanaan *community-based corrections* di Lapas terbuka Kelas III Rumbai"

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, permasalahan yang dibahas dalam tulisan ini: Bagaimanakah penerapan ketentuan-ketentuan normatif dari konsep *community-based corrections* dalam operasionalisasi Lapas terbuka Kelas III Rumbai.

Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis penerapan ketentuan-ketentuan normatif dari konsep *community-based corrections* dalam operasionalisasi Lapas terbuka Kelas III Rumbai.

Metode Penelitian

1. Pendekatan Penelitian

Penelitian yang dilakukan menggunakan pendekatan yuridis empiris¹³. Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif dengan metode kualitatif, dimana secara deskriptif penelitian akan berupaya menggambarkan secara jelas, rinci dan sistematis mengenai obyek yang akan diteliti¹⁴ untuk memberikan data yang selektif mungkin tentang objek yang akan diteliti seperti apa adanya di lapangan pada saat penelitian dilangsungkan dan menggambarkan secara lengkap dan terperinci. Penelitian deskriptif ini dilakukan

13 Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Skripsi Ilmu Hukum* (Bandung: Mandar Maju, 1995), 61.

14 Abdulkadir Muhamad, *Hukum Dan Penelitian Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004), 101.

untuk melihat secara jelas, rinci, sistematis mengenai pelaksanaan pembinaan terhadap narapidana di Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Kelas III Rumbai serta bagaimana kesenjangan antara ketentuan-ketentuan normatif dari konsep *community-based corrections* dengan operasionalisasi keseharian di Lembaga pemasyarakatan Terbuka Kelas III Rumbai.

2. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian hukum ini peneliti menggunakan beberapa sumber data. Data Primer yang diperoleh secara kualitatif melalui pedoman wawancara dan pedoman wawancara berstruktur. Untuk melengkapi data dan informasi, maka dilakukan Studi lapangan (*field study*) dilakukan dengan melihat dan berinteraksi langsung dengan objek kajian dan warga binaan serta petugas secara realistik pada lembaga pemasyarakatan terbuka untuk mendapatkan informasi secara *real* atau nyata.

3. Teknik Pemilihan Informan

Pemilihan informan dilakukan dengan cara *purposive* dimana pemilihan informan melalui proses penunjuk berdasarkan tujuan yang ingin diperoleh melalui informan. Informan penelitian ini terdiri dari: Kepala Divisi Pemasyarakatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM, Kepala Lembaga Pemasyarakatan terbuka, Petugas Lembaga Pemasyarakatan terbuka, serta narapidana penghuni lembaga pemasyarakatan terbuka.

4. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan uraian kalimat yang teratur, logis, dan efektif untuk mencapai *verstehen* (pemahaman, pengertian) untuk mengungkap makna dari sudut pandang informan selaku pelaku yang mengalami dan menghayati kejadian tersebut melalui pengamatan peneliti yang bersifat

partisipatif¹⁵. Hasil dari analisis data ini disimpulkan secara induktif yaitu cara berfikir yang menarik suatu kesimpulan dari suatu pernyataan atau dalil yang bersifat khusus menjadi suatu pernyataan atau kasus yang bersifat umum.

PEMBAHASAN

Evaluasi Lapas terbuka Kelas III Rumbai berdasarkan konsep *Community-Based Corrections*.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, Lembaga Pemasyarakatan terbuka sesungguhnya merupakan bagian dari sistem peradilan pidana. Konsepsi struktur hukum (*legal structure*) menggambarkan sebuah sistem peradilan pidana yang mempunyai perangkat struktur atau sub-sistem berupa kepolisian, kejaksaan, peradilan dan Lembaga Pemasyarakatan¹⁶. Dalam sistem peradilan pidana terpadu, Lapas terbuka mempunyai tugas dan tanggung jawab sebagai lembaga pembinaan lanjutan. Kedudukan Lapas terbuka sangat strategis dalam merealisasikan tujuan akhir sistem peradilan pidana yaitu rehabilitasi dan resosialisasi narapidana. Sebagai lembaga pembinaan lanjutan narapidana, khususnya yang akan kembali ke masyarakat, model pembinaan Lapas terbuka merupakan bentuk asimilasi yang nyata di lapangan. Pembinaan yang dilakukan lebih banyak upaya reintegrasi sosial dan melibatkan peran aktif masyarakat. Sehingga peran dan kedudukan Lapas terbuka sangat penting dalam implementasi tujuan akhir sistem pemasyarakatan. Pembinaan narapidana yang mengikutsertakan peran serta masyarakat, merupakan implementasi

15 Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, 18th ed. (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000), 5.

16 Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana* (Semarang: BP Universitas Diponegoro, 1995), 119.

dari konsep bahwa narapidana tidak dapat diasingkan hidupnya dari masyarakat¹⁷.

Sebagaimana lembaga pemasyarakatan yang relatif baru muncul di Indonesia, lembaga pemasyarakatan terbuka juga memiliki andil dalam rangka pencapaian tujuan sistem pemasyarakatan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan. Tujuan daripada sistem pemasyarakatan adalah untuk lebih memanusiakan dan memasyarakatkan kembali narapidana. Narapidana juga harus diperlakukan selayaknya manusia yang patut dibimbing dan diayomi tanpa melupakan hak-hak yang dimilikinya. Secara khusus, pembentukan lembaga pemasyarakatan terbuka mengandung maksud dan tujuan adalah berikut¹⁸: (1) memulihkan kesatuan hubungan hidup kehidupan dan penghidupan para narapidana di tengah-tengah masyarakat; (2) memberikan kesempatan bagi narapidana untuk menjalankan fungsi sosial secara wajar yang selama ini dibatasi ruang geraknya selama berada di dalam Lembaga Pemasyarakatan, dengan hal tersebut seorang narapidana yang berada di Lembaga Pemasyarakatan terbuka dapat berjalan berperan sesuai dengan ketentuan norma-norma yang berlaku di dalam masyarakat; (3) meningkatkan peran aktif petugas, masyarakat dan narapidana itu sendiri dalam rangka pelaksanaan proses pembinaan; (4) membangkitkan motivasi atau dorongan kepada narapidana serta memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada narapidana dalam meningkatkan kemampuan dan keterampilan guna mempersiapkan dirinya sendiri hidup mandiri di tengah-tengah masyarakat setelah

selesai menjalani masa pidananya; (5) menumbuhkembangkan amanat sepuluh prinsip pemasyarakatan dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Salah satu hak yang dimiliki oleh narapidana yang merupakan perwujudan dari tujuan sistem pemasyarakatan adalah Asimilasi. Pasal 38 ayat (1) dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 tahun 1999 menyatakan bahwa salah satu tempat untuk melaksanakan asimilasi adalah Lapas Terbuka. Warga binaan yang berhak mendapatkan asimilasi harus menjalani beberapa tahapan atau prosedur. Adapun tahapan atau prosedur asimilasi dari Lapas Tertutup ke Lapas terbuka adalah sebagai berikut:

- 1) Dari Lembaga Pemasyarakatan atau Rutan, Narapidana harus memenuhi syarat sebagai berikut:
 - a. Sudah menjalani hukuman $\frac{1}{2}$ (setengah) dari masa pidana;
 - b. Berkelakuan baik;
 - c. Memiliki penjamin;
 - d. Aktif mengikuti program pembinaan.
- 2) Lalu setelah semua syarat terpenuhi, diserahkan ke Balai Pemasyarakatan atau Bapas untuk dikukan Litmas (Penelitian Masyarakat), setelah dilakukan LITMAS dikembalikan ke Lapas / Rutan.
- 3) Dari Lapas / Rutan diserahkan lagi ke Kantor Wilayah (Kanwil) Hukum dan Ham untuk menerima usulan dan dilakukan sidang TPP (Tim Pengamat Pemasyarakatan) .Setelah dari Kanwil diserahkan kembali ke Lapas/ Rutan, lalu setelah dari Lapas/ Rutan barulah diserahkan ke Lapas terbuka untuk menjalani program pembinaan atau asimilasi.

Pembinaan di lembaga pemasyarakatan terbuka tidak bisa dilepaskan dari konsep *community-based corrections*. Secara umum, *community-based corrections* dapat

17 Haryono, "Optimalisasi Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Lapas Terbuka Dalam Proses Asimiliasi Narapidana," 304.

18 Putri Anisa Yuliani, "Program Pembinaan Kemandirian Di Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Klas IIB Jakarta" (UIN Syarif Hidayatullah, 2014), 56.

digambarkan sebagai konsep pembinaan narapidana yang melibatkan masyarakat, dengan cara-cara yang lebih kekeluargaan, dengan pengamanan yang minimum, serta tanpa jeruji besi dan tembok tebal¹⁹. *Probation* (pidana bersyarat) dan *parole* (pembebasan bersyarat) menjadi tulang punggung dari konsep *community-based corrections*, dengan tema sentral penyediaan layanan (pembinaan narapidana) yang melibatkan masyarakat²⁰. Menurut metode *community-based corrections* ini kegiatan pembinaan diarahkan kepada upaya menyatukan narapidana dengan kehidupan masyarakat, dimana warga binaan pemasyarakatan diarahkan untuk mengembangkan hubungan baru yang lebih positif dengan masyarakat. Sebagai perwujudan *community-based corrections* tersebut dibentuklah Lapas terbuka berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman Nomor: M.03.RR.07.03. Tahun 2003 tanggal 16 April 2003 tentang Pembentukan Lapas terbuka Pasaman, Jakarta, Kendal, Nusakambangan, Mataram, dan Waikabubak. Pembentukan tersebut dimaksudkan untuk mendukung kelancaran tugas di bidang pemasyarakatan dan pelaksanaan sistem peradilan pidana secara terpadu (*Integrated Criminal Justice System*)²¹.

Tujuan diselenggarakannya sistem pemasyarakatan menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan adalah dalam rangka membentuk warga binaan agar menjadi manusia seutuhnya menyadari kesalahan memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak

pidana sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab. Berdasarkan perkembangan pembinaan, narapidana setelah beralih pada setiap tahap pembinaan idealnya terjadi perubahan perilaku dan psikologis narapidana sehingga setelah keluar dapat menjadi orang yang berperilaku baik dan berguna bagi masyarakat²².

Bertolak dari tujuan pemasyarakatan tersebut di atas, untuk mengetahui efektifitas Lapas terbuka yang menggunakan metode *community-based corrections* perlu dilihat pada pola pembinaan yang dilakukan oleh Lapas terbuka itu apakah sudah menunjukkan adanya kegiatan pembinaan narapidana yang membaurkan (reintegrasi sosial) narapidana dengan masyarakat atau tidak..

Sehubungan dengan hal tersebut, menurut Louis P. Corney²³, untuk melaksanakan operasional Lapas terbuka terkait dengan tujuan pemasyarakatan, diperlukan 5 (lima) prinsip dasar *community-based corrections* yang harus diperhatikan terlebih dahulu, antara lain: Prinsip pertama narapidana harus memiliki kesempatan untuk memperoleh pekerjaan, prinsip kedua narapidana harus diseleksi terlebih dahulu, prinsip ketiga narapidana tidak boleh dieksploitasi, prinsip keempat sistem pengamanan harus minimum, dan prinsip kelima tanggung jawab pemindahan narapidana. Di dalam praktiknya dilihat dari beberapa prinsip yakni:

1. Narapidana harus memiliki kesiapan untuk masuk ke akses sumber daya masyarakat, memiliki kesempatan kerja, mendapatkan pelayanan profesional

19 Hamja, op.cit.

20 Putri Anisa Yuliani, op.cit.

21 Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.HH.OT.02.02. Tahun 2009 tentang Cetak Biru Pembaharuan Pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan., *No Title* (Indonesia: Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.HH.OT.02.02. Tahun 2009 tentang Cetak Biru Pembaharuan Pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan., 2009).

22 Haryono, "Kebijakan Perlakuan Khusus Narapidana Risiko Tinggi," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 3 (2017): 235.

23 Louis P. Corney, *Corrections Treatment and Philosophy* (New York: Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc., 1980), 217.

dan penerimaan publik. Berdasarkan pengamatan, Lapas terbuka Kelas III Rumbai belum sepenuhnya mampu melaksanakan prinsip ini, hal ini dapat dilihat dari perizinan narapidana untuk bekerja pada pihak luar atau swasta, dimana tidak ada warga binaan dari Lapas terbuka Kelas III Rumbai yang bekerja di luar Lapas, meski secara aturan hal tersebut diperbolehkan. Proses pembinaan di Lapas terbuka Kelas III Rumbai masih dilakukan di dalam lingkungan lembaga pemasyarakatan (*institutional treatment* dengan cara memberikan keterampilan atau memberikan pekerjaan bagi warga binaan pemasyarakatan. Adapun pekerjaan yang diberikan terhadap warga binaan yang berada di dalam lembaga pemasyarakatan tersebut adalah bercocok tanam dan beternak.

2. Narapidana yang akan di tempatkan di Lapas terbuka harus sudah diseleksi dan memenuhi syarat tertentu guna menjamin keselamatan masyarakat dan narapidananya itu sendiri. Dengan adanya persyaratan yang harus dipenuhi narapidana untuk bisa menjadi warga binaan di Lapas terbuka Kelas III Rumbai. Syarat-syarat yang ditentukan hanyalah bentuk formil saja. Dengan demikian prinsip kedua bahwa narapidana harus diseleksi terlebih dahulu atau harus adanya syarat-syarat tertentu guna menjamin keselamatan masyarakat. Dengan demikian, secara umum, hal tersebut sudah terpenuhi di Lapas terbuka Rumbai.
3. Narapidana tidak boleh dieksploitasi atau diperlakukan berbeda sama satu dengan yang lainnya. Hal tersebut sudah terpenuhi oleh Lapas terbuka Kelas III Rumbai.
4. Narapidana tetap dijaga dengan pengawasan dan pengamanan dalam tingkat yang minimum. Hal ini juga berlaku di Lapas terbuka Jakarta dengan sistem pengamanan minimum (minimum

security) Dengan demikian prinsip keempat sudah terpenuhi oleh Lapas terbuka Kelas III Rumbai.

5. Terkait tanggung jawab pemindahan narapidana dari Lapas terbuka Jakarta ke Lapas tertutup dan sebaliknya, dalam hal ini terdapat pembagian kewenangan antara Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Riau, Lapas terbuka, dan Lapas tertutup. Sebagaimana kondisi di sejumlah Lapas terbuka lainnya yang ada di Indonesia²⁴, dalam implementasi di lapangan, proses pemindahan narapidana ke Lapas terbuka yang sudah memasuki masa asimilasi belum sesuai dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 3 Tahun 2018 dan Surat Edaran Direktur Jenderal Pemasyarakatan Nomor PAS_PK.01.01.02-100 Tahun 2013. Pada kenyataannya, pemindahan narapidana ke Lapas terbuka lebih banyak dipengaruhi oleh perintah pimpinan dan permintaan dari pihak Lapas terbuka akibat kekosongan/ kekurangan hunian di Lapas terbuka. Belum narapidana yang telah memenuhi syarat asimilasi mendapatkan kesempatan untuk mendapatkan hak asimilasi di Lapas terbuka. jadi prinsip kelima tersebut belum terpenuhi oleh Lapas terbuka Kelas III Rumbai.

Dengan demikian, dari prinsip-prinsip dasar *community-based corrections* yang telah diuraikan di atas dapat disimpulkan sebagai berikut: kelima prinsip dasar tersebut hanya tiga prinsip dasar saja yang sudah dapat dipenuhi oleh Lapas terbuka Kelas III Rumbai, yaitu prinsip kedua, ketiga dan keempat. Sedangkan prinsip kelima dan prinsip pertama yang merupakan prinsip utama masih belum dapat dipenuhi oleh Lapas terbuka Jakarta.

24 Ahmad Sanusi, "Evaluasi Pelaksanaan Pembinaan Narapidana Di Lembaga Pemasyarakatan Terbuka," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 2 (2019): 130.

Keberhasilan proses pembinaan narapidana di Lapas kelas terbuka Rumbai, ditentukan oleh beberapa aspek antara lain aspek narapidana, aspek petugas Lapas, dan aspek masyarakat. Dalam rangka memberdayakan Lapas terbuka di masa yang akan datang, perlu diperhatikan peran serta masyarakat dan peran serta pihak swasta, untuk mengoptimalkan narapidana dapat bekerja pada pihak swasta setelah bebas nanti. Perlu ada keyakinan bahwa narapidana berhak mendapatkan perlindungan hukum serta berhak mengembangkan potensi-potensi narapidana itu sendiri. Terkait dengan operasionalisasi program pembinaan di Lapas terbuka, prinsip-prinsip *community-based corrections*²⁵ juga mengatur hal-hal yang berhubungan dengan pemilihan peserta (*target population selection*), pemilihan lokasi (*location and system selections*), petugas pelatuhnya (*personnel and training*), pelayanan pembinaan (*treatment service*), dan keamanan (*security*). Selanjutnya akan diuraikan menurut hasil penelitian di lapangan sebagai berikut:

a. Pemilihan Peserta (*Target Population Selection*)

Pemilihan peserta yang ditempatkan dalam Lapas terbuka merupakan salah satu hal terpenting yang harus diperhatikan. Terdapat 6 (enam) hal yang perlu diperhatikan dalam penentuan narapidana yang akan ditempatkan di Lapas Terbuka, antara lain:

1) Faktor Wilayah (*Geographic Location*)

Karakteristik wilayah yang beragam harus menjadi perhatian. Misalnya terkait jenis mata pencaharian yang akan memengaruhi jenis *life skill* yang nantinya akan dikembangkan, misalnya di bidang industri, bidang pertanian, dan lain-lain. Wilayah

urban/perkotaan jelas memiliki karakteristik yang berbeda dengan pedesaan. Idealnya, wilayah operasional Lapas terbuka tidak terlalu luas, namun keterbatasan anggaran menyebabkan Lapas terbuka Kelas III Rumbai, secara teknis, wilayah operasionalnya mencakup seluruh wilayah provinsi Riau. Masih ada pertanyaan mengenai kecocokan antara karakteristik warga binaan Lapas terbuka Kelas III Rumbai dengan sarana prasarana pembinaan keterampilan yang sudah tersedia. Jenis keterampilan kerja yang ada dalam program pembinaan di Lapas terbuka Kelas III Rumbai sebagian besar merupakan jenis keterampilan dari masyarakat pedesaan, sedangkan sebagian besar narapidana yang dibinanya berasal dari daerah perkotaan.

- 2) Faktor Usia (*Age*) Faktor usia narapidana yang akan ditempatkan di Lapas terbuka Kelas III Rumbai merupakan faktor yang penting, usia narapidana harus diseleksi sedemikian rupa, tujuannya jika narapidana yang usianya terlalu muda ada kemungkinan akan mengalami kesulitan memasuki dunia kerja, sedangkan narapidana yang usianya terlalu tua akan mengalami kesulitan pada jenis pekerjaan yang sesuai dengan keterampilan yang dimilikinya. Narapidana yang ditempatkan di Lapas terbuka Kelas III Rumbai sebagian besar berusia 20-30 tahun, namun masih ditemui narapidana yang berusia di atas 40 tahun. Lapas terbuka Kelas III Rumbai berperan dalam turut menyeleksi narapidana yang akan menjadi warga binaan di Lapas tersebut. Meski demikian, usia narapidana tidak menjadi kriteria dalam proses seleksi WBP tersebut.

²⁵ McCarthy et.al., *Community Based Corrections* (Pacific Grove, California: Brooks Cole Publishing Company, 1984), 211.

- 3) Jenis Kelamin (*Sex*) : Jenis kelamin narapidana juga merupakan faktor yang perlu dipertimbangkan, terutama guna untuk dapat memastikan bahwa kecukupan jumlah penghuni (warga binaan) untuk mencapai tujuan dari *community-based corrections*. Penempatan narapidana di Lapas terbuka Kelas III Rumbai saat ini belum bisa mengakomodir pembinaan narapidana perempuan, yang disebabkan beberapa hal diantaranya adalah kebijakan dari Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, persepsi masyarakat, jumlah narapidana perempuan yang masih relatif sedikit, faktor keamanan yang kurang memadai, faktor pembinaan pelayanan yang belum mencukupi, dan faktor sarana dan prasarana yang belum sesuai dengan standar internasional (*Standard Minimum Rules/SMR*).
- 4) Waktu Tinggal Narapidana (*Length of Stay*). Lamanya waktu tinggal berdasarkan sisa masa tahanan yang dijalani, dalam menentukan narapidana yang akan ditempatkan di Lapas terbuka, lamanya waktu tinggal harus disesuaikan dengan program yang ada di Lapas terbuka. Karena seorang narapidana yang hanya memiliki sisa hukuman kurang 3 (tiga) bulan saja tentu saja tidak cocok tinggal di Lapas terbuka karena tidak dapat mengambil keuntungan dari program yang memerlukan jangka waktu 6 (enam) bulan sampai dengan 1 (satu) tahun. Di Lapas terbuka Kelas III Rumbai ternyata masih ditemui narapidana yang memiliki sisa masa pidana kurang dari 6 bulan. Oleh karena itu diperlukan ketentuan batas minimum waktu tinggal di Lapas terbuka harus disesuaikan dengan program yang

ada di dalam Lapas terbuka Kelas III Rumbai. Terkait sasaran dan tujuan pembinaan narapidana memang sudah ditetapkan, namun sasaran dan tujuan tersebut masih bersifat umum belum spesifik sehingga akan sulit untuk menentukan ukuran keberhasilan dan menentukan waktu pencapaiannya. Penentuan tujuan dan sasaran program masih sangat umum, pada gilirannya akan menyulitkan pihak Lapas terbuka dalam menentukan berapa waktu tinggal (*length of stay*) minimum dari narapidana yang akan ditetapkan di Lapas terbuka. Lebih lanjut, pihak Lapas terbuka Kelas III Rumbai juga akan menemui kesulitan untuk menentukan metode dan strategi, pencapaian serta pengukuran tingkat keberhasilan pembinaan sebagai bahan evaluasi keberhasilan pembinaan.

- 5) Faktor Narapidana yang Membahayakan. Narapidana yang membahayakan dan emosional tidak dianjurkan untuk menjadi peserta pada Lapas terbuka, alasannya dapat membahayakan narapidana lain maupun masyarakat. Meski belum sempurna, penempatan narapidana di Lapas terbuka Kelas III Rumbai telah dilakukan secara selektif, termasuk dengan mempertimbangkan tingkat resiko dari narapidana yang bersangkutan.
 - 6) Faktor Ketergantungan terhadap Narkotika dan Alkohol. Sesuai ketentuan, narapidana yang mengalami ketergantungan narkotika dan alkohol tidak diperkenankan menjadi peserta warga binaan Lapas terbuka
- b. Pemilihan Lokasi (*Location and Site Selection*)
- Pemilihan lokasi Lapas terbuka perlu mendapatkan perhatian, hal ini bertujuan untuk memfasilitasi proses reintegrasi

narapidana yang akan kembali ke tengah masyarakat agar dapat menjadi warga yang baik dan bertanggung jawab. Meski masih ada pemukiman penduduk di sekitarnya, Lokasi Lapas terbuka Kelas III Rumbai terletak di daerah perkebunan kelapa sawit yang relatif masih jarang penduduknya. Kondisi demikian kurang menguntungkan bagi narapidana karena membatasi opsi program pembinaan yang bisa diberikan kepada warga binaan yang ditempatkan di sana.

c. Petugas dan Pelatihannya (*Personnel and Training*)

Konsep *community-based corrections* memungkinkan Lapas terbuka dijalankan oleh berbagai macam orang dengan latar belakang yang berbeda, mulai dari kelompok profesional (pegawai pemasyarakatan), sukarelawan, hingga mantan narapidana. Kondisi Lapas terbuka Kelas III Rumbai tidak memungkinkan dilakukannya hal tersebut. Kegiatan pembinaan terhadap narapidana hanya dilakukan oleh petugas Lapas akibat minimnya dukungan dari berbagai stakeholder di luar Lapas. Hampir tidak ada pegawai Lapas terbuka Kelas III Rumbai yang memiliki latar belakang pendidikan yang dapat mendukung kegiatan pembinaan narapidana. Pelatihan untuk pengembangan *skill* pegawai terkait kegiatan pembinaan narapidana juga relatif masih minim.

d. Pelayanan Membinaan (*Treatment Service*)

Sistem pembinaan berdasarkan *community-based corrections* menggariskan Lapas terbuka yang lebih mengedepankan fungsi pembinaan bagi narapidana. Untuk memberikan bimbingan terhadap klien pemasyarakatan melalui berbagai kegiatan pelatihan keterampilan memerlukan suatu metode pembinaan dari berbagai disiplin ilmu yang disebut sebagai metode pembinaan yang

meliputi: *social work, psychological approaches, psychiatrie & psychoanalytic approach, moral re-education & religious approaches, medical approach, dan counselling*, semua hal tersebut disebut sebagai *treatment approach in corrections*²⁶. Namun, kondisi di Lapas terbuka Kelas III Rumbai ternyata belum ideal antara lain akibat struktur organisasi Lapas yang relatif sama dengan Lapas Kelas III pada umumnya. Jumlah pegawai yang bertugas di bidang pembinaan misalnya, komposisinya masih relatif tidak jauh berbeda kalau dibandingkan dengan bidang lain, seperti di bidang keamanan atau bidang administrasi. Struktur pegawai Lapas terbuka Kelas III Rumbai juga belum memunculkan sejumlah fungsi: misalnya instruktur kegiatan pembinaan (berkebun, pertanian, perikanan, industri), instruktur kewirausahaan, konseling psikologis dan konseling pendidikan. Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Rumbai juga memiliki hambatan dalam pelayanan kesehatan, Hal itu diakibatkan karena Lapas terbuka Kelas III Rumbai tidak memiliki dokter maupun perawat. Kurangnya tenaga medis di dalam Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Rumbai membuat pelaksanaan pelayanan kesehatan menjadi terganggu. Pemeriksaan kesehatan secara rutin kepada warga binaan di dalam Lapas terbuka Kelas III Rumbai juga sulit dilakukan akibat keterbatasan anggaran dan tenaga medis. Obat-obatan yang tersedia di dalam Lembaga Pemasyarakatan Kelas III Terbuka Rumbai juga tidak lengkap, atau hanya sebatas obat-obatan ringan saja, dan apabila narapidana ada yang mengalami penyakit tertentu akan dibawa keluar Lembaga Pemasyarakatan tersebut

26 et. al. Dessy Debrilianawati, "Peran Dan Koordinasi Antar Instansi Dalam Pemberdayaan Warga Binaan Pemasyarakatan Di Lembaga Pemasyarakatan," *Jurnal Administrasi Publik* 1, no. 2 (2013).

untuk dirawat. Jumlah anggaran yang disediakan oleh negara bagi Lembaga Pemasyarakatan Terbuka juga sangat minim, Hal itu tentu menyulitkan petugas dalam menjalankan proses pembinaannya, seperti kesulitan untuk menyediakan fasilitas dan kebutuhan di dalam Lembaga Pemasyarakatan Kelas III Terbuka Rumbai. Untuk mengatasi minimnya anggaran yang diberikan negara terhadap Lapas terbuka Kelas III Rumbai, pihak Lapas berupaya untuk cara menjual hasil pekerjaan yang dilakukan warga binaan dan uang dari hasil pekerjaan tersebut dijadikan modal kerja untuk pembinaan di Lapas terbuka Kelas III Rumbai

e. Keamanan (*Security*)

Dalam konsep *community-based corrections*, Lapas terbuka didesain sebagai fasilitas dengan pengamanan minimum dan sebisa mungkin mencerminkan kondisi kehidupan masyarakat yang sewajarnya. Meski pengawasan terhadap warga binaan tetap diperlukan. Strategi keamanan yang dilakukan oleh jajaran Kesatuan Pengamanan Lembaga Pemasyarakatan (KPLP) Lapas terbuka Kelas III Rumbai untuk mengantisipasi terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban adalah dengan cara pendekatan personel terhadap masing-masing individu narapidana (*Personality Approach*). Agar tidak terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan akibat tidak dibatasinya ruang gerak antara petugas dan warga binaan seperti di Lapas Tertutup, maka petugas Lapas terbuka Kelas III Rumbai berusaha menjalin hubungan yang harmonis antara petugas dan warga binaan Lapas terbuka Kelas III Rumbai sehingga peristiwa seperti pertikaian antara narapidana dan petugas dapat dihindari. Strategi ini, meski tampaknya efektif dalam meredam potensi kasus gangguan keamanan yang terjadi, tetap memiliki kerawanan tersendiri

mengingat lokasi Lapas terbuka Kelas III Rumbai yang relatif terpencil dan berada di tengah-tengah perkebunan kelapa sawit. Meski demikian, relatif luasnya masyarakat untuk lalu lalang hingga memasuki kawasan Lapas juga memunculkan kerawanan tersendiri sehingga pembangunan tembok (minimal sebagai pembatas lingkungan Lapas) tampaknya tetap diperlukan. Sebagaimana kondisi di sejumlah Lapas terbuka lainnya yang ada di Indonesia²⁷, masih ada kekhawatiran narapidana yang ditempatkan di Lapas terbuka Rumbai akan melarikan diri akibat jumlah petugas keamanan yang sedikit dan kondisi Lapas terbuka Rumbai yang tidak mempunyai tembok tinggi.

PENUTUP

Kesimpulan

Bahwa proses pembinaan di Lembaga Pemasyarakatan Kelas III Terbuka Rumbai telah berjalan, namun dalam pelaksanaan hak warga binaan belum berjalan dengan efektif. Hal itu dapat dilihat dengan dilaksanakannya asimilasi dengan cara memberikan pembinaan dalam bentuk pekerjaan seperti bercocok tanam dan beternak.

Terdapat 5 (lima) prinsip dasar *community-based corrections* yang menjadi landasan bagi keberadaan Lapas terbuka: prinsip pertama narapidana harus memiliki kesempatan untuk memperoleh pekerjaan, prinsip kedua narapidana harus diseleksi terlebih dahulu, prinsip ketiga narapidana tidak boleh dieksploitasi, prinsip keempat sistem pengamanan harus minimum, dan prinsip kelima tanggung jawab pemindahan narapidana. Berdasarkan beberapa prinsip *community-based corrections* tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa Lapas terbuka Kelas III Rumbai belum sepenuhnya dapat menerapkan prinsip tersebut. Prinsip

27 Haryono (2018), *op.cit.*, 309.

yang sudah dapat dipenuhi adalah prinsip kedua yaitu narapidana sudah diseleksi dengan ketat, prinsip ketiga yaitu narapidana tidak dieksploitasi, prinsip keempat yaitu sistem pengamanan sudah menerapkan standar minimum. Sedangkan prinsip yang pertama yaitu narapidana dapat memiliki pekerjaan pada pihak ketiga (swasta) belum dapat terpenuhi.

Terkait dengan operasionalisasi program pembinaan di Lapas terbuka untuk mencapai tujuan *community-based corrections*, terdapat beberapa hal yang harus menjadi perhatian. Pertama, proses seleksi warga binaan di Lapas terbuka Kelas III Rumbai tampaknya belum mempertimbangkan kesesuaian kondisi geografis dari daerah sekitarnya, kesesuaian umur warga binaan dengan program pembinaan yang ditawarkan, belum mengakomodasi keberadaan narapidana perempuan untuk mencapai kecukupan jumlah penghuni serta belum sepenuhnya mempertimbangkan kesesuaian program pembinaan dengan sisa masa pidana dari warga binaan. Kedua, lokasi dari Lapas terbuka Kelas III Rumbai ternyata membatasi opsi program pembinaan yang bisa ditawarkannya. Ketiga, *skill* pegawai Lapas pegawai Lapas untuk melakukan pembinaan masih perlu dikembangkan. Keempat, sarana dan prasarana di Lapas terbuka Kelas III Rumbai ternyata belum mumpuni untuk memberikan *treatment service* yang optimal bagi warga binaannya. Kelima, kombinasi lokasi Lapas terbuka Kelas III Rumbai dengan sistem pengamanan minimum ternyata memiliki kerawanan dalam menimbulkan resiko keamanan.

Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah dikemukakan sebelumnya, maka saran-saran yang dapat disampaikan sebagai masukan adalah sebagai berikut :

- Direktorat Jenderal Pemasyarakatan perlu melakukan peningkatan kualitas

dan kuantitas sumber daya manusia di Lapas terbuka Kelas III Rumbai agar proses pembinaan dapat berjalan dengan baik, khususnya peningkatan *skill* pegawai dalam melakukan pembinaan. Selain itu, juga perlu dilakukan peningkatan terhadap anggaran Lembaga Pemasyarakatan Terbuka Rumbai agar setiap proses dan kegiatan yang berada di dalam lembaga pemasyarakatan tersebut dapat berjalan dengan baik.

- Ditjen Pemasyarakatan, Kanwil Kemenkumham Riau beserta Lapas terbuka Kelas III Rumbai sebaiknya mempertimbangkan pembangunan tembok pembatas untuk mengurangi resiko keamanan di Lapas terbuka Kelas III Rumbai.
- Kanwil Kemenkumham Riau beserta Lapas terbuka Kelas III Rumbai dan UPT pemasyarakatan lain yang ada di Provinsi Riau sebaiknya mempertimbangkan kriteria sisa masa pidana di atas 6 bulan sebagai berupaya meningkatkan proses seleksi narapidana yang akan ditempatkan di Lapas terbuka Kelas III Rumbai.
- Pihak Lapas terbuka Kelas III Rumbai sebaiknya meningkatkan kerjasama dengan pihak ketiga, khususnya dalam pelaksanaan pembinaan narapidana melalui tahap asimilasi keluar dengan tujuannya untuk dapat memperkerjakan narapidana di luar Lapas atau bekerja pada pihak swasta.
- Pihak Lapas terbuka Kelas III Rumbai sebaiknya memperbaiki kurikulum program pembinaan dengan mengusahakan agar warga binaan benar-benar mendapatkan hal yang nyata dari program pembinaan (sertifikat keahlian/ pendidikan, *life skill* yang bermanfaat, kemampuan kewirausahaan, maupun *link* ke dunia kerja) guna menghilangkan stigmatisasi dan agar narapidana dapat diterima kembali oleh masyarakat.

UCAPAN TERIMA KASIH

Diucapkan terima kasih kepada Kepala Pusjianbang Balitbang Hukum dan HAM, Kepala Kantor Wilayah Kemenkumham Riau beserta jajarannya, Kepala UPT Lapas Terbuka Kelas III Rumbai (Bapak Karyono, Bc.IP, SH.) beserta jajarannya, Direktur Watkesrehab Ditjen Pemasyarakatan (Asminan Mirza, Bc.Ip., S.H., M.Si.), Direktur Binapilatkerpro Ditjen Pemasyarakatan (Yunaedi, Bc.Ip., S.H., M.H.), Kepala Biro Perencanaan Sekretariat Jenderal Kementerian Hukum dan HAM, Bapak Iwan Kurniawan, Bc.Ip., S.H., M.Si. serta berbagai pihak yang telah banyak membantu dalam pelaksanaan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhamad. *Hukum Dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004.
- Angkasa. "Over Capacity Narapidana Di Lembaga Masyarakat, Faktor Penyebab, Implikasi Negatif, Serta Solusi Dalam Upaya Optimalisasi Pembinaan Narapidana." *Dinamika Hukum* 10, no. 3 (2010).
- Dessy Debrilianawati, et. al. "Peran Dan Koordinasi Antar Instansi Dalam Pemberdayaan Warga Binaan Masyarakat Di Lembaga Masyarakat." *Jurnal Administrasi Publik* 1, no. 2 (2013).
- Dey Ravena. "Implikasi Nilai Keadilan Pembinaan Narapidana Di Indonesia." *Jurnal Scientica* 1, no. 1 (n.d.).
- Dwidja Priyatna. *Sistem Pelaksanaan Pidana Penjara Di Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama, 2006.
- Fritles Togatorop et.al. "Pola Pembinaan Narapidana Berbasis Budaya Dan Karakteristik Wilayah Di Lembaga Masyarakat IIB Sorong Papua." Last modified 2018. Accessed December 19, 2018. <http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/f2fb92a293cf23a7e3e0f928d50b3b58.pdf>.
- Hadikusuma, Hilman. *Metode Pembuatan Skripsi Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 1995.
- Hamja. "Model Pembinaan Narapidana Berbasis Masyarakat (Community-Based Corrections) Dalam Sistem Peradilan Pidana." *Mimbar Hukum*. Last modified 2015. Accessed February 15, 2019. <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/15882>.
- Haryono. "Kebijakan Perlakuan Khusus Narapidana Risiko Tinggi." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 3 (2017).
- . "Optimalisasi Pelaksanaan Tugas Dan Fungsi Lapas Terbuka Dalam Proses Asimiliasi Narapidana." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 3 (2018).
- Lexy J. Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. 18th ed. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2000.
- Louis P. Corney. *Corrections Treatment and Philosophy*. New York: Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc., 1980.
- McCarthy et.al. *Community Based Corrections*. Pacific Grove, California: Brooks Cole Publishing Company, 1984.
- Muladi. *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: BP Universitas Diponegoro, 1995.
- Pemasyarakatan., Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.HH. OT.02.02. Tahun 2009 tentang Cetak Biru Pembaharuan Pelaksanaan Sistem. *No Title*. Indonesia: Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor: M.HH. OT.02.02. Tahun 2009 tentang Cetak Biru Pembaharuan Pelaksanaan Sistem Pemasyarakatan., 2009.
- Richard W. Snarr. *Introduction to Corrections*. New York: Brown & Benchmark Publishing, 1996.
- Sanusi, Ahmad. "Evaluasi Pelaksanaan Pembinaan Narapidana Di Lembaga Masyarakat Terbuka." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 2 (2019).
- Sholehuddin, M. *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana : Ide Dasar Double Track System Dan Implementasinya*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Suwarto. "Ide Individualisasi Pidana Dalam Pembinaan Narapidana Dengan Sistem Pemasyarakatan." *Jurnal Equality* 12, no. 2 (2007).
- Tholib. "Pemberdayaan Lapas Terbuka Sebagai Wujud Pelaksanaan Community Based Corrections Di Indonesia." Accessed February 15, 2019. <http://www.ditjenpas.go.id>.
- Yuliani, Putri Anisa. "Program Pembinaan Kemandirian Di Lembaga Masyarakat Terbuka Kelas IIB Jakarta." UIN Syarif Hidayatullah, 2014.
- Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasyarakatan*. Indonesia, 1995.

**PERANAN PEMBIMBING KEMASYARAKATAN DALAM UPAYA PENANGANAN
OVERCROWDED PADA LEMBAGA PEMASYARAKATAN
(*The Role Of Correctional Adviser In Overcrowded Handling Efforts
in Correctional Institutions*)**

Insan Firdaus
Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM
Jalan H.R.Rasuna Said Kavling 4-5, Kuningan Jakarta Selatan, 12940
Telp.: 021-2525015/0812 1234 5678; Fax: 021-2526438
firdaus_insan@yahoo.co.id

Tulisan Diterima: 05-09-2019; Direvisi: 18-10-2019; Disetujui Diterbitkan:06-11-2019
DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.339-358>

ABSTRAK

Overcrowded penghuni lembaga pemasyarakatan merupakan masalah utama pengelolaan sistem pemasyarakatan. Jumlah *overcrowded* meningkat tiap tahun dan terjadi di hampir semua Lembaga Pemasyarakatan di Indonesia. Salah satu upaya untuk mengatasi masalah *overcrowded* adalah meningkatkan peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam mengurangi jumlah warga binaan pemasyarakatan. Permasalahan penelitian ini adalah bagaimana peranan pembimbing kemasyarakatan dalam Penanganan *Overcrowded* di Lembaga Pemasyarakatan. Penelitian bersifat yuridis empiris dan menggunakan pendekatan kualitatif yang didukung data yang bersifat kuantitatif. Pembimbing kemasyarakatan berperan penting dalam proses *restorative justice*, reintegrasi sosial, dan pembinaan dan rehabilitasi. Berdasarkan data di sistem database pemasyarakatan, keberhasilan proses diversifikasi pada proses peradilan anak cukup tinggi, hal ini berdampak pada berkurangnya anak berhadapan dengan hukum yang menjalani hukuman di Lembaga Pembinaan Khusus Anak. Dalam program reintegrasi sosial Pembimbing Kemasyarakatan berperan aktif dalam pemberian hak warga binaan pemasyarakatan menjalani hukuman di Luar Lembaga Pemasyarakatan. Pembimbing kemasyarakatan juga berperan dalam pembinaan warga binaan pemasyarakatan yaitu melakukan penelitian kemasyarakatan, assesment resiko dan kebutuhan yang berguna bagi Lembaga Pemasyarakatan melakukan pembinaan dan rehabilitasi narkoba. Oleh karena itu, Untuk meningkatkan peran Pembimbing Kemasyarakatan dalam menangani *overcrowded* Direktorat Jenderal Pemasyarakatan harus meningkatkan kompetensi dan kuantitas sumber daya manusia pembimbing kemasyarakatan, dan menambah jumlah balai pemasyarakatan serta menambah anggaran bimbingan kemasyarakatan.

Kata kunci: overcrowded; lembaga pemasyarakatan; peranan pembimbing pemasyarakatan

Abstract

Overcrowded inmates of prisons is a major problem in managing the correctional system. The number of overcrowded increases every year and occurs in almost all Penal Institutions in Indonesia. One effort to overcome the overcrowded problem is to increase the role of correctional adviser in reducing the number of prisoners. The problem of this research is how the role of correctional adviser in overcrowded Handling in Correctional Institutions. The research is emperical juridical and uses a qualitative approach supported by quantitative data. Correctional adviser play an important role in the process of restorative justice, social reintegration, and coaching and rehabilitation. Based on

data in the correctional database system, the success of the diversion process in the juvenile justice process is quite high, this has an impact on the reduced number of children before the law who are serving sentences at the Special Child Development Institute. In the social reintegration program the Community Guidance have an active role in granting the rights of prison-assisted citizens to serve their sentence outside the Correctional Institution. Correctional adviser also play a role in fostering prisoners who are conducting community research in risk assessment and needs that are useful for correctional institutions conducting guidance and rehabilitation of narcotics. Therefore, to increase the role of the correctional adviser in overcrowded the Directorate General of Corrections must increase the competency and quantity of human resources supervisors, and increase the number of correctional centers and increase the budget of social guidance.

Keywords : *overcrowded, correctional institution, correctional adviser*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Overcrowded penghuni Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) dalam tahap yang mengkhawatirkan. Pada acara Seminar Nasional Pembimbing Kemasyarakatan dan Pidana Alternatif yang diselenggarakan oleh Ikatan Pembimbing Kemasyarakatan Indonesia (IPKEMINDO) pada 19 April 2018, Menteri Hukum dan HAM menyatakan bahwa terjadi peningkatan yang sangat tajam jumlah tahanan di Lapas maupun Rumah Tahanan (Rutan). Jika tren tersebut terus menerus terjadi tanpa ada suatu perubahan yang besar terkait kondisi Lapas, maka diperkirakan dalam lima tahun ke depan akan terjadi “bom waktu” diLapas¹.

Fenomena *Overcrowded* di Lembaga Pemasyarakatan tidak terlepas dari sistem peradilan pidana yang berlaku di Indonesia. Penegakan hukum pidana yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menerapkan hukuman penjara sebagai bentuk hukuman utama. Menurut Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah yang dikutip oleh Kristina Sitanggang bahwa sistem peradilan pidana atau *Criminal Justice System* mempunyai tugas, yaitu mencegah masyarakat menjadi korban

kejahatan, menyelesaikan kejahatan yang terjadi sehingga masyarakat menjadi puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan pelaku kejahatan telah dipidana dan berusaha agar masyarakat yang pernah melakukan kejahatan itu tidak mengulangi perbuatannya lagi². Dengan demikian, pemberian hukuman penjara merupakan salah satu bentuk pelaksanaan tugas sistem peradilan pidana untuk menegakkan keadilan dengan cara menghukum pelaku kejahatan.

Dalam sistem peradilan pidana, Lembaga Pemasyarakatan merupakan satu-satunya tempat bagi terpidana untuk menjalankan putusan hakim yang berupa hukuman pidana penjara. Penggunaan istilah penjara memiliki makna ganda yakni sebagai salah satu jenis sanksi pidana sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 KUHP dan sebagai tempat bagi terpidana untuk menjalani hukuman³. Istilah penjara digunakan oleh hakim dalam amar putusan sebagai jenis sanksi pidana yang dijatuhkan. Namun demikian, tempat pelaksanaan hukuman pidana penjara tidak lagi menggunakan istilah penjara, tetapi disebut dengan lembaga pemasyarakatan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 1995 tentang Pemasyarakatan.

1 <https://nasional.sindonews.com/read/1299409/13/jumlah-napi-terus-meningkat-lapas-overkapasitas-1524199759>) diakses pada Selasa, 13 Mei 2019.

2 Kristina Sitanggang, “Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara 2014,” *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara* (2014).

3 I Wayan Putu Sucana Aryana, “Efektivitas Pidana Penjara Dalam Membina Narapidana” 11, no. 21 (2015): 39–44.

Dominasi pemilihan pidana penjara oleh Hakim sebagai jenis sanksi yang utama berimplikasi terhadap pengelolaan lembaga pemasyarakatan. Dampak langsung adalah terjadi peningkatan yang cukup signifikan narapidana di lembaga pemasyarakatan. Berdasarkan hasil penelitian oleh I Wayan Putu Aryana pada tahun 2015, bahwa Pada tahun 2014 terdapat 463 lapas dan rumah tahanan (Rutan) di seluruh Indonesia yang hanya sanggup menampung 109.231 orang tahanan dan narapidana, namun pada kenyataannya di huni oleh 167.163 orang, sehingga mengalami *Overcrowded* mencapai 53%⁴.

Data terbaru jumlah lapas dan rutan pada tahun 2019 berjumlah 522 lapas dan Rutan dengan kapasitas 130. 536 orang. Berdasarkan sistem data base pemasyarakatan jumlah warga binaan pemasyarakatan (WBP) dan Tahanan hingga Juni 2019 berjumlah 263.267 orang. Sehingga terjadi *Overcrowded* mencapai 102% yang terjadi di 414 Lapas/Rutan⁵

Direktorat Jenderal (Ditjen) Pemasyarakatan, Kementerian Hukum dan HAM sebagai instansi pemerintah yang berwenang dan bertanggung jawab dalam mengelola lembaga pemasyarakatan, telah melakukan berbagai upaya untuk mengatasi *Overcrowded* di lapas antara lain dengan cara membangun Lapas dan Rutan Baru. Dalam kurun waktu 5 tahun dari 2014 s.d 2019 Ditjen Pemasyarakatan telah membangun 59 Lapas dan Rutan Baru.

Namun penambahan Lapas dan Rutan baru, tidak serta merta dapat mengatasi permasalahan *Overcrowded*, karena pada kenyataan laju pertumbuhan WBP dan Tahanan lebih besar dan cepat dibandingkan dengan penambahan kapasitas Lapas

dan Rutan. Selama 5 tahun penambahan Lapas dan Rutan sebanyak 59 atau sekitar 12.7% sedangkan kenaikan jumlah WBP dan tahanan mencapai 96.106 atau sekitar 57.5%. hal ini akan berdampak langsung terhadap kenaikan tingkat *Overcrowded* yang sebelumnya pada tahun 2014 sebesar 53% menjadi 106% pada tahun 2019.

Tabel.1. Perbandingan Pertumbuhan Jumlah Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan dan Tingkat *Overcrowded* Tahun 2014 dan 2019

Uraian	Tahun	Tahun	Keterangan
	2014	2019 (Bulan Juni)	
Jumlah Lapas dan rutan	463	522	Bertambah 59 Lapas dan Rutan atau 12.7%
Jumlah Penghuni Lapas dan Rutan (orang)	167.163	263.268	Bertambah 96.105 atau 57.5%
Kapasitas Hunian (orang)	109.231	128.626	Bertambah 19.395 atau 17.1%
Selisih Jumlah Penghuni dan Kapasitas Hunian(orang)	57.932	134.642	Bertambah 76.710 atau 132.4
Overcrowding	53%	106%	Naik 100%

Sumber data sistem database pemasyarakatan tahun 2019

Permasalahan *overcrowded* di Lapas dan Rutan ini diperkirakan akan terus terjadi dan meningkat setiap tahun. Oleh karena itu, Dirjen Pemasyarakatan melakukan upaya lain untuk mengatasi permasalahan *overcrowded* pada Lapas dan Rutan, yaitu dengan cara mengoptimalkan tugas dan fungsi bimbingan kemasyarakatan. Bimbingan Kemasyarakatan adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pembimbing Kemasyarakatan dalam menangani klien pemasyarakatan,

4 Ibid.hlm.40

5 [Http://smslap.ditjenpas.go.id/public/grl/current/monthly/year/2019/month/6](http://smslap.ditjenpas.go.id/public/grl/current/monthly/year/2019/month/6), "Diakses Pada 9 Juli 2019."

yang meliputi: penelitian kemasyarakatan, pendampingan pembimbingan, pengawasan, dan sidang tim pengamat pemasyarakatan⁶ Bimbingan kemasyarakatan tersebut dilakukan mulai dari tahap pra-adjudikasi, adjudikasi dan post adjudikasi.

Kaitannya peran pembimbing pemasyarakatan dengan upaya mengatasi *Overcrowded* di Lapas dan Rutan, yaitu bahwa dampak keberhasilan pelaksanaan tugas dan fungsi bimbingan kemasyarakatan pembimbing pemasyarakatan, baik kepada anak yang berhadapan dengan hukum dan WBP dapat mengurangi jumlah penghuni Lapas dan Rutan. Berdasarkan data yang ada hingga akhir 2018, jumlah Pembimbing Kemasyarakatan (PK) yang ada di seluruh Indonesia baik yang ada di Balai Pemasyarakatan, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM maupun di Direktorat Jenderal Pemasyarakatan dalam kurun waktu tiga tahun terakhir (2015- 2017) berjumlah 1.022 orang.⁷

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan disebutkan bahwa pembimbing kemasyarakatan merupakan petugas pemasyarakatan yang dikategorikan sebagai pejabat fungsional penegak hukum yang melaksanakan tugas pembimbingan warga binaan pemasyarakatan. Secara sederhana peranan pembimbing kemasyarakatan untuk menanggulangi permasalahan *overcrowded* penghuni lembaga pemasyarakatan melalui 2 cara, yaitu:

1. Berusaha mengurangi jumlah anak didik pemasyarakatan yang masuk ke Lapas dan Rutan, yaitu dengan cara meminimalisir anak berhadapan hukum

menjalani hukuman pidana di Lembaga Pemasyarakatan melalui proses diversi.

2. Ikut serta dalam upaya mempercepat WBP dan anak didik keluar dari Lapas atau Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA), dengan cara memaksimalkan pemenuhan hak warga binaan pemasyarakatan untuk menjalani hukuman di luar lapas.

Berdasarkan uraian singkat di atas, pembimbing kemasyarakatan memiliki peran penting dan strategis dalam upaya mengurangi *overcrowded* penghuni lembaga pemasyarakatan.

Rumusan Masalah

Bagaimana peranan pembimbing kemasyarakatan dalam menjalankan tugas dan fungsinya untuk mengurangi *overcrowded* penghuni lembaga pemasyarakatan?

Tujuan

Untuk mengetahui peranan pembimbing kemasyarakatan dalam upaya mengurangi *Overcrowded* untuk mengurangi *Overcrowded* penghuni lembaga pemasyarakatan.

Metode Penelitian

1. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang didukung data yang bersifat kuantitatif. Secara kualitatif dilakukan dengan cara mengumpulkan dan memanfaatkan semua informasi yang terkait dengan pokok permasalahan. Kemudian didukung beberapa data yang bersifat kuantitatif yang dilakukan secara terbatas terhadap data-data yang berupa angka terkait dengan pokok permasalahan penelitian.

2. Sifat

Penelitian ini bersifat bersifat yuridis empiris yang bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan peran pembimbing kemasyarakatan dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai upaya untuk mengurangi *overcrowded* penghuni lembaga pemasyarakatan.

6 (Pasal 1 Angka 7 Permenpan RB Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan)

7 Trisapto Agung Nugroho, "Analisa Kebutuhan Pembimbing Kemasyarakatan Balai Pemasyarakatan (BAPAS) Bandung," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 1 (2019): 69.

3. Metode Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang dikumpulkan berdasarkan penelusuran literatur, peraturan perundang-undang dan data yang bersumber dari berbagai sumber seperti sistem database pemasyarakatan dan berita di media sosial.

PEMBAHASAN

Konsep Sistem Pemasyarakatan dalam Pelaksanaan Hukuman Pidana

Secara tata bahasa arti pidana adalah hukuman⁸. Hukuman tersebut diberikan kepada siapa saja yang telah terbukti melakukan perbuatan pidana atau delik berdasarkan putusan pengadilan. Perbuatan pidana yang oleh hukum pidana dilarang dan diancam dengan pidana adalah perbuatan yang menurut wujud atau sifatnya bertentangan dengan tata atau ketertiban yang dikehendaki oleh hukum dan merugikan masyarakat⁹

Pelaksanaan hukuman pidana merupakan suatu rangkaian dalam sistem peradilan pidana yang secara teori mempunyai 3 tujuan pemidanaan, yaitu:

1. Teori *Absolut* atau Teori Pembalasan (*retributive/vergeldings theorieen*);
2. Teori *Relatif* atau Teori Tujuan (*utilitarian/doeltheorieen*).
3. Teori Gabungan (*vereniging theorieen*).

Menurut teori absolut, pidana melekat pada setiap terjadinya kejahatan, artinya setiap perbuatan kejahatan harus dibalas dengan suatu hukuman/pidana agar masyarakat mendapatkan keadilan. Dasar pembenaran pidana terdapat di dalam *kategorischen imperatif*, yakni yang menghendaki agar setiap perbuatan melawan hukum itu harus dibalas. Pembalasan terhadap perbuatan pidana mempunyai 3 tujuan yaitu¹⁰:

1. Untuk menjaga tertib hukum dimasyarakat,
2. Untuk mencegah orang melakukan kejahatan, dan
3. Untuk membuat terpidana menjadi jera sehingga tidak mengulangi perbuatan pidana kembali

Sedangkan penjatuhan pidana berdasarkan teori relatif/ *utilitarian/doeltheorieen* menitikberatkan pada hakekat dari manfaat tujuan pidana. Menurut teori tujuan, dasar pembenaran pidana semata-mata pada satu tujuan tertentu, dimana pidana itu semata-mata berupa¹¹:

1. Tujuan untuk memulihkan kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan atau
2. Tujuan untuk mencegah agar orang lain tidak melakukan kejahatan.

Menurut Herbert L. Packer yang dikutip oleh Marcus Priyo Gunarto Pandangan *utilitarian* melihat pemidanaan dari segi manfaat atau kegunaannya dimana yang dilihat adalah situasi atau keadaan yang ingin dihasilkan dengan dijatuhkannya pidana itu. Di satu pihak, pemidanaan dimaksudkan untuk memperbaiki sikap atau tingkah laku terpidana dan di pihak lain pemidanaan itu juga dimaksudkan untuk mencegah orang lain dari kemungkinan melakukan perbuatan yang serupa. Pandangan ini dikatakan berorientasi ke depan (*forward-looking*) dan sekaligus mempunyai sifat pencegahan (*deterrence*)¹².

Teori Gabungan yaitu penggabungan teori pembalasan dengan teori tujuan. Gabungan kedua teori itu mengajarkan bahwa penjatuhan hukuman adalah untuk mempertahankan tata tertib hukum dalam masyarakat dan memperbaiki pribadi si penjahat.¹³

8 Seyiawan Widagdo, *Kamus Hukum* (Jakarta: Pretasi Pusaka Publisher, 2012).

9 Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Oudana Edisi Revisi* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008).

10 Henny C.Kamea, "Lex Crimen Vol. II/No. 4/

Agustus/2013," *Lex Crimen* II/ No. 5, no. 4 (2013): 113–121.

11 Ibid.47

12 Marcus Priyo Gunarto, "Sikap Memidana Yang Berorientasi Pada Tujuan Pemidanaan," *Jurnal Mimbar Hukum* Vol.21, no. No. 1 (2009): hlm.108.

13 C.Kamea, "Lex Crimen Vol. II/No. 4/Agustus/2013."

Jika dikaitkan pada tiga teori tujuan pemidanaan diatas, maka pelaksanaan hukuman pidana di Indonesia saat ini lebih menerapkan teori gabungan. Hal ini terlihat adanya perubahan konsep dalam pelaksanaan pemidanaan yang menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan, yang tidak lagi menggunakan sistem kepenjaraan karena tidak sesuai dengan sistem pemasarakatan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam sistem pemasarakatan, untuk mencapai tujuan pemidanaan yaitu menjaga tata tertib hukum dalam masyarakat di lakukan dengan cara mencabut kemerdekaan narapidana selama kurun waktu tertentu. Kehilangan kemerdekaan tersebut merupakan satu-satunya penderitaan yang harus ditanggung oleh narapidana sebagai bentuk hukuman. Oleh karena itu Warga Binaan Pemasarakatan tetap memperoleh hak-haknya yang lain seperti layaknya manusia, dengan kata lain hak perdatanya tetap dilindungi seperti hak memperoleh perawatan kesehatan, makan, minum, pakaian, tempat tidur, latihan keterampilan, olah raga, atau rekreasi¹⁴.

Sedangkan upaya untuk memperbaiki kepribadian narapidana, maka pelaksanaan pemidanaan hukuman di lapas tidak lagi menekankan unsur balas dendam dan penjeraan terhadap narapidana, namun untuk mengimplementasikan konsep rehabilitasi dan reintegrasi sosial, sebagai suatu upaya agar narapidana tersebut menyesali perbuatannya dan dapat kembali ke masyarakat. Hal ini wujud nyata konsep pemasarakatan yang sejalan dengan filosofi reintegrasi sosial yang berasumsi kejahatan adalah konflik yang terjadi antara terpidana dengan masyarakat. Sehingga pemidanaan

ditujukan untuk memulihkan konflik atau menyatukan kembali terpidana dengan masyarakatnya (reintegrasi).¹⁵

Pembaharuan paradigma pelaksanaan pemidanaan di Indonesia dipelopori oleh Sahardjo yang mengemukakan ide pemasarakatan bagi terpidana. Sahardjo memberi 3 alasan hukuman pidana menggunakan sistem pemasarakatan¹⁶, yaitu:

1. Tiap orang adalah makhluk kemasyarakatan;
2. Tidak ada orang yang hidup di luar masyarakat;
3. Kemudian narapidana hanya dijatuhi hukuman hilang kemerdekaan bergerak, jadi perlu diusahakan supaya tetap dapat mempunyai mata pencaharian.

Ide sistem pemasarakatan Saharjo tersebut, kemudian di gunakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan, yang menentukan arah tujuan pemidanaan berdasarkan sistem pemasarakatan, yaitu

1. Agar warga binaan pemasarakatan menyadari kesalahannya;
2. Agar warga binaan pemasarakatan memperbaiki diri, dan;
3. Agar warga binaan pemasarakatan tidak mengulangi tindak pidana
4. Agar warga binaan pemasarakatan dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat;
5. Agar warga binaan pemasarakatan dapat aktif berperan dalam pembangunan,

14 Penjelasan Pasal 5 Huruf F Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang Pemasarakatan, No Title, n.d.

15 Ahmad Sanusi, "Evaluasi Pelaksanaan Cetak Biru Sistem Pemasarakatan Pada Direktorat Jenderal Pemasarakatan," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 2 (2017): 121-137, https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/kebijakan/article/view/150/pdf_1.

16 Petrus Irwan Panjaitan dan Pandapotan Simorangkir, *Lembaga Pemasarakatan Dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995).

6. Agar warga binaan pemasyarakatan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.

Untuk mencapai tujuan pemidanaan tersebut, sistem pemasyarakatan berfungsi menyiapkan warga binaan pemasyarakatan agar dapat berintegrasi secara sehat dengan masyarakat, sehingga dapat berperan kembali sebagai anggota masyarakat yang bebas dan bertanggung jawab.

Dengan demikian lembaga pemasyarakatan sejatinya tidak lagi hanya difungsikan sebagai tempat menjalani hukuman semata, tetapi lebih dari itu Lapas adalah sebagai tempat berlangsungnya proses pembinaan dan pembimbingan bagi setiap warga binaan pemasyarakatan agar dapat kembali dan diterima oleh masyarakat (reintegrasi sosial).

Dampak Negatif *Overcrowded* Penghuni Lembaga Pemasyarakatan

Overcrowded penghuni di Lembaga Pemasyarakatan dan Rutan menimbulkan dampak negatif, yaitu timbulnya berbagai permasalahan lain di dalam Lapas dan Rutan, antara lain:

1. Meningkatkan potensi gangguan keamanan dan ketertiban

Keamanan dan ketertiban merupakan aspek utama yang harus dijaga didalam Lapas dan Rutan. Terjadinya *overcrowded* meningkatkan risiko terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban di dalam Lapas dan Rutan. Potensi gangguan keamanan dan ketertiban, antara lain kerusuhan, pelarian WBP, peredaran narkoba di dalam Lapas dan pengendalian peredaran narkoba dari dalam Lapas. Peristiwa kerusuhan di dalam Lapas dan Rutan terjadi hampir setiap tahun .

Misalkan Dalam kurun waktu 2014 s.d Juli 2018 telah terjadi 34 kasus kerusuhan di Lapas dan Rutan¹⁷.

¹⁷ Paparan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Temu Ilmiah Pemanfaatan Hasil Kajian Badan

Grafik.1 Jumlah Kasus Kerusuhan dan Pemberontakan



Sumber paparan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Temu Ilmiah Pemanfaatan Hasil Kajian Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Tahun 2018

Peristiwa kerusuhan terbaru yang terjadi pada tahun 2019, yaitu kerusuhan di Lapas Narkotika Langkat Sumatera Utara pada tanggal 16 Mei 2019 dan Rutan Kelas IIB Siak Sri Indrapura yang terjadi 11 Mei 2019. Saat kejadian jumlah penghuni Lapas Narkotika Langkat berdasarkan SDP (Sistem Database Pemasyarakatan) adalah 1.478 orang dari kapasitas seharusnya untuk 915 orang sehingga terjadi *overcrowded* sebesar 62%. Demikian Rutan Kelas IIB Siak Sri Indrapura yang *overcrowded* sebesar 13%¹⁸.

Pemicu kerusuhan pada umumnya disebabkan permasalahan kecil, seperti masalah air minum, penegakan ketertiban di lapas dan lain sebagainya, namun karena situasi Lapas dan Rutan yang *overcrowded* menyebabkan WBP dan tahanan mudah terprovokasi melakukan tindakan kekerasan dan kerusuhan, sehingga situasi menjadi sulit dikendalikan oleh petugas keamanan yang jumlahnya tidak sebanding dengan jumlah WBP dan tahanan.

Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM dengan Tema: Penguatan Penelitian dan Pengkajian Serta Pengembangan Kebijakan Hukum dan HAM dalam Menyukkseskan Tugas dan Fungsi HAM, *No Title* (Jakarta, 18 September 2018).

¹⁸ [Http://smslap.ditjenpas.go.id/public/grl/current/monthly/kanwil/db6b9640-6bd1-1bd1-ebc7-313134333039/year/2019/month/5](http://smslap.ditjenpas.go.id/public/grl/current/monthly/kanwil/db6b9640-6bd1-1bd1-ebc7-313134333039/year/2019/month/5), "Diakses Pada Tanggal 22 Juli 2019."

Resiko gangguan keamanan dan ketertiban menjadi tinggi, karena perbandingan Jumlah petugas pengamanan tidak sebanding dengan jumlah penghuni. Data Ditjen Pemasyarakatan pada tahun 2018 jumlah petugas pengamanan di seluruh Lapas dan Rutan adalah 28.589 orang yang dibagi 4 *shift*, sedangkan jumlah Narapidana dan Tahanan mencapai 248.446 orang. Sehingga jika dirata-rata perbandingannya adalah 1:34, dengan artian 1 orang petugas pengamanan menjaga dan mengawasi 34 WBP atau tahanan¹⁹. Perbandingan tersebut tidak ideal dan berpengaruh terhadap kemampuan petugas pengamanan untuk menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal.

2. Pemenuhan Hak-hak narapidana tidak optimal

Selama proses pelaksanaan hukuman di Lembaga Pemasyarakatan, narapidana masih mendapatkan hak-haknya yang lain seperti layaknya manusia, karena dalam sistem pemasyarakatan dianut suatu asas bahwa kehilangan kemerdekaan merupakan satu-satunya penderitaan yang ditanggung oleh WBP selama di Lapas.

Hak-hak warga binaan pemasyarakatan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 pasal 14 ayat 1, yang menyebutkan 12 hak narapidana antara lain, hak ibadah, kesehatan, pendidikan, remisi dan pembebasan bersyarat. Pemenuhan hak tersebut merupakan tanggungjawab negara dalam hal ini dilaksanakan oleh Lembaga Pemasyarakatan dan Rumah Tahanan.

Overcrowded menyebabkan beberapa hak narapidana tidak dapat terpenuhi optimal. Penyebabnya adalah keterbatasan anggaran dan sumber daya manusia petugas pemasyarakatan. Salah satu hak yang tidak optimal adalah hak kesehatan. Permasalahan krusial dalam pemenuhan hak kesehatan

terkait ketersediaan air bersih, makanan dan pelayanan kesehatan hal ini disebabkan anggaran negara untuk pengadaan makanan dan pemberian layanan kesehatan terbatas.

Ketika terjadi *overcrowded* anggaran tersebut tidak dapat mencukupi sesuai dengan kebutuhan dan hal ini berdampak makanan yang diberikan tidak sesuai standar gizi yang ditentukan. Demikian pula pelayanan kesehatan, *overcrowded* dapat menyebabkan lingkungan Lapas tidak sehat dan mudahnya terjangkit penyakit. Anggaran dan petugas kesehatan yang terbatas menyebabkan penanganan kesehatan tidak optimal. Data tahun 2018 tercatat 35.640 Napi/tahanan sakit dengan beragam jenis penyakitnya dan 257 orang meninggal dunia²⁰.

3. Program Pembinaan dan Rehabilitasi tidak optimal

Inti dari sistem pemasyarakatan adalah pembinaan, dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 tahun 1995 disebutkan bahwa "Pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan warga binaan pemasyarakatan berdasarkan sistem, kelembagaan dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pemidanaan dalam tata peradilan pidana". Oleh karena keberhasilan sistem pemasyarakatan ditentukan oleh pelaksanaan pembinaan di Lapas dan Rutan.

Pembinaan terhadap WBP dan Anak Didik di Lapas dan LPKA bersifat individual, artinya pembinaan tersebut dilakukan kepada setiap warga binaan pemasyarakatan yang memiliki karakteristik dan kebutuhan pembinaan yang berbeda-beda. Pembinaan tersebut dilakukan melalui 3 tahap, yaitu tahap awal, tahap lanjutan dan tahap akhir. Pelaksanaan pembinaan pada tahap awal dan tahap lanjutan dilakukan oleh petugas pemasyarakatan di dalam Lapas sedangkan di tahap akhir dilakukan oleh Pembimbing

19 HAM, *No Title*.

20 Ibid.

Kemasyarakatan yang dilaksanakan diluar Lapas.

Overcrowded menyebabkan pelaksanaan pembinaan tidak berjalan optimal baik secara kualitas dan kuantitas. Secara kualitas pembinaan terhadap individu tidak bisa dilakukan sesuai dengan standar atau kebutuhan/karakteristik WBP yang disebabkan jumlah WBP yang tidak sebanding dengan jumlah petugas pemasyarakatan. Demikian juga kuantitas program pembinaan yang sedikit mengakibatkan tidak seluruh WBP mendapatkan pembinaan sebagaimana mestinya. Hal ini dapat dilihat data Ditjen Pemasyarakatan pada tahun anggaran 2018 dalam tabel dibawah ini²¹:

Tabel 2. Presentase Jumlah WBP yang mendapatkan pembinaan

Jenis Pembinaan	Presentase Jumlah WBP yang mendapatkan pembinaan
Keagamaan	60%
Kepribadian(olahraga)	15%
Kesenian	27%
Kemandirian	5.060 orang

Sumber Paparan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan pada Temu Ilmiah Pemanfaatan Hasil Kajian Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM. Tahun 2018

Demikian juga, program rehabilitasi narkoba di Lapas tidak berjalan optimal. Menurut Undang-Undang Pemasyarakatan rehabilitasi termasuk salah satu hak bagi WBP dan anak didik, yaitu hak kesehatan. Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, rehabilitasi bersifat wajib bagi pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba. Oleh karenanya, bagi WBP dan anak didik yang berkategori pecandu dan korban penyalahgunaan narkoba diharuskan ikut program rehabilitasi.

Data Ditjen Pemasyarakatan hingga Oktober tahun 2018 jumlah tahanan dan

21 Ibid.

narapidana kasus narkoba sebanyak 116.019 orang atau sekitar 46.63% dari total seluruh tahanan/narapidana di Indonesia yang berjumlah 248.806, terdiri dari: bandar/pengedar sebanyak 69.358 orang dan pengguna sebanyak 46.661 orang²².

Dari jumlah narapidana yang berkategori pengguna tersebut diatas, hanya sebagian kecil yang mendapatkan layanan rehabilitasi, hal ini dapat dilihat dalam tabel dibawah ini.

Tabel 3. Jumlah WBP/Tahanan yang mendapatkan pelayanan Rehabilitasi Narkoba²³

Tahun	Jumlah (orang)
2015	3.485
2016	4.613
2017	2.563

Sumber "Paparan Dirjen Pemasyarakatan, Arah Kebijakan Ditjenpas Dalam Penanganan Pecandu Dan Korban Penyalahgunaan Narkoba Dalam Proses Hukum," 2018

Kemudian untuk meningkatkan program rehabilitasi Direktur Jenderal Pemasyarakatan mengeluarkan surat keputusan Nomor PAS.121.PK.01.07.01 Tahun 2017 tentang Penetapan UPT Pemasyarakatan Penyelenggara Layanan Rehabilitasi Tahanan dan WBP Penyalahguna Narkoba, yang menetapkan 128 Unit Pelaksana Teknis untuk melakukan rehabilitasi dengan target 6000 orang. Pada tahun 2018 target tersebut baru tercapai 11%²⁴.

Overcrowded berdampak terhadap program pembinaan dan rehabilitasi tidak berjalan optimal, yang disebabkan beberapa hal, antara lain:

1. Jumlah petugas pemasyarakatan terbatas

22 "Paparan Dirjen Pemasyarakatan, Arah Kebijakan Ditjenpas Dalam Penanganan Pecandu Dan Korban Penyalahgunaan Narkoba Dalam Proses Hukum," 2018.

23 Ibid.

24 Ibid.

2. Kompetensi petugas pemasyarakatan belum maksimal menguasai pelaksanaan rehabilitasi
3. Program tugas dan fungsi Lapas lebih cenderung memprioritaskan pada terciptanya keamanan dan ketertiban di dalam Lapas.
4. Anggaran terbatas dan lebih banyak digunakan untuk memenuhi kebutuhan bahan makanan yang terus meningkat.

Kedudukan Pembimbing Kemasyarakatan

Dalam sejarah sistem peradilan pidana di Indonesia keberadaan pembimbing kemasyarakatan sudah dikenal sejak zaman penjajahan Belanda. Pada saat itu pembimbing kemasyarakatan disebut *Ambtenaar der Reclassering* atau *Bijzondere Ambtenaar* 'pegawai negeri istimewa' yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *Probation Officer*, yang berarti 'pekerja sosial kehakiman tugas dan tanggung jawabnya telah diatur dalam *Wetboek van Strafrecht* yang pada 1917 dilakukan penerjemahan dan perubahan dengan judul KUHP yang diberlakukan mulai 1 Januari 1918²⁵.

Pasal 14b angka 2 KUHP menyebutkan bahwa hakim boleh mewajibkan kepada pejabat tertentu, supaya memberi pertolongan atau bantuan kepada terpidana dalam memenuhi syarat-syarat khusus yang dikenakan hukuman masa percobaan. Yang dimaksud pejabat tertentu tersebut adalah pembimbing kemasyarakatan. Selain itu, berdasarkan ordonansi Pidana Bersyarat dan Bebas Bersyarat, Stbl. Nomor 251 Tanggal 4 Mei 1926 dan G. General Nomor 18 yang diberlakukan 9 Juli 1926, bahwa disetiap pengadilan negeri mendapatkan seorang petugas atau pegawai istimewa (pembimbing kemasyarakatan) yang tempat

dan kedudukannya ditetapkan oleh Menteri Kehakiman. Pegawai istimewa tersebut mempunyai tugas untuk mengawasi terpidana yang menjalani pidana bersyarat dan bebas bersyarat²⁶.

Kemudian istilah Pembimbing Kemasyarakatan diperkenalkan pada tahun 1968 seiring dengan perkembangan konsep pemasyarakatan yang dikemukakan oleh Saharjo. Namun, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasyarakatan belum menyebutkan/menggunakan istilah pembimbing kemasyarakatan secara tegas. Undang-undang tersebut hanya menyebutkan bahwa tugas pembimbingan WBP dilaksanakan oleh petugas pemasyarakatan yang merupakan pejabat fungsional penegak hukum dan pranata yang melaksanakan klien pemasyarakatan adalah Balai Pemasyarakatan.

Kemudian secara normatif, penggunaan istilah pembimbing kemasyarakatan dimuat dalam Undang Undang Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak yang menyebutkan Pembimbing Kemasyarakatan adalah petugas pemasyarakatan pada Balai Pemasyarakatan yang melakukan bimbingan Warga Binaan Pemasyarakatan. Kemudian dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak, menyebutkan bahwa Pembimbing Kemasyarakatan sebagai pejabat fungsional penegak hukum yang secara khusus melakukan bimbingan kemasyarakatan terhadap anak di dalam dan di luar proses peradilan pidana.

Kedudukan Pembimbing Kemasyarakatan sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan pejabat fungsional. Menurut Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 22 Tahun 2016 tentang Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan. Pejabat Pembimbing Kemasyarakatan

25 Balitbang Hukum dan HAM, *Pelaksanaan Pembinaan Jabatan Fungsional Tertentu Pembimbing Kemasyarakatan Oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan* (Jakarta: Balitbangkumham Press, 2018).

26 Ibid.

adalah Pegawai yang diberikan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak untuk melakukan kegiatan di bidang bimbingan kemasyarakatan.

Dengan demikian, berdasarkan uraian diatas kedudukan Pembimbing Kemasyarakatan terbagi 3 (tiga), yaitu

1. Aparat Penegak Hukum

Pembimbing Kemasyarakatan sebagai aparat penegak hukum mempunyai tugas dan fungsi untuk ikut serta dalam setiap proses tahapan peradilan pidana anak. Kedudukannya sejajar dengan aparat penegak hukum lainnya seperti Polisi, Jaksa dan Hakim.

2. Petugas Pemasarakatan

Sebagai petugas pemsarakatan, Pembimbing Kemasyarakatan mempunyai peran penting dalam mencapai tujuan sistem pemsarakatan, yaitu membimbing warga binaan pemsarakatan agar dapat berintegrasi dan diterima kembali oleh lingkungan masyarakat.

3. Pejabat Fungsional

Sebagai pejabat fungsional, Pembimbing Pemsarakatan harus memiliki keahlian dan keterampilan khusus untuk melakukan tugas dan fungsi bimbingan kemasyarakatan. Oleh karena itu, untuk menduduki jabatan fungsional pembimbing kemasyarakatan harus memiliki kompetensi dan memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.

Peranan Pembimbing Kemasyarakatan dalam penanganan overcrowded Rumah Tahanan dan Lembaga Pemsarakatan

Peranan menurut Soerjono Soekanto, merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan²⁷. Berdasarkan pengertian

peranan tersebut, untuk mengetahui peranan pembimbing kemasyarakatan dapat diukur dari pelaksanaan tugas dan fungsi dalam melakukan bimbingan kemasyarakatan sesuai dengan kedudukannya sebagai aparat penegak hukum dan petugas pemsarakatan. Tugas dan fungsi bimbingan kemasyarakatan meliputi:

1. Penelitian Kemasyarakatan yaitu kegiatan penelitian untuk mengetahui latar belakang kehidupan warga binaan pemsarakatan yang dilaksanakan oleh pembimbing kemasyarakatan.

2. Pendampingan yaitu upaya yang dilakukan pembimbing kemasyarakatan dalam membantu klien untuk mengatasi permasalahan yang dihadapinya sehingga klien dapat mengatasi permasalahan tersebut dan mencapai perubahan hidup ke arah yang lebih baik.

3. Pembimbingan yaitu pemberian tuntunan untuk meningkatkan kualitas ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, intelektual, sikap dan perilaku, propesionalisme, kesehatan jasmani dan rohani klien pemsarakatan.

4. Pengawasan yaitu kegiatan pengamatan dan penilaian terhadap pelaksanaan program layanan, pembinaan dan pembimbingan warga binaan pemsarakatan berdasarkan rekomendasi laporan penelitian kemasyarakatan/penetapan/putusan hakim.

5. Sidang tim pengamat pemsarakatan adalah kegiatan yang dilakukan oleh tim pengamat pemsarakatan untuk memberikan saran dan rekomendasi mengenai penyelenggaraan pemsarakatan.

Tugas dan fungsi pembimbing kemasyarakatan merupakan implementasi dari 10 prinsip pemsarakatan, yaitu²⁸ :

27 Soejono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1990).

28 *Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Grand Design Penanganan*

1. Ayomi dan berikan bekal hidup agar mereka dapat menjalankan perannya sebagai warga masyarakat yang baik dan berguna.
2. Penjatuhan pidana tidak lagi didasari oleh latar belakang pembalasan.(ini berarti tidak boleh ada penyiksaan terhadap narapidana dan anak didik pada umumnya, baik yang berupa tindakan, perlakuan, ucapan, cara perawatan ataupun penempatan. Satu satunya derita yang dialami oleh narapidana dan anak didik hanya dibatasi kemerdekaannya untuk leluasa bergerak didalam masyarakat beba).
3. Berikan bimbingan (bukan penyiksaan) supaya mereka bertobat. Berikan kepada mereka pengertian mengenai norma-norma hidup dan kegiatan-kegiatan sosial untuk menumbuhkan rasa hidup kemasyarakatannya.
4. Negara tidak berhak membuat mereka lebih buruk atau lebih jahat daripada sebelum dijatuhi pidana. Salah satu cara diantaranya agar tidak mencampur baurkan narapidana dengan anak didik yang melakukan tindak pidana berat dengan yang ringan dan sebagainya.
5. Selama kehilangan (dibatasi) kemerdekaan Bergeraknya para narapidana dan anak didik tidak boleh diasingkan dari masyarakat. Perlu ada kontak dengan masyarakat yang terjelma dalam bentuk kunjungan hiburan ke lapas dan rutan/cabang rutan oleh anggota-anggota masyarakat bebas dan kesempatan yang lebih banyak untuk berkumpul bersama sahabat dan keluarga.
6. Pekerjaan yang diberikan kepada narapidana dan anak didik tidak boleh bersifat sekedar pengisi waktu luang.
7. Pembinaan dan pembimbingan yang diberikan kepada narapidana dan anak didik adalah berdasarkan Pancasila. Hal

ini berarti bahwa kepada mereka harus ditanamkan semangat kekeluargaan dan toleransi disamping meningkatkan pemberian pendidikan rohani kepada mereka disertai dorongan untuk menunaikan ibadah sesuai dengan kepercayaan agama yang dianutnya.

8. Narapidana dan anak didik bagaikan orang yang sakit perlu diobati agar mereka sadar bahwa pelanggaran hukum yang pernah dilakukannya adalah merusak dirinya, keluarganya dan lingkungannya, kemudian dibina/ dibimbing kejalan yang benar. Selain itu mereka harus diperlakukan sebagai manusia biasa yang memiliki pula harga diri agar tumbuh kembali kepribadiannya yang percaya akan kekuatan sendiri.
9. Narapidana dan anak didik hanya dijatuhi pidana berupa membatasi kemerdekaannya dalam jangka waktu tertentu.
10. Untuk pembinaan dan bimbingan para narapidana dan anak didik, maka disediakan sarana yang diperlukan.

Semua hasil tugas dan fungsi pembimbing kemasyarakatan digunakan oleh Polisi, Jaksa dan Hakim serta Lembaga Pemasyarakatan, sebagai salah satu dasar dalam pelaksanaan peradilan pidana anak dan pembinaan WBP di Lapas dan Rutan. Oleh karenanya, Pekerjaan Pembimbing Kemasyarakatan tidak mudah dan harus dilakukan hati-hati dan teliti.

Peranan pembimbing kemasyarakatan dalam penanganan *overcrowded* di Rumah Tahanan dan Lembaga Pemasyarakatan, yaitu terlibat aktif menjalankan tugas dan fungsi bimbingan kemasyarakatan dalam 3 proses, yaitu *restorative justice*, reintegrasi sosial, dan pembinaan warga binaan pemasyarakatan.

Overcrowded Pada Rumah Tahanan Negara Dan Lembaga Pemasyarakatan, n.d.

Peranan Pembimbing Kemasyarakatan dalam Proses *Restorative Justice*

Sistem peradilan pidana anak di Indonesia menggunakan dan mengutamakan mekanisme penyelesaian *restorative justice* dalam penyelesaian perkara anak berhadapan dengan hukum. Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (SPPA), pasal 1 angka 6 menyebutkan *restorative justice* merupakan suatu mekanisme atau proses penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula dan bukan pembalasan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana memberikan peranan penting dan strategi kepada pembimbing kemasyarakatan dalam proses *restorative justice*. Pembimbing kemasyarakatan mempunyai 2 peran yaitu pertama berperan sebagai aparat penegak hukum karena ikut terlibat dalam proses peradilan anak dan kedua, berperan sebagai petugas kemasyarakatan yang melakukan tugas dan fungsi bimbingan kemasyarakatan selama proses peradilan sampai selesai.

Keterlibatan pembimbing kemasyarakatan dalam proses pidana anak ada pada setiap tahapan proses penyelesaian perkara anak di luar peradilan pidana (*diversi*), mulai dari tingkat penyidikan, penuntutan sampai dengan putusan hakim. Hasil penelitian kemasyarakatan yang dibuat oleh pembimbing kemasyarakatan menjadi dasar pertimbangan bagi penyidik, penuntut umum dan Hakim dalam melakukan *diversi*. Berdasarkan hasil penelitian tahun 2018 tentang Pembimbing Kemasyarakatan²⁹

sebagian besar responden menilai bahwa peranan pembimbing kemasyarakatan dan hasil penelitian kemasyarakatan telah dimanfaatkan oleh aparat penegak hukum. Bentuk pemanfaatannya antara lain:

1. Petugas PK dilibatkan sejak proses penyidikan sampai dengan peradilan kasus pidana anak dan hasil penelitian kemasyarakatan menjadi pertimbangan disetiap tahapan (penyidik dalam proses *diversi* penyidik, pertimbangan jaksa dalam proses di kejaksaan dan hakim dalam persidangan).
2. Hakim anak selalu mempedomani rekomendasi hasil penelitian kemasyarakatan sebagai bahan pertimbangan hakim dalam mengambil putusan. Sehingga putusannya berpihak pada anak
3. Beberapa kasus pidana anak dapat diselesaikan dengan proses *diversi*.
4. Penasehat hukum/pengacara menggunakan hasil penelitian kemasyarakatan sebagai bahan pembelaan kliennya.

Hasil Penelitian kemasyarakatan memuat beberapa data dan informasi tentang klien masyarakat, orang tua/keluarga dan kondisi lingkungan klien, serta hasil asesmen. Kemudian data tersebut dianalisis secara objektif sesuai dengan kaidah penelitian ilmiah dan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan data-data tersebut pembimbing kemasyarakatan memberikan rekomendasi kepada aparat penegak hukum lainnya untuk kelanjutan proses *diversi*.

Dalam rangka mencapai kesepakatan *diversi* Undang-Undang SPPA pasal 10 angka (2) membatasi rekomendasi pembimbing kemasyarakatan dalam 5 bentuk, yaitu:

1. Pengembalian kerugian dalam hal korban;
2. Rehabilitasi medis dan psikososial;
3. Penyerahan kembali kepada orang tua/Wali

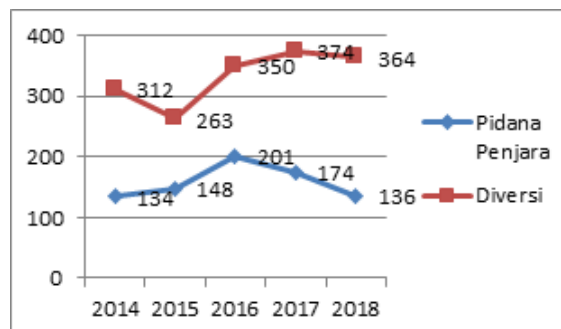
²⁹ Balitbang Hukum dan HAM, *Pelaksanaan Pembinaan Jabatan Fungsional Tertentu Pembimbing Kemasyarakatan Oleh Direktorat*

4. Keikutsertaan dalam pendidikan atau pelatihan di lembaga pendidikan atau Lembaga Penyelenggara Kesejahteraan Sosial (LPKS paling lama 3 (tiga) bulan, atau
5. Pelayanan masyarakat paling lama (3) bulan

Selain melakukan penelitian kemasyarakatan, pembimbing kemasyarakatan mempunyai kewajiban untuk melakukan pendampingan, pembimbingan dan pengawasan selama proses Diversi berlangsung sampai dengan pelaksanaan kesepakatan diversi dilaksanakan. Fasilitator dalam proses Diversi adalah aparat penegak hukum yang berwenang pada setiap tingkatan proses peradilan pidana, Pembimbing kemasyarakatan berperan menjadi wakil fasilitator dan sekaligus mediator untuk memediasi para pihak sehingga tercapainya kesepakatan diversi.

Tercapainya kesepakatan diversi pada proses peradilan pidana anak akan memberikan dampak positif kepada korban dan pelaku. Selain itu, akan berdampak terhadap berkurangnya anak berhadapan dengan hukum yang menjalani hukuman pidana di Lembaga Pembinaan Khusus Anak. Tingkat hunian narapidana anak di Lembaga Pemasyarakatan mengalami penurunan semenjak Undang-Undang SPPA efektif berlaku mulai tanggal 31 Juli 2014 seiring dengan meningkatnya keberhasilan proses diversi.

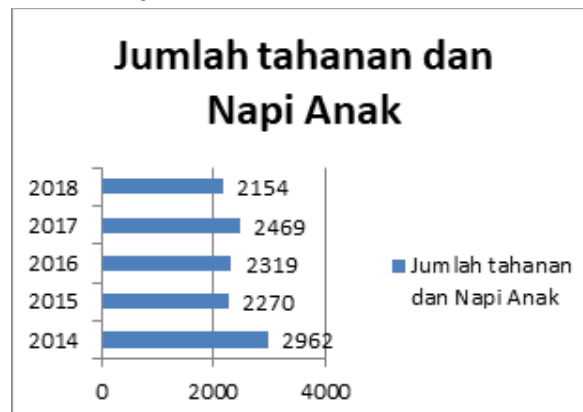
Berdasarkan hasil penelitian tahun 2018
Grafik.2. Trend Penyelesaian Kasus Pidana Anak Tahun 2014 s.d 2018



Sumber data sistem database pemasyarakatan Tahun 2019

Berdasarkan gambar di atas, sejak tahun 2014 s.d. 2018 trend keberhasilan penyelesaian diversi lebih tinggi dibandingkan putusan pidana penjara. Rata-rata keberhasilan penyelesaian kasus pidana anak dengan putusan diversi hampir 67%. Hal ini berdampak pada penurunan jumlah tahanan dan napi anak sebagaimana tergambar pada *chart* dibawah ini.

Grafik.3. Chart Trend Jumlah Tahanan dan Napi Anak tahun 2014 s.d. 2018



Data diolah berdasarkan sumber data sistem database pemasyarakatan Tahun 2019

Keberhasilan proses diversi berdampak pada berkurangnya *overcrowded* di Lembaga pembinaan khusus anak yang ada disetiap provinsi. Berdasarkan data SDP pada Juni 2019 dari 33 jumlah keseluruhan hanya 6 LPKA yang mengalami *overcrowded*, yaitu:

Tabel.4. LPKA yang overcrowded pada Juni 2019

LPKA	Penghuni	Overcrowded (%)
Bengkulu	45	25
Kutoarjo	69	6
Pekanbaru	98	32
Maros	622	208
Kendari	33	22
Medan	200	108

Sumber data sistem database masyarakat Tahun 2019

Peranan Pembimbing Kemasyarakatan dalam Proses Reintegrasi sosial

Reintegrasi sosial merupakan tujuan akhir lembaga pemasyarakatan dalam melaksanakan pembinaan dan pembimbingan terhadap warga binaan pemasyarakatan. Sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya bahwa reintegrasi sosial adalah suatu proses menyiapkan warga binaan pemasyarakatan agar memperbaiki diri sehingga dapat kembali dan diterima dalam kehidupan sosial masyarakat.

Dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang *Grand Design* Penanganan *Overcrowded* Pada Rumah Tahanan Negara dan Lembaga Pemasyarakatan, reintegrasi sosial merupakan kebijakan alternatif atau *the "back end" alternatives* dalam mengatasi *overcrowded* di Rutan dan Lapas. Kebijakan tersebut mendorong percepatan pengeluaran orang dari dalam Lapas/Rutan melalui proses integrasi.

Proses reintegrasi sosial tersebut dapat dilakukan sebelum masa hukuman habis, yaitu melalui pemberian hak kepada warga binaan pemasyarakatan untuk memperoleh kesempatan menjalani hukuman di luar Lapas, hak tersebut antara lain:

1. Asimilasi, yaitu proses pembinaan Narapidana dan Anak yang dilaksanakan

dengan membaurkan Narapidana dan Anak dalam kehidupan masyarakat.

2. Cuti Mengunjungi Keluarga (CMK) yaitu program pembinaan untuk memberikan kesempatan kepada Narapidana dan Anak untuk berasimilasi dengan keluarga dan masyarakat.
3. Pembebasan Bersyarat (PB), Cuti Menjelang Bebas (CMB), dan Cuti Bersyarat (CB) yaitu program pembinaan untuk mengintegrasikan Narapidana dan Anak ke dalam kehidupan masyarakat setelah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan

Untuk mendapatkan hak-hak reinte- ngerasi sosial tersebut, WBP wajib memenuhi syarat-syarat yang telah di tentukan dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 03 tahun 2018 Tentang Syarat dan Tata Cara Pemberian Remisi, Asimilasi, Cuti Mengunjungi Keluarga, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas, dan Cuti Bersyarat. Syarat tersebut terdiri dari syarat administrasi dan subtantif pembinaan. Dalam pemenuhan syarat tersebut Pembimbing kemasyarakatan memainkan peran penting dan menentukan keberhasilan proses reintegrasi sosial. Peran tersebut yaitu:

Pertama, Pembimbing Kemasyarakatan membuat Penelitian Kemasyarakatan. Salah satu syarat untuk mendapatkan hak reintegrasi sosial adalah harus adanya laporan penelitian kemasyarakatan yang dibuat oleh Pembimbing Kemasyarakatan. Pembimbing Kemasyarakatan melakukan Penelitian Kemasyarakatan berdasarkan tahapan pembinaan dan masa hukuman WBP. Jika WBP menjalani hukumannya belum mencapai 1/3 nya maka penelitian kemasyarakatan dipergunakan untuk pembinaan awal, jika mencapai 1/3 dan belum mencapai ½ dari hukumannya untuk kepentingan asimilasi sedangkan jika telah ½ atau lebih penelitian kemasyarakatan dipergunakan untuk pembebasan bersyarat. Jumlah Penelitian Pemasyarakatan setiap

tahunnya meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah Tahanan dan Narapidana.

Tabel.5. Jumlah Penelitian Pemasarakatan Anak dan Dewasa tahun 2014 s.d.2018

Tahun	Litmas Anak	Litmas Dewasa	Jumlah
2014	1081	4230	5311
2015	938	2802	3740
2016	1147	2236	3383
2017	1673	4268	5914
2018	1210	5085	6295

Sumber data sistem *database* pemsarakatan Tahun 2019

Berdasarkan analisa pembimbing kemasyarakatan terhadap data yang diperoleh. Pembimbing Kemasyarakatan memberikan rekomendasi terkait apakah WBP tersebut layak mendapatkan hak reintegrasi sosial atau tidak. Oleh karena pentingnya hasil laporan penelitian pemsarakatan, maka dalam pembuatan laporan tersebut pembimbing kemasyarakatan harus mengikuti dan sesuai dengan format dan standar yang ditetapkan dalam Keputusan Direktur Jenderal Pemsarakatan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: Pas- 219 .Pk.01.04.03 Tahun 2019 Tentang Standar Kualitas Hasil Kerja Penelitian Kemasyarakatan Jabatan Fungsional Pembimbing Kemasyarakatan dan Asisten Pembimbing Kemasyarakatan.

Kedua, menjadi anggota tim yang terlibat dalam sidang tim pengamat pemsarakatan. Pembimbing Kemasyarakatan memberikan saran dan rekomendasi kepada Kepala Lapas mengenai penyelenggaraan pemsarakatan dalam rangka pembahasan penelitian pemsarakatan dan pembinaan narapidana atau anak di Lapas/LPKA. Hasil tim pengamat pemsarakatan menjadi dasar Kepala Lapas dalam menyampaikan usul pemberian hak reintegrasi kepada Direktur Jenderal Pemsarakatan.

Ketiga, Pembimbingan kemasyarakatan melakukan bimbingan kepada klien pemsarakatan selama masa menjalani di Luar Lapas. Bimbingan tersebut terdiri dari 2 jenis, yaitu Bimbingan Kepribadian dan Bimbingan Kemandirian. Bimbingan kepribadian merupakan bentuk pemberian bantuan/tuntunan kepada klien yang bertujuan untuk pengembangan atau penguatan kapasitas diri pribadi dan perilaku klien. Bentuk kegiatan bimbingan kepribadian berupa konseling dan penyuluhan yang dilakukan oleh PK pada saat Klien melaksanakan kewajiban lapor diri dan kunjungan ke keluarga klien/masyarakat lingkungan tempat tinggal klien.

Bimbingan Kemandirian adalah kegiatan pemberian bantuan atau tuntunan kepada seseorang agar mampu berdiri sendiri dan memenuhi kebutuhan hidupnya sendiri tanpa bantuan orang lain. Bentuk kegiatannya dapat berupa keterampilan kerja, latihan kerja dan produksi. Dalam pelaksanaannya dapat berkerja sama dengan mitra kerja yang berasal dari instansi pemerintah, *non* pemerintah maupun masyarakat baik perseorangan maupun sebagai suatu organisasi.

Bimbingan kepribadian dan kemandirian merupakan satu kesatuan upaya untuk mencapai tujuan pemsarakatan. Pembimbing kemasyarakatan harus berupaya memotivasi wbp untuk memperbaiki mental dan kepribadian dirinya agar dapat kembali dan diterima dalam kehidupan sosial masyarakat. Selain itu, pembimbing kemasyarakatan berusaha membantu WBP untuk mendapatkan penghidupan ketika bebas, oleh karena itu pembina/pembimbing kemasyarakatan harus mampu menghasilkan narapidana yang tetap mempunyai mata pencaharian setelah keluar dari penjara³⁰

30 Petrus Irwan Panjaitan dan Pandapotan Simorangkir, *Lembaga Pemsarakatan Dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana*.

Tabel.6. Jumlah Bimbingan Pemasyarakatan Anak dan Dewasa tahun 2014 s.d.2018

Tahun	Jumlah Bimbingan Kemasyarakatan
2014	31.047
2015	32.443
2016	32.797
2017	32.960
2018	28.649

Sumber data sistem *database* pemasyarakatan Tahun 2019

Keempat, Pembimbing Pemasyarakatan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan program/kegiatan serta memberikan tindakan korektif, agar program/kegiatan terhadap penetapan atau putusan hakim dan surat keputusan lainnya terkait asimilasi dan integrasi.

Untuk melakukan pengawasan pembimbing pemasyarakatan mempunyai 3 Alat ukur yaitu:

1. Rekomendasi Litmas dapat digunakan sebagai acuan untuk mengetahui apakah kegiatan berjalan sesuai dengan rencana.
2. Program Bimbingan, untuk mengetahui pelaksanaan keputusan program reintegrasi dan ijin ke Luar Negeri/ke luar kota/ke luar wilayah.
3. Penetapan Pengadilan/putusan Hakim, untuk mengetahui pelaksanaan penetapan hakim dalam kasus pidana anak.

Tindakan korektif dilakukan Pembimbing Kemasyarakatan terhadap klien yang melakukan pelanggaran dalam proses pembimbingan asimilasi dan integrasi. Tindakan korektif tersebut bisa peringatan/sanksi ringan sampai dengan sanksi berat berupa pencabutan hak asimiliasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat.

Pencabutan hak asimiliasi, Pembebasan Bersyarat, Cuti Menjelang Bebas dan Cuti Bersyarat, jika WBP melakukan pelanggaran melakukan perbuatan pidana kembali atau pelanggaran tidak memenuhi kewajiban selama masa bimbingan kemasyarakatan, seperti menimbulkan keresahan masyarakat, tidak melaksanakan wajib lapor 3 (tiga) kali berturut-turut, tidak melaporkan pindah tempat tinggal dan mengikuti program pembimbingan yang tidak ditetapkan. Tabel dibawah ini jumlah pengawasan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh klien pemasyarakatan.

Tabel.7. Jumlah Pengawasan klien pemasyarakatan Tahun 2014 s.d. 2018

Tahun	Pengawasan				Jumlah
	PTPA	PTPD	PPLA	PPLD	
2014	52	139	255	2484	2930
2015	65	20	204	2783	3072
2016	93	26	233	2729	3081
2017	138	220	201	1687	2246
2018	260	422	2	1346	2030

Sumber data sistem *database* pemasyarakatan Tahun 2019

Keterangan:

- PTPA = Anak Melakukan Tindakan Pidana
- PTPD = Dewasa Melakukan Tindak Pidana
- PPLA = Anak Pelanggaran Bimbingan Lain
- PPLD = Dewasa Pelanggaran Bimbingan Lain

Secara keseluruhan Jumlah klien pemasyarakatan meningkat setiap tahunnya yang jumlahnya mencapai puluhan ribu orang. Peningkatan tersebut berpengaruh terhadap pengurangan *overcrowded* di Lapas. Berikut ini perbandingan jumlah klien pemasyarakatan dengan jumlah warga binaan pemasyarakatan tahun 2014 s.d 2018.

Tabel.8. Perbandingan jumlah klien masyarakat dan jumlah warga binaan masyarakat tahun 2014 s.d 2018

Tahun	Jumlah Klien Masyarakat	Jumlah WBP
2014	57.142	109.577
2015	68.143	116.833
2016	66.041	135.268
2017	61.232	160.073
2018	60.458	179.694

Data diolah berdasarkan sumber data sistem database masyarakat Tahun 2019

Peranan Pembimbing Masyarakat dalam Proses Pembinaan warga binaan masyarakat

Dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 35 Tahun 2018 tentang Revitalisasi Penyelenggaraan Masyarakat, Pasal 2 huruf c disebutkan bahwa salah satu tujuan revitalisasi penyelenggaraan masyarakat adalah meningkatkan peran pembimbing masyarakat, terutama optimalisasi pemanfaatan hasil penelitian masyarakat dalam pembinaan tahanan dan WBP.

Hasil penelitian masyarakat membantu petugas masyarakat dalam memberi pelayanan tahanan yang dipergunakan untuk melakukan penilaian resiko, penyusunan program pelayanan tahanan dan kepentingan perawatan kesehatan tahanan, sehingga pelayanan tahanan tersebut dilakukan sesuai dengan kebutuhan setiap tahanan.

Demikian juga, pembinaan warga binaan masyarakat di Lapas peran pembimbing masyarakat yaitu melakukan penelitian masyarakat terhadap warga binaan masyarakat yang baru masuk Lapas. Hasil penelitian masyarakat tersebut sebagai dasar dalam penempatan narapidana sesuai dengan tingkat resiko terpidana. Ada 4 tingkatan lapas berdasarkan resiko yaitu:

1. Lapas *Super Maximun Security*
2. Lapas *Maximun Security*
3. Lapas *Medium Security*
4. Lapas *Minimun Security*

Pengukuran tingkat resiko terhadap narapidana juga dipergunakan untuk menentukan program pembinaan yang akan diberikan oleh Lembaga Masyarakat. Program pembinaan tersebut bertujuan untuk mendorong perubahan sikap dan perilaku serta penurunan tingkat resiko warga binaan masyarakat.

Penilaian resiko warga binaan masyarakat merupakan salah satu upaya untuk mengurangi dampak negatif overcrowded di Lapas. Terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban di Lapas dapat disebabkan karena tidak optimalnya pengawasan dan pembinaan terhadap narapidana yang mempunyai tingkat resiko tinggi. Sebagai contoh, jika warga binaan masyarakat bandar narkoba ditempatkan di Lapas yang minimum security, wbp tersebut akan berpotensi besar mengulang perbuatan pidana mengendalikan peredaran narkoba dari dalam Lapas.

Pembimbing masyarakat juga berperan dalam program rehabilitasi narkoba bagi warga binaan masyarakat yang dikategorikan pencandu, penyalahguna dan korban penyalahgunaan narkoba. Program rehabilitasi narkoba merupakan salah satu upaya pemenuhan hak warga binaan masyarakat. Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 12 Tahun 2017 tentang Penyelenggaraan Layanan Rehabilitasi Narkoba Bagi Tahanan dan Warga Binaan Masyarakat, rehabilitasi terdiri dari jenis, yaitu rehabilitasi medis, rehabilitasi sosial dan pascarehabilitasi. Pembimbing masyarakat bertugas melakukan pendampingan pada pascarehabilitasi. Layanan pasca rehabilitasi ditujukan bagi klien masyarakat yang telah mengikuti

rehabilitasi medis dan atau sosial di Lapas, tujuannya agar klien dapat pulih, produktif dan berfungsi sosial

Pada tahun 2018 terdapat 42 Balai Pemasyarakatan yang ditetapkan sebagai unit pelaksana teknis penyelenggara rehabilitasi, yang ditargetkan klien pemasyarakatan yang mengikuti pasca rehab sebanyak 2000 klien. Tugas dan tanggungjawab pembimbing kemasyarakatan dalam program pascarehabilitasi, yaitu:

1. Mendampingi program manager untuk menjalankan layanan pasca rehabilitasi.
2. Memberikan konseling adiksi kepada klien.
3. Melakukan edukasi kepada klien, berupa seminar terkait adiksi.
4. Membuat Laporan perkembangan klien
5. Menjalin Komunikasi berkelanjutan dengan keluarga klien dalam hal pemulihannya.
6. Bertanggung jawab kepada program manager.

Tugas ini tidak mudah, pembimbing kemasyarakatan harus mempunyai pengetahuan dan kemampuan rehabilitasi narkotika. Peranan pembimbing kemasyarakatan dalam rehabilitasi narkotika ini adalah untuk membantu klien pemasyarakatan pencandu narkotika supaya tidak lagi mengulangi perbuatannya.

PENUTUP

Kesimpulan

Pembimbing kemasyarakatan mempunyai peranan penting dalam upaya penanganan *overcrowded* di lembaga pemasyarakatan yaitu, *Pertama*, Peranan Pembimbing Kemasyarakatan dalam proses *restorative justice*, keberhasilan proses diversifikasi pada proses peradilan anak cukup tinggi berdampak pada berkurangnya anak berhadapan hukum yang menjalani hukuman di Lembaga Pembinaan Khusus

Anak. *Kedua*, Peranan Pembimbing Kemasyarakatan dalam program reintegrasi sosial yang berperan aktif dalam pemberian hak warga binaan pemasyarakatan menjalani hukuman di luar Lapas yang jumlah klien pemasyarakatannya mencapai ribuan orang. *Ketiga*, Pembimbing kemasyarakatan juga berperan dalam pembinaan warga binaan pemasyarakatan sejak awal masuk lapas yaitu dengan melakukan penelitian kemasyarakatan assesment resiko dan kebutuhan yang berguna sebagai panduan bagi Lapas untuk melakukan pembinaan, selain itu Pembimbing Kemasyarakatan berperan juga dalam rehabilitasi narkotika bagi WBP pencandu narkotika.

Saran

Direktorat Jenderal Pemasyarakatan harus meningkatkan kompetensi dan kuantitas sumber daya manusia pembimbing kemasyarakatan dan menambah jumlah balai pemasyarakatan serta menambah anggaran bimbingan kemasyarakatan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Dalam penulisan karya tulis ilmiah ini, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penulis, khususnya kepada rekan-rekan Peneliti di Pusat Pengkajian dan Kebijakan dan kepada Mas Nasirudin Acil dari Dirjen Pemasyarakatan yang telah berkenan meluangkan waktu untuk berdiskusi tentang Pembimbing Kemasyarakatan.

DAFTAR PUSTAKA

- 1524199759)., <https://nasional.sindonews.com/read/1299409/13/jumlah-napi-terus-meningkat-lapas-overkapasitas>. "No Title."
- Aryana, I Wayan Putu Sucana. "Efektivitas Pidana Penjara Dalam Membina Narapidana" 11, no. 21 (2015): 39–44.
- Balitbang Hukum dan HAM. *Pelaksanaan Pembinaan Jabatan Fungsional Tertentu Pembimbing Kemasyarakatan Oleh Direktorat Jenderal Pemasyarakatan*. Jakarta: Balitbangkumham Press, 2018.
- C.Kamea, Henny. "Lex Crimen Vol. II/No. 4/ Agustus/2013." *Lex Crimen II/ No. 5, no. 4* (2013): 113–121.
- HAM, Paparan Direktorat Jenderal Pemasyarakatan Temu Ilmiah Pemanfaatan Hasil Kajian Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM dengan Tema: Penguatan Penelitian dan Pengkajian Serta Pengembangan Kebijakan Hukum dan HAM dalam Menyukkseskan Tugas dan Fungsi. *No Title*. Jakarta, n.d.
- [Http://smslap.ditjenpas.go.id/public/grl/current/monthly/kanwil/db6b9640-6bd1-1bd1-ebc7-313134333039/year/2019/month/5](http://smslap.ditjenpas.go.id/public/grl/current/monthly/kanwil/db6b9640-6bd1-1bd1-ebc7-313134333039/year/2019/month/5). "Diakses Pada Tanggal 22 Juli 2019."
- [Http://smslap.ditjenpas.go.id/public/grl/current/monthly/year/2019/month/6](http://smslap.ditjenpas.go.id/public/grl/current/monthly/year/2019/month/6). "Diakses Pada 9 Juli 2019."
- Marcus Priyo Gunarto. "Sikap Memidana Yang Berorientasi Pada Tujuan Pemidanaan." *Jurnal Mimbar Hukum* Vol.21, no. No. 1 (2009): hlm.108.
- Moeljatno. *Asas-Asas Hukum Oudana Edisi Revisi*. Jakarta: Rineka Cipta, 2008.
- Nugroho, Trisapto Agung. "Analisa Kebutuhan Pembimbing Kemasyarakatan Balai Pemasyarakatan (BAPAS) Bandung." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 1 (2019): 69.
- Pemasyarakatan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 Tentang. *No Title*, n.d.
- Petrus Irwan Panjaitan dan Pandapotan Simorangkir. *Lembaga Pemasyarakatan Dalam Perspektif Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995.
- Sanusi, Ahmad. "Evaluasi Pelaksanaan Cetak Biru Sistem Pemasyarakatan Pada Direktorat Jenderal Pemasyarakatan." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 11, no. 2 (2017): 121–137. https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/kebijakan/article/view/150/pdf_1.
- Sitanggang, Kristina. "Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara 2014." *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara* (2014).
- Soekanto, Soejono. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1990.
- Widagdo, Seyiawan. *Kamus Hukum*. Jakarta: Pretasi Pusaka Publisher, 2012.
- "Paparan Dirjen Pemasyarakatan, Arah Kebijakan Ditjenpas Dalam Penanganan Pecandu Dan Korban Penyalahgunaan Narkotika Dalam Proses Hukum," 2018.
- Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Grand Design Penanganan Overcrowded Pada Rumah Tahanan Negara Dan Lembaga Pemasyarakatan*, n.d.

**RATIO LEGIS DAN DAMPAK PENGATURAN KEWARGANEGARAAN GANDA
DALAM UNDANG-UNDANG KEWARGANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA¹**
*(The Ratio Legis and Impacts of Dual Citizenship Stipulation
in Indonesian Citizenship Law)*

Zendy Wulan Ayu Widhi Prameswari
Departemen Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Kampus B UNAIR Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan, Surabaya 60286
Telp./Handphone: Tel.: 031-5023151 ext. 130/081330070627; Fax: 031-5020454
zendy@fh.unair.ac.id

Tulisan Diterima: 17-07-2019; Direvisi: 28-10-2019; Disetujui Diterbitkan: 06-11-2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.359-378>

ABSTRAK

UU No. 62/1958 dan UU No. 12/ 2006 pada prinsipnya tidak mengenal adanya kewarganegaraan ganda. UU No. 12/ 2006 memperbolehkan kewarganegaraan ganda terbatas pada anak-anak dalam kaitannya perlindungan terhadap hak anak. Namun, seiring dengan perkembangan dalam dunia modern, tuntutan diaspora Indonesia terhadap Pemerintah RI untuk juga memberikan status kewarganegaraan ganda bagi orang dewasa terus bergulir. Penelitian ini mengangkat dua isu hukum. Isu hukum pertama mengenai ratio legis tidak diperbolehkannya kewarganegaraan ganda dalam UU No. 62/1958 dan UU No. 12/2006. Isu hukum kedua adalah dampaknya terutama dalam bidang hukum apabila kewarganegaraan ganda diberlakukan di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep serta pendekatan sejarah. Tujuan penelitian ini adalah untuk melakukan analisis terhadap isu hukum yang telah diajukan. Berdasarkan penelitian ini, kedua undang-undang tersebut tidak terlepas dari filosofi kewarganegaraan yang didasarkan pada doktrin “kesetiaan abadi” (*perpetual allegiance*). Kedua undang-undang tersebut mengatur bahwa bentuk kesetiaan WNI kepada negara nya adalah dengan tidak mempunyai kewarganegaraan ganda. Sedangkan dampaknya dalam bidang hukum apabila kewarganegaraan ganda diberlakukan di Indonesia diantaranya adalah perubahan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan terutama yang berkaitan dengan kepemilikan properti, hak politik, kewarganegaraan dan Imigrasi. Penelitian ini memberikan saran bahwa tuntutan kewarganegaraan ganda dari komunitas diaspora Indonesia perlu direspon oleh Pemerintah Indonesia dengan dicermat dengan melakukan pengkajian dan penyusunan pertimbangan yang melibatkan berbagai instansi terkait.

Kata kunci: kewarganegaraan ganda; kewarganegaraan Indonesia; hukum kewarganegaraan; hukum Indonesia

¹ Artikel ini berdasarkan Penelitian dengan judul “Kewarganegaraan Ganda Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia” yang dilakukan pada tahun 2016 dan dipresentasikan di Konferensi Nasional III Serikat Pengajar Hak Asasi Manusia Indonesia (SEPAHAM) “Hak Asasi Manusia Dan Keadilan Eko-Sosial” Palu, 1-2 Maret 2017 dengan perbaikan.

ABSTRACT

In principle, Indonesian Citizenship Law does not recognize the existence of dual citizenship. Law No. 12/2006 regulates dual citizenship which only limited to the children in relation to the protection of children's rights. However, along with the developments in the modern world, the demands of the Indonesian diaspora towards the Indonesian Government to grant dual citizenship status for adults are more intense. This research raises two legal issues related to this matter. First, this research scrutinizes the ratio legis of Law No. 62/1958 and Law No. 12/2006 which not allowing dual citizenship for Indonesian citizens. Second, it examines the impact, particularly in legal field, if dual citizenship is applied in Indonesia. The purpose of this study is to conduct an analysis of the legal issues above. The study finds that Law No. 62/1958 and Law No. 12/2006 adhere to the doctrine of perpetual allegiance. Both of them stipulate that the form of the loyalty of Indonesian citizens to the country is by not having dual citizenship. If dual citizenship is applied in Indonesia, one of the impacts in legal field is there should be changes to the provisions of the law relating to property ownership, political rights, citizenship and immigration. This research suggests that the Indonesian Government needs to respond carefully with regard to the matter of dual citizenship status for the adults. The Government of Indonesia have to conduct further studies as well as make some considerations involving various related agencies.

Keywords: dual citizenship; Indonesian citizenship; citizenship law; Indonesian law

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Warga negara merupakan salah satu unsur yang esensial bagi berdirinya suatu negara. Dengan memiliki status kewarganegaraan, seorang individu diakui sebagai salah satu anggota dari negara yang mengakuinya, dimana pengakuan negara tersebut merupakan sebuah hubungan hukum antara dua pihak tersebut, yaitu individu dan negara yang mengakuinya.² Sehingga bisa dikatakan bahwa melalui status kewarganegaraan tersebut individu bisa menikmati banyak manfaat baik dari hukum nasional maupun internasional.³ Untuk dapat menikmati apa yang disebut sebagai hak asasi manusia yang universal, seorang individu harus menikmati hak atas kewarganegaraan terlebih dahulu, yaitu status kewarganegaraan yang formal dan komplit setidaknya di satu negara.⁴ Jika

seseorang mempunyai kewarganegaraan di suatu negara, orang tersebut mempunyai hak untuk tinggal, bekerja, memilih dan melakukan perjalanan di negara tersebut.⁵ Namun di sisi lain, adalah merupakan hak suatu negara untuk menentukan siapa saja yang menjadi warga negaranya selama tidak melanggar prinsip-prinsip umum hukum internasional.⁶

Dari uraian sebelumnya, dapat terlihat bahwa di dalam hubungan antara negara dan warga negara terdapat hubungan yuridis tertentu. Warga negara sebagai anggota penuh dari suatu negara memiliki hak sekaligus kewajiban tertentu kepada negaranya. Sedangkan negara juga mempunyai kewajiban untuk melindungi warga negaranya dimanapun mereka

2 Lihat Seyyed Ibrahim Hosseini, et.al, *Nationality in Private International Law*, Indian Journal of Science and Technology, Vol 8(12), 69906, June 2015.

3 *Ibid.*

4 Howard-Hassman, R.E., Introduction: The Human Right to Citizenship, In Howard-Hassman, R.E.

and Walton-Roberts, M. (Eds.), *The Human Right to Citizenship: A Slippery Concept*. (Philadelphia-Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2015), h. 1-20

5 Sobel, R. *Citizenship as Foundation of Rights: Meaning for America*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), h. 1.

6 Wijayanti, Herlin. *Hukum Kewarganegaraan & Keimigrasian*. (Malang: Bayumedia Publishing, 2011), h.56.

berada.⁷ Kewarganegaraan mendefinisikan ruang lingkup hak-hak yang bisa di klaim oleh seorang individu dan menentukan negara mana yang diharapkan untuk menjawab klaim individu tersebut.⁸ Dalam perkembangannya, pada masa ini banyak individu yang mempunyai kewarganegaraan lebih dari satu walaupun dalam hitungan angka jumlah individu tersebut tidak diketahui. Namun seiring dengan diterimanya kebijakan mengenai kewarganegaraan lebih dari satu dalam hukum kewarganegaraan banyak negara, jumlah individu yang memiliki kewarganegaraan lebih dari satu meningkat pesat selama belasan tahun terakhir.⁹

Pengaturan mengenai kewarganegaraan menjadi hal yang sangat penting dalam kehidupan bernegara. Di Indonesia, pengaturan mengenai Kewarganegaraan Indonesia selain terdapat dalam konstitusi juga diatur di peraturan perundang-undangan di bawahnya. Pasal 28D ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menyatakan bahwa: "Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan." Pasal ini merupakan hasil perubahan kedua UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan menurut Pasal 26 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, "Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara." Pasal 26 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut merupakan pasal yang tidak mengalami perubahan. Selain kedua pasal tersebut, UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur mengenai hak-hak yang dimiliki serta kewajiban yang dibebankan kepada seseorang sebagai Warga Negara Indonesia (selanjutnya disebut WNI).

UUD NRI Tahun 1945 memang tidak secara eksplisit menyatakan apakah seseorang berhak atas satu atau dua status kewarganegaraan. Bagi UUD NRI Tahun 1945, yang penting adalah bahwa tidak boleh terjadi keadaan *apatride* yaitu suatu keadaan dimana seseorang tidak mempunyai status kewarganegaraan. Sedangkan kemungkinan terjadinya *bipatride*, yaitu suatu keadaan dimana seseorang mempunyai 2 (dua) status kewarganegaraan, tidak diharuskan dan tidak juga dilarang. Dalam hal ini, kebijakan lebih lanjut diberikan kepada pembentuk undang-undang untuk mengaturnya sesuai dengan ketentuan Pasal 26 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yaitu bahwa "Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang."¹⁰

Sejak Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia, pengaturan dalam undang-undang mengenai kewarganegaraan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara (selanjutnya disebut UU No. 3/1946). Undang-Undang tersebut kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 (selanjutnya disebut UU No. 6/1947) dan diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947 tentang Memperpanjang Waktu untuk Mengajukan Pernyataan Berhubung dengan Kewarganegaraan Negara Indonesia (selanjutnya disebut UU No. 8/1947). Selanjutnya, ikhwal kewarganegaraan diatur dengan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU No. 62/1958) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 UU No. 62 Tahun 1958.¹¹

7 Herlin Wijayanti, *Op.Cit.*, h. 57.

8 Harpaz, Y. *Citizenship 2.0: Dual Nationality as a Global Asset* (Princeton: Princeton University Press, 2019), h.3

9 Tanasoca, A. *The Ethics of Multiple Nationality* (Cambridge: Cambridge University Press, 2018), h. 1

10 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h. 145.

11 Penjelasan Umum UU No. 12 Tahun 2006

Pada tahun 2006, Undang-Undang Nomor 12 mengenai Kewarganegaraan RI (selanjutnya disebut UU No. 12/2006) ditetapkan untuk menggantikan UU No. 62 Tahun 1958 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 1976 karena dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan RI.

Ketentuan mengenai kewarganegaraan ganda di dalam UU No. 3/1946 setelah dua kali mengalami perubahan diatur terutama melalui Pasal 3a. Melalui Pasal 3a, UU No. 3/1946 berusaha mencegah terjadinya kewarganegaraan ganda. Pasal 3a menyatakan bahwa: "Seorang Warga Negara Indonesia tersebut dalam pasal 1 bab b, yang mempunyai kewargaan negara dari negeri lain, **dapat melepaskan kewargaannya dari Negara Indonesia** dengan menyatakan keberatan menjadi Warga Negara Indonesia (huruf tebal dari Penulis)."¹²

Dalam sejarahnya, keadaan *bipatrie* pernah terjadi pada saat UU No. 3/1946 sebagaimana telah dirubah sebanyak dua kali berlaku. Sebelum tahun 1955, orang-orang Cina karena peraturan perundangan yang berlaku pada saat itu dapat dianggap sebagai warga negara Republik Indonesia, sedangkan pada saat yang bersamaan Republik Rakyat Cina tetap beranggapan bahwa orang-orang tersebut adalah warga negaranya. Oleh karena itu, pada tanggal 22 April 1955 diadakan perundingan langsung dan telah ditanda tangani perjanjian yang dikenal dengan Perjanjian Soenario-Chou oleh Menteri Luar Negeri RI dengan Republik Rakyat Cina. Perjanjian tersebut kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1958. Menurut perjanjian tersebut, semua orang Cina yang ada di Indonesia

harus mengadakan pilihan tegas dan tertulis, apakah akan menjadi warga negara RI atau tetap berkewarganegaraan Republik Rakyat Cina. Dengan perjanjian tersebut, diharapkan masalah yang pernah timbul antara RI dengan Republik Rakyat Cina akan terpecahkan.¹³

Pada tahun 1958, UU No. 62/1958 ditetapkan untuk menggantikan undang-undang lama yang mengatur mengenai kewarganegaraan. Tujuan utama dari pembuat UU No. 62/1958 pada waktu itu adalah menghindari sebisa mungkin terjadinya kewarganegaraan ganda. Tidak hanya mencegah, namun pada waktu itu kewarganegaraan ganda yang ada harus dihilangkan dan diminimalisir sedapat mungkin.¹⁴ UU No. 62/1958 ini tidak menghendaki adanya *bipatrie*. UU No. 62/1958 dikatakan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat dan ketatanegaraan Republik Indonesia secara filosofis, yuridis, dan sosiologis sehingga digantikan oleh UU No. 12/2006. Hampir sama dengan UU yang mengatur mengenai kewarganegaraan sebelumnya, UU No. 12/2006 juga tidak mengenal adanya kewarganegaraan ganda pada orang dewasa. Namun UU No. 12/2006 mengatur mengenai kewarganegaraan ganda terbatas pada anak-anak dalam kaitannya perlindungan terhadap hak anak.

Pada tahun 2014, jaringan diaspora Indonesia telah mengadakan serangkaian seminar nasional tentang "Diaspora Indonesia dan Dinamika Kewarganegaraan". Dari pembahasan dalam serangkaian seminar tersebut menghasilkan beberapa rekomendasi kebijakan yang berkaitan dengan diaspora Indonesia, salah satunya adalah bahwa Pemerintah Indonesia hendaknya memberikan kewarganegaraan

(Republik Indonesia, 2006).

12 Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tatanegara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1983), h. 178-179.

13 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, h. 141-142.

14 Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1983), h. 2.

ganda kepada eks-Warga Negara Indonesia, baik orang dewasa, anak-anak, serta anak-anak pemegang status kewarganegaraan ganda terbatas berdasarkan UU No. 12/2006. Pemerintah Indonesia hendaknya juga memberikan kewarganegaraan ganda kepada orang dewasa maupun kepada anak-anak yang lahir di luar negeri maupun di Indonesia, dimana salah satu atau kedua orang tuanya Warga Negara Indonesia atau eks- Warga Negara Indonesia, namun akibat hukum *Ius Soli* atau *Ius Sanguinis* yang berlaku di negara mereka tinggal menyebabkan subyek kewarganegaraan ganda tersebut otomatis menjadi warga negara asing. Kewarganegaraan ganda merupakan bukti identitas dan perlindungan bagi setiap warga negara Indonesia yang telah memenuhi persyaratan dari negara dimana mereka berdomisili.¹⁵ Pada tahun 2015, komisi III DPR kembali mengusulkan revisi UU Kewarganegaraan untuk masuk Prolegnas 2015-2016 setelah sebelumnya pada Prolegnas 2014 revisi UU Kewarganegaraan merupakan RUU non prioritas.¹⁶ Dalam perkembangannya, revisi UU Kewarganegaraan masuk lagi dalam Prolegnas 2015-2019 atas usulan DPR. Namun sampai dengan artikel ini selesai belum ada perkembangan pembahasan terhadap RUU Perubahan UU No. 12/2006.¹⁷

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, isu hukum yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah:

1. *Ratio legis* tidak diperbolehkannya kewarganegaraan ganda dalam UU No. 62/1958 dan UU No. 12/2006.
2. Dampak dalam bidang hukum apabila kewarganegaraan ganda diberlakukan di Indonesia.

15 Siaran Pers Indonesian Diaspora Network, Jakarta 24 Nopember 2014.

16 Dpr.go.id, diakses tanggal 04 Maret 2016.

17 <http://dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>, diakses tanggal 23 September 2019.

Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Melakukan analisis terhadap *ratio legis* tidak diperbolehkannya kewarganegaraan ganda dalam UU No. 62 Tahun 1958 dan UU No. 12 Tahun 2006.
2. Melakukan analisis terhadap dampak dalam bidang hukum apabila kewarganegaraan ganda diberlakukan di Indonesia.

Metode Penelitian

1. Pendekatan

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan, penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pendekatan masalah yang digunakan dalam tulisan ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep serta pendekatan sejarah.

2. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian ini diperlukan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewarganegaraan Republik Indonesia.

Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini merupakan karya ilmiah para Sarjana, hasil-hasil penelitian, ensiklopedia, jurnal-jurnal ilmiah dan terbitan (media massa) harian atau berkala di bidang hukum, makalah-makalah seminar khususnya tentang konsep warga negara, kewarganegaraan serta hak asasi manusia. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui prosedur identifikasi serta inventarisasi bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

3. Teknik Analisa Data

Setelah bahan hukum primer dan sekunder terkumpul, dilakukan klasifikasi secara sistematis sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian. Berikutnya, dilanjutkan

dengan membaca, serta mencari rumusan mengenai teori dan konsep kewarganegaraan. Selanjutnya mengkaji teori dan konsep tersebut dalam literatur yang menjelaskan tentang landasan berpikir teoritis atau isu hukum yang hendak diteliti. Langkah terakhir adalah mengidentifikasi, mengkaitkan dan menganalisa semua fakta-fakta dan bahan hukum yang tersedia serta kemudian mencari jawaban atas rumusan masalah.

PEMBAHASAN

Ratio Legis tidak diperbolehkannya kewarganegaraan ganda dalam UU No. 62 Tahun 1958 dan UU No. 12 Tahun 2006

Menurut Susi Dwi Harijanti, rezim kewarganegaraan Indonesia telah dibentuk oleh dua proses mendasar, yaitu periode dekolonisasi dan pembangunan bangsa pasca-kolonial di era globalisasi. Kedua proses ini, khususnya dekolonisasi tidak diragukan lagi bertanggung jawab atas beberapa karakteristik penting dalam hukum kewarganegaraan Indonesia jika dibandingkan dengan negara-negara lain. Kewarganegaraan telah banyak dipandang sebagai 'konstruksi ideologis politik dan sejarah'. Ini mengarah pada cita-cita negara bangsa. Akibatnya, masalah nasionalisme dan kesetiaan mengambil bagian penting dalam semua upaya reformasi kewarganegaraan dan hal tersebut memang menandai hukum kewarganegaraan dan kebijakan di Indonesia.¹⁸

Kewarganegaraan merupakan status yang membentuk jembatan antara hak universal setiap manusia untuk hidup bebas dalam kesetaraan dan pengaturan politik serta sosial yang memerlukan pengaturan dalam konstitusi, yang melindungi setiap orang secara setara di bawah hukum dan

memungkinkan mereka untuk berkontribusi dalam kehidupan publik.¹⁹ UU No. 62/1958 adalah undang-undang organik yang dibentuk pada saat UUDS 1950 berlaku. Pengaturan mengenai kewarganegaraan di dalam UUDS 1950 terutama terdapat dalam Bagian IV dari Bab III mengenai Kewarganegaraan dan Penduduk Negara. Bagian tersebut memuat dua Pasal, yaitu Pasal 5 dan 6. Selain itu, di dalam Ketentuan Peralihan Pasal 144 juga disinggung mengenai pengaturan terhadap kewarganegaraan.

Salah satu bunyi pertimbangan penetapan UU No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS menjadi UUDS 1950 adalah "Bahwa negara yang berbentuk republik-kesatuan ini sesungguhnya tidak lain dari pada Negara Indonesia yang kemerdekaannya oleh Rakyat diproklamirkan pada hari 17 Agustus 1945, yang semula berbentuk republik-kesatuan dan kemudian hari menjadi republik-federasi". Pertimbangan tersebut merupakan pelaksanaan dari Piagam Persetujuan Pemerintah RIS dan RI yang antara lain berbunyi: "...dalam waktu yang sesingkat-singkatnya bersama-sama melaksanakan Negara-Kesatuan, sebagai jelmaan dari pada Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945,...". Berdasarkan pertimbangan tersebut dapat disimpulkan bahwa Negara RI 1950 adalah penjelmaan Negara RI Proklamasi. Adanya perubahan rumusan Pembukaan, turut mengubah jiwa pasal-pasal UUD. Tetapi karena Pancasila yang menjadi jiwa dari bangsa Indonesia, suasana kebatinan UUD 1945 masih diakui pada saat UUDS 1950 berlaku. Dengan kata lain, dapat disimpulkan bahwa Negara RI tahun 1950 tetap berdasarkan jiwa asli bangsa Indonesia yaitu Pancasila.²⁰

18 Harijanti, Susi D. *Report on Citizenship Law: Indonesia*. (Italy: European University Institute, 2017) h. 19.

19 Ballin, E.H., *Citizen's Rights and the Right to be a Citizen*. (Leiden: Brill Nijhoff, 2014), h.10.

20 B.P. Paulus, *Kewarganegaraan RI Ditinjau dari UUD 1945: Khususnya Kewarganegaraan Peranakan Tionghoa*, (Jakarta: Pradnya Paramita,

Dengan demikian, asas kerohanian dari warga negara ialah tetap Pancasila sesuai pada saat UUD 1945 masih diberlakukan. Di sisi lain, dapat diketahui dari sejarahnya bahwa bentuk Republik 1950 merupakan bentuk kompromi antara kekuatan-kekuatan unitaris dan federalis. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa tidak seluruh pokok-pokok pikiran yang mengenai negara maupun warga negara menjelma dalam Batang Tubuh UUDS 1950, kecuali jiwa Proklamasi. Jiwa bangsa Indonesia yang menjelma menjadi segenap bangsa Indonesia dalam Pembukaan UUD 1945, bangsa Indonesia dalam daerah Negara Indonesia dalam Batang Tubuh UUD 1945, orang-orang bangsa Indonesia asli dalam Pasal 26 UUD dan orang yang asli dalam daerah Negara Indonesia dalam pasal 1 bab a UU No. 3 Tahun 1946 telah terlebur menjadi Warga Negara RI dalam Pasal 1 UU No. 62 Tahun 1958.²¹

Maka jika dirunut dari Naskah Persiapan UUD 1945 dalam Muhammad Yamin, Soepomo menyatakan bahwa negara harus menjaga supaya tidak ada warga negara yang memiliki kewarganegaraan ganda (*dwikewarganegaraan* atau *dubbele onderdaanschap*) dan juga yang tidak mempunyai kewarganegaraan (*staatloosheid*). Hal ini harus diatur dengan sistem dan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Untuk itu, Soepomo mengajukan dasar kewarganegaraan Indonesia, yaitu:

1. *Ius Sanguinis* (prinsip keturunan)
2. *Ius Soli* (prinsip teritorial)²²

Dari segi histori tentang bangsa dalam arti etnik dalam UUDS ini tidak terlihat dengan jelas, bahwa bangsa yang mendukung dan mendirikan Negara RI adalah segenap bangsa Indonesia. Berdasarkan keterangan

Pemerintah pada saat membicarakan UU No. 62/1958 jelas sekali, bahwa Negara RI 1950 tidak didukung oleh bangsa Indonesia dalam arti etnik, karena telah terleburnya orang yang asli dalam daerah Indonesia dengan turunan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara melalui UU No. 3/1946, menjadi warga negara RI seperti ditetapkan dalam Pasal 1a UU No. 62/1958.²³

Berdasarkan UU No. 62/1958, persyaratan untuk memperoleh kewarganegaraan Indonesia, diantaranya adalah disamping sudah berumur 21 tahun juga lahir di dalam daerah Negara RI atau meskipun tidak lahir di dalam daerah Negara RI, pada waktu mengajukan permohonan sudah bertempat tinggal dalam daerah Negara Indonesia selama sedikit-dikitnya 5 tahun berturut-turut paling akhir atau sama sekali selama sedikit-dikitnya 10 tahun tidak berturut-turut, cukup dapat berbahasa Indonesia dan mempunyai sekedar pengetahuan tentang sejarah Indonesia. B.P. Paulus berpendapat bahwa dengan persyaratan-persyaratan tersebut belum menimbulkan keyakinan, bahwa dengan syarat-syarat itu orang-orang bangsa lain sudah menjadi orang Pribumi sebelumnya. Persyaratan-tersebut tidak memaksa (secara psikologis) orang bangsa lain untuk menjadi orang Pribumi yang merupakan syarat mutlak untuk kesatuan warga negara. Pemberian kewarganegaraan RI berdasarkan UU No. 62/1958 terlalu dititikberatkan kepada persyaratan yuridis.²⁴

Lebih lanjut B.P. Paulus menjelaskan bahwa kewarganegaraan yang diberikan berdasar Keputusan Menteri Kehakiman ataupun Presiden menurut UU No. 62/1958 bertentangan dengan pokok-pokok pikiran yang mengharuskan kewarganegaraan Indonesia dengan cara naturalisasi (*pewarganegaraan*) diperoleh dengan

1983), h. 227.
21 Ibid., h. 227-228.

22 Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, djilid pertama, cetakan kedua, (Jakarta, 1971), h. 109.

23 Ibid., h.228.
24 Ibid.

berlakunya undang-undang yang memberi kewarganegaraan itu. Undang-undang tersebut sesuai dengan Pasal 26 ayat (1) UUD 1945, ialah undang-undang yang mengesahkan orang-orang bangsa lain menjadi warga negara. Istilah pengesahan tersebut sesuai dengan pokok pikiran mengenai kewarganegaraan, ialah bahwa ikatan antara orang-orang bangsa lain dengan Negara RI sudah ada sebelumnya, artinya secara sosiologis orang-orang bangsa lain itu sudah menjadi orang Pribumi, atau orang bangsa asli, karena mereka bertempat tinggal di Indonesia dan mengakui Indonesia sebagai tanah airnya dan bersikap setia kepada Negara RI.²⁵

UU No. 12/2006 lahir pada saat UUD NRI Tahun 1945 berlaku. Yang dimaksud dengan UUD NRI Tahun 1945 dalam hal ini adalah UUD yang ditetapkan berdasarkan (melalui) Dekrit Presiden 5 Juli 1959 beserta perubahan-perubahannya, yaitu perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat pada tahun 1999 sampai dengan 2002. Sebelum perubahan UUD 1945, pengaturan yang berkaitan dengan kewarganegaraan dalam UUD 1945 terdapat dalam BAB X yang berjudul Warga Negara. Bab X tersebut memuat dua pasal yaitu Pasal 26 dan 27.

Melalui perubahan kedua UUD 1945, pengaturan mengenai kewarganegaraan dalam UUD 1945 mengalami perubahan. Berbeda dengan UUD 1945 sebelum perubahan, UUD 1945 setelah perubahan juga mengatur tentang penduduk. Pengaturan mengenai warga negara dan penduduk dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak berhenti di Pasal 26 seperti yang telah tersebut di atas saja,

namun pengaturan mengenai warga negara dan penduduk terutama berkaitan dengan hak-haknya menyebar di pasal-pasal lainnya, misalnya Pasal 27, 28 dan pasal-pasal yang terdapat dalam Bab XA tentang HAM.

25 Ibid., h.228-229

R. Herlambang P. Wiratraman berpendapat bahwa, Hak kewarganegaraan dalam konteks kedua Bab tersebut, harus dibaca secara utuh, tidak boleh dipisah-pisahkan kualifikasinya, karena perspektif yang diangkat dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut adalah bahwa hak-hak fundamental sebagai bagian dari warga negara merupakan segala hak-hak manusia, baik yang sifatnya asasi maupun yang lahir karena hukum tertentu, wajib diberikan perlindungannya bagi setiap warga negara. Inilah yang disebut sebagai *constitutional rights*, atau hak-hak konstitusional, atau hak-hak fundamental, atau hak-hak dasar. Posisi untuk memahami secara utuh semacam itu menegaskan posisi bahwa negara tidak boleh membatasi pemaknaan, apalagi menegasikan perlindungan hak-haknya, dalam konsep menyederhanakan pemilahan kualifikasi atas hak dan status atau identitas manusianya.²⁶

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa UUD NRI Tahun 1945 memberikan perlindungan baik kepada setiap warga negara maupun penduduk di Negara RI. Dalam arti bahwa UUD NRI 1945 menjamin perlindungan kepada setiap penduduk tanpa membedakan apakah seseorang tersebut warga negara atautkah orang asing. Misalnya dalam Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu."²⁷

Di sisi lain, UUD NRI Tahun 1945 juga mengatur hak-hak yang khusus dijamin untuk warga negara, misalnya Pasal 27 ayat (2) yang

26 R. Herlambang P. Wiratraman, *Mengapa dwi-kewarganegaraan harus dilindungi dalam Sistem Hukum Indonesia? Pendekatan Konstitusionalisme Hak Asasi Manusia*, (sebuah masukan untuk Team Penyusun Naskah dan/atau Team Penyusun Rancangan Undang Undang mengenai Perubahan UU No. 12/2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia).

27 Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, h. 134.

mengatur bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Hal ini berarti bahwa setiap warga negara mempunyai hak untuk menuntut penghidupan yang layak atas kemanusiaan.²⁸

Pasal 28D ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan”. Dari pasal tersebut terlihat bahwa UUD NRI Tahun 1945 memberikan sebuah pengakuan bahwa status kewarganegaraan adalah merupakan hak setiap orang. Hak atas status kewarganegaraan mengandung makna tidak hanya hak untuk memperoleh status kewarganegaraan, tetapi juga termasuk hak untuk merubah serta hak untuk mempertahankan status kewarganegaraan. Hal tersebut adalah sebagaimana dinyatakan oleh *Human Rights Council* dalam *Annual report*.

*“The right to a nationality implies the right of each individual to acquire, change and retain a nationality. The right to retain a nationality corresponds to the prohibition of arbitrary deprivation of nationality. As indicated above, an explicit and general prohibition of arbitrary deprivation of nationality can be found in numerous international instruments. In particular, it is worth noting that article 15 of the Universal Declaration of Human Rights explicitly provides that no one should be arbitrarily deprived of his or her nationality. The General Assembly, in its resolution 50/152, also recognized the fundamental nature of the prohibition of arbitrary deprivation of nationality.”*²⁹

UUDNRI Tahun 1945 tidak secara eksplisit menjamin apakah seseorang berhak atas satu atau dua status kewarganegaraan. Bagi UUD NRI Tahun 1945, yang penting adalah bahwa tidak boleh adanya keadaan *apatride* atau seseorang tanpa kewarganegaraan karena UUD NRI Tahun 1945 sudah memberikan jaminan bahwa setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. Sedangkan untuk kemungkinan terjadinya *bipatride*, UUD NRI Tahun 1945 tidak mengharuskan dan tidak juga melarang.

Susi Dwi Harijanti berpendapat bahwa dari perspektif hak asasi manusia dalam hukum nasional, dwi kewarganegaraan di Indonesia mendapatkan ruang pengaturan yang lebih luas, mengingat jaminan hak atas kewarganegaraan terdapat juga dalam Pasal 28E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”. Perubahan status kewarganegaraan, tidak dibatasi pada klaim atas “satu kewarganegaraan”, namun hak untuk memilih kewarganegaraan. Artinya, pilihan satu atau dua kewarganegaraan, sangat terkait dengan politik hukum nasional Indonesia untuk merespon globalisasi, melindungi hak asasi manusia, termasuk mengantisipasi implikasi dari migrasi internasional, sekaligus memberdayakan sumber daya manusia Indonesia di luar negeri untuk kepentingan nasional.³⁰

28 Ibid.

29 *Human Rights Council, Thirteenth session Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General, 14 December 2009, point 21.*

30 Harijanti, Susi Dwi, *Dwi Kewarganegaraan dan Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*, Disampaikan dalam acara Diskusi Penyusunan Konsep Naskah Akademik dan RUU tentang Kewarganegaraan Ganda, diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal DPR, Jakarta, 23 Oktober 2014, h. 10

Latar belakang pembentukan UU No. 12/2006 dan UU No. 62/1958 sangat ditentukan oleh situasi dan kondisi pada masa kedua UU tersebut dibentuk. Terdapat beberapa persamaan, misalnya pencegahan *apatride* dan *bipatride*, namun kondisi yang berbeda menyebabkan latar belakang pembentukan menjadi berbeda.³¹

Dalam kaitan dengan UU No. 62/1958, latar belakang pembentukannya dapat dilihat dari maksud pembentuk undang-undang yang memperlihatkan beberapa corak utama.³² Pertama, melenyapkan atau memperkecil dwi kewarganegaraan.³³ Dalam kaitan ini, undang-undang bukan saja perlu mencegah tetapi juga melenyapkan atau memperkecil *bipatride*. Lebih lanjut, Sudargo Gautaman menyatakan bahwa keinginan untuk melenyapkan, mencegah atau memperkecil *bipatride* sesuai dengan aliran-aliran hukum kewarganegaraan pada saat itu.³⁴ Bahkan mengutip pendapat Ko Swan Sik, Gouw Giok Siong berpendapat bahwa *bipatride* pernah dipandang sebagai “kejahatan terbesar daripada kehidupan internasional dewasa ini” (*the greatest evil of present international life*).³⁵

Latar belakang kedua adalah mencegah tanpa kewarganegaraan.³⁶ Hal ini dilakukan karena Pemerintah menyadari kondisi-kondisi sulit yang dihadapi oleh orang-orang yang tidak mempunyai kewarganegaraan. Selain itu, alasan untuk mencegah terjadinya *apatride* sejalan dengan perkembangan internasional dimana telah dibahas Protokol khusus berkenaan dengan *apatride* dari Konvensi

31 Harijanti, Susi Dwi, “Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia”, Op.Cit. h. 91.

32 *Ibid.*

33 Gautama, Sudargo, *Tafsiran Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia*, Op.Cit. h. 2.

34 *Ibid.*

35 Ko Swan Sik dalam Gautama, Sudargo, *Tafsiran*

Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Op.Cit. h. 2

36 *Ibid.*, h. 15

Den Haag tentang kewarganegaraan di tahun 1930.³⁷ Sudargo Gautama juga menyoroti perlunya dihapuskan praktek pencabutan kewarganegaraan sebagai suatu sanksi pidana terhadap warga yang memiliki pandangan politik berbeda dengan penguasa. Hal itu tidak sesuai dengan hak asasi manusia dan melanggar Pasal 15 ayat (2) Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa “Tiada seorangpun dengan semena-mena dikeluarkan dari kewarganegaraannya”.³⁸

Sedangkan untuk UU No. 12/2006, berdasarkan penjelasan UU No. 12 /2006 dapat dilihat latar belakang pembentukan UU No. 12/2006. Penjelasan UU No. 12/2006 menyebutkan beberapa alasan yang melatarbelakangi pembentukan UU baru di bidang kewarganegaraan, yang mencakup alasan filosofis, yuridis dan sosiologis. Secara filosofis, UU No. 62/1958 masih mengandung ketentuan-ketentuan yang belum sejalan dengan falsafah Pancasila, antara lain, karena bersifat diskriminatif, kurang menjamin pemenuhan hak asasi dan persamaan antarwarga negara, serta kurang memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak-anak. Secara yuridis, landasan konstitusional pembentukan UU No. 62/1958 adalah UUDS Tahun 1950 yang sudah tidak berlaku sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali kepada UUD 1945. Dalam perkembangannya, UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang lebih menjamin perlindungan terhadap HAM dan hak warga negara. Secara sosiologis, UU No. 62/1958 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan tuntutan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional dalam pergaulan global, yang menghendaki adanya persamaan perlakuan dan kedudukan warga negara di hadapan

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*, h. 15-16.

hukum serta adanya kesetaraan dan keadilan gender.

Dengan diundangkannya UU No. 12/2006, terlihat bahwa Negara RI menunjukkan usaha yang serius untuk melindungi dan menjamin persamaan hak dan kewajiban setiap Warga Negara Indonesia. Warga Negara Indonesia tidak lagi dipisahkan berdasarkan etnis yang dianggap “asli”, yang pada kenyataannya juga tidak jelas kriterianya. Selain itu, UU No. 12/2006 juga memberikan perlindungan bagi kepentingan kaum perempuan dan juga anak-anak. Hal tersebut dikarenakan dalam pertimbangan pembentukan undang-undang tersebut, selain mempertimbangkan hasil amendemen UUD 1945 yang sarat dengan perlindungan HAM juga mempertimbangkan banyak instrumen hukum internasional terutama yang berkaitan dengan anti diskriminasi yang telah diratifikasi oleh Negara Indonesia.³⁹

Salah satu asas yang dianut oleh UU No. 62/1958 adalah asas untuk melenyapkan kelebihan kewarganegaraan (anti *bipatride*). Asas anti *bipatride* ini menghendaki bahwa apabila seseorang memperoleh kewarganegaraan Indonesia pada saat itu juga ia kehilangan kewarganegaraan asalnya. Untuk itu, maka orang yang bersangkutan haruslah:

- a. tidak mempunyai kewarganegaraan
- b. atau kehilangan kewarganegaraannya, apabila ia memperoleh kewarganegaraan RI;
- c. atau menyertakan pernyataan menanggalkan kewarganegaraann lain menurut ketentuan hukum dari negara asalnya atau menurut ketentuan hukum perjanjian penyelesaian dwi kewarganegaraan anatar RI dengan negara yang bersangkutan RI.⁴⁰

UU No. 62/1958 mengutamakan pencegahan adanya kewarganegaraan ganda, bahkan berusaha memperkecil *bipatride* yang sudah ada. Usaha untuk melenyapkan *bipatride* yang ada dilakukan dengan perjanjian dengan negara yang juga menganggap seseorang adalah warga-negaranya, misalnya UU No. 2/1958, yaitu Perjanjian dwi kewarganegaraan RI-RRC. Beberapa pasal yang memperlihatkan bahwa UU No. 62/1958 menganut asas anti *bipatride* adalah Pasal 3 ayat (1), Pasal 4 ayat (1), Pasal 5 ayat 2 huruf (h), Pasal 7 ayat (1) dan (2), Pasal 8 ayat (1), Pasal 9 ayat (1), Pasal 11, Pasal 16, Pasal 17 huruf (a), (b), dan (j), Pasal I Peraturan Peralihan dan Pasal I Aturan Penutup.

B.P Paulus berpendapat bahwa ketentuan-ketentuan yang mengatur anti *bipatride* tersebut justru menjadi “bumerang”, contohnya adalah berkaitan dengan kewarganegaraan peranakan Tionghoa, maka ketentuan Pasal 5 ayat 2 huruf h UU No. 62/1958 harus dihubungkan dengan ketentuan hukum dari negara asal orang-orang Cina, atau ketentuan hukum perjanjian penyelesaian dwi kewarganegaraan antara RI dan RRC. Dalam hal penentuan kewarganegaraan Cina, baik RRC maupun Republik Cina Nasionalis (Taiwan) menggunakan asas *ius sanguinis*. Berdasarkan asas *ius sanguinis* tersebut, seorang Cina atau keturunan Cina di mana pun ia lahir adalah warga negara Cina. Tidak ada seorang Cina pun yang bisa sesuka hatinya melepaskan kewarganegaraan Cinanya. Untuk menghilangkan kewarganegaraan Cina haruslah ada izin atau pernyataan dari perwakilan negara Cina (RRC/ Taiwan).⁴¹

Dalam praktek penyelenggaraan perundang-undangan kewarganegaraan Indonesia setelah perwakilan RRC di Indonesia ditutup, baik penyelesaian

39 Arwiyah, M. Yahya, dkk., *Regulasi Kewarganegaraan Indonesia*, (Bandung: Alfabeta, 2013), h.26.

40 Paulus, B.P., Op. Cit., h. 229-230.

41 Paulus, B.P., Op.Cit., h. 229.

pernyataan melepaskan kewarganegaraan RRC untuk kembali menjadi warga negara RI, maupun pewarganegaraan untuk menjadi warga negara RI dan pernyataan memperoleh kewarganegaraan RI untuk wanita RRC yang ingin turut memperoleh kewarganegaraan RI mengikuti suaminya warga negara RI sebagai pelaksanaan Pasal X Perjanjian UU No. 62/1958 jo. Pasal II Peraturan Peralihan dan Pasal V Peraturan Penutup tidak mungkin lagi diperoleh surat keterangan dari Perwakilan RRC untuk menghilangkan kewarganegaraan RRC. Jadi setelah Perwakilan RRC ditutup, apalagi setelah UU No. 2/1958 dinyatakan tidak berlaku lagi, praktis penerimaan orang-orang Cina menjadi warga negara RI adalah bertentangan dengan ketentuan UU No. 62/1958, sebab menimbulkan kembali keadaan sebelum UU No. 62/1958 berlaku, yaitu terjadinya kembali kewarganegaraan ganda di antara warga negara RRC yang memperoleh kewarganegaraan RI.⁴²

B.P. Paulus berpendapat bahwa seharusnya dalam undang-undang baru yang nantinya akan menggantikan UU No. 62/1958, perihal kewarganegaraan ganda sebaiknya tidak perlu dijadikan permasalahan untuk memperoleh kewarganegaraan RI. Untuk menanggalkan kewarganegaraan asal cukup dengan pernyataan formal di depan umum ialah dengan mengucapkan sumpah atau janji setia dengan melepaskan seluruhnya segala kesetiaan kepada kekuasaan asing. Bahwa penerimaan orang-orang lain menjadi anggota bangsa Indonesia adalah orang-orang bangsa lain yang secara sosiologis orang bangsa Indonesia asli. Apabila orang

bangsa lain itu orang bangsa Indonesia asli dalam arti sosiologis, maka masalah *permanence of allegiance* yang secara yuridis selalu melekat pada diri seseorang dianggap telah lenyap dengan sendirinya, atau dengan kata lain, pengabulan permohonan seseorang untuk menjadi WNI, karena dianggap orang

tersebut telah melepaskan kesetiannya kepada negara asalnya.⁴³

Pada dasarnya UU No. 12/2006 juga tidak mengenal kewarganegaraan ganda. Asas kewarganegaraan ganda terbatas yang dianut oleh undang-undang ini hanyalah merupakan pengecualian dalam rangka perlindungan terhadap anak. Beberapa pasal yang membuktikan bahwa UU No. 12 Tahun 2006 tidak menganut kewarganegaraan ganda untuk orang dewasa adalah Pasal 6 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9 huruf (f), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 23 huruf (a,b,h), Pasal 25, Pasal 26, dan Pasal 42.

Terlihat dalam UU No. 62/1958 dan UU No. 12/2006 bahwa kewarganegaraan ganda pada prinsipnya tidak diperbolehkan. Sepertinya hal ini tidak terlepas dari filosofi kewarganegaraan yang didasarkan pada doktrin “kesetiaan abadi” (*perpetual allegiance*) yang sebenarnya merupakan masa feodalisme.⁴⁴ Spiro menyatakan bahwa “*Through the nineteenth century into the twentieth, dual nationality was condemned as nothing less than a moral abomination. If the law could not stop one from holding the status (the status itself was typically not “illegal”), social norms went a long way towards mitigating its threat to world order.*”⁴⁵ Dari yang disampaikan Spiro tersebut terlihat bahwa pada abad 19 menuju abad 20, apabila hukum tidak bisa menghentikan seseorang untuk memiliki kewarganegaraan ganda, maka klaim ketidaksetiaan sebagai sanksi sosial yang menggantikan sanksi hukum akan tersemat pada individu tersebut.

43 Ibid., h. 230-231.

44 Weis, P. Weis. *Nationality and Statelessness in International Law*. (the Netherlands: Sijthoff & Noordhoff International Publisher, 1979) dalam Harijanti, Susi Dwi, *Dwi Kewarganegaraan dan Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*, *Op.Cit.*

45 Spiro, P.J. *Dual Citizenship As Human Right*, Legal Studies Research Paper, Temple University Beasley School of Law, Research Paper No. 2009-41, 2009.

42 Ibid., h. 230.

Sehingga dapat terlihat bahwa baik UU No. 62/1958 maupun UU No. 12/2006 mengatur bahwa bentuk kesetiaan WNI kepada negaranya adalah dengan tidak mempunyai kewarganegaraan ganda.

Namun, Spiro juga menegaskan bahwa:

"The common law doctrine perpetual allegiance, a last legal vestige of feudal conceptions of the relationship between sovereign and subject, could not survive modernity and increasingly global mobility."⁴⁶

Dari argumen tersebut terlihat bahwa doktrin *perpetual allegiance* tersebut tidak akan bertahan dari modernitas dan mobilitas global yang semakin meningkat.

Dampak dalam bidang hukum apabila kewarganegaraan ganda berlaku di Indonesia

Dalam tataran praktik, kewarganegaraan memberikan banyak manfaat, misalnya dokumen yang dikeluarkan oleh negara dan paspor, berbagai layanan sosial, dan perlindungan diplomatik.⁴⁷ Oleh karena itu perubahan politik hukum kewarganegaraan yang mengakibatkan diterapkannya kewarganegaraan ganda pasti diikuti oleh perubahan-perubahan dalam berbagai bidang diantaranya hukum. Diantara beberapa dampaknya dalam bidang hukum apabila kewarganegaraan ganda berlaku akan mengakibatkan berubahnya asas-asas atau prinsip-prinsip yang terdapat dalam UU No. 12/2006. Penjelasan Umum UU No. 12/2006 menyatakan bahwa UU No. 12/2006 memperhatikan asas-asas kewarganegaraan umum atau universal, yakni *ius sanguinis*, *ius soli* dan campuran. UU No. 12/2006 tidak menjelaskan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan asas campuran. Tampaknya asas campuran yang dimaksud adalah

penggunaan kedua asas kelahiran secara bersamaan (simultan).⁴⁸

UU No. 12/2006 ini pada dasarnya menganut asas kewarganegaraan tunggal dalam arti seseorang hanya menganut satu kewarganegaraan. Namun, undang-undang ini tidak mengesampingkan penggunaan asas kewarganegaraan ganda yang memungkinkan seseorang memiliki lebih dari satu kewarganegaraan. Hanya saja, penggunaannya bersifat terbatas, yakni pada anak-anak. Penggunaan bersifat terbatas ini merupakan pengecualian sebagaimana termuat dalam Penjelasan Umum yang menyatakan bahwa UU No. 12/2006 pada dasarnya tidak mengenal kewarganegaraan ganda (*bipatriide*) ataupun tanpa kewarganegaraan (*apatride*), kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam undang-undang ini merupakan pengecualian.

Penjelasan Umum UU No. 12/2006 juga menentukan asas-asas khusus yang menjadi dasar penyusunan undang-undang ini. Beberapa asas khusus tersebut adalah:

1. Asas kepentingan nasional adalah asas yang menentukan bahwa peraturan kewarganegaraan mengutamakan kepentingan nasional Indonesia, yang bertekad mempertahankan kedaulatannya sebagai negara kesatuan yang memiliki cita-cita dan tujuannya sendiri;
2. Asas perlindungan maksimum adalah asas yang menentukan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh kepada setiap Warga Negara Indonesia dalam keadaan apapun baik di dalam maupun di luar negeri;
3. Asas persamaan di dalam hukum dan pemerintahan adalah asas yang menentukan bahwa setiap Warga Negara Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan;

46 Spiro, P.J. *At Home in Two Countries: The Past and Future of Dual Citizenship* (New York: New York University Press, 2016), h. 21

47 Kingston, L.N. *Fully Human: Personhood, Citizenship, and Rights*. (New York: Oxford University Press), 2019, h. 12

48 Harijanti, Susi Dwi, dkk., *Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*, Op.Cit., h. 39

4. Asas kebenaran substantif adalah prosedur kewarganegaraan seseorang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga disertai substansi dan syarat-syarat permohonan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya;
5. Asas nondiskriminatif adalah asas yang tidak membedakan perlakuan dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara atas dasar suku, ras, agama, golongan, jenis kelamin dan gender;
6. Asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia adalah alas yang dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara harus menjamin, melindungi, dan memuliakan hak asasi manusia pada umumnya dan hak warga negara pada khususnya;
7. Asas keterbukaan adalah asas yang menentukan bahwa dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara harus dilakukan secara terbuka;
8. Asas publisitas adalah asas yang menentukan bahwa seseorang yang memperoleh atau kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia agar masyarakat mengetahuinya.⁴⁹

Beberapa asas-asas dan prinsip yang akan berubah dengan penerapan kewarganegaraan ganda adalah asas kewarganegaraan tunggal, asas kewarganegaraan ganda terbatas dan asas perlindungan maksimum. Perubahan asas perlindungan maksimum terutama berkaitan dengan bahwa seorang WNI juga akan menerima perlindungan dari negara lain selain Indonesia yang juga mengklaim WNI tersebut sebagai warga negaranya. Perubahan asas-asas tersebut tentu saja akan membawa dampak terhadap berubahnya ketentuan

yang akan ada dalam undang-undang yang baru beserta peraturan pelaksanaannya.

Dalam *Handbook for Parliamentarians* dinyatakan bahwa "*In principle, questions of nationality fall within the domestic jurisdiction of each State. However, the applicability of a State's internal decisions can be limited by the similar actions of other States and by international law.*"⁵⁰ Berdasarkan pendapat tersebut maka pada prinsipnya, masalah mengenai kewarganegaraan termasuk dalam yurisdiksi domestik masing-masing negara. Namun, penerapan keputusan internal negara dapat dibatasi oleh tindakan serupa dari negara lain dan oleh hukum internasional. Dengan kata lain, walaupun hukum nasional lebih menentukan kajian dalam kewarganegaraan. Namun peran hukum internasional juga tidak bisa lepas dengan mudahnya.

Mengutip Susi Dwi Harijati, jika nanti UU No. 12/2006 diubah maka beberapa hal pokok mengenai Dwi Kewarganegaraan yang perlu diatur mencakup:

1. Subjek dwi kewarganegaraan (WNI, eks WNI dengan status kewarganegaraan asing, anak dari perkawinan campuran antara WNI dengan WNA);
2. Kondisi-kondisi yang dapat diperbolehkan perolehan dwi kewarganegaraan (termasuk tata caranya), seperti memperoleh kewarganegaraan dari suatu negara asing yang juga mengakui dwi kewarganegaraan melalui kelahiran, pewarganegaraan/ naturalisasi, perkawinan campuran/ antar bangsa;
3. Kondisi-kondisi yang menyebabkan kehilangan kewarganegaraan Indonesia yang memiliki dwi kewarganegaraan (termasuk tata caranya), seperti

49 Penjelasan Umum UU No. 12 Tahun 2006 (Republik Indonesia, 2006)

50 Inter-Parliamentary Union and United Nation High Commissioner for Refugees, *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*, No. 22. (Switzerland: Inter-Parliamentary Union and United Nation High Commissioner for Refugees, 2014), h.8.

melakukan pengkhianatan negara, dan alasan-alasan kehilangan kewarganegaraan Indonesia, selain larangan dwi kewarganegaraan;

4. Ketentuan tentang kerja sama dengan negara-negara yang menerima dwi kewarganegaraan untuk memastikan dwi kewarganegaraan diakui secara timbal balik, termasuk ketentuan tentang hak dan kewajiban tertentu dari pemegang status dwi kewarganegaraan, seperti perjanjian masalah pajak (untuk menghindari persoalan *double taxation*);
5. Ketentuan peralihan yang mengatur proses pengakuan dwi kewarganegaraan, misalnya pendaftaran bagi eks-WNI, anak dari hasil perkawinan campuran berkewarganegaraan asing yang kehilangan kewarganegaraan Indonesia sebelum UU tersebut diundangkan.⁵¹

Ketentuan-ketentuan baru mengenai kewarganegaraan ganda tersebut tentu saja selain harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi juga ketentuan hukum internasional yang berlaku.

Selain mengakibatkan perubahan terhadap UU No. 12/2006, revisi tersebut harus diikuti dengan revisi peraturan perundang-undangan yang lain baik peraturan pelaksana dari UU No. 12 /2006 maupun peraturan perundang-undangan di bidang lain yang kemungkinan akan mendapatkan dampak dari perubahan tersebut.

Peraturan pelaksana UU No. 12/2006 yang akan berubah diantaranya adalah:

1. Peraturan Pemerintah No 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia;
2. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia No M.01- HL.03.01 Tahun 2006 tentang Tata

Cara Pendaftaran untuk Memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Pasal 41 dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

3. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia No. M.HH-19.AH.10.01 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyampaian Pernyataan Memilih Kewarganegaraan bagi Anak Berkewarganegaraan Ganda.
4. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia No. 22 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pendaftaran Anak Berkewarganegaraan Ganda dan Permohonan Fasilitas Keimigrasian.
5. Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2019 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Hukum dan HAM.

Selain peraturan pelaksana UU No. 12/2006 yang akan berubah, ada beberapa peraturan perundang-undangan yang memiliki keterkaitan dengan kewarganegaraan yang akan berubah. Beberapa undang- undang memiliki keterkaitan dengan status kewarganegaraan. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan antara hak dan kewajiban antara warga negara Indonesia dan warga negara asing. Perbedaan hak dan kewajiban tersebut harus ditinjau lebih jauh lagi seiring dengan penerapan kewarganegaraan ganda. Peraturan perundang-undangan yang harus dirubah bersamaan dengan diberlakukannya kewarganegaraan ganda diantaranya adalah yang berkaitan dengan yang pertama adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kepemilikan properti. Berdasarkan peraturan perundang-undang yang berlaku saat ini, misalnya Peraturan Pemerintah No. 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan

⁵¹ Harijanti, Susi Dwi. *Dwi Kewarganegaraan dan Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*, Op. Cit., h. 13.

di Indonesia, warga negara asing mempunyai keterbatasan dalam hal memiliki properti di Indonesia. Namun, dengan diberlakukannya kewarganegaraan ganda, beberapa ketentuan tersebut harus disesuaikan dengan hak WNI yang memiliki status kewarganegaraan ganda. Kedua, peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hak politik. Alece Edwards and Laura van Waas berpendapat bahwa "*Nationality is the principal gateway to political participation*".⁵² Berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, kewarganegaraan Indonesia merupakan salah satu syarat dalam pengaturan tentang hak berpolitik. Selain itu, dengan di terapkannya kewarganegaraan ganda tentu akan berdampak sangat signifikan terhadap perkembangan peraturan perundang-undangan dalam bidang politik. Berdasarkan survey yang dilakukan oleh Liza Mügge di Belanda, kewarganegaraan ganda akan mempunyai dampak terhadap meningkatnya partisipasi politik seorang individu yang mempunyai kewarganegaraan ganda. Dampak tersebut terutama dirasakan di negara asal individu tersebut yang bisa diindikasikan melalui ketertarikan atau kesanggupan untuk memberikan hak pilih serta pemberian pendapat mengenai pilihan terhadap keluarga atau teman.⁵³ Yang ketiga adalah Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian beserta Peraturan Pelaksananya. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keimigrasian juga tidak bisa dihindarkan dari perubahan yang terjadi jika kewarganegaraan ganda diterapkan. Ketentuan-ketentuan yang berubah terutama terkait visa, masa tinggal serta dokumen yang harus dimiliki oleh WNI dengan kewarganegaraan ganda.

52 Alece Edwards and Laura van Waas (Eds.), *Nationality and statelessness under international law*, (UK: Cambridge University Press, 2014), h.4

53 Liza Mügge, *Dual Nationality and Transnational Politics*, *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol. 38, No. 1 (January 2012): 1-19.

PENUTUP

Kesimpulan

Ratio legis tidak diperbolehkannya kewarganegaraan ganda baik dalam UU No. 62 tahun 1958 dan UU No. 12 Tahun 2006 adalah tidak jauh berbeda. UU No. 62/1958 dan UU No. 12/2006 mengatur bahwa kewarganegaraan ganda pada prinsipnya tidak diperbolehkan. Hal tersebut tidak terlepas dari filosofi kewarganegaraan yang didasarkan pada doktrin "kesetiaan abadi" (*perpetual allegiance*). Sehingga dapat terlihat bahwa baik UU No. 62/1958 maupun UU No. 12/2006 mengatur bahwa bentuk kesetiaan WNI kepada negaranya adalah dengan tidak mempunyai kewarganegaraan ganda.

Apabila kewarganegaraan ganda diberlakukan di Indonesia akan membawa dampak dalam bidang hukum terutama terhadap beberapa hal. Diantaranya adalah perubahan Asas/Prinsip dalam UU No. 12/2006, perubahan pengaturan tentang larangan kewarganegaraan ganda dalam UU No. 12/2006 serta terhadap harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan terkait misalnya peraturan pelaksana dari UU No. 12/2006, undang-undang yang mengatur kepemilikan properti, undang-undang yang mengatur tentang hak politik, serta Undang-Undang tentang Keimigrasian beserta Peraturan Pelaksananya.

Saran

Tuntutan kewarganegaraan ganda dari komunitas diaspora Indonesia perlu direspon oleh Pemerintah Indonesia dengan dicermati. Pemerintah perlu membuka ruang diskusi dengan komunitas diaspora Indonesia untuk mendapatkan masukan mengenai kemungkinan akan diberlakukannya kewarganegaraan ganda bagi orang dewasa. Selain itu Pemerintah juga bisa melakukan studi perbandingan dengan negara-negara lain yang telah memberlakukan

kewarganegaraan ganda untuk orang dewasa.

Apabila Indonesia akan memberlakukan kewarganegaraan ganda maka sebaiknya pejabat yang berwenang, dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM membentuk tim secara khusus yang terdiri dari berbagai instansi terkait. Tim tersebut mempunyai tugas untuk melakukan pengkajian dan menyusun pertimbangan apabila kewarganegaraan ganda jadi diberlakukan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Dengan mengucapkan rasa syukur, artikel hasil penelitian ini bisa diselesaikan oleh penulis. Penulis mengucapkan terima kasih kepada Pimpinan Fakultas Hukum Universitas Airlangga atas pembiayaan penelitian ini melalui RKAT Tahun 2016. Terima kasih pula kepada para peserta Konferensi Nasional III Serikat Pengajar Hak Asasi Manusia Indonesia (SEPAHAM) “Hak Asasi Manusia dan Keadilan Eko-Sosial” di Palu, tanggal 1-2 Maret 2017 yang telah memberikan masukan kepada penulis.

DAFTAR PUSTAKA

- Arwiyah, M. Yahya, dkk. *Regulasi Kewarganegaraan Indonesia*. Bandung: Alfabeta, 2013.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Cetakan Pertama. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Ballin, E.H. *Citizen's Rights and the Right to be a Citizen*. Leiden: Brill Nijhoff, 2014.
- Edwards, Alece dan Waas, Laura van (Eds.). *Nationality and Statelessness under International Law*. UK: Cambridge University Press, 2014.
- Gautama, Sudargo. *Tafsiran Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Penerbit Alumnus, 1983.
- Harijanti, Susi D. *Report on Citizenship Law: Indonesia*. Italy: European University Institute, 2017.
- Harpaz, Y. *Citizenship 2.0: Dual Nationality as a Global Asset*. Princeton: Princeton University Press, 2019.
- Howard-Hassman, R.E. Introduction: The Human Right to Citizenship, In Howard-Hassman, R.E. and Walton-Roberts, M. (Eds.), *The Human Right to Citizenship: A Slippery Concept*. Philadelphia-Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2015.
- Inter-Parliamentary Union and United Nation High Commissioner for Refugees, *Nationality and Stateslessness: A Handbook for Parliamentarians*, No. 22. Switzerland: Inter-Parliamentary Union and United Nation High Commissioner for Refugees, 2014.
- Kingston, L.N. *Fully Human: Personhood, Citizenship, and Rights*. New York: Oxford University Press, 2019.
- Paulus, B.P. *Kewarganegaraan RI Ditinjau dari UUD 1945: Khususnya Kewarganegaraan Peranakan Tionghoa*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1983.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Azas-Azas Hukum Tatanegara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1983.
- Spiro, P.J. *At Home in Two Countries: The Past and Future of Dual Citizenship*. New York: New York University Press, 2016.
- Sobel, R. *Citizenship as Foundation of Rights: Meaning for America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Tanasoca, A. *The Ethics of Multiple Nationality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Wijayanti, Herlin. *Hukum Kewarganegaraan & Keimigrasian*. Malang: Bayumedia Publishing, 2011.
- Yamin, Muhammad Yamin *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, (djilid pertama, cetakan kedua). Jakarta, 1971.
- Hosseini, Seyyed Ibrahim, et.al, *Nationality in Private International Law*, Indian Journal of Science and Technology, Vol 8(12), 69906, June 2015.
- Mügge, Liza, *Dual Nationality and Transnational Politics*, *Journal of Ethnic and Migration Studies* Vol. 38, No. 1 (January 2012): 1-19
- Harijanti, Susi Dwi, dkk, "*Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*", Laporan Penelitian Fakultas Universitas Padjadjaran, Bandung, 2007.
- Harijanti, Susi Dwi, *Dwi Kewarganegaraan dan Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia*, Disampaikan dalam acara Diskusi Penyusunan Konsep Naskah Akademik dan RUU tentang Kewarganegaraan Ganda, diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal DPR, Jakarta, 23 Oktober 2014.
- Human Rights Council, *Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality*. Thirteenth session Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General (A/HRC/13/34), 14 December 2009.

Spiro, Peter J. "Dual Citizenship as Human Right", Legal Studies Research Paper, Temple University Beasley School of Law, Research Paper No. 2009-41, 2009.

Wiratraman, R. Herlambang P., *Mengapa dwi-kewarganegaraan harus dilindungi dalam Sistem Hukum Indonesia? Pendekatan Konstitusionalisme Hak Asasi Manusia*, (sebuah masukan untuk Team Penyusun Naskah dan/atau Team Penyusun Rancangan Undang Undang mengenai Perubahan UU No. 12/2006 tentang Kewarganegaraan Indonesia).

<http://dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>, diakses tanggal 23 September 2019.

Dpr.go.id, diakses tanggal 04 Maret 2016

Siaran Pers Indonesian Diaspora Network, Jakarta 24 Nopember 2014

Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945

Undang-Undang No 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 UU No. 62 Tahun 1958

Undang-Undang No 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947 tentang memperpanjang waktu untuk mengajukan pernyataan berhubung dengan Kewargaan Negara Indonesia

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara

Peraturan Pemerintah No 2 Tahun 2007 tentang Tata Cara Memperoleh, Kehilangan, Pembatalan Dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Republik Indonesia No M.01-HL.03.01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pendaftaran

Untuk Memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Pasal 41 Dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Pasal 42 Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Hukum Dan Ham Republik Indonesia No. M.HH-19.AH.10.01 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyampaian Pernyataan Memilih Kewarganegaraan Bagi Anak Berkewarganegaraan Ganda.

Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Republik Indonesia No. 22 Tahun 2012 tentang Tata Cara Pendaftaran Anak Berkewarganegaraan Ganda Dan Permohonan Fasilitas Keimigrasian.

Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 2019 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Bukan Pajak Yang berlaku pada Kementerian Hukum dan HAM.

HALAMAN KOSONG

**PERAN LEMBAGA MANAJEMEN KOLEKTIF NASIONAL DALAM
PERKEMBANGAN APLIKASI MUSIK *STREAMING*
(*The Role of National Collective Management Institutions
in The Rise of Music Streaming Applications*)**

Antonio Rajoli Ginting
Pusat Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan
Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia
Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia
Jl. H.R. Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan 12980 Jakarta Selatan
Tel.: 021-2525015/ 081284277833
antonioginting64@gmail.com

Tulisan Diterima: 06-09-2019; Direvisi: 11-10-2019; Disetujui Diterbitkan:12-11-2019

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.379-398>

ABSTRAK

Sebuah lagu merupakan bagian dari karya seni yang dilindungi hak ciptanya. Apabila lagu tersebut dipakai untuk tujuan komersil maka Pencipta, Pemegang Hak Cipta dan Hak Terkait berhak mendapatkan hak ekonominya berupa royalti. Dalam konteks perkembangan dunia yang serba digital, perlindungan hak ekonomi menghadapi tantangan yang besar. Digitalisasi semakin memudahkan masyarakat untuk menikmati lagu dimanapun menggunakan aplikasi musik *streaming*. Permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini adalah mengenai bagaimana mekanisme pengelolaan royalti musik pada aplikasi musik *streaming* dan bagaimana upaya LMKN dalam mengelola royalti pada aplikasi musik *streaming*. Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan kualitatif dengan analisis data deskriptif. Mekanisme pengelolaan royalti pada aplikasi musik *streaming* dengan cara memberikan royalti untuk lagu yang *distreaming* oleh pengguna. Royalti diberikan melalui Lembaga Manajemen Kolektif yang kemudian meneruskannya kepada pencipta, pemegang hak cipta dan hak terkait. Upaya Lembaga Manajemen Kolektif Nasional dalam mengelola royalti dari aplikasi musik *streaming* adalah dengan memperbaiki database musik yang ada di Indonesia, kemudian menentukan tarif yang sesuai untuk sebuah royalti dari lagu yang diputar pada aplikasi musik *streaming*. Adapun saran dari penulis adalah segera membuat aturan yang tepat untuk pengumpulan royalti di aplikasi musik *streaming* dan alur pengumpulan yang jelas dari aplikasi musik *streaming* ke pencipta, pemegang hak cipta dan hak terkait.

Kata kunci: LMKN; royalti; aplikasi musik *streaming*

ABSTRACT

Music as part of arts has copyrights that should be protected. In case of commercial purposes, the song's creator, copyright holder and the owner of related rights has an economic rights in the forms of royalty. The rising of digitalization has facilitated people need to enjoy music everywhere and every time through digital music streaming apps. However, in the other hand this technology has put economic rights in the jeopardy. This paper would like to examine the mechanism of royalty management and the role of LMKN on managing royalty in digital music streaming. This paper uses a qualitative method with descriptive data analysis. Based on a study on the practice of royalty management, royalty is given for every song played in digital music apps. Music streaming Apps distribute royalty undirectly through Collective Management Institution (Lembaga Manajemen Kolektif/ LMK). Afterward, LMK will forward the royalty to the rightsholders. Nation Collective Management Institution (LMKN) attempted to take a bigger role in the royalty management by repairing Indonesia

Music Database and establishing minimum tariff that guarantees musician' need. In the end of the paper, I offer recommendation about the way royalty should be collected and what kind of regulation should be conducted in order to collect royalty from various digital music apps.

Keywords : LMKN; royalty; digital music streaming apps

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Lagu atau musik dengan atau tanpa teks merupakan sebuah karya seni yang dilindungi hak ciptanya. Berbeda dengan karya seni lain, unsur hak cipta dalam sebuah lagu lebih kompleks. Dalam sebuah lagu terdapat beberapa unsur yaitu lirik, musik dan aransemen. Masing-masing diciptakan, direkam dan ditampilkan oleh subjek yang berbeda yaitu penyanyi, manajemen artis, studio rekaman, serta label musik. Masing-masing subjek tersebut dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta dapat diklasifikasikan sebagai Pencipta, Pemegang Hak Cipta dan Hak Terkait. Pencipta adalah pihak yang menghasilkan ciptaan, dalam konteks ini pencipta musik, lirik maupun aransemen. Pencipta memiliki hak moral dan hak ekonomi untuk setiap karya yang digandakan maupun dipertunjukkan ulang. Pemegang Hak Cipta merupakan pihak yang menerima seluruh hak dari Pencipta secara sah, misalnya ahli waris. Pemegang Hak Terkait adalah mereka yang memegang hak terkait suatu ciptaan misalnya penyanyi atau musisi yang mempertunjukkan ciptaan, produser fonogram dan lembaga penyiaran. Sehingga, ketika sebuah lagu dipertunjukkan, maka yang mendapatkan hak ekonomi berupa royalti tidak hanya Pencipta tapi juga penyanyi, pemilik label rekaman dan produser fonogram. Masing-masing memiliki porsinya masing-masing sesuai dengan yang disepakati.

Perkembangan dunia digital saat ini semakin memberi ruang untuk sebuah lagu/ musik dapat didengar dengan mudah setiap saat. Lahirnya aplikasi musik *streaming*

seperti *Spotify* membuat orang dapat lebih mendengarkan lagu yang disukainya. Menurut data yang dilansir Kompas, pendapatan industri musik dari platform musik *streaming* pada 2017 telah mencapai 43% dari total pendapatan industri musik secara keseluruhan. Secara spesifik, pertumbuhan musik *streaming* mencapai 39 persen per tahun, naik 2,1 milyar hingga mencapai 7,4 miliar dollar AS (sekitar Rp 130 triliun). Capaian tersebut terus meningkat hingga melebihi total pendapatan format lama, yakni kepingan CD dan unduhan.¹ Di satu sisi, hal ini semakin mempermudah musisi dalam mengenalkan dan memasarkan karyanya, namun di sisi lain distribusi royalti Pencipta, Pemegang Hak Cipta dan Hak Terkait menjadi lebih rumit. Wikstrom dalam Norgard menyebut fenomena ini sebagai "*increasing amateur activities*" dimana setiap orang dapat menciptakan karya dan dipublikasikan tanpa perlu bergabung dalam label rekaman. Perkembangan ini baik jika dilihat dari perspektif pencinta seni, namun berbahaya jika tidak diimbangi dengan pengaturan royalti yang jelas.

Royalti memegang peran yang luar biasa dalam industri musik. Hal ini diungkapkan oleh Frith dan Marshall dalam Norgard yang menyebut bahwa inti dari industri musik terletak pada royalti.

"For anyone with any interest in music, copyright is vitally important, more important than any other concept in

1 Kompas, "Layanan 'Musik Streaming' Sumbang 43 Persen Pendapatan Industri Musik," last modified 2018, <https://tekno.kompas.com/read/2018/04/25/12005617/layanan-music-streaming-sumbang-43-persen-pendapatan-industri-musik?page=all>.

making sense of the variety of social practices that make up 'the music industry'. Copyright provides the framework for every business decision in the industry. (. . .) Copyright, one might say, is the currency in which all sectors of the industry trade."

Daniel Nordgard menyebutkan sebelum era digitalisasi, permasalahan royalti musik telah mengemuka, misalnya adanya pembajakan CD musik atau perekaman ulang kaset musik oleh individu yang kemudian diperjualbelikan. Namun, pembajakan yang terjadi saat di era produk fisik masih terbatas karena kendala teknis seperti kualitas suara yang buruk atau resolusi gambar yang tidak sebaik versi original. Menell menyebut adanya produk fisik ini sebagai *Technological Protection Measures* atau secara harfiah bisa diterjemahkan sebagai batasan proteksi teknologi. Semenjak era digital, pembajakan menjadi hal yang lumrah dan dilakukan hampir semua orang. Banyak situs yang menyediakan layanan *download* lagu dari *Youtube*, misalnya. Permasalahannya menjadi pelik menurut Levine karena masyarakat mulai berpikir musik adalah barang publik yang dapat dinikmati secara bebas alias gratis. Mereka berpotensi menjadi *Free Riding* atau orang yang diuntungkan dari hasil karya orang lain.

Dengan kata lain, adanya produk yang berbentuk fisik seperti kaset atau CD justru membatasi peluang pembajakan karena kualitasnya tidak akan sebaik kaset atau CD *original*. Konsumen cenderung memilih produk *original* karena mempertimbangkan kualitas produk. Sementara, ketika produk musik beralih ke versi digital, kualitas produk bajakan akan sama dengan produk *original*. Konsumen pun tidak lagi meragukan produk bajakan karena kualitas sama dengan biaya yang jauh lebih murah atau bahkan gratis. Sehingga, satu-satunya hal yang bisa membatasi konsumen dari keinginan membeli produk bajakan hanyalah hukum

yang kuat. Oleh karenanya butuh dasar hukum serta peraturan mengenai mekanisme perlindungan hak cipta di era digital terutama dalam hal musik. Berbeda dengan karya seni lain, Heller dalam Norgard berpendapat musik memiliki hak cipta yang kompleks karena keragaman unsur di dalamnya.

Terkait dengan penegakan hukum, harus diakui bahwa lemahnya penegakan hukum dan maraknya pembajakan di Indonesia sempat memberi nama yang kurang sedap bagi Indonesia "surga para pembajak". Pembajakan KI di Indonesia sudah pada tingkat yang membahayakan dan merugikan perekonomian nasional. Dengan maraknya pembajakan pendapatan negara dari sektor perpajakan menurun. Selain itu, masalah pelanggaran KI juga akan berpengaruh terhadap gairah atau keinginan untuk berkreasi dan berinovasi terhadap karya-karya intelektual guna pengembangan teknologi dan industri melalui Pencipta produk-produk baru.²

Dikutip dalam laman lmkn.id sejarah Lembaga Manajemen Kolektif Nasional (LMKN) dimulai dari Undang Undang No 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta Mengamanahkan didirikannya LMKN (untuk Menangani pengumpulan royalti musik di Indonesia. Pada tanggal 20 Januari 2015, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham) Yasonna H. Laoly melantik Komisioner Lembaga Manajemen Kolektif Nasional (LMKN) Pencipta dan Lembaga Manajemen Kolektif Nasional (LMKN) Hak Terkait. Masa jabatan Komisioner LMKN Pencipta dan LMKN Hak Terkait selama tiga tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Tugas Komisioner LMKN Pencipta dan LMKN Hak Terkait yakni menetapkan sistem dan tata cara perhitungan pembayaran royalti, penetapan

2 Taufik H Simatupang, "Revitalisasi Kesadaran Hukum Masyarakat Dalam Rangka Mendukung Perlindungan Ki Di Indonesia" 10 (2016).

tata cara pendistribusian royalti, dan besaran royalti untuk Pencipta, Pemegang Hak Cipta dan Pemilik Hak Terkait. Kehadiran LMKN di bidang musik diharapkan dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya untuk Pencipta, Pemegang Hak Cipta dan Pemilik Hak Terkait.

Dalam berita di hukumonline.com, Menteri Hukum dan HAM Yasona mengatakan bahwa hampir semua negara telah memiliki mekanisme pemberian royalti permusikan melalui media sosial dan aplikasi yang telah diatur dengan jelas. Sementara, Indonesia masih memakai Undang-Undang No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta yang belum menyebutkan secara spesifik pengaturan *platform* digital. Saat ini telah ada wacana pembentukan regulasi penarikan royalti melalui media sosial dan aplikasi, serta dari luar negeri. Hal ini mendesak untuk dilakukan mengingat potensi royalti musik Indonesia yang berada di luar negeri mencapai Rp 3 triliun. Saat ini, dana tersebut tidak dapat ditarik oleh Lembaga Manajemen Kolektif Nasional (LMKN) dikarenakan belum adanya *database* musik yang lengkap.³

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. 36 Tahun 2018 tentang Tata Cara Permohonan dan Penerbitan Izin Operasional serta Evaluasi Lembaga Manajemen Kolektif Pasal 1 menjelaskan bahwa Lembaga Manajemen Kolektif Nasional (LMKN) adalah lembaga bantu pemerintah *non* APBN yang mendapatkan kewenangan atribusi dari Undang-Undang Hak Cipta untuk menarik, menghimpun dan mendistribusikan royalti serta mengelola kepentingan hak ekonomi Pencipta dan Pemilik Hak Terkait di bidang lagu dan/atau musik. Dari penjelasan tersebut jelas bahwa yang berhak menarik royalti adalah LMKN.

Sebelum peraturan ini diterbitkan, penarikan royalti dan pendistribusian royalti

pada lagu dan/atau musik yang digunakan untuk kepentingan bisnis dilakukan oleh Lembaga Manajemen Kolektif (LMK). Dikutip dari laman Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual, pada pelaksanaan Deklarasi Bali, Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual (DJKI) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) Bersama Lembaga Manajemen Kolektif Nasional (LMKN) dan 8 (delapan) Lembaga Manajemen Kolektif (LMK) seperti KCI, WAMI, RAI, SELMI, PAPPRI, ARDI, ARMINDO, dan SMI menyepakati pemungutan royalti musik sistem satu pintu.⁴

Melalui Deklarasi Bali ini, disepakati bahwa LMKN menjadi satu-satunya badan yang memiliki kewenangan untuk menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti dari pengguna yang bersifat komersial. Penarikan royalti sistem satu pintu ini merupakan langkah awal perwujudan pengelolaan royalti musik yang profesional, transparan, adil, dan efisien.⁵ Dengan adanya kesepakatan ini maka perlunya LMKN mencari strategi yang tepat untuk meningkatkan kinerja penarikan, penghimpunan, dan pendistribusian royalti agar dapat memastikan hak Pencipta, Pemegang Hak Cipta dan Hak Terkait terpenuhi.

Berdasarkan latar belakang diatas, tulisan ini berargumen bahwa LMKN membutuhkan dasar hukum yang kuat untuk menjangkau potensi royalti yang cukup besar pada aplikasi musik *streaming*. Regulasi yang dimaksud harus menunjukkan peran LMKN sebagai Lembaga satu-satunya yang mengumpulkan royalti, berbeda dengan praktik saat ini dimana royalti dikumpulkan oleh tiap LMK.

3 Fitri Novia Heriani, "Aplikasi Penyedia Musik Sejenis JOOX, iTunes Siap-Siap Kena Royalti," *Hukum Online*.

4 "Deklarasi Bali' Sepakati Pemungutan Royalti Musik Satu Pintu Jadi Lebih Tertib Dan Transparan," *Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual*.

5 Ibid.

Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi diatas maka dalam pengkajian ini akan diangkat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pengelolaan royalti musik pada aplikasi musik *streaming*?
2. Bagaimana upaya LMKN dalam mengelola royalti pada aplikasi musik *streaming*?

Tujuan

Tujuan dari pengkajian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan mekanisme pengelolaan royalti musik pada aplikasi musik *streaming*.
2. Untuk mendeskripsikan upaya LMKN dalam mengelola royalti pada aplikasi musik *streaming*.

Metode Penelitian

1. Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan pendekatan kualitatif yang dilakukan sebagai strategi untuk mengumpulkan dan memanfaatkan semua informasi yang terkait dengan pokok permasalahan untuk mendapatkan gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat serta hubungan antara fenomena aplikasi musik *streaming* yang sedang diteliti.

2. Sifat

Penelitian ini bersifat deskriptif yang bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang keadaan hukum yang berlaku mengenai pengelolaan hak cipta berupa royalti menggambarkan kondisi yang sebenarnya sekaligus melakukan analisis atas temuan data.

3. Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini

adalah diperoleh dari studi kepustakaan yang terdiri dari: bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan

yakni Undang-Undang Nomor 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 36 Tahun 2018 tentang Tata Cara Permohonan dan Penerbitan Izin Operasional Serta Evaluasi Lembaga Manajemen Kolektif; bahan hukum sekunder berupa buku, hasil-hasil penelitian dan internet yang berhubungan dengan pokok masalah; maupun bahan hukum tersier seperti Kamus Hukum, dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.⁶

4. Teknik Analisa Data

Analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis yaitu analisis data yang dilakukan tidak keluar dari lingkup permasalahan dan berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum yang diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain.

PEMBAHASAN

Mekanisme Pengelolaan Royalti Musik pada Aplikasi Musik *Streaming*

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, yang dimaksud dengan royalti adalah imbalan atas pemanfaatan hak ekonomi suatu ciptaan atau produk hak terkait yang diterima oleh Pencipta atau Pemilik Hak Terkait.⁷ Bernard (dalam Syifa, 2018:721) menjelaskan bahwa secara umum, royalti adalah pembayaran yang diberikan oleh pengguna hak cipta atau produk terkait kepada Pencipta dan/atau Pemegang Hak Terkait sehubungan dengan pemberian izin untuk mengeksploitasi atau menggunakan ciptaan atau produk hak terkait. Jumlah pembayaran royalti biasanya berdasarkan kesepakatan dengan ukuran-

6 Soerjono; Sri Mamudji Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali Press, 2015).

7 "Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta," n.d.

ukuran tertentu dan kemudia dituangkan dalam perjanjian tertulis atau akta.⁸

Pencipta atau Pemegang Hak Cipta memiliki keterbatasan untuk menjadikan ciptaannya menjadi uang. Pencipta membutuhkan peran pihak lain, dan untuk itu Pencipta akan mengalihkan semua atau sebagian hak-hak ekonominya kepada pihak lain. Dikaitkan dengan pengalihan hak-hak ekonomi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta muncul apa yang disebut dengan lisensi.⁹ Dalam sebuah karya seni berupa lagu, Pencipta atau Pemegang Hak Cipta lagu dapat memberikan lisensi kepada sebuah label musik untuk mempromosikan lagu atau musik ciptaannya.

Hak ekonomi merupakan hak eksklusif Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mendapatkan manfaat ekonomi atas ciptaan. Pencipta atau Pemegang Hak Cipta memiliki hak ekonomi untuk melakukan:

- a. penerbitan ciptaan;
- b. penggandaan ciptaan dalam segala bentuknya;
- c. penerjemahan ciptaan;
- d. pengadaptasian, pengaransemenan, atau pentransformasian ciptaan;
- e. pendistribusian ciptaan atau salinannya;
- f. pertunjukan ciptaan;
- g. pengumuman ciptaan;
- h. komunikasi ciptaan; dan
- i. penyewaan ciptaan.¹⁰

Setiap orang yang melaksanakan hak ekonomi wajib mendapatkan izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta. Setiap orang yang tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak

Cipta dilarang melakukan penggandaan dan/ atau penggunaan secara komersial ciptaan.¹¹

Adanya Hak khusus dalam hak cipta yaitu diantaranya hak untuk mengumumkan dan memperbanyak ciptaan lagu, seperti tertera dalam pasal 9 Undang-Undang No.28 tahun 2014 tentang Hak Cipta. Hal ini para Pencipta lagu mempunyai diantaranya dua macam hak atas lagu ciptaannya tersebut yaitu:

- a. Hak mengumumkan
Hak ini meliputi penyiaran, penyuaran dan pertunjukan agar dapat didengar dan disaksikan oleh orang lain. Hal ini seringkali disebutkan sebagai hak untuk pertunjukan (*performing right*).
- b. Hak memperbanyak
Hak ini merupakan hak pengadaan dengan jalan merekam dalam bentuk *cassette*, piringan hitam, *compact disc*, buku-buku, film. Hal ini lazim disebut dengan istilah *mechanical right*.¹²

Aplikasi Musik *Streaming* adalah suatu terobosan baru untuk dunia musik saat ini. Beberapa contoh aplikasi digital musik *streaming* ini adalah *Spotify* dan *Joox*. Para pendengar musik terutama dari kalangan milenial lebih suka mendengarkan musik lewat aplikasi digital musik *streaming* tersebut. Kemudahan akses musik yang ditawarkan semakin cocok untuk generasi yang aktif dan dinamis ini. Dengan mengunduh aplikasi lewat *smartphone* maka para pendengar dapat menikmati musik yang diinginkan dari berbagai genre tanpa harus membeli puluhan kaset atau CD dengan harga yang jauh lebih mahal.

Sebagai generasi usia produktif yang aktif menggunakan perangkat teknologi, generasi milenial memiliki beberapa karakter

8 Syifa Ananda, "Peran Lembaga Manajemen Kolektif Dalam Mengelola Royalti Pencipta Terkait Usaha Karaoke" 1 (2018): 713–731.

9 Ibid.

10 Dalam Perspektif and H A K Asasi, "Pembatasan Perlindungan Kekayaan Intelektual (Hak Cipta) Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia (" 1, no. 3 (2019): 69–84.

11 Ibid.

12 Agus Dimiyati, "Tinjauan Yuridis Terhadap Perlindungan Hak Cipta Dalam Penggunaan Karya Cipta Musik Dan Lagu Karaoke" (n.d.): 30–43.

pada saat mencari dan mengakses layanan music *streaming* di internet. Hal ini dapat dilihat pada riset dari Digital McKinsey, tentang *The Beat of Progress: The Rise of Music Streaming in Asia*, menjelaskan bahwa generasi milenial lebih menyukai tiga hal. Pertama lokalisasi, penyedia layanan musik *streaming* sebaiknya menyediakan konten lokal sehingga lebih relevan bagi pengguna lokal yang mengakses layanan tersebut. Misalnya bahasa Indonesia, atau artis lokal Indonesia. Kedua, personalisasi, penyedia layanan sebaiknya menyediakan konten musik berdasarkan kesukaan dan preferensi pengguna sehingga lebih personal sifatnya. Dengan demikian akan membuat lebih eksklusif. Misalnya fitur "*Your Daily Music*" dari *Spotify*. Ketiga, ramah media sosial, penyedia layanan sebaiknya berkolaborasi dengan media sosial yang ada sehingga memudahkan pengguna untuk mengakses layanan musik *streaming* tersebut. Misalnya *login* menggunakan identitas sosial media yang sudah ada.¹³

Menurut Gobry (dalam Netti: 2018) *Spotify* memiliki model bisnis campuran antara layanan *freemium* yang didukung oleh iklan, dan layanan berbayar. Dalam menjalankan bisnis modelnya, komponen biaya terbesarnya adalah biaya penjualan, termasuk di dalamnya biaya untuk pembayaran lisensi musik. Selain layanan berbayar, *Spotify* juga menggabungkannya dengan layanan *freemium* yang didukung oleh layanan periklanan. Ada tiga model berlangganan yang dijelaskan di laman *Spotify.com*, yaitu:

1. *Spotify* Gratis. Pengguna aplikasi dapat mengunduh dan mendengarkan *Spotify* secara gratis, dan sebagai gantinya, terdapat layanan periklanan berupa audio dan iklan display.

2. *Spotify* Premium. Membayar biaya berlangganan sebesar Rp. 49,900,-/ bulan (untuk umum), Rp. 24,900,- (untuk pelajar), dan Rp. 79,000,- untuk keluarga, dan mendapatkan lima account.¹⁴

Aplikasi musik *streaming* pada pengguna yang tidak berbayar, menyelingkan iklan di setiap lagu yang diputar pengguna. Untuk memberikan beragam layanan periklanan berbasis audio yang eksklusif kepada pengiklan di Indonesia, maka *Spotify For Brands* menghadirkan sepuluh ad format eksklusif di aplikasi *Spotify non premium*. Berikut ini adalah ad format dari *Spotify For Brands*, seperti yang disebutkan di laman *SpotifyForBrands.com*:

1. *Branded Moments*. Untuk membangun kedekatan merek dan menciptakan nilai lebih bagi audiens dengan cara beresonansi, memanfaatkan kecerdasan *streaming Spotify*, dan memberi kesempatan kepada brand untuk terlibat dengan pendengar di saat yang pas.
2. *Sponsored Playlist*. Memungkinkan untuk memaksimalkan kesadaran akan merek dengan mensponsori *playlist Spotify* secara eksklusif. Pengiklan akan terhubung dengan pendengar di *playlist* favoritnya.
3. *Sponsored Session*. Menjadi pintu gerbang menuju pengalaman musik *streaming* bagi pendengar *Spotify* versi gratis untuk mendengarkan musik tanpa iklan selama 30 menit. Sebagai imbalannya, maka pendengar akan menonton video eksklusif pengiklan.
4. *Video Takeover Everywhere*. Memberikan layanan iklan video untuk pendengar di perangkat *mobile* dan *desktop*. Video dijamin *Human Audible* dan *Visible on Complete* yang diukur oleh MOAT.
5. *Audio*. Mengjangkau target audience di semua perangkat dari pendengar, di semua tempat, kapan saja, iklan akan

13 S Yollis Michdon Netti and Irwansyah Irwansyah,

"Spotify: Aplikasi Music Streaming Untuk Generasi Milenial," *Jurnal Komunikasi* 10, no. 1 (2018): 1.

14 Ibid.

ditampilkan di antara jeda lagu sehingga lebih efektif.

6. *Homepage Takeover*. Layanan ini akan menampilkan brand pengiklan secara menarik ketika pendengar mengakses aplikasi *Spotify*. Format ini hanya untuk pendengar yang menggunakan fasilitas *edsktop*.
7. *Overlay*. Jenis iklan yang sangat kelihatan dan muncul saat pendengar kembali ke halaman utama *Spotify*. Untuk pendengar yang menggunakan fasilitas *desktop* dan perangkat mobile.
8. *Leaderboard*. Menggunakan *standard IAB (Interactive Advertising Bureau) banner*, dan tampil selama 30 detik. Iklan dapat diklik menuju ke *website* pengiklan.
9. *Branded Playlist*. Sangat efektif untuk membangun brand pengiklan di *playlist Spotify*, dengan menyajikan daftar lagu yang sesuai dengan minat pendengar.
10. *Advertise Page*. Memungkinkan *Spotify* untuk mengintegrasikan merek pengiklan di aplikasi *Spotify* secara menarik. Dapat menampilkan konten pengiklan, blog, berita, hingga video.

Di Indonesia, berdasarkan riset yang dilakukan oleh Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII), pengguna internet dari generasi milenial adalah sebesar 63% dari total pengguna internet di Indonesia yaitu 132,7 juta orang. Mereka mendengarkan musik secara online (35,5%), dan menggunakan perangkat mobile sebagai sarana berkomunikasi (47,6%). (APJII, 2016). Hal ini menunjukkan bahwa mendengarkan musik secara online adalah sebuah cara generasi milenial mendapatkan hiburan.¹⁵ Dengan adanya data ini terlihat bahwa banyaknya royalti yang dapat dikumpulkan dan disalurkan melalui aplikasi musik *streaming*.

15 Ibid.

Menurut Koerbel dalam Netti: 2018 menjelaskan tentang banyaknya karakter dari generasi milenial ketika mendengarkan musik. Latar belakang budaya dan tingkat pendidikan sangat memengaruhi hal ini. Pada sebuah penelitian terdahulu tentang *Millennial Music Discovery*, menggambarkan dengan jelas tiga karakter dari generasi milenial ketika mengkonsumsi layanan musik *streaming*, yaitu:

1. *Routinists*. "*Play me my favorites*". Tipe ini mendengarkan musik setiap hari, namun tidak menyediakan waktu secara khusus untuk menemukan musik terbaru. Hanya mendengarkan musik sesuai suasana hati, dan tak ingin mengetahui lebih selain lagu yang didengarkan. Pendengar musik seperti ini memiliki interaksi yang rendah, lebih memilih layanan gratis, dan daya beli yang rendah.
2. *Backtorians*. "*Hungry for information about artists*". Mereka menggunakan banyak *platform* saat mengakses layanan musik yang disukai. Ingin belajar banyak hal tentang artis favoritnya menggunakan media sosial yang ada. Memiliki selera musik yang lebih baik dari orang kebanyakan. Pendengar tipe ini hanya menyukai genre musik tertentu saja, daya beli yang baik, memiliki referensi informasi yang bagus.
3. *Songsmiths*. "*Seeking meaning and connection*". Sangat aktif untuk menemukan lagu-lagu terbaru, menyukai sebuah lagu berdasarkan musik dan liriknya, lebih suka berinteraksi dengan langsung dengan artis melalui platform musik daripada sosial media. Tertarik untuk untuk menemukan musik yang memiliki makna mendalam bagi dirinya. Tipe ini menyukai banyak genre musik, memiliki pemikiran yang bebas, mencari informasi musik dari berbagai sumber.¹⁶

16 Ibid.

Melihat karakter generasi milenial diatas, maka dapat dipastikan aplikasi musik *streaming* akan sering digunakan. Hal ini dapat menjadi potensi royalti yang akan dikumpulkan menjadi lebih banyak lagi. Terlepas dari banyaknya aplikasi musik *streaming*, sehingga perlu kiranya bermusyawarah untuk menentukan tarif yang tepat dalam pengumpulan royalti sehingga dapat disalurkan kepada Pencipta, Pemegang Hak Cipta dan Hak Terkait.

Spotify merupakan aplikasi yang menyediakan layanan personal dengan fitur sosial dan interaktif untuk *streaming* musik dan konten lain, serta produk dan layanan lain yang dapat dikembangkan dari waktu ke waktu. Untuk dapat menggunakan layanan *Spotify* dan mengakses konten, maka pengguna harus: (1) memenuhi persyaratan usia yakni harus berusia 21 tahun atau lebih tua, atau berusia 13 tahun atau lebih tua dan mendapatkan persetujuan dari orang tua atau wali; (2) memiliki kuasa untuk mengadakan kontrak mengikat dengan *Spotify* dan tidak dilarang untuk melakukannya berdasarkan hukum yang berlaku; dan (3) berdomisili di negara tempat layanan tersedia.¹⁷

Selain mengatur interaksinya dengan pengguna, *Spotify* juga mengatur interaksinya dengan musisi terutama dalam hal pembayaran royalti. Dalam situs resmi *Spotify*, ada dua tipe royalti yang dibayarkan yakni:

1. Royalti Rekaman (*Recording Royalties*): dimana royalti yang diterima dari setiap pemutaran di *spotify*, dibayarkan kepada artis melalui pemberi lisensi yang mengirimkan musik tersebut, biasanya label rekaman atau distributor mereka.
2. Royalti Penerbit: dimana uang/royalti untuk penulis lagu atau pemilik komposisi. Pembayaran diberikan kepada penerbit, LMK (*collecting societies*), dan agensi yang berada sesuai wilayah pengguna.

¹⁷ Spotify, "Syarat Dan Ketentuan Penggunaan Spotify."

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat dilihat bagaimana *Spotify* membayarkan royalti kepada Pencipta, Pemegang Hak Cipta, dan Hak Terkait. Setiap lagu yang diputar oleh pelanggan, maka *Spotify* akan mengkalkulasinya dan memberikannya kepada Pencipta, Pemegang Hak Cipta, dan Hak Terkait melalui mekanisme diatas. Tetapi dalam situs resminya tidak dijelaskan secara detail berapa besaran royalti yang dihasilkan setiap *streaming* musik oleh pengguna.

Spotify memberikan royalti kepada musisi sebesar 0,006 dolar AS hingga 0,0084 dolar AS untuk sekali *streaming*. Apabila lagu tersebut milik penyanyi ternama, maka tentunya semakin banyak pula uang yang didapatkan.¹⁸ Meski dalam websitenya *Spotify* menyatakan pembayaran royalti tidak dihitung per *streaming*, namun faktanya banyaknya jumlah pemutaran (*pay per stream/ pps*) sangat mempengaruhi nominal royalti yang dibayarkan di luar faktor popularitas artis dan pendapatan per kapita daerah dimana lagu diputar.

Belajar dari pengalaman *Spotify*, terdapat tiga permasalahan yang dialami platform digital dalam membayarkan royalti. Pertama, pembayaran royalti dengan cara menghitung jumlah *streaming* seperti ini dapat menimbulkan masalah karena tidak adanya data yang jelas tentang berapa jumlah *streaming* sebuah lagu tersebut. Dari praktik ini perlu adanya Lembaga yang mengawasi/ meverifikasi dan memastikan bahwa jumlah *streaming* yang disajikan adalah benar adanya. Dalam hal ini Lembaga Manajemen Kolektif Nasional dapat berperan untuk mengawasi pengumpulan royalti tersebut.

Dalam hal mekanisme pembayaran royalti untuk musisi, *platform* digital seperti *Spotify* masih memiliki kekurangan yang

¹⁸ Cekaja.com, "Intip Cara Baru Musisi Mendownload Duit Di Era Digital," <https://www.cekaja.com/kartu-kredit/news/137980-intip-cara-baru-musisi-mendownload-duit-di-era-digital.html>.

ujungnyanya merugikan musisi. Pada 2015 *Spotify* harus menghadapi gugatan *class action* senilai USD150 juta atas royalti yang belum dibayarkan.¹⁹ Dalam industri musik umumnya informasi tersebar di *proprietary databases, spreadsheets, email inboxes*, dan kontrak berjangka panjang yang dikelola oleh organisasi yang terpisah. *Database* ini belum dimiliki Indonesia meski prototipenya sedang dibangun oleh Bekraf bernama Portamento. Keberadaan *database* penting mengingat seringkali terjadi perubahan penerima hak royalti akibat lepasnya artis dari sebuah label rekaman, atau pergantian personel grup musik. Ini mengakibatkan hak layanan musik tidak bisa mengidentifikasi siapa pemilik hak cipta, bagaimana pembagiannya dan berapa harga lisensinya. Kalaupun data itu ada, pembagian porsi lisensi seringkali berubah karena kontrak habis dan tidak ada yang tahu pasti. Sebenarnya data kepemilikan tersebut bisa saja ditempelkan/ dilekatkan dengan file musiknya, tapi ada kemungkinan besar data tidak terstandarisasi, atau hilang, atau tidak akurat sehingga sulit untuk dilacak.

Permasalahan kedua berkaitan dengan tidak adanya payung hukum yang mengatur tarif minimum royalti. *Spotify* misalnya, memberikan harga kira-kira USD 0,006 tiap pemutaran lagu yang diambil dari biaya langganan. Sehingga, jika dikalkulasi untuk musik yang diputar 1 juta kali, pemegang hak hanya mendapatkan royalti sebesar USD 6,000 atau setara dengan Rp 85 juta rupiah dimana jumlah ini masih harus dibagi antara produser rekaman, artis, penulis lagu dan komposer. Belum adanya payung hukum Indonesia yang mengatur mengenai tarif minimal pembayaran berpotensi membuat musisi Indonesia mendapatkan bayaran royalti yang lebih rendah.

Peraturan yang ada saat ini baru mengatur tarif royalti di beberapa tempat yakni dalam Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. HKI.2.OT.03.01-02 Tahun 2016 tentang Pengesahan Tarif Royalti untuk Pengguna yang Melakukan Pemanfaatan Komersial Ciptaan dan/atau Produk Hak Terkait Musik dan Lagu. Peraturan tersebut mengatur tarif royalti pada:

1. Seminar dan Konferensi Komersial
2. Restoran, Kafe, Pub, Bar, Bistro, Klub Malam dan Diskotek
3. Konser Musik
4. Pesawat Udara, Bus, Kereta Api dan Kapal Laut
5. Pameran dan Bazar
6. Bioskop
7. Nada Tunggu Telepon, Bank dan Kantor
8. Pertokoan
9. Pusat Rekreasi
10. Lembaga Penyiaran Televisi
11. Lembaga Penyiaran Radio
12. Hotel dan Fasilitas Hotel²⁰

Permasalahan ketiga berkaitan dengan mekanisme pembayaran royalti yang belum satu pintu. Sampai Juli 2019 *Spotify* misalnya masih mempersilakan musisi Indie mengunggah langsung musik mereka dalam aplikasi dan dapat secara otomatis dinikmati oleh pengguna musik. Fitur ini meski memudahkan bagi musisi Indie namun kian mempersulit pengawasan pembayaran royalti. Idealnya *Spotify* akan membayarkan kedua jenis royalti melalui distributor, label rekaman maupun LMK tempat dimana musisi terdaftar. Tanpa melalui label atau distributor, *Spotify* akan kesulitan melacak pemilik hak cipta; menentukan tarif dan melakukan pembayaran. Meski begitu, pada Juli lalu,

19 Dini Listiyani, "Pecahkan Masalah Royalti, Spotify Pinang Startup Mediachain," *Okzone.Com*.

20 "Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia No. HKI.2.OT.03.01-02 Tahun 2016 Tentang Pengesahan Tarif Royalti Untuk Pengguna Yang Melakukan Pemanfaatan Komersial Ciptaan Dan/atau Produk Hak Terkait Musik Dan Lagu," n.d.

Spotify menyatakan sedang berusaha menyiapkan *tool* khusus untuk musisi indie mengunggah karya mereka dengan beberapa persyaratan khusus.²¹ Dampaknya apabila *spotify* membuat *tools* sendiri maka peran LMK tidak lagi dapat menjangkau para musisi indie. *Database* mereka juga bakal tidak ditemukan di anggota LMK.

Upaya Lembaga Manajemen Kolektif Nasional dalam Mengelola Royalti pada Aplikasi Musik Streaming

Lembaga Manajemen Kolektif Nasional (LMKN) merupakan Lembaga bantu pemerintah *non* APBN yang mendapatkan kewenangan atribusi dari Undang-Undang Hak Cipta untuk menarik, menghimpun dan mendistribusikan Royalti serta mengelola kepentingan hak ekonomi Pencipta dan Pemilik Hak Terkait di bidang lagu dan/atau musik. Dalam suatu karya musik/lagu terdapat Pencipta, Pemegang Hak Cipta dan Hak Terkait. Pencipta adalah seorang atau beberapa orang yang secara sendiri-sendiri atau bersama-sama menghasilkan suatu ciptaan yang bersifat khas dan pribadi. Pemegang Hak Cipta adalah pencipta sebagai pemilik hak cipta, pihak yang menerima hak tersebut secara sah dari Pencipta, atau pihak lain yang menerima lebih lanjut hak dari pihak yang menerima hak tersebut secara sah. Hak terkait adalah hak yang berkaitan dengan hak cipta yang merupakan hak eksklusif bagi pelaku pertunjukan, produser fonogram, atau Lembaga penyiaran.²²

Dalam sebuah lagu atau musik dengan atau tanpa teks dimaksudkan sebagai karya yang bersifat utuh (merupakan satu kesatuan karya cipta) sekalipun terdiri dari atas unsur lagu atau melodi, syair atau lirik, dan

aransemen termasuk notasinya merupakan ciptaan yang dilindungi hak cipta.²³ Jadi yang dikatakan sebagai Pencipta lagu adalah seluruhnya mulai dari penulis lagu hingga pembuat melodi. Pemegang Hak Cipta lagu bisa saja bukan Pencipta lagu karena dalam peraturannya pencipta dapat menyerahkan hak ciptanya kepada seseorang. Hak Terkait dalam sebuah lagu adalah mulai dari label musik sampai ke studio rekaman dimana lagu tersebut direkam.

Sadikin dalam Monika menjelaskan bahwa Hak terkait secara internasional dikenal sebagai *neighboring rights*, *rights related to*, atau *neighboring on copyright*. Dalam *neighboring rights*, terdapat 3 hak yaitu:

1. *the arts of performing artists in their performances* (hak penampilan artis atas tampilannya);
2. *the rights producers of phonograms in their phonograms* (hak produser rekaman suara atau fiksasi suara atas karya rekaman suara tersebut); dan
3. *the rights of broadcasting organizations in their radio and television broadcasts* (hak lembaga penyiaran atas karya siarannya melalui radio dan television).²⁴

Muhammad Ahkam dalam Mirwansyah: 2014 menyatakan dalam menentukan "nilai" dari suatu karya cipta maka faktor nilai ekonomis yang perlu diperhatikan. Usia Hak Cipta untuk sebuah karya lagu adalah 50 tahun, sedangkan usia ekonomisnya tergantung dari kualitas dari lagu tersebut. Untuk itulah diperlukan perlindungan hukum bagi setiap hasil ciptaan, agar penikmatan hasil karya tersebut dapat pula memberikan kesejahteraan bagi penciptanya. Husain Audah dalam Mirwansyah: 2014

21 Athika Rahma, "Spotify Tak Lagi Izinkan Musisi Indie Upload Musik Secara Langsung," *Liputan6.Com*.

22 "Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Tentang Tata Cara Permohonan Dan Penerbitan Izin Operasional Serta Evaluasi Lembaga Manajemen Kolektif Nomor 36 TH 2018.Pdf," 2018.

23 M.H. Prof. Dr. Rahmi Janed, S.H., *Hukum Hak Cipta (Copyright's Law)* (PT. Citra Aditya Bakti, 2014).

24 Monika Suhayati, "Pemilik Hak Terkait Dalam Undang-Undang Nomor 28," no. 28 (2014): 207–222.

mengungkapkan di dalam Hak Cipta karya musik dan lagu biasanya terjadi pemisahan antara:

1. Pemilik Hak Cipta (Pencipta), yaitu seorang Pencipta lagu memiliki hak sepenuhnya untuk melakukan eksploitasi atas lagu ciptaannya yang berarti pihak-pihak yang ingin memanfaatkan karya tersebut harus meminta izin terlebih dahulu kepada penciptanya sebagai pemilik dan Pemegang Hak Cipta;
2. Pemegang Hak Cipta (*publisher*), yaitu melekat pada penciptanya atau diserahkan kepada penerbit musik. Penerbit musik (*music publishing*) yang mendapat pengalihan hak sebagai Pemegang Hak Cipta mempunyai fungsi memaksimalkan karya musik tersebut dan memasarkannya;
3. Pengguna Hak Cipta (*users*), yaitu untuk hak memperbanyak *user* adalah pengusaha rekaman, hak mengumumkan *user* adalah badan yang menggunakan karya musik atau lagu untuk keperluan komersial (hotel, restoran, karaoke dll), untuk *printing rights user* adalah badan yang menerbitkan karya musik dalam bentuk cetakan, baik melodi lagu maupun liriknya untuk keperluan komersial.²⁵

Ada beberapa cara untuk pembayaran lisensi selain royalti, yaitu:

1. Pembayaran sekaligus (*lump-sum*)
Dalam perjanjian lisensi, pembayaran dapat dilakukan sekaligus, biasanya dilakukan pada saat menandatangani perjanjian lisensi. Pada seorang *licensor*, pembayaran dengan cara ini mempunyai beberapa keuntungan.
 - *Licensor* tahu pasti berapa yang didapatnya dan tidak bergantung pada persentase omzet *licensee* yang belum pasti.

- Jelas telah ada pembayaran, jika kemudian terjadi hal-hal yang tidak menyenangkan diantara mereka, akan lebih baik telah menerima daripada akan menerima.
2. Pembayaran untuk tiap kesatuan yang disebut dalam kontrak
Pembayaran dengan cara ini dilakukan berdasarkan jumlah produksi lisensi tersebut, seperti permesin, dan perkaset, serta untuk kesatuan-kesatuan ini diperjanjikan satu jumlah tertentu yang harus dibayar. Pembayaran dengan cara ini betapapun sederhana dan jelasnya, mempunyai segi-segi kurang menguntungkan bagi pemberi lisensi jika ada kenaikan harga disebabkan karena faktor-faktor tertentu, misalnya inflasi.
 3. Pembayaran berdasarkan persentase keuntungan
Pembayaran dengan cara ini dinyatakan dengan suatu persentase dari keuntungan yang didapat *licensee* dari obyek yang dilisensikan. Tetapi apakah keuntungan dan bagaimana bila tidak ada keuntungan, kepada siapakah dibebankan kepada *licensor* atau *licensee*. Terlihat bahwa bentuk ini kurang menarik walaupun ada juga orang yang menggunakannya.
 4. Royalti
Pembayaran dengan cara royalti adalah pembayaran berdasarkan suatu persentase dari harga jual atau harga ongkos obyek yang diberi lisensi itu atau produksi-produksi yang dihasilkan dengan obyek lisensi. Dibandingkan dengan pembayaran sekaligus, dapat dikatakan bahwa royalti lebih menguntungkan apabila lisensi itu mendapat sukses dan orang yang berkewajiban membayar royalti tersebut bersedia untuk mengadakan perjanjian yang cukup lama, sehingga jumlah yang akan diterima dari royalti keseluruhannya

25 Oleh Mirwansyah, "Tinjauan Terhadap Perlindungan Bagi Pencipta Lagu Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta" (2014).

akan lebih besar daripada jumlah pembayaran sekaligus.²⁶

Pasal 10 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 36 Tahun 2018 tentang Tata Cara Permohonan dan Penerbitan Izin Operasional Serta Evaluasi Lembaga Manajemen Kolektif, LMKN mempunyai tugas:

- a. Menarik, menghimpun dan mendistribusikan Royalti di bidang lagu dan/atau musik
- b. Menyusun kode etik LMK di bidang lagu dan/atau musik
- c. Melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan pendistribusian Royalti oleh LMK di bidang lagu dan/atau musik
- d. Memberikan rekomendasi kepada Menteri untuk menjatuhkan sanksi atas pelanggaran kode etik dan/atau pelanggaran ketetapan peraturan yang dilakukan oleh pengurus LMK
- e. Memberikan rekomendasi kepada Menteri terkait dengan perizinan LMK di bidang lagu dan/atau musik yang berada di bawah koordinasinya
- f. Menetapkan sistem dan tata cara perhitungan pembayaran royalti oleh pengguna kepada LMK
- g. Menerapkan tata cara pendistribusian Royalti dan besaran royalti untuk Pencipta, Pemegang Hak Cipta, dan Pemilik Hak Terkait
- h. Melakukan mediasi atas sengketa pendistribusian royalti oleh LMK apabila terdapat keberatan dan anggota LMK
- i. Memberikan laporan kinerja dan laporan keuangan kepada Menteri.

LMKN terdiri atas: LMKN Pencipta dan LMKN Pemilik Hak Terkait yang masing-masing dipimpin oleh komisioner yang bersifat independent. Keanggotaan komisioner LMKN Pencipta berjumlah ganjil, paling banyak 5 (lima) orang yang dapat berasal dari unsur:

- a. Pemerintah yang melakukan pengelolaan dan pengawasan di bidang hak cipta dan hak terkait
- b. Pencipta
- c. Akademisi dan/atau
- d. Ahli/pakar hukum di bidang hak cipta.

Sedangkan keanggotaan LMKN Pemilik Hak Terkait berjumlah ganjil, paling banyak 5 (lima) orang yang dapat berasal dari unsur:

- a. Pemerintah yang melakukan pengelolaan dan pengawasan di bidang hak cipta dan hak terkait
- b. Pencipta
- c. Akademisi dan/atau
- d. Ahli/pakar hukum di bidang hak cipta.

Pasal 1 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 36 Tahun 2018 tentang Tata Cara Permohonan dan Penerbitan Izin Operasional Serta Evaluasi Lembaga Manajemen Kolektif, menjelaskan bahwa Lembaga Manajemen Kolektif (LMK) adalah institusi yang berbentuk badan hukum nirlaba yang diberi kuasa oleh Pencipta, Pemegang Hak Cipta, dan/atau Pemilik Hak Terkait guna mengelola hak ekonominya dalam bentuk menghimpun dan mendistribusikan royalti. Berdasarkan hal tersebut maka LMK juga diberikan kewenangan untuk menarik royalti dari pengguna yang memanfaatkan hak ekonomi suatu lagu. Dalam hal ini dapat menimbulkan pengumpulan royalti dari sebuah lagu oleh beberapa LMK apabila tidak ada pengaturan yang jelas mengenai batasan objek mana yang dapat dihimpun royaltinya oleh salah satu LMK.

Pasal 3 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 36 Tahun 2018 tentang Tata Cara Permohonan dan Penerbitan Izin Operasional Serta Evaluasi Lembaga Manajemen Kolektif, LMK harus memenuhi syarat untuk memperoleh izin operasional yakni:

- a. Berbentuk badan hukum Indonesia yang bersifat nirlaba

26 Binsar P. Sihotang, "Perlindungan Hak Ekonomi Produser Fonogram Terhadap Pembajakan Musik Dan Lagu-Lagu Asing Di Indonesia" (2014).

- b. Mendapatkan kuasa dari Pencipta, Pemegang Hak Cipta, atau pemilik Hak Terkait untuk menarik, menghimpun, dan mendistribusikan Royalti
- c. Memiliki pemberi kuasa sebagai anggota paling sedikit 200 (dua ratus) orang Pencipta untuk LMK di bidang lagu dan/atau musik yang mewakili kepentingan Pencipta dan paling sedikit 50 (lima puluh) orang untuk LMK yang mewakili Hak Terkait dan/atau objek hak asasi lainnya
- d. Bertujuan untuk menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti, dan
- e. Mampu menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti kepada Pencipta, Pemegang Hak Cipta, atau pemilik Hak Terkait.

Adapun dokumen persyaratan yang harus dilengkapi untuk mengajukan permohonan secara tertulis kepada Menteri yakni:

- a. Salinan akta pendirian
- b. Salinan Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan Hukum
- c. Surat kuasa dari Pencipta, Pemegang Hak Cipta, atau pemilik Hak Terkait
- d. Anggaran dasar LMK
- e. Fotokopi Kartu Tanda Penduduk pengurus LMK
- f. Daftar nama anggota LMK
- g. Daftar karya ciptaan dan/atau daftar produk Hak terkait yang dikelola oleh LMK
- h. Surat permintaan mampu menarik, menghimpun, dan mendistribusikan royalti kepada Pencipta, Pemegang Hak Cipta, atau pemilik Hak Terkait.

Christina (dalam Syifa, 2018:721) menjelaskan bahwa fungsi LMK di bidang lagu atau musik adalah:

1. Posisinya adalah mewakili para Pencipta atau Pemegang Hak Cipta dalam melakukan bargaining atau mengikat kerja sama dengan para pengguna lagu atau musik (user).

2. Kontribusinya adalah membantu Pencipta lagu atau musik mewujudkan hak-hak ekonominya dan memastikan supaya setiap pengeksploitasian ciptaan lagu atau musik oleh pihak lain senantiasa dilandari lisensi pemakaian lagu atau musik.²⁷

Pasal 16 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 36 Tahun 2018 tentang Tata Cara Permohonan dan Penerbitan Izin Operasional Serta Evaluasi Lembaga Manajemen Kolektif, dalam menarik, menghimpun dan mendistribusikan royalti, LMKN wajib melakukan koordinasi dan menetapkan besaran royalti yang menjadi hak masing-masing LMK dimaksud sesuai dengan kelaziman dalam praktik berdasarkan keadilan. Selanjutnya Pasal 19 mengatakan setiap royalti yang ditarik sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 ayat 1 dihimpun direkening LMKN dan dapat diketahui oleh seluruh LMK.

Pendistribusian royalti oleh Lembaga Manajemen Kolektif Nasional dilaksanakan melalui LMK yang diberikan kepada Pencipta, Pemegang Hak Cipta, dan pemilik Hak terkait yang telah menjadi anggota LMK. Pencipta, Pemegang Hak Cipta, dan pemilik Hak terkait yang belum menjadi anggota LMK wajib menjadi anggota LMK untuk mendapatkan Royalti. Pendistribusian royalti kepada Pencipta, Pemegang Hak Cipta, dan pemilik Hak terkait diberikan sesuai dengan perhitungan masing-masing LMK berdasarkan data penggunaan lagu dan/atau musik oleh pengguna. Pendistribusian royalti oleh LMK wajib diberitahukan kepada LMKN paling sedikit 2 (dua) kali dalam 1 (satu) tahun yang meliputi: (a) jumlah besaran yang didistribusikan; (b) pihak yang menerima royalti.

²⁷ Ananda, "Peran Lembaga Manajemen Kolektif Dalam Mengelola Royalti Pencipta Terkait Usaha Karaoke."

Dari peraturan tentang LMKN dan LMK terlihat jelas bahwa keduanya mempunyai wewenang yang sama dalam mengumpulkan royalti bagi Pencipta, Pemegang Hak Cipta, dan Hak terkait. Pendelegasian tugas dari LMKN ke LMK-LMK masih kurang jelas tentang siapa yang mengumpulkan royalti di sektor mana saja. Yang dapat diipastikan bahwa akan terjadi pengumpulan royalti secara ganda sehingga merugikan pengguna hak cipta secara komersil tersebut.

Pencipta, Pemegang Hak Cipta, dan Hak Terkait untuk mendapatkan hak ekonominya harus mendaftarkan diri terlebih dahulu kepada LMK, Sehingga LMK dapat menyalurkan royalti yang dikumpulkannya. Pada digital musik *streaming*, pihak *platform* mewajibkan Pencipta, Pemegang Hak Cipta, dan pemilik Hak terkait untuk terdaftar di aplikasinya baru royalti yang didapatkan bisa disalurkan.

Pengaturan mengenai mekanisme pembayaran royalti ini berlaku tidak hanya di lingkup nasional namun juga internasional. Ini merupakan dampak dari *Bern Convention* dimana hak cipta sebuah karya seni dari sebuah negara anggota akan dilindungi oleh seluruh negara anggota. Indonesia yang telah meratifikasi *Bern Convention* pada 1997 pun dapat menerapkan prinsip yang sama. *Bern Convention* pertama kali ditulis pada 1886 lalu mengalami perbaikan dari tahun ke tahun. Namun secara umum terdapat tiga prinsip yang mendasari *Bern Convention*. Pertama, prinsip *national treatment* yaitu ciptaan yang berasal dari salah satu negara peserta perjanjian (yaitu ciptaan seorang warga negara, negara peserta hukum hak cipta yang sama seperti diperoleh ciptaan seorang pencipta warga negara sendiri. Kedua, *prinsip automatic protection* yaitu pemberian perlindungan hukum harus diberikan secara langsung

tanpa harus memenuhi syarat apapun (*must not be conditional upon compliance with any*

fonality). Ketiga, prinsip *independence of protection* yaitu suatu perlindungan hukum diberikan tanpa harus bergantung kepada pengaturan perlindungan hukum negara asal pencipta. Dengan begitu, musik Indonesia yang diputar di negara lain secara otomatis akan dilindungi oleh negara lain tersebut sepanjang dia merupakan negara anggota *Bern Convention*.

Keberadaan aplikasi musik digital membuat negara-negara makin menyadari pentingnya pengelolaan musik digital satu pintu. Salah satu negara yang dianggap menjadi pelopor mekanisme ini adalah Amerika Serikat dengan disahkannya *Music Modern Act* (MMA) oleh Kongres Amerika Serikat pada 11 Oktober 2018. Mengingat AS telah meratifikasi *Bern Convention*, pengesahan MMA ini mempengaruhi seluruh musik baik dari dalam maupun luar negeri yang diputar di dalam Amerika Serikat.

Perubahan signifikan dari MMA mengatur tentang 3 hal yaitu Pembaruan Lisensi Musik, pengaturan pada musik lawas dan adanya alokasi royalti untuk produsen musik. Dalam hal pembaruan, MMA mengatur tentang (1) bagaimana seseorang mendapatkan royalti dari perusahaan seperti *Spotify, iTunes, Amazon, dll.*; (2) Bagaimana uang royalti seseorang dapat diambil oleh perusahaan *music publisher* berdasarkan pembagian keuntungan; (3) Bagaimana layanan *streaming* digital mendapatkan lisensi dari karya komposisi seseorang; serta (4) Bagaimana pemerintah mengkalkulasikan tarif royalti dari tiap kali pemutaran.²⁸

Untuk melaksanakan ini, MMA mengatur tentang pembentukan sebuah komisi bernama MLC (*Mechanical Licensing Collective*) yang terdiri dari 14 orang dan bertugas untuk memastikan seluruh musisi dunia yang karyanya diputar di AS mendapatkan bayarnya. Pada prinsipnya,

28 How It et al., "The Music Modernization Act :"
(n.d.).

MLC memiliki fungsi yang kurang lebih sama dengan LMKN. MLC bertugas untuk:

1. Mendapatkan informasi mengenai sebuah produk musik dan siapa yang berhak mendapatkan royalti atasnya.
2. Bertanggungjawab atas bayaran royalti terhadap produk musik tersebut
3. Memberikan lisensi pada layanan musik, sehingga bayaran dari layanan musik dapat diteruskan ke pemilik royalti musik²⁹

Dengan adanya MMA seluruh layanan musik yang bergabung dengan MMA tidak perlu berpikir keras tentang pada siapa mereka harus membayarkan royalti karena MLC telah mengatur itu semua. Pemilik royalti musik bisa memberikan lisensi langsung (DIRECT LICENCE) pada layanan musik. Jika kasusnya demikian, MLC tidak perlu lagi memberikan lisensi pada layanan musik, namun pihak layanan musik tetap harus membayar penalti pada MLC dan menginformasikan seberapa banyak musik tersebut diputar.

Untuk mendapatkan hak atas royalti, pemegang hak musik harus mendaftarkan dirinya pada MLC sehingga MLC tahu pada siapa dia harus meneruskan bayaran royalti dari layanan musik. Jadi jika sebelumnya Layanan Musik yang harus mencari siapa pemegang hak musik, kini sebaliknya, pemegang hak musik harus mendaftarkan diri di MLC agar bisa mendapatkan royaltinya.³⁰

Indonesia harus membuka diri terhadap perubahan yang terjadi di luar negeri. Indonesia harus mampu mengikuti upaya negara-negara lain yang tengah mengatur mekanisme pembayaran royalti satu pintu jika tidak mau musisinya kehilangan hak atas ciptaannya. Indonesia juga harus memanfaatkan posisinya sebagai anggota *Bern Convention*, sehingga kesempatan Indonesia untuk mendapatkan royalti

terutama bagi musik-musik lokal yang telah diputar di beberapa negara menjadi lebih besar lagi.

Praktik MLC di Amerika Serikat dapat dijadikan sebagai rujukan. Ketiga fungsi MLC sama persis dengan fungsi LMKN di Indonesia yaitu untuk mendapatkan informasi mengenai hak cipta sebuah musik, bertanggungjawab atas bayaran royalti dan memberikan lisensi pada layanan musik. Perbedaannya LMKN belum memiliki payung hukum dalam pengelolaan musik digital sebagaimana MLC dilindungi oleh MMA. Hal ini mengakibatkan LMKN tidak mampu mengatur empat hal yang telah diatur dalam MMA yaitu mengenai mekanisme musisi mendapatkan royalti; mekanisme pengumpulan royalti; mekanisme perolehan lisensi serta kalkulasi tarif.

Indonesia bukannya diam saja melihat perkembangan di dunia internasional. Indonesia kini tengah mengejar ketertinggalan dengan pertama-tama menerapkan mekanisme pengumpulan royalti satu pintu yang ditetapkan lewat Deklarasi Bali. Pada Deklarasi Bali, LMK yang tergabung dalam deklarasi ini berkomitmen untuk menyelenggarakan sebuah pengumpulan royalti yang berorientasi pada kesejahteraan hidup Pencipta dan atau Pemegang Hak Cipta. Karena selama ini royalti yang ada belum sepenuhnya dapat dirasakan manfaatnya secara utuh oleh Pencipta dan atau Pemegang Hak Cipta. Melihat potensi pendapatan royalti di Indonesia cukup besar, tetapi belum dapat seluruhnya dipungut. Pada kesempatan itu juga Direktur Jenderal Kekayaan Intelektual Freddy Haris berkata bahwa sebenarnya potensi pendapatan royalti dalam negeri itu Rp 300 miliar, akan tetapi yang baru bisa ditarik sejumlah Rp 70 miliar.

Royalti dari pengguna yang bersifat komersial dalam dua bentuk, yaitu lembaga manajemen kolektif untuk kepentingan

29 Ibid.

30 Ibid.

Pencipta dan Lembaga Manajemen Kolektif untuk kepentingan Pemilik Hak Terkait. Untuk melakukan penghimpunan, kedua lembaga manajemen kolektif itu wajib melakukan koordinasi dan menetapkan besaran royalti yang menjadi hak masing-masing lembaga manajemen kolektif dimaksud sesuai dengan kelaziman dalam praktik berdasarkan keadilan. Kata “kelaziman” dan “keadilan” yang dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 adalah sebagai penekanan pada penegakan prinsip atau asas hukum kepatutan dan prinsip atau asas hukum keadilan. Kata “lazim” menunjukkan pada ukuran- ukuran yang berlaku dalam masyarakat, misalnya tidaklah patut atau tidaklah pantas jika royalti yang didapat dari pengelolaan lembaga manajemen kolektif itu lebih banyak dinikmati oleh lembaga manajemen kolektif daripada yang dinikmati oleh para Pencipta atau Pemegang Hak Terkait. Oleh karena itu, pendistribusian dari hasil royalti yang dikelola oleh lembaga manajemen kolektif itu kepada para Pencipta atau Pemegang Hak Terkait haruslah memenuhi rasa keadilan yang kemudian tentang besarnya akan diatur oleh kementerian terkait.³¹

Dalam laman berita Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual dikatakan bahwa berdasarkan catatan LMKN, perolehan royalti musik untuk hak cipta dan hak terkait mengalami peningkatan yang sangat signifikan sejak tahun 2016. Pada tahun 2016, LMKN berhasil mengumpulkan royalti sebanyak 22 Milyar Rupiah. Selanjutnya pada tahun 2017, terjadi peningkatan pendapatan royalti musik mencapai 36 Milyar Rupiah. Kemudian pada akhir tahun 2018 pengumpulan royalti musik mencapai hingga mencapai 83% dengan pencapaian nilai pengumpulan royalti hingga mencapai 66 Milyar Rupiah. Merujuk pada kegiatan

pengumpulan royalti tersebut terlihat progres yang sangat luar biasa.

Dengan adanya Deklarasi Bali, maka dapat dipertanyakan pula apakah LMK masih memiliki wewenang dalam mengumpulkan royalti mengingat bahwa LMKN menjadi satu-satunya badan yang memiliki kewenangan untuk menarik, menghimpun, dan mendistribusikan Royalti dari Pengguna yang bersifat komersial. Dimana penarikan royalti sistem satu pintu ini merupakan langkah awal dalam mewujudkan pengelolaan royalti musik yang profesional, transparan, adil dan efisien. Apabila LMK tidak ada lagi maka Pencipta, Pemegang Hak Cipta, dan pemilik Hak terkait, harus menjadi anggota dari LMKN.

Dalam hal pembayaran royalti musik pada aplikasi musik *streaming*, LMKN mempunyai otoritas untuk mengatur tarif yang sesuai untuk setiap lagu yang di *streaming* oleh pengguna. Namun saat ini LMKN memiliki kendala dimana belum adanya *database* semua lagu yang beredar di Indonesia. Hal ini berpengaruh pada pemberian royalti yang seharusnya diterima Pencipta dan Pemegang Hak Terkait. LMKN harus memulai dari *database* ini terlebih dahulu. Sehingga penyedia aplikasi musik *streaming* dapat dengan mudah memberikan setiap royalti yang dihasilkan dari pemutaran musik pada aplikasinya. Mengutip Dobusch dan Kapeller, keterbukaan distribusi musik lewat aplikasi digital menjadi pisau bermata dua bagi musisi dan pelaku bisnis musik. Teknologi ini memudahkan mereka dalam melakukan distribusi sehingga ciptaannya dikenal lebih banyak orang. Sementara di sisi lain, teknologi ini makin mengikis kemungkinan musisi mendapatkan hak ekonomi dari musik yang diputar. Fungsi ganda teknologi digital ini sering kali membuat para musisi tidak mempersoalkan berapa kali musik mereka diputar di layanan musik digital dan berapa royalti yang seharusnya mereka dapatkan, asalkan musik mereka dapat terdistribusikan.

31 Binsar P. Sihotang, “Perlindungan Hak Ekonomi Produser Fonogram Terhadap Pembajakan Musik Dan Lagu-Lagu Asing Di Indonesia.”

Pengawasan pembayaran royalti dari pencipta sendiri pun menjadi kurang maksimal. Di titik inilah *database* yang memuat data mengenai pencipta, pemegang hak cipta dan hak terkait menjadi penting. *Database* ini harus mampu mencatat secara otomatis pemutaran suatu ciptaan dalam aplikasi musik digital. (Sartika Nanda Lestari, "A Legal Protection of Music Royalty on Open Content License Through Soundcloud".³²

Langkah berikutnya, LMKN harus dengan segera menerbitkan peraturan tentang Tarif royalti pada aplikasi musik *streaming*. Hal ini akan berakibat dengan berapa banyak royalti yang akan dibayar setiap pemutarannya. Untuk mendapatkan data yang valid mengenai berapa banyak sebuah lagu diputar dari digital musik *streaming*, LMKN juga harus mempunyai alat pendeteksi banyaknya sebuah lagu diputar. Era digital saat ini semakin mendorong LMKN untuk terus mengembangkan sistem teknologi informasinya agar bisa mengawasi dan memberikan hak yang sepatutnya diterima oleh Pencipta maupun Pemegang Hak Terkait lainnya.

PENUTUP

Kesimpulan

Penyedia aplikasi musik *streaming* di Indonesia masih mengelola sendiri royalti yang akan diberikan kepada Pencipta, Pemegang Hak Cipta dan Hak Terkait. Mekanisme pengelolaan royalti melalui aplikasi musik *streaming* diatur sendiri oleh pihak penyedia aplikasi musik *streaming* dengan menghitung jumlah royalti yang harus dibayarkan tersebut kepada Pencipta, Pemegang Hak Cipta dan Hak Terkait

berdasarkan jumlah *streaming* lagu/musik yang dilakukan pengguna aplikasi. Setelah dihitung kemudian penyedia aplikasi musik *streaming* menyerahkannya melalui label rekaman dan Lembaga Manajemen Kolektif yang kemudian melakukan pendistribusian kepada pencipta, pemegang hak cipta dan hak terkait. Jumlah royalti yang diterima oleh Pencipta, Pemegang Hak Cipta dan Hak Terkait belum ada standar bakunya mengenai tarif resmi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Tarif tersebut hanya berdasarkan kesepakatan dalam perjanjian dengan aplikasi musik *streaming*.

Upaya Lembaga Manajemen Kolektif Nasional dalam mengelola royalti musik *streaming* dilakukan dengan cara membuat database musik yang ada di Indonesia terlebih dahulu. Selanjutnya LMKN dapat bekerja sama dengan Badan Ekonomi Kreatif (Bekraf) untuk berkolaborasi melalui proyek portomeno dalam hal pengumpulan database musik Indonesia. Langkah berikutnya LMKN melakukan penerbitan aturan terkait jumlah royalti yang dapat ditarik dari aplikasi musik *streaming*. Sehingga Pencipta, Pemegang Hak Cipta dan Hak Terkait dapat menerima hak ekonomi dari karyanya dengan baik.

Saran

Berdasarkan hasil penulisan ini, maka penulis menemukan beberapa saran yang dapat dipakai untuk pemangku kepentingan diantaranya adalah:

Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual bekerja sama dengan LMKN dan Bekraf dalam membangun database musik Indonesia sehingga dapat melindungi hak ekonomi dari Pencipta, Pemegang Hak Cipta dan Hak Terkait.

Lembaga Manajemen Kolektif Nasional dan Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual menyusun peraturan perundang-undangan mengenai wewenang Lembaga Manajemen Kolektif yang tidak lagi bisa melakukan

³² Sartika Nanda Lestari and Arifin Pringgo Laksono, "A Legal Protection of Music Royalty on Open Content License through Soundcloud," *Jurnal Dinamika Hukum* 18, no. 3 (2018): 329–336, <http://dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/view/2124/616>.

Peran Lembaga Manajemen Kolektif Nasional:..... (Antonio Rajoli Ginting)

penarikan penghimpunan dan pendistribusian royalti setelah disepakatinya Deklarasi Bali.

Lembaga Manajemen Kolektif Nasional menyusun peraturan perundang-undangan tentang tarif yang sesuai untuk dipakai dalam penarikan royalti untuk musik yang diputar di aplikasi musik *streaming*.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual, rekan-rekan peneliti atas banyaknya masukan bagi penulis untuk terus berkarya dan menambah data yang diperlukan dalam penulisan karya tulis ilmiah ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Ananda, Syifa. "Peran Lembaga Manajemen Kolektif Dalam Mengelola Royalti Pencipta Terkait Usaha Karaoke" 1 (2018): 713–731.
- Binsar P. Sihotang. "Perlindungan Hak Ekonomi Produser Fonogram Terhadap Pembajakan Musik Dan Lagu-Lagu Asing Di Indonesia" (2014).
- Cekaja.com. "Intip Cara Baru Musisi Mendownload Duit Di Era Digital." <https://www.cekaja.com/kartu-kredit/news/137980-intip-cara-baru-musisi-mendownload-duit-di-era-digital.html>.
- Dimiyati, Agus. "Tinjauan Yuridis Terhadap Perlindungan Hak Cipta Dalam Penggunaan Karya Cipta Musik Dan Lagu Karaoke" (n.d.): 30–43.
- Heriani, Fitri Novia. "Aplikasi Penyedia Musik Sejenis JOOX, iTunes Siap-Siap Kena Royalti." *Hukum Online*.
- It, How, Changes How, You Get, and Paid Your. "The Music Modernization Act : " (n.d.).
- Kompas. "Layanan 'Music Streaming' Sumbang 43 Persen Pendapatan Industri Musik." Last modified 2018. <https://tekno.kompas.com/read/2018/04/25/12005617/layanan-music-streaming-sumbang-43-persen-pendapatan-industri-musik?page=all>.
- Lestari, Sartika Nanda, and Arifin Pringgo Laksono. "A Legal Protection of Music Royalty on Open Content License through Soundcloud." *Jurnal Dinamika Hukum* 18, no. 3 (2018): 329–336. <http://dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/view/2124/616>.
- Listiyani, Dini. "Pecahkan Masalah Royalti, Spotify Pinang Startup Mediachain." *Okzone.Com*.
- Mirwansyah, Oleh. "Tinjauan Terhadap Perlindungan Bagi Pencipta Lagu Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta" (2014).
- Netti, S Yollis Michdon, and Irwansyah Irwansyah. "Spotify: Aplikasi Music Streaming Untuk Generasi Milenial." *Jurnal Komunikasi* 10, no. 1 (2018): 1.
- Perspektif, Dalam, and H A K Asasi. "Pembatasan Perlindungan Kekayaan Intelektual (Hak Cipta) Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia (" 1, no. 3 (2019): 69–84.
- Prof. Dr. Rahmi Janed, S.H., M.H. *Hukum Hak Cipta (Copyright's Law)*. PT. Citra Aditya Bakti, 2014.
- Rahma, Athika. "Spotify Tak Lagi Izinkan Musisi Indie Upload Musik Secara Langsung." *Liputan6.Com*.
- Simatupang, Taufik H. "Revitalisasi Kesadaran Hukum Masyarakat Dalam Rangka Mendukung Perlindungan KI Di Indonesia" 10 (2016).
- Soekanto, Soerjono; Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Press, 2015.
- Spotify. "Syarat Dan Ketentuan Penggunaan Spotify."
- Suhayati, Monika. "Pemilik Hak Terkait Dalam Undang-Undang Nomor 28," no. 28 (2014): 207–222.
- "'Deklarasi Bali' Sepakati Pemungutan Royalti Musik Satu Pintu Jadi Lebih Tertib Dan Transparan." *Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual*.
- "Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia No. HKI.2.OT.03.01-02 Tahun 2016 Tentang Pengesahan Tarif Royalti Untuk Pengguna Yang Melakukan Pemanfaatan Komersial Ciptaan Dan/ Atau Produk Hak Terkait Musik Dan Lagu," n.d.
- "Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Tentang Tata Cara Permohonan Dan Penerbitan Izin Operasional Serta Evaluasi Lembaga Manajemen Kolektif Nomor 36 TH 2018. Pdf," 2018.
- "Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta," n.d.